



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΕΝΙΑΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ
ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ
ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ
ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΝΟΜΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ**

ΓΝΩΜΗ

3/2015

(του άρθρου 2 παρ. 2 περ. γ' υποπερ. αα' του ν. 4013/2011)

Στην Αθήνα σήμερα, την 10^η Μαρτίου του έτους δύο χιλιάδες δεκαπέντε (2015) ημέρα Τρίτη και ώρα 10:00 π.μ. και επί της οδού Λ. Κηφισίας 7, στους Αμπελόκηπους, όπου και τα γραφεία της, συνήλθε η **ΕΝΙΑΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ** σε συνεδρίαση μετά από σχετική πρόσκληση του Προέδρου της, η οποία γνωστοποιήθηκε νομίμως σε όλα τα μέλη της Αρχής.

Από τα προσκληθέντα μέλη της Αρχής παρέστησαν κατά την συνεδρίαση τα ακόλουθα:

- 1. Αναπληρωτής Πρόεδρος:** Δετσαρίδης Χρήστος
- 2. Αντιπρόεδρος:** Μπουσουλέγκα Χριστίνα
- 3. Μέλη:** Καραμανλής Ευάγγελος
Κουλούρη Ιωάννα
Λουρίκας Δημήτριος
Σταθακόπουλος Δημήτριος

Γραμματέας: Τσιάβου Στυλιανή

Εισηγήτριες: Ηρακλεία Σχοινά, Ιωάννα Καραντάνη, Ειδικό Επιστημονικό Προσωπικό Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.

Θέμα: *“Διατύπωση γνώμης της Αρχής, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 2 περ. γ υποπερ. (αα) του ν.4013/2011, επί διατάξεων του ν. 4314/2014 (Α 265) με τίτλο «Α) Για τη διαχείριση, τον έλεγχο και την εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2014-2020, Β) Ενσωμάτωση της Οδηγίας 2012/17 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Ιουνίου 2012 (ΕΕ L 156/16.6.2012) στο ελληνικό δίκαιο, τροποποίηση του ν. 3419/2005 (Α 297) και άλλες διατάξεις”*, που ρυθμίζουν θέματα ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων.

I. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Στις 23-12-2014 δημοσιεύθηκε ο ν. 4314/2014 (Α 265) με τίτλο «Α) Για τη διαχείριση, τον έλεγχο και την εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2014-2020, Β) Ενσωμάτωση της Οδηγίας 2012/17 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Ιουνίου 2012 (ΕΕ L 156/16/6/2012) στο ελληνικό δίκαιο, τροποποίηση του ν. 3419/2005 (Α 297) και άλλες διατάξεις». Ο νόμος αυτός αποτελεί το πλαίσιο για τη λειτουργία του συστήματος των αναπτυξιακών παρεμβάσεων της νέας προγραμματικής περιόδου 2014-2020 μέσω των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων και καταρτίστηκε στη βάση του Εταιρικού Συμφώνου για το Πλαίσιο Ανάπτυξης – ΕΣΠΑ 2014-2020.

Διαρθρώνεται σε τρία μέρη. Ειδικότερα: Με το πρώτο μέρος (άρθρα 1-60) τίθενται οι αρχές που διέπουν το Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου που εφαρμόζεται στα Επιχειρησιακά Προγράμματα του ΕΚΤ, ΕΤΠΑ και Ταμείου Συνοχής. Στο δεύτερο μέρος (άρθρα 61-72) καθορίζονται οι αρχές που διέπουν το Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου που εφαρμόζεται στα Επιχειρησιακά Προγράμματα του ΕΓΤΑΑ και ΕΤΘΑ (Πρόγραμμα Αγροτικής Ανάπτυξης – Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο Ανάπτυξης Θάλασσας και Αλιείας). Με το τρίτο μέρος (άρθρα 73-114) ενσωματώνεται στο Ελληνικό δίκαιο η Οδηγία 2012/17 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Ιουνίου 2012 (ΕΕ L 156/16.6.2012) και τροποποιείται ο ν. 3419/2005 (Α 297) με τίτλο “Γενικό Εμπορικό Μητρώο (Γ.Ε.ΜΗ) και Εκσυγχρονισμός της Επιμελητηριακής Νομοθεσίας”.

Μεταξύ των διατάξεων του ως άνω νόμου περιλαμβάνονται διατάξεις, που άπτονται θεμάτων που αφορούν σε ανάθεση και εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων, συμπεριλαμβανομένων και αρμοδιοτήτων της Ε.Α.-Α.ΔΗ.ΣΥ., όπως παρατίθενται κατωτέρω:

ΜΕΡΟΣ	ΚΕΦΑΛΑΙΟ	ΤΙΤΛΟΣ	ΑΡΘΡΑ
ΜΕΡΟΣ Ι: ΕΤΑΙΡΙΚΟ ΣΥΜΦΩΝΟ ΓΙΑ ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ – ΣΥΣΤΗΜΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΥ ΠΟΥ ΕΦΑΡΜΟΖΕΤΑΙ ΣΤΑ ΕΠ ΤΟΥ ΕΤΠΑ, ΕΚΤ ΚΑΙ ΤΑΜΕΙΟΥ ΣΥΝΟΧΗΣ”	Β'	ΑΡΧΕΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΥ	4 παρ. 2α,
	ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ'	ΑΡΜΟΔΙΕΣ ΑΡΧΕΣ ΚΑΙ ΔΟΜΕΣ ΓΙΑ ΤΟ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΕΠ ΤΟΥ ΕΣΠΑ ΚΑΙ ΛΟΙΠΩΝ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ, ΜΗΧΑΝΙΣΜΩΝ ΚΑΙ ΤΑΜΕΙΩΝ	14 παρ. 1, 2 και 3 ζ,
	ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ε'	ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ	23 παρ. 3, 24 παρ. 3, 25 παρ. 2
	ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ζ'	ΜΕΤΡΑ ΑΠΛΟΥΣΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΕΠΙΤΑΧΥΝΣΗΣ ΔΙΑΔΙ- ΚΑΣΙΩΝ	28 παρ. 2, 3, 8, 10, 11, 13 και 16
	ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι'	ΕΙΔΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ	48 παρ. 5, 6 και 7
	ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΒ'	ΤΕΛΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ	58 παρ. 11
ΜΕΡΟΣ ΙΙ: ΕΘΝΙΚΟ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΝΑΦΟΡΑΣ – ΣΥΣΤΗΜΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΥ ΠΟΥ ΕΦΑΡ- ΜΟΖΕΤΑΙ ΣΤΑ ΕΠ ΤΟΥ ΕΓ- ΤΑΑ ΚΑΙ ΕΤΘΑ [ΠΡΟ- ΓΡΑΜΜΑ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ – ΕΠΙΧΕΙΡΗ- ΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ		ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ	70 παρ. 4

ΑΛΙΕΙΑΣ ΚΑΙ ΘΑΛΑΣΣΑΣ]			
ΜΕΡΟΣ ΙΙΙ: ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗ ΤΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ 2012/17 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ 13ης ΙΟΥΝΙΟΥ 2012 (ΕΕΛ 156/16.6.2012) ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ, ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΗ ΤΟΥ Ν. 3419/2005 (Α' 297) ΚΑΙ ΑΛΛΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ	ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α	ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗ ΤΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ 2012/17 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ 13ης ΙΟΥΝΙΟΥ 2012 (ΕΕΛ 156/16.6.2012) ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΗ ΤΟΥ Ν. 3419/2005 (Α' 297)	75-82

ΙΙ. Αρμοδιότητα Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.

Σύμφωνα με το αρ. 2 παρ. 2 περ. γ υποπερ. αα του ν. 4013/2011 ορίζεται ότι: “[...] αα) Η Αρχή γνωμοδοτεί επί των διατάξεων σχεδίων νόμων που αφορούν στις δημόσιες συμβάσεις πριν από την κατάθεσή τους στη Βουλή. Αν ο αρμόδιος Υπουργός διαφωνεί με τη γνώμη της Αρχής, η Αρχή δύναται να συγκαλεί συσκέψεις, με τη συμμετοχή εκπροσώπων της και εκπροσώπων όλων των συναρμόδιων Υπουργείων με σκοπό την ανταλλαγή και σύγκλιση των απόψεων. Στις εν λόγω συσκέψεις η Αρχή και κάθε συναρμόδιος Υπουργός μπορούν να ζητούν τη συμμετοχή ανεξάρτητων τρίτων, ειδικών σε θέματα δημοσίων συμβάσεων. Οι συσκέψεις αυτές πραγματοποιούνται σε διάστημα δέκα (10) εργάσιμων ημερών από την περιέλευση της πρόσκλησης της Αρχής στους συμμετέχοντες. Η άπρακτη παρέλευση της προθεσμίας αυτής δεν κωλύει τη συνέχιση της διαδικασίας ψήφισης του σχεδίου νόμου. Αν δεν αρθεί η διαφωνία μεταξύ του αρμόδιου Υπουργού και της Αρχής, στη γνώμη της Αρχής προσαρτάται έκθεση του Υπουργού στην οποία περιλαμβάνεται και ειδική αιτιολόγηση κάθε απόκλισης από το περιεχόμενο της γνώμης. Τα εν λόγω έγγραφα συνοδεύουν τα σχέδια νόμων κατά την κατάθεσή τους στη Βουλή και αναρτώνται με επιμέλεια της Αρχής στην ιστοσελίδα της. Σε περίπτωση απόκλισης του σχεδίου νόμου από τη γνώμη της Αρχής, η αρμόδια επιτροπή της Βουλής δύναται να καλεί, σύμφωνα με τον Κανονισμό της Βουλής, σε ακρόαση τον Πρόεδρο της Αρχής. [...] Η γνωμοδοτική αρμοδιότητα της παρούσας περίπτωσης ασκείται μέσα σε προθεσμία τριάντα (30) ημερών από την περιέλευση των ανωτέρω σχεδίων διατάξεων στην Αρχή, με μέριμνα του οικείου οργάνου. Με την άπρακτη παρέλευση της άνω προθεσμίας τεκμαίρεται η σύμφωνη γνώμη της αρχής”.

Με την παρ. 1 του άρθρου 2 του ως άνω νόμου ορίζεται ότι “Για την εφαρμογή του παρόντος νόμου ως δημόσιες συμβάσεις νοούνται οι δημόσιες συμβάσεις που έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια προϊόντων και την παροχή υπηρεσιών, κατά την έννοια των προεδρικών διαταγμάτων 59/2007 (Α` 63) και 60/2007 (Α` 64) (Οδηγίες 2004/17/ΕΚ και 2004/18/ΕΚ αντίστοιχα) ανεξαρτήτως όμως της εκτιμώμενης αξίας των συμβάσεων αυτών. Στον παρόντα νόμο υπάγονται και οι συμφωνίες - πλαίσιο, οι συμβάσεις παραχώρησης δημοσίων έργων, καθώς και τα δυναμικά συστήματα αγορών. Οι διατάξεις του παρόντος νόμου δεν εφαρμόζονται στις συμβάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του ν. 3978/2011 (Α` 137), στις συμβάσεις που εξαιρούνται από το νόμο αυτόν σύμφωνα με τα άρθρα 17 και 24 αυτού, καθώς και στις συμβάσεις που συνάπτονται δυνάμει του άρθρου 346 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ)”.

Περαιτέρω, στο άρθρο 2 του ΠΔ 122/2012 “Κανονισμός Λειτουργίας της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.” ορίζεται ότι: “Στην περίπτωση που η Αρχή κρίνει ότι διάταξη σχεδίου νόμου, προεδρικού διατάγματος, άλλης κανονιστικής πράξης ή κανονισμοί λειτουργίας εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της ανωτέρω παραγράφου, αλλά δεν

της έχουν κοινοποιηθεί, δύνανται και αυτεπαγγέλτως να ασκήσει την κατά περίπτωση γνωμοδοτική της αρμοδιότητα, ακόμα και αν η σχετική διάταξη, πράξη ή κανονισμός έχει ήδη δημοσιευτεί”.

Οι διατάξεις που παρατίθενται ανωτέρω στον σχετικό πίνακα (Ενότητα Ι) περιλαμβάνουν ρυθμίσεις που αφορούν, όπως προαναφέρθηκε, σε ζητήματα ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων και, κατά συνέπεια, εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της Αρχής για παροχή γνώμης κατ' άρθρο 2 παρ. 2 περ. γ υποπερ. αα του ν. 4013/2011.

Σημειώνεται ότι σχέδιο του ως άνω Νόμου δεν υποβλήθηκε στην Αρχή για διατύπωση γνώμης, κατά ευθεία παράβαση του άρθρου 2 παρ. 2 περ. γ υποπερ. αα του ν.4013/2011 και του απαιτούμενου σε αυτήν τύπου της προηγούμενης λήψης γνώμης Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ., η οποία και πρέπει να συνοδεύει τα σχετικά σχέδια νόμων κατά την κατάθεσή τους στη Βουλή. Ο ως άνω απαιτούμενος τύπος και η διαδικασία αυτού περιγράφονται αναλυτικά και στο με αρ. πρωτ. 1204/10.3.2014 έγγραφο της Αρχής, που έχει σταλεί σε όλα τα έχοντα τη νομοθετική πρωτοβουλία όργανα, συμπεριλαμβανομένου και του Υπουργού Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας. Επιπλέον, ήδη από 16-12-2014 απεστάλη σχετική επιστολή (αρ. πρωτ. 115/16-12-2014) του Προέδρου της Αρχής προς τον Υπουργό Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας αναφορικά με το περιεχόμενο διατάξεων του εν λόγω σχεδίου νόμου.

Ωστόσο, και παρά το γεγονός ότι, σχέδιο του ως άνω Νόμου δεν υποβλήθηκε στην Αρχή για διατύπωση γνώμης, η Αρχή ενόψει του θεσμικού ρόλου που της έχει εμπιστευτεί ο νομοθέτης στο πλαίσιο της διαδικασίας ενοποίησης του εθνικού νομοθετικού πλαισίου για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, γνωμοδοτεί με την παρούσα απόφαση ιδίως επί της συμβατότητας των επιμέρους διατάξεων του εν λόγω νόμου που άπτονται δημοσίων συμβάσεων με το πρωτογενές και παράγωγο ενωσιακό δίκαιο, καθώς και με το ενοποιημένο πλέον θεσμικό πλαίσιο ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων.

III. Εκτίμηση επί της αναγκαιότητας των προτεινόμενων ρυθμίσεων:

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της Ε.Ε. εξέδωσαν τον Κανονισμό (ΕΕ) 1303/2013 της 17.12.2013, με τον οποίο θεσπίζονται κοινές διατάξεις για τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ), δηλαδή το ΕΤΠΑ, το ΕΚΤ και το Ταμείο Συνοχής, το ΕΓΤΑΑ και το ΕΤΘΑ. Σκοπός του Κανονισμού είναι η βελτίωση του συντονισμού και η εναρμόνιση, κατά το δυνατό, της εφαρμογής των ρυθμίσεων που αφορούν στα Ευρωπαϊκά Ταμεία, παρέχοντας στήριξη στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής πολιτικής για τη συνοχή των Κρατών Μελών. Με βάση τα προβλεπόμενα από το κανονιστικό και στρατηγικό πλαίσιο της Ένωσης, η Ελλάδα υπέβαλε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή το Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ) για την περίοδο 2014-2020, το οποίο και εγκρίθηκε το Μάιο 2014, καθώς και τα προβλεπόμενα σε αυτό Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΕΠ).

