



Στρασβούργο, 3.10.2017
COM(2017) 572 final

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ
ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ**

**Να γίνουν οι δημόσιες συμβάσεις προμηθειών αποτελεσματικές μέσα στην Ευρώπη και
για την Ευρώπη**

Εισαγωγή

Σε μια περίοδο ριζικών αλλαγών για την ΕΕ και αναζωπύρωσης της συζήτησης για τη μελλοντική της πορεία, είναι σαφές ότι οι Ευρωπαίοι αξίζουν και ολοένα και πιο επιτακτικά απαιτούν μια ΕΕ που θα επιτυγχάνει απτά αποτελέσματα. Οι δράσεις που αναλαμβάνονται σε επίπεδο ΕΕ θα πρέπει να μετουσιώνονται σε οικονομική ανάπτυξη και ανταγωνιστικότητα, βιωσιμότητα, αλληλεγγύη και ασφάλεια. Όπως αναφέρεται στο επενδυτικό σχέδιο για την Ευρώπη¹, η τόνωση των επενδύσεων είναι ζωτικής σημασίας για την επίτευξη των εν λόγω αποτελεσμάτων απελευθερώνοντας τη δημιουργία περισσότερων θέσεων εργασίας και τη βιώσιμη ανάπτυξη στην ενιαία αγορά.

Μεγάλο μέρος των δημόσιων επενδύσεων στην οικονομία της ΕΕ, που αντιστοιχεί στο 14% του ΑΕγχΠ της ΕΕ, διατίθεται μέσω δημόσιων συμβάσεων προμηθειών, γεγονός που τις καθιστά θεμελιώδες στοιχείο στο επενδυτικό οικοσύστημα. Οι δημόσιες αρχές μπορούν να χρησιμοποιήσουν αυτόν τον παράγοντα μόχλευσης με περισσότερο στρατηγικό τρόπο, προκειμένου να εξασφαλίσουν τη βέλτιστη οικονομική απόδοση για κάθε ευρώ δημόσιου χρήματος που δαπανάται και να συμβάλουν σε μια περισσότερο καινοτόμα, βιώσιμη² και ανταγωνιστική οικονομία χωρίς αποκλεισμούς. Επιπλέον, η βελτίωση της σύναψης συμβάσεων αποτελεί μέρος της ισχυρότερης ενιαίας αγοράς, υπέρ της οποίας τάχθηκε ο πρόεδρος Juncker στην ομιλία του για την κατάσταση της Ένωσης το 2017.

Η παρούσα ανακοίνωση παρουσιάζει μια στρατηγική για τις δημόσιες προμήθειες η οποία θεσπίζει το γενικό πλαίσιο πολιτικής και καθορίζει σαφείς προτεραιότητες για τη βελτίωση των δημόσιων προμηθειών στην πράξη και τη στήριξη των επενδύσεων στο εσωτερικό της ΕΕ. Παράλληλα με την παρούσα στρατηγική παρουσιάζονται τρεις συγκεκριμένες πρωτοβουλίες. Η Επιτροπή παρουσιάζει ανακοίνωση με θέμα έναν μηχανισμό για έργα υποδομής μεγάλης κλίμακας επιδιώκοντας έτσι να παράσχει σαφήνεια και καθοδήγηση στις δημόσιες αρχές σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες. Προτείνει ακόμη μια σύσταση για την ενίσχυση του επαγγελματικού χαρακτήρα των αγοραστών του δημόσιου τομέα, καθώς η ύπαρξη επιδέξιου εργατικού δυναμικού είναι καθοριστικής σημασίας για την αποτελεσματική εφαρμογή. Παράλληλα, ξεκινά στοχευμένη διαβούλευση γύρω από ένα σχέδιο κατευθυντήριων γραμμών για τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων προμηθειών στον τομέα της καινοτομίας, με σκοπό την παροχή στήριξης για την εξεύρεση νέων, περισσότερο βιώσιμων και ρηξικέλευθων λύσεων για τις κοινωνίες μας.

1. ΟΙ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΠΡΟΜΗΘΕΙΕΣ ΕΙΝΑΙ ΠΙΟ ΣΗΜΑΝΤΙΚΕΣ ΑΠΟ ΠΟΤΕ

Οι **Ευρωπαίοι** προσδοκούν δίκαιη ανταπόδοση για τους φόρους που καταβάλλουν με τη μορφή **δημόσιων υπηρεσιών υψηλής ποιότητας**. Οι γονείς επιθυμούν να διατίθενται υγιεινά τρόφιμα για τα παιδιά τους στα σχολεία, οι κάτοικοι των αστικών κέντρων προσδοκούν αύξηση των επενδύσεων στον τομέα των έξυπνων και βιώσιμων πόλεων για καλύτερες συνθήκες διαβίωσης με ειδικούς, ασφαλείς ποδηλατόδρομους, πλατείες και παιδικές χαρές από ασφαλή και καινοτόμα υλικά· οι χρήστες του οδικού δικτύου προσδοκούν ασφαλή, υψηλής ποιότητας κατασκευαστικά έργα υποδομών, οι ασθενείς έχουν ανάγκη από βελτιωμένη πρόσβαση σε υγειονομική περίθαλψη καλύτερης ποιότητας και προσδοκούν ιατρικό εξοπλισμό και διαγνωστικά εργαλεία που ενσωματώνουν την τελευταία λέξη της καινοτομίας. Για να εξασφαλιστεί η παροχή δημόσιων υπηρεσιών υψηλής ποιότητας,

¹ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, την Επιτροπή των Περιφερειών και την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων: Ένα επενδυτικό σχέδιο για την Ευρώπη (COM/2014/0903).

² Ενσωμάτωση της ενεργειακής απόδοσης και απόδοσης των πόρων και των οικονομικών εκτιμήσεων

απαιτείται στρατηγική προσέγγιση του πορισμού, γεγονός που **εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την ύπαρξη σύγχρονων και αποτελεσματικών διαδικασιών δημόσιων προμηθειών.**

Για τις **δημόσιες αρχές**, οι δημόσιες προμήθειες είναι ένα **ισχυρό εργαλείο για τη διάθεση δημόσιων κονδυλίων με αποδοτικό, βιώσιμο και στρατηγικό τρόπο**, ιδίως δε σε περιόδους τεταμένης δημοσιονομικής συγκυρίας. Η καλύτερη διαχείριση των δημόσιων προμηθειών, η αξία των οποίων ανέρχεται σε 2 000 δισ. EUR ετησίως³, μπορεί να οδηγήσει σε σημαντική εξοικονόμηση κρατικών δημοσιονομικών πόρων και σε περισσότερες επενδύσεις. Για παράδειγμα, ενδεχόμενη βελτίωση της αποτελεσματικότητας κατά 10% θα μπορούσε να επιφέρει σημαντική εξοικονόμηση κονδυλίων ύψους 200 δισ. EUR ετησίως, χωρίς να μειωθεί το επίπεδο των υπηρεσιών που παρέχονται στους Ευρωπαίους. Οι δημόσιες προμήθειες έχουν επίσης σημαντικό αντίκτυπο στα διαρθρωτικά και επενδυτικά ταμεία της ΕΕ, τα μισά σχεδόν κονδύλια των οποίων διατίθενται μέσω δημόσιων συμβάσεων προμηθειών. Η προσήκουσα σύναψη συμβάσεων προμηθειών συμβάλλει στη βέλτιστη οικονομική απόδοση των εν λόγω ταμείων της ΕΕ.

Οι δημόσιες προμήθειες είναι επίσης σημαντικές για τις **ευρωπαϊκές επιχειρήσεις**, οι οποίες επωφελούνται από την ενιαία αγορά όταν συμμετέχουν σε διαγωνισμούς για δημόσιες συμβάσεις προμηθειών στα δικά τους αλλά και σε άλλα κράτη μέλη της ΕΕ. Η επιτάχυνση της τεχνολογικής ανάπτυξης και της ψηφιοποίησης, οι δημογραφικές μεταβολές και οι περισσότερο από ποτέ διασυνδεδεμένες αγορές επηρεάζουν σημαντικά τις κοινωνίες και τις οικονομίες των κρατών μελών της ΕΕ. Σε έναν κόσμο παγκοσμιοποίησης, η οικονομική ολοκλήρωση που επέφερε η ενιαία αγορά εξακολουθεί να είναι καθοριστικός παράγοντας δημιουργίας πλούτου και ανταγωνιστικότητας, και επομένως η καλύτερη προστασία μας.

Οι δημόσιες προμήθειες είναι ένα εργαλείο στρατηγικής στην εργαλειοθήκη της οικονομικής πολιτικής κάθε κράτους μέλους. Η στρατηγική για την ενιαία αγορά του 2015⁴ έκανε λόγο για την ανάπτυξη συστημάτων δημόσιων προμηθειών με περισσότερη διαφάνεια, αποτελεσματικότητα και υπευθυνότητα. Αυτό απαιτεί στροφή από μια αμιγώς διοικητική προσέγγιση σε μια προσέγγιση με γνώμονα τη στρατηγική και τις ανάγκες, σε πλήρη συμμόρφωση με τους κανόνες. Με περίπου το 14% των δαπανών του ΑΕγχΠ της ΕΕ ετησίως, οι δημόσιες προμήθειες μπορούν να συμβάλουν στην αντιμετώπιση πολλών σημαντικών προκλήσεων που έχει μπροστά της η Ευρώπη, ιδίως δε όσον αφορά τη δημιουργία βιώσιμης ανάπτυξης και θέσεων εργασίας⁵. Μπορούν να ενισχύσουν τις επενδύσεις στην πραγματική οικονομία και να τονώσουν τη ζήτηση προκειμένου να αυξηθεί η ανταγωνιστικότητα με βάση την καινοτομία και την ψηφιοποίηση, όπως επισημαίνεται στην ανακοίνωση για τη βιομηχανία⁶. Μπορούν ακόμη να στηρίζουν τη μετάβαση σε μια κυκλική οικονομία με αποδοτική χρήση των πόρων και ενεργειακή απόδοση⁷, και να ενισχύσουν τη βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη και τη διαμόρφωση κοινωνιών με περισσότερη ισότητα και χωρίς αποκλεισμούς.

Η νέα γενιά οδηγιών για τις δημόσιες προμήθειες⁸, που εγκρίθηκαν το 2014, παρέχει ένα πλαίσιο για τη σύναψη συμβάσεων προμηθειών με πιο ευέλικτο τρόπο. Οι εν λόγω οδηγίες απλουστεύουν τις διαδικασίες δημόσιων προμηθειών, βελτιώνοντας την πρόσβαση των ΜΜΕ

³ Εκτίμηση των συνολικών γενικών δημόσιων δαπανών για έργα, προϊόντα και υπηρεσίες, σύμφωνα με την Eurostat.

⁴ COM(2015) 550 final «Αναβάθμιση της ενιαίας αγοράς: περισσότερες ευκαιρίες για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις».

⁵ https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan_el.

⁶ COM(2017) 479 final

⁷ Βλ. COM/2014/0398 final/2 «Προς μια κυκλική οικονομία: πρόγραμμα μηδενικών αποβλήτων για την Ευρώπη».

