



**ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ**

ΚΑ΄ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ

ΤΕΛΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΤΙΤΛΟΣ

**ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗ, ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ
ΡΙΣΚΩΝ ΣΤΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΠΡΟΜΗΘΕΙΩΝ:
ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΓΕΙΑΣ**

ΤΜ. ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ: ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΥΓΕΙΑΣ

**Επιβλέπων:
Κατσαγούνος Ηλίας**

**Σπουδαστής
Κατσούλας Ιωάννης**

ΑΘΗΝΑ 2017

*Το συμβολικό φορτίο της ολοκλήρωσης του πολύτιμου αυτού
προσωπικού κύκλου αφιερώνεται στη μνήμη του πατέρα μου,
Τάκη Κατσούλα*

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Με αφορμή την ολοκλήρωση της εκπαιδευτικής διαδικασίας στην ΕΣΔΔΑ, θα ήθελα από καρδίας να ευχαριστήσω:

- *τα διοικητικά στελέχη του ΕΚΔΔΑ κα Βίκυ Αναστοπούλου, κα Διονυσία Σγούρου και κο Ευρυπίδη Κατσούλη, για την πολύτιμη υποστήριξη καθ' όλη τη διάρκεια των σπουδών*
- *τις/τους εκπαιδευτριες/ές μου κατά τη διάρκεια της πρακτικής άσκησης κα Στέλλα Φυντικάκη, κο Ευάγγελο Μαργέτη και κα Αγγελική Δρελιώζη που με αντιμετώπισαν ως ισότιμο συνάδελφο*
- *τους καθηγητές του τμήματος Διοίκησης Υπηρεσιών Υγείας της ΕΣΔΔΑ κα Αθανασία Γεροστάθου, κο Αντώνιο Κουφάκη και κο Περικλή Βάλσαμο για την πολύτιμη συνεργασία κατά την εκπαιδευτική διαδικασία*
- *τα στελέχη του τομέα Δημόσιας Υγείας κο Δημήτριο Κορφιάτη, κα Θεοδώρα Πέππα, κο Νικόλαο Μπελέση, κο Αβραάμ Καρατζόγλου, κα Αργυρώ Μπαλώσου και κο Χρυσόστομο Τσίνα για την άριστη συνεργασία κατά τη διάρκεια της πρακτικής άσκησης*
- *τα στελέχη του δημοσίου τομέα κο Αθανάσιο Φουρτούνα και κο Παναγιώτη Πασχαλίδη, καθώς και τις συναδέλφους κα Άννα Κεσισίδου και κα Βασιλική Γκοτσοπούλου για τις εύστοχες επισημάνσεις τους επί της εργασίας*
- *τον επιβλέποντα της εργασίας, διδάσκοντα της Σχολής κο Ηλία Κατσαγούνο για την πολύτιμη καθοδήγηση και τη διαρκή στήριξη και πίστη στον τελικό στόχο.*

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	9
ΜΕΡΟΣ Ι: ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΘΕΜΕΛΙΟ	11
1 Το σύστημα των δημοσίων συμβάσεων στην Ελλάδα	11
1.1. Ορισμοί	11
1.2. Αδυναμίες του συστήματος	11
1.3 Οι θεσμικές μεταρρυθμίσεις του συστήματος.....	12
1.3.1 Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.).....	12
1.3.2 Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.).....	13
1.3.3 Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.).....	13
1.3.4 Ο Νόμος 4412/2016	14
2. Θεσμικό πλαίσιο προμηθειών υγείας	18
2.1 Διοικητική δομή και οργάνωση του συστήματος υγείας	18
2.2 Επιτροπή Προμηθειών Υγείας (Ε.Π.Υ.)	18
2.3 Παρατηρητήριο Τιμών.....	19
2.4. Εθνική Κεντρική Αρχή Προμηθειών Υγείας (Ε.Κ.Α.Π.Υ.)	19
2.5 Ο προγραμματισμός προμηθειών των Νοσοκομειακών Μονάδων	20
2.6. Οι δημόσιες συμβάσεις στον τομέα της υγείας.....	20
2.7 Η διαφθορά στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων υγείας	23
2.7.1 Απευθείας αναθέσεις.....	23
2.7.2 Πρόληψη της διαφθοράς.....	24
3. Η διαχείριση ρίσκου στη διαδικασία δημοσίων προμηθειών (Risk Management)	26
3.1. Το έργο στις δημόσιες συμβάσεις	26
3.1.1 Ορισμός του έργου	26
3.1.2 Κύκλος Ζωής Έργου.....	26
3.2 Το ρίσκο στη διαδικασία δημοσίων προμηθειών	27
3.2.1 Ορισμός του ρίσκου	27
3.2.2 Διαχείριση ρίσκων Έργου (Project Risk Management).....	27
3.2.3 Σχεδιασμός της Διαχείρισης Ρίσκου	27
3.2.4 Αναγνώριση του ρίσκου	28
3.2.5 Εργαλεία και οι τεχνικές αναγνώρισης του ρίσκου	29
3.2.6 Ποιοτική και ποσοτική ανάλυση ρίσκων.....	30
3.3 Σχέδιο αντίδρασης στο ρίσκο.....	30
3.3.1 Στρατηγικές αντίδρασης στις απειλές	31
3.3.2 Στρατηγικές αντίδρασης στις ευκαιρίες.....	31
3.4 Παρακολούθηση και έλεγχος ρίσκου	31
4. Συμπεράσματα θεωρητικού πλαισίου	32
ΜΕΡΟΣ ΙΙ: ΕΜΠΕΙΡΙΚΗ ΕΡΕΥΝΑ	33
5 Περιγραφή της εμπειρικής έρευνας	33
5.1 Σκοπός της έρευνας.....	33
5.2 Μεθοδολογία της έρευνας	33
5.3 Περιεχόμενο ερωτηματολογίου.....	33
5.4 Χαρακτηριστικά του δείγματος.....	35
5.5 Ευρήματα ποιοτικής έρευνας.....	35
5.6 Εφαρμογή και έλεγχος αποτελεσμάτων	36
6 Αποτελέσματα της έρευνας	36
6.1 Αρνητικά ρίσκα (κίνδυνοι).....	38
6.1.1 Στάδιο αναγνώρισης της ανάγκης της προμήθειας	38
6.1.2 Στάδιο Καθορισμού των τεχνικών προδιαγραφών της προμήθειας	41

6.1.3	Στάδιο πρόσκλησης για υποβολή προσφορών των προσφορών	43
6.1.4	Στάδιο αξιολόγησης των προσφορών.....	45
6.1.5	Στάδιο διοίκησης της εκτέλεσης της σύμβασης	48
6.2	Θετικά ρίσκα (ευκαιρίες)	52
6.3	Διαδικασίες καταγραφής διδαγμάτων (lessons learned).....	55
6.4	Ενέργειες υποστήριξης της προμήθειας.....	56
6.5	Κενά του ισχύοντος νόμου 4412/2016.....	57
6.6	Υποστηρικτικές πρακτικές για τη διαδικασία δημοσίων συμβάσεων.....	57
6.7	Βελτιωτικές παρεμβάσεις.....	58
7.	Μελέτες Περίπτωσης.....	60
7.1	Σύμβαση 1η: Υπηρεσίες παροχής γευμάτων για την σίτιση των ασθενών Νοσοκομείου	60
7.1.1	Αντικείμενο και διάρκεια	60
7.1.2	Αξιολόγηση προσφορών	60
7.1.3	Ανάλυση κριτηρίων βαθμολογίας προσφορών.....	63
7.1.4	Αξιολόγηση αρνητικών ρίσκων	66
7.1.5	Θετικά ρίσκα (ευκαιρίες)	66
7.1.6	Συμπεράσματα.....	69
7.2	Σύμβαση 2η: Προμήθεια προσωπικών ηλεκτρονικών υπολογιστών για τις ανάγκες Ν.Π.Δ.Δ.....	69
7.2.1	Αντικείμενο και διάρκεια	69
7.2.2	Οικονομική προσφορά.....	70
7.2.3	Ειδικοί όροι παράδοσης και παραλαβής υλικών	70
7.2.4	Εγγυημένη λειτουργία προμήθειας.....	71
7.2.5	Κατακύρωση αποτελέσματος του Δημόσιου Ανοικτού Ηλεκτρονικού Διαγωνισμού	71
7.3	Αξιολόγηση των ρίσκων της διαδικασίας.....	72
7.3.1	Κίνδυνοι.....	72
7.3.2	Ευκαιρίες.....	73
7.3.3	Συμπεράσματα.....	74
	ΤΕΛΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ - ΕΠΙΛΟΓΟΣ.....	75
	ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	77
	ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ.....	82

ΕΣΔΔΑ, ονοματεπώνυμο, © 2017

Με την Επιφύλαξη Παντός Δικαιώματος

Δήλωση

«Δηλώνω ρητά ότι, η παρούσα αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής εργασίας, δεν παραβιάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο πνευματικά δικαιώματα τρίτων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής.»

Αθήνα, 30/10/2017

Κατσούλας Ιωάννης

Περίληψη

Οι συμβάσεις δημοσίων προμηθειών αποτελούν δραστηριότητα με μείζονα οικονομική σημασία, τόσο για την Ευρωπαϊκή Ένωση, όσο και για τις χώρες μέλη της. Ωστόσο, η διαδικασία δημοσίων προμηθειών διέπεται από ρίσκα, δηλαδή αβέβαια γεγονότα που μπορεί να επηρεάσουν αρνητικά ή θετικά το χρονοδιάγραμμα, το κόστος ή την ποιότητα μιας προμήθειας. Προκειμένου οι οργανισμοί να αξιοποιήσουν τον αντίκτυπο των θετικών γεγονότων και να μειώσουν τον αντίκτυπο των αρνητικών σε ένα έργο, χρησιμοποιούν την προσέγγιση της Διαχείριση Ρίσκου του Έργου, η οποία περιλαμβάνει τις διαδικασίες που αφορούν το σχεδιασμό, την αναγνώριση, την αντίδραση, την παρακολούθηση και τον έλεγχο των ρίσκων του έργου. Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να εξετάσει τα πιθανά ρίσκα που συνδέονται με τη διαδικασία συμβάσεων προμηθειών στο χώρο της δημόσιας Υγείας - έναν χώρο με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που επηρεάζουν τη σύναψη των συμβάσεων - και να αξιολογήσει το βαθμό αντίδρασης των φορέων της σε αυτά.

Λέξεις-κλειδιά: δημόσιες συμβάσεις, δημόσιες προμήθειες, διαχείριση ρίσκου, δημόσια υγεία, έργο, διαφθορά

Summary

Public procurement contracts have a great economic significance for both the European Union and its member states. However, the public procurement process includes risks, which are uncertain facts that can affect negatively or positively the schedule, the cost or the quality of a procurement. In order to take advantage of the positive impact and eliminate the negative impact of a task, organizations use the Risk Management approach, which includes planning, identification, reaction, monitoring and control of task risk management. The goal of this paper is to examine the potential risks that are related to the public procurement process of the public health sector - a sector with many distinct features that affect the conclusion of the contracts- and to evaluate the organizations' reacting level on risks.

Key-words: public contracts, public procurements, risk management, public health, task, corruption

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η συνεχής και προοδευτική μείωση του παρεμβατικού ρόλου του κράτους και η ενίσχυση του ρυθμιστικού του ρόλου, οδήγησε τη σύγχρονη διοίκηση να αναζητήσει διεξόδους σύμπραξης και συνεργασίας με το χώρο της αγοράς (όπου στις συναλλαγές κυριαρχεί ο τύπος της σύμβασης) προκειμένου να καλύπτει τις ανάγκες της σε έργα υποδομής, προμήθειες αγαθών και υπηρεσίες (Γέροντας κ.α., 2010: 249, Χρυσανθάκης, 2015: 149).

Οι συμβάσεις δημοσίων έργων και προμηθειών αποτελούν δραστηριότητα με μείζονα οικονομική σημασία, καθώς στις χώρες μέλη του Ο.Ο.Σ.Α., οι δαπάνες που συνδέονται με τις δημόσιες συμβάσεις ανέρχονται ακόμη και στο 20% του Α.Ε.Π. των χωρών-μελών, στις χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο 19% του Α.Ε.Π. της Ένωσης, ενώ στην Ελλάδα στο 8,8% του Α.Ε.Π. της (Κατευθυντήρια Οδηγία 9/2015 της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων).

Ωστόσο, η διαδικασία συμβάσεων δημοσίων έργων και προμηθειών διέπεται από ρίσκα, δηλαδή αβέβαια γεγονότα που μπορεί να επηρεάσουν αρνητικά ή θετικά το χρονοδιάγραμμα, το κόστος ή την ποιότητα του έργου. Προκειμένου οι οργανισμοί να αξιοποιήσουν τον θετικό αντίκτυπο των γεγονότων σε ένα έργο και να μειώσουν τον αρνητικό, χρησιμοποιούν την προσέγγιση της Διαχείριση Ρίσκου του Έργου. Η Διαχείριση Ρίσκου του Έργου περιλαμβάνει τις διαδικασίες που αφορούν το σχεδιασμό, την αναγνώριση, την αντίδραση, την παρακολούθηση και τον έλεγχο του ρίσκου σε ένα έργο.

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να εξετάσει τα πιθανά ρίσκα που συνδέονται με τη διαδικασία συμβάσεων προμηθειών στο χώρο της δημόσιας Υγείας - έναν χώρο με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που επηρεάζουν τη σύναψη των συμβάσεων- και να αξιολογήσει το βαθμό αντίδρασης των φορέων της σε αυτά.

Στο πρώτο μέρος της εργασίας αναλύεται το θεωρητικό πλαίσιο τόσο της διαδικασίας προμηθειών υγείας, όσο και της διαχείρισης ρίσκων στα στάδια αυτής. Συγκεκριμένα, το πρώτο κεφάλαιο περιλαμβάνει το θεσμικό πλαίσιο προμηθειών στις δημόσιες συμβάσεις στην Ελλάδα, τις αδυναμίες και τις μεταρρυθμίσεις του συστήματος. Το δεύτερο κεφάλαιο εστιάζει στο πλαίσιο και στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της διαδικασίας προμηθειών στο χώρο της δημόσιας Υγείας. Το τρίτο κεφάλαιο αναλύει το θεωρητικό πλαίσιο ανάπτυξης της στρατηγικής διαχείρισης του ρίσκου από τον οργανισμό, ενώ το πρώτο μέρος κλείνει με τα

θεωρητικά συμπεράσματα που είναι απαραίτητα στη μετέπειτα ανάλυση της εμπειρικής έρευνας της εργασίας.

Το δεύτερο μέρος περιλαμβάνει τη μεθοδολογία και τα ευρήματα της εμπειρικής έρευνας, σκοπός της οποίας είναι να εντοπίσει τα ρίσκα που παρουσιάζονται κατά την διαδικασία προμηθειών του τομέα δημόσιας υγείας στη χώρα μας και να καταγράψει τους τρόπους πρόληψης και αντιμετώπισης των ρίσκων αυτών. Αρχικά αναλύονται τα στοιχεία που αφορούν τη μεθοδολογία της έρευνας, η οποία βασίστηκε στη χρήση ερωτηματολογίου, ενώ στη συνέχεια παρουσιάζονται κατηγοριοποιημένα τα ευρήματά της. Ο έλεγχος των ευρημάτων γίνεται με τη μέθοδο της μελέτης περίπτωσης δύο διακηρύξεων διαγωνισμών από το χώρο της υγείας: ενός Νοσοκομείου και ενός Ν.Π.Δ.Δ. Η παρούσα εργασία κλείνει με το σχολιασμό των συμπερασμάτων της έρευνας.

ΜΕΡΟΣ Ι: ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΘΕΜΕΛΙΟ

1 Το σύστημα των δημοσίων συμβάσεων στην Ελλάδα

1.1. Ορισμοί

Σύμφωνα με τους ορισμούς του άρθρου 2 του Νόμου 4412/2016:

- Ως «δημόσιες συμβάσεις» και ως «συμβάσεις έργων, υπηρεσιών και προμηθειών» νοούνται οι συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας οι οποίες συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και μιας ή ενός ή περισσότερων αναθετουσών αρχών/ αναθετόντων φορέων, αντίστοιχα, και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια αγαθών ή την παροχή υπηρεσιών.
- Ως «αναθέτουσες αρχές» νοούνται το κράτος, οι περιφερειακές ή οι τοπικές αρχές, οι οργανισμοί δημοσίου δικαίου ή οι ενώσεις μίας ή περισσότερων από αυτές τις αρχές ή ενός ή περισσότερων από αυτούς τους οργανισμούς δημοσίου δικαίου.
- Ως «οικονομικός φορέας» νοείται κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή δημόσιος φορέας [...] που προσφέρει στην αγορά εκτέλεση εργασιών ή/ και έργου, προμήθεια προϊόντων ή παροχή υπηρεσιών.

1.2. Αδυναμίες του συστήματος

Το σύστημα των δημοσίων συμβάσεων στην χώρα μας χαρακτηρίζεται διαχρονικά από τη μη αποτελεσματική διαχείριση των διατιθέμενων πόρων του κρατικού προϋπολογισμού, του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων και των κονδυλίων των ευρωπαϊκών ταμείων (Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, 2016). Αυτό έχει σα συνέπεια, αφενός την επιβάρυνση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και του δημόσιου χρέους, αφετέρου την καθυστέρηση ή και ματαίωση της υλοποίησης δημοσίων επενδύσεων ως εργαλείων ανάπτυξης και ενίσχυσης της απασχόλησης. Τα προβλήματα και οι ελλείψεις που εμφανίζει ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων αφορούν τόσο το θεσμικό πλαίσιο όσο και την οργανωτική δομή, τη διοίκηση, την εποπτεία και τον έλεγχο αυτού. Ειδικότερα, αυτά είναι τα εξής (Ibid):

- Έλλειψη στρατηγικής και σχεδιασμού για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων
- Δυσχέρειες στην καταγραφή και συλλογή στοιχείων σχετικά με δημόσιες συμβάσεις, όπως και στη χρήση των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών
- Πολυπλοκότητα θεσμικού πλαισίου
- Αναγκαιότητα θεσμικού πλαισίου για τις παραχωρήσεις
- Έλλειψη προτυποποίησης διαδικασιών και εγγράφων
- Έλλειψη προτυποποίησης τεχνικών προδιαγραφών
- Ανάγκη ενίσχυσης του συστήματος έννομης προστασίας
- Δυσλειτουργίες στην οργανωτική επάρκεια των φορέων
- Αυξημένες ανάγκες σε εξειδικευμένο προσωπικό
- Ελλιπής εποπτεία, αξιολόγηση και έλεγχος του τομέα δημοσίων συμβάσεων
- Καθυστερήσεις των αποπληρωμών των υποχρεώσεων του Δημοσίου στις επιχειρήσεις
- Μειωμένη πρόσβαση των μικρομεσαίων επιχειρήσεων (ΜμΕ) στον εγχώριο τομέα των δημοσίων συμβάσεων
- Μειωμένη προώθηση της καινοτομίας
- Διαφθορά

1.3 Οι θεσμικές μεταρρυθμίσεις του συστήματος

Με σκοπό την υπέρβαση αυτών των προβλημάτων και ελλείψεων, υπήρξε μια σειρά από θεσμικές μεταρρυθμίσεις από το 2011 και μετά τόσο σε ενωσιακό, όσο και σε εθνικό επίπεδο. Αυτές αφορούν τη σύσταση της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.) και του Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων (Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.) το 2011, καθώς και του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.) το 2013. Τελευταία εξέλιξη αποτελεί η θέσπιση του νόμου 4412/2016 σχετικά με τις "Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών".

1.3.1 Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.)

Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων συμβάσεων αποτελεί τον κεντρικό φορέα συντονισμού ολόκληρου του τομέα των δημοσίων συμβάσεων, με στόχο την

αποτελεσματική και διαφανή λειτουργία του, με γνώμονα την τήρηση των αρχών της νομιμότητας και του δημοσίου συμφέροντος.

Στην αρμοδιότητα της Αρχής υπάγονται οι δημόσιες συμβάσεις που έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια αγαθών και την παροχή υπηρεσιών όπως ορίζονται στο Ν. 4412/2016 και στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ, (εκτός από τις δημόσιες συμβάσεις που συνάπτονται στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας).

Οι αρμοδιότητες της Αρχής καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα γνωμοδοτικών (π.χ. έκδοση κατευθυντήριων οδηγιών προς τους αρμόδιους δημόσιους φορείς και τις αναθέτουσες αρχές), συντονιστικών (π.χ. προαγωγή της εθνικής στρατηγικής στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων), εποπτικών και ελεγκτικών δράσεων (π.χ. παρακολούθηση και αξιολόγηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των δράσεων των αναθετουσών αρχών).

1.3.2 Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.)

Το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.) ιδρύθηκε στο Υπουργείο Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού (Γενική Γραμματεία Εμπορίου και Προστασίας Καταναλωτή)¹, με σκοπό τη συλλογή, επεξεργασία και δημοσίευση στοιχείων, αναφορικά με τις συμβάσεις που συνάπτονται γραπτώς, προφορικώς ή με ηλεκτρονικά μέσα από αναθέτουσες αρχές και Κεντρικές Αναθέτουσες Αρχές, εκτιμώμενης αξίας ίσης ή ανώτερης του ποσού των χιλίων (1.000) ευρώ (άνευ ΦΠΑ).

1.3.3 Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.)

Το Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.)² αποτελεί ένα Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα που αναπτύχθηκε στη Γενική Γραμματεία Εμπορίου και Προστασίας Καταναλωτή του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης και μέσω αυτού πραγματοποιείται ηλεκτρονικά όλη η διαγωνιστική διαδικασία και η παρακολούθηση κάθε δημόσιας σύμβασης με προϋπολογισμό άνω των 60.000 ευρώ άνευ ΦΠΑ.

¹ Άρθρο 11, Ν. 4013/2011, όπως αυτό τροποποιήθηκε με το άρθρο 38 του Ν. 4412/2016

² Ν. 4155/2013.

1.3.4 Ο Νόμος 4412/2016

Ο Νόμος 4412/2016 με την ενσωμάτωση των Οδηγιών 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ, θέσπισε ένα ενιαίο, απλοποιημένο και πλήρες κανονιστικό πλαίσιο για όλες τις δημόσιες συμβάσεις, καταργώντας το σύνολο των προϊσχύοντων νομοθετικών διατάξεων. Στις διατάξεις του νόμου περιλαμβάνονται μεταξύ άλλων καινοτομίες με σκοπό:

- την ενίσχυση του ανταγωνισμού (βελτιώσεις στις υφιστάμενες εγγυήσεις με σκοπό την αποφυγή συγκρούσεων συμφερόντων, ευνοιοκρατίας και διαφθοράς, απαγόρευση οποιασδήποτε κατάτμησης σύμβασης)
- τη διευκόλυνση της πρόσβασης των ΜμΕ στις δημόσιες συμβάσεις με ισχυρά κίνητρα για την υποδιαίρεση μιας σύμβασης σε τμήματα (άρ. 59) και τον περιορισμό των απαιτήσεων οικονομικής επιφάνειας για την υποβολή προσφοράς
- την κεντροποίηση των αγορών (άρ. 40 και 41)
- την ενίσχυση στην χρήση των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών μέσω της ηλεκτρονικής διεξαγωγής των διαγωνιστικών διαδικασιών (άρ. 22, άρ. 36 για ΕΣΗΔΗΣ και άρ. 38 για ΚΗΜΔΗΣ) και της εισαγωγής νέων ηλεκτρονικών εργαλείων για τη σύναψη συμβάσεων (άρ. 33 για δυναμικά συστήματα αγορών, άρ. 34 για ηλεκτρονικούς πλειστηριασμούς και άρ. 35 για δυναμικά συστήματα αγορών)
- την προτυποποίηση διαδικασιών και εγγράφων
- την ενίσχυση του συστήματος έννομης προστασίας (άρ. 347 για τη σύσταση της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών)
- την προώθηση της καινοτομίας στον τομέα των δημοσίων (άρ. 31 για συμπράξεις καινοτομίας)

Συγκρούσεις συμφερόντων (αρ. 24)

Κατάσταση σύγκρουσης συμφερόντων σύμφωνα με το άρ. 24, συντρέχει ιδίως όταν μέλη του προσωπικού ή των οργάνων διοίκησης της αναθέτουσας αρχής έχουν, άμεσα ή έμμεσα, χρηματοοικονομικό, οικονομικό ή άλλο προσωπικό συμφέρον, το οποίο θα μπορούσε να εκληφθεί ως στοιχείο που θίγει την αμεροληψία και την ανεξαρτησία τους στο πλαίσιο της διαδικασίας σύναψης της σύμβασης.