Ο ν. 4314/2014 αποτελεί το πλαίσιο για τη λειτουργία του συστήματος των αναπτυξιακών παρεμβάσεων της προγραμματικής περιόδου 2014-2020 μέσω των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων. Αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την έναρξη υλοποίησης της νέας προγραμματικής περιόδου και καταρτίστηκε με βάση το Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης – ΕΣΠΑ 2014-2020. Μεταξύ των διατάξεων αυτού περιλαμβάνονται και διατάξεις σχετικές με θέματα επιτάχυνσης και απλοποίησης διαδικασιών στον τομέα της ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων των συγχρηματοδοτούμενων έργων κατά τη νέα προγραμματική περίοδο.

Οι διατάξεις του νέου νόμου, που θεσπίζει τους κανόνες που διέπουν το συντονισμό, τη διαχείριση, τον έλεγχο και την εφαρμογή των αναπτυξιακών παρεμβάσεων για τη νέα προγραμματική περίοδο 2014-2020, ισχύουν από τη δημοσίευση του νόμου στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (23/12/2014). Ωστόσο, στην παρ. 15 του άρθρου 59 (μεταβατικές διατάξεις) προβλέπεται ότι οι διατάξεις του προγενέστερου νόμου για το ΕΣΠΑ 2007-2013 (ν. 3614/2007) και όσες εκδόθηκαν κατ' εξουσιοδότηση αυτού εξακολουθούν να

ισχύουν όσον αφορά στη διαχείριση, στον έλεγχο και εφαρμογή προγραμμάτων 2007-2013 ή και προηγούμενων περιόδων, εκτός των περιπτώσεων όπου γίνεται ειδική ρητή αναφορά περί εφαρμογής του παρόντα νόμου στα ανωτέρω προγράμματα.

Λαμβανομένου υπόψη του ότι η διαδικασία ενοποίησης και απλοποίησης του θεσμικού πλαισίου ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων (ανεξαρτήτως πηγής χρηματοδότησης) βρίσκεται ήδη σε εξέλιξη με την υιοθέτηση του Μέρους Β΄ του Ν. 4281/2014 (Α΄160) *“Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας, οργανωτικά θέματα Υπουργείου Οικονομικών και άλλες διατάξεις”* και με την επεξεργασία του δευτερογενούς πλαισίου ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων (κανονισμοί ανάθεσης και εκτέλεσης), που θα συμπληρώσει τον ανωτέρω νόμο, **στόχος των πάσης φύσεως νομοθετικών – κανονιστικών πρωτοβουλιών που αναλαμβάνονται πρέπει να είναι η κατά το δυνατό ενοποίηση του κανονιστικού πλαισίου που διέπει τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και όχι η υιοθέτηση αποσπασματικών ή εξαιρετικών ρυθμίσεων** σε ειδικότερους τομείς των δημοσίων συμβάσεων, όπως είναι οι δημόσιες συμβάσεις των συγχρηματοδοτούμενων έργων.

Εξάλλου, μια “τεχνητή” διάκριση μεταξύ των κανόνων δικαίου που διατρέχουν τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, με βασικό κριτήριο την συγχρηματοδότηση (έννοια ευμετάβλητη) υπακούει μεν στην λογική της απλοποίησης των κανόνων διαχείρισης των κοινοτικών κονδυλίων για την αύξηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητάς αυτής, πλην όμως είναι ερώτημα εάν εντάσσεται σε μια ενιαία εθνική στρατηγική, πολιτική και δράση στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Σε μια τέτοια στρατηγική η αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων με διαφάνεια και αποτελεσματικότητα είναι το ζητούμενο, ανεξάρτητα του εκάστοτε επιδιωκόμενου σκοπού και της προτεραιότητας του (πχ κάλυψη κοινωνικών αναγκών, προμήθειες υγείας, επενδύσεις σε υποδομές – περιβάλλον κά.) ή της προέλευσης των πόρων (αποκλειστικά δημόσια δαπάνη με συμβολή ή μη ευρωπαϊκών πόρων ή και συμμετοχή ιδιωτικών κεφαλαίων στο χρηματοδοτικό σχήμα). Περαιτέρω, από την πλευρά δε των οικονομικών φορέων που συναλλάσσονται με τους δημόσιους φορείς, λόγω των διαφορετικών αυτών κανόνων, δημιουργείται ανασφάλεια δικαίου και ενδεχόμενα πρόσθετα διοικητικά βάρη. Κατά συνέπεια, κρίνεται σκόπιμη εν προκειμένω, η επανεξέταση ρυθμίσεων ορισμένων εκ των διατάξεων του ν. 4314/2014, οι οποίες είτε τροποποιούν το περιεχόμενο των διατάξεων του ν. 4281/2014 και του ν. 4013/2011 είτε το επαναλαμβάνουν (άρθρο 28 παρ. 2, 3, 10 και 11).

Ιδιαίτερης μνείας χρήζει η διαπίστωση ότι οι διατάξεις των παρ. 2 και 3 του άρθρου 28 (παρατίθενται αναλυτικά στο πλαίσιο της κατ' άρθρο γνωμοδότησης, που ακολουθεί στην Ενότητα V) τροποποιούν υφιστάμενες ρυθμίσεις στο ανωτέρω νομικό πλαίσιο. Ειδικότερα, με τις διατάξεις των παρ. 2 και 3 του ν. 4314/2014: α) καταργείται η αρμοδιότητα της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. για διατύπωση σύμφωνης γνώμης επί διαδικασίας διαπραγμάτευσης στις περιπτώσεις των συγχρηματοδοτούμενων δημοσίων συμβάσεων που υπάγονται στον προσυμβατικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου (άρθρο 28 παρ. 3) και β) ορίζεται ότι η σύμφωνη γνώμη της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. προηγείται της εξέτασης της Διαχειριστικής Αρχής, η οποία γνωμοδοτεί με βάση τη γνώμη της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ (άρθρο 28 παρ. 2).

Περαιτέρω, με τον ως άνω νόμο θεσπίζονται ευνοϊκότερες διατάξεις για την ανάθεση των συγχρηματοδοτούμενων έργων. Αναφέρεται ενδεικτικά ότι στην παρ. 11 του άρθρου 28 προβλέπεται η δυνατότητα εκταμίευσης των προκαταβολών των συγχρηματοδοτούμενων έργων χωρίς την κατάθεση εγγυητικής επιστολής προκαταβολής, μέσω ειδικών τραπεζικών λογαριασμών με τη μορφή “Ανοιχτών Καταπιστευτικών Λογαριασμών (Escrow Accounts)”, δυνατότητα ωστόσο που δεν προβλέπεται στην αντίστοιχη διάταξη του άρθρου 157 παρ. 1 δ που αφορά στην εγγύηση προκαταβολής του Ν. 4281/2014 (Α΄160), ο οποίος ρυθμίζει με ενιαίο τρόπο τις διαδικασίες ανάθεσης όλων των μορφών δημοσίων συμβάσεων προμηθειών, υπηρεσιών και έργων, όλων των αναθετουσών αρχών/αναθετόντων φορέων, χωρίς καμία διάκριση ανάλογα με το είδος αυτών και το είδος της σύμβασης, ενώ ταυτόχρονα καταργεί όλα τα ειδικά καθεστώτα ανάθεσης που χρησιμοποιούνταν από δημόσιους οργανισμούς και φορείς.

Επιπλέον, κρίνεται σκόπιμη η επανεξέταση της δυνατότητας, κατ' εξουσιοδότηση του ως άνω νόμου, να ρυθμιστούν θέματα ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων με κανονιστικές αποφάσεις (ενδεικτικά άρθρα 48 παρ. 5,6,7, 58 παρ. 11, 70 παρ.4) κατά τρόπο διάφορο από το ενοποιημένο θεσμικό πλαίσιο ως αναφέρεται ανωτέρω. Τέλος, σε κάθε περίπτωση, σημειώνεται ότι, εφόσον οι ως άνω κανονιστικές πράξεις (υπουργικές αποφάσεις) που εκδίδονται αφορούν σε ζητήματα ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων, με την έννοια των εδ. α', γ' και δ' της παρ. 2 του άρθρου 2 του πδ 60/2007, θα πρέπει πριν από την έκδοσή τους, να υποβληθούν στην Αρχή για την παροχή της προβλεπόμενης κατά το νόμο σύμφωνης γνώμης (άρθρο 2 παρ. 2 περ. γ υποπερ. γγ), με την επέλευση των προβλεπόμενων έννομων συνεπειών επί του κύρους αυτών που εκδίδονται ελλείψει της (παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας).

IV. Εκτίμηση επί του περιεχομένου των προτεινόμενων ρυθμίσεων

Σύμφωνα με το άρθρο 1 του ν. 4314/2014, “*Αντικείμενο του παρόντος νόμου είναι η θέσπιση των κανόνων που διέπουν το συντονισμό, τη διαχείριση, τον έλεγχο και την εφαρμογή των αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2014 – 2020, ώστε να διασφαλιστεί η αποτελεσματική αξιοποίηση των πόρων των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων (ΕΔΕΤ) και της εθνικής συμμετοχής, ο συντονισμός μεταξύ τους καθώς και με τα άλλα μέσα χρηματοοικονομικής τεχνικής της Ένωσης*”. Αναφορικά με το πεδίο εφαρμογής, στο άρθρο 2 του ως άνω νόμου ορίζεται ότι “*Οι διατάξεις του παρόντος νόμου έχουν εφαρμογή στα προγράμματα που περιλαμβάνονται στο Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ) της περιόδου 2014 – 2020 και χρηματοδοτούνται από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ)*”.

Το πρώτο μέρος (άρθρα 1-60) καθορίζει τις δομές και τις βασικές λειτουργίες του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου για την υλοποίηση των ΕΠ του ΕΣΠΑ και εισάγει ρυθμίσεις για ειδικά θέματα που σχετίζονται με την εφαρμογή τους, με ειδικότερη μέριμνα στην επιτάχυνση και την απλούστευση διαδικασιών υλοποίησης των έργων, καθώς και τον περιορισμό επιβάρυνσης των εθνικών πόρων. Το δεύτερο μέρος (άρθρα 61-72) καθορίζει τις δομές και βασικές λειτουργίες του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου του Προγράμματος Αγροτικής Ανάπτυξης και του Επιχειρησιακού Προγράμματος Αλιείας και προβλέπει ρυθμίσεις για ειδικά θέματα που σχετίζονται με την εφαρμογή τους.

Ειδικότερα:

A.

ΜΕΡΟΣ Ι: ΕΤΑΙΡΙΚΟ ΣΥΜΦΩΝΟ ΓΙΑ ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ – ΣΥΣΤΗΜΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΥ ΠΟΥ ΕΦΑΡΜΟΖΕΤΑΙ ΣΤΑ ΕΠ ΤΟΥ ΕΤΠΑ, ΕΚΤ ΚΑΙ ΤΑΜΕΙΟΥ ΣΥΝΟΧΗΣ”

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β'

ΑΡΧΕΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΥ

Άρθρο 4 παρ. 2 (Αρμόδιες αρχές):

“[...] 2. Αρμόδιες αρχές και δομές για το συντονισμό του σχεδιασμού και της εφαρμογής των ΕΠ του ΕΣΠΑ 2014-2020 αποτελούν: α) Η Εθνική Αρχή Συντονισμού, εφεξής ΕΑΣ, η οποία ορίζεται ως αρχή που ασκεί καθήκοντα συνδέσμου και παρέχει πληροφορίες στην Επιτροπή εκπροσωπώντας τη χώρα συνολικά για το ΕΣΠΑ, το ΔΣΕ/CEF, το Ταμείο Αλληλεγγύης και τα λοιπά Αναπτυξιακά Προγράμματα και Ταμεία, συντονίζει τις δραστηριότητες των άλλων σχετικών ορισθισών αρχών και δομών και προωθεί την εφαρμογή του ενωσιακού και του εναρμονισμένου εθνικού δικαίου. [...]”.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ'

ΑΡΜΟΔΙΕΣ ΑΡΧΕΣ ΚΑΙ ΔΟΜΕΣ ΓΙΑ ΤΟ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΕΠ ΤΟΥ ΕΣΠΑ ΚΑΙ ΛΟΙΠΩΝ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ, ΜΗΧΑΝΙΣΜΩΝ ΚΑΙ ΤΑΜΕΙΩΝ

Άρθρο 14 παρ. 1, 2 και 3 ζ (Εθνική Αρχή Συντονισμού - Αρμοδιότητες):

“1. Συνιστάται Εθνική Αρχή Συντονισμού ΕΣΠΑ, (εφεξής ΕΑΣ). Η ΕΑΣ αποτελεί επιτελική υπηρεσία, επιπέδου Γενικής Διεύθυνσης Υπουργείου, η οποία δεν εντάσσεται στον οργανισμό του Υπουργείου Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας και υπάγεται στον Γενικό Γραμματέα Δημοσίων Επενδύσεων – ΕΣΠΑ. Αποστολή της είναι να ασκεί καθήκοντα συνδέσμου και να παρέχει πληροφορίες στην Επιτροπή, να συντονίζει τις δραστηριότητες των άλλων σχετικών ορισθέντων φορέων και να προωθεί την εναρμονισμένη εφαρμογή του ενωσιακού και εθνικού δικαίου.

2. Η Εθνική Αρχή Συντονισμού ορίζεται ως ο κύριος συνομιλητής της χώρας με την Επιτροπή και τα άλλα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης που είναι αρμόδια για θέματα του ΕΣΠΑ της περιόδου 2014-2020, σύμφωνα με το άρθρο 123 παράγραφος 8 του Κανονισμού, καθώς για θέματα των Λοιπών Αναπτυξιακών Προγραμμάτων, Μηχανισμών και Ταμείων. Ειδικότερα για θέματα που αφορούν στο ΠΑΑ και στο ΕΠΑΛΘ, η ΕΑΣ συνεργάζεται με τις Διαχειριστικές Αρχές του ΠΑΑ και του ΕΠΑΛΘ.

3. Η Εθνική Αρχή Συντονισμού ΕΣΠΑ έχει τις ακόλουθες αρμοδιότητες: [...] ζ) Ενημερώνει και κατευθύνει τις διαχειριστικές αρχές σχετικά με την ορθή εφαρμογή του ευρωπαϊκού και εθνικού δικαίου και ενημερώνεται για τις σχετικές ενέργειες των διαχειριστικών αρχών για την διασφάλιση της συμβατότητας των παρεμβάσεων με το ευρωπαϊκό και εθνικό δίκαιο, ιδίως σε ό,τι αφορά τις διατάξεις για τον ανταγωνισμό, τις δημόσιες συμβάσεις, την εξάλειψη ανισοτήτων, την προώθηση της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών. [...] ι) Μεριμνά για τη δημιουργία και λειτουργία μηχανισμού και διαδικασιών για την εξέταση καταγγελιών σε σχέση με τα συγχρηματοδοτούμενα έργα του ΕΣΠΑ της περιόδου 2014-2020, καθώς και για την καταπολέμηση της απάτης και παρακολουθεί την αποτελεσματική εφαρμογή μέτρων κατά της απάτης στις Διαρθρωτικές Δράσεις, τα οποία υλοποιούνται από τις υπηρεσίες που εμπλέκονται στη διαχείριση των ΕΠ.”

