

## Κοινωνικά υπεύθυνες δημόσιες συμβάσεις

Μιχαήλ Φεφές, Αν/τής Καθηγητής Παν/μίου Πελοποννήσου

**1) Εισαγωγή:** Οι κοινωνικά υπεύθυνες δημόσιες συμβάσεις (στο εξής ΚΥΔΣ) αποτελούν τρόπον τινά ένα είδος παραλλαγής στον τομέα των δημοσίων προμηθειών, που συμβολίζει την έντονη επιρροή που ασκεί η κοινωνία των πολιτών<sup>1</sup> στις δημόσιες αρχές. Κατά κανόνα οι δημόσιες προμήθειες προσδιορίζονται κυρίως από τη χαμηλότερη τιμή που προσφέρεται από τους ενδιαφερομένους. Πλέον, όμως, στα κριτήρια ανάθεσης απέκτησαν βαρύτητα και άλλες παράμετροι, οι οποίες σχετίζονται, π.χ., με την προστασία του περιβάλλοντος, δίνοντας διαφορετική διάσταση στη διαδικασία των δημοσίων προμηθειών. Για την αντιμετώπιση των κοινωνικών προκλήσεων, οι αγοραστές του δημόσιου τομέα (όπως αποκαλούνται οι δημόσιοι φορείς που συναλλάσσονται με τρίτους από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή<sup>2</sup>) εντείνουν τις προσπάθειές τους για την επίτευξη αποτελεσμάτων σε όλες τις πτυχές της βιωσιμότητας (κοινωνική/ηθική, περιβαλλοντική και οικονομική). Κάνουν χρήση της αγοραστικής δύναμής τους για να επιλέξουν αγαθά και υπηρεσίες τα οποία έχουν θετικά κοινωνικά αποτελέσματα και μπορούν να συμβάλουν σημαντικά στη βιώσιμη ανάπτυξη. Αν δεν υπήρχε η κοινωνία των πολιτών και η πίεση που ασκεί στους αρμοδίους μέσω των οργανώσεών της, οι εξελίξεις αυτές δεν θα είχαν συμβεί ή θα

---

1. Ο όρος «κοινωνία των πολιτών» δεν έχει ενιαίο ορισμό ούτε συνεκτικό θεωρητικό υπόβαθρο. Ο Gellner τη θεωρεί ως «τη δέσμη των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων, που είναι αρκετά ισχυρή ώστε να λειτουργήσει ως αντίβαρο του κράτους». Για τον Habermas, η κοινωνία των πολιτών έχει τη δυνατότητα να εντοπίζει τα κοινωνικά προβλήματα και να τα «γνωστοποιεί» στο κοινό και αποτελείται από αυθόρμητα αναδυόμενες ενώσεις, οργανώσεις και κινήματα. Ο Walzer στέκεται στη δυναμική της λειτουργία, τονίζοντας ότι μπορεί να επηρεάσει σε ένα συγκεκριμένο βαθμό κρίσιμες αποφάσεις που παίρνονται μεταξύ κράτους και οικονομίας και ο Dahrendorf αναφέρει ότι η κοινωνία των πολιτών παρέχει την ευκαιρία για μια αυτόνομη εκδήλωση των ενδιαφερόντων, αξιών και προτιμήσεών της. Όποια δραστηριότητα της κοινωνίας των πολιτών κι αν τονίζεται, οι διαφορετικές απόψεις συγκλίνουν σ' ένα κοινό παρονομαστή, σύμφωνα με τον οποίο η κοινωνία των πολιτών γενικότερα προωθεί τα ενδιαφέροντα και τις ανησυχίες των πολιτών προς ή και κατά του κράτους. Σε κάθε περίπτωση ο τρίτος τομέας θεωρείται απ' όλους ως η θεσμική ραχοκοκαλιά της κοινωνίας των πολιτών. Σημειωτέον ότι ο Ν. 4873/2021 για τις Οργανώσεις της Κοινωνίας Πολιτών δεν αναφέρει κανένα ορισμό για την κοινωνία των πολιτών. Βλ. Φεφές, 2007, σ. 24 και Φεφές, 2023 (μδα).