⁸ Στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης του 2014, εγκρίθηκε η οδηγία 2014/23/ΕΕ (συμβάσεις παραχώρησης), η οδηγία 2014/24/ΕΕ (γενική οδηγία) και η οδηγία 2014/25/ΕΕ (επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας).

σε αυτές. Ο γενικός στόχος είναι να βελτιωθεί η οικονομική αποδοτικότητα των δημόσιων κονδυλίων, να επιτευχθούν καλύτερα αποτελέσματα όσον αφορά τους κοινωνικούς στόχους και άλλους στόχους δημόσιας πολιτικής, και παράλληλα να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα των δημόσιων δαπανών. Οι οδηγίες περιέχουν, τέλος, αυστηρότερες διατάξεις για την ακεραιότητα και τη διαφάνεια με στόχο την καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης.

Παρότι η μεταφορά των οδηγιών στα εθνικά δίκαια καθυστερεί⁹, αυτό το εκσυγχρονισμένο νομικό πλαίσιο εφαρμόζεται ήδη σε πολλά κράτη μέλη. Πάντως, μέσω της διαδικασίας του Ευρωπαϊκού εξαμήνου¹⁰ εντοπίστηκαν πολλοί συγκεκριμένοι τομείς στους οποίους ενδεχόμενες βελτιώσεις στον τομέα των εθνικών δημόσιων προμηθειών θα μπορούσαν να συμβάλουν καθοριστικά στην ανταγωνιστικότητα και στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας. Ακόμη, τα κράτη μέλη δεν αξιοποιούν πλήρως τις δυνατότητες των δημόσιων προμηθειών ως στρατηγικού εργαλείου για τη στήριξη της καινοτομίας και βιώσιμων στόχων κοινωνικής πολιτικής. **Έχει έρθει επομένως η ώρα να δοθεί έμφαση στην έξυπνη εφαρμογή των νέων κανόνων στην πράξη.**

Στην παρούσα ανακοίνωση, η Επιτροπή εντοπίζει **συγκεκριμένους τομείς στους οποίους η αλλαγή μπορεί πράγματι να βελτιώσει σημαντικά τον τρόπο με τον οποίο διατίθενται τα δημόσια κονδύλια** στα κράτη μέλη, συμβάλλοντας έτσι με αυτό τον τρόπο στην ανάπτυξη και τη δημιουργία θέσεων εργασίας στην ΕΕ. Η παρούσα ανακοίνωση σκιαγραφεί το όραμα της Επιτροπής για το πώς θα μπορούσε και θα έπρεπε να είναι οι δημόσιες προμήθειες στο άμεσο μέλλον. Παρότι αναγνωρίζει πλήρως τις εξουσίες των κρατών μελών και των δημόσιων αρχών τους, η Επιτροπή δεσμεύεται να στηρίξει σθεναρά την αλλαγή νοοτροπίας των κρατών μελών στο θέμα των δημόσιων προμηθειών. Για να γίνει αυτό, απαιτείται πολιτική οικειοποίηση σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης και δραστική αλλαγή στον τρόπο με τον οποίον διεξάγονται επί του παρόντος οι διαγωνισμοί δημόσιων συμβάσεων προμηθειών. Η Επιτροπή **ζητά επομένως ευρεία σύμπραξη** με τις αρχές των κρατών μελών, αλλά και μεταξύ αυτών, σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης και με άλλους ενδιαφερόμενους, με σαφείς αμοιβαίες δεσμεύσεις.

2. ΟΙ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΠΡΟΜΗΘΕΙΕΣ ΣΗΜΕΡΑ: ΓΙΝΟΝΤΑΙ ΜΕΝ ΑΛΛΑΓΕΣ, ΑΛΛΑ ΟΙ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΠΑΡΑΜΕΝΟΥΝ

Σε επίπεδο ΕΕ, διάφορες πρωτοβουλίες που αναλήφθηκαν τα τελευταία χρόνια αρχίζουν πλέον να αποδίδουν καρπούς. Το ισχύον νομικό πλαίσιο συνέβαλε στην περαιτέρω βελτίωση και ολοκλήρωση των αγορών δημόσιων προμηθειών των κρατών μελών. Η δημιουργία μιας ενιαίας αγοράς δημόσιων συμβάσεων στην ΕΕ είναι ένα μεγάλο επίτευγμα συγκριτικά με άλλες περιοχές του κόσμου. Από τα στοιχεία προκύπτει ότι οι συνολικές διασυνοριακές (άμεσες και έμμεσες) δημόσιες συμβάσεις προμηθειών αυξήθηκαν τα τελευταία χρόνια στην πράξη, στο 23%¹¹ περίπου της συνολικής αξίας των δημόσιων προμηθειών της ΕΕ, αν και υπάρχουν ακόμα περιθώρια βελτίωσης. Όπως αναφέρεται στην ανακοίνωση «Καλύτερη διακυβέρνηση για την ενιαία αγορά»¹², η Επιτροπή παρείχε εκτενή

⁹ Αρκετά κράτη μέλη δεν έχουν μεταφέρει ακόμη στο εθνικό τους δίκαιο ούτε μία από τις τρεις οδηγίες.

¹⁰ Το 2017, επτά κράτη μέλη έλαβαν συστάσεις ανά χώρα με θέμα τις δημόσιες προμήθειες.

¹¹ Σύμφωνα με πρόσφατη μελέτη της Επιτροπής, οι άμεσες διασυνοριακές δημόσιες προμήθειες ανήλθαν στο 3,5% της συνολικής αξίας των προμηθειών κατά την περίοδο 2009-2015. Οι έμμεσες διασυνοριακές δημόσιες προμήθειες (μέσω των ξένων θυγατρικών τους) υπερέβησαν το 20%. Τα στοιχεία αυτά δεν λαμβάνουν υπόψη το διαρκώς αυξανόμενο διεθνές εμπόριο στο πλαίσιο των αλυσίδων εφοδιασμού.

¹² http://ec.europa.eu/internal_market/strategy/docs/governance/20120608-communication-2012-259-2_en.pdf

συνδρομή στα κράτη μέλη κατά τη διάρκεια της διαδικασίας μεταφοράς των νέων οδηγιών στα εθνικά δίκαια. Στο πλαίσιο των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων (ΕΔΕΤ), τα κράτη μέλη οφείλουν να πληρούν τις προϋποθέσεις για τις δημόσιες προμήθειες. Θα πρέπει επομένως να διασφαλίζεται ότι ισχύουν οι βασικοί όροι πλαισίου για την πραγματοποίηση αποδοτικών και αποτελεσματικών επενδύσεων με τη συγχρηματοδότηση των ταμείων. Οι μεταρρυθμιστικές διαδικασίες θα πρέπει να συνεχιστούν στα κράτη μέλη, με την πλήρη στήριξη της Επιτροπής.

Σε αρκετά κράτη μέλη, έχουν γίνει ενθαρρυντικά βήματα τα τελευταία χρόνια προς την κατεύθυνση της ριζικής μεταρρύθμισης των πρακτικών ή των δομών των δημόσιων προμηθειών. Ενδεικτικά, τον Μάρτιο του 2016 συστάθηκε στη Γαλλία η Κρατική Διεύθυνση Προμηθειών με αντικείμενο τον καθορισμό της πολιτικής προμηθειών του κράτους και την παροχή κατάρτισης στους αγοραστές του δημόσιου τομέα. Το 2014, συστάθηκε στην Ιρλανδία κεντρική αρχή προμηθειών¹³ με σαφή εντολή να βελτιώσει τη διαχείριση των δημόσιων δαπανών μέσω της εκτενούς αξιοποίησης δεδομένων για την αγορά και τις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών. Στην Ιταλία, επιτεύχθηκε εξοικονόμηση της τάξης του 23% κατά μέσο όρο με τη θέσπιση συντονισμένου συστήματος προσδιορισμού των αναγκών και την καθιέρωση διαδικασίας συνεργατικών δημόσιων προμηθειών. Στο πλαίσιο του έργου HAPPI¹⁴, οι αναθέτουσες αρχές διαφόρων κρατών μελών διοργάνωσαν από κοινού διαγωνισμό για τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων προμηθειών με θέμα την εξεύρεση καινοτόμων λύσεων για υγιή γήρανση¹⁵. Η Σλοβακία θέσπισε ένα μητρώο συμβάσεων μέσω του οποίου είναι δυνατή η πρόσβαση του κοινού σε όλες τις συμβάσεις που συνάπτουν οι δημόσιες αρχές της χώρας, βελτιώνοντας έτσι τη διαφάνεια και επιτρέποντας τον δημόσιο έλεγχο. Σαράντα δημόσιες αρχές από οκτώ χώρες της ΕΕ υπολόγισαν ότι οι περισσότερες από 100 προσκλήσεις υποβολής προσφορών που δημοσιεύτηκαν στο πλαίσιο του χρηματοδοτούμενου από την ΕΕ έργου «Οικολογικές δημόσιες συμβάσεις προμηθειών 2020»¹⁶ οδήγησαν σε εξοικονόμηση άνω των 900 000 τόνων ισοδύναμων εκπομπών CO₂.

Αλλαγή μπορεί επίσης να γίνει από τη βάση προς την κορυφή Το «σύμφωνο του Άμστερνταμ»¹⁷, μια ευρεία σύμπραξη την οποία συμφώνησαν τον Μάιο του 2016 πολλοί ενδιαφερόμενοι και φορείς, περιλαμβανομένων των αρχών των αστικών κέντρων, επιδιώκει μια ισορροπημένη, βιώσιμη και ολοκληρωμένη προσέγγιση για την αντιμετώπιση των προκλήσεων που θέτει το αστικό περιβάλλον. Οι δημόσιες προμήθειες είναι ένα από τα βασικά μέσα επίτευξης του εν λόγω στόχου, μεταξύ άλλων, μέσω της σύναψης καινοτόμων, οικολογικών και υπεύθυνων δημόσιων συμβάσεων προμηθειών. Τέτοια παραδείγματα μπορούν να εμπνεύσουν και άλλους να ακολουθήσουν παρεμφερείς οδούς, λαμβάνοντας βεβαίως υπόψη τις εκάστοτε ιδιαιτερότητες.

Αυτές οι θετικές εξελίξεις, όμως, παραμένουν συχνά μεμονωμένες ορθές πρακτικές και χρειάζεται να ενταχθούν σε ένα ευρύτερο πλαίσιο, ώστε να ενθαρρυνθούν και άλλοι να συμμετάσχουν και να διδαχθούν από αυτές τις εμπειρίες. Από αρκετούς δείκτες προκύπτει ότι υπάρχουν μεγάλα περιθώρια για βελτίωση.

¹³ Το Γραφείο Κρατικών Δημόσιων Προμηθειών ogp.gov.ie/

¹⁴ Healthy Ageing Public Procurement of Innovations (Δημόσιες προμήθειες για καινοτομίες στον τομέα της υγιούς γήρανσης). <http://www.happi-project.eu/>

¹⁵ Πάνω από 20 φορείς παροχής υγειονομικής περίθαλψης από τη Γαλλία, την Ιταλία, το Λουξεμβούργο, το Βέλγιο και τις Κάτω Χώρες αγόρασαν λύσεις που προέκυψαν από το έργο HAPPI.