Άρθρο 15 παρ. 3 (Οργανωτική Δομή των Ειδικών Υπηρεσιών της ΕΑΣ - Αρμοδιότητες)

“3. [...] δ) Διαμορφώνει τη στρατηγική για την πρόληψη και καταπολέμηση της απάτης στις Διαρθρωτικές Δράσεις και μεριμνά για τη δημιουργία και λειτουργία αποτελεσματικού μηχανισμού εξέτασης καταγγελιών”.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ε'

ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ

Άρθρο 23 παρ. 3 (Επιτροπή Παρακολούθησης του ΕΣΠΑ 2014-2020):

“[...] 3. Η Επιτροπή Παρακολούθησης του ΕΣΠΑ 2014 - 2020 αποτελείται από τους προέδρους των επιτροπών παρακολούθησης των ΕΠ που συγχρηματοδοτούνται από τα ΕΔΕΤ την περίοδο 2014 - 2020, Γενικούς ή Ειδικούς Γραμματείς αρμόδιων Υπουργείων, τους εποπτεύοντες τις Επιτελικές Δομές ΕΣΠΑ, εκπροσώπους της εθνικής αρχής συντονισμού, της αρχής πιστοποίησης, των οικονομικών και κοινωνικών εταίρων, της ΕΝΠΕ, της ΚΕΔΕ, της ΜΟΔ ΑΕ, της Γενικής Γραμματείας Ισότητας και αντιπροσωπευτικών μη κυβερνητικών οργανώσεων, οι οποίοι μπορούν να εισηγούνται θέματα για την ημερήσια διάταξη. Στη διάσκεψη συμμετέχουν, χωρίς δικαίωμα ψήφου, εκπρόσωποι της αρχής ελέγχου, της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσίων Επενδύσεων, της Επιτροπής, της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Επενδύσεων [...]”.

Άρθρο 24 παρ. 3 (Επιτροπές Παρακολούθησης Επιχειρησιακών Προγραμμάτων):

“[...] 3. Η επιτροπή παρακολούθησης του ΕΠ αποτελείται από εκπροσώπους της διαχειριστικής αρχής του επιχειρησιακού προγράμματος, της εθνικής αρχής συντονισμού, της αρχής πιστοποίησης, των επιτελικών ή άλλων υπηρεσιακών δομών του τομέα πολιτικής του οικείου προγράμματος, εκπροσώπους των ενδιαμέσων φορέων που διαχειρίζονται τμήματα του προγράμματος, εκπροσώπους δημόσιων αρχών και αρμόδιων φορέων για θέματα προώθησης της κοινωνικής ένταξης, ισότητας των φύλων, καταπολέμησης των διακρίσεων, του περιβάλλοντος, πολιτισμού, τουρισμού, κρατικών ενισχύσεων, έρευνας και καινοτομίας, υγείας, αγροτικής ανάπτυξης, δημόσιας διοίκησης, τοπικής αυτοδιοίκησης, εκπροσώπους της ΕΝΠΕ και ΚΕΔΕ, της ΜΟΔ ΑΕ, των οικονομικών και κοινωνικών εταίρων και αντιπροσωπευτικών μη κυβερνητικών οργανώσεων, οι οποίοι μπορούν να εισηγούνται θέματα για την ημερήσια διάταξη. Στην επιτροπή παρακολούθησης συμμετέχουν επίσης εκπρόσωποι της αρχής ελέγχου, της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσίων Επενδύσεων και της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων χωρίς δικαίωμα ψήφου, καθώς και της Επιτροπής με συμβουλευτική ιδιότητα”.

Άρθρο 25 παρ. 2 (Θεματικά Δίκτυα Συντονισμού):

“[...]. 2. Στα θεματικά δίκτυα μετέχουν εκπρόσωποι των Διαχειριστικών Αρχών, των κατά περίπτωση Επιτελικών Δομών ΕΣΠΑ των Υπουργείων και των κοινωνικών εταίρων”.

Άρθρο 52 (Μέτρα πρόληψης και καταπολέμησης της απάτης στις διαρθρωτικές δράσεις)

“1. Η Ειδική Υπηρεσία Θεσμικής Υποστήριξης της ΕΑΣ είναι υπεύθυνη για τη διαμόρφωση της Εθνικής Στρατηγικής κατά της Απάτης στις Διαρθρωτικές Δράσεις. Η Εθνική Στρατηγική κατά της Απάτης στις Διαρθρωτικές Δράσεις θέτει στόχους και εξειδικεύεται με Σχέδιο Δράσης. Το Σχέδιο Δράσης κατά της απάτης στις Διαρθρωτικές Δράσεις συνδέεται και είναι σύμφωνο με την Εθνική Στρατηγική για την καταπολέμηση της Διαφθοράς και υλοποιείται σε συνεργασία με τον Εθνικό Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς.

2. Στο πλαίσιο του ανωτέρω Σχεδίου Δράσης και, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 125 του Κανονισμού καθορίζονται μέτρα πρόληψης και καταπολέμησης της απάτης στις διαδικασίες του ΣΔΕ των συγχρηματοδοτούμενων έργων, η εφαρμογή των οποίων είναι υποχρεωτική για όλες τις Υπηρεσίες που εμπλέκονται στη διαχείριση των ΕΠ. Για την εφαρμογή των μέτρων αυτών, δημιουργείται εσωτερικό δίκτυο συνεργασίας μεταξύ των υπηρεσιών που εμπλέκονται στη διαχείριση των διαρθρωτικών δράσεων, υπό το συντονισμό της Ειδικής Υπηρεσίας Θεσμικής Υποστήριξης, η οποία είναι υπεύθυνη για την παρακολούθηση της εφαρμογής των μέτρων.

3. Σε κάθε Διαχειριστική Αρχή συγκροτείται ομάδα, έργο της οποίας είναι η αξιολόγηση των κινδύνων απάτης, η πρόταση τυχόν διορθωτικών μέτρων και η αναφορά των αποτελεσμάτων στο παραπάνω δίκτυο.

4. Δημιουργείται μηχανισμός υποδοχής και εξέτασης καταγγελιών που αφορούν σε συγχρηματοδοτούμενα έργα της προγραμματικής περιόδου 2014-2020, ο οποίος τίθεται σε εφαρμογή, σε πλήρη συνεργασία με τον Εθνικό Συντονιστή για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς”.

Συναφείς διατάξεις:

Άρθρο 2 παρ. 2 ν. 4013/2011, ως ισχύει:

“2. Η Αρχή έχει τις ακόλουθες αρμοδιότητες:

α) Εποπτεύει και συντονίζει τη δράση των φορέων της κεντρικής διοίκησης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και μπορεί να συμμετέχει σε συλλογικά κυβερνητικά όργανα με αρμοδιότητα επί των δημοσίων συμβάσεων, τα οποία συνιστώνται σύμφωνα με το άρθρο 15 παρ. 2 περίπτωση β` του π.δ. 63/2005 (Α` 98). [...].

β) Προάγει την εθνική στρατηγική στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και μεριμνά για την τήρηση των κανόνων και αρχών της ευρωπαϊκής και εθνικής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων. Ειδικότερα εισηγείται ρυθμίσεις προς τα αρμόδια εθνικά όργανα για την προσήκουσα εναρμόνιση της εθνικής έννομης τάξης προς το ευρωπαϊκό δίκαιο, την απλούστευση, συμπλήρωση, αναμόρφωση, κωδικοποίηση και ενοποίηση των σχετικών νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων του εθνικού δικαίου, καθώς και τον εξορθολογισμό των διοικητικών πρακτικών με σκοπό την ομοιόμορφη, ταχεία και προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος εφαρμογή αυτών και τη διασφάλιση της τήρησης προσηκουσών διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων.

[...]

δ) Η Αρχή εκδίδει και αναρτά στην ιστοσελίδα της κανονισμούς για ειδικότερα τεχνικά ή λεπτομερειακά θέματα σχετικά με ζητήματα δημοσίων συμβάσεων που αφορούν ιδίως στην ερμηνεία της σχετικής εθνικής και κοινοτικής νομοθεσίας, λαμβανομένης υπόψη της εθνικής νομολογίας και της νομολογίας των δικαστηρίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, παρέχει κατευθυντήριες οδηγίες προς τους αρμόδιους δημόσιους φορείς και τις αναθέτουσες αρχές με το ανωτέρω περιεχόμενο και εισηγείται στους αρμόδιους Υπουργούς την έκδοση σχετικών εγκυκλίων. Οι κατευθυντήριες οδηγίες αφορούν ιδίως θέματα ενοποίησης των διαδικασιών ελέγχου στο στάδιο που προηγείται της σύναψης δημοσίων συμβάσεων. Οι αρμόδιοι δημόσιοι φορείς υποχρεούνται να διαβουλεύονται εγγράφως ή προφορικά με την Αρχή πριν την έκδοση

- οποιασδήποτε εγκυκλίου ή κατευθυντήριας οδηγίας. Σε περίπτωση διαφωνίας, οι εν λόγω φορείς οφείλουν να λάβουν υπόψη τη γνώμη της Αρχής και να αιτιολογούν εγγράφως τις θέσεις τους.
- ε) Η Αρχή εκδίδει πρότυπα τεύχη δημοπράτησης και σχέδια συμβάσεων μετά από διαβούλευση με τους κατά περίπτωση αρμόδιους δημόσιους φορείς. [...].
- στ) Η Αρχή παρακολουθεί και αξιολογεί την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των δράσεων των δημοσίων φορέων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, συμπεριλαμβανομένων των συναρμόδιων Υπουργείων, των αρμόδιων διοικητικών οργάνων άσκησης ελέγχου και εποπτείας, καθώς και των αναθέτουσών αρχών, στο πλαίσιο του ισχύοντος εθνικού και ευρωπαϊκού νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου περί ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων. [...].
- ζ) Ασκήει δειγματοληπτικούς ελέγχους, αναζητώντας αυτεπαγγέλτως πληροφορίες και στοιχεία σχετικά με τις εν εξελίξει διαδικασίες προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων από τις αναθέτουσες αρχές και τους εμπλεκόμενους δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς και καλεί σε ακρόαση τους εκπροσώπους τους για την παροχή πληροφοριών και στοιχείων. Στο πλαίσιο της εν λόγω αρμοδιότητας η Αρχή δύναται να παραγγέλλει στα αρμόδια ελεγκτικά διοικητικά όργανα τη συλλογή στοιχείων και υποβολή πορισμάτων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.
- Τα αρμόδια δημόσια όργανα και οι αναθέτουσες αρχές οφείλουν να συνεργάζονται με την Αρχή, να παρέχουν σε αυτήν κάθε αναγκαία ή απαραίτητη σχετική πληροφορία και να συμμορφώνονται προς τις υποδείξεις της. Η Αρχή, εφαρμόζοντας μεθόδους αποτίμησης κινδύνων, εξετάζει ιδίως διαδικασίες προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων, οι οποίες εμπíπτουν στο πεδίο εφαρμογής της ευρωπαϊκής νομοθεσίας ή συγχρηματοδοτούνται από ευρωπαϊκά προγράμματα. Εξετάζει επίσης όλες τις διαδικασίες προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων που αποτελούν αντικείμενο διερεύνησης εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης για φερόμενες παραβάσεις της ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Τα πορίσματα της έρευνας της Αρχής επί των κατά τα ανωτέρω ελεγχόμενων διαδικασιών προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων κοινοποιούνται στην οικεία αναθέτουσα αρχή. Αν διαπιστωθεί από την Αρχή παραβίαση του εθνικού ή του ευρωπαϊκού δικαίου επί των δημοσίων συμβάσεων, η πρόοδος των διαδικασιών προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων που αποτέλεσαν αντικείμενο έρευνας από την Αρχή διακόπτεται με σχετική απόφαση της και δεν μπορεί να συνεχιστεί χωρίς απόφαση της που να παρέχει την έγγραφη συναίνεση της για την πρόοδο της σχετικής διαδικασίας. Τα εν λόγω πορίσματα μπορεί περαιτέρω να διαβιβάζονται στα αρμόδια δικαστήρια, ύστερα από αίτημα τους, και να παρέχονται, με μέριμνα της αναθέτουσας αρχής, σε κάθε ενδιαφερόμενο που αποδεικνύει έννομο συμφέρον για την άσκηση των νόμιμων δικαιωμάτων του. Επίσης, η Αρχή ενημερώνει άμεσα τα αρμόδια όργανα εποπτείας και ελέγχου, προκειμένου αυτά να επιληφθούν για την άσκηση των κατά το νόμο αρμοδιοτήτων τους και, σε περίπτωση παραβίασης του εθνικού και ευρωπαϊκού δικαίου, συντάσσει και αναρτά στην ιστοσελίδα της ειδική έκθεση, η οποία διαβιβάζεται στον Πρόεδρο της Βουλής και κοινοποιείται στα ως άνω αρμόδια όργανα.
- η) Εποπτεύει και αξιολογεί τα, κατά περίπτωση, αρμόδια ελεγκτικά διοικητικά όργανα στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων ως προς την άσκηση των καθηκόντων τους σύμφωνα με το ισχύον εθνικό και ευρωπαϊκό νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο και τις κατευθυντήριες οδηγίες της Αρχής. Τα εν λόγω όργανα οφείλουν να συμμορφώνονται προς τις οδηγίες της Αρχής. [...].
- θ) Μπορεί να υποβάλει παρατηρήσεις για θέματα δημοσίων συμβάσεων, ιδίως δε για την ερμηνεία του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, είτε γραπτά είτε προφορικά με δική της πρωτοβουλία ή ύστερα από αίτημα των αρμόδιων δικαστηρίων σε δίκες που διεξάγονται ενώπιόν τους. [...].
- ι) Τηρεί Εθνική Βάση Δεδομένων Δημοσίων Συμβάσεων κατά τα ειδικότερα οριζόμενα στον Κανονισμό Λειτουργίας της. [...].
- ια) Παρέχει συμβουλές στις αναθέτουσες αρχές με δική της πρωτοβουλία ή ύστερα από αιτήματα των τελευταίων, ιδίως κατά το στάδιο εκδίκασης ή εξέτασης προδικαστικών προσφυγών, σχετικά με τη νόμιμη διεξαγωγή των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων και την ομοιόμορφη εφαρμογή της ευρωπαϊκής και εθνικής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων.
- ιβ) Συμμετέχει στα αρμόδια ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα, ως πρωτεύουσα εθνική αρχή επικοινωνίας σχετικά με την ανταλλαγή απόψεων, πληροφοριών και στοιχείων που αφορούν την εθνική στρατηγική, το νομικό πλαίσιο και τις διαδικασίες προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων. Επίσης, συμμετέχει στην εκπροσώπηση της χώρας σε διεθνείς οργανισμούς και συναντήσεις στον τομέα των

δημοσίων συμβάσεων. Στο πλαίσιο των παραπάνω αρμοδιοτήτων της αποτελεί το κεντρικό σημείο επικοινωνίας και συντονισμού των ελληνικών αρχών με τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σχετικά με φερόμενες παραβάσεις της ευρωπαϊκής νομοθεσίας επί των δημοσίων συμβάσεων, με την επιφύλαξη της αρμοδιότητας της Ειδικής Νομικής Υπηρεσίας του Υπουργείου Εξωτερικών περί παραβιάσεων της ευρωπαϊκής νομοθεσίας και δικαστικής εκπροσώπησης της χώρας στα δικαστικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης Στην απάντηση των ελληνικών αρχών προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σχετικά με φερόμενες παραβάσεις της ευρωπαϊκής νομοθεσίας επί των δημοσίων συμβάσεων, προσαρτώνται υποχρεωτικά τα αποτελέσματα έρευνας της Αρχής, σχετικά με την προσήκουσα ερμηνεία, τήρηση και εφαρμογή των εν λόγω κανόνων στο πλαίσιο της προβλεπόμενης στην υπό περίπτωση ζ' αρμοδιότητάς της. [...]”.