2. Οι αγοραστές του δημόσιου τομέα είναι σημαντικοί επενδυτές στην Ευρώπη, καθώς με αναφορά στο 2021 δαπανούν πάνω από το 14 % του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος της ΕΕ. Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής «Κοινωνικές αγορές — οδηγός για τη συνεκτίμηση κοινωνικών παραμέτρων στις δημόσιες συμβάσεις», Βρυξέλλες, 26.5.2021, C(2021) 3573 final, σ. 6, [https://eaadhsy.gr/images/docs/20210526\\_C\\_2021\\_3573\\_F1\\_OTHER\\_AUTONOMOUS\\_ACT\\_EL\\_V\\_3\\_PI\\_1156678.pdf](https://eaadhsy.gr/images/docs/20210526_C_2021_3573_F1_OTHER_AUTONOMOUS_ACT_EL_V_3_PI_1156678.pdf). Οι Ανακοινώσεις που αφορούν στις ΚΥΔΣ εμπίπτουν στην κατηγορία του επιλεγόμενου soft law και έχουν ως στόχο να βοηθήσουν τους αγοραστές του δημόσιου τομέα και να ενθαρρύνουν τις ορθές πρακτικές. Όπως στην ίδια την παραπάνω Ανακοίνωση διευκρινίζεται «Πρόκειται για μη δεσμευτικό έγγραφο το οποίο δεν θίγει τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που προβλέπονται στη νομοθεσία της ΕΕ. Υπόκειται στην εξέλιξη των πρακτικών στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και στη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο παραμένει το μόνο αρμόδιο όργανο για την αυθεντική ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης». Επίσης, «οι έννοιες, οι ιδέες και οι λύσεις που προτείνονται στην Ανακοίνωση ισχύουν με την επιφύλαξη των εθνικών νομοθεσιών και ενδεχομένως θα πρέπει να προσαρμοστούν ώστε να λαμβάνεται υπόψη το εθνικό νομικό πλαίσιο». Όμως, όπως γνωρίζουμε, οι Ανακοινώσεις είναι σημαντικές, γιατί προοιωνίζουν τη στάση της ΕΕ σε συγκεκριμένα θέματα και με μαθηματική βεβαιότητα κάποια στιγμή καθίστανται σε αρκετά σημεία τους νομικά δεσμευτικό κείμενο.

επέρχονταν με πολύ μεγάλη καθυστέρηση. Στο παρόν κείμενο θα γίνει σύντομη αναφορά στις ΚΥΔΣ και σε κάποιες πτυχές τους που είναι απαραίτητο να γνωρίζουμε.

**2) Βασικές έννοιες:** Πριν προχωρήσουμε πρέπει να ξεκαθαριστούν οι βασικές έννοιες που αφορούν στις ΚΥΔΣ και κυρίως οι έννοιες της δημόσιας σύμβασης και της δημόσιας προμήθειας. Οι ορισμοί που ακολουθούν περιέχονται στο άρθρο 2 του Ν. 4412/2016<sup>3</sup>, του οποίου οι διατάξεις αποτελούν, μεταξύ άλλων, προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις των Οδηγιών 2014/24<sup>4</sup> και 2014/25<sup>5</sup>, που είναι, μαζί με την Οδηγία 2014/23<sup>6</sup> η νέα γενιά οδηγιών για τις δημόσιες προμήθειες.<sup>7</sup>

