

ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΚΑΙ
ΙΔΡΥΜΑ ΔΕΛΙΒΑΝΗ

ΗΜΕΡΙΑΔΑ
Θέμα «E-commerce, Logistics & Management Εξαγωγών»

27 ΜΑΡΤΙΟΥ 2008

ΕΙΣΗΓΗΣΗ¹

ΓΙΑ ΕΝΑ ΣΥΓΧΡΟΝΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΠΡΟΜΗΘΕΙΩΝ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ

Του Δημήτρη Μάρδα

Αν. καθηγητή ΑΠΘ

π. Γενικού Γραμματέα Εμπορίου

*π. Στελέχους της Δ/σης των Προμηθειών του Δημοσίου της Ευρωπαϊκής
Επιτροπής*

Οι αποτελεσματικές πολιτικές των προμηθειών του Δημοσίου οδηγούν στην **εξοικονόμηση πόρων**, στην αγορά προϊόντων υψηλής ποιότητας και κάτω από συγκεκριμένες προϋποθέσεις, που απαιτούν όμως ιδιαίτερη τέχνη από την πλευρά των αναθετουσών αρχών και της πολιτικής ηγεσίας, μπορούν να συμβάλουν στην **ενίσχυση της εγχώριας παραγωγής**. Οι πολιτικές αυτές δεν είναι άμεσα ορατές από το κοινό, έχουν όμως άμεση επίπτωση στο σκέλος των δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού και γίνονται αντιληπτές από το σύνολο, όταν το τελευταίο κάνει χρήση των αγαθών, έργων και υπηρεσιών που αγοράζει το κράτος.

Οι προμήθειες του Δημοσίου σε αγαθά, έργα και υπηρεσίες αντιπροσωπεύουν το 16-19% του ΑΕΠ των κρατών-μελών της ΕΕ. Το άνοιγμα των εθνικών αγορών των προμηθειών του Δημοσίου στον Κοινοτικό ανταγωνισμό, μετά το 1993, οδήγησε, σύμφωνα με την Επιτροπή της ΕΕ σε μια εξοικονόμηση πόρων της τάξης του 25%.

Στη χώρα μας όμως το άνοιγμα αυτό συνέτεινε στη μείωση της συμμετοχής της εγχώριας παραγωγής στην τόσο σημαντική αυτή αγορά και στην παράλληλη αύξηση των εισαγωγών, όχι μόνο από τα κράτη-μέλη αλλά και από τρίτες χώρες. Σημειώνεται ότι δεν είναι λίγες οι φορές όπου τα προερχόμενα αγαθά από τις τρίτες χώρες, που καλούνται να καλύψουν τις ανάγκες του Δημοσίου, είναι κακής ποιότητας.

Το 2001-2002 εισήχθησαν κάποιοι όροι στο σύνολο των κριτηρίων επιλογής των διαγωνισμών της Γενικής Γραμματείας Εμπορίου (ΓΓΕ), που μπορούσαν να προστατεύσουν το Δημόσιο από κακής ποιότητας προμήθειες, επιβοηθώντας παράλληλα την εγχώρια παραγωγή. Παράλληλα τέθηκε σε εφαρμογή ένα ιδιαίτερα προωθημένο σύστημα εποπτείας της αγοράς αυτής με τη βοήθεια συγκεκριμένης μεθοδολογίας (με τη βοήθεια οικονομικών δεικτών του προμηθευτή και του υπό προμήθεια προϊόντος) που απεικονιζόταν στο παράρτημα Ζ των διακηρύξεων της ΓΓΕ.

1. Εισήγηση προς τον Τομέα Ανάπτυξης του ΠΑΣΟΚ

Η πολιτική ηγεσία της ΝΔ το 2005 κατήργησε το παράρτημα Ζ ενώ δεν ενεργοποίησε στην ουσία τους προαναφερθέντες όρους. Ενδεχομένως δεν ήταν ικανή να κατανοήσει τις σκοπιμότητες υπέρ του δημοσίου συμφέροντος που εξυπηρετούσαν.

Το 2001 εντάχθηκε στο Γ ΚΠΣ το ηλεκτρονικό σύστημα προμηθειών. Μετά τις κυβερνητικές παλινωδίες από το 2004 και μετά, που οδήγησαν σε καθυστερήσεις, το μόνο που έγινε το 2008 ήταν απλά η ανάθεση του έργου ενώ κατά τον χρόνο αυτό έπρεπε να αποπληρωθεί πλήρως το έργο. Έτσι απεντάχθηκε από το Γ ΚΠΣ (χάθηκαν λοιπόν πόροι που είχαν δεσμευθεί) για να επανενταχθεί το ΕΣΠΑ! Επίσης απεντάχθηκε το έργο το σχετικό με το μητρώο προμηθευτών.