Παρατηρήσεις:

Με τις ανωτέρω διατάξεις του ν. 4314/2014 εισάγονται ρυθμίσεις για την οργάνωση των υπηρεσιών που έχουν ως αποστολή το σχεδιασμό, συντονισμό, τη διαχείριση και τον έλεγχο των προγραμμάτων της νέας προγραμματικής περιόδου (2014-2020). Ειδικότερα, καθορίζονται οι αρμοδιότητες και ευθύνες των εμπλεκόμενων στην εφαρμογή των επιχειρησιακών προγραμμάτων οργάνων. Επί των ανωτέρω διατάξεων, η Αρχή διαπιστώνει ότι πολλές από τις αρμοδιότητες των φορέων σχεδιασμού, συντονισμού, διαχείρισης και ελέγχου των προγραμμάτων της νέας προγραμματικής περιόδου, όπως ακριβώς αναφέρονται στις ανωτέρω διατάξεις, σχετίζονται με τις αρμοδιότητες της Αρχής, οι οποίες θεσπίστηκαν με το ν. 4013/2011 (άρθρο 2 παρ. 2) ως ισχύει.

Σύμφωνα με όσα ειδικότερα ορίζονται στο άρθρο 2 παρ. 2 α' του ως άνω νόμου, η ΕΑΑΔΗΣΥ εποπτεύει και συντονίζει τη δράση των φορέων της διοίκησης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, προάγει την εθνική στρατηγική στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και μεριμνά για την τήρηση των κανόνων και αρχών της ενωσιακής και εθνικής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων, για όλα τα είδη των δημοσίων συμβάσεων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 2 παρ. 1 του ιδρυτικού της νόμου, συμπεριλαμβανομένων των συγχρηματοδοτούμενων έργων, χωρίς διάκριση. Ομοίως στο άρθρο 2 παρ. 2 ιβ' του ως άνω νόμου, ορίζεται ότι η ΕΑΑΔΗΣΥ “*Συμμετέχει στα αρμόδια ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα, ως πρωτεύουσα εθνική αρχή επικοινωνίας σχετικά με την ανταλλαγή απόψεων, πληροφοριών και στοιχείων που αφορούν την εθνική στρατηγική, το νομικό πλαίσιο και τις διαδικασίες προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων. Επίσης, συμμετέχει στην εκπροσώπηση της χώρας σε διεθνείς οργανισμούς και συναντήσεις στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Στο πλαίσιο των παραπάνω αρμοδιοτήτων της αποτελεί το κεντρικό σημείο επικοινωνίας και συντονισμού των ελληνικών αρχών με τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σχετικά με φερόμενες παραβάσεις της ευρωπαϊκής νομοθεσίας επί των δημοσίων συμβάσεων, με την επιφύλαξη της αρμοδιότητας της Ειδικής Νομικής Υπηρεσίας του Υπουργείου Εξωτερικών περί παραβιάσεων της ευρωπαϊκής νομοθεσίας και δικαστικής εκπροσώπησης της χώρας στα δικαστικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.*”

Επομένως, σύμφωνα με τον ιδρυτικό της νόμο, η ΕΑΑΔΗΣΥ ορίζεται ως κεντρική δομή για την εθνική πολιτική στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, που αποβλέπει στη διασφάλιση ενός διαφανούς, αποτελεσματικού και συνεκτικού συστήματος δημοσίων συμβάσεων στην Ελλάδα, το οποίο είναι σύμφωνο με τις αρχές και τους κανόνες του πρωτογενούς και παραγώγου ευρωπαϊκού ενωσιακού δικαίου για τις δημόσιες συμβάσεις.

Υπό την έννοια αυτή, οι διατάξεις του νέου νόμου, στο βαθμό που προβλέπουν αρμοδιότητες των εμπλεκόμενων οργάνων που σχετίζονται με τις ανωτέρω αρμοδιότητες της ΕΑΑΔΗΣΥ, δεν επιτυγχάνουν το στόχο της σαφήνειας στη διάκριση αρμοδιοτήτων και ρόλων των εμπλεκόμενων στην ανάθεση και εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων οργάνων προς την κατεύθυνση της επιτάχυνσης και απλούστευσης των διαδικασιών υλοποίησης των έργων, ενώ περαιτέρω δημιουργούν ανασφάλεια δικαίου.

Ειδικότερα σε ότι αφορά τις αρμοδιότητες της Εθνικής Αρχής Συντονισμού του άρθρου 14 παρ. 1 και 2 του ν.4314/14, που αφορούν αφενός στον συντονιστικό ρόλο της ΕΑΣ για την προαγωγή της εφαρμογής του ενωσιακού και εναρμονισμένου εθνικού δικαίου, αφετέρου στο ρόλο της ως συνδέσμου για την παροχή

πληροφοριών και κύριο συνομιλητή της χώρας με την Επιτροπή και άλλα όργανα της Ε.Ε. που είναι αρμόδια για τα θέματα του ΕΣΠΑ 2014-2020, και που άπτονται του κρίσιμου τομέα των δημοσίων συμβάσεων των συγχρηματοδοτούμενων έργων που αποτελούν κοινό τόπο των αρμοδιοτήτων αμφότερων των υπηρεσιών υπό το πρίσμα των διακριτότητας των αρμοδιοτήτων αυτών, κρίνεται σκόπιμο να αναφερθεί η **καθοριστικής σημασίας συνεργασία της ΕΑΣ με την ΕΑΑΔΗΣΥ που αποτελεί τον κεντρικό εθνικό φορέα συντονισμού στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, τόσο με την ανταλλαγή πληροφοριών και στοιχείων** συμπεριλαμβανομένης της διασύνδεσης σχετικών πληροφοριακών συστημάτων, όσο και με την πραγματοποίηση συναντήσεων ή/και με την συμμετοχή σε επιτροπές ή και ομάδες εργασίας που συγκροτούνται για το σκοπό αυτό.

Περαιτέρω, κατά τις ανωτέρω αναφερόμενες αρμοδιότητες της ΕΑΑΔΗΣΥ και με δεδομένο ότι το μεγαλύτερο ποσοστό των υποθέσεων απάτης αφορά σε δημόσιες συμβάσεις, κρίνεται σκόπιμο στις διατάξεις του άρ. 14 παρ. 3 ι, του άρ. 15, παρ. 3 δ και τέλος στο άρ. 52 του ν.4314/14, που προσδιορίζουν τις αρμοδιότητες της ΕΑΣ που αφορούν στην μέριμνα για τη δημιουργία και λειτουργία ενός μηχανισμού και διαδικασιών για την εξέταση καταγγελιών στα συγχρηματοδοτούμενα έργα καθώς και για την καταπολέμηση της απάτης, είναι σκόπιμο να αναφερθεί η καθοριστικής σημασίας συνεργασία της ΕΑΣ με την ΕΑΑΔΗΣΥ για την παροχή πληροφοριών και στοιχείων στην ΕΑΑΔΗΣΥ στο πλαίσιο των ανωτέρω αρμοδιοτήτων της.

Τέλος, για λόγους ενότητας και ασφάλειας δικαίου και προς αποφυγή αντιφατικών και αποσπασματικών ρυθμίσεων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, **κρίνεται σκόπιμο να συμπεριληφθεί και η Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. στους συμμετέχοντες στα ανωτέρω όργανα συντονισμού, διαχείρισης και ελέγχου των προγραμμάτων της νέας προγραμματικής περιόδου, συνάγεται δε ότι η εκπροσώπηση της ΕΑΑΔΗΣΥ στις Επιτροπές Παρακολούθησης των άρθρων 23 και 24, καθώς και στα Θεματικά Δίκτυα Συντονισμού, άρθρο 25, του ν.4314/2014 είναι εξέχουσας σημασίας, όσον αφορά στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων συγχρηματοδοτούμενων έργων που αποτελούν τον κοινό τόπο των αρμοδιοτήτων αμφότερων των υπηρεσιών (ΕΑΑΔΗΣΥ και ΕΑΣ) υπό το πρίσμα των διακριτών τους αρμοδιοτήτων.**

B.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ζ'

ΜΕΤΡΑ ΑΠΛΟΥΣΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΕΠΙΤΑΧΥΝΣΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ

Άρθρο 28 παρ. 2, 3 (Επιτάχυνση της εκτέλεσης υλοποίησης των συγχρηματοδοτούμενων πράξεων):

“2. Στις περιπτώσεις συγχρηματοδοτούμενων συμβάσεων προμηθειών αγαθών, παροχής υπηρεσιών και εκτέλεσης έργων, που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 2 παρ. 2 περίπτωση γ' υποπερίπτωση δδ' του ν. 4013/2011(Α' 204), ως ισχύει, ο έλεγχος της αρμόδιας Αρχής Διαχείρισης έπεται του ελέγχου της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.) και η Αρχή Διαχείρισης γνωμοδοτεί με βάση τη γνώμη της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. κατά τη διατύπωση της δικής της γνώμης.

3. Για αναθέσεις συγχρηματοδοτούμενων συμβάσεων προμηθειών αγαθών, παροχής υπηρεσιών και εκτέλεσης έργων, που υπόκεινται στον προσυμβατικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπως προβλέπεται κάθε φορά, δεν εφαρμόζεται το άρθρο 2 παρ. 2 περίπτωση γ' υποπερίπτωση δδ' του ν.4013/2011 (Α' 204), ως ισχύει, και δεν διενεργείται ο αντίστοιχος έλεγχος της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.”

Συναφείς διατάξεις:

Άρθρο 2 παρ. 2 περ.γ υποπερ.δδ του ν. 4013/2011:

“2. Η Αρχή έχει τις ακόλουθες αρμοδιότητες: [...] γ) Γνωμοδοτεί για τη νομιμότητα κάθε διάταξης σχεδίου νόμου ή κανονιστικής πράξης που αφορά στις δημόσιες συμβάσεις και συμμετέχει στις οικείες νομοπαρασκευαστικές επιτροπές. Τα αρμόδια όργανα οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη τη γνώμη της Αρχής. Ειδικότερα: [...] δδ) Οι αποφάσεις των αναθετουσών Αρχών που αφορούν προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης για την ανάθεση των δημόσιων συμβάσεων, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 25 παρ. 3 του π.δ. 59/2007 και των άρθρων 24 και 25 του π.δ. 60/2007, εξαιρουμένων των περιπτώσεων ανωτέρας βίας, εκδίδονται μετά από σύμφωνη γνώμη της Αρχής, εφόσον οι συμβάσεις αυτές εμπίπτουν, λόγω της εκτιμώμενης αξίας τους, στο πεδίο εφαρμογής των ανωτέρω προεδρικών διαταγμάτων [...]”.

Άρθρο 73 ν. 4146/2013 (Ρυθμίσεις για τον έλεγχο δημοσίων συμβάσεων):

“1. Το εδάφιο α' της παραγράφου 3 του άρθρα 35 του ν. 4129/2013 (Α'52) αντικαθίσταται ως εξής: Ο προβλεπόμενος στην παράγραφο 1 έλεγχος νομιμότητας επί των συγχρηματοδοτούμενων συμβάσεων προμηθειών αγαθών, παροχής υπηρεσιών και εκτέλεσης έργων διενεργείται υποχρεωτικά πριν από τη σύναψή τους από Κλιμάκια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εφόσον η προϋπολογιζόμενη δαπάνη υπερβαίνει το ποσό των δέκα εκατομμυρίων (10.000.000) ευρώ (χωρίς Φ.Π.Α.)”.

Παρατηρήσεις:

Με τις διατάξεις των παρ. 2 και 3 του ν. 4314/2014 επέρχονται οι εξής δύο αλλαγές στο υφιστάμενο νομικό πλαίσιο: α) ορίζεται ότι η σύμφωνη γνώμη της ΕΑΑΔΗΣΥ προηγείται της εξέτασης της Διαχειριστικής Αρχής, η οποία γνωμοδοτεί με βάση τη γνώμη της ΕΑΑΔΗΣΥ κατά τη διατύπωση της δικής της γνώμης (άρθρο 28 παρ. 2) και β) για αναθέσεις συγχρηματοδοτούμενων συμβάσεων προμηθειών αγαθών, παροχής υπηρεσιών και εκτέλεσης έργων, που υπόκεινται στον προσυμβατικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπως προβλέπεται κάθε φορά, δεν εφαρμόζεται το άρθρο 2 παράγραφος 2 περίπτωση γ' υποπερίπτωση δδ' του ν. 4013/2011 και δεν διενεργείται ο αντίστοιχος έλεγχος της ΕΑΑΔΗΣΥ, επομένως στις περιπτώσεις αυτές καταργείται η σχετική αρμοδιότητα της Αρχής (άρθρο 28 παρ. 3).

Αναφορικά με την παρ. 2 του άρθρου 28, σύμφωνα με την οποία, η σύμφωνη γνώμη της ΕΑΑΔΗΣΥ προηγείται της εξέτασης της Διαχειριστικής Αρχής, επισημαίνουμε τα εξής:

Ο έλεγχος που ασκείται από την ΕΑΑΔΗΣΥ, στη βάση της προαναφερόμενης διάταξης του άρθρου 2 παρ. 2 περ.γ υποπερ.δδ του ν. 4013/2011, αφορά στο σύνολο των προς σύναψη συμβάσεων, ανεξαρτήτως της προέλευσης της χρηματοδότησής τους (εθνικοί ή/και κοινοτικοί πόροι). Στο πλαίσιο αυτό ελέγχεται η συνδρομή και πλήρωση των προϋποθέσεων που τίθενται από το ισχύον θεσμικό πλαίσιο, ενωσιακό και εθνικό, συγκεκριμένα για την προσφυγή στην εξαιρετική διαδικασία της διαπραγμάτευσης (Κατευθυντήρια Οδηγία 1/2013 της ΕΑΑΔΗΣΥ). Από την άλλη πλευρά, ο έλεγχος που ασκείται από τις Αρχές Διαχείρισης αφορά στο σύνολο των προς σύναψη σχετικών συμβάσεων, ανεξαρτήτως διαδικασίας σύναψης αυτών (ανοικτή/κλειστή/διαπραγμάτευση), υπό την προϋπόθεση συγχρηματοδότησής τους από τα Διαρθρωτικά Ταμεία και το Ταμείο Συνοχής. Περαιτέρω, αμφότερες οι διαδικασίες ελέγχου είναι υποχρεωτικές και αμφότερα τα όργανα έχουν αρμοδιότητα σύμφωνης γνώμης, η δε σύμφωνη γνώμη της ΕΑΑΔΗΣΥ αποτελεί προϋπόθεση για τη σύννομη προσφυγή στην εξαιρετική διαδικασία με διαπραγμάτευση, πλην περιπτώσεων ανωτέρας βίας, ενώ η σύμφωνη γνώμη των αρχών διαχείρισης αποτελεί όρο χρηματοδότησης της πράξης. Εκ των ανωτέρω, συνάγεται ότι υφίσταται συντρέχουσα αρμοδιότητα, η οποία προβλέπεται από διαφορετικές διατάξεις, εξυπηρετεί διαφορετικό ενδιάμεσο σκοπό και ασκείται με διαφορετικές διαδικασίες.