Καταρχάς οι συναλλαγές των αγοραστών του δημοσίου τομέα διακρίνονται σε προμήθειες, έργα, μελέτες και υπηρεσίες. **Προμήθεια** είναι η αγορά, χρηματοδοτική μίσθωση, μίσθωση ή η μίσθωση - πώληση, με ή χωρίς δικαίωμα αγοράς, προϊόντων, ενώ περιλαμβάνει και εργασίες τοποθέτησης και εγκατάστασης. **Έργο** είναι το αποτέλεσμα ενός συνόλου δομικών εργασιών ή εργασιών μηχανικού, το οποίο επαρκεί καθαυτό για την επιτέλεση οικονομικής ή τεχνικής λειτουργίας. **Μελέτη** είναι η εκπόνηση μελετών και η παροχή τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών (όχι από το προσωπικό της αναθέτουσας αρχής), οι οποίες συνδέονται με την εκτέλεση έργου. **Υπηρεσία** είναι ό,τι δεν είναι μελέτη. Στην έννοια περιλαμβάνονται και οι συμβάσεις παροχής συμβουλευτικών υπηρεσιών που έχουν ως αντικείμενο τον σχεδιασμό, προγραμματισμό, οργάνωση, διαχείριση, παρακολούθηση, έλεγχο και αξιολόγηση επιχειρησιακών και αναπτυξιακών προγραμμάτων και δράσεων σε όλους τους τομείς της οικονομίας, καθώς και σε οριζόντιου χαρακτήρα παρεμβάσεις, την υποστήριξη της υλοποίησής τους με τη μεταφορά της απαραίτητης τεχνογνωσίας, καθώς και την παροχή εξωγενών υπηρεσιών (outsourcing) υλοποίησης των ανωτέρω προγραμμάτων και δράσεων. Στις συμβουλευτικές υπηρεσίες υπάγονται ιδίως οι οικονομικές μελέτες, κοινωνικές μελέτες και μελέτες οργάνωσης και επιχειρησιακής έρευνας.

Οι δημόσιες προμήθειες είναι ένα εργαλείο στρατηγικής στην εργαλειοθήκη της οικονομικής πολιτικής κάθε κράτους μέλους. Η στρατηγική για την ενιαία αγορά του 2015 (μπορούμε να τη βρούμε στο [https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan\\_el](https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan_el)) έκανε λόγο για την ανάπτυξη συστημάτων δημόσιων προμηθειών με περισσότερη διαφάνεια, αποτελεσματικότητα και υπευθυνότητα. Αυτό απαιτεί στροφή από μια αμιγώς διοικητική προσέγγιση σε μια

---

3. Ν. 4412/2016, Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών, ΦΕΚ Α 147/08.08.2016.

4. Οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>.

5. Οδηγία 2014/25/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις προμήθειες φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και την κατάργηση της οδηγίας 2004/17/ΕΚ, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0025>.

6. Οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=celex:32014L0023>.

7. Η νέα αυτή γενιά Οδηγιών, 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 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.

προσέγγιση με γνώμονα τη στρατηγική και τις ανάγκες, σε πλήρη συμμόρφωση με τους κανόνες.<sup>8</sup>

«**Δημόσιες συμβάσεις**» και «**συμβάσεις έργων, μελετών, υπηρεσιών και προμηθειών**»<sup>9</sup> νοούνται οι συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας, οι οποίες συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και μιας ή ενός ή περισσότερων αναθετουσών αρχών ή αναθετόντων φορέων, αντίστοιχα, και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την εκπόνηση μελετών, την προμήθεια αγαθών ή την παροχή υπηρεσιών. Με απλά λόγια δημόσιες συμβάσεις είναι η συμβολαιοποίηση των ανωτέρω συναλλαγών μεταξύ αγοραστών του δημοσίου τομέα και αναδόχων.

Ως **Κοινωνικά Υπεύθυνες Δημόσιες Συμβάσεις** νοούνται οι πράξεις σύναψης συμβάσεων που λαμβάνουν υπόψη μία ή περισσότερες από τις ακόλουθες κοινωνικές πτυχές: ευκαιρίες απασχόλησης, αξιοπρεπή εργασία, συμμόρφωση με κοινωνικά και εργασιακά δικαιώματα, κοινωνική ένταξη (συμπεριλαμβανομένων των ατόμων με αναπηρίες), ίσες ευκαιρίες, σχεδιασμό της προσβασιμότητας για όλους, συνεκτίμηση των κριτηρίων της αειφορίας, περιλαμβανομένων των θεμάτων ηθικού εμπορίου, και ευρύτερη εκούσια συμμόρφωση με την εταιρική κοινωνική ευθύνη, ενώ παράλληλα τηρούνται οι αρχές που εμπεριέχονται στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και τις οδηγίες για τις Δημόσιες Συμβάσεις.