¹⁶ <http://www.gpp2020.eu/home/> GPP 2020 aimed to mainstream low-carbon procurement in Europe in support of the EU's climate goals.

¹⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf

Οι δυνατότητες σύναψης στρατηγικών συμβάσεων προμηθειών δεν αξιοποιούνται επαρκώς. Στο 55% των διαδικασιών δημόσιων προμηθειών χρησιμοποιείται ακόμη ως μοναδικό κριτήριο ανάθεσης η χαμηλότερη τιμή. Οι οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις αφήνουν τους δημόσιους αγοραστές εντελώς ελεύθερους να επιλέξουν τις αγορές με βάση τη σχέση κόστους-αποτελεσματικότητας και την ποιότητα¹⁸. Δεν χρησιμοποιούνται ακόμα επαρκώς οι πλέον συμφέρουσες από οικονομική άποψη προσφορές με βάση τη σχέση κόστους/αποτελεσματικότητας που μπορούν να περιλαμβάνουν κοινωνικά, περιβαλλοντικά, καινοτόμα κριτήρια, κριτήρια προσβασιμότητας ή άλλα ποιοτικά κριτήρια¹⁹.

Όσον αφορά την καινοτομία, από αναλύσεις προκύπτει ότι η σύναψη δημόσιων συμβάσεων προμηθειών στον τομέα της καινοτομίας συναντά διάφορα εμπόδια²⁰. Ένας τρόπος βελτίωσης της κατάστασης θα ήταν ενδεχομένως η ευρύτερη χρήση της διαδικασίας συμπράξεων καινοτομίας. Το συγκεκριμένο εργαλείο, μέσω του οποίου οι παράγοντες της αγοράς καλούνται να προτείνουν καινοτόμες λύσεις, θεσπίστηκε με τις οδηγίες του 2014 με στόχο να καλύψει τις ιδιαιτερότητες της σύναψης δημόσιων συμβάσεων προμηθειών στον τομέα της καινοτομίας, να ενισχύσει την ασφάλεια δικαίου και να μειώσει τους εγγενείς κινδύνους της καινοτομίας. Μέχρι σήμερα, έχουν ξεκινήσει 17 διαδικασίες συμπράξεων καινοτομίας.

Οι δημόσιες συμβάσεις προμηθειών στηρίζονται στον ελεύθερο ανταγωνισμό για να εξασφαλίσουν τη βέλτιστη οικονομική απόδοση των δημόσιων κονδυλίων. Αυτή η **διαδικασία του ανταγωνισμού είτε δεν υφίσταται πια είτε δεν είναι εξίσου έντονη**. Το 5% των δημόσιων συμβάσεων προμηθειών που δημοσιεύονται στο καθημερινό ηλεκτρονικό δελτίο υποβολής προσφορών (TED) ανατίθενται κατόπιν διαβουλεύσεων, χωρίς να δημοσιευτεί πρόσκληση υποβολής προσφορών. Κατά την περίοδο 2006-2016, ο αριθμός των προσκλήσεων υποβολής προσφορών στις οποίες υποβλήθηκε μόνο μία προσφορά αυξήθηκε από 17% σε 30%. Την ίδια περίοδο, ο μέσος αριθμός προσφορών ανά πρόσκληση υποβολής προσφορών μειώθηκε από πέντε σε τρεις, γεγονός που καταδεικνύει ότι οι εταιρείες αντιμετωπίζουν περισσότερες δυσκολίες πρόσβασης στις αγορές δημόσιων προμηθειών, ιδίως δε σε διασυνοριακό επίπεδο. Οι ΜΜΕ κερδίζουν μόλις το 45% της αξίας των δημόσιων συμβάσεων προμηθειών πάνω από τα κατώτατα όρια της ΕΕ, ποσοστό που είναι σαφώς χαμηλότερο σε σύγκριση με τον αντίκτυπό τους στην οικονομία.

Συχνά, η σύναψη δημόσιων συμβάσεων προμηθειών θεωρείται ακόμη ως μια απλή διοικητική διαδικασία μέσω της οποίας οι δημόσιες αρχές αγοράζουν τα βασικά προϊόντα, τις υπηρεσίες ή τις εργασίες που απαιτούνται για τη λειτουργία τους. Αυτό καταδεικνύεται από το γεγονός ότι δεν υπάρχουν συνήθως **διαθέσιμα σαφή και ενοποιημένα στοιχεία για τις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών**. Δεν υπάρχει ευρεία συναίνεση σε επίπεδο ΕΕ για το ποια στοιχεία είναι σκόπιμο να συλλέγονται και για ποιον σκοπό. Σε πολλά κράτη μέλη, οι κεντρικές αρχές δεν είναι σε θέση να προσδιορίσουν το ακριβές μέγεθος των δαπανών για δημόσιες συμβάσεις προμηθειών στη χώρα τους, παρά τα τεράστια χρηματικά ποσά που εμπλέκονται. Σε τέτοιες περιπτώσεις, ο δημόσιος έλεγχος είναι ουσιαστικά ανύπαρκτος, δεν υπάρχει δυνατότητα χάραξης πολιτικής βάσει στοιχείων και εμπόδια απαντώνται ακόμη και κατά τον έλεγχο του προϋπολογισμού.

¹⁸ Στις οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις 2014 προβλέπεται ρητά η δυνατότητα των κρατών μελών να περιορίζουν τη χρήση της τιμής ή του κόστους ως κριτήρια ανάθεσης.

¹⁹ Αυτό θα μπορούσε να περιλαμβάνει επίσης αξιολόγηση των εξωτερικών δαπανών, σε όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής του έργου.

²⁰ Βλ. μελέτη με θέμα «Strategic use of public procurement in promoting green, social and innovation policies» (Στρατηγική χρήση των δημόσιων προμηθειών για την προαγωγή οικολογικών, κοινωνικών και καινοτόμων πολιτικών) https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/studies-networks_el

Ομοίως, με αργούς ρυθμούς προχωρεί και η **ψηφιοποίηση των δημόσιων προμηθειών**. Σε έρευνα το 2016, μόνο τέσσερα κράτη μέλη βασίστηκαν σε ψηφιακές τεχνολογίες για όλα τα σημαντικά στάδια της διαδικασίας δημόσιων προμηθειών²¹. Τα κράτη μέλη δεν αντιμετωπίζουν ακόμη την έλευση των νέων τεχνολογιών ως ευκαιρία για να απλοποιήσουν και να επιταχύνουν τις διαδικασίες δημόσιων προμηθειών που εφαρμόζουν.

Οι αναθέτουσες αρχές σπανίως προβαίνουν από κοινού σε αγορές, καθώς μόνο το 11% των διαδικασιών διεξάγονται μέσω συνεργατικών δημόσιων προμηθειών. Η χονδρική αγορά εξασφαλίζει συχνά καλύτερες τιμές και παρέχει ευκαιρία για ανταλλαγή τεχνογνωσίας και επίτευξη καλύτερης ποιότητας. Αν και δεν είναι όλοι οι τύποι προμηθειών κατάλληλοι για συγκέντρωση, τα συνολικά χαμηλά ποσοστά συγκέντρωσης υποδηλώνουν ότι υπάρχουν ευκαιρίες που χάνονται.

Υποστηρίζεται ότι οι **διαδικασίες δημόσιων προμηθειών είναι ιδιαίτερα πολύπλοκες και συνοδεύονται από υπερβολικές διοικητικές επιβαρύνσεις**, ακόμη και μετά την εκτεταμένη μεταρρύθμιση και απλούστευση των κανόνων της ΕΕ το 2014. Η κατάσταση είναι ακόμη πιο περίπλοκη όσον αφορά τα διεθνικά έργα υποδομών τα οποία, από την ίδια τους τη φύση, δεν ανήκουν στις συνήθεις κατηγορίες έργων καθώς αφορούν την υλοποίηση ποικίλων δράσεων σε διαφορετικά κράτη μέλη. Ο πραγματικός βαθμός πολυπλοκότητας εξαρτάται επίσης από τον τρόπο εφαρμογής των κανόνων στην πράξη και από τον βαθμό χρήσης των νέων εργαλείων. Ο περαιτέρω εξορθολογισμός των δημόσιων προμηθειών είναι δυνατός μέσω της εφαρμογής διαδικασιών τυποποίησης, της ανταλλαγής βέλτιστων πρακτικών μεταξύ των αρχών και της ενίσχυσης του επαγγελματικού τους χαρακτήρα.

3. Η ΠΕΡΑΙΤΕΡΩ ΠΟΡΕΙΑ: ΕΥΡΕΙΑ ΣΥΜΠΡΑΞΗ ΓΙΑ ΚΟΙΝΗ ΕΠΙΤΥΧΙΑ

Για να ενισχυθεί η αναγνώριση της στρατηγικής διάστασης των δημόσιων προμηθειών και να βελτιωθούν οι τελευταίες στην πράξη, **απαιτείται ισχυρή και ευρεία πολιτική οικειοποίηση** σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης. Υπάρχουν σημαντικές δυνατότητες βελτίωσης αν οι αρχές αναλάβουν τη δέσμευση να επιληφθούν σοβαρά του θέματος. Το κέρδος θα είναι μεγάλο αν υιοθετηθεί προορατική πολιτική προσέγγιση αντί να θεωρούνται οι δημόσιες προμήθειες ως διοικητική υποχρέωση.

Παράλληλα με την παγιωμένη νομική συνεργασία και συνδρομή, η Επιτροπή επιθυμεί ιδιαίτερος να συνεργαστεί με τα κράτη μέλη και τους ενδιαφερόμενους για την επίλυση των θεμάτων που αντιμετωπίζουν και στους τομείς στους οποίους η υλοποίηση δράσεων και η παροχή στήριξης σε πανευρωπαϊκό επίπεδο μπορούν να προσδώσουν σαφή προστιθέμενη αξία. Για να γίνουν οι αναγκαίες βελτιώσεις, η Επιτροπή προτείνει **ευρεία σύμπραξη συνεργασίας** για τη μετάβαση σε ένα αποτελεσματικό, διαφανές, ψηφιακό, έξυπνο σύστημα δημόσιων προμηθειών που ανταποκρίνεται πλήρως στις προκλήσεις του σύγχρονου διαρκώς μεταβαλλόμενου περιβάλλοντος. Κάθε εταίρος θα κληθεί μεν να επιτελέσει τον δικό του ρόλο, όμως οι δεσμεύσεις θα πρέπει να αλληλοενισχύονται. Αρκετές ταυτόχρονες και συντονισμένες βελτιώσεις μπορούν να αποφέρουν υψηλότερα συνολικά οφέλη σε σύγκριση με το απλό άθροισμα όλων των μεμονωμένων προσπαθειών, μέσω της μόχλευσης πολλαπλασιαστικών αποτελεσμάτων.