Ως προς τον όρο ότι “η Αρχή Διαχείρισης γνωμοδοτεί με βάση τη γνώμη της ΕΑΑΔΗΣΥ κατά τη διατύπωση της δικής της γνώμης”, αυτός κρίνεται ως ασαφής, καθώς δεν προκύπτει εάν η αρμόδια Αρχή Διαχείρισης δεσμεύεται ή όχι από τη γνώμη της ΕΑΑΔΗΣΥ κατά τη διατύπωση της δικής της γνώμης. Επισημαίνεται ότι, κατά τα ανωτέρω, η προηγούμενη σύμφωνη γνώμη της ΕΑΑΔΗΣΥ είναι υποχρεωτική, επομένως **δέον όπως καταστεί σαφές ότι σε περίπτωση που η Αρχή εκδώσει θετική σύμφωνη γνώμη, η Διαχειριστική Αρχή δεν μπορεί να εκδώσει αντίθετη, ενώ σε περίπτωση που η Αρχή εκδώσει αρνητική σύμφωνη γνώμη, το σχέδιο της σύμβασης δεν θα προωθείται καν στην αρμόδια Διαχειριστική Αρχή** προς έλεγχο, καθώς διαφορετική περίπτωση θα οδηγούσε στην κατάλυση του χαρακτήρα της γνώμης ως σύμφωνης και, συνακόλουθα, σε παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας.

Περαιτέρω, η σχετική αρμοδιότητα της ΕΑΑΔΗΣΥ, όπως προβλέπεται στο άρθρο 2 παρ. 2 περ.γ υποπερ.δδ του ν. 4013/2011, θεσμοθετήθηκε με τον ιδρυτικό νόμο της (ν. 4013/2011), με το σκεπτικό ότι η εκτεταμένη χρήση της διαδικασίας διαπραγμάτευσης (συμπληρωματικές συμβάσεις, απευθείας αναθέσεις) αποτελούσε σημείο τριβής με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και αφορμή για καθυστερήσεις και διακοπή της χρηματοδότησης με ευρωπαϊκούς πόρους σε μια σειρά από περιπτώσεις, όπου οι σχετικές

δαπάνες κρίθηκαν μη επιλέξιμες, αν και είχαν εγκριθεί από το Ελεγκτικό Συνέδριο, στο πλαίσιο του προσυμβατικού ελέγχου που αυτό είχε διενεργήσει.

Η έκτοτε λήψη της σύμφωνης γνώμης της Αρχής στις περιπτώσεις των απευθείας αναθέσεων και συμπληρωματικών συμβάσεων λειτουργεί αποτρεπτικά ως προς μια πρακτική που αντίκειται στις αρχές της δημοσιότητας και της διαφάνειας και θα έπρεπε να έχει όλως εξαιρετικό χαρακτήρα, ενώ η άσκηση της σχετικής αρμοδιότητας μέχρι σήμερα έχει βοηθήσει τις αναθέτουσες αρχές να προγραμματίζουν καλύτερα την κάλυψη των αναγκών τους, να συντάσσουν πληρέστερες διακηρύξεις και να μελετούν καλύτερα το προς ανάθεση αντικείμενο, ώστε να μη χρειάζεται να καταφύγουν σε διαδικασία διαπραγμάτευσης.

Με τον τρόπο αυτό, η προηγούμενη σύμφωνη γνώμη της Αρχής, συμβάλλει στη συνολική αποτελεσματικότητα του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων και στη σταδιακή αλλαγή της νοοτροπίας τόσο των αναθετουσών αρχών όσο και των προσφερόντων υποψηφίων αναδόχων, αλλά και στην ουσιαστική απορρόφηση των ευρωπαϊκών πόρων, καταπολεμώντας ένα πεδίο αδιαφάνειας στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων που επιφέρει ανυπέρβλητες καθυστερήσεις, απώλεια πόρων, μείωση ανταγωνιστικότητας των αναδόχων και εν τέλει αστοχία της όποιας αναμενόμενης αναπτυξιακής προοπτικής.

Παράλληλα, καθώς η σύμφωνη γνώμη της ΕΑΑΔΗΣΥ ολοκληρώνει τη διαδικασία έκδοσης της πράξης, συντελεί στην ελάφρυνση του φόρτου του Ελεγκτικού Συνεδρίου από υποθέσεις συμβάσεων που δεν έχουν τις προϋποθέσεις να υπογραφούν νομίμως, καθώς οι υποθέσεις αυτές δεν προωθούνται στο Ελεγκτικό Συνέδριο για προσυμβατικό έλεγχο και στην αντίστοιχη επιτάχυνση της επεξεργασίας από το Ελεγκτικό Συνέδριο σε όσες νομίμως καταλήγουν στον έλεγχό του.

Πέραν των ανωτέρω, αναφορικά με την παρ. 3 του άρθρου 28, σύμφωνα με την οποία καταργείται η σχετική αρμοδιότητα της Αρχής (άρθρο 2 παράγραφος 2 περίπτωση γ' υποπερίπτωση δδ' του ν. 4013/2011) για αναθέσεις συγχρηματοδοτούμενων συμβάσεων προμηθειών αγαθών, παροχής υπηρεσιών και εκτέλεσης έργων, που υπόκεινται στον προσυμβατικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, παρατηρούμε τα εξής:

Ο διαχωρισμός από το νομοθέτη των συμβάσεων ως προς την αντιμετώπισή τους με βάση το ύψος του προϋπολογισμού (πχ **κάτω** των ευρωπαϊκών κατωφλίων δεν υπάγονται στη γνώμη της ΕΑΑΔΗΣΥ, **μεταξύ** των κατωφλίων και των ορίων του ΕΣ υπάγονται και **άνω** των ορίων του ΕΣ δεν υπάγονται) δεν φαίνεται να υπακούει σε συνεπή τελολογία και δεν συνάδει με τη λογική της απλοποίησης της νομοθεσίας. Περαιτέρω, τείνει να δημιουργήσει κίνητρα για **τεχνητές καταταμήσεις των συμβάσεων**, προκειμένου να τύχουν αντίστοιχης αντιμετώπισης.

Τέλος, επισημαίνεται ότι, σύμφωνα με την παρ. 16 του παρόντος άρθρου (βλ. κατωτέρω), άρθρο 28 παρ. 16, *“Από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου, κάθε γενική η ειδική διάταξη που ρυθμίζει διαφορετικά τα θέματα που ρυθμίζονται με το παρόν άρθρο καταργείται”*. Επομένως, δεν ορίζονται μεταβατικές διατάξεις για την εφαρμογή -εκτός των άλλων και- της συγκεκριμένης διάταξης.

Δεδομένου αυτού, είναι δυνατό να δημιουργηθούν δυσεπίλυτα **ερμηνευτικά ζητήματα**, τα οποία θα πρέπει να επιλυθούν με αντίστοιχη παρέμβαση. Ενδεικτικά αναφέρονται:

1) Επί ποίας βάσης θα εκτιμάται εάν συντρέχει η σχετική αρμοδιότητα της Αρχής του άρθρου 2 παρ. 2 περ.γ υποπερ.δδ (για έκδοση σύμφωνης γνώμης), στις περιπτώσεις εκείνες των άρθρων 25 παρ. 4α και 4β του πδ 60/2007, κατά τις οποίες η αρχική σύμβαση έχει ενταχθεί στην προγραμματική περίοδο 2007-2013, ωστόσο η συμπληρωματική/νέα σύμβαση στα πλαίσια του ίδιου έργου θα χρηματοδοτηθεί από τη νέα προγραμματική περίοδο 2014-2020 (έργα “γέφυρες” μεταξύ του ΕΣΠΑ 2007-2013 και του ΕΣΠΑ 2014-2020), εφόσον η συνολική αξία αρχικής και συμπληρωματικής/νέας σύμβασης υπερβαίνουν το ποσό των 10.000.000 € (όριο ελέγχου από το ΕΣ).

2) Πώς θα αντιμετωπίζονται οι περιπτώσεις έργων που απεντάσσονται στην πορεία (επομένως πάυουν να είναι "συγχρηματοδοτούμενα") ως προς την υποχρέωση υποβολής της συμπληρωματικής σύμβασης στην Αρχή για την άσκηση της σχετικής αρμοδιότητάς της κατ' άρθρο 2 παρ. 2 περ. γ' υποπερ. δδ (για έκδοση σύμφωνης γνώμης).

Σε κάθε περίπτωση, από τα ανωτέρω συνάγεται ότι οι διατάξεις των παρ. 2 και 3 του παρόντος άρθρου δεν επιτυγχάνουν το στόχο της επιτάχυνσης και απλούστευσης των διαδικασιών υλοποίησης των συγχρηματοδοτούμενων έργων της νέας προγραμματικής περιόδου 2014-2020.

Γ.

Άρθρο 28 παρ. 8:

"8. Με ευθύνη της ΜΟΔ ΑΕ δημιουργείται μητρώο εξειδικευμένων στελεχών προερχόμενων από τον ιδιωτικό τομέα, προκειμένου να υποστηρίζουν για συγκεκριμένο χρόνο την επίβλεψη συγχρηματοδοτούμενων έργων. Με κοινή απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας και του Υπουργού Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων ορίζονται οι λεπτομέρειες για τη δημιουργία και τήρηση του μητρώου, όπως οι όροι και προϋποθέσεις ένταξης σε αυτό, η διαδικασία διάγνωσης των αναγκών των δικαιούχων, όπως ο τρόπος επιλογής των στελεχών από τους δικαιούχους, η κάλυψη του σχετικού κόστους, ο ρόλος τους στην επίβλεψη των έργων, καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια. Ειδικότερα, για τα μεγάλα έργα του ΠΑΑ, η ως άνω απόφαση υπογράφεται και από τον Υπουργό Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων".

Συναφείς διατάξεις:

Άρθρο 138 Ν.4281/2014 (Λειτουργία και πολιτική ασφάλειας του ΕΣΗΔΗΣ)

"[...] 5. Στο ΕΣΗΔΗΣ τηρείται Μητρώο εγγεγραμμένων προμηθευτών και παροχών υπηρεσιών, το οποίο αποτελεί Επίσημο Κατάλογο Αναγνωρισμένων Οικονομικών Φορέων του άρθρου 75. Το Μητρώο αυτό συνδέεται διαλειτουργικά με το Μητρώο Εργοληπτικών Επιχειρήσεων (ΜΕΕΠ) και τα Μητρώα Μελετητών και Εταιρειών Μελετών που τηρούνται στη Γενική Γραμματεία Δημοσίων Έργων του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων

Με απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, καθορίζονται οι όροι και οι προϋποθέσεις, η διαδικασία εγγραφής και διαγραφής στο Μητρώο, ο τρόπος λειτουργίας του με χρήση του ΕΣΗΔΗΣ, η διαλειτουργικότητα του συστήματος με ήδη υπάρχοντα μητρώα φορέων, καθώς και κάθε άλλο σχετικό θέμα."

Άρθρο 36 Ν.3669/2008 (Διοίκηση του έργου - Επίβλεψη - Υπερημερία κυρίου του έργου)

"1. Η παρακολούθηση, ο έλεγχος και η διοίκηση των έργων ασκούνται από την αρμόδια τεχνική υπηρεσία του φορέα κατασκευής του έργου (διευθύνουσα ή επιβλέπουσα υπηρεσία), η οποία ορίζει τους τεχνικούς υπαλλήλους που θα ασχοληθούν ειδικότερα με την επίβλεψη, προσδιορίζει τα καθήκοντα τους όταν είναι περισσότεροι από έναν, παρακολουθεί το έργο τους και γενικά προβαίνει σε κάθε νόμιμη ενέργεια και ενεργεί ό,τι απαιτείται για την καλή και έγκαιρη εκτέλεση των έργων.

2. Η διευθύνουσα υπηρεσία ορίζει ως επιβλέποντες και βοηθούς αυτών για το έργο ή τμήματα του ή είδη εργασιών τεχνικούς υπαλλήλους, οι οποίοι κατά προτίμηση έχουν την κατάλληλη ειδικότητα, ανάλογα με τα στελέχη που διαθέτει, τις υπηρεσιακές ανάγκες και την αξιολόγηση του έργου και του προσωπικού, καθώς και τριμελή επιτροπή τεχνικών υπαλλήλων για την παραλαβή των αφανών εργασιών και τη σύνταξη των σχετικών πρωτοκόλλων.

3. Στα καθήκοντα των επιβλεπόντων περιλαμβάνονται η παρακολούθηση και ο έλεγχος της ποιότητας και ποσότητας των εργασιών και γενικά η τήρηση των όρων της σύμβασης από τον ανάδοχο. Οι βοηθοί των επιβλεπόντων ασκούν τα καθήκοντα που τους ανατίθενται και έχουν ανάλογες ευθύνες.

4. Στην περίπτωση κατασκευής έργου με ανάθεση σε ανάδοχο η επίβλεψη αποσκοπεί στην πιστή εκπλήρωση από τον ανάδοχο των όρων της σύμβασης και στην κατασκευή του έργου σύμφωνα με τους κανόνες της τέχνης, ώστε να ανταποκρίνεται στον προορισμό του. [...]

7. Με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων καθορίζονται κατηγορίες μεγάλων ή ειδικών έργων, στην ομάδα επίβλεψης των οποίων μετέχει απαραίτητα και ο μελετητής του έργου. Με την ίδια απόφαση ρυθμίζεται κάθε σχετική λεπτομέρεια, ιδίως ο τρόπος καθορισμού της τυχόν

αμοιβής του και η διαδικασία ανάθεσης των σχετικών υπηρεσιών.[...].

Άρθρο 40 Ν.3669/2008 (Πειθαρχικές ευθύνες διοικητικών οργάνων)

"1. Η υπαίτια παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας από όργανα του φορέα κατασκευής του έργου αποτελεί πειθαρχική παράβαση.

2. Ιδίως αποτελούν πειθαρχικές παραβάσεις:

α) Για τους επιβλέποντες το έργο: η υπαίτια καθυστέρηση στην ενημέρωση του προϊσταμένου της διευθύνουσας υπηρεσίας για την εκ μέρους του αναδόχου παραβίαση του χρονοδιαγράμματος κατασκευής ή την κατασκευή ελαττωματικών εργασιών ή την ενσωμάτωση ελαττωματικών υλικών ή την παράλειψη τήρησης των νόμιμων μέτρων ασφάλειας ή προστασίας του περιβάλλοντος."