Μια ΚΥΔΣ στοχεύει να λάβει υπόψη τον αντίκτυπο στην κοινωνία των αγαθών, υπηρεσιών και έργων που αγοράζονται από τον δημόσιο τομέα. Μπορεί να χρησιμεύσει ως οδηγός για:

- α) Προώθηση δίκαιων ευκαιριών απασχόλησης και κοινωνικής ένταξης.
- β) Παροχή ευκαιριών για την κοινωνική οικονομία και τις κοινωνικές επιχειρήσεις.
- γ) Προώθηση της αξιοπρεπούς εργασίας.
- δ) Διασφάλιση του σεβασμού των κοινωνικών και εργασιακών δικαιωμάτων.
- ε) Προσβασιμότητα και σχεδιασμό για όλους.
- στ) Σεβασμός των δικαιωμάτων του ανθρώπου και αντιμετώπιση ζητημάτων ηθικού εμπορίου.
- ζ) Παροχή υψηλής ποιότητας κοινωνικών, υγειονομικών, εκπαιδευτικών και πολιτιστικών υπηρεσιών.<sup>10</sup>

Κατά συνέπεια, για την αντιμετώπιση των κοινωνικών προκλήσεων, οι αγοραστές του δημοσίου τομέα πρέπει να εντείνουν τις προσπάθειές τους για την επίτευξη αποτελεσμάτων σε όλες τις πτυχές της βιωσιμότητας (κοινωνική/ηθική, περιβαλλοντική και οικονομική). Κάνοντας χρήση της αγοραστικής δύναμής τους για να επιλέξουν αγαθά και υπηρεσίες τα οποία έχουν θετικά κοινωνικά αποτελέσματα, μπορούν να συμβάλουν σημαντικά στη βιώσιμη ανάπτυξη. Για ορισμένα προϊόντα, έργα και υπηρεσίες, ο αντίκτυπος μπορεί να είναι ιδιαίτερα σημαντικός, καθώς οι αγοραστές του δημοσίου τομέα ελέγχουν μεγάλο μερίδιο της αγοράς σε τομείς όπως τα τεχνικά έργα, η υγειονομική περίθαλψη και οι μεταφορές.

**3) Στόχος των ΚΥΔΣ:** Στο πλέον βασικό επίπεδο, οι ΚΥΔΣ αποσκοπούν στη διασφάλιση της συμμόρφωσης με τις νομικές υποχρεώσεις στον κοινωνικό τομέα. Οι

8. Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής, COM (2017) 572 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:52017DC0572>.

9. Στην ουσία πρόκειται για δύο φράσεις που προσδιορίζουν το ίδιο πράγμα, δηλαδή συμβάσεις οι οποίες συνάπτονται μεταξύ δημοσίου τομέα και αναδόχων με περιεχόμενο την προσφορά των περιγραφομένων αντικειμένων.

10. Βλ. European Commission, Executive Agency for Small and Medium-sized Enterprises, Tepper, P., McLennan, A., Hirt, R., et al., Making socially responsible public procurement work : 71 good practice cases, Publications Office, 2020, σ. 4, <https://data.europa.eu/doi/10.2826/844552>. Για μεγαλύτερη ανάλυση, βλ. Ανακοίνωση C(2021) 3573 final, σ. 10-15.

οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις απαιτούν από τα κράτη μέλη της ΕΕ να λαμβάνουν «κατάλληλα μέτρα» για να διασφαλίζουν ότι οι οικονομικοί φορείς συμμορφώνονται με το εφαρμοστέο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το εθνικό δίκαιο, τις συλλογικές συμβάσεις και τις διεθνείς διατάξεις περιβαλλοντικού, κοινωνικού και εργατικού δικαίου κατά την εκτέλεση δημόσιων συμβάσεων.<sup>11</sup>