Οι αναθέτουσες αρχές οφείλουν να λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα, για την πρόληψη, τον εντοπισμό και την επανόρθωση συγκρούσεων συμφερόντων που προκύπτουν κατά τη διεξαγωγή διαδικασιών σύναψης σύμβασης, τα οποία μπορεί να οδηγήσουν μέχρι και στον αποκλεισμό του υποψηφίου από τη διαδικασία.

Προσφορές με ασυνήθιστα χαμηλές τιμές (άρ. 313)

Μια προσφορά με ασυνήθιστα χαμηλή τιμή (Lowball offer) (Mikestewart, 2017) είναι αυτή που υπολείπεται σημαντικά της ζητούμενης τιμή της του αντικειμένου της. Η διαφορά αυτή μπορεί να οφείλεται στη χειραγώγηση των οικονομικών χαρακτηριστικών της διαδικασίας παρασκευής των προϊόντων ή των παρεχόμενων υπηρεσιών ή στη μη τήρηση των υποχρεώσεων του οικονομικού φορέα στους τομείς του περιβαλλοντικού, κοινωνικο-ασφαλιστικού και εργατικού δικαίου.

Κριτήριο ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων (άρ. 86)

Μοναδικό κριτήριο ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων ορίζεται αυτό της πλέον συμφέρουσας από οικονομικής άποψης προσφοράς³ και προσδιορίζεται στη βάση:

- Είτε της τιμής (πρόκειται για το κριτήριο ανάθεσης της χαμηλότερης τιμής)
 - Είτε του κόστους, με χρήση προσέγγισης αποτελεσματικότητας σε σχέση με το κόστος (όπως της κοστολόγησης του κύκλου ζωής)
 - Είτε της βέλτιστης σχέσης ποιότητας - τιμής, η οποία εκτιμάται βάσει κριτηρίων
- Σύμφωνα με την παράγραφο 7, το στοιχείο του κόστους μπορεί επίσης να λαμβάνει τη μορφή σταθερής τιμής ή κόστους βάσει του οποίου οι οικονομικοί φορείς θα ανταγωνίζονται αποκλειστικά και μόνον βάσει ποιοτικών κριτηρίων.

Σύμφωνα με την Κατευθυντήρια Οδηγία 11 της ΕΑΑΔΗΣΥ με θέμα "Κριτήρια ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων":

- Η επιλογή του κριτηρίου ανάθεσης της χαμηλότερης τιμής ενδείκνυται:

³ Όπως αναφέρει ο νόμος, προς αποφυγή σύγχυσης με το κριτήριο ανάθεσης που είναι σήμερα γνωστό ως «η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά» στα πδ 59/2007 και 60/2007, θα πρέπει να γίνεται χρήση διαφορετικού όρου για την κάλυψη αυτής της έννοιας, δηλαδή της «καλύτερης αναλογίας τιμής-ποιότητας».

α) σε συμβάσεις των οποίων το αντικείμενο περιγράφεται αναλυτικά και περιοριστικά στα έγγραφα διαγωνισμού και δεν επιτρέπουν στους υποψήφιους οικονομικούς φορείς να σχεδιάσουν διαφορετικές προτάσεις λύσεων,

β) σε απλές συμβάσεις, όπου η φύση και η ποιότητα των προσφερόμενων αγαθών ή υπηρεσιών δεν διαφέρουν ουσιωδώς μεταξύ τους και είναι σχετικά τυποποιημένα ή/ και παρουσιάζουν χαμηλό επίπεδο πολυπλοκότητας⁴.

- Η επιλογή ανάθεσης της βέλτιστης σχέσης ποιότητας - τιμής, η οποία εκτιμάται βάσει κριτηρίων, ενδείκνυται σε σύνθετες συμβάσεις ή συμβάσεις στις οποίες το ενδιαφέρον της αναθέτουσας αρχής δεν εξαντλείται στο αρχικό κόστος αγοράς του προϊόντος ή της υπηρεσίας (“up-front cost”), αλλά απαιτεί τη στάθμιση και άλλων παραμέτρων⁵. Επιπλέον, *"κάθε κριτήριο αξιολόγησης βαθμολογείται αυτόνομα με βάση τα στοιχεία της προσφοράς. Η βαθμολόγηση πρέπει να είναι πλήρως και ειδικά αιτιολογημένη και να περιλαμβάνει υποχρεωτικά, εκτός από τη βαθμολογία, και την λεκτική διατύπωση της κρίσης ανά κριτήριο"*⁶.
- Με την προσέγγιση εκτίμησης του κόστους καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής του έργου, η αναθέτουσα αρχή μπορεί να καταλήγει σε λύσεις με αμφίπλευρο κέρδος (π.χ. λιγότερο βλαπτικό προϊόν στο περιβάλλον και με το χαμηλότερο συνολικό κόστος).

Διαδικασίες

Ο νέος νόμος δίνει τη δυνατότητα αυξημένης προσφυγής στη διαπραγματεύση, που επιτρέπει στις αναθέτουσες αρχές να αποκτούν αγαθά και υπηρεσίες τα οποία ανταποκρίνονται καλύτερα στις ανάγκες τους, στην καλύτερη τιμή. Συνολικά προβλέπονται οι εξής διαγωνιστικές διαδικασίες (οι προϋποθέσεις επιλογής διαδικασίας ορίζονται στο άρ. 26):

- Ανοικτή διαδικασία (άρ. 27)

⁴ Παραδείγματα: ενδεικτικά, συμβάσεις προμήθειας καυσίμων, λιπαντικών ελαίων, αναλώσιμων (γραφικής ύλης, φωτοτυπικού χαρτιού, μελανιών, κτλ), Η/Υ, οθονών, επίπλων γραφείου, κλιματιστικών εγκαταστάσεων, εκτυπωτικών μηχανημάτων.

⁵ Παράδειγμα: Όταν αντικείμενο της σύμβασης είναι η αγορά ενός νέου συστήματος πληροφορικής για την αντικατάσταση του παλαιού, σημαντικοί παράγοντες για τον προσδιορισμό της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς είναι, εκτός από την τιμή αγοράς, η ποιότητα και τα τεχνικά χαρακτηριστικά του συστήματος, οι προσφερόμενες υπηρεσίες συντήρησης / τεχνικής υποστήριξης, η εκπαίδευση του προσωπικού που απαιτείται για τη λειτουργία του συστήματος.

⁶ Παρ. 11 του αρ. 86 του ν. 4412/2016

- Κλειστή διαδικασία (άρ. 28)
- Ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση (άρ. 29)
- Ανταγωνιστικός διάλογος⁷ (άρ. 30)
- Σύμπραξη καινοτομίας (άρ. 31)
- Προσφυγή στη διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση (άρ. 32)

Σύμφωνα με το άρθρο 116, για δημόσιες συμβάσεις κάτω των ορίων⁸ οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να προσφεύγουν εκτός από τις διαδικασίες που προβλέπονται στο άρθρο 26, σε συνοπτικούς διαγωνισμούς (άρ. 117) και απευθείας αναθέσεις προμηθειών (αρ. 118).

⁷ Σε ότι αφορά τη συγκεκριμένη διαδικασία, η ΕΑΑΔΗΣΥ εξέδωσε την Κατευθυντήρια Οδηγία 21 με θέμα "Ο ανταγωνιστικός διάλογος στις δημόσιες συμβάσεις".

⁸ Σύμφωνα με το άρθ. 2 του ν. 4412/2016, "ως «δημόσιες συμβάσεις κάτω των ορίων» [...] νοούνται οι δημόσιες συμβάσεις [...] των οποίων η εκτιμώμενη αξία εκτός φόρου προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) είναι κατώτερη από τα όρια της διάταξης των άρθρων 5 και 235, όπως ισχύουν κάθε φορά".

2. Θεσμικό πλαίσιο προμηθειών υγείας

2.1 Διοικητική δομή και οργάνωση του συστήματος υγείας

Το Υπουργείο Υγείας είναι ο κύριος υπεύθυνος για την ανάπτυξη των πολιτικών υγείας σε όλη την Ελλάδα. Οι υπηρεσίες Υγείας του ΕΣΥ υπάγονται διοικητικά σε Υγειονομικές Περιφέρειες (Υ.Πε.) που λειτουργούν ως επιτελικά όργανα, με αποστολή τον προγραμματισμό, το συντονισμό, την εποπτεία και τον έλεγχο στα όρια της οικείας Υγειονομικής Περιφέρειας, της λειτουργίας όλων των φορέων παροχής πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας Φροντίδας Υγείας. Η Πρωτοβάθμια Φροντίδα Υγείας παρέχεται από τις Τοπικές Μονάδες Υγείας (Το.Μ.Υ.), ενώ η Δευτεροβάθμια Φροντίδα Υγείας παρέχεται από τα Νοσοκομεία.

Όπως καταδεικνύεται από την εξέλιξη των διαθέσιμων στοιχείων, ο υγειονομικός τομέας στη χώρα μας να ταξινομείται σε υψηλό επίπεδο, μεταξύ των χωρών της ΕΕ και του ΟΟΣΑ, καθώς η σημαντική μεγέθυνση των ανθρώπινων υλικών και οικονομικών πόρων, έχει συμβάλει στη μετατροπή των υγειονομικών υπηρεσιών σε μια μεγάλη βιομηχανία ιατρικής περίθαλψης υψηλής οικονομικής σημασίας (Κυριόπουλος et al., 2012: 46, 70). Κύριο χαρακτηριστικό του αποτελεί ο μεγάλος βαθμός συγκεντρωτισμού και κρατικής ρυθμιστικής παρέμβασης, καθώς η χρηματοδότηση και η παροχή των υπηρεσιών υγείας είναι αντικείμενο ελέγχου της Κεντρικής Διοίκησης με κύριο, όχι όμως αποκλειστικό, εκφραστή το Υπουργείο Υγείας (Μπουρσανίδης, 2017). Οι επιδόσεις του υγειονομικού τομέα, ωστόσο, με βάση τα θεμελιώδη κριτήρια της πολιτικής υγείας (αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα, ισότητα) δεν κρίνονται επαρκείς (Κυριόπουλος et al., 2012: 46, 70).

2.2 Επιτροπή Προμηθειών Υγείας (Ε.Π.Υ.)

Η Επιτροπή Προμηθειών Υγείας (Ε.Π.Υ.)⁹ είναι η υπηρεσία του Υπουργείου Υγείας (Νόμος 3580/2007) που έχει την ευθύνη του στρατηγικού και επιχειρησιακού σχεδιασμού του συστήματος των δημοσίων προμηθειών Υγείας και τη διενέργεια κεντρικών διαγωνισμών, ως η Εθνική Κεντρική Αρχή Αγορών για δημόσιες

⁹ <http://www.moh.gov.gr/articles/epitroph-promhtheiwn-ygeias>

συμβάσεις προμήθειας ιατρο-τεχνολογικών, υγειονομικών, φαρμακευτικών αγαθών και συναφών υπηρεσιών, σύμφωνα με το άρθρο 41 του ν. 4412/2016.

Στις αρμοδιότητές της περιλαμβάνονται, ιδίως, η έγκριση των Προγραμμάτων Προμηθειών και Υπηρεσιών Υγείας, η τήρηση Παρατηρητηρίου Τιμών, η εκπόνηση ενιαίων τεχνικών προδιαγραφών, ο έλεγχος των συμβάσεων των δημοσίων προμηθειών υγείας και η έκδοση εγκυκλίων και οδηγιών για την ορθή εφαρμογή των νομοθετημάτων που αφορούν τις δημόσιες προμήθειες υγείας.

2.3 Παρατηρητήριο Τιμών

Το Παρατηρητήριο Τιμών αποτελεί ειδική διαδικτυακή εφαρμογή της Ε.Π.Υ. για τον έλεγχο και την παρακολούθηση των τιμών των αναλώσιμων και των προσθετικών υλικών, στις οποίες αγοράζουν τα Νοσοκομεία από το εμπόριο. Όλες οι πληροφορίες για τιμές και υλικά αναρτώνται στο διαδίκτυο, καθιστώντας τις προσβάσιμες από όλα τα νοσοκομεία της χώρας, τους προμηθευτές, τους πολίτες και με συγκεκριμένη μεθοδολογία, ώστε να εξασφαλίζεται ότι το υλικό δεν παραπέμπει («φωτογραφίζει») συγκεκριμένη προμηθεύτρια εταιρεία.

2.4. Εθνική Κεντρική Αρχή Προμηθειών Υγείας (Ε.Κ.Α.Π.Υ.)¹⁰

Με το νόμο 4472/2017 ιδρύθηκε η Εθνική Κεντρική Αρχή Προμηθειών Υγείας (Ε.Κ.Α.Π.Υ.). Σκοπός της Ε.Κ.Α.Π.Υ., σύμφωνα με το άρ. 22 του νόμου, είναι *"ο κεντρικός στρατηγικός και επιχειρησιακός σχεδιασμός του οικονομικού και εφοδιαστικού κύκλου προμήθειας προϊόντων και υπηρεσιών, του συστήματος υγείας, καθώς και η παρακολούθηση και ο έλεγχος της ανάλωσης στον τομέα της Δημόσιας Υγείας"*.

Η Ε.Κ.Α.Π.Υ. αποτελεί νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.) υπό την εποπτεία του Υπουργείου Υγείας και έχει σαν αρμοδιότητα τον προγραμματισμό των προμηθειών προϊόντων και υπηρεσιών που απαιτούνται για την κάλυψη των αναγκών όλων των Υγειονομικών Περιφερειών (Υ.Πε) της χώρας, των Νοσοκομείων και των Ν.Π.Δ.Δ. (όπως Ε.Κ.Α.Β., Ε.Ο.Φ, Ε.Ο.Π.Υ.Υ.) του Εθνικού Συστήματος Υγείας (Ε.Σ.Υ.), των στρατιωτικών νοσοκομείων και των νοσοκομείων που

¹⁰ Ν. 4472/2017

λειτουργούν ως Ν.Π.Ι.Δ, καθώς και των δημοσίων δομών παροχής υπηρεσιών Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας.

Η Ε.Κ.Α.Π.Υ. πρόκειται να αντικαταστήσει την Ε.Π.Υ., η οποία δυστυχώς δεν κατάφερε να επιτελέσει το ρόλο της ως Εθνική Κεντρική Αρχή Αγορών για δημόσιες συμβάσεις προμηθειών υγείας, ενώ θα ενσωματώσει και το Παρατηρητήριο Τιμών. Αναμένεται ο διορισμός του Διοικητικού Συμβουλίου της Αρχής σύμφωνα με το άρθρο 28 του νόμου 4472/2017, ώστε να εκκινήσουν οι διαδικασίες λειτουργίας της.

2.5 Ο προγραμματισμός προμηθειών των Νοσοκομειακών Μονάδων

Ο προγραμματισμός προμηθειών αποτελεί διαδικασία η οποία εξασφαλίζει την πρόβλεψη των αναγκών σε αγαθά και υπηρεσίες για το χρονικό διάστημα ενός έτους. Η διοίκηση του νοσοκομείου είναι υποχρεωμένη να συντάξει και να υποβάλει το ετήσιο Πρόγραμμα Προμηθειών Υπηρεσιών Υγείας (Π.Π.Υ.Υ.) (Αντωνοπούλου, 2014: 180). Προκειμένου να εγκριθεί το Π.Π.Υ.Υ. απαιτείται η κατάρτιση των τεχνικών προδιαγραφών της προμήθειας. Οι τεχνικές προδιαγραφές καταρτίζονται αρχικά από τριμελείς επιτροπές, αναρτώνται έπειτα σε ειδική πλατφόρμα για διαβούλευση, ώστε οι ενδιαφερόμενοι προμηθευτές να υποβάλλουν τις παρατηρήσεις τους και, μετά το πέρας της διαβούλευσης, λαμβάνει έγκριση από το Διοικητικό Συμβούλιο. Το Π.Π.Υ.Υ. υποβάλλεται έπειτα στην οικεία Υ.Πε και εν συνεχεία στην Ε.Π.Υ. για τελική έγκριση. Η διαγωνιστική διαδικασία ξεκινά μόλις λάβει το νοσοκομείο την έγκριση του Π.Π.Υ.Υ.

Σήμερα τα Νοσοκομεία διενεργούν διαγωνισμούς από τα Π.Π.Υ.Υ. των ετών 2014 και 2015, αφού από το 2015 δεν ζητήθηκε να καταρτισθούν νέα προγράμματα.

2.6. Οι δημόσιες συμβάσεις στον τομέα της υγείας

Σύμφωνα με την ετήσια έκθεση της ΕΑΑΔΗΣΥ για το 2015 (2016: 69-70), το σύστημα προμηθειών υγείας στην Ελλάδα είναι *"προβληματικό, γραφειοκρατικό, σπάταλο και ελάχιστα συμβατό με τις ανάγκες των φορέων των υπηρεσιών υγείας, ενώ εγκυμονεί σοβαρό κίνδυνο για σπατάλη πόρων και ενίσχυση της διαφθοράς"*. Ορισμένα από τα βασικά χαρακτηριστικά του συστήματος έχουν ως εξής (Ibid):

- Πολύπλοκο νομικό πλαίσιο

Το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο που διέπει τις προμήθειες και τις υπηρεσίες του τομέα είναι πολύπλοκο και αποτελείται από διάσπαρτες, συχνά αντιφατικές και διαρκώς τροποποιούμενες διατάξεις που καθιστούν δυσχερή την κατανόηση και εφαρμογή του. Οι κυριότερες νομοθετικές ρυθμίσεις που αφορούν τις προμήθειες υγείας είναι οι νόμοι 3580/2007 και 3918/2011.

- Υποστελέχωση των αρμόδιων υπηρεσιών και ελλιπής κατάρτιση του προσωπικού

Οι δυσμενείς συνέπειες της πολυνομίας μεγεθύνονται από την ελλιπή κατάρτιση των στελεχών των αρμόδιων υπηρεσιών, καθώς και από τη υποστελέχωσή τους.

- Απουσία προγραμματισμού και επιστημονικής τεκμηρίωσης

Η λήψη αποφάσεων και η διαμόρφωση πολιτικών για τις προμήθειες στον τομέα της υγείας στηρίζεται ως επί το πλείστον σε εμπειρικά στοιχεία, χωρίς επιστημονική τεκμηρίωση και χωρίς στοιχειώδη προγραμματισμό. Επίσης, παρατηρούνται σημαντικές καθυστερήσεις στην εκτέλεση και υλοποίηση προγραμμάτων προμηθειών λόγω της λήξης της θητείας των μελών των αρμοδίων οργάνων για τις διοικήσεις των φορέων.

- Ολιγοπωλιακή δομή της αγοράς

Η ύπαρξη ολιγοπωλιακών ή και μονοπωλιακών καταστάσεων στην αγορά των υπηρεσιών υγείας, έχει σαν αποτέλεσμα ορισμένοι διαγωνισμοί να αποβαίνουν άγονοι στο σύνολό τους ή για τμήματα αυτών.

- Σημαντικές δυσκολίες στη χρήση νέων μεθόδων ανάθεσης

Χαμηλό επίπεδο τεχνογνωσίας στη διενέργεια διαγωνιστικών διαδικασιών με τις μεθόδους της συμφωνίας-πλαίσιο και των δυναμικών συστημάτων αγοράς.

- Προβλήματα στη λειτουργία του Παρατηρητηρίου Τιμών

Σημαντικά προβλήματα σημειώθηκαν στη χρήση του Παρατηρητηρίου Τιμών, μεταξύ των οποίων η πολλαπλή περιγραφή ενός είδους, η έλλειψη κωδικοποίησης των ειδών, καθώς και η ύπαρξη ελλιπών και μη επικαιροποιημένων πληροφοριών.

- Έλλειψη ενιαίων τεχνικών προδιαγραφών και κωδικοποίησης υλικών και υπηρεσιών καθώς και απουσία πρότυπων τευχών διακηρύξεων

Η έλλειψη ενιαίων τεχνικών προδιαγραφών και κωδικοποίησης υλικών και υπηρεσιών καθώς και η απουσία προτύπων τευχών διακηρύξεων και η σύνταξη διακηρύξεων από κάθε αναθέτουσα αρχή βάσει παλαιότερων διακηρύξεων, έχει ως αποτέλεσμα να εμφανίζεται ποικιλομορφία στις διακηρύξεις των φορέων υγείας, η οποία συχνά εντοπίζεται και ως προς τυπικούς όρους και τις απαιτήσεις των φορέων, με αποτέλεσμα να δημιουργείται δυσκολία στην προσπέλαση και στην κατανόηση των υποχρεώσεων που θέτουν από πλευράς οικονομικών φορέων, παράγοντας που λειτουργεί άλλοτε αποτρεπτικά από τη συμμετοχή στη διαγωνιστική διαδικασία και άλλοτε έχοντας ως αποτέλεσμα τον αποκλεισμό του οικονομικού φορέα για τυπικούς και μόνο λόγους.

- Έλλειψη των αναγκαίων πιστώσεων

Παρατηρείται ανακολουθία των εγκεκριμένων πιστώσεων του έτους που θα υλοποιηθεί η δαπάνη με την προϋπολογισθείσα αξία του αιτήματος όπως αυτή ήταν εγγεγραμμένη στο πρόγραμμα προμηθειών που διενεργήθηκε, με αποτέλεσμα πολλές φορές την ακύρωση του αποτελέσματος του διαγωνισμού.

- Επαναξιολόγηση του τρόπου λειτουργίας του Π.Π.Υ.Υ.

Ενώ σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 3580/2007, το Πρόγραμμα Προμηθειών στοχεύει στην κάλυψη των αναγκών του επόμενου έτους, η υλοποίησή του τελικώς λαμβάνει χώρα ενδεχομένως και χρόνια αργότερα. Αυτό καθιστά παρωχημένες κατά κανόνα τις προδιαγραφές των υλικών και τις ποσότητες, αλλά και τις προϋπολογισθείσες αξίες των αναγκών. Σήμερα τα Νοσοκομεία διενεργούν

διαγωνισμούς από τα Π.Π.Υ.Υ. των ετών 2014 και 2015, αφού από το 2015 δεν ζητήθηκε να καταρτισθούν νέα προγράμματα.

2.7 Η διαφθορά στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων υγείας

Σύμφωνα με τα στοιχεία της Ευρωπαϊκή Επιτροπής (2013: 148), το 10-25% των δημοσίων προμηθειών που δαπανάται παγκοσμίως στην υγεία (ιατρικά μηχανήματα και φαρμακευτικά προϊόντα) χάνεται σε πρακτικές διαφθοράς. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2013: 146). Η διαφθορά στη διαδικασία των προμηθειών βρίσκεται μεταξύ των κυρίαρχων τύπων διαφθοράς στα συστήματα υγείας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και περιλαμβάνει σύγκρουση συμφερόντων και συνέργιες μεταξύ ανταγωνιστικών εταιρειών, καθώς και μορφές δωροδοκίας με τη μορφή χρηματοδότησης ιατρικού εξοπλισμού και εγκαταστάσεων εκπαίδευσης ή έρευνας.

2.7.1 Απευθείας αναθέσεις

Σύμφωνα με ενημερωτικό σημείωμα του Τμήματος Παρακολούθησης και Ελέγχου της Ε.Π.Υ. (με αριθμό πρωτοκόλλου 5239/2015), *"ένα σημαντικό μέρος των προμηθειών υλικών και υπηρεσιών των δημοσίων φορέων υγείας, τα οποία είναι ενταγμένα στο Π.Π.Υ.Υ. του έτους 2010 και τα Π.Π.Φ.Υ.Υ. των ετών 2011 και 2012, έχουν διενεργηθεί δυνάμει απευθείας αναθέσεων"*¹¹.

Η διαδικασία της απευθείας ανάθεσης, η οποία δεν είναι διαγωνιστική διαδικασία, στοχεύει στην προμήθεια μικρής ποσότητας προϊόντων ή μικρής διάρκειας υπηρεσιών και γι' αυτό το λόγο, οι τιμές που επιτυγχάνουν οι δημόσιοι φορείς υγείας κατά τη διαδικασία της απευθείας ανάθεσης είναι κατά κανόνα μεγαλύτερες σε σύγκριση με αυτές που επιτυγχάνονται σε τακτικούς διαγωνισμούς. Για το λόγο αυτό, η αρχή του ελεύθερου ανταγωνισμού επιβάλλει οι διαδικασίες προμήθειας να διεξάγονται βάσει διαγωνιστικών διαδικασιών και απαγορεύει την αδικαιολόγητη καταφυγή στη διαδικασία της απευθείας ανάθεσης. Σύμφωνα με την

¹¹ Το με αριθμό πρωτοκόλλου 5239/2015 ενημερωτικό σημείωμα του Τμήματος Παρακολούθησης και Ελέγχου της Ε.Π.Υ. αναφέρεται στην εγκύκλιο της Ε.Π.Υ. με τίτλο "Αποφυγή απευθείας ανάθεσης προμηθειών – Δυνατότητα διενέργειας διαγωνισμών επί τη βάσει προσυμφωνημένου ποσοστού επιμερισμού της συνολικής αξίας των συμβάσεων και με κριτήριο κατακύρωσης τη συμφερότερη από οικονομική άποψη προσφορά – Δυνατότητα χρήσης τεχνικών και προδιαγραφών και προτύπων από τους λοιπούς δημόσιους φορείς υγείας πέραν αυτού που τις εκπόνησε".