Άρθρο 41 Ν.3669/2008 (Σύμβουλοι)

"1. Όταν πρόκειται να εκτελεσθούν δημόσια έργα προβλεπόμενου συνολικού κόστους μεγαλύτερου των τριάντα εκατομμυρίων (30.000.000) ευρώ είτε κατά το σύστημα της αντιπαροχής είτε κατά το σύστημα παροχής άλλων ανταλλαγμάτων είτε κατά οποιοδήποτε άλλο σύστημα προβλεπόμενο από την ισχύουσα νομοθεσία, επιτρέπεται η ανάθεση καθηκόντων συμβούλου οποιασδήποτε ειδικότητας (τεχνικού, οικονομικού συμβούλου, συμβούλου οργανώσεως κλπ.) σε ημεδαπά ή αλλοδαπά, φυσικά ή νομικά πρόσωπα, για να παράσχουν τις υπηρεσίες τους, που απαιτούνται για την υλοποίηση και εκτέλεση των έργων αυτών.

Η ανάθεση γίνεται με σύμβαση. Ο τρόπος ανάθεσης, οι παρεχόμενες από τον σύμβουλο υπηρεσίες, οι όροι της σύμβασης και η αμοιβή καθορίζονται με απόφαση του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού, χωρίς δέσμευση από οποιαδήποτε γενική ή ειδική διάταξη. Η αμοιβή του συμβούλου μπορεί επίσης να βαρύνει τον προϋπολογισμό του Ειδικού Ταμείου Εφαρμογής Ρυθμιστικών και Πολεοδομικών Σχεδίων (Ε.Τ.Ε.Ρ.Π.Σ.) ή τον προϋπολογισμό του Ταμείου Εθνικής Οδοποιίας (Τ.Ε.Ο.), κατόπιν αποφάσεως του Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων, μετά από σύμφωνη γνώμη των διοικητικών τους συμβουλίων.

2. Για την εκτέλεση (μελέτη - κατασκευή) του έργου ή μέρους αυτού και ειδικότερα για το σχεδιασμό, μελέτη, έλεγχο μελέτης, διοίκηση και επίβλεψη του έργου της κάθε Ειδικής Υπηρεσίας Δημόσιων Έργων, καθώς και για τις ανάγκες μηχανογράφησης των υπηρεσιών της Γ.Γ.Δ.Ε. του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων, επιτρέπεται η ανάθεση καθηκόντων συμβούλου οποιασδήποτε ειδικότητας (τεχνικού, οικονομικού συμβούλου, συμβούλου οργανώσεως), σε ημεδαπά ή αλλοδαπά, φυσικά ή νομικά πρόσωπα, για να παράσχουν τις υπηρεσίες τους, που απαιτούνται για την υλοποίηση και εκτέλεση των έργων αυτών.

Η ανάθεση γίνεται με σύμβαση, ύστερα από γνώμη του Τεχνικού Συμβουλίου Δημόσιων Έργων της Γ.Γ.Δ.Ε. του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων, στην οποία προσδιορίζονται οι όροι και οι προϋποθέσεις ανάθεσης, οι παρεχόμενες από τον σύμβουλο υπηρεσίες και η σχετική αμοιβή, κατά παρέκκλιση από κάθε γενική ή ειδική διάταξη και από τις διατάξεις για τις αμοιβές των μηχανικών.

Οι σχετικές δαπάνες βαρύνουν τις πιστώσεις του έργου.

Με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών, Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων και του κατά περίπτωση αρμόδιου υπουργού, μπορεί να εφαρμόζονται οι διατάξεις των δύο προηγούμενων εδαφίων, ολικά ή μερικά, σε συγκεκριμένο έργο ή τμήμα έργου ή ομάδα έργων, εθνικού ή διανομαρχιακού ή νομαρχιακού επιπέδου, που εκτελούνται από το Δημόσιο ή φορείς του δημόσιου τομέα και να ρυθμίζονται όλα τα σχετικά θέματα.

3. Οι διατάξεις των προηγούμενων παραγράφων 1 και 2 που αφορούν στη διαδικασία πρόσληψης συμβούλου εφαρμόζονται μόνο για τις συμβάσεις με προεκτιμώμενη αμοιβή κάτω του εκάστοτε ορίου εφαρμογής της Οδηγίας 2004/18 ΕΚ."

Δυνάμει των άρθρων 199 παρ.2.γ. και 201 παρ.1 Ν.4281/2014, ΦΕΚ Α 160/8.8.2014, από 1ης Μαρτίου 2015 "Καταργούνται οι διατάξεις: α.....β..... γ. του ν. 3669/2008 (Α` 116), πλην: αα) των διατάξεων των άρθρων [...], 36-40, του άρθρου 41 παρ.1 εδάφιο α`, 2 εδάφια α, γ`, δ` και 3, των άρθρων 42 έως 50, [...] οι οποίες διατηρούνται σε ισχύ μέχρι την έκδοση των διαταγμάτων των άρθρων 172 και 178 ββ` της διάταξης του εδαφίου β` της παραγράφου 7 του άρθρου 16, η οποία καταργείται από τη δημοσίευση του παρόντος νόμου στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, γγ) των διατάξεων του άρθρου 16 παρ. 6 και 10 οι οποίες καταρ-

γούνται από την έναρξη ισχύος του προεδρικού διατάγματος του άρθρου 59 του ν.4278/2014 (Α 157) και δδ) των διατάξεων των άρθρων 76 και 77, τα οποία διατηρούνται σε ισχύ μέχρι την έκδοση των διαταγμάτων των άρθρων 182, 183 και 187, επιφυλασσομένης της παραγράφου 5 του άρθρου 201",

Παρατηρήσεις:

Επισημαίνεται εν πρώτοις ότι οι ανωτέρω διατάξεις του κατατεθέντος σχεδίου νόμου έρχονται σε συνέχεια της ψήφισης από τη Βουλή και της δημοσίευσης στις 8 Αυγούστου 2014 στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης του ν. 4281/2014 (Α' 160) «Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας, οργανωτικά θέματα Υπουργείου Οικονομικών και άλλες διατάξεις», στο μέρος Β' του οποίου περιλαμβάνονται οι νέοι κανόνες σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών (με γενική έναρξη ισχύος την 01.03.2015). Ο νόμος αυτός αποτελεί την πρώτη φάση της μεταρρύθμισης του θεσμικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων προς το σκοπό της καταπολέμησης της πολυνομίας και της διαφθοράς, καθώς με αυτόν αφενός δημιουργείται ένα συνεκτικό και ομοιόμορφο θεσμικό πλαίσιο. Με αυτό ρυθμίζονται με ενιαίο τρόπο οι διαδικασίες ανάθεσης όλων των μορφών δημοσίων συμβάσεων προμηθειών, υπηρεσιών και έργων τόσο στον κλασικό τομέα όσο και στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και ταχυδρομικών υπηρεσιών, καταλαμβάνοντας τις διαδικασίες ανάθεσης όλων των αναθετουσών αρχών/φορέων χωρίς παρεκκλίσεις και χωρίς διάκριση ανάλογα με το είδος αυτών και το είδος της σύμβασης, ενώ ταυτόχρονα καταργούνται όλα τα ειδικά καθεστώτα ανάθεσης που χρησιμοποιούνταν από δημόσιους οργανισμούς και φορείς. Ο νόμος αυτός αποτελεί το πρώτο στάδιο της μεταρρύθμισης των δημοσίων συμβάσεων, καθώς πρόκειται να συμπληρωθεί με την έκδοση δευτερογενούς νομοθεσίας (Κανονισμών Ανάθεσης και Εκτέλεσης) καθώς και προτύπων τευχών, οπότε και θα ρυθμιστούν όλα τα ειδικότερα και λεπτομερικά θέματα για την εφαρμογή του νόμου, που τυχόν απαιτηθούν. Συναφώς έχουν συγκροτηθεί σχετικές ομάδες εργασίας από τα αρμόδια υπουργεία και την ΕΑΑΔΗΣΥ για την εκπόνηση των σχετικών Κανονισμών.

Σχετικά επισημαίνεται ότι η υποβληθείσα διάταξη με την οποία δημιουργείται με ευθύνη της ΜΟΔ ΑΕ μητρώο εξειδικευμένων στελεχών προερχόμενων από τον ιδιωτικό τομέα, προκειμένου να υποστηρίξουν για συγκεκριμένο χρόνο την επίβλεψη συγχρηματοδοτούμενων έργων, φαίνεται να εισάγει νέα ρύθμιση ειδικά για τα συγχρηματοδοτούμενα έργα, πέραν των υφιστάμενων ρυθμίσεων του ν. 3669/2008 σχετικών με την επίβλεψη έργων και την συμμετοχή σε αυτή ιδιωτών, ρυθμίσεις που συμπεριλαμβάνονται στις μελλοντικά καταργούμενες με τον ως άνω ν. 4281/2014 διατάξεις με την έκδοση των σχετικών Κανονισμών Ανάθεσης και Εκτέλεσης Δημοσίων Συμβάσεων, αλλά και πέραν των σχετικών προβλέψεων των άρθρων 75 και 138 του Ν. 4281/2014 περί ενός Μητρώου εγγεγραμμένων προμηθευτών και παρόχων υπηρεσιών (Επίσημοι Κατάλογοι εγκεκριμένων Οικονομικών φορέων στο ΕΣΗΔΗΣ) που θα περιλαμβάνει και τους ιδιώτες παρόχους υπηρεσιών επίβλεψης έργων (ανεξαρτήτως της πηγής χρηματοδότησης). Με τα δεδομένα αυτά, **η ρύθμιση κρίνεται αποσπασματική, καθώς οι ιδιώτες επιβλέποντες που θα περιλαμβάνονται στο νέο μητρώο αποτελούν και παρόχους υπηρεσιών που εμπίπτουν στο Μητρώο Προμηθευτών και Παρόχων Υπηρεσιών του αρ. 138 του ν. 4281/2014**, ως εκ περισσού δε επισημαίνεται ότι για την ανάθεση υπηρεσιών επίβλεψης σε εγγεγραμμένους στο νέο μητρώο θα πρέπει να εφαρμόζεται η κείμενη νομοθεσία.

Η εξουσιοδοτική διάταξη της εξεταζόμενης ρύθμισης, είναι σχεδόν ταυτόσημη με την ανάλογη και πιο ολοκληρωμένη διάταξη του άρθρου 138 παρ. 5 του Ν. 4281/2014. Συνεπώς, με τη αποσπασματική νομοθέτηση επί διατάξεων οι οποίες πρόκειται σύντομα να καταργηθούν και να αναδιατυπωθούν γεννώνται σοβαρά ερμηνευτικά ζητήματα ως προς τις τελικώς εφαρμοστέες διατάξεις στα έργα, ιδίως δε όταν το κριτήριο υπαγωγής ή μη στην ειδική ρύθμιση είναι αυτό της συγχρηματοδότησης (έννοια ευμετάβλητη).

Τέλος και ανεξάρτητα των ανωτέρω επισημάνσεων περί των ενιαίων ή μη κανόνων δικαίου που σχετίζονται με την συμμετοχή ιδιωτών στην επίβλεψη έργων, στις κανονιστικές πράξεις που θα εκδοθούν (είτε πδ είτε ΚΥΑ) η Αρχή θεωρεί σκόπιμη τη μέριμνα για την εισαγωγή κανόνων για την αποτελεσματική πρόληψη, τον εντοπισμό και την άμεση θεραπεία συγκρούσεων συμφερόντων που προκύπτουν από την συμμετοχή των ιδιωτών στην επίβλεψη των έργων, κατ' αναλογία του άρθρου 45 του Ν. 4281/2014 και αφού ληφθεί

υπόψη ο εκδοθείς από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) “Πρακτικός Οδηγός για Διαχειριστές” με θέμα “Εντοπισμός συγκρούσεων συμφερόντων σε διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων για διαρθρωτικές δράσεις” (<http://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/guide-conflict-of-interests-EL.pdf>).

Δ.

Άρθρο 28 παρ. 10:

“10. Κατά παρέκκλιση κάθε άλλης γενικής ή ειδικής διάταξης, μπορεί να προβλέπεται στις προκηρύξεις συγχρηματοδοτούμενων από το ΕΣΠΑ και τον Χρηματοδοτικό Μηχανισμό ΕΟΧ δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, ότι για τα αποτελέσματα του σταδίου του ελέγχου των δικαιολογητικών συμμετοχής και του σταδίου της αξιολόγησης της τεχνικής προσφοράς μπορεί να εκδίδεται μια και μόνο εκτελεστή διοικητική πράξη από το κατά περίπτωση αρμόδιο όργανο. Κατά παρέκκλιση κάθε άλλης γενικής ή ειδικής διάταξης, μπορεί να προβλέπεται στις προκηρύξεις συγχρηματοδοτούμενων από το ΕΣΠΑ και τον Χρηματοδοτικό Μηχανισμό ΕΟΧ δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, ότι για τα αποτελέσματα του σταδίου της αξιολόγησης της οικονομικής προσφοράς και του σταδίου του ελέγχου των δικαιολογητικών κατακύρωσης του προσωρινού αναδόχου μπορεί να εκδίδεται μια και μόνο εκτελεστή διοικητική πράξη από το κατά περίπτωση αρμόδιο όργανο. Τα ανωτέρω ισχύουν και για τις τεχνικές μελέτες που αφορούν σε έργα επιλέξιμα για συγχρηματοδότηση από τα ΕΠ του ΕΣΠΑ”.

Συναφείς διατάξεις:

Άρθρο 164 παρ. 5 ν. 4281/2014 (Α' 160):

“5. Τα αποτελέσματα του σταδίου του ελέγχου των δικαιολογητικών συμμετοχής και του σταδίου της αξιολόγησης της τεχνικής προσφοράς επικυρώνονται με απόφαση της αναθέτουσας αρχής/του αναθέτοντος φορέα, η οποία κοινοποιείται με επιμέλεια της αναθέτουσας αρχής/του αναθέτοντος φορέα στους προσφέροντες”.

Άρθρο 170 παρ. 1 ν. 4281/2014:

“1. Η απόφαση κατακύρωσης συνιστά εκτελεστή διοικητική πράξη, στην οποία ενσωματώνονται τα αποτελέσματα του σταδίου αξιολόγησης της οικονομικής προσφοράς ή διαπραγμάτευσης, σύμφωνα με τα άρθρα 164 έως 167, και του σταδίου ελέγχου των δικαιολογητικών κατακύρωσης”.

(Αναφορικά με την έναρξη ισχύος των ανωτέρω διατάξεων, σημειώνεται ότι η έναρξη ισχύος του μέρους Β' του ν. 4281/2014 καθορίζεται στο άρθρο 201 παρ. 1 αυτού, όπου και ορίζεται ότι εκκινεί από 01-3-2015, εκτός εάν ορίζεται άλλως σε επιμέρους διατάξεις αυτού. Στο ως άνω μέρος Β' του νόμου συμπεριλαμβάνονται και τα άρθρα 164 και 170, για τα οποία, καθώς δεν ορίζεται διαφορετική ημερομηνία έναρξης ισχύος, ισχύει η γενική έναρξη ισχύος του μέρους Β' του ως άνω νόμου, ήτοι η 01-3-2015).