²¹ ηλεκτρονική κοινοποίηση· ηλεκτρονική πρόσβαση σε έγγραφα των προσφορών· ηλεκτρονική υποβολή· ηλεκτρονική αξιολόγηση· ηλεκτρονική ανάθεση· ηλεκτρονική παραγγελία· ηλεκτρονική τιμολόγηση· ηλεκτρονική πληρωμή.

Η σύμπραξη θα μπορούσε να καλύψει τους ενδιαφερόμενους και τις πτυχές που παρατίθενται ακολούθως:

- **Οι εθνικές αρχές** μπορούν ενδεχομένως να οργανώσουν καλύτερα τις δημόσιες προμήθειες, χαράσσοντας σαφείς εθνικές στρατηγικές δημόσιων προμηθειών, διασφαλίζοντας αποτελεσματικότερο συντονισμό σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο, προβλέποντας σαφείς εθνικούς κανόνες και πρακτικές κατευθυντήριες γραμμές, ανταλλαγή ορθών πρακτικών, σύσταση κέντρων στήριξης ικανοτήτων και κεντρικών αρχών προμηθειών και, τέλος, αυξάνοντας τη διαφάνεια και θεσπίζοντας ταχείες, ανεξάρτητες και δίκαιες διαδικασίες προσφυγής.
- **Οι περιφερειακές και τοπικές αρχές** μπορούν ενδεχομένως να εντείνουν τη μεταξύ τους συνεργασία και να κάνουν χρήση συγκεντρωτικών δημόσιων προμηθειών, να προωθήσουν τη σύναψη στρατηγικών και ψηφιακών δημόσιων προμηθειών, και να μεριμνήσουν για την ενίσχυση του επαγγελματικού χαρακτήρα των αγοραστών του δημόσιου τομέα της χώρας τους.
- **Η Επιτροπή** δεσμεύεται να εργαστεί με πνεύμα αगाστής συνεργασίας και να αναπτύξει περαιτέρω δέσμη εργαλείων στήριξης, όπως κατευθυντήριες γραμμές και βέλτιστες πρακτικές για διάφορους καίριους τομείς, ώστε οι δημόσιες προμήθειες να καταστούν όσο το δυνατόν πιο απλές και αποτελεσματικές. Ταυτόχρονα, η Επιτροπή θα συνεχίσει να επιδιώκει την πολιτική της για την επιβολή της νομοθεσίας και να χρησιμοποιήσει τη διακριτική της ευχέρεια με στρατηγικό τρόπο ώστε η προσοχή να εστιασθεί στις πιο σημαντικές παραβιάσεις του δικαίου της ΕΕ που επηρεάζουν τα συμφέροντα των πολιτών και των επιχειρήσεων.
- **Οι επιχειρήσεις**, η βιομηχανία και οι ενώσεις επιχειρήσεων μπορούν ενδεχομένως π.χ. να ενθαρρύνουν τη μεγαλύτερη συμμετοχή στις αγορές δημόσιων προμηθειών, ακόμη και πέραν των εθνικών τους συνόρων, αναπτύσσοντας πρότυπα αξιολόγησης για τη σύγκριση των διαφόρων λύσεων επί αντικειμενικής βάσης. Οι διαδικασίες προσφυγής θα πρέπει να χρησιμοποιούνται υπεύθυνα. Σημαντικό στάδιο για τη βελτίωση της εμπειρογνωμοσύνης στον τομέα των δημόσιων προμηθειών είναι να πραγματοποιούνται πρώτα διαβουλεύσεις με την αγορά, στις οποίες θα πρέπει επιπλέον να επιδιώκεται η συμμετοχή των ΜΜΕ.
- **Ενδιαφερόμενοι φορείς:** Ολοένα μεγαλύτερη προσοχή δίδεται στην προσέγγιση των συμμετοχικών προϋπολογισμών σε πολλές πόλεις και κοινότητες, γεγονός που θα μπορούσε να αυξήσει την προσοχή που δίδεται στα στρατηγικά κριτήρια που προωθούνται από τοπικές ομάδες. Οι δημοσιογράφοι και το κοινό θα πρέπει να χρησιμοποιούν τα διαθέσιμα στοιχεία για να ασκούν δημόσιο έλεγχο στις δημόσιες προμήθειες και να καθιστούν υπόλογους τους αγοραστές του δημόσιου τομέα. Οι επιστήμονες και οι ακαδημαϊκοί διαδραματίζουν επίσης σημαντικό ρόλο αναπτύσσοντας αναλύσεις και μοντέλα δεδομένων.

Σε επίπεδο ΕΕ, οι συναφείς επιτροπές του **Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου Ανταγωνιστικότητας** θα μπορούσαν να αποτελέσουν ένα φόρουμ διαρκούς πολιτικού διαλόγου για τις δημόσιες προμήθειες με τα κράτη μέλη. Η εταιρική σχέση θα μπορούσε επίσης να υλοποιηθεί μέσω εθελοντικών διαρθρωμένων διαλόγων σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις, που θα ευθυγραμμίζεται πλήρως με τη διαδικασία του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου ανάλογα με την περίπτωση. Οι εν λόγω διάλογοι θα εφαρμόζονταν με συνεργατικό τρόπο

ανάμεσα στην Επιτροπή και τα κράτη μέλη. Με τον τρόπο αυτόν, καθίσταται επίσης δυνατή η υιοθέτηση διαφοροποιημένης προσέγγισης, που εστιάζει στην παροχή διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και συμμόρφωσης όπου απαιτείται, και η παροχή ακόμη πιο προηγμένων υπηρεσιών στήριξης για άλλους. Παρόμοιες διαδικασίες μπορούν να θεσπιστούν επίσης σε εθνικό επίπεδο, έτσι ώστε οι οικείοι ενδιαφερόμενοι να συμμετέχουν σε μια γνήσια συνεργατική διαδικασία. Επί του παρόντος, το 70% του πληθυσμού της ΕΕ είναι συγκεντρωμένο στα αστικά κέντρα. Κατά συνέπεια, το αστικό θεματολόγιο που προτείνεται από την Επιτροπή με αντικείμενο την παροχή πανευρωπαϊκής πλατφόρμας για την πολυεπίπεδη συμμετοχή ενδιαφερόμενων καλείται να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο.

Η εφαρμογή έξυπνων συστημάτων δημόσιων προμηθειών κατάλληλων για τον 21ο αιώνα απαιτεί δέσμευση και αποφασιστικότητα όσον αφορά τον εκσυγχρονισμό, την ψηφιοποίηση και την ενίσχυση του επαγγελματικού χαρακτήρα. Απαιτείται σαφής συμφωνία όσον αφορά τον τρόπο μέτρησης της επιτυχίας, σε συνδυασμό με σαφή ορόσημα και παρακολούθηση της προόδου. Οι αρχές όλων των επιπέδων και οι ενδιαφερόμενοι — δεδομένων των ανομοιογενών συστημάτων δημόσιων προμηθειών και του διαφορετικού επιπέδου ωριμότητας και προόδου των επιμέρους κρατών μελών — είναι οι πλέον αρμόδιοι να καθορίσουν το περιεχόμενο και το επίπεδο των δεσμεύσεών τους.

Η Επιτροπή είναι έτοιμη να διευκολύνει τέτοιες προσπάθειες και να ενθαρρύνει την ανταλλαγή πληροφοριών, γνώσεων και εμπειρίας, και σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο. Δεσμεύεται επίσης να υλοποιήσει τις δράσεις στήριξης που απαριθμούνται στο προσάρτημα. Προσβλέπει σε ευρύ πολιτικό διάλογο και ευρεία συνεργασία με τις εθνικές και τοπικές αρχές και λοιπούς ενδιαφερόμενους για την ανάληψη προαιρετικών μεν, αλλά σταθερών δεσμεύσεων. Η Επιτροπή εργάζεται επίσης για την βελτίωση των δικών της πρακτικών με σκοπό να χρησιμοποιούνται περισσότερο στρατηγικά κριτήρια²².

4. ΤΙ ΧΡΗΣΕΙ ΒΕΛΤΙΩΣΗΣ — ΕΞΙ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΕΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΕΣ

Η Επιτροπή έχει εντοπίσει έξι τομείς προτεραιότητας, όπου η ανάληψη σαφούς και συγκεκριμένης δράσης μπορεί να μετατρέψει τις δημόσιες προμήθειες σε ένα ισχυρό εργαλείο στην εργαλειοθήκη της οικονομικής πολιτικής κάθε κράτους μέλους, εξασφαλίζοντας ουσιαστικά οφέλη όσον αφορά τα αποτελέσματα των δημόσιων προμηθειών.

α. ΜΕΡΙΜΝΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΥΡΥΤΕΡΗ ΧΡΗΣΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΠΡΟΜΗΘΕΙΩΝ

Οι στρατηγικές δημόσιες προμήθειες θα πρέπει να διαδραματίσουν μεγαλύτερο ρόλο σε επίπεδο κεντρικών και τοπικών αρχών ώστε οι τελευταίες να μπορέσουν να ανταποκριθούν σε κοινωνικούς, περιβαλλοντικούς και οικονομικούς στόχους, όπως η κυκλική οικονομία. Η ενσωμάτωση καινοτόμων, οικολογικών και κοινωνικών κριτηρίων²³, περισσότερο εκτεταμένης χρήσης του μέτρου της διαβούλευσης πριν από τη διάθεση στην αγορά ή ποιοτικών αξιολογήσεων (most economically advantageous tender - MEAT²⁴), καθώς και δημόσιων προμηθειών για καινοτόμες λύσεις στο προεμπορικό στάδιο, απαιτεί όχι μόνο να

²² Σύμφωνα με το σχέδιο δράσης για την κυκλική οικονομία, η Επιτροπή θα δώσει το παράδειγμα, διασφαλίζοντας ότι οι οικολογικές δημόσιες συμβάσεις (GPP) χρησιμοποιούνται όσο το δυνατόν ευρύτερα στις δικές της συμβάσεις προμηθειών και ενισχύοντας τη χρήση συμβάσεων GPP στη χρηματοδότηση της ΕΕ. Για παράδειγμα, οι προσπάθειες συνεχίζονται στην Επιτροπή σε ορισμένους τομείς όπως η μείωση των πλαστικών προϊόντων μίας χρήσης.

²³ στα οποία θα πρέπει να περιλαμβάνεται επίσης η υποχρέωση προσβασιμότητας για άτομα με αναπηρία

²⁴ πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά, η οποία επιτρέπει να δίδεται μεγαλύτερη έμφαση στην ποιότητα.