κατευθυντήρια οδηγία 9/2015 της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ., "η αδικαιολόγητη καταφυγή στη διαδικασία της απευθείας ανάθεσης, συνιστά δείκτη διαφθοράς της δημοσίας διοίκησης".

Προκειμένου να αποφευχθεί η απευθείας ανάθεση προμηθειών, η Επιτροπή Προμηθειών Υγείας εξέδωσε εγκύκλιο σύμφωνα με την οποία, οι δημόσιοι φορείς υγείας οφείλουν να προγραμματίζουν τις ανάγκες τους σε υλικά και υπηρεσίες, ούτως ώστε να διενεργούν τακτικούς διαγωνισμούς για την κάλυψη των αναγκών τους και να καταφεύγουν στη διαδικασία της απευθείας ανάθεσης προμήθειας υλικών και υπηρεσιών μόνον στις εξαιρετικές περιπτώσεις που επιτρέπει ο νόμος.

Παρ'όλα αυτά, προκειμένου να καταστεί δυνατή από το Ελεγκτικό Συνέδριο η εξόφληση των οφειλών των Υ.Πε. και των νοσοκομείων που προέρχονται από απευθείας αναθέσεις (για τις οποίες υπάρχουν οι αντίστοιχες πιστώσεις στους προϋπολογισμούς του) το Υπουργείο Υγείας με νομοθετικές παρεμβάσεις νομιμοποιεί τις σχετικές ληξιπρόθεσμες δαπάνες ¹².

2.7.2 Πρόληψη της διαφθοράς

Η συστηματική διαφθορά θα πρέπει να προλαμβάνεται και να καταπολεμείται με κατάλληλη νομοθεσία, αποτελεσματική επιβολή των μέτρων κατά της διαφθοράς, αλλαγές στο σύστημα υγείας και στα συστήματα επιτήρησής του. Γενικότερα μέτρα που μπορούν να μειώσουν τους κινδύνους της διαφθοράς στις προμήθειες του τομέα υγείας είναι:

- Η δημιουργία ικανών, αξιόπιστων και ανεξάρτητων ελεγκτικών μηχανισμών
- Η θέσπιση σταθερών και κεντροκοιμημένων συστημάτων προμηθειών¹³
- Ο καθορισμός επιπέδου τιμών
- Η δημιουργία ανοιχτής γραμμής αναφοράς φαινομένων διαφθοράς και απάτης ιδίως για πιο στοχευμένη αντιμετώπιση μεμονωμένων φαινομένων διαφθοράς¹⁴

¹² Βλ. ενδεικτικά την υπ' αριθμ. 749/67 τροπολογία του νόμου 4432/2016 που νομιμοποιεί τις ληξιπρόθεσμες δαπάνες των απευθείας αναθέσεων έως 31/10/2016.

¹³ Σε ορισμένα συστήματα υγείας, ωστόσο, προωθείται η αποκέντρωση, ως ένας τρόπος πρόληψης της διαφθοράς στις προμήθειες του τομέα υγείας, καθώς τα κεντρικά συστήματα προμηθειών μπορεί να αποτελούν εύκολους στόχους για τις ομάδες συμφερόντων και για μεθόδους διαφθοράς με πολιτικό υπόβαθρο. Επιπρόσθετα, τα φαρμακευτικά προϊόντα μπορεί να είναι πλέον κατάλληλα για πιο κεντρικές πολιτικές διαφθοράς από ό,τι τα ιατρικά μηχανήματα (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2013: 148).

¹⁴ Η πρακτική αυτή είναι γνωστή ως "whistleblowing" και αποτελεί εργαλείο ενάντια στη διαφθορά και την απάτη. Μια πρόσφατη έρευνα για τις δημόσιες προμήθειες στην ΕΕ αναφέρει πως τα οφέλη από την εγκαθίδρυση μηχανισμών προστασίας των "whistleblowers" είναι πολλαπλάσια του κόστους

Η υποχρεωτική δημοσιότητα, η διαφάνεια, η αντικειμενικότητα και η αμεροληψία¹⁵ της αναθέτουσας αρχής σε όλα τα στάδια της διαδικασίας ανάθεσης και ιδίως κατά το προσυμβατικό στάδιο της επιλογής υποψηφίων είναι κομβικής σημασίας, ώστε:

α) να καθίσταται δυνατή η παροχή ίσων ευκαιριών στους υποβάλλοντες προσφορά, με σκοπό τη βελτιστοποίηση της ποιότητα των προσφορών αγαθών και υπηρεσιών¹⁶

β) να προλαμβάνεται η σύγκρουση συμφερόντων που προκύπτει όταν μέλη του προσωπικού της αναθέτουσας αρχής τα οποία συμμετέχουν στη διεξαγωγή της διαδικασίας προμήθειας έχουν, άμεσα ή έμμεσα, χρηματοοικονομικό, οικονομικό ή άλλο προσωπικό συμφέρον που θα μπορούσε να εκληφθεί ως στοιχείο που θίγει την αμεροληψία και την ανεξαρτησία τους στο πλαίσιο της διαδικασίας προμήθειας.

αυτών (Osservatorio Balcani e Caucaso, 2017). Μέχρι στιγμής δεν υπάρχει ευρωπαϊκή ρύθμιση επί του θέματος, ενώ το σχετικό ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στις 24/10/2014, δεν έχει δεσμευτικό χαρακτήρα (Osservatorio Balcani e Caucaso, 2017). Σύμφωνα με έκθεση της Διεθνούς Διαφάνειας (Transparency International, 2013), η Ελλάδα συγκαταλέγεται στις χώρες χωρίς ή με πολύ περιορισμένη προστασία για καταγγελίες διαφθοράς.

¹⁵ Άρθρο 7 Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ν.2690/1999).

¹⁶ Ωστόσο υποστηρίζεται και η άποψη ότι η διαφάνεια πριν από τη σύναψη της δημόσιας σύμβασης ενδεχόμενα να είναι ζημιόγonos, αφού προκαλεί τις επιχειρήσεις να ευθυγραμμιστούν με τους ανταγωνιστές τους αντί να παρουσιάσουν μια προσφορά συμβατή με τις δικές τους δυνατότητες.

3. Η διαχείριση ρίσκου στη διαδικασία δημοσίων προμηθειών (Risk Management)

3.1. Το έργο στις δημόσιες συμβάσεις

Η έναρξη ενός δημόσιου Έργου συνδέεται στενά με τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων, καθώς εάν ένας δημόσιος φορέας σκοπεύει να υλοποιήσει ένα συγκεκριμένο Έργο, θα χρειαστεί να προβεί στην αντίστοιχη αγορά τεχνικών έργων, προμηθειών ή υπηρεσιών (Κυπριακή Δημοκρατία, 2008).

3.1.1 Ορισμός του έργου

Το έργο ορίζεται γενικά ως *«μία προσωρινή προσπάθεια που αναλαμβάνεται για την παραγωγή ενός μοναδικού αποτελέσματος»* (Ibid) ή *«στη δημιουργία ενός μοναδικού προϊόντος ή υπηρεσίας»* (Wikipedia, 2017). Έργο υφίσταται μόνον αφού ληφθεί η απόφαση να αντιμετωπιστεί μία συγκεκριμένη ανάγκη, όταν υπάρξει διαθέσιμη χρηματοδότηση για να υποστηρίξει την εκτέλεσή του και όταν υπάρξουν ορισμένοι μετρήσιμοι σκοποί και στόχοι (Κυπριακή Δημοκρατία, 2008).

Ένα Έργο χαρακτηρίζεται από τρεις κύριες και αλληλεξαρτώμενες διαστάσεις, γνωστές ως "μαγικό τρίγωνο": το χρόνο, την ποιότητα και τον προϋπολογισμό (Ibid).

3.1.2 Κύκλος Ζωής Έργου

Ένα Έργο, ως μία μοναδική δραστηριότητα που κατά κανόνα δεν επαναλαμβάνεται, έχει μία καθορισμένη αρχή και ένα καθορισμένο τέλος. Ανεξάρτητα από το αντικείμενο ή την πολυπλοκότητά του, κάθε Έργο διέρχεται από μία σειρά φάσεων κατά τη διάρκεια της ζωής του (Ibid).

Ο Κύκλος Ζωής Έργου (Project Life Cycle) αναφέρεται σε μία λογική ακολουθία δραστηριοτήτων για την επίτευξη των σκοπών ή στόχων του Έργου και αποτελείται από τέσσερις βασικές φάσεις: την Έναρξη, τον Προγραμματισμό, την Εκτέλεση και Έλεγχο και τέλος το Κλείσιμο του Έργου (Ibid).

3.2 Το ρίσκο στη διαδικασία δημοσίων προμηθειών

3.2.1 Ορισμός του ρίσκου

Το ρίσκο ενός έργου είναι ένα αβέβαιο γεγονός ή κατάσταση που, εάν συμβεί, έχει θετική ή αρνητική επίδραση στους αντικειμενικούς σκοπούς του έργου (Project Management Institute, 2009). Οι τελευταίοι περιλαμβάνουν το αντικείμενο (scope), το χρονοδιάγραμμα (schedule), το κόστος (cost) και την ποιότητα (quality) του έργου. Ο ορισμός περιλαμβάνει δύο διαστάσεις-κλειδιά του ρίσκου, την αβεβαιότητα και την επίδραση στους αντικειμενικούς σκοπούς του έργου (Ibid).

3.2.2 Διαχείριση ρίσκων Έργου (Project Risk Management)

Προκειμένου οι οργανισμοί να αυξήσουν πιθανότητα και τον αντίκτυπο των θετικών γεγονότων και να μειώσουν την πιθανότητα και τον αντίκτυπο των αρνητικών γεγονότων σε ένα έργο, χρησιμοποιούν την προσέγγιση της Διαχείρισης Ρίσκων του Έργου. Η Διαχείριση Ρίσκου του Έργου περιλαμβάνει τις διαδικασίες που αφορούν το σχεδιασμό, την αναγνώριση, την αντίδραση, την παρακολούθηση και τον έλεγχο της διαχείρισης ρίσκου σε ένα έργο. Οι κίνδυνοι υπάρχουν μόνο σε σχέση με τους αντικειμενικούς στόχους. Είναι παρόλα αυτά απαραίτητο στην αρχή της διαδικασίας Διαχείρισης Ρίσκου του Έργου να καθορίζονται ξεκάθαρα οι αντικειμενικοί σκοποί (Ibid).

Η προσέγγιση της Διαχείρισης ρίσκων Έργου είναι εφαρμόσιμη καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής του έργου. Όσο νωρίτερα αναγνωρίζονται τα ρίσκα στον κύκλο ζωής του έργου, τόσο πιο ρεαλιστικά είναι τα σχέδια και οι προσδοκίες των αποτελεσμάτων του έργου. Οι διαδικασίες διαχείρισης του ρίσκου πρέπει να παρακολουθούν τις αλλαγές που υφίσταται το έργο, αναφορικά νέα ρίσκα που μπορεί να ανακύψουν, ώστε να αναπτύξουν τα κατάλληλα μέτρα αντίδρασης σε αυτά (Ibid).

3.2.3 Σχεδιασμός της Διαχείρισης Ρίσκου

Σκοπός του σχεδιασμού της διαδικασίας Διαχείρισης Ρίσκου είναι η ανάπτυξη μιας συνολικής στρατηγικής Διαχείρισης Ρίσκου για το έργο, προκειμένου να αποφασιστεί πώς οι διαδικασίες της διαχείρισης κινδύνων μπορούν να εκτελεστούν,

σε σχέση και με τις άλλες δραστηριότητες της διαχείρισης του έργου. Ο σχεδιασμός της διαδικασίας Διαχείρισης Ρίσκου πρέπει να εκτελείται στα πρώτα στάδια του συνολικού σχεδιασμού του έργου, ώστε να ενσωματώνεται στο συνολικό σχέδιο διαχείρισης του έργου. Το σχέδιο διαχείρισης κινδύνου μπορεί έπειτα να χρειαστεί να προσαρμοστεί καθώς οι ανάγκες του έργου και των ενδιαφερόμενων μερών αλλάζουν (Ibid).

3.2.4 Αναγνώριση του ρίσκου

Σε κάθε προμήθεια υπάρχει μια ποικιλία ρίσκων που εμφανίζονται από εσωτερικές και εξωτερικές πηγές που πρέπει να αξιολογηθούν. Είναι σημαντικό να αναγνωρίσουμε που εντοπίζεται το ρίσκο, καθώς μπορεί να είναι στρατηγικό ή λειτουργικό (CIPS & NIGP, 2012).

Στρατηγικό (εξωτερικό) ονομάζεται το ρίσκο που σχετίζεται με τους μέσοπρόθεσμους και μακροπρόθεσμους στόχους (goals) και αντικειμενικούς σκοπούς (objectives) του οργανισμού. Το στρατηγικό ρίσκο μπορεί να είναι:

- Πολιτικό (Political): σχετίζεται με το πολιτικό περιβάλλον (πχ αντίκτυπος κοινωνικών αναταραχών)
- Οικονομικό (Economic): σχετίζεται με τους παράγοντες του (μακρο)οικονομικού περιβάλλοντος (πχ αποτυχία πρόβλεψης των συνεπειών της μεταβολής της συναλλαγματικής ισοτιμίας)
- Κοινωνικό (Social): σχετίζεται με κοινωνικά δεδομένα, όπως τα δημογραφικά (πχ γήρανση του πληθυσμού)
- Τεχνολογικό (Technological): σχετίζεται με τις τεχνολογικές εξελίξεις (πχ αδυναμία προστασίας ηλεκτρονικών δεδομένων)
- Νομικό/Ρυθμιστικό (Legislative/ Regulatory): σχετίζεται με τις αλλαγές στο νομοθετικό πλαίσιο (πχ ενσωμάτωση ευρωπαϊκής οδηγίας)
- Ανταγωνισμού (Competitive): επηρεάζει το κόστος, την ποιότητα και την ανταγωνιστικότητα μιας υπηρεσίας (πχ ανταγωνιστικό πλεονέκτημα)
- Πελάτη/πολίτη (Customer/ Citizen): σχετίζεται με την αποτυχία εκπλήρωσης των προσδοκιών του πελάτη/πολίτη (πχ την απαίτηση για βελτίωση των δημοσίων συγκοινωνιών)

Λειτουργικό (εσωτερικό) ονομάζεται το ρίσκο που αντιμετωπίζουν τα στελέχη και το προσωπικό του οργανισμού κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους.

Το λειτουργικό ρίσκο μπορεί να είναι:

- Επαγγελματικό (Professional): ρίσκο που σχετίζεται με τη διαδικασία των προμηθειών (πχ αποτυχία σχεδιασμού και εκτέλεσης αξιόπιστης διαδικασίας προμηθειών)
- Χρηματοοικονομικό (Financial): ρίσκο που σχετίζεται με την αποτυχία επίτευξης της πιο συμφέρουσας προμήθειας (πχ δε λαμβάνονται υπόψιν όλα τα κόστη του κύκλου ζωής του έργου)
- Νομικό (Legal): ρίσκο που σχετίζεται με την παραβίαση του νομικού πλαισίου (πχ μη συμπερίληψη προβλεπόμενων όρων στη σύμβαση)
- Φυσικό (Physical): ρίσκο που σχετίζεται με την υγιεινή και ασφάλεια (πχ αποτυχία προμήθειας κατάλληλων προϊόντων καθαρισμού)
- Συμβατικό (Contractual): ρίσκο που σχετίζεται με την αδυναμία των συμβαλλόμενων να ανταποκριθούν στο συμφωνημένο κόστος και προδιαγραφή των προϊόντων ή υπηρεσιών (πχ παράδοση ληγμένων τροφίμων)
- Τεχνολογικό (Technological): ρίσκο που σχετίζεται με την αξιοπιστία του τεχνολογικού εξοπλισμού (πχ αξιοπιστία του συστήματος ηλεκτρονικών προμηθειών)
- Περιβαλλοντικό (Environmental): ρίσκο που σχετίζεται με τη μόλυνση και την ενεργειακή επάρκεια (πχ προμήθεια βλαπτικών για το περιβάλλον προϊόντων)

3.2.5 Εργαλεία και οι τεχνικές αναγνώρισης του ρίσκου

Τα εργαλεία και οι τεχνικές που χρησιμοποιούνται για τη διαδικασία αναγνώρισης των ρίσκων περιλαμβάνουν την ιστορική ανασκόπηση προηγούμενου ρίσκου, σχετικού και συγκρίσιμου με το τρέχον έργο (παρελθόν), εκτιμήσεις που βασίζονται καθαρά στην εξέταση του υπό εκτέλεση έργου (παρόν) και τεχνικές πρόβλεψης ρίσκου που μπορεί δυνητικά να επηρεάσουν το έργο (μέλλον). Προκειμένου να αποκαλυφθούν όλα τα ρίσκα που μπορεί να προκύψουν στον κύκλο ζωής του έργου, θα πρέπει να χρησιμοποιείται ένας συνδυασμός από τα εργαλεία και τις τεχνικές αυτές.

Επιπλέον, αναγνώριση του ρίσκου θα πρέπει (Project Management Institute, 2009):

- να εκτελείται όσο πιο νωρίς είναι δυνατόν στον κύκλο ζωής του έργου,
- να επαναλαμβάνεται περιοδικά κατά τη διάρκεια του κύκλου ζωής του έργου,
- να επιτρέπει την αναγνώριση του ρίσκου ανά πάσα στιγμή,
- να βεβαιώνει ότι όσο το δυνατόν περισσότερες αβεβαιότητες που μπορεί να επηρεάσουν τους αντικειμενικούς σκοπούς του έργου έχουν αναγνωρισθεί
- να είναι αντικειμενική και να λαμβάνει υπόψιν όλες τις οπτικές
- να έχει μελετήσει κατάλληλα, πέρα από τους κινδύνους, και τις δυνητικές ευκαιρίες

3.2.6 Ποιοτική και ποσοτική ανάλυση ρίσκων

Αφού γίνει η αναγνώριση των ρίσκων, αυτά στη συνέχεια αξιολογούνται με τη χρήση ποιοτικών και ποσοτικών. Οι ποιοτικές μέθοδοι βασίζονται στη συλλογή και ανάλυση δεδομένων με σκοπό την ιεράρχηση των ρίσκων βάσει της πιθανότητάς τους να συμβούν και του αντίκτυπού τους στους αντικειμενικούς σκοπούς του έργου. Οι ποσοτικές μέθοδοι χρησιμοποιούνται για την αριθμητική εκτίμηση της συνολικής επίδρασης του ρίσκου στους αντικειμενικούς σκοπούς του έργου (Ibid).

3.3 Σχέδιο αντίδρασης στο ρίσκο

Η αναγνώριση του ρίσκου, ο υπολογισμός της πιθανότητας και του αντίκτυπού του θα πρέπει να οδηγούν σε ένα σχέδιο διαχείρισης ρίσκων που επιμερίζει τα αναγνωρισμένα ρίσκα κατάλληλα (CIPS & NIGP, 2012). Το σχέδιο αντίδρασης στο ρίσκο περιλαμβάνει τις αποτελεσματικές δράσεις απόκρισης που είναι κατάλληλες για την προτεραιότητα των μεμονομένων ρίσκων και προς το συνολικό ρίσκο του έργου. Ο οργανισμός έχει να επιλέξει ανάμεσα στις εξής στρατηγικές αντίδρασης στο αρνητικό ρίσκο (απειλές) ή στο θετικό (ευκαιρίες). Κρίσιμοι παράγοντες επιτυχίας για τη διαδικασία του σχεδίου αντίδρασης στον ρίσκο είναι μεταξύ άλλων ο προσδιορισμός του χρόνου της αντίδρασης, η συσχέτιση ρίσκου και της αντίδρασης και η παροχή πόρων και κονδυλίων (Project Management Institute, 2009).

3.3.1 Στρατηγικές αντίδρασης στις απειλές

Η επιλογή της στρατηγικής αντίδρασης στις απειλές εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από την Ανάλυση Κόστους-Οφέλους της αντίδρασης, ώστε προσδιοριστεί το καθαρό όφελος (οφέλη μείον κόστος) από την εκάστοτε επιλογή. Οι διαθέσιμες στρατηγικές είναι οι εξής (Ibid):

- Αποφυγή μιας απειλής μέσω συμβατικών όρων που εκμηδενίζουν τον αντίκτυπό της (πχ προαπαιτούμενη επάρκεια παγίου κεφαλαίου του προμηθευτή)
- Μεταφορά μιας απειλής στον προμηθευτή μέσω της ασφάλισης του κινδύνου (πχ με την επιλογή εταιρείας παροχής υπηρεσιών security που ασφαλίζει το ποσό των χρηματαποστολών)
- Περιορισμός μιας απειλής μέσω συμβατικών όρων που διαμοιράζουν του αντίκτυπου του κινδύνου (πχ απαλλαγή ποινής του προμηθευτή για κινδύνους λόγω ανωτέρας βίας)
- Αποδοχή μιας απειλής, όταν το κόστος αποφυγής, μεταφοράς ή περιορισμού της είναι μεγαλύτερο από το αντίστοιχο όφελος (πχ

3.3.2 Στρατηγικές αντίδρασης στις ευκαιρίες

Αντίστοιχα με τις στρατηγικές αντίδρασης στις απειλές, οι διαθέσιμες στρατηγικές που αφορούν την αντίδραση στις ευκαιρίες είναι οι εξής:

- Αξιοποίηση μιας ευκαιρίας
- Διαμοιρασμός μιας ευκαιρίας
- Ενίσχυση μιας ευκαιρίας
- Αποδοχή μιας ευκαιρίας

3.4 Παρακολούθηση και έλεγχος ρίσκου

Ο σκοπός και αντικειμενικοί στόχοι της παρακολούθησης και του ελέγχου του ρίσκου είναι να εντοπίσουν τα αναγνωρισμένα ρίσκα, να αναγνωρίσουν νέα και να βεβαιώσουν ότι τα σχέδια αντίδρασης στο ρίσκο εκτελούνται στον κατάλληλο χρόνο και να αποτιμήσουν την αποτελεσματικότητά τους κατά τη διάρκεια του κύκλου ζωής του έργου (Ibid).

4. Συμπεράσματα θεωρητικού πλαισίου

Ο τομέας της δημόσιας υγείας εμφανίζει ορισμένα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τα οποία επηρεάζουν τη διαδικασία δημοσίων προμηθειών στο συγκεκριμένο τομέα.

Αυτά είναι μεταξύ άλλων:

- Η διενέργεια διαγωνισμών στα νοσοκομεία από τα Π.Π.Υ.Υ. των ετών 2014 και 2015
- Η διενέργεια σημαντικού μέρους των προμηθειών υλικών και υπηρεσιών με απευθείας αναθέσεις

Με δεδομένους όλους τους παραπάνω παράγοντες δημιουργίας πρόσθετου κινδύνου στη διαδικασία προμηθειών στον τομέα της δημόσιας υγείας, η διαδικασία της Διαχείριση Ρίσκου που θα εκπονήσει η αναθέτουσα αρχή οφείλει:

- Να αναγνωρίζει τα ρίσκα όσο πιο νωρίς είναι δυνατόν στον κύκλο ζωής του έργου
- Να επαναλαμβάνεται περιοδικά κατά τη διάρκεια του κύκλου ζωής του έργου
- Να περιλαμβάνει την ιστορική ανασκόπηση προηγούμενων ρίσκων, σχετικών και συγκρίσιμων με το τρέχον έργο
- Να αξιολογεί το καθαρό όφελος που επιφέρει η εκάστοτε επιλογή στρατηγικής αντίδρασης στις απειλές (αποφυγή, μεταφορά, περιορισμός, αποδοχή)
- Να αναπτύξει στρατηγικές αναγνώρισης και αντίδρασης στις ευκαιρίες (αξιοποίηση, διαμοιρασμός, ενίσχυση, αποδοχή)

Σημαντικό εργαλείο στην αντιμετώπιση των ρίσκων αποτελούν οι καινοτομίες του νόμου 4412/2016 όπως:

- Η καθιέρωση της ηλεκτρονικής διεξαγωγής των διαγωνιστικών διαδικασιών που ενισχύει τη δημοσιότητα, τη διαφάνεια, την αντικειμενικότητα και την αμεροληψία κατά το προσυμβατικό στάδιο της επιλογής υποψηφίων
- Η καθιέρωση ως μοναδικού κριτηρίου ανάθεσης αυτού της πλέον συμφέρουσας από οικονομικής άποψης προσφοράς και της δυνατότητας επιλογής και την αναθέτουσα αρχή της βάσης του κριτηρίου ανάθεσης (τιμή, της κοστολόγησης του κύκλου ζωής, βέλτιστη σχέση ποιότητας - τιμής, αποκλειστικά και μόνον βάσει ποιοτικών κριτηρίων), ανάλογα με το βαθμό πολυπλοκότητας του έργου.