Παρατηρήσεις:

Στην παρ. 10 του άρθρου 28 του Ν. 4314/2014 προβλέπεται η δυνατότητα στις προκηρύξεις συγχρηματοδοτούμενων από το ΕΣΠΑ δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, να εκδίδεται μία και μόνο εκτελεστή διοικητική πράξη από το κατά περίπτωση αρμόδιο όργανο για τα αποτελέσματα του σταδίου του ελέγχου των δικαιολογητικών συμμετοχής και του σταδίου της αξιολόγησης της τεχνικής προσφοράς. Επίσης, στις εν λόγω προκηρύξεις για τα αποτελέσματα του σταδίου της αξιολόγησης της οικονομικής προσφοράς και του σταδίου του ελέγχου των δικαιολογητικών κατακύρωσης του προσωρινού αναδόχου μπορεί να εκδίδεται μία και μόνο εκτελεστή διοικητική πράξη από το κατά περίπτωση αρμόδιο όργανο. [Σημειώνεται ότι παρόμοια διάταξη προβλεπόταν και στην παρ. 13 του άρθρου 25 του ν. 3614/2007 (ΕΣΠΑ 2007-2013) – η παράγραφος 13 προστέθηκε με το άρθρο 21 παρ. 5 του ν. 4111/2013 (Α' 18)].

Η σχετική δυνατότητα του άρθρου 28 παρ. 10 του ν. 4314/2014, που αφορά ειδικά στις συγχρηματοδοτούμενες από το ΕΣΠΑ 2014-2020 δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, παρέχεται ωστόσο και από τις διατάξεις των άρθρων 164 παρ. 5 και 170 παρ. 1 του ν. 4281/2014 (με έναρξη ισχύος την 1-3-2015), ο οποίος αφορά στις διαδικασίες ανάθεσης όλων των μορφών δημοσίων

συμβάσεων όλων των αναθετουσών αρχών/αναθετόνων φορέων, χωρίς καμιά διάκριση ανάλογα με το είδος αυτών και το είδος της σύμβασης και ο οποίος καταργεί όλα τα ειδικά καθεστώτα ανάθεσης που χρησιμοποιούνταν από δημόσιους οργανισμούς και φορείς.

Επομένως, η ειδική διάταξη του άρθρου 28 παρ. 10 του ν. 4314/2014, που αφορά θέματα ανάθεσης μιας κατηγορίας δημοσίων συμβάσεων (των συγχρηματοδοτούμενων της νέας προγραμματικής περιόδου) και επαναλαμβάνει με παρόμοιο τρόπο τη ρύθμιση των διατάξεων των άρθρων 164 παρ. 5 και 170 παρ 1 του ν. 4281/2014, ο οποίος, όπως προαναφέρθηκε. ενοποιεί το θεσμικό πλαίσιο και αφορά θέματα ανάθεσης όλων των δημοσίων συμβάσεων, δεν κρίνεται ως σκόπιμη, ενώ, περαιτέρω, ενδέχεται να προκαλέσει σύγχυση στους οικονομικούς φορείς.

Ε.

Άρθρο 28 παρ. 11:

“11. Η εκταμίευση των προκαταβολών των συγχρηματοδοτούμενων έργων μπορεί να γίνεται και χωρίς την κατάθεση εγγύησης προκαταβολής, μέσω ειδικών τραπεζικών λογαριασμών με τη μορφή «Ανοιχτών Καταπιστευτικών Λογαριασμών (Escrow Accounts)». Οι όροι, οι προϋποθέσεις, η διαδικασία και κάθε αναγκαία λεπτομέρεια, σχετικά με τη λειτουργία των ως άνω λογαριασμών και τη μέσω αυτών εκταμίευση των προκαταβολών, ρυθμίζονται με απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας”.

Άρθρο 28 παρ. 16:

“16. Από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου, κάθε γενική η ειδική διάταξη που ρυθμίζει διαφορετικά τα θέματα που ρυθμίζονται με το παρόν άρθρο καταργείται”.

Συναφείς διατάξεις:

Άρθρο 157 παρ. 1 δ ν. 4281/2014:

“1. Οι αναθέτουσες αρχές/αναθέτοντες φορείς ζητούν από τους προσφέροντες να παράσχουν, κατά περίπτωση, τα ακόλουθα είδη εγγυήσεων: [...] δ) «Εγγύηση προκαταβολής» στην περίπτωση χορήγησης προκαταβολής, ισόποση με την προκαταβολή. Όταν, σύμφωνα με τα έγγραφα της σύμβασης, προσκομίζεται και εγγύηση καλής εκτέλεσης, η τελευταία καλύπτει και την παροχή ισόποσης προκαταβολής προς τον ανάδοχο, χωρίς να απαιτείται η κατάθεση εγγύησης προκαταβολής. Αν από τα έγγραφα της σύμβασης προβλέπεται μεγαλύτερο ύψος προκαταβολής, αυτή λαμβάνεται με την κατάθεση από τον ανάδοχο εγγύησης προκαταβολής που θα καλύπτει τη διαφορά μεταξύ του ποσού της εγγύησης καλής εκτέλεσης και του ποσού της καταβαλλομένης προκαταβολής. Η απόσβεση της προκαταβολής και η επιστροφή της εγγύησης καλής εκτέλεσης πραγματοποιούνται, σύμφωνα με τους όρους των εγγράφων της σύμβασης. Η προκαταβολή και η εγγύηση προκαταβολής μπορεί να χορηγείται τμηματικά εφόσον τούτο ορίζεται στους όρους της διακήρυξης και στα έγγραφα της σύμβασης”.

Άρθρο 201 παρ. 1 και 5 ν. 4281/2014:

“1. Η ισχύς των διατάξεων του παρόντος Μέρους Β' αρχίζει από την 1η Μαρτίου 2015, εκτός αν ορίζεται άλλως στις επιμέρους διατάξεις αυτού. [...].

5. Το άρθρο 157 εφαρμόζεται για τις αναθέτουσες αρχές/αναθέτοντες φορείς των άρθρων 18 και 19 σε όλες τις δημόσιες συμβάσεις υπό την έννοια του άρθρου 15, η διαδικασία ανάθεσης των οποίων αρχίζει, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 37, μετά τη δημοσίευση του παρόντος νόμου στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως”.

Παρατηρήσεις:

Με τη διάταξη του άρθρου 28 παρ. 11 του ν. 4314/2014, η ισχύς του οποίου άρχεται από τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως στις 23-12-2014 (Α' 265), με την οποία προβλέπεται η δυνατότητα εκταμίευσης των προκαταβολών των συγχρηματοδοτούμενων έργων, αντί της κατάθεσης εγγύησης προκαταβολής, μέσω ειδικών τραπεζικών λογαριασμών με τη μορφή “Ανοιχτών Καταπιστευτικών Λογαριασμών (Escrow Accounts)”, θεσπίζονται ευνοϊκότερες διατάξεις για την ανάθεση των συγχρηματοδοτούμενων έργων. Η δυνατότητα αυτή δεν προβλέπεται στην αντίστοιχη διάταξη του άρθρου 157 παρ. 1 δ, η ισχύς του οποίου άρχεται από τη δημοσίευση του ν. 4281/2014 στις 08-8-2014 (Α 160), που αφορά στην εγγύηση

προκαταβολής του Ν. 4281/2014 (Α' 160), ο οποίος ρυθμίζει με ενιαίο τρόπο τις διαδικασίες ανάθεσης όλων των μορφών δημοσίων συμβάσεων προμηθειών, υπηρεσιών και έργων, όλων των αναθετούσων αρχών/αναθετότων φορέων, χωρίς καμία διάκριση ανάλογα με το είδος αυτών και το είδος της σύμβασης. (άρθρο 201).

Περαιτέρω, με την διάταξη του άρθρου 28 παρ. 16, προβλέπεται ότι από την έναρξη ισχύος του νόμου (23-12-2014) καταργούνται διατάξεις που ρυθμίζουν διαφορετικά τα θέματα του άρθρου 28. Επομένως από τη δημοσίευση του μεταγενέστερου ν. 4314/2014 στο ΦΕΚ (23-12-2014), για τα συγχρηματοδοτούμενα έργα της περιόδου 2014-2020 κατισχύει η διάταξη του άρθρου 28 παρ. 13 ως ειδική διάταξη.

Σημειώνεται ωστόσο ότι ο όρος "Ανοιχτός Καταπιστευτικός Λογαριασμός (Escrow Account) δεν συναντάται πουθενά αλλού στις διατάξεις του ν. 4314/2014, ούτε μεταξύ των ορισμών, που προβλέπονται στο άρθρο 3, αλλά ούτε και στην αιτιολογική έκθεση του νόμου, με αποτέλεσμα να δημιουργείται ασάφεια τόσο αναφορικά με την έννοια αυτού, όσο και με το πώς αυτή δύναται να λειτουργήσει με παρόμοιο τρόπο με την εγγύηση προκαταβολής.

ΣΤ.

Άρθρο 28 παρ. 13:

"13. Στο μέρος II της παρ. 5 του άρθρου 1 του ν. 2286/1995 (Α' 19) προστίθεται, με ισχύ μέχρι 28.2.2015, εδάφιο κγ' ως εξής:

«κγ. Προμήθειες που εντάσσονται σε συγχρηματοδοτούμενα επιχειρησιακά προγράμματα ή προγράμματα του ΕΟΧ και χρηματοδοτούνται από εθνικούς και ενωσιακούς πόρους ή πόρους του ΧΜ ΕΟΧ».

Άρθρο 199 παρ. 1Α περ. 43 ν. 4281/2014:

"1. Από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου:

Α. Καταργούνται οι διατάξεις, όπως αυτές ισχύουν κατά το χρόνο έναρξης ισχύος του παρόντος νόμου: [...]. (43) του ν. 2286/1995 (α' 19), πλην των παραγράφων 1 έως 11 του άρθρου 2 του ν. 2286/1995, οι οποίες παραμένουν σε ισχύ για τις συμβάσεις που έχουν ενταχθεί στο Ενιαίο Πρόγραμμα Προμηθειών (ΕΠΠ) έτους 2014, καθώς και κάθε άλλης διάταξης που απαιτείται για την εκτέλεση του ΕΠΠ 2014 και προγενέστερων και των κανονιστικών πράξεων που έχουν εκδοθεί κατ' εφαρμογή του άρθρου 1 παρ. 5 μέρος II αυτού".

Παρατηρήσεις:

Με την παρ. 13 του άρθρου 28 εξαιρούνται από τις διατάξεις του ν. 2286/1995 (προμήθειες δημόσιου τομέα και ρυθμίσεις συναφών θεμάτων), για το χρονικό διάστημα έως 28-2-2015, οι προμήθειες που εντάσσονται σε συγχρηματοδοτούμενα ΕΠ.

Σημειώνεται ότι η προηγούμενη εξαίρεση από την υποχρέωση ένταξης στο Ε.Π.Π., για το χρονικό διάστημα έως 31-12-2014, για το σύνολο των προμηθειών που εντάσσονται σε συγχρηματοδοτούμενα επιχειρησιακά προγράμματα (ΕΣΠΑ) και χρηματοδοτούνται από εθνικούς και κοινοτικούς πόρους χορηγήθηκε με την αρ. Π1/2622 (ΦΕΚ 3435/Β/31-12-2013) Απόφαση του Υφυπουργού Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας.

Αναφορικά με το χρονικό διάστημα από 01-3-2015, δεν προβλέπεται στην παρ. 13 του άρθρου 28 του ν. 4314/2014 τι θα ισχύσει για τα συγχρηματοδοτούμενα έργα. **Ωστόσο, σύμφωνα με το άρθρο 199 παρ. 1Α περ. (43) του ν. 4281/2014, από 1-3-2015 καταργούνται οι σχετικές διατάξεις του Ν. 2286/1995 και οι κανονιστικές πράξεις που έχουν εκδοθεί κατ' εφαρμογή του άρθρου 1 παρ. 5 II αυτού.**

Ανεξαρτήτως αυτού, επί της ουσίας της διάταξης σχετικά με την πρόβλεψη εξαίρεσης από το ΕΠΠ των προμηθειών που εντάσσονται σε συγχρηματοδοτούμενα ΕΠ, στην αιτιολογική έκθεση του Ν. 4314/2014 ορίζεται ότι οι Διαχειριστικές Αρχές των ΕΠ διαθέτουν από το νόμο ευρείες αρμοδιότητες, στο πλαίσιο των οποίων διασφαλίζεται η συμμόρφωση των υλοποιούμενων πράξεων με τους ισχύοντες κοινοτικούς και εθνικούς κανόνες, ενώ ο ν. 3614/2007 και το εφαρμοζόμενο Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου προβλέπουν

μια σειρά από αυστηρές προϋποθέσεις ένταξης και παρακολούθησης των συγχρηματοδοτούμενων πράξεων των ΕΠ 2007-2013. Επιπλέον, η σύμφωνη γνώμη της εκάστοτε αρμόδιας Διαχειριστικής Αρχής ως προς τη διαδικασία διακήρυξης, σύναψης και τροποποίησης δημοσίων συμβάσεων αποτελεί όρο για τη χρηματοδότηση των δημοσίων συμβάσεων που εντάσσονται στα συγχρηματοδοτούμενα ΕΠ και εμπνύουν στο πεδίο εφαρμογής των κοινοτικών οδηγιών περί δημοσίων συμβάσεων. Περαιτέρω, οι προμήθειες που εντάσσονται στα επιχειρησιακά προγράμματα δεν αφορούν πάγιες και διαρκείς ανάγκες, επομένως δεν υπακούουν στη λογική ομαδοποίησης αναγκών, που διέπει το Ενιαίο Πρόγραμμα Προμηθειών. Επίσης, τα έργα που εντάσσονται σε ΕΠ υλοποιούνται σε περισσότερα από ένα χρόνια, ενώ το Ενιαίο Πρόγραμμα Προμηθειών του Υπουργείου Ανάπτυξης, που αφορά προμήθειες που εντάσσονται σε αυτό, έχει βραχυχρόνια ισχύ και προοπτική.

Ζ.

Άρθρο 28 παρ. 16:

“16. Από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου, κάθε γενική ή ειδική διάταξη που ρυθμίζει διαφορετικά τα θέματα που ρυθμίζονται με το παρόν άρθρο καταργείται”.

Παρατηρήσεις:

Με την διάταξη του άρθρου 28 παρ. 16 ορίζεται ότι οι ρυθμίσεις που προβλέπονται στις επιμέρους παραγράφους αυτού (όπως αναλύθηκαν ανωτέρω) ισχύουν από τη δημοσίευση του νόμου (23-12-2014) και δεν ορίζονται μεταβατικές διατάξεις, επομένως ενδέχεται να δημιουργηθούν ερμηνευτικά προβλήματα, όπως ενδεικτικά παρατέθηκε ανωτέρω υπό Β).