Οι προτάσεις που ακολουθούν και αποτελούν τα μέρη μιας ενιαίας πολιτικής προμηθειών, αφορούν μόνο στις προμήθειες σε υλικά και υπηρεσίες και επιδιώκουν:

- ❖ Τη μείωση των δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού που κατευθύνονται στις προμήθειες υλικών.
- ❖ Την αύξηση της συμμετοχής της εγχώριας παραγωγής στις προμήθειες του Δημοσίου.

Ομπρέλα όλων θα είναι ένα ηλεκτρονικό σύστημα προμηθειών.

Πρώτη πρόταση: Η δημιουργία ενός «αποκεντρωμένα συγκεντρωτικού» συστήματος και ενός συστήματος εποπτείας

Ένα συγκεντρωτικό σύστημα προμηθειών είναι εξίσου αναποτελεσματικό όσο και ένα πλήρως αποκεντρωμένο. Απλά το πρώτο εξασφαλίζει προμήθειες σε καλύτερες τιμές, και αυτό όχι πάντοτε. Ένα συγκεντρωτικό σύστημα προμηθειών εισάγει όμως μια τρομακτική γραφειοκρατία, οδηγώντας σε καθυστερήσεις και συχνά στη ματαίωση των διαγωνισμών.

Ένα «αποκεντρωμένα συγκεντρωτικό» σύστημα είναι ότι καλύτερο υπάρχει. Με τη βοήθεια σύγχρονων μεθόδων που διέπουν τις διαδικασίες των προμηθειών του Δημοσίου και των logistics μπορεί να επιτύχει: α) μη γραφειοκρατικές διαδικασίες, β) εξοικονόμηση πόρων, γ) ταχείες διαδικασίες ανάθεσης, και τέλος δ) λόγω του όγκου των συγκεντρωτικά αποκεντρωμένων αγορών, ο εξουσιοδοτημένος φορέας διενέργειας του διαγωνισμού, που θα εποπτεύεται, πλην των θεσμικών ένδικων μέσων, από μια «εποπτεύουσα αρχή», δε θα μπορεί να αυθαιρετεί.

Η ΓΓΕ μπορεί να παίξει το ρόλο της εποπτεύουσας αρχής, αποτελώντας ένα φορέα εποπτείας της εν λόγω αγοράς και διαιτησίας / επίλυσης (εξωδικαστικά) των σχετικών διαφορών. Θα εξοικονομηθεί χρόνος και χρήμα με τη μέθοδο αυτή. Η προτεινόμενη μέθοδος της εποπτείας είναι έτοιμη προς εφαρμογή (ήταν έτοιμη το 2001 με την έναρξη της εφαρμογής της βλ, παράρτημα Ζ) και πρόκειται να παρουσιαστεί στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή στους επόμενους μήνες. Η επεξεργασία της πρότασης αυτής άρχισε, στους κόλπους της Επιτροπής, το 1993.

Η υφιστάμενη τεχνολογία μέσω του e-procurement, οι νέες διαδικασίες που αφορούν στις προμήθειες του Δημοσίου από το 2007 και μετά (Οδηγίες της ΕΕ 17 και 18 του 2004) μπορούν να δώσουν τις βέλτιστες λύσεις στον τομέα αυτό.

Τα ΠεΣΥ του Υπουργείου Υγείας της περιόδου του 2001 (νόμος 2889/2-3-2001), αποτελούσαν ένα αντιπροσωπευτικό παράδειγμα ενός τέτοιου πετυχημένου συστήματος προμηθειών ανά γεωγραφική περιφέρεια.

Πρόταση για τις προμήθειες της υγείας

1- Τα ΠεΣΥ θα υλοποιούν τους διαγωνισμούς προμηθειών, με τον τρόπο που προβλεπόταν από τον σχετικό Νόμο.

2 - Το μόνο που θα προστεθεί στο σύστημα αυτό είναι ένα **σύστημα εποπτείας**. Η Γενική Γραμματεία Εμπορίου (ΓΓΕ) μπορεί να παίξει το ρόλο της εποπτεύουσας αρχής, αποτελώντας ένα φορέα:

- α) σύνταξης των προδιαγραφών των υπό προμήθεια υλικών,
- β) διαιτησίας / επίλυσης των σχετικών διαφορών. Θα εξοικονομηθεί χρόνος και χρήμα με τη μέθοδο αυτή,
- γ) εποπτείας της εν λόγω αγοράς.

Η προτεινόμενη μέθοδος της εποπτείας – που αφορά όλες τις προμήθειες υλικών- είναι έτοιμη προς εφαρμογή.

Δεύτερη πρόταση: Ευρεία χρήση των «κλειστών διαδικασιών», των «διαδικασιών με διαπραγμάτευση» (εκεί όπου προβλέπεται) των «συμφωνιών πλαίσιο», του «ανταγωνιστικού διαλόγου» και των «ηλεκτρονικών πλειστηριασμών», στη θέση των αναχρονιστικών «ανοικτών διαδικασιών».