ΜΕΡΟΣ ΙΙ: ΕΜΠΕΙΡΙΚΗ ΕΡΕΥΝΑ

5 Περιγραφή της εμπειρικής έρευνας

5.1 Σκοπός της έρευνας

Σκοπός της παρούσας έρευνας είναι: α) να εντοπίσει ποια από τα ρίσκα της διεθνούς βιβλιογραφίας σχετικά με τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων παρουσιάζονται κατά την αντίστοιχη διαδικασία του τομέα δημόσιας υγείας στη χώρα μας και β) να καταγραφούν οι τρόποι πρόληψης και αντιμετώπισης των ρίσκων αυτών.

5.2 Μεθοδολογία της έρευνας

Προκειμένου να εντοπιστούν τα ρίσκα σχετικά με τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων στον τομέα δημόσιας υγείας και να καταγραφούν οι τρόποι πρόληψης και αντιμετώπισής τους, ακολουθήθηκε η μέθοδος της ποιοτικής έρευνας με τη χρήση δομημένου ερωτηματολογίου.

5.3 Περιεχόμενο ερωτηματολογίου

Το ερωτηματολόγιο της έρευνας¹⁷ σχεδιάστηκε με βάση το Checklist of Potential Risks - Goods and Services Procurement Process (The Procurement Classroom, 2017) και περιελάμβανε συνολικά έντεκα (11) ερωτήσεις ανοιχτού τύπου που συνοδεύονταν από ενδεικτικές απαντήσεις (με σκοπό την καθοδήγηση του ερωτώμενου στοχευμένα στην εκάστοτε ερώτηση).

Οι έξι (6) πρώτες αφορούσαν τα ρίσκα που μπορούσαν να προκύψουν και τους τρόπους πρόληψής τους στα εξής στάδια της σύμβασης:

1. Αναγνώρισης της ανάγκης της προμήθειας
2. Καθορισμού των τεχνικών προδιαγραφών της προμήθειας
3. Πρόσκλησης για υποβολή προσφορών των προσφορών
4. Αξιολόγησης των προσφορών

¹⁷ Παρατίθεται στο Παράρτημα της παρούσας εργασίας.

5. Διαδικασίας της διαπραγμάτευσης
6. Διοίκησης της εκτέλεσης της σύμβασης

Η έβδομη (7) ερώτηση είχε σκοπό τη διερεύνηση ύπαρξης θετικών ρίσκων (ευκαιρίες) κατά τη διαδικασία προμηθειών, δεδομένου ότι το ρίσκο είναι ένα αβέβαιο γεγονός που μπορεί να έχει και θετική επίδραση στους αντικειμενικούς σκοπούς του έργου. Στην οργανωσιακή κουλτούρα της Δημόσιας Διοίκησης ωστόσο, η διαχείριση ρίσκου είναι συνυφασμένη μόνο σε σχέση με τα αρνητικά αποτελέσματα (outcomes) της αβεβαιότητας, καθώς σπάνια στις διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων οι εμπλεκόμενοι μπορούν να αναγνωρίσουν τις ευκαιρίες (Cooper et al., 2005: 126). Για το λόγο αυτό και εξετάζονται ξεχωριστά τα θετικά ρίσκα.

Η όγδοη (8) ερώτηση αποσκοπούσε στον εντοπισμό διαδικασιών καταγραφής των διδαγμάτων (lessons learned) μετά την ολοκλήρωση μιας σύμβασης, προκειμένου δυνητικά ρίσκα να ενσωματώνονται πιθανά σε μελλοντικές διακηρύξεις και να αποφεύγεται ή να προλαμβάνεται η επανάληψή τους.

Ένα σημαντικό ποσοστό των προμηθειών Υγείας αφορά ιατροτεχνολογικό εξοπλισμό με μεγάλη χρηματική αξία και πολυετή κύκλο ζωής με διαρκείς ανάγκες αναβάθμισης, συντήρησης ή/ και επισκευής. Λαμβάνοντας υπόψιν αυτό το δεδομένο, η ένατη (9) ερώτηση αποσκοπούσε στη διερεύνηση των ενεργειών που αναλαμβάνει η αναθέτουσα αρχή για την υποστήριξη της προμήθειας μετά το χρόνο της προμήθειάς του.

Η δέκατη (10) ερώτηση αφορούσε την προσωπική αποτίμηση των ερωτώμενων σχετικά με τον ισχύοντα νόμο 4412/2016 περί Δημοσίων Συμβάσεων Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ) και τα πιθανά κενά που εντόπιζαν σε αυτόν.

Στην τελευταία (11) ερώτηση ζητούνταν οι προσωπικές προτάσεις των ερωτώμενων σχετικά με τη βελτίωση του υφιστάμενου πλαισίου Δημοσίων Συμβάσεων Προμηθειών και Υπηρεσιών και η στάση τους απέναντι στην ενδεχόμενη ύπαρξη ενός ισότοπου υποστηρικτικού χαρακτήρα με βέλτιστες πρακτικές σχετικά με τη διαδικασία Δημοσίων Συμβάσεων. Ως παράδειγμα παρουσιαζόταν ο "Οδηγός Βέλτιστων Πρακτικών για τη Σύναψη και Εκτέλεση Δημοσίων Συμβάσεων" της Διεύθυνσης Δημοσίων Συμβάσεων του Γενικού Λογιστηρίου της Κυπριακή Δημοκρατίας (2008).

5.4 Χαρακτηριστικά του δείγματος

Προκειμένου να είναι όσο το δυνατόν πιο πλήρης η λίστα των ρίσκων κατά τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων στον τομέα της δημόσιας υγείας, ορίστηκε ένα εύρος τυχαίου δείγματος μεταξύ 10 και 15 εξειδικευμένων στελεχών από το χώρο των δημοσίων συμβάσεων. Συνολικά συμπληρώθηκαν δεκατέσσερα (14) ερωτηματολόγια, το 65% περίπου των οποίων προήλθε από στελέχη του χώρου της Υγείας. Το υπόλοιπο 35%, δηλαδή το 1/3 του συνολικού ποσοστού του δείγματος, προήλθε από στελέχη του ευρύτερου δημόσιου τομέα καθώς:

α) παρά τις ιδιαιτερότητες των προμηθειών του τομέα της δημόσιας υγείας στη χώρα μας, όπως αυτές περιγράφηκαν στο πρώτο μέρος της παρούσας εργασίας, οι διαδικασίες είναι παρόμοιες, καθώς διέπονται από το ίδιο θεσμικό πλαίσιο.

β) η εμπειρία των συγκεκριμένων στελεχών θα μπορούσε να αξιοποιηθεί σε ζητήματα τα οποία δε μπορούσαν να φωτιστούν κάτω από το συμβατικό πρίσμα του κλάδου της υγείας.

Τέλος, το 35% περίπου των ερωτηματολογίων συμπληρώθηκε με τη μέθοδο της συνέντευξης, ενώ το υπόλοιπο 65% μέσω ηλεκτρονικής αποστολής e-mail (σε ορισμένες περιπτώσεις ζητήθηκαν τηλεφωνικά πρόσθετες διευκρινίσεις). Για λόγους εχεμύθειας η συμπλήρωση των ερωτηματολογίων έγινε ανώνυμα.

5.5 Ευρήματα ποιοτικής έρευνας

Οι απαντήσεις που προέκυψαν από τα δομημένα ερωτηματολόγια σχετικά με τα ρίσκα ομαδοποιήθηκαν και κατηγοριοποιήθηκαν σύμφωνα με το Checklist of Potential Risks - Goods and Services Procurement Process (The Procurement Classroom, 2017), ώστε να δημιουργηθεί μια βάση δεδομένων με ενδεχόμενα ρίσκα που θα μπορούσαν να προκύψουν δυνητικά σε όλα τα επιμέρους στάδια της διαδικασίας σύναψης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων.

Με βάση τα ευρήματα αυτά, δημιουργήθηκαν δύο λίστες δυνητικών ρίσκων, μία με αρνητικά ρίσκα (κινδύνους) και μία με θετικά (ευκαιρίες). Για τα περισσότερα από τα ρίσκα αυτά παρουσιάζεται η περιγραφή και οι τρόποι αντιμετώπισής τους.

5.6 Εφαρμογή και έλεγχος αποτελεσμάτων

Στη συνέχεια, επελέγησαν δύο χαρακτηριστικές μελέτες περίπτωσης δημοσίων συμβάσεων από τον τομέα της δημόσιας υγείας, προκειμένου να ελεγχθεί ποιά από τα ρίσκα που περιλαμβάνονται στις δυο λίστες μπορούν να εμφανιστούν και να αντιμετωπιστούν κατά τη διαδικασία σύναψης των συγκεκριμένων συμβάσεων.

Οι αναθέτουσες αρχές που επελέγησαν αποτελούν μη Κεντρικές Αναθέτουσες Αρχές που ανήκουν στον Δημόσιο Τομέα και έχουν ως κύρια δραστηριότητά τους την Υγεία. Φορέας χρηματοδότησης των συμβάσεων ήταν ο τακτικός προϋπολογισμός της εκάστοτε αναθέτουσας αρχής. Οι διαγωνισμοί διεξήχθησαν με την ανοικτή διαδικασία του άρθρου 27 του ν. 4412/16. Συγκεκριμένα επελέγησαν οι εξής διαγωνισμοί, οι οποίοι, όπως και οι αντίστοιχες αναθέτουσές αρχές που τους διεξήγαγαν, παρουσιάζονται για λόγους εχεμύθειας ανώνυμα:

- α) Μια διακήρυξη ανοικτού διαγωνισμού για υπηρεσίες παροχής γευμάτων για τη σίτιση ασθενών Νοσοκομείου.
- β) Μια διακήρυξη ανοικτού διαγωνισμού για την προμήθεια ηλεκτρονικών υπολογιστών (H/Y) για τις ανάγκες Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.).

Η έρευνα καταλήγει με την παρουσίαση και το σχολιασμό των συνολικών της αποτελεσμάτων.

6 Αποτελέσματα της έρευνας

Οι επτά (7) πρώτες αφορούσαν τα αρνητικά και θετικά ρίσκα (κινδύνους και ευκαιρίες αντίστοιχα) που θα μπορούσαν να προκύψουν και σε όλα τα στάδια της διαδικασίας των συμβάσεων, με βάση την επαγγελματική εμπειρία των ερωτώμενων στο χώρο των δημοσίων συμβάσεων. Συνολικά καταγράφηκαν 32 κίνδυνοι και 5 ευκαιρίες δημιουργώντας αντίστοιχα δυο σχετικές λίστες ρίσκων. Τα αποτελέσματα αυτά παρουσιάζονται αναλυτικά παρακάτω:

Πίνακας 1: ΛΙΣΤΑ ΑΡΝΗΤΙΚΩΝ ΡΙΣΚΩΝ

Στάδιο αναγνώρισης της ανάγκης της προμήθειας

1. Μη σωστή εκτίμηση της ανάγκης
2. Μη σωστή εκτίμηση της εκτιμώμενης αξίας της σύμβασης
3. Υπερεκτίμηση της ανάγκης λόγω προκλητής ζήτησης (δόλος)
4. Ζητήματα ακεραιότητας (αυξημένο κόστος, κακή χρήση πόρων, μη βέλτιστη αγορά) λόγω απουσίας μηχανογραφημένης παρακολούθησης αποθεμάτων

Στάδιο Καθορισμού των τεχνικών προδιαγραφών της προμήθειας

5. Στενός καθορισμός προδιαγραφών λόγω έλλειψης γνώσης
6. Ανεπαρκής καθορισμός προδιαγραφών
7. Μεροληπτικός καθορισμός (φωτογραφική εξειδίκευση) προδιαγραφών
8. Ονομαστικός καθορισμός (π.χ. συγκεκριμένη μάρκα) προδιαγραφών
9. Καθορισμός ακατάλληλων προϊόντων ή υπηρεσιών λόγω απουσίας ενιαίας κωδικοποίησης προδιαγραφών

Στάδιο πρόσκλησης για υποβολή προσφορών των προσφορών

10. Ανεπαρκής αριθμός προσφορών ή μη επίδοση προσφοράς από γνωστούς, ποιοτικούς προμηθευτές
11. Αποτυχία επαρκούς διεξαγωγής της έρευνας για προμηθευτές (αθέμιτες πρακτικές)

Στάδιο αξιολόγησης των προσφορών

12. Επιλογή ακατάλληλου προμηθευτή ή ακατάλληλου προϊόντος λόγω μη εξειδικευμένης γνώσης της επιτροπής
13. Ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά
14. Παραβίαση της ασφάλειας της διαδικασίας
15. Απόφαση με υποκειμενικά κριτήρια που δεν συμβαδίζουν με τη διακήρυξη
16. Καθυστέρηση στην περάτωση της διαδικασίας

Στάδιο διοίκησης της εκτέλεσης της σύμβασης

17. Αποτυχία από την πλευρά του οικονομικού φορέα να εκπληρώσει τους όρους της σύμβασης
18. Αποτυχία από την πλευρά της αναθέτουσας αρχής να εκπληρώσει τους όρους της σύμβασης
19. Ανεπαρκής διαχείριση της σύμβασης
20. Έναρξη εργασιών από τον προμηθευτή χωρίς την υπογραφή ή αποδοχή της σύμβασης
21. Απροθυμία του προμηθευτή να αποδεχτεί τη σύμβαση
22. Μη διαθέσιμο το κατάλληλο προσωπικό
23. Διακυμάνσεις στην τιμή και το ξένο νόμισμα
24. Αποτυχία εκπλήρωσης των υποχρεώσεων των τρίτων μερών (δικαιώματα, ασφάλιση ιδιοκτησίας)
25. Απώλεια ή ζημιά των αγαθών κατά τη μεταφορά

6.1 Αρνητικά ρίσκα (κίνδυνοι)

Τα αρνητικά ρίσκα (κίνδυνοι) που θα μπορούσαν να προκύψουν κατά τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων αναλύονται κατά στάδια και παρουσιάζεται ο τρόπος αντιμετώπισής τους.

6.1.1 Στάδιο αναγνώρισης της ανάγκης της προμήθειας

- **Ρίσκο 1: Μη σωστή εκτίμηση της ανάγκης**

Ανάλυση

Η μη σωστή εκτίμηση της ανάγκης μπορεί να οφείλεται:

- α) στην έλλειψη τεχνογνωσίας προμηθειών (νομική και διαχειριστική) από τα εκάστοτε στελέχη
- β) στην απουσία ετήσιου προγραμματισμού των προμηθειών (διενέργεια διαγωνισμών από παλαιότερα Π.Π.Υ.Υ. ετών 2014 και 2015)
- γ) στην απουσία μηχανισμού εκτίμησης αναγκών λόγω έλλειψης στοιχείων

(το φαινόμενο παρατηρείται έντονα στις μονάδες Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας και για αναλώσιμα υλικά όπως οι σύριγγες)

δ) στην απουσία σταθερής προϋπολογισθείσας δαπάνης, καθώς υπάρχει η πιθανότητα η λάθος εκτίμηση να καταστήσει αδύνατη τη συμμετοχή κάποιων ενδιαφερομένων (πχ λόγω υψηλής εγγυητικής επιστολής συμμετοχής)

Αντιμετώπιση

Ενέργειες για την αντιμετώπιση του ρίσκου της μη σωστής εκτίμηση της ανάγκης για προμήθεια:

α) εκπαίδευση του προσωπικού του οργανισμού ώστε να λάβει ένα σχετικό επίπεδο τεχνικών γνώσεων

β) γρηγορότερη έγκριση του ΠΠΥΥ ή αποκέντρωσή του

γ) εφαρμογή συστήματος καταγραφής και χρήσης ιστορικών στοιχείων για επιτυχή πρόβλεψη της ανάγκης

δ) επαναληψιμότητα μιας προμήθειας η οποία διασφαλίζει μικρότερη διακύμανση ως προς το επίπεδο της ανάγκης

▪ **Ρίσκο 2: Μη σωστή εκτίμηση της εκτιμώμενης αξίας της σύμβασης**

Ανάλυση

Οι δημόσιες συμβάσεις πραγματοποιούνται εντός εγκεκριμένης προϋπολογισθείσας δαπάνης, εντούτοις η ζητούμενη ποσότητα της προμήθειας καθορίζεται βάσει της προκαθορισμένης χρηματοδότησης. Έτσι οι φορείς αναγκάζονται να προσαρμόσουν τη διαχείρισή τους στα πλαίσια του (μειωμένου) προϋπολογισμού τους.

Αντιμετώπιση:

Το ρίσκο αυτό αντιμετωπίζεται με την τεκμηρίωση του προϋπολογισμού της σύμβασης, ο οποίος περιλαμβάνεται στο Φάκελο Δημόσιας Σύμβασης του άρ. 45 του νόμου 4412/2016. Ο τελευταίος συμπληρώνεται και επικαιροποιείται σε όλα τα επιμέρους στάδια σύναψης της.

▪ **Ρίσκο 3: Υπερεκτίμηση της ανάγκης λόγω προκλητής ζήτησης (δόλος)**

Ανάλυση

Η ιατρική εξειδίκευση, θεωρείται ότι συμβάλλει στην εμφάνιση του φαινομένου της προκλητής ζήτησης (Αντωνοπούλου, 2006: 33), δηλαδή στο να μην ενεργούν οι γιατροί αποκλειστικά προς το συμφέρον των ασθενών τους ως τέλειοι μεσολαβητές (agents), αλλά να προκαλούν (induce) τη ζήτηση των ασθενών τους με τρόπο που ωφελεί και τους ίδιους (τους γιατρούς) (Rice, 2006: 189).

Η προκλητή ζήτηση συμβάλλει στη μειωμένη αποδοτικότητα του συνόλου, σχεδόν, των δημοσίων ιδρυμάτων, ιδιαίτερα των δευτεροβάθμιων νοσοκομείων, παρά το γεγονός ότι σε αυτά διαπιστώνεται σχετική επάρκεια πόρων (με εξαίρεση το νοσηλευτικό προσωπικό) (Κυριόπουλος et al., 2012: 53).

Όπως προκύπτει από την αιτιολογική έκθεση του νόμου 3892/2010, ένας μεγάλος αριθμός εξετάσεων δεν ανταποκρίνεται στις πραγματικές ανάγκες των ασθενών, αφού εγγράφονται εξετάσεις που απλώς επιβαρύνουν τα ασφαλιστικά ταμεία αυξάνοντας συνεχώς την προκλητή ζήτηση και προκαλούν πολλές φορές επιδείνωση της υγείας των ασθενών.

Αντιμετώπιση

Θέσπιση Συστήματος Ηλεκτρονικής Συνταγογράφησης (νόμος 3892/2010)¹⁸ και εφαρμογή θεραπευτικών πρωτοκόλλων συνταγογράφησης (διαγνωστικά και φαρμακευτικά)

- ***Ρίσκο 4: Ζητήματα ακεραιότητας (αυξημένο κόστος, κακή χρήση πόρων, μη βέλτιστη αγορά) λόγω απουσίας μηχανογραφημένης παρακολούθησης αποθεμάτων***

¹⁸ Το ΣΗΣ αποτελεί ένα ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα που περιλαμβάνει τις απαιτούμενες υποδομές σε λογισμικό και διαδικτυακές εφαρμογές για την ηλεκτρονική καταχώρηση συνταγών και ιατρικών πράξεων από τους επαγγελματίες ιατρούς, την εκτέλεσή τους από τους φαρμακοποιούς και τις μονάδες παροχής υπηρεσιών υγείας και την εκκαθάρισή τους από τα ασφαλιστικά ταμεία μέσω της Η.ΔΙ.ΚΑ. Το σύστημα αυτό βρίσκεται στο στάδιο της μερικής υλοποίησης, ενώ απαιτεί περαιτέρω στελέχωση σε ανθρώπινο δυναμικό και τεχνολογικό εξοπλισμό, καθώς και υψηλού επιπέδου ικανότητες συντονισμού και συνεργασίας μεταξύ των εμπλεκόμενων μερών.

Ανάλυση

Η απουσία μηχανογραφημένης παρακολούθησης αποθεμάτων ("τυφλό σύστημα") προκαλεί κακό προγραμματισμό αποθεμάτων, με αποτέλεσμα να διενεργείται αναγκαστικά απευθείας ανάθεση με τη λήξη του αποθέματος. Έτσι, δημιουργούνται ζητήματα ακεραιότητας, είτε από δόλο είτε από αμέλεια, που προκαλούν αυξημένο κόστος προμήθειας, κακή χρήση πόρων και μη βέλτιστη αγορά.

Αντιμετώπιση

Εγκατάσταση πληροφοριακού συστήματος διαχείρισης αποθεμάτων και εκπαίδευση του προσωπικού στη χρήση του.

6.1.2 Στάδιο Καθορισμού των τεχνικών προδιαγραφών της προμήθειας

- **Ρίσκο 5: Στενός καθορισμός προδιαγραφών λόγω έλλειψης γνώσης**

Ανάλυση

Λόγω της έλλειψης γνώσης και εμπειρίας από την επιτροπή σύνταξης των τεχνικών προδιαγραφών, υπάρχει η περίπτωση αυτές να καθοριστούν τόσο στενά, ώστε να αποκλειστούν ορισμένοι προμηθευτές (κυρίως για περίπλοκες προμήθειες).

Επιπλέον, ενδέχεται να μη ληφθούν σοβαρά υπόψιν σημαντικά χαρακτηριστικά του έργου. Για παράδειγμα, στις προμήθειες ειδών πληροφορικής δε γίνεται αναφορά στη διαλειτουργικότητα, αφού τα είδη αυτά βασίζονται σε λειτουργικά συστήματα τα οποία πρέπει να επικοινωνούν μεταξύ τους.

Αντιμετώπιση

Τα ρίσκα που αφορούν τον καθορισμό των τεχνικών προδιαγραφών της προμήθειας μειώνονται μέσω της διαβούλευσης με τους οικονομικούς φορείς της αγοράς και την διεξαγωγή έρευνας αγοράς και προδιαγραφών, σύμφωνα με τα άρθρα 46 και 47 του ν. 4412.

Για την έγκριση των προδιαγραφών καταρτίζονται επιτροπές, οι οποίες όταν αποτελούνται από εξειδικευμένο προσωπικό, μειώνουν τον κίνδυνο αστοχίας στον προσδιορισμό των προδιαγραφών. Οι Τεχνικές Προδιαγραφές αναρτώνται σε ειδική πλατφόρμα για διαβούλευση, όπου οι ενδιαφερόμενοι προμηθευτές γράφουν τις παρατηρήσεις τους. Αφού πραγματοποιηθεί αποδοχή μέρους ή όλων των

παρατηρήσεων, ξαναναρτώνται ως τελικές προδιαγραφές για λίγες ημέρες και στην συνέχεια υποβάλλονται για έγκριση στην ιστοσελίδα της αναθέτουσας αρχής ή στο open.gov, καθώς διορθώνονται έτσι οι προδιαγραφές. Επιπλέον ενέργειες για μείωση του ρίσκου:

- α) Συνεργασία με άλλες χώρες της ΕΕ για τα πρότυπα και ποιοτικά κριτήρια (πχ CE)
- β) Να τίθενται προδιαγραφές κατασκευής (π.χ. προμήθεια προϊόντων μόνο ευρωπαϊκής ή αμερικανικής κατασκευής)
- γ) Έρευνα σε αντίστοιχους διαγωνισμούς άλλων υπουργείων, στο ειδικό πλαίσιο αναφοράς της προμήθειας και στα στοιχεία της κατασκευάστριας εταιρείας για τις ελάχιστες απαιτήσεις (δυστυχώς δεν υπάρχει μεγάλο τεχνικό τμήμα στην Υπηρεσία).
- δ) Πρότυπα τεύχη από ΕΑΑΔΗΣΥ (σήμερα δεν καλύπτουν όλες τις περιπτώσεις)
- ε) Εγκεκριμένες προδιαγραφές από την ΕΠΥ
- στ) Σύσταση επιτροπών με τον εκάστοτε ειδικό

▪ ***Ρίσκο 6: Ανεπαρκής καθορισμός προδιαγραφών***

Ανάλυση

Ο ανεπαρκής προσδιορισμός των προδιαγραφών, κυρίως στις απλές προμήθειες όπου αυτές δεν υπάρχουν, ενδέχεται να μην αποτρέπει υποψήφιους προμηθευτές με προϊόντα κατώτερης ποιότητας, οι οποίοι μπορεί τελικά να πάρουν την προμήθεια και τα προϊόντα τους να υστερούν έναντι άλλων (είτε επειδή μπορεί να είναι μειοδότες λόγω καλύτερης προσφοράς, είτε μέσω έμμεσης μειοδοσίας λόγω απόρριψης του πρώτου μειοδότη).