Πέραν των βασικών, σκοπός των ΚΥΔΣ είναι η επίτευξη θετικών κοινωνικών αποτελεσμάτων στις δημόσιες συμβάσεις. Προβαίνοντας στις αγορές τους με σύνεση, οι αγοραστές του δημόσιου τομέα μπορούν να προαγάγουν ευκαιρίες απασχόλησης, την αναβάθμιση και απόκτηση νέων δεξιοτήτων του εργατικού δυναμικού, την αξιοπρεπή εργασία, την κοινωνική ένταξη, την ισότητα των φύλων και την απαγόρευση των διακρίσεων, την προσβασιμότητα, τον σχεδιασμό για όλους και το ηθικό εμπόριο, καθώς και να επιδιώξουν την επίτευξη ευρύτερης συμμόρφωσης προς τα κοινωνικά πρότυπα. Οι κοινωνικές παράμετροι μπορούν να συνδυαστούν με πράσινα και κυκλικά κριτήρια και δημόσιες συμβάσεις καινοτομίας για μια πιο ολοκληρωμένη προσέγγιση της βιωσιμότητας στις δημόσιες συμβάσεις. Η βελτίωση του επαγγελματισμού και της στήριξης των αγοραστών του δημόσιου τομέα μπορεί να διευκολύνει σημαντικά την επιτυχή χρήση κοινωνικών παραμέτρων και την ενσωμάτωσή τους σε άλλους παράγοντες που σχετίζονται με τη βιωσιμότητα και την ποιότητα.

Στόχος των ΚΥΔΣ είναι να αντιμετωπίσουν τον αντίκτυπο που έχουν στην κοινωνία τα αγαθά, οι υπηρεσίες και τα έργα που αγοράζει ο δημόσιος τομέας. Στο πλαίσιο αυτό, αναγνωρίζεται ότι οι αγοραστές του δημόσιου τομέα **δεν ενδιαφέρονται απλώς να αγοράσουν στη χαμηλότερη τιμή ή με την καλύτερη σχέση ποιότητας/τιμής**, αλλά και να διασφαλίσουν ότι οι δημόσιες συμβάσεις αποφέρουν κοινωνικά οφέλη και αποτρέπουν ή μετριάζουν τις δυσμενείς κοινωνικές επιπτώσεις κατά την εκτέλεση της σύμβασης. Πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τους επιδιωκόμενους κοινωνικούς στόχους καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας σύναψης συμβάσεων, υπό την προϋπόθεση ότι αυτοί δεν εισάγουν διακρίσεις και συνδέονται με το αντικείμενο της σύμβασης. Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, οι ΚΥΔΣ πρέπει να εκτελούνται σύμφωνα με τις οδηγίες του 2014 για τις δημόσιες συμβάσεις και τις αρχές που κατοχυρώνονται στη Συνθήκη ΕΕ και στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, καθώς και σε διεθνείς συμφωνίες, όπως η συμφωνία του ΠΟΕ περί δημοσίων συμβάσεων προμηθειών (ΣΔΣ) και οι διμερείς συμφωνίες ελεύθερων συναλλαγών με κεφάλαια για τις δημόσιες συμβάσεις, καθώς και η Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για τα δικαιώματα των ατόμων με αναπηρίες (UNCRPD).

Η προμήθεια αγαθών, υπηρεσιών και έργων προσβάσιμων από όλους, συμπεριλαμβανομένων των ατόμων με αναπηρία, αποτελεί θεμελιώδη πτυχή των ΚΥΔΣ και είναι υποχρεωτική στις δημόσιες συμβάσεις. Στο άρθρο 42 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ και στο άρθρο 60 παράγραφος 1 της οδηγίας 2014/25/ΕΚ αναφέρεται ότι: οι «τεχνικές προδιαγραφές καταρτίζονται με τρόπο ώστε να λαμβάνουν υπόψη τα κριτήρια προσβασιμότητας για άτομα με αναπηρίες ή τον σχεδιασμό για όλους τους χρήστες». Οι οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις απαιτούν, επίσης, τον αποκλεισμό των οικονομικών φορέων που έχουν καταδικαστεί τελεσίδικα για παιδική εργασία και άλλες μορφές εμπορίας ανθρώπων, ενώ η συμμόρφωση με τις θεμελιώδεις συμβάσεις της ΔΟΕ θα πρέπει να ελέγχεται από όλους τους αγοραστές του δημόσιου τομέα.

Ως εκ τούτου, έχει ζωτική σημασία οι αγοραστές του δημόσιου τομέα να μπορούν να αξιοποιήσουν πλήρως την ευελιξία των κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις, ώστε να διασφαλιστεί ότι οι πόροι αυτοί θα χρησιμοποιηθούν για την επίτευξη του μέγιστου δυνατού θετικού κοινωνικού και οικονομικού αντικτύπου για τις κοινότητές τους. Η

---

11. Βλ. και άρθρο 130§1, Ν. 4412/2016.