Η.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι΄

ΕΙΔΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ

Άρθρο 48 παρ. 5, 6 και 7 (Τεχνική βοήθεια):

“5. Με απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας μπορούν να καθορίζονται οι επιλέξιμες κατηγορίες ενεργειών τεχνικής βοήθειας, τα όρια χρηματοδότησης ανά κατηγορία ενεργειών, οι κατηγορίες δαπανών για το συγχρηματοδοτούμενο σκέλος και το σκέλος που καλύπτεται από εθνικούς πόρους, οι διαδικασίες δημοσιότητας που εφαρμόζονται για την ανάθεση προμηθειών και υπηρεσιών, καθώς και κάθε άλλο σχετικό θέμα. Τα προγράμματα ενεργειών τεχνικής βοήθειας διακρίνονται στο συγχρηματοδοτούμενο σκέλος και στο σκέλος που καλύπτεται από αμιγώς εθνικούς πόρους. Το μέρος των προγραμμάτων αυτών που χρηματοδοτείται από αμιγώς εθνικούς πόρους, εγκρίνεται σε κάθε περίπτωση και σε ετήσια βάση από τον Υπουργό Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, ύστερα από σχετική εισήγηση τηςΕΑΣ/ΕΥΣΑΑ.

6. Η εκτέλεση ενεργειών τεχνικής βοήθειας γίνεται σύμφωνα με τις διατάξεις του π.δ. 4/2002, αναλόγως εφαρμοζόμενες για την προγραμματική περίοδο 2014-2020 και με την επιφύλαξη του ενωσιακού δικαίου και της υπουργικής απόφασης της προηγούμενης παραγράφου.

7. Με απόφαση του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού, δύνανται να συγκροτούνται επιτροπές ή ομάδες εργασίας και να ορίζονται εμπειρογνώμονες ή/και αξιολογητές στο πλαίσιο ενεργειών τεχνικής βοήθειας του παρόντος άρθρου, για την υποβολή του έργου των Ειδικών Υπηρεσιών ή της Εθνικής Αρχής Συντονισμού ή της Αρχής Πιστοποίησης. Ειδικά για τα ΠΑΑ και το ΕΠΑΛΘ, ως αρμόδιος ορίζεται ο Γενικός Γραμματέας Αγροτικής Πολιτικής και Διαχείρισης Κοινοτικών Πόρων”.

Συναφείς διατάξεις:

Άρθρο 199 παρ. 1Γ ν. 4281/2014:

“1. Από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου:

Γ. Καταργείται κάθε νομοθετική διάταξη η οποία εξουσιοδοτεί για την έκδοση πράξεων κανονιστικής ισχύος για θέματα που ρυθμίζουν τη σύναψη και εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων του παρόντος νόμου, καθώς και οι εκδοθείσες κανονιστικές πράξεις δυνάμει της εν λόγω εξουσιοδότησης, πλην εκείνων των διατάξεων που αφορούν στην εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων, οι οποίες διατηρούνται σε ισχύ μέχρι την έκδοση των προεδρικών διαταγμάτων κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 178, καθώς και εκείνων που αφορούν στην τεχνική βοήθεια συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων”.

Παρατηρήσεις:

Με την υπουργική απόφαση που προβλέπεται στην παρ. 5 του άρθρου 48 του ν. 4314/2014 μπορούν να καθορίζονται θέματα σχετικά με τις κατηγορίες ενεργειών Τεχνικής Βοήθειας, όπως η επιλεξιμότητα, το όριο και η πηγή χρηματοδότησης (σκέλος ΠΔΕ), η δημοσιότητα και κάθε άλλο σχετικό θέμα.

Σύμφωνα με το άρθρο 199 παρ. 1Γ του ν. 4281/2014, από την έναρξη ισχύος του παρόντος νόμου καταργούνται οι νομοθετικές ή κανονιστικές πράξεις που ρυθμίζουν θέματα ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων, πλην αυτών που αφορούν στην τεχνική βοήθεια συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων, οι οποίες διατηρούνται σε ισχύ.

Επισημαίνεται ωστόσο ότι, σε περίπτωση που με την ως άνω υπουργική απόφαση ρυθμίζονται θέματα που αφορούν στην ανάθεση και εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων, προμηθειών, υπηρεσιών και έργων, κατά την έννοια του άρθρου 2 παρ. 2 εδ. α του πδ 60/2007, θα πρέπει πριν από την έκδοσή τους, να υποβληθούν στην Αρχή για την παροχή της προβλεπόμενης κατά το νόμο σύμφωνης γνώμης (άρθρο 2 παρ. 2 περ. γ υποπερ. γγ), με την επέλευση των προβλεπόμενων έννομων συνεπειών επί του κύρους αυτών που εκδίδονται ελλείψει της (παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας).

Επιπρόσθετα, στην παρ. 7 του άρθρου 48 του ν. 4314/2014 προβλέπεται η δυνατότητα συγκρότησης επιτροπών ή ομάδων εργασίας και ορισμού εμπειρογνομόνων/αξιολογητών με απόφαση του αρμόδιου κατά περίπτωση Υπουργού για την υποστήριξη του έργου των ειδικών υπηρεσιών, της εθνικής αρχής συντονισμού και της αρχής πιστοποίησης. Στο βαθμό που η εν λόγω η υπουργική απόφαση αφορά θέματα ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων, ισχύουν τα ως άνω οριζόμενα για την προηγούμενη λήψη απόφασης σύμφωνης γνώμης της Αρχής. Επιπλέον, προς την κατεύθυνση της εκπλήρωσης του σκοπού της ΕΑΑΔΗΣΥ, όπως αυτός προβλέπεται στο άρθρο 2 παρ. 1 του Ν. 4013/2011, κρίνεται σκόπιμη και η συμμετοχή της ΕΑΑΔΗΣΥ στις εν λόγω επιτροπές και ομάδες εργασίας.

Θ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄

ΤΕΛΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

Άρθρο 58 παρ. 11 (Εξουσιοδοτικές διατάξεις):

“11. Με κοινές αποφάσεις των Υπουργών Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας και Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, καθώς και των συναρμόδιων Υπουργών, συστήνονται επιτροπές, οι οποίες, σε συνεργασία με τις κατά αντικείμενο αρμόδιες υπηρεσίες, αναλαμβάνουν την κωδικοποίηση και βελτίωση της υφιστάμενης νομοθεσίας, ανά κατηγορία έργων, την αναθεώρηση, κατάργηση και επαναδιατύπωση σχετικών διατάξεων, προκειμένου να απλοποιηθεί η διαδρομή υλοποίησης συγχρηματοδοτούμενων έργων υποδομής. Οι ανωτέρω αποφάσεις εκδίδονται εντός τριών μηνών από την έναρξη ισχύος του νόμου και καθορίζουν συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα και ορόσημα για την ολοκλήρωση των εργασιών των επιτροπών μέχρι 31.12.2015”.

Παρατηρήσεις:

Στο άρθρο 58 αναφέρονται συγκεντρωτικά οι αποφάσεις που προβλέπονται κατ' εξουσιοδότηση των προηγούμενων άρθρων (δευτερογενές δίκαιο). Στην παρ. 11 αυτού ορίζεται ότι, με κοινές υπουργικές αποφάσεις θα συσταθούν επιτροπές, οι οποίες θα αναλάβουν την κωδικοποίηση και βελτίωση της υφιστάμενης νομοθεσίας, την αναθεώρηση, κατάργηση και επαναδιατύπωση διατάξεων. Καθίσταται επομένως σαφές ότι με τις ως άνω κοινές υπουργικές αποφάσεις θα ρυθμιστούν θέματα που αφορούν στην ανάθεση και εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων, κατά την έννοια του άρθρου 2 παρ. 2 εδ. α του πδ 60/2007. Υπό την έννοια αυτή, θα πρέπει πριν από την έκδοσή τους, να υποβληθούν στην Αρχή για την παροχή της προβλεπόμενης κατά το νόμο σύμφωνης γνώμης (άρθρο 2 παρ. 2 περ. γ υποπερ. γγ), με την επέλευση των προβλεπόμενων έννομων συνεπειών επί του κύρους αυτών που εκδίδονται ελλείψει της (παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας).

Επίσης, στην ίδια παράγραφο προβλέπεται ότι οι εν λόγω επιτροπές θα συνεργαστούν με τις κατά αντικείμενο αρμόδιες υπηρεσίες προκειμένου να υλοποιήσουν τα αναφερόμενα στην παρ. 11. Υπό την έννοια αυτή και προς την κατεύθυνση της εκπλήρωσης του σκοπού της ΕΑΑΔΗΣΥ, όπως αυτός προβλέπεται στο άρθρο 2 παρ. 1 του Ν. 4013/2011, κρίνεται σκόπιμη και η συμμετοχή της ΕΑΑΔΗΣΥ στις εν λόγω επιτροπές.

I.

ΜΕΡΟΣ ΙΙ: ΕΘΝΙΚΟ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΑΝΑΦΟΡΑΣ – ΣΥΣΤΗΜΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΥ ΠΟΥ ΕΦΑΡΜΟΖΕΤΑΙ ΣΤΑ ΕΠ ΤΟΥ ΕΓΤΑΑ ΚΑΙ ΕΤΘΑ [ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΑΓΡΟΤΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ – ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΑΛΙΕΙΑΣ ΚΑΙ ΘΑΛΑΣΣΑΣ]

Άρθρο 70 παρ. 4 (Τεχνική Βοήθεια του Προγράμματος Αγροτικής Ανάπτυξης και ΕΠΑΛΘ):

“4. Με απόφαση του Υπουργού Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων μπορούν να καθορίζονται οι επιλέξιμες κατηγορίες ενεργειών τεχνικής βοήθειας, τα όρια χρηματοδότησης ανά κατηγορία ενεργειών, οι κατηγορίες δαπανών για το συγχρηματοδοτούμενο σκέλος και το σκέλος που καλύπτεται από εθνικούς πόρους, οι διαδικασίες δημοσιότητας που εφαρμόζονται για την ανάθεση προμηθειών και υπηρεσιών, καθώς και κάθε άλλο σχετικό θέμα”.

Παρατηρήσεις:

Ομοίως με τις ως άνω παρατηρήσεις επί της διάταξης του άρθρου 58 παρ. 11, σε περίπτωση που με την ως άνω υπουργική απόφαση ρυθμίζονται θέματα που αφορούν στην ανάθεση και εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων, προμηθειών, υπηρεσιών και έργων, κατά την έννοια του άρθρου 2 παρ. 2 εδ. α του πδ 60/2007, θα πρέπει πριν από την έκδοσή τους, να υποβληθούν στην Αρχή για την παροχή της προβλεπόμενης κατά το νόμο σύμφωνης γνώμης (άρθρο 2 παρ. 2 περ. γ υποπερ. γγ), με την επέλευση των προβλεπόμενων έννομων συνεπειών επί του κύρους αυτών που εκδίδονται ελλείψει της (παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας).

Επίσης, συμφώνως προς τη διάταξη του άρθρου 2 παρ. 2 του ν. 4013/2011, προτείνεται όπως συμπεριληφθεί μεταξύ των συμμετεχόντων στις εν λόγω επιτροπές και η ΕΑΑΔΗΣΥ.

ΙΑ.

ΜΕΡΟΣ ΙΙΙ:

ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗ ΤΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ 2012/17 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ 13ης ΙΟΥΝΙΟΥ 2012 (ΕΕL 156/16.6.2012) ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ, ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΗ ΤΟΥ Ν. 3419/2005 (Α'297) ΚΑΙ ΑΛΛΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α:

ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗ ΤΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ 2012/17 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ 13ης ΙΟΥΝΙΟΥ 2012 (ΕΕL 156/16.6.2012) ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΗ ΤΟΥ Ν. 3419/2005 (Α'297)

Άρθρα 75-82

Παρατηρήσεις:

Σκοπός του κεφαλαίου αυτού είναι η προσαρμογή της οδηγίας 2012/17/ΕΕ στο εθνικό δίκαιο. Η συγκεκριμένη οδηγία με την τροποποίηση των οδηγιών 89/666/ΕΟΚ, 2005/56/ΕΟΚ και 2009/101/ΕΚ, καθιστά εφικτή τη διασύνδεση των κεντρικών και εμπορικών μητρώων των κρατών μελών και των μητρώων εταιρειών.

Στα άρθρα 75 επ. προβλέπεται ότι η χώρα μας θα συμμετάσχει στο σύστημα διασύνδεσης μητρώων με το εθνικό της μητρώο, το ΓΕΜΗ και ότι από τις πληροφορίες που καταχωρίζονται στο ΓΕΜΗ θα ανταλλάσσονται μέσω του συστήματος διασύνδεσης μητρώων μόνο εκείνες που αφορούν σε κεφαλαιουχικές εταιρείες με έδρα τους την Ελλάδα και στα υποκαταστήματα των κεφαλαιουχικών εταιρειών με έδρα σε άλλο κράτος μέλος της ΕΕ που λειτουργούν στην Ελλάδα.

Επισημαίνεται ότι η αντιμετώπιση του ΓΕΜΗ, ως επίσημης διοικητικής αρχής, η οποία θα πιστοποιεί την απόδειξη μη συνδρομής ορισμένων εκ των δυνητικών λόγων αποκλεισμού (πτώχευση, εκκαθάριση κλπ.)

θα πρέπει να εξεταστεί επισταμένως στο πλαίσιο της επεξεργασίας του δευτερογενούς κανονιστικού πλαισίου ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, το οποίο είναι σε επεξεργασία.

Επισημαίνεται ότι η Αρχή έχει γνωμοδοτήσει (Γνώμη 8/2013) επί υποβληθέντος σχεδίου τροποποίησης διατάξεων του πδ 118/2007, μεταξύ των οποίων και αυτών που αφορούσαν σε κατάργηση στο στάδιο κατακύρωσης πιστοποιητικών των δικαστικών αρχών για την απόδειξη μη συνδρομής ορισμένων εκ των δυνητικών λόγων αποκλεισμού (πτώχευση, εκκαθάριση κλπ.) και στην αντικατάστασή τους από το πιστοποιητικό εγγραφής στο ΓΕΜΗ για τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα που έχουν υποχρέωση εγγραφής σε αυτό. Ειδικότερα, με την εν λόγω γνώμη, η Αρχή έκρινε ότι η προτεινόμενη κατάργηση της υποχρέωσης υποβολής στο στάδιο της κατακύρωσης, πιστοποιητικών των δικαστικών αρχών για την απόδειξη μη συνδρομής ορισμένων εκ των δυνητικών λόγων αποκλεισμού (πτώχευση, εκκαθάριση κλπ.) και η αντικατάστασή τους από το πιστοποιητικό εγγραφής στο Γενικό Εμπορικό Μητρώο (Γ.Ε.ΜΗ.) δεν διασφαλίζει στο παρόν χρονικό σημείο και σύμφωνα με το υπάρχον νομικό και πραγματικό πλαίσιο λειτουργίας του Γ.Ε.ΜΗ. τις απαιτήσεις του ΠΔ 60/2007 και πρέπει να μην υιοθετηθεί

Η παρούσα γνώμη να αναρτηθεί στην ιστοσελίδα της ΕΑΑΔΗΣΥ.

Αθήνα, 10-03-2015

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Ο Αναπληρωτής Πρόεδρος

Χρήστος Δετσαρίδης