Επιπλέον, σε διαγωνισμούς με υψηλό προϋπολογισμό έργου, ο δόλιος ανεπαρκής προσδιορισμός των προδιαγραφών, μπορεί να οδηγηθεί τη διαδικασία σε κατάτμηση. Για παράδειγμα, ενώ ένας διαγωνισμός προμήθειας Η/Υ θα έπρεπε βάσει προϋπολογισμού να είναι διεθνής, να διενεργείται μόνο για την προμήθεια των Η/Υ, ενώ η συντήρησή τους να γίνεται με απευθείας ανάθεση (κρυφά κόστη).

Αντιμετώπιση

Ομοίως με ρίσκο 5.

- **Ρίσκο 7: Μεροληπτικός καθορισμός (φωτογραφική εξειδίκευση) προδιαγραφών**

Ανάλυση

Η με τέτοιον τρόπο εξειδίκευση των τεχνικών προδιαγραφών που να μπορούν να συμπεριλάβουν συγκεκριμένο, επιθυμητό προμηθευτή.

Αντιμετώπιση

Ομοίως με ρίσκο 5.

- **Ρίσκο 8: Ονομαστικός καθορισμός (π.χ. συγκεκριμένη μάρκα) προδιαγραφών**

Ανάλυση

Η αναφορά σε συγκεκριμένη μάρκα (brand) προϊόντος στις τεχνικές προδιαγραφές της προμήθειας.

Αντιμετώπιση

Ομοίως με ρίσκο 5.

- **Ρίσκο 9: Καθορισμός ακατάλληλων προϊόντων ή υπηρεσιών λόγω απουσίας ενιαίας κωδικοποίησης προδιαγραφών**

Ανάλυση

Η απουσία ενιαίας κωδικοποίησης προδιαγραφών μπορεί να οδηγήσει σε περιγραφή ακατάλληλων προδιαγραφών και κατ' επέκταση, ακατάλληλου προϊόντος.

Αντιμετώπιση

Ομοίως με ρίσκο 5.

6.1.3 Στάδιο πρόσκλησης για υποβολή προσφορών των προσφορών

- **Ρίσκο 10: Ανεπαρκής αριθμός προσφορών ή μη επίδοση προσφοράς από γνωστούς, ποιοτικούς προμηθευτές**

Ανάλυση

Υπάρχει η πιθανότητα να καταστεί άγονη η διαγωνιστική διαδικασία λόγω μη κατάθεσης προσφορών (ειδικά γνωστοί προμηθευτές με τους οποίους η αναθέτουσα είχε συνεργαστεί επιτυχώς κατά το παρελθόν) ή αποκλεισμού υποψηφίων λόγω:

- α) χαμηλών τιμών
- β) μη σωστών προδιαγραφών
- γ) πολυπλοκότητας του έργου
- δ) επαρκούς χρόνου για την προετοιμασία του φακέλου προσφοράς
- ε) μη ορθής ερμηνείας των ζητούμενων στην προκήρυξη
- στ) μη εξοικείωσης (ιδίως των μικρών προμηθευτών) στη σύνταξη ηλεκτρονικών προσφορών με βάση το νέο νομοθετικό πλαίσιο
- ζ) ανασφάλειας προμηθευτών με το νέο θεσμικό πλαίσιο (που καταθέτουν δικαιολογητικά χωρίς να χρειάζεται) και των αρχών (που αντίστοιχα ζητούν δικαιολογητικά χωρίς να χρειάζεται) που προκαλούν αποκλεισμό από τη διαδικασία
- η) έλλειψης μεθόδων δημοσιότητας, καθώς το ΚΗΜΔΗΣ και το ΕΣΗΔΗΣ δεν χρησιμοποιούνται πάντα σωστά και έγκαιρα)

Ο μικρός αριθμός συμμετεχόντων μπορεί να προκαλέσει είτε τη ματαίωσή του διαγωνισμού λόγω αδυναμίας τήρησης των οριζόμενων στις προδιαγραφές, είτε την κατακύρωσή του σε προϊόν το οποίο να καλύπτει μόνο το ελάχιστο επίπεδο των απαιτήσεων.

Αντιμετώπιση

Προσπάθεια μέσα από τους όρους της διακήρυξης να εξασφαλιστούν προμηθευτές με έναν ικανοποιητικό κύκλο εργασιών ή εμπειρία σε παρόμοια εργα, που να εγγυώνται την περάτωση της προμήθειας. Π.χ για την προμήθεια χαρτοφυλάκων (folders), επειδή πρόκειται για πολύ μεγάλη ποσότητα, τίθεται το κριτήριο ανάληψης έργου σε προηγούμενο διαγωνισμό με τουλάχιστον το 50% της ποσότητας, ώστε να ανταποκριθεί ο οικονομικός φορέας στο έργο.

Στην περίπτωση όπου δεν υπάρχει μεγάλη εξοικείωση (ειδικά για μικρομεσαίους υποψήφιους) στους ηλεκτρονικούς διαγωνισμούς με το ΕΣΗΔΗΣ (επειδή απαιτείται ψηφιακή υπογραφή, προσφορά, δικαιολογητικά, υπεύθυνη δήλωση

από όλο το ΔΣ της εταιρείας κλπ), με κίνδυνο τον αποκλεισμό των μη εξοικειωμένων προμηθευτών με το νέο ηλεκτρονικό σύστημα, απαιτούνται αναλυτικές οδηγίες και εκπαίδευση από τη Γ. Γ. Εμπορίου, στην ευθύνη της οποίας βρίσκεται το ΕΣΗΔΗΣ.

- ***Ρίσκο 11: Αποτυχία επαρκούς διεξαγωγής της έρευνας για προμηθευτές (αθέμιτες πρακτικές)***

Ανάλυση

Η διεξαγωγή της έρευνας για προμηθευτές μπορεί να είναι σκοπίμως ανεπαρκής:

- α) ώστε να πραγματοποιηθεί απευθείας ανάθεση για λόγους δημόσιας υγείας
- β) στον πρόχειρο διαγωνισμό όπου μπορεί να υποβάλλονται προσφορές από οικονομικούς φορείς ύστερα από άτυπη μεταξύ τους συννόηση
- γ) λόγω σκόπιμης παρερμηνεία του νομοθετικού πλαισίου
- δ) λόγω σύνταξης "φωτογραφικών" προδιαγραφών

Αντιμετώπιση

Σε ότι αφορά τις αθέμιτες πρακτικές, επιβάλλεται:

1. Σωστές και μη "φωτογραφικές" τεχνικές προδιαγραφές (μπορεί να ζητούνται προδιαγραφές από εταιρείες)
2. Τήρηση της δημοσιότητας
3. Διαβούλευση (μη υποχρεωτική βάσει του ν. 4412)

Η υπηρεσία, τέλος, πρέπει να ελέγχει εάν οι τιμές δεν είναι ασυνήθιστα χαμηλές (πρόβλημα ποιότητας), ενώ η εμπειρία βοηθάει στην αποφυγή αυτών των περιπτώσεων.

6.1.4 Στάδιο αξιολόγησης των προσφορών

- ***Ρίσκο 12: Επιλογή ακατάλληλου προμηθευτή ή ακατάλληλου προϊόντος λόγω μη εξειδικευμένης γνώσης της επιτροπής***

Ανάλυση

Η αξιολόγηση των προσφορών γίνεται από επιτροπές διενέργειας, οι οποίες πολλές φορές δεν έχουν επαρκή και κατάλληλη γνώση για τη διεξαγωγή της αξιολόγησης. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα τη μη ορθή αξιολόγηση της τεχνικής και οικονομικής προσφοράς και κατ' επέκταση τη λάθος επιλογή αναδόχου. Επιπλέον, μπορεί να υπάρξει καθορισμός κριτηρίων άσχετων με την σύμβαση ή κριτηρίων που προσδίδουν μεγάλη διακριτική ευχέρεια στην αναθέτουσα αρχή.

Αντιμετώπιση

- Εξασφάλιση ότι το προσωπικό που είναι επιφορτισμένο με καθήκοντα σχετικά με την προπαρασκευή, σύναψη και εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων διαθέτει την απαιτούμενη κατάρτιση, εμπειρία και εξειδίκευση, μέσω της συμμετοχής του στο Μητρώο Πιστοποιημένων Υπαλλήλων Δημοσίων Συμβάσεων (Μη.Π.Υ.Δη.Συ.) του άρ. 344 του νόμου 4412/2016.
- Πιστή εφαρμογή της Κατευθυντήριας Οδηγίας 13 της ΕΑΑΔΗΣΥ με θέμα "Κριτήρια ποιοτικής επιλογής δημοσίων συμβάσεων και έλεγχος καταλληλότητας: ειδικά η οικονομική και χρηματοοικονομική επάρκεια και η τεχνική και επαγγελματική ικανότητα".
- Σύσταση κατά περίπτωση έκτακτων επιτροπών ή ομάδων εργασίας για την αντιμετώπιση ειδικών θεμάτων που αφορούν τις διαδικασίες σύναψης, βάσει του άρ. 221 παρ. 3 του νόμου 4412/2016.
- ***Ρίσκο 13: Ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά***

Ανάλυση

Η οικονομική προσφορά ενός υποψηφίου μπορεί να είναι είτε ασυνήθιστα χαμηλή, είτε χαμηλότερη από των υπόλοιπων υποψηφίων εάν το εργολαβικό κέρδος (κυρίως για την παροχή υπηρεσιών) που δηλώνει προέρχεται από τη μη τήρηση της εργατικής, ασφαλιστικής ή περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Στην περίπτωση που δεν γίνει ένσταση από τους υπόλοιπους συμμετέχοντες ή αυτοί έχουν βγει έκτος διαδικασίας από τα προηγούμενα στάδια, η προσφορά γίνεται δεκτή από την αναθέτουσα, ενώ προάγει τον αθέμιτο ανταγωνισμό και την παράνομη εργασία.

Αντιμετώπιση

Έλεγχος από τα αρμόδια όργανα για την τήρηση της περιβαλλοντικής, εργατικής ή ασφαλιστικής νομοθεσίας.

▪ **Ρίσκο 14: Παραβίαση της ασφάλειας της διαδικασίας**

Ανάλυση

Παραβίαση της ασφάλειας της διαδικασίας αξιολόγησης των προσφορών μπορεί να προκύψει λόγω:

- α) δόλιου αποκλεισμού από τα επόμενα στάδια της διαδικασίας ορισμένων συμμετεχόντων μέσω αθέμιτων ενεργειών από τα μέλη της επιτροπής αξιολόγησης (πχ. αφαίρεση κάποιου δικαιολογητικού το οποίο είχε υποβάλλει ο υποψήφιος στο φάκελο της προσφοράς)
- β) μη τήρησης των όρων διεξαγωγής του διαγωνισμού από την επιτροπή (ώρα προσέλευσης – κατάθεσης προσφοράς, σύνταξη φακέλων, ανοιχτή οικονομική προσφορά κτλ)
- γ) μη ολοκλήρωσης ενός σταδίου της διαγωνιστικής διαδικασίας πριν η επιτροπή προχωρήσει στο επόμενο στάδιο

Αντιμετώπιση

Η ηλεκτρονική διεξαγωγή της διαγωνιστικής διαδικασίας αποτρέπει την εμφάνιση του συγκεκριμένου ρίσκου.

▪ **Ρίσκο 15: Απόφαση με υποκειμενικά κριτήρια που δεν συμβαδίζουν με τη διακήρυξη**

Ανάλυση

Απόφαση με υποκειμενικά κριτήρια από πλευράς της επιτροπής μπορεί να προκύψει λόγω:

- α) μη απόρριψης συμμετέχοντος για σφάλμα επί της προσφοράς
- β) πρότερης γνωριμίας συμμετέχοντος με μέλος της επιτροπής
- γ) άσκησης «πιέσεων» σε μέλη της επιτροπής
- δ) μη αντικειμενικής και πλήρως αιτιολογημένης επιλογής βάσει του κριτηρίου της συμφερότερης προσφοράς

Αντιμετώπιση

Τα μέλη που στελεχώνουν την επιτροπή αξιολόγηση θα πρέπει να διαθέτουν πλήρη γνώση των όρων της διακήρυξης, της ισχύουσας νομοθεσία και των τεχνικών ιδιαιτεροτήτων/ προδιαγραφών του αντικειμένου της σύμβασης. Σε αντίθετη περίπτωση πρέπει να πραγματοποιείται αλλαγή των μελών της επιτροπής. Σε περίπτωση πάλι που λόγω της υποστελέχωσης του οργανισμού κάτι τέτοιο δεν είναι εφικτό, τουλάχιστον το ένα από τα μέλη της επιτροπής να διαθέτει την ειδική αυτή γνώση. Η πραγματοποίηση σχετικής εκπαίδευσης των υπαλλήλων μπορεί μεσοπρόθεσμα να συμβάλλει στην ύπαρξη περισσότερης ειδικής γνώσης εντός του οργανισμού.

Επιπλέον, η επιλογή του αναδόχου να πραγματοποιείται βάσει ποιοτικών και ποσοτικών κριτηρίων που να μπορούν να τεκμηριωθούν αντικειμενικά (πχ ποσοτικοποίηση των κριτηρίων ανάθεσης, τα μηχανήματα να έχουν στάθμιση, να λαμβάνουμε υπόψιν όλο τον κύκλο ζωής του έργου και τα τεχνικά του χαρακτηριστικά κλπ).

▪ **Ρίσκο 16: Καθυστέρηση στην περάτωση της διαδικασίας**

Ανάλυση

Καθυστέρηση στην περάτωση της διαδικασίας μπορεί να προκύψει λόγω:

- α) καθυστερήσεων στη συγκρότηση επιτροπών
- β) εκδικάσεων ή ενδικοφανών προσφυγών ύστερα από ενστάσεις των συμμετεχόντων (πχ λόγω αποκλεισμού ή διορθώσεων των τεχνικών προδιαγραφών)
- γ) καθυστέρησης στην αξιολόγηση των προσφορών από την επιτροπή διαγωνιστικής διαδικασίας ή στην σύνταξη των πρακτικών ή στην έγκρισή τους από το αποφαινόμενο όργανο και την έκδοση της σχετικής απόφασης έγκρισης

Αντιμετώπιση

Ομοίως με ρίσκο 15.

6.1.5 Στάδιο διοίκησης της εκτέλεσης της σύμβασης

- ***Ρίσκο 17: Αποτυχία από την πλευρά του οικονομικού φορέα να εκπληρώσει τους όρους της σύμβασης***

Ανάλυση

Αποτυχία από την πλευρά του οικονομικού φορέα να εκπληρώσει τους όρους της σύμβασης ποσοτικά, ποιοτικά (κακή εκτέλεση) και χρονικά, σκόπιμα (πχ λόγω απάτης, οικονομικής κακοδιαχείρισης) ή λόγω ανωτέρας βίας (πχ λόγω πτώχευσης, καταστροφής επιχειρηματικής μονάδας, απώλειας πνευματικής ιδιοκτησίας, μεγάλης πτώση της αγοράς).

- ***Ρίσκο 18: Αποτυχία από την πλευρά της αναθέτουσας αρχής να εκπληρώσει τους όρους της σύμβασης***

Ανάλυση

Αποτυχία από την πλευρά της αναθέτουσας αρχής να εκπληρώσει ορισμένους όρους της σύμβασης, όπως ο χρόνος πληρωμής του αναδόχου.

- ***Ρίσκο 19: Ανεπαρκής διαχείριση της σύμβασης***

Ανάλυση

Η ανεπαρκής διαχείριση της σύμβασης μπορεί να οφείλεται είτε σε πλημμελή παρακολούθηση από την αντίστοιχα αρμόδια επιτροπή, είτε στην παραλαβή ακατάλληλου παραδοτέου από τον προμηθευτή.

Αντιμετώπιση

Εξασφάλιση ότι το προσωπικό που είναι επιφορτισμένο με καθήκοντα σχετικά με την προπαρασκευή, σύναψη και εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων διαθέτει την απαιτούμενη κατάρτιση, εμπειρία και εξειδίκευση, μέσω της συμμετοχής του στο Μητρώο Πιστοποιημένων Υπαλλήλων Δημοσίων Συμβάσεων (Μη.Π.Υ.Δη.Συ.) του άρ. 344 του νόμου 4412/2016.

- ***Ρίσκο 20: Έναρξη εργασιών από τον προμηθευτή χωρίς την υπογραφή ή αποδοχή της σύμβασης***

Ανάλυση

Πιθανή εκκίνηση της εκτέλεσης της σύμβασης χωρίς την ολοκλήρωση της προαπαιτούμενης τυπική διαδικασίας από τον προμηθευτή.

Αντιμετώπιση

Οι όροι της σύμβασης να εκτελούνται ορθά και να λειτουργούν ως δικλείδες ασφαλείας της εκτέλεσής της.

- ***Ρίσκο 21: Απροθυμία του προμηθευτή να αποδεχτεί τη σύμβαση***

Ανάλυση

Πιθανή μη εκκίνηση της εκτέλεσης της σύμβασης από τον προμηθευτή.

Αντιμετώπιση

Οι όροι της σύμβασης να εκτελούνται ορθά και να λειτουργούν ως δικλείδες ασφαλείας της εκτέλεσής της.

- ***Ρίσκο 22: Μη διαθέσιμο το κατάλληλο προσωπικό***

Ανάλυση

Πιθανή μη ύπαρξη του κατάλληλου προσωπικού στον ανάδοχο ώστε να ολοκληρώσει ποσοτικά και ποιοτικά την αναληφθείσα σύμβαση.

Αντιμετώπιση

Οι όροι της σύμβασης να λειτουργούν ως δικλείδες ασφαλείας της εκτέλεσής της, ορίζοντας επακριβώς τα προσόντα και τις δεξιότητες του προσωπικού του οικονομικού φορέα που θα εκτελέσει τη σύμβαση.

- ***Ρίσκο 23: Διακυμάνσεις στην τιμή και το ξένο νόμισμα***

Ανάλυση

Η ύπαρξη συναλλαγματικών διαφορών μπορεί να ζημιώσει την αναθέτουσα αρχή.

Αντιμετώπιση

Ρητή αναφορά ότι η νομισματική μονάδα της σύμβασης είναι το ευρώ.

- **Ρίσκο 24: Αποτυχία εκπλήρωσης των υποχρεώσεων των τρίτων μερών (δικαιώματα, ασφάλιση ιδιοκτησίας)**

Ανάλυση

Η μη παροχή εκ μέρους των τρίτων μερών των συμφωνηθέντων (κυρίως) υπηρεσιών μπορεί να ζημιώσει την αναθέτουσα αρχή.

Αντιμετώπιση

Οι όροι της σύμβασης να εκτελούνται ορθά και να λειτουργούν ως δικλείδες ασφαλείας της εκτέλεσής της.

- **Ρίσκο 25: Απώλεια ή ζημιά των αγαθών κατά τη μεταφορά**

Ανάλυση

Η απώλεια ή ζημιά αγαθών κατά τη μεταφορά τους, ζημιώνει την αναθέτουσα αρχή με όρους κόστους, ενώ είναι πιθανόν να προκαλέσει καθυστέρηση στην ολοκλήρωση του έργου.

Αντιμετώπιση

Για την αποφυγή του ρίσκου που σχετίζεται με την απώλεια ή ζημιά των αγαθών κατά τη μεταφορά τους προς την αναθέτουσα αρχή απαιτούνται:

- Διενέργεια ποιοτικού και ποσοτικού ελέγχου, όταν τα υλικά εισάγονται από το εξωτερικό, από διεθνές γραφείο ελέγχου ή από επιτροπή με εξειδικευμένους υπαλλήλους του δημοσίου τομέα, για τη διενέργεια του ελέγχου στο εξωτερικό, σύμφωνα με το άρ. 212.
- Ασφάλιση των υλικών με μέριμνα και δαπάνη του προμηθευτή, σύμφωνα με το άρ. 210, η οποία ανατίθεται σε ασφαλιστική εταιρεία και καλύπτει κινδύνους επιλογής του αγοραστή, ανάλογα με τη φύση του εμπορεύματος, τα περιστατικά

του ταξιδιού, τη συσκευασία, καθώς και κινδύνους όπως πολέμους, απεργίες, και πολιτικές ταραχές.

- Εξασφάλιση ότι το προσωπικό που είναι επιφορτισμένο με καθήκοντα σχετικά με την προπαρασκευή, σύναψη και εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων διαθέτει την απαιτούμενη κατάρτιση, εμπειρία και εξειδίκευση, μέσω της συμμετοχής του στο Μητρώο Πιστοποιημένων Υπαλλήλων Δημοσίων Συμβάσεων (Μη.Π.Υ.Δη.Συ.) του άρ. 344 του νόμου 4412/2016.
- Απαραίτητη συμμετοχή του προμηθευτή σε παρόμοιας έκτασης έργα.

6.2 Θετικά ρίσκα (ευκαιρίες)

Παρά το ότι το ρίσκο είναι ένα αβέβαιο γεγονός που μπορεί να έχει και θετική επίδραση στους αντικειμενικούς σκοπούς του έργου, στην οργανωσιακή κουλτούρα της Δημόσιας Διοίκησης η διαχείριση ρίσκου είναι συνυφασμένη κυρίως με τα αρνητικά αποτελέσματα (outcomes), καθώς σπάνια στις διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων οι εμπλεκόμενοι μπορούν να αναγνωρίσουν τις ευκαιρίες (Cooper et al., 2005: 126). Έτσι και εδώ, οι περισσότεροι από τους ερωτώμενους δήλωσαν ότι δεν έχουν αντιμετωπίσει ποτέ θετικά ρίσκα (ευκαιρίες) κατά τη διαδικασία προμηθειών. Όπως επισημαίνεται, στο δημόσιο τομέα η αξιοποίηση των ευκαιριών είναι ανέφικτη όταν το τμήμα που καθορίζει τις ανάγκες είναι διαφορετικό από αυτό που διενεργεί το διαγωνισμό, ενώ οι επιτροπές που συγκροτούνται δεν έχουν την ειδική γνώση που απαιτεί το αντικείμενο.

Αναδεικνύεται έτσι η ανάγκη, αφενός να μεταρρυθμιστεί και να εξορθολογιστεί το σύστημα προμηθειών ώστε να μην αποτρέπει ενδεχόμενες ευκαιρίες, αφετέρου να αλλάξει η κουλτούρα του στελεχιακού δυναμικού ώστε να αναγνωρίζει, να επιδιώκει και να αξιοποιεί τις ευκαιρίες της διαδικασίας προμηθειών προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος.

Πίνακας 2: ΛΙΣΤΑ ΘΕΤΙΚΩΝ ΡΙΣΚΩΝ

1. Αίτημα για μείωση της προσφερόμενης τιμής σε περίπτωση γενικής και πολύ μεγάλης πτώσης στις τιμές της αγοράς
2. Αξιοποίηση σύγχρονων χρηματοδοτικών εργαλείων κατά τη διαδικασία προμήθειας ιατροτεχνολογικού εξοπλισμού
3. Εκμετάλλευση ήδη υπάρχουσών δομών του κράτους που παράγουν ποιοτικά και φθηνά προϊόντα (συνέργιες)
4. Κεντροποίηση των προμηθειών για επίτευξη οικονομιών κλίμακας
5. Τυποποίηση των προμηθειών μέσω προδιαγραφών ταχύτερη ολοκλήρωσή τους

- *Ρίσκο 1: Αίτημα για μείωση της προσφερόμενης τιμής σε περίπτωση γενικής και πολύ μεγάλης πτώσης στις τιμές της αγοράς*

Ανάλυση

Μια πιο ιδιαίτερη περίπτωση ευκαιρίας σχετικά με την ύπαρξη χαμηλών τιμών στην αγορά, αποτελεί η προμήθεια από οικονομικό φορέα που εκποιεί το διαθέσιμο εμπόρευσμά του.

Αξιοποίηση

Δυνατότητα αξιοποίησης εκπτώσεων βάσει του νόμου 4412/2016.

- *Ρίσκο 2: Αξιοποίηση σύγχρονων χρηματοδοτικών εργαλείων κατά τη διαδικασία προμήθειας ιατροτεχνολογικού εξοπλισμού*

Ανάλυση

Η αναθέτουσα αρχή μπορεί να αξιοποιήσει τη διαδικασία προμήθειας ιατροτεχνολογικού εξοπλισμού ως ευκαιρία, προκειμένου αφενός να μεταφέρει έναν

κίνδυνο και αφετέρου να αποκομίσει σημαντικά οφέλη. Αυτό μπορεί να συμβεί με τη μέθοδο της χρηματοδοτικής μίσθωσης.

Αξιοποίηση

Εφαρμογή της ανάλυσης κόστους-οφέλους, ώστε να εξακριβωθεί αν είναι προς το συμφέρον του οργανισμού ή όχι η χρήση των σύγχρονων σύγχρονων χρηματοδοτικών εργαλείων.