υπάρχουν αγοραστές του δημόσιου τομέα με υψηλό επίπεδο ικανοτήτων, αλλά πάνω από όλα όραμα πολιτικής και πολιτική οικειοποίηση. Ορισμένα κράτη μέλη έχουν καταστήσει υποχρεωτική τη MEAT, καθώς και τα οικολογικά κριτήρια, στο πλαίσιο των διαδικασιών δημόσιων προμηθειών που εφαρμόζουν. Άλλα θα μπορούσαν να εξετάσουν το ενδεχόμενο να θέσουν προαιρετικούς στόχους για την παρακολούθηση της εφαρμογής. Σε κάθε περίπτωση, για την επίτευξη των καλύτερων δυνατών αποτελεσμάτων στον τομέα των δημόσιων προμηθειών, **πρέπει να εφαρμόζονται συστηματικά τα στρατηγικά κριτήρια**. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί μέσω εκτεταμένης στήριξης στην πράξη, όπως διάδοση προτύπων, μεθοδολογίες για κριτήρια αναφοράς, τακτικές επικαιροποιήσεις σημάτων²⁵ και κριτηρίων αξιολόγησης, και διαθεσιμότητα αποθετηρίου ορθών πρακτικών.

Για παράδειγμα, όσον αφορά τις οικολογικές δημόσιες συμβάσεις προμηθειών, η Επιτροπή θα υποβάλει πρόταση για τροποποίηση της οδηγίας 2009/33/EK²⁶ για τα καθαρά οχήματα, θα εκδώσει επικαιροποιημένη εκδοχή της «εκπαιδευτικής εργαλειοθήκης (Training Toolkit) για τις οικολογικές δημόσιες συμβάσεις προμηθειών» και σκοπεύει να αναπτύξει εργαλεία που θα χρησιμοποιούνται προαιρετικά για τον υπολογισμό του κόστους του κύκλου ζωής ορισμένων προϊόντων. Όσον αφορά τις κοινωνικές δημόσιες συμβάσεις προμηθειών, θα επικαιροποιηθούν οι ισχύουσες κατευθυντήριες γραμμές. Για την επικαιροποίηση αυτή θα υιοθετηθεί συνεργατική προσέγγιση, η οποία θα ξεκινήσει με διαβούλευση με τους ενδιαφερόμενους ώστε να συλλεχθούν προτάσεις για το πεδίο εφαρμογής των κατευθυντήριων γραμμών και για τα θέματα που θα πρέπει να εξετάζει, μεταξύ άλλων, με ποιον τρόπο είναι καλύτερο να ενσωματωθεί η συναφής με τη ζήτηση συνιστώσα στους τομείς της κοινωνικής καινοτομίας και της κοινωνικής επιχειρηματικότητας. Η προτεινόμενη ευρωπαϊκή πράξη προσβασιμότητας²⁷ αποβλέπει στη θέσπιση κοινών λειτουργικών απαιτήσεων προσβασιμότητας για τα άτομα με αναπηρίες και τους ηλικιωμένους. Όσον αφορά την καινοτομία, διενεργείται επί του παρόντος επισκόπηση του συναφούς πλαισίου πολιτικής και εφαρμογής, και καταρτίζονται κατευθυντήριες γραμμές για διαδικασίες δημόσιων προμηθειών φιλικές προς την καινοτομία.

Παρότι η ευρύτερη εφαρμογή των στρατηγικών προμηθειών αποτελεί προτεραιότητα, η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι σε πολλά κράτη μέλη δεν έχουν εφαρμοστεί πλήρως ακόμη οι βασικές πτυχές ενός λειτουργικού συστήματος δημόσιων προμηθειών. Η Επιτροπή θα εξακολουθήσει να παρέχει στήριξη και καθοδήγηση για τη διαμόρφωση πλήρως λειτουργικών συστημάτων δημόσιων προμηθειών στις εν λόγω χώρες, προτού ασχοληθεί περαιτέρω με την ενσωμάτωση των οικολογικών, κοινωνικών και καινοτόμων κριτηρίων.

Απαιτείται στοχευμένη προσέγγιση για τομείς προτεραιότητας, όπως οι κατασκευές, η υγειονομική περίθαλψη και οι τεχνολογίες πληροφοριών, λόγω του αποτελέσματος μόχλευσης που έχουν, των ιδιαιτεροτήτων και των ιδιαίτερων προκλήσεων, περιλαμβανομένης της ταχείας εξέλιξης της τεχνολογίας και της αγοράς. Στο πλαίσιο αυτό μπορεί να ενταχθεί η πρωτοβουλία της Επιτροπής σχετικά με τη θέσπιση προαιρετικού μηχανισμού εκ των προτέρων αξιολόγησης για τα έργα υποδομής²⁸ μεγάλης κλίμακας. Υπάρχουν ήδη διάφορες πρωτοβουλίες και εργαλεία, όπως η προώθηση των δημόσιων προμηθειών στον τομέα της υγειονομικής περίθαλψης βάσει αξίας, οι προσεγγίσεις της

²⁵ Όπως τα οικολογικά σήματα, τα σήματα για την κατανάλωση ενέργειας ή τα σήματα δίκαιου εμπορίου.

²⁶ όπως ανακοινώθηκε στο πρόγραμμα εργασίας 2017 της Επιτροπής

²⁷ COM/2015/0615 final

²⁸ που συνοδεύει την παρούσα ανακοίνωση

μοντελοποίησης κτιριακών πληροφοριών²⁹ και της ανάλυσης του κύκλου ζωής για τις προμήθειες στον τομέα των βιώσιμων δημόσιων κτιρίων³⁰ ή ο ευρωπαϊκός κατάλογος προτύπων ΤΠΕ για δημόσιες προμήθειες, με σκοπό τη βελτίωση της διαλειτουργικότητας και την αποφυγή της εξάρτησης από έναν μόνο προμηθευτή.

Παράλληλα με τα ανωτέρω, θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη έμφαση στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας, συμπεριλαμβανομένης της ασφάλειας του κυβερνοχώρου³¹. Οι εργασίες σχετικά με το σχέδιο δράσης για την ευρωπαϊκή άμυνα βρίσκονται ήδη σε προχωρημένο στάδιο. Το εν λόγω σχέδιο δράσης εστιάζει στην αποτελεσματική εφαρμογή της οδηγίας για τις δημόσιες προμήθειες στον τομέα της άμυνας, με σκοπό την παροχή ευκαιριών στις ευρωπαϊκές εταιρείες ανεξάρτητα από το μέγεθος και την τοποθεσία τους. Τούτο συνεπάγεται:

- παροχή κατευθυντήριων γραμμών για ορισμένες πτυχές της οδηγίας·
- κατάρτιση περιοδικών εκθέσεων (πίνακες αποτελεσμάτων) για την εφαρμογή από τα κράτη μέλη·
- συζήτηση με τα κράτη μέλη για την επιβολή· και
- προώθηση πρωτοβουλιών για τη βελτίωση της διασυνοριακής πρόσβασης ΜΜΕ και υποπρομηθευτών στην αγορά (σύσταση προς τα κράτη μέλη και συνεργασία με τη βιομηχανία).

β. ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΟΥ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΤΩΝ ΑΓΟΡΑΣΤΩΝ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ

Για να προωθηθεί η αλλαγή, χρειάζονται άνθρωποι που να διαθέτουν τις κατάλληλες δεξιότητες. Το χαμηλό επίπεδο επαγγελματικού χαρακτήρα των αγοραστών του δημόσιου τομέα³² αποτελεί συστημικό πρόβλημα σε πολλά κράτη μέλη. Η βελτίωση των συναφών με τις δημόσιες προμήθειες δεξιοτήτων σε όλα τα στάδια της διαδικασίας δημόσιων προμηθειών, περιλαμβανομένων των ηλεκτρονικών δεξιοτήτων, είναι ζωτικής σημασίας. Η αλλαγή νοοτροπίας και η αυξημένη χρήση στρατηγικών δημόσιων προμηθειών απαιτούν ευρύτερη χρήση ευέλικτων πρακτικών, γνώση των αγορών και καινοτόμα εργαλεία. Ο δημόσιος τομέας χρειάζεται να θεσπίσει ολοκληρωμένη στρατηγική για να αντιμετωπίσει την απροθυμία ανάληψης κινδύνων και για να προσελκύσει, να εκπαιδεύσει και να αναπτύξει ταλέντα και δεξιότητες σε όλο το φάσμα του τομέα των δημόσιων προμηθειών.

Τα κράτη μέλη βρίσκονται μεν σε διαφορετικά στάδια της πορείας προς την ενίσχυση του επαγγελματικού χαρακτήρα, είναι όμως σημαντικό να αναλάβουν όλα τη δέσμευση ότι θα μεριμνήσουν για την ενίσχυσή του. Η ανταλλαγή εμπειριών θα τους δώσει τη δυνατότητα να βελτιώσουν τις πρακτικές που ακολουθούν στον τομέα των δημόσιων προμηθειών και θα ενισχύσει τον αντίκτυπο και τη φήμη των τελευταίων σε σχέση με την επίτευξη στόχων δημόσιας πολιτικής. **Είναι πολύ σημαντικό να εφαρμόζονται μακροπρόθεσμες στρατηγικές ενίσχυσης του επαγγελματικού χαρακτήρα σε εθνικό επίπεδο** ώστε να υπάρχουν τα κατάλληλα άτομα με τις κατάλληλες δεξιότητες στην κατάλληλη θέση την κατάλληλη στιγμή για να επιτυγχάνονται τα καλύτερα δυνατά αποτελέσματα.

²⁹ Η μοντελοποίηση κτιριακών πληροφοριών είναι μια ψηφιακή μορφή κατασκευών και πράξεων στοιχείων του ενεργητικού. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συγχρηματοδότησε την παραγωγή ενός εγχειριδίου για την εισαγωγή της μοντελοποίησης κτιριακών πληροφοριών στις δημόσιες συμβάσεις (βλ. <http://www.eubim.eu/handbook/>).

³⁰ όπως το LEVEL(s): <http://ec.europa.eu/environment/eussd/buildings.htm>

³¹ Όπως ορίζεται στην πρόσφατη στρατηγική για την ασφάλεια στον κυβερνοχώρο— JOIN(2017) 450 final

³² Σύμφωνα με μελέτη (Bandiera, Prat, Valletti, 2008), η έλλειψη επαγγελματικών δεξιοτήτων στον τομέα των δημόσιων προμηθειών είναι σοβαρότερο πρόβλημα ακόμη και από τη διαφθορά: το 83% των πόρων που σπαταλώνονται σε δημόσιες προμήθειες οφείλεται στην έλλειψη επαγγελματικού χαρακτήρα και κινήτρων και μόνο το 17% οφείλεται στη διαφθορά.