Τα οργανωμένα βιομηχανικά κράτη έκαναν και εξακολουθούν να κάνουν ευρύτατη χρήση των «κλειστών διαδικασιών» και των «διαδικασιών με διαπραγμάτευση», όπως και των «συμφωνιών πλαίσιο» (πριν από το 1993, όπως και μετά). Όλες αυτές οι διαδικασίες οδηγούν: α) σε προμήθειες σε χαμηλές τιμές ποιοτικά βελτιωμένων προϊόντων σε β) μη γραφειοκρατικά συστήματα προμηθειών και γ) στην ενίσχυση – κάτω από συγκεκριμένες προϋποθέσεις που δεν αντίκεινται του Κοινοτικού σχετικού ανταγωνιστικού πλαισίου – της εγχώριας βιομηχανίας. Αυτό τουλάχιστον δείχνει η μέχρι σήμερα υφιστάμενη εμπειρία των κρατών-μελών που τις χρησιμοποιούν, σύμφωνα με μελέτες της Επιτροπής του 1994 και 2005.

Η υφιστάμενη τεχνολογία μέσω του e-procurement, οι νέες διαδικασίες που αφορούν στις προμήθειες του Δημοσίου από το 2007 και μετά (Οδηγίες της ΕΕ 17 και 18 του 2004) μπορούν να δώσουν τις βέλτιστες λύσεις στον τομέα των προμηθειών του Δημοσίου.

Τρίτη πρόταση: Ευρεία χρήση των μειοδοτικών διαγωνισμών, της αποτελεσματικότερης μορφής διαδικασίας ανάθεσης που υπάρχει, γιατί δεν επιτρέπει την ανάπτυξη της διαπλοκής μεταξύ της ζήτησης και προσφοράς που εισάγει η διαδικασία της «οικονομικά συμφερότερης προσφοράς». Η διαπλοκή συνδέεται με την αυθαιρεσία της (υποκειμενικής) βαθμολογίας, που συχνά διακρίνει τους αξιολογητές των προσφορών. Η μόνη αδυναμία, την οποία οι πολέμιοί της προβάλλουν έγκειται στο γεγονός ότι οδηγεί σε φθηνά κακής ποιότητας προϊόντα. Αυτό όμως είναι λάθος. Η υποθετική αυτή αδυναμία λύνεται με τις σύγχρονες διαδικασίες που προβλέπονται από τις Οδηγίες του 2004 (βλ. π.χ. ανταγωνιστικό διάλογο).

Τη θέση αυτή πρεσβεύουν όσοι υποστηρίζουν ως καταλληλότερη τη διαδικασία ανάθεσης μέσω της «οικονομικά συμφερότερης προσφοράς». Η θέση τους όμως αυτή αποτελεί, σε πολλές περιπτώσεις, το άλλοθι της διαπλοκής που εισάγει η εν λόγω διαδικασία ανάθεσης.

Αν αγοράζει το κράτος κακής ποιότητας προϊόντα με μειοδοτικούς διαγωνισμούς αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι κάποιος (μια π.χ. επιτροπή σύνταξης των προδιαγραφών) προτείνουν, στους όρους του διαγωνισμού, χαρακτηριστικά προϊόντων με κακές προδιαγραφές. Ένας μειοδοτικός όμως διαγωνισμός, με τις προδιαγραφές που θέτει, μπορεί να οδηγήσει στην αγορά του φθηνότερου αγαθού, από ένα όμως σύνολο ακριβών προσφερόμενων προϊόντων, άρα και ποιοτικά βελτιωμένων. Όλα λοιπόν εξαρτώνται από την περιγραφή του υπό προμήθεια

προϊόντος και όχι από τη διαδικασία ανάθεσης του διαγωνισμού!. Η «οικονομικά συμφερότερη προσφορά» ενδείκνυται, υπό προϋποθέσεις, μόνο σε συγκεκριμένες αγορές αγαθών ιδιαίτερα πολύπλοκων.

Τέταρτη πρόταση. Οι προμήθειες του στρατού να αποτελέσουν παράγοντα ανάπτυξης της ηλεκτρομηχανικής και ‘προστασίας’ της παραδοσιακής εγχώριας βιομηχανίας με τη βοήθεια συγκεκριμένων τεχνικών που δεν παραβιάζουν τον Κοινοτικό ανταγωνισμό.

Για όλα αυτά απαιτείται απλά να υπάρχει πολιτική βούληση. Οι τεχνικές για την εξοικονόμηση πόρων και την ενίσχυση της εγχώριας βιομηχανίας υφίστανται. Σύμφωνα με τους υπολογισμούς της Επιτροπής ο εξορθολογισμός του συστήματος μπορεί να οδηγήσει στην εξοικονόμηση δαπανών από τον κρατικό προϋπολογισμό δισεκατομμυρίων ευρώ, σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.