Ρίσκο 3: Αξιοποίηση ήδη υπαρχουσών δομών του κράτους που παράγουν ποιοτικά και φθηνά προϊόντα (συνέργιες)

Ανάλυση

Η αξιοποίηση των ήδη υπαρχουσών δομών του κράτους μέσω συνεργιών μεταξύ αναθετουσών αρχών, μπορεί να οδηγήσει στην παραγωγή ποιοτικών και φθηνών προϊόντων για την κάλυψη των καθημερινών αναγκών των οργανισμών. Οι συνέργιες αυτές βασίζονται αποκλειστικά σε σχέσεις μεταξύ δημοσίων φορέων και δεν αντίκεινται στο ενωσιακό δίκαιο περί ανταγωνισμού.

Αξιοποίηση

Αναφέρθηκαν παραδείγματα συνεργιών στους εξής τομείς:

- Παραγωγή φαγητού με φυσικό αέριο αντί για ηλεκτρική ενέργεια που να καλύπτει τις ανάγκες του ίδιου του Νοσοκομείου αλλά και μέρος των αναγκών γειτονικού Νοσοκομείου.
- Κατασκευή μονάδας ενέργειας ψύξης και θέρμανσης Νοσοκομείου με κονδύλια του ΕΣΠΑ και του ΠΔΕ.
- ***Ρίσκο 4: Κεντροποίηση των προμηθειών για επίτευξη οικονομικών κλίμακας***

Ανάλυση

Η κεντροποιημένη διενέργεια προμηθειών (ιδανικά σε εθνικό επίπεδο) μπορεί να επιφέρει μείωση α) των τιμών αγοράς μέσω των οικονομιών κλίμακας και β) της διαφοράς.

Αξιοποίηση

Τα άρθρα 40 και 41 του νόμου 4412/2016 προβλέπουν τη λειτουργία Κεντρικών Αρχών Αγορών και Εθνικών Κεντρικών Αρχών Αγορών, όπως η ΕΚΑΠΥ που πρόκειται να αντικαταστήσει την ΕΠΥ.

- ***Ρίσκο 5: Τυποποίηση των προμηθειών μέσω προδιαγραφών ταχύτερη ολοκλήρωσή τους***

Ανάλυση

Η τυποποίηση των διαδικασιών επιφέρει και την ταχύτερη ολοκλήρωσή τους λόγω πρότερης εμπειρίας της αναθέτουσας αρχής και των στελεχών της.

Αξιοποίηση

Επαναληψιμότητα όμοιων διαγωνισμών.

6.3 Διαδικασίες καταγραφής διδαγμάτων (lessons learned)

Δυστυχώς δεν υπάρχει επίσημη διαδικασία καταγραφής της αποκτηθείσας γνώσης, παρά μόνο σε ελάχιστες περιπτώσεις¹⁹. Ωστόσο, μέσα από την απόκτηση επαγγελματικής εμπειρίας, δημιουργείται μια "συλλογική μνήμη" στον οργανισμό, σχετικά με τα διδάγματα των διαδικασιών προμηθειών, η οποία ενισχύεται με την επαναληψιμότητα των διαγωνισμών. Όπως αναφέρθηκε, οι κακές εμπειρίες των συμβάσεων αποτυπώνονται στην ατομική και "συλλογική" μνήμη, με τρόπο ώστε να ανάγονται σε παραδείγματα προς αποφυγή στο μέλλον.

Συνήθως η γνώση από τα πρότερα διδάγματα αντλείται όταν είναι απαραίτητη από παλαιότερους διαγωνισμούς (από ποινές, ενστάσεις ή διευκρινίσεις που ζητήθηκαν από υποψήφιους προμηθευτές σχετικά με τους όρους των διακηρύξεων) ή εκθέσεις επιθεωρήσεων των οικονομικών επιθεωρητών. Ωστόσο, όσο η αποκτηθείσα εμπειρία δεν αποτυπώνεται σε επίσημες διαδικασίες, ελλοχεύει ο κίνδυνος είτε επανάληψης παρόμοιων λαθών, είτε απώλειας της γνώσης με την αποχώρηση του στελέχους από την υπηρεσία. Για το λόγο αυτό, είναι απαραίτητη η υιοθέτηση διαδικασιών διαχείρισης γνώσης.

¹⁹ Ανέφερε χαρακτηριστικά η σημείωση συγκεκριμένων περιπτώσεων ώστε "να καλύπτονται συνεχώς περισσότερα παρουσιαζόμενα σενάρια και δυσλειτουργίες σε επόμενες συμβάσεις".

Η διαχείριση γνώσης είναι μια καθιερωμένη πρακτική που περιλαμβάνει μια σειρά από στρατηγικές που χρησιμοποιούνται σε έναν οργανισμό για τον εντοπισμό, τη δημιουργία, την αντιπροσώπευση, τη διανομή και την υιοθέτηση ιδεών και εμπειριών. Τέτοιες ιδέες και εμπειρίες αποτελούν γνώση, ενσωματωμένη είτε σε ανθρώπους είτε σε οργανισμούς ως διαδικασίες ή πρακτικές (Βικιπαιδεία, 2017α). Η διαχείριση γνώσης λειτουργεί ως στρατηγικό πλεονέκτημα ενός οργανισμού, αφού επικεντρώνεται σε οργανωτικούς στόχους όπως βελτιωμένη απόδοση, η ενσωμάτωση και η συνεχής βελτίωση του οργανισμού. Για την εκκίνηση της διαδικασίας θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν ήδη υπάρχοντα πληροφοριακά συστήματα στο Δημόσιο.

6.4 Ενέργειες υποστήριξης της προμήθειας

Σε ό,τι αφορά την υποστήριξη της προμήθειας, το χρονικό διάστημα το οποίο καλύπτει την εγγύηση καλής λειτουργίας είναι συνήθως τα δύο έτη. Πέρα από το χρόνο αυτό, και ανάλογα με τη φύση του τεχνολογικού εξοπλισμού, προβλέπεται υποστήριξη του καθ' όλο τον κύκλο ζωής του²⁰ (ή τουλάχιστον του 70-80% αυτού). Αυτό ωστόσο δεν είναι πάντα εφικτό, καθώς στο Δημόσιο υπάρχουν τεχνολογικά μηχανήματα 20ετίας ή ακόμη και 30ετίας.

Η αναθέτουσα αρχή μπορεί να αξιοποιήσει τη διαδικασία προμήθειας ιατροτεχνολογικού εξοπλισμού ως ευκαιρία, προκειμένου αφενός να μεταφέρει έναν κίνδυνο και αφετέρου να αποκομίσει άλλα σημαντικά οφέλη. Αυτό μπορεί να συμβεί με τη μέθοδο της χρηματοδοτικής μίσθωσης (leasing)²¹, η οποία είναι μια σύγχρονη μέθοδος χρηματοδότησης επιχειρήσεων και οργανισμών για την απόκτηση παγίων στοιχείων. Με αυτή ο μισθωτής μισθώνει από μια εταιρεία χρηματοδοτικής μίσθωσης πράγμα κινητό (στη συγκεκριμένη περίπτωση εξοπλισμό) για συγκεκριμένη χρονική περίοδο, στο τέλος της οποίας μπορεί είτε να το εξαγοράσει έναντι συμβολικού τιμήματος, είτε να ανανεώσει τη σύμβαση για ορισμένο χρόνο (Βικιπαιδεία, 2017β).

Το κύριο πλεονέκτημα της χρηματοδοτικής μίσθωσης ο μειωμένος κίνδυνος κακής χρήσης της πίστωσης (Ibid). Παράλληλα, ο οργανισμός αξιοποιεί καλύτερο

²⁰ Συντήρηση, επισκευή και ανταλλακτικά αξίας ίσης με το προβλεπόμενο ποσοστό επί της αξία της προμήθειας.

²¹ Είδη Χρηματοδοτικής Μίσθωσης αποτελούν η Απλή Χρηματοδοτική Μίσθωση (Direct Leasing), η Πώληση και Επαναμίσθωση Παγίων Στοιχείων (Sale & Lease Back) και η Συνεργασία Εταιρίας Leasing, Προμηθευτή και Μισθωτή (Vendor Leasing) (Βικιπαιδεία, 2017β).

εξοπλισμό με προϊόντα αιχμής, δίνοντας ώθηση στην αγορά. Τα πλεονεκτήματα ωστόσο της μεθόδου αυτής ειδικά για το δημόσιο τομέα είναι υπό διερεύνηση λόγω ορισμένων φορολογικών παραμέτρων²².

6.5 Κενά του ισχύοντος νόμου 4412/2016

Με την ενσωμάτωση των Οδηγιών 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ, ο νόμος 4412/2016 κατήργησε το σύνολο του προϊσχύοντος νομοθετικού πλαισίου και θέσπισε ένα ενιαίο και πλήρες κανονιστικό πλαίσιο για όλες τις δημόσιες συμβάσεις. Ιδιαίτερα θετικά αποτιμήθηκαν από τους ερωτώμενους οι καινοτομίες σχετικά με την τμηματοποίηση των συμβάσεων και την καθιέρωση ηλεκτρονικών υπεύθυνων δηλώσεων, οι οποίες μειώνουν τη γραφειοκρατία. Παρ' όλα αυτά, θεωρείται ένα ογκώδες και δύσκολα διαχειρίσιμο νομοθέτημα, ενώ οι πολλαπλές τροποποιήσεις που έχει υποστεί μέσα στο χρόνο εφαρμογής του, καθιστούν δύσκολη την παρακολούθησή του. Αντικείμενο κριτικής του νόμου αποτελούν:

- ο τρόπος ενσωμάτωσης των ευρωπαϊκών οδηγιών στο εθνικό δίκαιο
- η ύπαρξη κενών από μη εκδοθείσες μεταβατικές διατάξεις²³
- η ανεπαρκής ανάλυση των διαγωνιστικών διαδικασιών με διαπραγμάτευση, καθώς και των διαδικασιών που αφορούν τους ηλεκτρονικούς καταλόγους και τα δυναμικά συστήματα αγορών
- το μεγάλο χρονικό διάστημα που απαιτείται για την ολοκλήρωση των διαδικασιών

Τέλος, ως γενικό κανονιστικό πλαίσιο, ο νόμος δε λαμβάνει υπόψιν τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του τομέα υγείας (ενδεικτικά: χρονοβόρες διαγωνιστικές διαδικασίες μεγάλο ποσοστό εξωσυμβατικών προμηθειών και απευθείας αναθέσεων, νομιμοποίηση δαπανών με εγκυκλίους κ), με αποτέλεσμα να είναι απαραίτητο ένα πιο ειδικότερο και πιο ευέλικτο θεσμικό πλαίσιο.

6.6 Υποστηρικτικές πρακτικές για τη διαδικασία δημοσίων συμβάσεων

²² Η συγκεκριμένη διερεύνηση ξεφεύγει από τα όρια της παρούσας εργασίας.

²³ Για παράδειγμα, δεν αποσαφηνίζεται ότι τα πρωτόκολλα παραλαβής δεν θέλουν έγκριση και στις εκτός διαγωνιστικής διαδικασίας αναθέσεις, με αποτέλεσμα να καθυστερούν μικρά επείγοντα έργα.

Η υποστήριξη των στελεχών στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, πραγματοποιείται από τον ιστότοπο του Υπουργείου Οικονομία και Ανάπτυξης και της ΕΑΑΔΗΣΥ. Ο τελευταίος περιλαμβάνει όλο το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο και ημερολογιακά όλες τις τροποποιήσεις του, συχνές ερωταπαντήσεις που δέχεται η Αρχή, καθώς και τις Κατευθυντήριες Οδηγίες σχετικά με τη διαδικασία δημοσίων συμβάσεων που η ίδια εκδίδει.

Η ύπαρξη ενός ιστότοπου υποστηρικτικού χαρακτήρα με βέλτιστες πρακτικές σχετικά με τη διαδικασία δημοσίων συμβάσεων, όπως αυτός του Γενικού Λογιστηρίου της Κυπριακής Δημοκρατίας (2008), θεωρείται μια πολύ χρήσιμη πρακτική, αρκεί αυτός να είναι εύχρηστος και το περιεχόμενό του να μην περιπλέκει τις διαδικασίες, δημιουργώντας εστίες διαφθοράς.

6.7 Βελτιωτικές παρεμβάσεις

Ως βασικότερη ασφαλιστική δικλείδα απέναντι σε κάθε μορφή κινδύνου κατά τη διαδικασία των προμηθειών στο χώρο της υγείας, αναδεικνύεται η πιστή εφαρμογή του νομοθετικού πλαισίου. Απαραίτητη κρίνεται η ενίσχυση του προληπτικού ελέγχου στη διαδικασία σύναψης και εκτέλεσης των συμβάσεων, καθώς είναι πολύ αποτελεσματικότερη από τις κατασταλτικές παρεμβάσεις. Από τα στοιχεία της εμπειρικής έρευνας οι εξής βελτιωτικές παρεμβάσεις:

- Διαρκής εκπαίδευση όλου του προσωπικού των τμημάτων προμηθειών πάνω στα θέματα της ισχύουσας νομοθεσίας
- Στελέγωση των επιτροπών αξιολόγησης και παρακολούθησης με καταρτισμένα στελέχη σε θέματα προμηθειών
- Επαρκής και διαρκής νομική υποστήριξη του τμήματος προμηθειών και των μελών της επιτροπής
- Κεντροποίηση του προγραμματισμού των διαγωνιστικών διαδικασιών παράλληλα με την τυποποίηση των διαδικασιών και τη χρήση ενιαίας κωδικοποίησης των ειδών για τη μείωση του κόστους και διαφθοράς
- Παρεμβάσεις ώστε να καταστούν πιο γρήγορες οι διαδικασίες στις υπηρεσίες διεκπεραίωσης προς όφελος τόσο της αναθέτουσας αρχής, όσο και του ανταγωνισμού
- Χρήση ενιαίων τεχνικών προδιαγραφών και συνεχής επικαιροποίηση των υπαρχόντων

- Γρήγορη απονομή δικαιοσύνης μέσω της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών
- Βελτιώσεις που να καθιστούν πιο εύχρηστη την πλατφόρμα του ΕΣΗΔΗΣ

7. Μελέτες Περίπτωσης

7.1 Σύμβαση 1η: Υπηρεσίες παροχής γευμάτων για την σίτιση των ασθενών Νοσοκομείου

7.1.1 Αντικείμενο και διάρκεια

Αντικείμενο της σύμβασης είναι η ανάδειξη αναδόχου για υπηρεσίες παροχής γευμάτων για την σίτιση των ασθενών και του εφημερεύοντος προσωπικού του Νοσοκομείου, για ένα (1) έτος. Η εκτιμώμενη αξία της σύμβασης ανέρχεται στο ποσό των 3.000.000,00 (συμπεριλαμβανομένου ΦΠΑ 24%). Η σύμβαση θα ανατεθεί με κριτήριο αξιολόγησης και τελικής επιλογής προμηθευτή την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά βάσει βαθμολογίας. Ο ανοικτός διαγωνισμός βρίσκεται, μέχρι στιγμής, στο στάδιο ανάδειξης προσωρινού μειοδότη και αναμένεται η προσκόμιση της εγγυητικής επιστολής καλής εκτέλεσης ώστε να υπογραφεί η σύμβαση.

7.1.2 Αξιολόγηση προσφορών

Η σύμβαση θα ανατεθεί με κριτήριο αξιολόγησης και τελικής επιλογής προμηθευτή την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά βάσει βαθμολογίας.

Όπως προέκυψε από τις απαντήσεις της ποιοτικής έρευνας, το κριτήριο της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς βάσει βαθμολογίας είναι αποτελεσματικό, όταν τα κριτήρια στάθμισης έχουν χαρακτήρα αντικειμενικό και η απόφαση πρέπει να είναι πλήρως αιτιολογημένη. Στην αντίθετη περίπτωση, όταν δηλαδή δε μπορούν να τεκμηριωθούν τα κριτήρια αντικειμενικά, υπάρχει ο κίνδυνος επιλογής ακατάλληλου προμηθευτή. Στη συγκεκριμένη προκήρυξη, τα κριτήρια έχουν ως εξής:

Πίνακας βαθμολογίας προσφορών

ΟΜΑΔΑ Α (ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΕΧΝΙΚΩΝ ΠΡΟΔΙΑΓΡΑΦΩΝ - ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ & ΑΠΟΔΟΣΗΣ)	ΠΟΣΟΣΤΟ ΣΤΑΘΜΙΣΗΣ
1. Παραγωγική δυνατότητα μονάδας τουλάχιστον 3000 ψυγμένων/ κατεψυγμένων / κυρίως πιάτων σε ατομική συσκευασία ημερησίως	40%
2. Πρόσθετα πιστοποιητικά ποιότητας πέραν του προβλεπομένου με ποινή αποκλεισμού	30%
Σύνολο σταθμισμένης βαθμολογίας Α Ομάδας	70%
ΟΜΑΔΑ Β (ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΕΧΝΙΚΗΣ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗΣ ΚΑΙ ΚΑΛΥΨΗΣ)	
1. Εμπειρία σε σίτιση νοσοκομειακών μονάδων τουλάχιστον 300 ασθενών ημερησίως για τουλάχιστον 1 έτος σύμβασης (αθροιστικά)	10%
2. Εμπειρία σε μαζική σίτιση τουλάχιστον 300 ατόμων ημερησίως για τουλάχιστον 1 έτος σύμβασης (αθροιστικά)	10%
3. Ποσοστό % συνολικού ύψους προστίμων επί του συνολικού ύψους των αντίστοιχων συμβάσεων με ανώτερο όριο ποσοστό 10% (αθροιστικά)	10%
Σύνολο σταθμισμένης βαθμολογίας Β Ομάδας	30%

ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑ = ΣΥΝΟΛΟ ΣΤΑΘΜΙΣΜΕΝΗΣ ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑΣ
ΟΜΑΔΑΣ Α + ΣΥΝΟΛΟ ΣΤΑΘΜΙΣΜΕΝΗΣ ΒΑΘΜΟΛΟΓΙΑΣ Β ΟΜΑΔΑΣ

Όλα τα επιμέρους στοιχεία των ομάδων βαθμολογούνται αυτόνομα με 100 βαθμούς για τις περιπτώσεις που καλύπτονται ακριβώς οι τεχνικές προδιαγραφές. Η βαθμολογία αυτή αυξάνεται μέχρι 120 βαθμούς για τις περιπτώσεις που υπερκαλύπτονται οι τεχνικές προδιαγραφές ως εξής:

Στοιχείο Α 1
Από τα 3.000 κυρίως (100 βαθμοί) και μέχρι τα 8.000 κυρίως πιάτα (120 βαθμοί) = ανά 250 πιάτα, 1 βαθμός ή ανά 500 πιάτα, 2 βαθμοί
Στοιχείο Α 2
Από το προαπαιτούμενο πιστοποιητικό (100 βαθμοί) και μέχρι τα 5 επιπλέον

πιστοποιητικά (120) = ανά 1 πιστοποιητικό, 4 βαθμοί
Στοιχείο Β 1
α) Από τον 1 χρόνο συμβάσεων (50 βαθμοί) και μέχρι τα 6 χρόνια συμβάσεων (60 βαθμοί) = ανά έτος σύμβασης, 2 βαθμοί
β) Από τους 300 ασθενείς (50 βαθμοί) και μέχρι τους 800 ασθενείς (60 βαθμοί) = ανά 100 ασθενείς, 2 βαθμοί
Στοιχείο Β 2
α) Από τον 1 χρόνο συμβάσεων (50 βαθμοί) και μέχρι τα 6 χρόνια συμβάσεων (60 βαθμοί) = ανά έτος σύμβασης, 2 βαθμοί
β) Από τα 300 άτομα (50 βαθμοί) και μέχρι τα 800 άτομα (60 βαθμοί) = ανά 100 άτομα, 2 βαθμοί
Στοιχείο Β 3
Από το 10% ύψους κυρώσεων επί ύψους συμβάσεων (100 βαθμοί) και μέχρι το μηδενικό ποσοστό (120 βαθμοί) = ανά 1%, 2 βαθμοί

Η σταθμισμένη βαθμολογία του κάθε στοιχείου των ομάδων είναι το γινόμενο του επί μέρους συντελεστή βαρύτητας του στοιχείου επί τη βαθμολογία του και η συνολική βαθμολογία της κάθε προσφοράς είναι το άθροισμα των σταθμισμένων βαθμολογιών όλων των στοιχείων των δύο ομάδων.

Η συμφερότερη προσφορά θα προκύψει ως το μικρότερο πηλίκο των:

$$\frac{A + B}{B^*}$$

$$B^*$$

όπου:

A = η συνολική προσφερόμενη τιμή / ασθενή εντός του Νοσοκομείου / ημέρα * (αριθμό προβλεπόμενων ασθενών-μερίδων 500) * 365 (βάσει του πίνακα 1)
B = η συνολική προσφερόμενη τιμή / ασθενή εκτός του Νοσοκομείου / ημέρα * (αριθμό προβλεπόμενων ασθενών-μερίδων 400) * 365 (βάσει του πίνακα 1)
B* = η βαθμολογία

ΠΙΝΑΚΑΣ 1	
ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΟΥ ΚΑΙ ΤΕΛΙΚΟΥ ΑΡΙΘΜΟΥ ΜΕΡΙΑΩΝ (ΝΟΣΗΛΕΥΟΜΕΝΩΝ - ΦΙΛΟΞΕΝΟΥΜΕΝΩΝ - ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ)	
3. ΤΕΛΙΚΕΣ ΜΕΡΙΑΕΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΣΥΜΒΑΣΗΣ	
ΕΝΤΟΣ ΤΟΥ ΝΟΣΟΚΟΜΕΙΟΥ	500
ΕΚΤΟΣ ΤΟΥ ΝΟΣΟΚΟΜΕΙΟΥ	400

7.1.3 Ανάλυση κριτηρίων βαθμολογίας προσφορών

Τα κριτήρια βαθμολογίας των προσφορών έχουν διπλή φύση, καθώς ενσωματώνουν αφενός κλίμακα βαθμολόγησης, αφετέρου λειτουργούν ως κριτήρια "on/off", εφόσον θέτουν ένα ελάχιστο αποδεκτό επίπεδο.

Κριτήρια ομάδας Α

Τα κριτήρια της ομάδας Α σχετίζονται με τις τεχνικές προδιαγραφές της σύμβασης, την ποιότητα και την απόδοσή της. Αυτά συγκεκριμένα είναι:

Παραγωγική δυνατότητα μονάδας τουλάχιστον 3000 ψυγμένων/ κατεψυγμένων / κυρίως πιάτων σε ατομική συσκευασία ημερησίως

Η παραγωγική δυνατότητα της μονάδας, η οποία πρέπει να είναι τουλάχιστον 3000 ψυγμένων/ κατεψυγμένων / κυρίως πιάτων σε ατομική συσκευασία ημερησίως. Επίσης, από την περιγραφή των μηχανημάτων παραγωγής (φούρνοι, steamers κ.α.) που θα χρησιμοποιηθούν για την παρασκευή των γευμάτων να προκύπτει ότι η παλαιότητα δεν υπερβαίνει την 20ετία. Το ελάχιστο αποδεκτό όριο των 3000 μονάδων αποκλείει αυτοδίκαια τις προσφορές που δε μπορούν να ανταποκριθούν στο επίπεδο αυτό, προλαμβάνοντας έτσι τον κίνδυνο επιλογής μη κατάλληλου προμηθευτή.

Ο προσωρινός ανάδοχος έχει ήδη αναλάβει παρόμοιο έργο στο Νοσοκομείο, επομένως η δυναμικότητα της μονάδας του θεωρείται γνωστή. Το κριτήριο μπορεί να θεωρηθεί αντικειμενικό, υπό την προϋπόθεση της επιβεβαίωσης της επαρκούς και ακριβούς δυναμικότητας της μονάδας.