Η Επιτροπή δεσμεύεται να στηρίξει τις προσπάθειες των κρατών μελών να αναπτύξουν και να εφαρμόσουν τέτοιες στρατηγικές μέσω σύστασης για τον επαγγελματικό χαρακτήρα, η οποία θα εγκριθεί μαζί με την παρούσα ανακοίνωση, μέσω του ευρωπαϊκού πλαισίου ικανοτήτων, του κέντρου ηλεκτρονικών ικανοτήτων για την πληροφορία γνώσης, μέσω της ανταλλαγής ορθών πρακτικών και μέσω στοχευμένης συνδρομής για την ανάπτυξη ικανοτήτων και την παροχή κατάρτισης με τη χρήση εργαλείων στήριξης ειδικών ανά χώρα τα οποία είναι διαθέσιμα μέσω διαφόρων προγραμμάτων της Επιτροπής³³.

c. ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΣΤΙΣ ΑΓΟΡΕΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΠΡΟΜΗΘΕΙΩΝ

Οι ΜΜΕ είναι μεν ιδιαίτερα σημαντικές για τη δημιουργία θέσεων εργασίας, την ανάπτυξη και την καινοτομία, όμως δυσκολεύονται να αποκτήσουν πρόσβαση σε δημόσιες συμβάσεις προμηθειών, τόσο στους κόλπους της ΕΕ όσο και σε διεθνείς αγορές. Επί του παρόντος, οι ΜΜΕ κερδίζουν το 45% της αξίας των συγκεντρωτικών συμβάσεων προμηθειών πάνω από τα κατώτατα όρια της ΕΕ, είτε απευθείας είτε ως από κοινού προσφέροντες ή υπεργολάβοι. Οι οδηγίες του 2014 περιλαμβάνουν μέτρα³⁴ τα οποία θα πρέπει να διευκολύνουν την πρόσβαση εταιρειών, συμπεριλαμβανομένων των ΜΜΕ, στις δημόσιες προμήθειες και διασυνοριακά. Αυτές οι βελτιωμένες ευκαιρίες πρόσβασης των ΜΜΕ στις δημόσιες προμήθειες πρέπει να δημοσιοποιηθούν με πιο δυναμικό τρόπο στο ευρύ κοινό, στις επιχειρήσεις και στις αναθέτουσες αρχές. Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό ενόψει της προώθησης περισσότερων διασυνοριακών συμβάσεων. Ο στόχος είναι να αυξηθεί το ποσοστό των ΜΜΕ στις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών σύμφωνα πάντοτε με τον συνολικό αντίκτυπό τους στην οικονομία. Η Επιτροπή έχει αναλάβει επίσης συγκεκριμένες δράσεις για να διευκολύνει την πρόσβαση των ΜΜΕ στις δημόσιες συμβάσεις, όπως τα σχέδια που χρηματοδοτούνται από το πρόγραμμα COSME. Επιπλέον, ειδικότερα στον τομέα της άμυνας, έχουν δρομολογηθεί δράσεις για τη διευκόλυνση της διασυνοριακής πρόσβασης των ΜΜΕ στην αγορά, όπως παρουσιάζεται στο σχέδιο δράσης για την ευρωπαϊκή άμυνα³⁵.

Άλλος τρόπος για να βελτιωθεί η πρόσβαση είναι η οικοδόμηση εμπιστοσύνης μεταξύ των φορέων της αγοράς, περιλαμβανομένων των ΜΜΕ, ώστε να συμμετέχουν στις διαδικασίες δημόσιων προμηθειών. Τούτο μπορεί να επιτευχθεί μέσω της παροχής δίκαιων και αποτελεσματικών δυνατοτήτων για την επίλυση προβλημάτων και έναν ανεξάρτητο μηχανισμό προσφυγής κατά των συναφών με τις δημόσιες προμήθειες αποφάσεων. Οι οδηγίες για τις προσφυγές³⁶ αξιολογήθηκαν μόλις πρόσφατα³⁷ και τον Μάρτιο του 2017 συστάθηκε δίκτυο πρωτοβάθμιων οργάνων προσφυγής. Η Επιτροπή θα συνεχίσει να παρακολουθεί την κατάσταση στον συγκεκριμένο τομέα, να παρέχει καθοδήγηση και να προωθεί ενεργά τη συνεργασία και τις ανταλλαγές βέλτιστων πρακτικών ανάμεσα στα κράτη μέλη, περιλαμβανομένων των οργάνων ελέγχου και προσφυγής, με γνώμονα τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας των συστημάτων προσφυγής σε όλη την ΕΕ.

Η ΕΕ είναι μεν η πιο ανοικτή αγορά παγκοσμίως όσον αφορά τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων προμηθειών, όμως η πρόσβαση των εταιρειών της ΕΕ σε άλλες χώρες δεν είναι πάντοτε αμοιβαία. Σημαντικοί εμπορικοί εταίροι της ΕΕ εξακολουθούν να εφαρμόζουν μέτρα που εισάγουν διακρίσεις εις βάρος των επιχειρήσεων της ΕΕ παρέχοντας προτιμησιακή

³³ Για παράδειγμα SRSS, πρόγραμμα TAIEX_REGION Peer 2 Peer στο πλαίσιο του ΕΤΠΑ και του Ταμείου Συνοχής.

³⁴ Στα μέτρα για τη βελτίωση της πρόσβασης των ΜΜΕ σε αγορές δημόσιων προμηθειών συγκαταλέγονται η προτροπή για υποδιαίρεση των συμβάσεων σε παρτίδες, η επιβολή ορίου όσον αφορά τον κύκλο εργασιών που απαιτείται για τη συμμετοχή σε διαδικασίες υποβολής προσφορών και η μείωση των απαιτούμενων εγγράφων προς υποβολή.

³⁵ COM(2016)950

³⁶ Οδηγία 92/13/ΕΕΚ και οδηγία 89/665/ΕΕΚ, όπως τροποποιήθηκε από την οδηγία 2007/66/ΕΚ

³⁷ COM/2017/028 τελικό.

μεταχείριση σε εθνικούς προσφέροντες³⁸. Το έγγραφο προβληματισμού της Επιτροπής για την τιθάσευση της παγκοσμιοποίησης τονίζει ότι η αποκατάσταση ίσων όρων ανταγωνισμού επιβάλλεται σήμερα περισσότερο από ποτέ και ζητά την άμεση έγκριση μέσου για τις διεθνείς δημόσιες προμήθειες³⁹. Με τον τρόπο αυτόν, θα βελτιωθεί η μόχλευση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις διαπραγματεύσεις της με εμπορικούς εταίρους. Υπάρχει επείγουσα ανάγκη να αρθεί το σημερινό αδιέξοδο στο Συμβούλιο όσον αφορά το εν λόγω εργαλείο.

Η Επιτροπή θα εξακολουθήσει να ηγείται των προσπάθειών όσον αφορά την προώθηση της πρόσβασης σε αγορές δημόσιων προμηθειών, βοηθώντας τις εταιρείες της ΕΕ να πραγματοποιούν πωλήσεις στο εξωτερικό. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή ενθαρρύνει τις χώρες εκτός ΕΕ να υπογράψουν τη Συμφωνία περί Δημοσίων Προμηθειών του ΠΟΕ και προσπαθεί να συνάψουν φιλόδοξα κεφάλαια για τις δημόσιες προμήθειες στις συμφωνίες ελεύθερου εμπορίου. Τα κεφάλαια αυτά επιδιώκουν να κατοχυρώσουν το νόμιμο δικαίωμα συμμετοχής των επιχειρήσεων της ΕΕ σε προσκλήσεις υποβολής προσφορών σε τρίτες χώρες, περιλαμβανομένων των υπό ένταξη χωρών και των χωρών εταίρων στην πολιτική γειτνίασης της ΕΕ, επί ίσοις όροις με τις εγχώριες εταιρείες.

Η Επιτροπή προωθεί επίσης τη διαμόρφωση ευνοϊκού ρυθμιστικού περιβάλλοντος σε χώρες εκτός ΕΕ⁴⁰ μέσω της ανάπτυξης καθολικών και συγκλινόντων προτύπων για τις δημόσιες προμήθειες.

d. ΑΥΞΑΝΟΜΕΝΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΚΑΙ ΑΚΕΡΑΙΟΤΗΤΑ, ΚΑΛΥΤΕΡΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ

Η ύπαρξη αξιόπιστων δεδομένων είναι ζωτικής σημασίας για την εξεύρεση κατάλληλων λύσεων σε πολιτικό επίπεδο. Η ψηφιοποίηση, ο διαρκώς αυξανόμενος όγκος δεδομένων γενικότερα και η διαθεσιμότητα προτύπων για ανοιχτά δεδομένα παρέχουν ευκαιρίες κατάρτισης καλύτερων αναλύσεων για τη χάραξη πολιτικής με γνώμονα τις ανάγκες, και ανάπτυξης συστημάτων προειδοποίησης για τον εντοπισμό και την αντιμετώπιση της διαφθοράς⁴¹ στον τομέα των δημόσιων προμηθειών. **Θα πρέπει να καταστούν διαθέσιμα καλύτερα και ευκόλως προσιτά στοιχεία για τις δημόσιες προμήθειες**⁴² καθώς ανοίγει ένα ευρύ φάσμα ευκαιριών για την καλύτερη αξιολόγηση των επιδόσεων των συναφών με τις δημόσιες προμήθειες πολιτικών, τη βελτιστοποίηση της αλληλεπίδρασης μεταξύ συστημάτων δημόσιων προμηθειών και τη διαμόρφωση μελλοντικών στρατηγικών αποφάσεων. Τα συστήματα ηλεκτρονικών προμηθειών πρέπει να παράγουν δεδομένα καλής ποιότητας, όμως το σημαντικότερο είναι οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής να χρησιμοποιούν τα εν λόγω δεδομένα και να τα διαθέτουν σε άλλους ενδιαφερόμενους. Τα εν λόγω συστήματα παρέχουν επίσης ένα μέσο για τον εντοπισμό τυχόν παρατυπιών. Σε επίπεδο ΕΕ, η Επιτροπή θα προτείνει νέα ηλεκτρονικά έντυπα⁴³ για τη βελτίωση της συλλογής δεδομένων.

Η πρόσβαση στα δεδομένα των δημόσιων προμηθειών θα πρέπει να παρέχει τη δυνατότητα για διάλογο με την κοινωνία πολιτών και να καθιστά τις κυβερνήσεις περισσότερο υπόλογες. Με τον τρόπο αυτόν, οι δημόσιες αρχές είναι καλύτερα εξοπλισμένες για να καταπολεμήσουν

³⁸ Όπως οι πολιτικές «Buy American», «Make in India» ή «Buy Chinese».

³⁹ COM(2016) 34 final.

⁴⁰ Διάλογοι για ζητήματα κανονιστικών ρυθμίσεων και πολιτικής, καθώς και προγράμματα συνεργασίας, θα αναπτυχθούν σε αγορές δημόσιων προμηθειών, όπως η Ινδία, η Βραζιλία και η Κίνα.

⁴¹ Όπως επισημαίνεται σε ορισμένες ειδικές ανά χώρα συστάσεις στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου.

⁴² Πάντοτε με σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων, και συγκεκριμένα του δικαιώματος στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, στο μέτρο του δυνατού

⁴³ Τα ηλεκτρονικά έντυπα είναι πρωτοβουλία που ανακοινώθηκε στη στρατηγική για την ενιαία αγορά με στόχο την αναθεώρηση των τυποποιημένων εντύπων που χρησιμοποιούνται στις διαδικασίες δημόσιων προμηθειών.

την απάτη και τη διαφθορά⁴⁴. Για τον σκοπό αυτόν, **συνιστάται ενθέρμως η δημιουργία μητρώων συμβάσεων προσβάσιμων στο ευρύ κοινό**⁴⁵, ώστε να υπάρχει διαφάνεια σε σχέση με τις συμβάσεις που ανατίθενται και τις τροποποιήσεις τους.

Η διευκόλυνση της καταγγελίας περιπτώσεων διαφθοράς μέσω της θέσπισης **αποτελεσματικών μηχανισμών αναφοράς και της προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος από αντίποινα** μπορεί να συμβάλει επίσης στη βελτίωση της διαφάνειας των δημόσιων προμηθειών και στην εξοικονόμηση δημόσιων κονδυλίων⁴⁶. Η Επιτροπή αξιολογεί επί του παρόντος την ανάγκη, τη νομική σκοπιμότητα και το πεδίο εφαρμογής της ανάληψης οριζόντιων ή περαιτέρω τομεακών δράσεων σε επίπεδο ΕΕ για την ενίσχυση της προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος.

Οι οδηγίες για τις δημόσιες προμήθειες προσφέρουν πολυάριθμες ευκαιρίες για τη διαμόρφωση απολύτως διαφανών διαδικασιών δημόσιων προμηθειών απαλλαγμένων από τη διαφθορά, μέσω της θέσπισης του μέτρου της υποχρεωτικής ηλεκτρονικής σύναψης δημόσιων συμβάσεων προμηθειών μέχρι το 2018 και μέσω της ενίσχυσης των διατάξεων για τις συγκρούσεις συμφερόντων⁴⁷ ή την επέκταση των λόγων αποκλεισμού προσφερόντων. Οι δυνατότητες αυτές πρέπει να καταστούν ευρέως γνωστές σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης.

Οι αθέμιτες συμπράξεις είναι ένα φαινόμενο που εμφανίζεται συχνά σε ορισμένες αγορές δημόσιων προμηθειών. Είναι πιθανό να αυξάνει έως και κατά 20% την τιμή που θα καταβαλλόταν υπό άλλες περιστάσεις σε ανταγωνιστικές αγορές⁴⁸. Οι αρχές ανταγωνισμού διαθέτουν εξουσίες έρευνας και επιβολής προκειμένου να επιβάλλουν κυρώσεις σε πρακτικές αθέμιτης σύμπραξης, μόνο όμως όταν υπάρχουν υπόνοιες ότι η αθέμιτη σύμπραξη έχει ήδη λάβει χώρα. Η Επιτροπή θα αναπτύξει επομένως εργαλεία και πρωτοβουλίες για την αντιμετώπιση του συγκεκριμένου φαινομένου και για την ενίσχυση της ευαισθητοποίησης σχετικά με την ελαχιστοποίηση των κινδύνων που δημιουργούν οι συμπεριφορές αθέμιτης σύμπραξης στις αγορές δημόσιων προμηθειών. Μεταξύ αυτών συγκαταλέγονται η ανάληψη δράσεων για τη βελτίωση των γνώσεων που διαθέτουν οι αναθέτουσες αρχές για τις αγορές, η παροχή στήριξης στις αναθέτουσες αρχές, ο προσεκτικός προγραμματισμός και σχεδιασμός των διαδικασιών δημόσιων προμηθειών και η καλύτερη συνεργασία και ανταλλαγή πληροφοριών ανάμεσα στις αρχές δημόσιων προμηθειών και τις αρχές ανταγωνισμού. Η Επιτροπή θα καταρτίσει επίσης κατευθυντήριες γραμμές για την εφαρμογή των νέων οδηγιών της ΕΕ για τις προμήθειες με θέμα τους λόγους αποκλεισμού σε περιπτώσεις αθέμιτων συμπράξεων.

⁴⁴ Σύμφωνα με την έκθεση για την καταπολέμηση της διαφθοράς που συνέταξε η Επιτροπή το 2014, η διαφθορά κοστίζει στην κοινωνία της ΕΕ περίπου 120 δισ. EUR ετησίως. Σύμφωνα με μελέτη που εκπονήθηκε το 2013 (PWC και Ecorys για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή), το συνολικό άμεσο κόστος της διαφθοράς στις δημόσιες προμήθειες σε πέντε μόνο τομείς (οδικές και σιδηροδρομικές μεταφορές, ύδρευση και απόβλητα, αστική δόμηση/κατασκευή κοινωφελών έργων, κατάρτιση, και έρευνα και ανάπτυξη) και σε οκτώ μόνο χώρες της ΕΕ κυμάνθηκε από 1,4 δισ. έως 2,2 δισ. EUR.

⁴⁵ Εφόσον τα εν λόγω μητρώα θα περιέχουν δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα, θα πρέπει να συμμορφώνονται με τις απαιτήσεις της νομοθεσίας περί προστασίας των δεδομένων.

⁴⁶ Σύμφωνα με τη μελέτη του 2017 «Εκτίμηση των οικονομικών πλεονεκτημάτων της προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος στον τομέα των δημόσιων προμηθειών (Milieu για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή), τα δυνητικά οφέλη της αποτελεσματικής προστασίας των μαρτύρων δημοσίου συμφέροντος για όλη την ΕΕ στον τομέα των δημόσιων προμηθειών κυμαίνονται από 5,8 έως 9,6 δισ. EUR.

⁴⁷ Πρόβλεψη ελάχιστων προτύπων στον ορισμό των συγκρούσεων συμφερόντων και της υποχρέωσης των χωρών της ΕΕ να λαμβάνουν κατάλληλα μέτρα για τον εντοπισμό, την πρόληψη και την αντιμετώπιση συγκρούσεων συμφερόντων.

⁴⁸ Βλ. Anderson και Kovacic, 'Competition Policy and International Trade Liberalisation: Essential Complements to Ensure Good Performance in Public Procurement Markets', PPLR, 18 (2009): 67.

e. ΠΡΟΩΘΗΣΗ ΤΗΣ ΨΗΦΙΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΠΡΟΜΗΘΕΙΩΝ

Οι νέες ψηφιακές τεχνολογίες προσφέρουν σπουδαίες ευκαιρίες για τον εξορθολογισμό και την απλούστευση της διαδικασίας προμηθειών μέσω της ανάπτυξης του συστήματος ηλεκτρονικής σύναψης δημόσιων συμβάσεων προμηθειών. Σύμφωνα με τις οδηγίες για τις δημόσιες προμήθειες, η ηλεκτρονική υποβολή προσφορών θα καταστεί υποχρεωτική μέχρι τον Οκτώβριο του 2018. Ωστόσο, το πλήρες φάσμα των πλεονεκτημάτων της ηλεκτρονικής σύναψης δημόσιων συμβάσεων προμηθειών θα φανεί μόνο εάν **καταστεί ψηφιακή ολόκληρη η διαδικασία δημόσιων προμηθειών**. Σε αυτή τη διαδικασία περιλαμβάνονται πολλές φάσεις, από τον προγραμματισμό, την κοινοποίηση και την υποβολή μέχρι την τιμολόγηση, την πληρωμή και την αρχειοθέτηση.

Οι νέες τεχνολογίες παρέχουν τη δυνατότητα ριζικής αναθεώρησης του τρόπου με τον οποίον είναι οργανωμένες οι δημόσιες προμήθειες, και τα σχετικά τμήματα των δημόσιων διοικήσεων. Παρουσιάζεται μια μοναδική ευκαιρία αναδιάρθρωσης των συναφών συστημάτων και επίτευξης της ψηφιοποίησης.

Η Επιτροπή θα βελτιώσει περαιτέρω και θα προωθήσει τα εργαλεία και τα πρότυπα⁴⁹ που έχει αναπτύξει για να διευκολύνει την εν λόγω ψηφιοποίηση σε εθνικό επίπεδο, και επιπλέον θα εφαρμόσει τα εν λόγω εργαλεία σε συμπληρωματικούς τομείς όπως Ενιαία Ψηφιακή Πύλη⁵⁰ και η ευρωπαϊκή ηλεκτρονική κάρτα υπηρεσιών⁵¹. Θα συνεχίσει να παρέχει στήριξη στα κράτη μέλη σε διμερή βάση επισημαίνοντας τομείς που εγείρουν προβληματισμό σε σχέση με την ψηφιοποίηση των δημόσιων προμηθειών. Μεταξύ αυτών περιλαμβάνονται ζητήματα που σχετίζονται με τη διαλειτουργικότητα λύσεων ή ορισμών⁵², με τη θέσπιση κατάλληλων αρχιτεκτονικών πολιτικής, με δεξιότητες και με τη συσπείρωση των ενδιαφερόμενων που απαιτούνται για την αποτελεσματική εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων.

f. ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΜΕ ΣΤΟΧΟ ΤΗΝ ΑΠΟ ΚΟΙΝΟΥ ΣΥΝΑΨΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΠΡΟΜΗΘΕΙΩΝ

Η συγκέντρωση των δημόσιων προμηθειών έχει αρχίσει να καθιερώνεται σε όλη την ΕΕ⁵³. Ως φορείς συγκέντρωσης, οι κεντρικές αρχές προμηθειών διαχειρίζονται αυξανόμενα μερίδια αγορών δημόσιων προμηθειών. Ως εκ τούτου, εξελίσσονται σταδιακά σε σημαντικούς παράγοντες προώθησης της μεταρρύθμισης των δημόσιων προμηθειών και, μεταξύ άλλων, της εφαρμογής στρατηγικής προσέγγισης. Δημιουργούν τη δυνατότητα να αυξηθεί η μόχλευση των αγοραστών του δημόσιου τομέα, γεγονός απαραίτητο σε αγορές όπου δεσπόζουν λίγοι μόνο φορείς της αγοράς. Αναλόγως της κατάστασης, οι κεντρικές αρχές προμηθειών είναι δυνατό να συσταθούν με γενική εντολή σε εθνικό επίπεδο, να στοχεύουν συγκεκριμένους τομείς (όπως η υγεία ή οι τεχνολογίες πληροφοριών) ή να εξειδικεύονται στη σύναψη δημόσιων συμβάσεων προμηθειών σε περιφερειακό ή δημοτικό επίπεδο.

Οι μεγάλοι όγκοι δημόσιων προμηθειών των κεντρικών αρχών προμηθειών θα μπορούσαν να

⁴⁹ Όπως το eCertis, το ευρωπαϊκό ενιαίο έγγραφο προμήθειας (ESPD), το ευρωπαϊκό πρότυπο για την ηλεκτρονική τιμολόγηση.

⁵⁰ COM(2017)256

⁵¹ Πρόταση (COM 2016 (823) και COM 2016 (824)), που εγκρίθηκε από την Επιτροπή τον Ιανουάριο του 2017 και συζητείται επί του παρόντος στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, η οποία θεσπίζει εναρμονισμένη διαδικασία σε επίπεδο ΕΕ για τη διασυννοριακή επέκταση των κατασκευαστικών και επιχειρηματικών υπηρεσιών στην εσωτερική αγορά με την έγκριση των οικονομικών φορέων που είναι εγγεγραμμένοι στους επίσημους καταλόγους του άρθρου 64 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

⁵² για τους οποίους υπάρχουν ήδη λύσεις διαλειτουργικότητας οι οποίες έχουν συμφωνηθεί από κοινού σε επίπεδο ΕΕ, όπως οι eIdentity, eSignature, eDelivery, eInvoicing

⁵³ Η συγκέντρωση της ζήτησης αναφέρεται σε αναθέτουσες αρχές ή λοιπούς φορείς που δραστηριοποιούνται μέσω κεντρικών αρχών προμηθειών οι οποίες ενεργούν ως έμποροι χονδρικής ή ενδιάμεσοι.