Πρόσθετα πιστοποιητικά ποιότητας πέραν του προβλεπόμενου, με ποιή αποκλεισμό

Σύμφωνα με τις προδιαγραφές τις διακήρυξης, η εταιρεία τροφοδοσίας καθώς και οι χορηγητές των πρώτων υλών που χρησιμοποιεί, θα πρέπει να εφαρμόζουν σύστημα ανάλυσης επικινδυνότητας και κρίσιμων σημείων ελέγχου HACCP (ή ISO 22000:2005 ή νεώτερο) για τους χώρους παραγωγής, επεξεργασίας, συσκευασίας, αποθήκευσης και διακίνησης των χορηγούμενων ειδών²⁴. Η απουσία του πιστοποιητικού αποτελεί λόγω αποκλεισμού του υποψήφιου. Κάθε πρόσθετο πιστοποιητικό ποιότητας πέρα του προβλεπόμενου, επιδρά θετικά στη βαθμολόγηση της προσφοράς. Ως εκ τούτου, το συγκεκριμένο κριτήριο θεωρείται αντικειμενικό. Επιπλέον, οι συμμετέχοντες θα πρέπει να καταθέσουν μαζί με την προσφορά τους υποχρεωτικά για την περαιτέρω συμμετοχή τους υπεύθυνη δήλωση στην οποία θα δηλώνονται τα εργοστάσια/ εταιρείες (και ο τόπος εγκατάστασής τους):

- απ' όπου θα προμηθεύετε τις πρώτες ύλες
- απ' όπου θα προμηθεύετε έτοιμα προϊόντα
- που θα χρησιμοποιεί ως ενδιάμεσες φάσεις βιομηχανοποίησης
- που θα συνεργαστεί για τη μεταφορά/ διανομή των προϊόντων του

Κριτήρια ομάδας Β

Εμπειρία σε σίτιση νοσοκομειακών μονάδων τουλάχιστον 300 ασθενών ημερησίως για τουλάχιστον 1 έτος σύμβασης (αθροιστικά)

Οι συμμετέχοντες θα πρέπει να καταθέσουν μαζί με την προσφορά τους υποχρεωτικά για την περαιτέρω συμμετοχή τους βεβαιώσεις εκτέλεσης συμβάσεων παροχής υπηρεσιών σίτισης - έκδοσης του τελευταίου διμήνου - από νοσοκομειακές μονάδες του Δημόσιου ή Ιδιωτικού Τομέα Υγείας, από τις οποίες θα προκύπτει ότι κατά την τελευταία 5ετία, αθροιστικά από όλες τις συμβάσεις, η εταιρεία κάλυψε τη σίτιση τουλάχιστον 300 ασθενών ημερησίως για τουλάχιστον 1 έτος.

²⁴ Όλες οι επιχειρήσεις τροφίμων υποχρεούνται να εξασφαλίζουν την απαραίτητη άδεια λειτουργίας. Κατά την αδειοδότηση λαμβάνονται υπόψη οι απαιτήσεις του Κανονισμού 852/2004/ΕΚ/29-4-2004 (για την υγιεινή των τροφίμων) και του Ν. 4235/14, ΦΕΚ 32 Α'/2014.

Εμπειρία σε μαζική σίτιση τουλάχιστον 300 ατόμων ημερησίως για τουλάχιστον 1 έτος σύμβασης (αθροιστικά)

Οι συμμετέχοντες θα πρέπει να καταθέσουν μαζί με την προσφορά τους υποχρεωτικά για την περαιτέρω συμμετοχή τους βεβαιώσεις εκτέλεσης συμβάσεων παροχής υπηρεσιών σίτισης - έκδοσης του τελευταίου διμήνου - από άλλους (πλην νοσοκομειακών μονάδων) φορείς/ οργανισμούς, από τις οποίες θα προκύπτει ότι αθροιστικά από όλες τις συμβάσεις η εταιρεία σίτισε τουλάχιστον 300 άτομα ημερησίως για τουλάχιστον 1 έτος. Τα έτη σίτισης και ο αριθμός ατόμων ημερησίως, αθροιστικά, αποτελούν κριτήρια βαθμολόγησης.

Ποσοστό % συνολικού ύψους προστίμων επί του συνολικού ύψους των αντίστοιχων συμβάσεων με ανώτερο όριο ποσοστό 10% (αθροιστικά)

Οι συμμετέχοντες θα πρέπει να καταθέσουν μαζί με την προσφορά τους υποχρεωτικά για την περαιτέρω συμμετοχή τους υπεύθυνη δήλωση σχετικά με:

α. το χρηματικό ύψος των συμβάσεων (αθροιστικά από όλες τις παραπάνω συμβάσεις) με νοσοκομειακές μονάδες ή άλλους οργανισμούς στους οποίους παρείχε σίτιση κατά την τελευταία 5ετία και

β. το χρηματικό ύψος των προστίμων (αθροιστικά από όλες τις παραπάνω συμβάσεις) που της επεβλήθησαν στα πλαίσια των παραπάνω συμβάσεων, με αποδεκτό ανώτερο όριο συνολικών προστίμων ποσοστό 10% επί του συνολικού ύψους των συμβάσεων.

Απόθεμα ασφαλείας

Στους όρους της σύμβασης, προβλέπεται τέλος, ότι η εταιρεία τροφοδοσίας οφείλει να έχει αποθηκευμένο σε κατεψυγμένη μορφή στις εγκαταστάσεις συντήρησης/ αναθέρμανσης έτοιμου φαγητού του Νοσοκομείου για την κάλυψη έκτακτων αναγκών εντός και εκτός του Νοσοκομείου. Το κριτήριο αυτό αντανακλά την ενσωμάτωση της γνώσης από προηγούμενους διαγωνισμούς σχετικά με το ρίσκο εμφάνισης απρόβλεπτων και έκτακτων αναγκών.

7.1.4 Ανάλυση αρνητικών ρίσκων

Στάδιο αναγνώρισης της ανάγκης της προμήθειας (ρίσκα 1-4)

Τα ρίσκα αυτού του σταδίου αντιμετωπίζονται αποτελεσματικά (αποφυγή) καθώς η εκτίμηση της ανάγκης γίνεται βάσει του αριθμού των νοσηλευόμενων γίνεται με αντικειμενικά κριτήρια (βλ. Πίνακα 1.3 "Τελικές Μερίδες Προϋπολογισμού Σύμβασης") (ρίσκο 1) και η χρηματοδότηση κρίνεται επαρκής (ρίσκο 2). Τα ρίσκα 3 και 4 δεν υφίστανται.

Στάδιο Καθορισμού των τεχνικών προδιαγραφών της προμήθειας (ρίσκα 5-9)

Τα ρίσκα αυτού του σταδίου αντιμετωπίζονται αποτελεσματικά (αποφυγή) καθώς ο καθορισμός των προδιαγραφών της σίτισης είναι ακριβής και βασίζεται σε παλαιότερες παρόμοιες συμβάσεις που έχουν ολοκληρωθεί με επιτυχία.

Στάδιο πρόσκλησης για υποβολή προσφορών των προσφορών (ρίσκα 10-11)

Ο κίνδυνος υποβολής ανεπαρκούς αριθμού προσφορών (ρίσκο 10) εμφανίστηκε κατά τη διαδικασία του αντίστοιχου σταδίου, καθώς κατατέθηκε μόνο μια προσφορά. Ο συγκεκριμένος υποψήφιος έχει στο παρελθόν ολοκληρώσει με επιτυχία παρόμοιο διαγωνισμό στο Νοσοκομείο και προσέφερε τιμή χαμηλότερη από την προβλεπόμενη στη διακήρυξη.

Ο ανεπαρκής αριθμός προσφορών οφείλεται στο μεγάλο ύψος της απαιτούμενης εγγυητικής επιστολής συμμετοχής, το οποίο ανέρχεται στο 2% της συνολικής καθαρής (εκτός ΦΠΑ) προϋπολογισθείσας δαπάνης για το σύνολο των ειδών. Δεν υπήρξε η δυνατότητα τμηματοποίησης του διαγωνισμού καθώς αυτός είχε εγκριθεί στο Π.Π.Υ.Υ. του 2015, (το οποίο είχε καταρτιστεί από το 2014), δηλαδή πριν από την εφαρμογή του νόμου 4412/2016. Επομένως, και το ρίσκο 11 περί αθέμιτων πρακτικών δεν υφίσταται.

Στάδιο αξιολόγησης των προσφορών (ρίσκα 12-16)

Τα ρίσκα που αφορούν την επιλογή ακατάλληλου προμηθευτή λόγω μη εξειδικευμένης γνώσης της επιτροπής (12) και επιλογής αναδόχου με υποκειμενικά κριτήρια που δεν συμβαδίζουν με τη διακήρυξη (15) δεν υφίστανται, καθώς το κριτήριο αξιολόγησης και τελικής επιλογής προμηθευτή είναι η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά βάσει βαθμολογίας. Τα κριτήρια που επελέγησαν, η βαθμολογία και η στάθμισή τους βασίζονται σε τυποποιημένη διαδικασία που προβλέπεται για την προμήθεια τροφίμων (και αντιδραστηρίων).

Η ηλεκτρονική διενέργεια του διαγωνισμού απέτρεψε το ρίσκο της παραβίαση της ασφάλειας της διαδικασίας (14), ωστόσο προκάλεσε την καθυστέρηση στην περάτωση της διαδικασίας (16), καθώς το νέο νομοθετικό πλαίσιο προβλέπει μεγάλες προθεσμίες (πχ για την κατάθεση ενστάσεων) για την ολοκλήρωση της διαδικασίας.

Το ρίσκο που αγορά τις ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές (13) δεν εμφανίστηκε.

Στάδιο διοίκησης της εκτέλεσης της σύμβασης (ρίσκα 17-25)

Η επάρκεια του οικονομικού φορέα να εκπληρώσει τους όρους της σύμβασης (ρίσκο 17) εξασφαλίζεται με τα κριτήρια της διακήρυξης που αφορούν την ποιότητα και την επαρκή δυναμικότητα της παραγωγικής διαδικασίας, καθώς και την οικονομική επάρκεια του φορέα. Πέρα από τα σχετικά κριτήρια της βαθμολογίας προσφορών, προβλέπεται συγκεκριμένα ότι:

- Η ποιοτική και ποσοτική παραλαβή των φαγητών θα γίνεται από ορισμένη Επιτροπή Παραλαβής σε κάθε δομή. Η Επιτροπή αυτή προβαίνει σε σχετικό δειγματοληπτικό έλεγχο και έλεγχο τήρησης των όρων της σύμβασης, ενώ για κάθε εξωτερική δομή πραγματοποιείται μακροσκοπικός έλεγχος. Για τις ποιοτικές αποκλίσεις προβλέπονται χρηματικές ποινές κυμαινόμενες ανάλογα με τη σοβαρότητα της απόκλισης. Η σπουδαιότητα της συγκεκριμένης προμήθειας για την καθημερινή λειτουργία της Νοσοκομειακής μονάδας εξασφαλίζει την αποτελεσματική διαχείριση της σύμβασης από τις Επιτροπές Παραλαβής (ρίσκα 19 και 25).
- Προκειμένου να διασφαλιστεί η οικονομική και χρηματοοικονομική επάρκεια του οικονομικού φορέα, οι υποψήφιοι οφείλουν να προσκομίσουν αντίγραφο του ισολογισμού της επιχείρησης των δύο τελευταίων ετών (2014 - 2015) από το οποίο να προκύπτει ύψος ιδίων κεφαλαίων επιχείρησης τουλάχιστον 1.000.000,00

€ αθροιστικά και για τα δύο έτη. Το κριτήριο αυτό έχει σα στόχο να διασφαλίσει την αναθέτουσα αρχή από την αθέτηση των όρων της σύμβασης εκ μέρους του οικονομικού φορέα. Η κεφαλαιακή επάρκεια ανέρχεται στο 1/3 του ποσού της σύμβασης, με αποτέλεσμα πιθανό αποκλεισμό υποψήφιων μικρομεσαίων επιχειρήσεων. Ωστόσο, κρίνεται απαραίτητο εξαιτίας της εξαιρετικής σημαντικότητας της σίτισης στις Νοσοκομειακές μονάδες, που δεν επιτρέπει περιθώρια απόκλισης από τους όρους της σύμβασης αλλά και για την επίτευξη χαμηλότερου ανά μονάδα κόστους.

Η αποτυχία από την πλευρά της αναθέτουσας αρχής να εκπληρώσει τους όρους της σύμβασης (ρίσκο 18) περιλαμβάνει κυρίως το ενδεχόμενο μη έγκαιρης καταβολής του προβλεπόμενου οικονομικού αντιτίμου στον οικονομικό φορέα, κάτι που αποτρέπεται από τη σπουδαιότητα της συγκεκριμένης προμήθειας για την καθημερινή λειτουργία της Νοσοκομειακής μονάδας. Τέλος, τα ρίσκα 21-25 δεν υφίστανται.

7.1.5 Θετικά ρίσκα (ευκαιρίες)

Το Νοσοκομείο θα μπορούσε να αξιοποιήσει σε μελλοντικές αντίστοιχες συμβάσεις τα εξής θετικά ρίσκα:

- ***Ρίσκο 3: Αξιοποίηση ήδη υπάρχουσών δομών του κράτους που παράγουν ποιοτικά και φθηνά προϊόντα (συνέργιες)***

Η αξιοποίηση των ήδη υπάρχουσών δομών του κράτους μέσω συνεργιών μεταξύ αναθετουσών αρχών, μπορεί να οδηγήσει στην παραγωγή ποιοτικών και φθηνών προϊόντων για την κάλυψη των καθημερινών αναγκών των οργανισμών. Το Νοσοκομείο θα μπορούσε να δημιουργήσει συνέργιες με σκοπό την παραγωγή φαγητού με φυσικό αέριο αντί για ηλεκτρική ενέργεια που να καλύπτει τις ανάγκες του Νοσοκομείου αλλά και γειτονικών Νοσοκομείων

- ***Ρίσκο 5: Τυποποίηση των προμηθειών μέσω προδιαγραφών ταχύτερη ολοκλήρωσή τους***

Η τυποποίηση της διαδικασίας θα μπορούσε να επιφέρει την ταχύτερη ολοκλήρωσή της, στην περίπτωση που αλλάζουν τα προβλεπόμενα από το νόμο χρονικά περιθώρια των επιμέρους διαδικασιών.

7.1.6 Συμπεράσματα

Οι όροι της σύμβασης καλύπτουν την αναθέτουσα αρχή από την εμφάνιση ενδεχόμενων αρνητικών ρίσκων, σε μια τόσο σπουδαία και κρίσιμη προμήθεια, όπως είναι η σίτιση. Τα κριτήρια επιλογής είναι αντικειμενικά, ενώ τα απαραίτητα πιστοποιητικά που απαιτούνται από τους όρους της σύμβασης διασφαλίζουν την ποιότητα της παρεχόμενης υπηρεσίας. Τέλος, εξασφαλίζεται η οικονομική και παραγωγική επάρκεια του οικονομικού φορέα.

Ωστόσο, διατυπώνεται η επιφύλαξη ότι τα κριτήρια της Β' Ομάδας (στοιχεία τεχνικής υποστήριξης και κάλυψης) αποτελούν κριτήρια ποιοτικής επιλογής²⁵, δηλαδή αναφέρονται και αφορούν την κατάσταση των οικονομικών φορέων και όχι την προσφορά τους, καθώς η τελευταία κρίνεται με βάση τα κριτήρια ανάθεσης (Κατευθυντήριες Οδηγίες 11 και 13 ΕΑΑΔΗΣΥ). Ειδικότερα, στην ανοικτή διαδικασία, *"ο έλεγχος των κριτηρίων ποιοτικής επιλογής των προσφερόντων, της μη συνδρομής δηλαδή των λόγων αποκλεισμού και της εξέτασης της καταλληλότητας των οικονομικών φορέων να εκτελέσουν την προς ανάθεση σύμβαση, καθώς και η εξέταση των προσφορών σύμφωνα με τα κριτήρια ανάθεσης, γίνεται σε δύο διακριτές φάσεις στο πλαίσιο ενιαίας διαδικασίας"* (Κατευθυντήρια Οδηγία 13 ΕΑΑΔΗΣΥ). Επομένως, τα ως άνω κριτήρια θα έπρεπε να αποτελούν κριτήρια ποιοτικής επιλογής και όχι βαθμολογήσιμα (ανάθεσης).

7.2 Σύμβαση 2η: Προμήθεια προσωπικών ηλεκτρονικών υπολογιστών για τις ανάγκες Ν.Π.Δ.Δ.

7.2.1 Αντικείμενο και διάρκεια

²⁵ Τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής είναι δυνατόν να ενταχθούν σε τέσσερις κατηγορίες: Οικονομική και χρηματοοικονομική επάρκεια, Τεχνική και επαγγελματική ικανότητα, Εντιμότητα και φερεγγυότητα, Άδεια άσκησης επαγγελματικής δραστηριότητας (Κατευθυντήρια Οδηγία 13 ΕΑΑΔΗΣΥ).

Αντικείμενο της σύμβασης είναι η προμήθεια 200 προσωπικών Ηλεκτρονικών Υπολογιστών για τις ανάγκες του "ΝΠΔΔ", με τη διαδικασία του ανοικτού διαγωνισμού. Ο χρόνος παράδοσης των υλικών ορίζεται σε δώδεκα (12) μήνες από την υπογραφή της σύμβασης. Η εκτιμώμενη αξία της σύμβασης ανέρχεται στο ποσό των 200.000 € συμπεριλαμβανομένου ΦΠΑ 24%. Κριτήριο ανάθεσης της Σύμβασης είναι η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά αποκλειστικά βάσει τιμής.

Μέχρι στιγμής έχει παραδοθεί ολόκληρη η ποσότητα Η/Υ, η οποία παραλήφθηκε οριστικά ποσοτικά και ποιοτικά. Η σύμβαση θεωρείται ότι εκτελέστηκε όταν γίνει η αποπληρωμή του συμβατικού τιμήματος και αποδεσμευτούν οι σχετικές εγγυήσεις κατά τα προβλεπόμενα από τη σύμβαση.

7.2.2 Οικονομική προσφορά

Σύμφωνα με τους όρους της διακήρυξης, στην οικονομική προσφορά θα πρέπει να κατατεθεί υπεύθυνη δήλωση ψηφιακά υπογεγραμμένη όπου θα δηλώνεται ποια είναι η τιμή της τελευταίας καταχώρησης στο Παρατηρητήριο Τιμών της ΕΠΥ την ημερομηνία υποβολής της προσφοράς, αναφέροντας τον σχετικό κωδικό παρατηρητηρίου. Ο ανάδοχος κατέθεσε ψηφιακά υπογεγραμμένη υπεύθυνη δήλωση ότι το είδος δεν υπάρχει καταχωρημένο στο Παρατηρητήριο Τιμών τη συγκεκριμένη ημερομηνία της υποβολής της προσφοράς.

7.2.3 Ειδικοί όροι παράδοσης και παραλαβής υλικών

Η συγκεκριμένη σύμβαση αποτελεί περίπτωση προμήθειας υλικών, η διαδικασία παραλαβής των οποίων γίνεται με τον τρόπο που ορίζει το αρ. 208 του Ν 4412/2016, από πρωτοβάθμιες ή και δευτεροβάθμιες επιτροπές της παρ. 3 του άρθρου 221 του ανωτέρω νόμου. Στη συγκεκριμένη διακήρυξη ορίζεται σαφώς πως κατά τη διαδικασία παραλαβής θα διενεργείται ποσοτικός και μακροσκοπικός ποιοτικός έλεγχος.

Σύμφωνα με τους ειδικούς όρους παράδοσης των υλικών, η σύμβαση προβλέπει ότι η παράδοση θα γίνεται τμηματικά ανάλογα με τις ανάγκες της Υπηρεσίας, στην Κεντρική Υπηρεσία του ΝΠΔΔ, με μέριμνα, ευθύνη και δαπάνες

του προμηθευτή μετά από γραπτή παραγγελία που θα δίνεται από την Αναθέτουσα Αρχή. Κατά την παράδοση των ειδών ο προμηθευτής οφείλει:

- να παραδίδει τα είδη το αργότερο εντός δέκα πέντε (15) ημερών από τη λήψη της παραγγελίας
- να ειδοποιεί την υπηρεσία που εκτελεί την προμήθεια, την αποθήκη υποδοχής των υλικών και την επιτροπή παραλαβής, για την ημερομηνία που προτίθεται να παραδώσει το υλικό, τουλάχιστον πέντε (5) εργάσιμες ημέρες νωρίτερα.
- μετά από κάθε προσκόμιση υλικού στην αποθήκη υποδοχής αυτών, να υποβάλει στην υπηρεσία αποδεικτικό, θεωρημένο από τον υπεύθυνο της αποθήκης, στο οποίο αναφέρεται η ημερομηνία προσκόμισης, το υλικό, η ποσότητα και ο αριθμός της σύμβασης σε εκτέλεση της οποίας προσκομίσθηκε.

7.2.4 Εγγυημένη λειτουργία προμήθειας

Ο προμηθευτής προσφέρει εγγυημένη λειτουργία προμήθειας δύο (2) ετών σύμφωνα με την οικονομοτεχνική προσφορά του, κατά την οποία ευθύνεται για την καλή λειτουργία του αντικειμένου της προμήθειας. Επίσης οφείλει κατά τον χρόνο της εγγυημένης λειτουργίας να προβαίνει στην προβλεπόμενη συντήρηση και να αποκαταστήσει οποιασδήποτε βλάβη (συμπεριλαμβάνονται ανταλλακτικά, εργασία και επιτόπου εξυπηρέτηση την επόμενη εργάσιμη ημέρα).

Σε περίπτωση μη συμμόρφωσης του αναδόχου προς τις συμβατικές του υποχρεώσεις, η επιτροπή παρακολούθησης και παραλαβής εισηγείται στο αποφαινόμενο όργανο της σύμβασης την έκπτωση του αναδόχου, ενώ σε περίπτωση μη συμμόρφωσης, ολικής ή μερικής, του αναδόχου, το συλλογικό όργανο μπορεί να προτείνει την ολική κατάπτωση της εγγυήσεως καλής εκτέλεσης.

7.2.5 Κατακύρωση αποτελέσματος του Δημόσιου Ανοικτού Ηλεκτρονικού Διαγωνισμού

Η αναθέτουσα αρχή "ΝΠΔΔ" με απόφασή της κατακύρωσε το αποτέλεσμα του Δημόσιου Ανοικτού Ηλεκτρονικού Διαγωνισμού της προαναφερόμενης διακήρυξης, στον ανάδοχο "ΑΝΑΔΟΧΟΣ ΑΕ", έναντι συμβατικού τιμήματος 160.000,00 € (συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α. 24%). Καθώς το τίμημα της κατακύρωσης υπολειπόταν κατά 40.000€ προϋπολογισθείσας αξίας του διαγωνισμού

(200.000 συμπεριλαμβανομένου ΦΠΑ 24%), η αναθέτουσα έκανε χρήση του αρ. 104 του Ν 4412/2016, προσαυξάνοντας την τελική ποσότητα των Η/Υ κατά 15%, από 200 στους 230²⁶.

7.3 Αξιολόγηση των ρίσκων της διαδικασίας²⁷

7.3.1 Κίνδυνοι

Η ανάγκη για Η/Υ ήταν προκαθορισμένη βάσει της διαδικασίας προγραμματισμού των προμηθειών, που έγινε από το αντίστοιχο Τμήμα σε συνεργασία με τα υπόλοιπα τμήματα του Ν.Π.Δ.Δ. Έτσι, απειράπησαν οι κίνδυνοι κατά το στάδιο αναγνώρισης της ανάγκης (ρίσκα 1-4).

Οι Η/Υ μια συνήθης και τυποποιημένη προμήθεια τεχνολογικού υλικού, επομένως οι τεχνικές τους προδιαγραφές είναι εύκολο να καθοριστούν, ενώ το πλήθος των προμηθευτών που συμμετέχουν στη διαβούλευση των τεχνικών προδιαγραφών, εξασφαλίζει την αμερόληπτη περιγραφή τους. Ο ανοικτός και ηλεκτρονικός χαρακτήρας της διαδικασίας εξασφαλίζει τόσο την ασφάλεια της διαδικασίας, όσο και το μεγάλο αριθμό προσφορών που θα κατατεθούν. Έτσι, αποτρέπονται συνολικά τα ρίσκα των σταδίων καθορισμού των τεχνικών προδιαγραφών (5-9), πρόσκλησης για υποβολή προσφορών (ρίσκα 10 και 11) και αξιολόγησης των προσφορών (12-16).

Οι ειδικοί όροι παράδοσης και παραλαβής υλικών που προβλέπονται στη σύμβαση έχουν σα στόχο να διασφαλίσουν την έγκαιρη παράδοση των ειδών στην Υπηρεσία (το αργότερο εντός δέκα πέντε ημερών από τη λήψη της παραγγελίας), να προετοιμάσουν και να οργανώσουν τους πόρους (ανθρώπινους, τεχνολογικούς κλπ) ώστε η λήψη, η αποθήκευση, ο έλεγχος και η εγκατάσταση των παραδοτέων ειδών να γίνει έγκαιρα και αποτελεσματικά (ειδοποίηση της υπηρεσίας, της αποθήκης υποδοχής των υλικών και της επιτροπή παραλαβής τουλάχιστον πέντε εργάσιμες

²⁶ Σύμφωνα με την παρ. 1 του αρ. 104 του Ν 4412/2016, [...] στις διαδικασίες σύναψης δημόσιας σύμβασης προμηθειών ή παροχής γενικών υπηρεσιών, το αρμόδιο γνωμοδοτικό όργανο, με αιτιολογημένη εισήγησή του, μπορεί να προτείνει την κατακύρωση της σύμβασης για [...] μεγαλύτερη ποσότητα κατά ποσοστό στα εκατό, που [...] δεν μπορεί να υπερβαίνει [...] το 15% για διαγωνισμούς προϋπολογισθείσας αξίας από 100.001 ευρώ και άνω περιλαμβανομένου Φ.Π.Α.