χρησιμοποιηθούν για τη μόχλευση στρατηγικών προμηθειών, π.χ. θέτοντας στόχους όσον αφορά τις δημόσιες προμήθειες. Ο ρόλος τους στην τυποποίηση διαδικασιών δημόσιων προμηθειών και στη συγκέντρωση γνώσεων για την αγορά αντιπροσωπεύει επίσης ένα σημαντικό στοιχείο για τον επαγγελματικό χαρακτήρα των δημόσιων διοικήσεων και επιτρέπει την εφαρμογή φιλικών προς τις ΜΜΕ διαδικασιών. Η συγκέντρωση γνώσεων και εμπειρογνωμοσύνης έχει δευτερογενείς επιπτώσεις, καθώς οι κεντρικές αρχές προμηθειών παρέχουν συχνά στήριξη και συμβουλευτικές υπηρεσίες σε άλλες αναθέτουσες αρχές.

Μεγάλο αναμένεται να είναι επίσης το κέρδος από την εντατικοποίηση της συνεργασίας ανάμεσα στις αναθέτουσες αρχές⁵⁴. Η σύναψη κοινών διασυνοριακών συμβάσεων προμηθειών, στο πλαίσιο των οποίων οι αναθέτουσες αρχές διαφορετικών χωρών οργανώνουν από κοινού τις διαδικασίες δημόσιων προμηθειών τους, διευκολύνεται σε μεγάλο βαθμό από τους νέους κανόνες της ΕΕ. Αρκετά πρόσφατα παραδείγματα καταδεικνύουν τη σκοπιμότητα τέτοιων συμπράξεων. Επίσης, οι δημόσιες προμήθειες που αφορούν έργα υποδομής μεγάλης κλίμακας τα οποία υπερβαίνουν τα εθνικά σύνορα απαιτούν στενή συνεργασία μεταξύ των φορέων που προβαίνουν στη σύναψη συμβάσεων και την ικανότητα να «ομιλείται κοινή γλώσσα». Συγκεκριμένα, εξετάζεται το ενδεχόμενο⁵⁵ να αναλυθούν βαθύτερα οι αιτίες των περιορισμένων διασυνοριακών προμηθειών σε ορισμένους τομείς, ιδίως δε όσον αφορά τα έργα υποδομής του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών.

Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή θα μεριμνήσει για την περαιτέρω ενίσχυση της ευαισθητοποίησης και την προαγωγή ορθών πρακτικών στον τομέα των κοινών διασυνοριακών δημόσιων προμηθειών.

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Οι δημόσιες αρχές αγωνίζονται, γενικά, για τη δημιουργία μιας δικαιότερης κοινωνίας που θα βασίζεται στις ίσες ευκαιρίες, τη βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη και την ευρύτερη συμμετοχή στην αγορά, μεριμνώντας παράλληλα για τη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών. Οι δημόσιες προμήθειες θα εξακολουθήσουν να αποτελούν ζωτικής σημασίας μέσο για την υλοποίηση πολιτικής. Δεδομένου του μεγέθους τους στις δημόσιες δαπάνες, μπορούν να δώσουν στις κυβερνήσεις τη δύναμη να επιτύχουν καίρια αποτελέσματα πολιτικής, αν χρησιμοποιηθούν ως στρατηγικό εργαλείο.

Η έξυπνη αξιοποίηση των δημόσιων προμηθειών μπορεί να συμβάλει στην αντιμετώπιση παγκόσμιων προκλήσεων, όπως η κλιματική αλλαγή και η ανεπάρκεια των πόρων ή η γήρανση της κοινωνίας. Υποστηρίζουν τις κοινωνικές πολιτικές και επιταχύνουν τη μετάβαση προς περισσότερο βιώσιμες αλυσίδες εφοδιασμού και επιχειρηματικά μοντέλα. Μπορούν να βελτιώσουν την ανταγωνιστικότητα και να δώσουν στις ΜΜΕ τη δυνατότητα να έχουν πρόσβαση σε ευκαιρίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων προμηθειών. Οι αγοραστές του δημόσιου τομέα που διέπονται από διαφάνεια και επαγγελματισμό θα μπορούν να διαθέτουν κονδύλια με αποτελεσματικό τρόπο και να καταπολεμούν τη διαφθορά.

Αρκετά κράτη μέλη έχουν ήδη αρχίσει να αναπτύσσουν στρατηγική προσέγγιση όσον αφορά τις πολιτικές δημόσιων προμηθειών, συμπληρωματικά με πολλά υποσχόμενες τοπικές πρωτοβουλίες. Πολλά περισσότερα μπορούν να επιτευχθούν με τη συνεργασία και την άντληση έμπνευσης σε αμοιβαίο επίπεδο. Η Επιτροπή είναι έτοιμη να συμβάλει στη

⁵⁴ Για παράδειγμα, οι κοινές συμβάσεις προμηθειών για καθαρά οχήματα για τις δημόσιες μεταφορές με πολλαπλές τοπικές αρχές.

⁵⁵ Βλ. τρέχουσα δημόσια διαβούλευση με αντικείμενο την *οργάνωση για την υλοποίηση του Διευρωπαϊκού Δικτύου Μεταφορών (AEA-M)*: https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/consultations/2017-ten-t-implementation_en

διευκόλυνση αυτής της διαδικασίας μετάβασης προς σύγχρονα, καινοτόμα και βιώσιμα συστήματα δημόσιων προμηθειών κατάλληλα για τον 21ο αιώνα, υπό την καθοδήγηση ειδικής και χωρίς αποκλεισμούς σύμπραξης της ΕΕ για έξυπνες δημόσιες προμήθειες.

ΠΡΟΣΑΡΤΗΜΑ Ι — Επισκόπηση της εφαρμογής των συναφών με τις δημόσιες προμήθειες πρωτοβουλιών ως τα τέλη του 2018

Η παρούσα ανακοίνωση ζητά ευρεία σύμπραξη για τη βελτίωση της λειτουργίας των πρακτικών που ακολουθούνται στον τομέα των δημόσιων προμηθειών στην ΕΕ. Η Επιτροπή καλεί τα κράτη μέλη, άλλες αρχές και όσους ενδιαφέρονται για τις δημόσιες προμήθειες να δεσμευτούν ότι θα αναλάβουν εθελοντικές μεν, συγκεκριμένες δε δράσεις στον εν λόγω τομέα. Από την πλευρά της, η **Επιτροπή δηλώνει τη δέσμευσή της να υλοποιήσει από τώρα μέχρι το τέλος του 2018 τις ακόλουθες συγκεκριμένες δράσεις:**

1. Μέριμνα για την ευρύτερη χρήση στρατηγικών δημόσιων προμηθειών

- Θέσπιση προαιρετικού μηχανισμού εκ των προτέρων αξιολόγησης για τα έργα υποδομής μεγάλης κλίμακας·
- Παροχή καθοδήγησης για τη σύναψη οικολογικών, κοινωνικών και καινοτόμων συμβάσεων προμηθειών και στον τομέα της καινοτομίας· και
- Ανταλλαγή ορθών πρακτικών στον τομέα των στρατηγικών προμηθειών, μεταξύ άλλων, σε καίριους τομείς (κατασκευές, υγειονομική περίθαλψη, τεχνολογίες πληροφοριών).

2. Ενίσχυση του επαγγελματικού χαρακτήρα των αγοραστών του δημόσιου τομέα

- Έγκριση σύστασης με θέμα την ενίσχυση του επαγγελματικού χαρακτήρα των αγοραστών του δημόσιου τομέα·
- Ανάπτυξη ευρωπαϊκού πλαισίου ικανοτήτων για δημόσιες προμήθειες το οποίο θα περιλαμβάνει τις σημαντικές δεξιότητες και ικανότητες που χρειάζονται οι αγοραστές·
- Δημιουργία κέντρου ηλεκτρονικών ικανοτήτων, το οποίο θα λειτουργεί ως κεντρική διαδικτυακή πύλη ενημέρωσης και ηλεκτρονικό αποθετήριο ορθών πρακτικών στον τομέα των δημόσιων προμηθειών· και
- Δημιουργία πανευρωπαϊκού δικτύου εθνικών κέντρων δημόσιων προμηθειών στον τομέα της καινοτομίας.

3. Βελτίωση της πρόσβασης στις αγορές δημόσιων προμηθειών

- Περαιτέρω βελτίωση της πρόσβασης σε αγορές δημόσιων προμηθειών εκτός ΕΕ μέσω εμπορικών συμφωνιών·
- Ενίσχυση του συστήματος άσκησης προσφυγών μέσω της περαιτέρω δικτύωσης των πρωτοβάθμιων οργάνων προσφυγής και της έκδοσης κατευθυντήριων ανακοινώσεων σχετικά τις προσφυγές· και
- Έναρξη πιλοτικών έργων για την ενίσχυση της συμμετοχής των ΜΜΕ μέσω επιχειρηματικών μεσολαβητών και πρακτόρων καινοτομίας.

4. Αυξανόμενη διαφάνεια και ακεραιότητα, καλύτερα δεδομένα

- Έκδοση καινούργιων τυποποιημένων εντύπων δημόσιων συμβάσεων προμηθειών με στόχο τη βελτίωση της συλλογής δεδομένων·
- Προώθηση της δημιουργίας μητρώων συμβάσεων με ελεύθερη πρόσβαση του κοινού· και

- Έκδοση κατευθυντήριων γραμμών για την πρακτική εφαρμογή των νέων διατάξεων περί ακεραιότητας, για τους λόγους αποκλεισμού σε περιπτώσεις αθέμιτων συμπράξεων και για τη δημιουργία βάσης δεδομένων για παρατυπίες.

5. Προώθηση της ψηφιοποίησης των δημόσιων προμηθειών

- Επέκταση του πεδίου εφαρμογής του εργαλείου e-Certis και περαιτέρω βελτίωση των πληροφοριακών συστημάτων· και
- Παροχή στήριξης στα κράτη μέλη για την εφαρμογή του ευρωπαϊκού ενιαίου εγγράφου προμήθειας, της αρχής «μόνο μια φορά» και της ηλεκτρονικής τιμολόγησης.

6. Συνεργασία με στόχο την από κοινού σύναψη δημόσιων συμβάσεων προμηθειών

- Προαγωγή της σύναψης κοινών διασυνοριακών δημόσιων συμβάσεων προμηθειών και, μεταξύ άλλων, της καινοτομίας από σημαντικούς αγοραστές·
- Έναρξη πιλοτικού προγράμματος κατάρτισης με θέμα «Ανάπτυξη φιλικών προς τις ΜΜΕ πολιτικών από τις κεντρικές αρχές προμηθειών».