²⁷ Επειδή η συγκεκριμένη σύμβαση είναι απλούστερη από την προηγούμενη, η αξιολόγηση των ρίσκων μπορεί να γίνει συνολικά.

ημέρες νωρίτερα από την παραλαβή του υλικού) με βάση τα προβλεπόμενα παραστατικά ελέγχου.

Ο προμηθευτής προσφέρει εγγυημένη λειτουργία προμήθειας 2 (δύο) ετών σύμφωνα με την οποία ευθύνεται για την καλή λειτουργία του αντικειμένου της προμήθειας, την προβλεπόμενη συντήρηση και την αποκατάσταση οποιασδήποτε βλάβης (συμπεριλαμβανομένων ανταλλακτικών και εργασίας, καθώς και επιτόπου εξυπηρέτησης την επόμενη εργάσιμη ημέρα).

Οι όροι αυτοί επιτρέπουν την επιτυχή εκπλήρωση της σύμβασης (ρίσκα 17 και 19-25), ενώ η ολοκλήρωσή της θα πραγματοποιηθεί άμεσα με την εξόφληση του οικονομικού φορέα (ρίσκα 18)

Η Αναθέτουσα Αρχή δεν προέβη στην πρόβλεψη μακροχρόνιας συντήρησης και παρακολούθησης των Η/Υ στους όρους της σύμβασης από τον οικονομικό φορέα για δύο λόγους: αφενός οι Η/Υ δεν εμφανίζουν την ίδια λειτουργική ανάγκη συντήρησης και παρακολούθησης όπως ο λοιπός ιατροτεχνολογικός εξοπλισμός (για παράδειγμα ένας αξονικός τομογράφος). Αφετέρου, το κόστος αυτό έχει πολύ χαμηλό προϋπολογισμό ανά μονάδα προϊόντος και μπορεί εύκολα να εξασφαλιστεί από την αγορά με επόμενη διαγωνιστική διαδικασία.

Ωστόσο, αξίζει να αναφερθούν δύο κίνδυνοι που σημειώθηκαν κατά την ποιοτική έρευνα και αφορά αποκλειστικά την προμήθεια Η/Υ:

α) Κατά τον κύκλο ζωής του παγίου μπορεί να προκύψουν κρυφά κόστη που αφορούν ενδεχόμενη μελλοντική αλλαγή ή αναβάθμιση του συστήματος και τα οποία δεν προβλέπονται στον προϋπολογισμό της σύμβασης.

β) Σε αντίστοιχη περίπτωση μπορεί να εμφανιστεί η πρακτική της κατάτμησης συμβάσεων όταν διενεργείται διαγωνισμός για προμήθεια Η/Υ, ενώ η σύμβαση συντήρησής τους γίνεται με απευθείας ανάθεση.

Οι κίνδυνοι αυτοί μπορούν να αποφευχθούν με την πρόβλεψη των σχετικών όρων στη σύμβαση, διαφυλάττοντας τόσο την Αναθέτουσα Αρχή και το δημόσιο συμφέρον, όσο και τα στελέχη του τμήματος Προμηθειών.

7.3.2 Ευκαιρίες

Κατά την εκτέλεση της παρούσας σύμβασης, παρουσιάστηκε ένα θετικό ρίσκο όταν ζητήθηκε από τον ανάδοχο η άμεση παράδοση στο ΝΠΔΔ ποσότητας είκοσι (20) υπολογιστών, προκειμένου να καλυφθεί συγκεκριμένη επείγουσα ανάγκη

που είχε προκύψει. Ο οικονομικός φορέας ανταποκρίθηκε στο αίτημα της αναθέτουσας, παραδίδοντας εγκαίρως την απαιτούμενη ποσότητα Η/Υ, χωρίς αυτό να έχει προβλεφθεί με ακρίβεια στους όρους της σύμβασης.

7.3.3 Συμπεράσματα

Οι όροι της παρούσας σύμβασης εξασφαλίζουν την αναθέτουσα αρχή από τους κινδύνους της σύμβασης, ενώ η καλή συνεργασία με τον οικονομικό φορέα δημιουργεί ευκαιρίες αξιοποίησης θετικών ρίσκων. Πιθανή επιφύλαξη αποτελεί η μη πρόβλεψη για παρακολούθηση του συνολικού κύκλου ζωής του έργου, για τους λόγους που αναλύθηκαν ανωτέρω.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ - ΤΕΛΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Ο Νόμος 4412/2016, με την ενσωμάτωση των Οδηγιών 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ, θέσπισε ένα ενιαίο, απλοποιημένο και πλήρες κανονιστικό πλαίσιο για όλες τις δημόσιες συμβάσεις, καταργώντας το σύνολο των προϊσχύοντων νομοθετικών διατάξεων. Στις καινοτομίες του νόμου περιλαμβάνονται η κεντρικοποίηση των αγορών, η ηλεκτρονική διεξαγωγή και η προτυποποίηση των διαγωνιστικών διαδικασιών, καθώς και η ενίσχυση του συστήματος έννομης προστασίας. Οι καινοτομίες αυτές κρίνονταν αναγκαίες, τόσο για την καταπολέμηση φαινομένων διαφθοράς, όσο και για την ταχύτερη και οικονομικότερη ολοκλήρωση των διαδικασιών προμηθειών.

Ο γενικός χαρακτήρας του νόμου, ωστόσο, δε λαμβάνει υπόψιν τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που επηρεάζουν τη διαδικασία δημοσίων προμηθειών στον εκάστοτε τομέα, και στην περίπτωση μας τον τομέα της δημόσιας υγείας. Ανάμεσα σε αυτά περιλαμβάνονται η διενέργεια σημαντικού μέρους των προμηθειών υλικών και υπηρεσιών με απευθείας αναθέσεις, η ύπαρξη φαινομένων διαφθοράς, η απουσία κατάρτισης νέων προγραμμάτων προμηθειών και η προσαρμογή τους σε αντίστοιχα παλαιότερα.

Με δεδομένους όλους τους παραπάνω παράγοντες δημιουργίας πρόσθετου ρίσκου στη διαδικασία προμηθειών στον τομέα της δημόσιας υγείας, η διαδικασία της Διαχείριση Ρίσκου που θα εκπονήσει η αναθέτουσα αρχή οφείλει να αναγνωρίζει τα ρίσκα όσο πιο νωρίς είναι δυνατόν στον κύκλο ζωής του έργου, να επαναλαμβάνεται περιοδικά κατά τη διάρκεια του κύκλου ζωής του έργου και να περιλαμβάνει την ιστορική ανασκόπηση προηγούμενων ρίσκων, σχετικών και συγκρίσιμων με το τρέχον έργο, ώστε να προλαμβάνει την επανεμφάνισή τους.

Το νέο νομοθετικό πλαίσιο, παρά τα κενά και το σύντομο σχετικά χρονικό πλαίσιο εφαρμογής του, είναι σε μεγάλο βαθμό πλήρες και καλύπτει ένα σημαντικό μέρος των πιθανών ρίσκων. Προκειμένου η λειτουργία του συστήματος προμηθειών υγείας να είναι πιο αποτελεσματική και αποδοτική, απαιτούνται βελτιωτικές παρεμβάσεις που αφορούν τη διαρκή εκπαίδευση του προσωπικού των τμημάτων προμηθειών αναφορικά με τα θέματα της ισχύουσας νομοθεσίας, τη στελέχωση των επιτροπών αξιολόγησης και παρακολούθησης των συμβάσεων με καταρτισμένα στελέχη σε θέματα προμηθειών, την κεντρικοποίηση του προγραμματισμού των διαγωνιστικών διαδικασιών με άμεση εφαρμογή του νόμου για την Ε.Κ.Α.Π.Υ. με

σκοπό τη μείωση του κόστους και την εξάλειψη της διαφθοράς και την εφαρμογή τροποποιητικών παρεμβάσεων που να καθιστούν πιο γρήγορες και ευέλικτες τις συνολικές προς όφελος τόσο της αναθέτουσας αρχής, όσο και του ανταγωνισμού.

Ως βασικότερη ασφαλιστική δικλείδα απέναντι σε κάθε μορφή ρίσκου κατά τη διαδικασία των προμηθειών στο χώρο της υγείας, αναδεικνύεται η πιστή εφαρμογή του νομοθετικού πλαισίου, ενώ κρίνεται απαραίτητη η ενίσχυση του προληπτικού έναντι του κατασταλτικού ελέγχου στη διαδικασία σύναψης και εκτέλεσης των συμβάσεων.

Τέλος, απαιτείται η αλλαγή οργανωσιακής κουλτούρας στη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων, ώστε στο σχεδιασμό της διαδικασίας να αναγνωρίζονται τα θετικά ρίσκα (ευκαιρίες) που προκύπτουν, και να αξιοποιούνται οι ευνοϊκές τους επιδράσεις τόσο στο κόστος και την ποιότητα του έργου, όσο και στο οικονομικό και κοινωνικό περιβάλλον του οργανισμού.

Ιδιαίτερα στην τρέχουσα περίοδο της αυστηροποίησης της μακρο-οικονομικής διαχείρισης, η αξιοποίηση των ευκαιριών μπορεί να αποτελέσει συντελεστή παραγωγικής ανασυγκρότησης και οικονομικής ανάκαμψης.

Η καθιέρωση σύγχρονων εργαλείων στη διαδικασία των δημοσίων προμηθειών (όπως η μέθοδος διαχείρισης γνώσης), βοηθούν στην αλλαγή της οργανωτικής κουλτούρας, ενώ η αξιοποίηση των συντεχνιών εντός της δημόσιας διοίκησης μπορούν να εξοικονομήσουν κόστος αλλά και να προσδώσουν συγκριτικά πλεονεκτήματα στους συμμετέχοντες φορείς.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Αλεξοπούλου, Μ. (2016) *Δημόσιες Συμβάσεις, Ενωσιακό Δίκαιο & Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη ΑΕΒΕ

Αντωνοπούλου, Λ. (2014) *Οικονομία της Υγείας, Θεωρητικές Προσεγγίσεις και Πολιτικές για το Ελληνικό Σύστημα Υγείας*, Αθήνα: Εκδόσεις Gutenberg

Βάλαμος, Π. (2017) *Συστήματα Πληροφορικής Υπηρεσιών Υγείας, Διδακτικές Σημειώσεις*. Αθήνα: Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης

Γέροντας, Α. (2010) *Η Συμβατική Δράση της Δημόσιας Διοίκησης*, στο Γέροντας, Α. κ.α. *Διοικητικό Δίκαιο*, 2η έκδοση, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα ΑΕ

Δημόπουλος, Χ. (2005) *Η Διαφθορά*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη ΑΕΒΕ

Κοντιάδης, Ξ., Σουλιώτης, Κ. (2017) *Πολιτική Φαρμάκου στην Ελλάδα σε Συνθήκες Οικονομικής Κρίσης, Νομικές και Οικονομικές Ενστάσεις*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση

Κουτούπα-Ρεγκάκου, Ε. (1995) *Δημόσιες Συμβάσεις και Κοινοτικό Δίκαιο, Διαδικασίες Ανάθεσης και Έννομη Προστασία*, Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα

Κτιστάκη, Σ. (2014) *Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση*, Αθήνα: Παπαζήσης

Κυριόπουλος, Γ., Αθανασάκης, Κ., Πάβη, Ε. (2012) *Οικονομική Κρίση και Υγεία, Ένα Δοκίμιο Πολιτικής Οικονομίας για την Ανασυγκρότηση του Υγειονομικού Τομέα*, Αθήνα: Εκδόσεις Καστανιώτη

Κώττης, Γ., Πετράκη-Κώττη Α., (2002) *Μικροοικονομική, Θεωρία και Εφαρμογές στη Λήψη Αποφάσεων*, Αθήνα: Εκδόσεις Μπένου

Λιάπτης, Δ. (2003) *Η Διαμόρφωση των Συμβάσεων*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα

Μπουρσανίδης, Χ. (2017) *Οργάνωση Συστημάτων Υγείας & Συγκριτική Πολιτική Υγείας, Διδακτικές Σημειώσεις*. Αθήνα: Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης

Παπαστάθης, Π. (2014) *Ο Σύγχρονος Εσωτερικός Έλεγχος και η Πρακτική Εφαρμογή του*, Αθήνα: Ιδιωτική Έκδοση

Ράικος, Γ. (2006) *Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά, Από τη Σκοπιά του Διοικητικού Δικαίου*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα

Σούλης, Σ. (1999) *Οικονομική της Υγείας*, β' έκδοση, Αθήνα: Παπαζήσης

Σπηλιοτόπουλος, Ε. (2010α) *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τόμος 1*, 13η έκδοση, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη ΑΕΒΕ

Υφαντόπουλος, Γ. (2006) *Τα Οικονομικά της Υγείας, Θεωρία και Πολιτική*. Αθήνα: Τυπωθήτω - Γιώργος Δαρδανός

Χρυσανθάκης, Χ. (2015) *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*, 2η έκδοση, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη ΑΕΒΕ

Cooper, D., Grey, St., Raymond, G., Walker, Ph., (2005) *Project Risk Management Guidelines, Managing Risk in Large Projects and Complex Procurements*, West Sussex: John Wiley & Sons Ltd

Hague, R., Harrop, M. (2005) *Συγκριτική Πολιτική και Διακυβέρνηση*, Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική

Rice, T. (2006) *Τα Οικονομικά της Υγείας σε Επανεξέταση*, Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική

Ηλεκτρονική

European Commission (2013) *Study on Corruption in the Healthcare Sector*. Διαθέσιμο στο https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/news/docs/20131219_study_on_corruption_in_the_healthcare_sector_en.pdf [προσπελάσιμο τελευταία φορά στις 29/10/2017]

Mike Stewart (2017) *Lowball*
<https://www.mikestewart.ca/low-balling-what-it-is-how-its-done-and-how-to-deal-with-one-if-you-are-a-seller/> [προσπελάσιμο τελευταία φορά στις 29/10/2017]

Βικιπαιδεία (2017α) *Διαχείριση Γνώσης*
https://el.wikipedia.org/wiki/Διαχείριση_Γνώσης [προσπελάσιμο τελευταία φορά στις 29/10/2017]

Βικιπαιδεία (2017β) *Χρηματοδοτική Μίσθωση*
https://el.wikipedia.org/wiki/Χρηματοδοτική_μίσθωση [προσπελάσιμο τελευταία φορά στις 29/10/2017]

Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (2016) *Πρόταση για την Υιοθέτηση Εθνικής Στρατηγικής για τις Δημόσιες Συμβάσεις 2016 - 2020*
http://www.eaadhsy.gr/images/docs/20160330_PublicProcurementNationalStrategy_FINAL.pdf [προσπελάσιμο τελευταία φορά στις 29/10/2017]

Επιτροπή Ανταγωνισμού (2014) *Ανίχνευση και Πρόληψη Συμπαιγνιακών Πρακτικών σε Διαγωνισμούς Προμηθειών, Οδηγός για Αναθέτουσες Αρχές*, Αθήνα
www.eprocurement.gov.gr/webcenter/files/anathetouses/anixneusi_praktikon.pdf
[προσπελάσιμο τελευταία φορά στις 29/10/2017]

Κυπριακή Δημοκρατία, Γενικό Λογιστήριο της Δημοκρατίας, Διεύθυνση Δημοσίων Συμβάσεων (2008) *Οδηγός Βέλτιστων Πρακτικών για τη Σύναψη και Εκτέλεση Δημόσιων Συμβάσεων*, Έκδοση 1.1
<http://www.publicprocurementguides.treasury.gov.cy/OHS-GR/HTML/index.html>
[προσπελάσιμο τελευταία φορά στις 29/10/2017]

Υπουργείο Υγείας & Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Γενική Γραμματεία (ΥΥΚΑ) (2012) *Εκθεση Αποτελεσμάτων ΥΥΚΑ και των Μονάδων του ΕΣΥ 2011, Η Συμπληρωματικότητα Εθνικών Πολιτικών με τις Συγχρηματοδοτούμενες Δράσεις στο Πλαίσιο του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου Ανάπτυξης 2007-2013*

<http://docplayer.gr/29599628-Ekthesi-apotelesuaton-yyka-kai-ton-monadon-toy-esy-2011.html> [προσπελάσιμο τελευταία φορά στις 29/10/2017]

Osservatorio Balcani e Caucaso (2017) *Whistleblowers: Looking for European Protection*

<https://www.balcanicaucaso.org/eng/layout/set/print/Areas/Europe/Whistleblowers-looking-for-European-protection-183514>

[προσπελάσιμο τελευταία φορά στις 29/10/2017]

Project Management Institute (2009) *Practice Standard For Project Risk Management*

<http://www.innovativeprojectguide.com/documents/PMIPracticeStandardforProjectRiskManagement.pdf> [προσπελάσιμο τελευταία φορά στις 29/10/2017]

The Procurement Classroom (2017) *Checklist of Potential Risks, Goods and Services Procurement Process* <https://procurementclassroom.com/checklist-of-potential-risks-in-the-procurement-process/> [προσπελάσιμο τελευταία φορά στις 29/10/2017]

Transparency International (2013) *Whistleblowing in Europe, Legal Protections for Whistleblowers in the Eu*

https://www.stt.lt/documents/soc_tyrimai/2013_WhistleblowingInEurope_EN.pdf

[προσπελάσιμο τελευταία φορά στις 29/10/2017]

Wikipedia (2017) *Διοίκηση και Διαχείριση Έργου*

https://el.wikipedia.org/wiki/%CE%94%CE%B9%CE%BF%CE%AF%CE%BA%CE%B7%CF%83%CE%B7_%CE%BA%CE%B1%CE%B9_%CE%94%CE%B9%CE%B1%CF%87%CE%B5%CE%AF%CF%81%CE%B9%CF%83%CE%B7_%CE%88

[%CF%81%CE%B3%CE%BF%CF%85#.CE.A4.CE.B9 .CE.B5.CE.AF.CE.BD.CE.
B1.CE.B9 .CE.AD.CF.81.CE.B3.CE.BF](#)

[προσπελάσιμο τελευταία φορά στις 29/10/2017]

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Το ρίσκο ενός έργου είναι ένα αβέβαιο γεγονός ή κατάσταση που, εάν συμβεί, έχει θετική ή αρνητική επίδραση στους αντικειμενικούς σκοπούς του έργου.

ΕΡΩΤΗΣΕΙΣ

1. Πως γίνεται η αναγνώριση της ανάγκης της προμήθειας; Ποιά ρίσκα έχετε αντιμετωπίσει σε αυτό το στάδιο;

[Ενδεικτικά: Παρανόηση /Υποεκτίμηση/ Υπερεκτίμηση της ανάγκης, Ανεπαρκής χρηματοδότηση, Ανεπαρκές χρονικό περιθώριο, Ζητήματα ακεραιότητας (αυξημένο κόστος, κακή χρήση πόρων, μη βέλτιστη αγορά)]

2. Πώς καθορίζετε τις προδιαγραφές της προμήθειας; Ποιά ρίσκα έχετε αντιμετωπίσει σε αυτό το στάδιο;

[Ενδεικτικά: Στενός / Ανεπαρκής / Ονομαστικός (π.χ. συγκεκριμένη μάρκα) καθορισμός, Καθορισμός ακατάλληλου προϊόντος ή υπηρεσίας, Μεροληπτικές προδιαγραφές]

3. Ποιά είναι τα πιθανά ρίσκα κατά την πρόσκληση για υποβολή προσφορών και το κλείσιμο των προσφορών;

[Ενδεικτικά: Αποτυχία επαρκούς διεξαγωγής της έρευνας για προμηθευτές (αθέμιτες πρακτικές), Πραγματική ή υποθετική μεροληψία στην παροχή πληροφοριών, Πραγματική ή υποθετική παραβίαση της εμπιστευτικότητας, Ανεπαρκής αριθμός προσφορών, Μη επίδοση προσφοράς από γνωστούς, ποιοτικούς προμηθευτές]

4. Ποιά είναι τα πιθανά ρίσκα κατά την αξιολόγηση των προσφορών;

[Ενδεικτικά: Παραβίαση της ασφάλειας (αθέμιτες πρακτικές), Οι προσφορές δε συνάδουν με τις ανάγκες, Απόφαση με υποκειμενικά κριτήρια, Επιλογή ακατάλληλου προμηθευτή ή ακατάλληλου προϊόντος]

5. Ποιά είναι τα πιθανά ρίσκα κατά τη διαδικασία της διαπραγμάτευσης;

[Ενδεικτικά: Ασυμφωνία προσδοκιών αγοραστή και πωλητή, Αδιέξοδο στους όρους της συμφωνίας, Αποτυχία εξασφάλισης συμφωνίας μέσα στο ισχύον θεσμικό πλαίσιο, Αθέμιτες ή επαχθείς απαιτήσεις από τους προμηθευτές στους όρους της σύμβασης, Αποτυχία στην απεικόνιση των όρων που προσφέρθηκαν και συμφωνήθηκαν στη σύμβαση, Κατά λάθος δημιουργία σύμβασης χωρίς προηγούμενη εξουσιοδοτημένη έγκριση]

6. Ποιά είναι τα πιθανά ρίσκα κατά τη διαδικασία της διαχείρισης της σύμβασης;

[Ενδεικτικά: Διακυμάνσεις στην τιμή και το ξένο νόμισμα, Απροθυμία του προμηθευτή να αποδεχτεί τη σύμβαση, Αποτυχία και από τους δύο συμβαλλόμενους να εκπληρώσουν τους όρους της σύμβασης, Ανεπαρκής διαχείριση της σύμβασης, Έναρξη εργασιών από τον προμηθευτή χωρίς την υπογραφή ή αποδοχή της σύμβασης, Απώλεια πνευματικής ιδιοκτησίας, Αποτυχία εκπλήρωσης των υποχρεώσεων των τρίτων μερών (δικαιώματα, ασφάλιση ιδιοκτησίας), Απώλεια ή ζημιά των αγαθών κατά τη μεταφορά, Απάτη, Μη διαθέσιμο το κατάλληλο προσωπικό]

Ποιές ενέργειες αναλαμβάνετε για να προλάβετε τέτοιους κινδύνους; (ερ. 1-6)

7. Έχετε αντιμετωπίσει θετικά ρίσκα (ευκαιρίες) κατά τη διαδικασία προμηθειών;

[Ενδεικτικά: Μια προμήθεια να γίνει σε μεγαλύτερη ποσότητα και για μεγαλύτερο χρόνο ώστε να επιτευχθεί καλύτερη τιμή ή εκμετάλλευση ήδη υπάρχουσών δομών του κράτους που παράγουν ποιοτικά και φθηνά προϊόντα (συνέργειες όπως φάρμακα στρατού σε δημόσια νοσοκομεία)]

8. Μετά την ολοκλήρωση μιας σύμβασης, έχετε διαδικασίες καταγραφής των διδαγμάτων (lessons learned) προκειμένου δυνητικά ρίσκα να ενσωματώνονται πιθανά σε μελλοντικές διακηρύξεις;

[Ενδεικτικά: Αποτυχία στην αναγνώριση και ανάδειξη των προβλημάτων]

9. Αναλαμβάνετε ενέργειες για την υποστήριξη της προμήθειας (κυρίως υλικού τεχνολογίας) μετά το χρόνο της προμήθειάς του; Αν ναι, για πόσο χρονικό ορίζοντα (πέρα των δύο ετών); Τί ποσοστό του κύκλου ζωής του προϊόντος καλύπτει;

10. Υπάρχουν κάποια κενά που θεωρείτε ότι θα έπρεπε να είχε καλύψει ο ισχύων νόμος 4412/2016 σχετικά με τις Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ);

11. Ποιές θα ήταν οι προσωπικές σας προτάσεις βελτίωσης του υφιστάμενου πλαισίου σχετικά με την αποφυγή των κινδύνων κατά τη σύναψη και εκτέλεση Δημοσίων Συμβάσεων Προμηθειών και Υπηρεσιών;

Πιστεύετε ότι θα ήταν χρήσιμος ένας ιστότοπος υποστηρικτικού χαρακτήρα με βέλτιστες πρακτικές σχετικά με τη διαδικασία Δημοσίων Συμβάσεων;

<http://www.publicprocurementguides.treasury.gov.cy/OHS-GR/HTML/index.html>

Θα μπορούσατε να μου υποδείξετε και κάποιο άλλο άτομο σχετικά με το αντικείμενο;

ΕΥΧΑΡΙΣΤΩ ΠΟΛΥ



Ε.Π.
**ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ
ΤΟΜΕΑ**
ΥΠΟΒΡΑΧΙΟΝΙΣΗ
ΙΩΝΕΥ



Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΣΔΔΑ)

Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Ταύρος

τηλ: 2131306349 , fax: 2131306479

www.ekdd.gr