απομάκρυνση από τη λογική των χαμηλότερων τιμών και η εισαγωγή παραμέτρων σχετικά με την κοινωνική ενσωμάτωση, την ισότητα, τη δίκαιη και χωρίς αποκλεισμούς απασχόληση και τον ηθικό εφοδιασμό έχουν καίρια σημασία για τη μεγιστοποίηση του αποτελέσματος ανάκαμψης αυτών των πόρων.

Οι οργανώσεις της κοινωνικής οικονομίας και οι κοινωνικές επιχειρήσεις μπορούν να συμβάλουν στην παροχή των ευκαιριών απασχόλησης και κοινωνικής ένταξης που αναφέρονται ανωτέρω, παρέχοντας κοινωνικά οφέλη από τις δαπάνες σας. Για παράδειγμα, οι οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις παρέχουν το πεδίο για την προώθηση της κοινωνικής ένταξης μέσω της **κατ' αποκλειστικότητα ανάθεσης** συμβάσεων σε κοινωνικές επιχειρήσεις ένταξης στην εργασία ή σε φορείς που απασχολούν τουλάχιστον κατά 30 % άτομα με αναπηρία ή μειονεκτούντες εργαζομένους προστατευόμενα εργαστήρια. Ενθαρρύνουν επίσης τους αγοραστές του δημόσιου τομέα να εξετάσουν το ενδεχόμενο διαίρεσης των συμβάσεων σε τμήματα, τα οποία μπορεί να είναι πιο προσβάσιμα από οργανώσεις της κοινωνικής οικονομίας και κοινωνικές επιχειρήσεις.<sup>12</sup>

**4) Βασικά στοιχεία για τις ΚΥΔΣ:** Οι ΚΥΔΣ περνούν από διάφορα στάδια, τα οποία έχουν ως εξής:

- A) Οργανωτική στρατηγική για τις κοινωνικές αγορές,
- B) προσδιορισμός των αναγκών και σχεδιασμός των δημόσιων συμβάσεων,
- Γ) η διαδικασία σύναψης συμβάσεων και
- Δ) καθορισμός και εκτέλεση των όρων της σύμβασης.

Ακολουθούν κάποιες βασικές πληροφορίες για κάθε ένα από αυτά:

**A) Η οργανωτική στρατηγική για τις κοινωνικές αγορές** περιλαμβάνει συγκεκριμένα υποστάδια<sup>13</sup>:

i) Τοποθέτηση των ΚΥΔΣ στην ατζέντα: Με άλλα λόγια ανάδειξη των οφελών και των ευκαιριών που προσφέρουν οι ΚΥΔΣ και αντιμετώπιση των προκλήσεων και ανησυχιών που προκαλούν, π.χ., ανησυχίες των στελεχών και των αρμοδίων για τον

---

12. Βλ. Ανακοίνωση C(2021) 3573 final, σ. 8-9 και 15-17. Η νομοθεσία της ΕΕ επηρεάζει πολλαπλώς τις ΚΥΔΣ. Ενδεικτικά αναφέρονται: Οδηγία 2006/54/EK για την εφαρμογή της αρχής των ίσων ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών σε θέματα εργασίας και απασχόλησης. Κανονισμός 492/2011 που αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων στο εσωτερικό της Ένωσης. Οδηγία 2000/43 περί εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής τους καταγωγής. Οδηγία 2000/78 για τη διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία. Οδηγία 92/85 σχετικά με την εφαρμογή μέτρων που αποβλέπουν στη βελτίωση της υγείας και της ασφάλειας κατά την εργασία των εγκύων, λεχώνων και γαλουχουσών εργαζομένων. Οδηγία 2010/41/ΕΕ για την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών που ασκούν αυτοτελή επαγγελματική δραστηριότητα. Οδηγία 2008/104 περί της εργασίας μέσω εταιρείας προσωρινής απασχόλησης. Οδηγία 1999/70 σχετικά με τη συμφωνία πλαίσιο για την εργασία ορισμένου χρόνου που συνήφθη από τη CES, την UNICE και το CEEP. Τα τελευταία χρόνια οι Ευρωπαίοι κοινωνικοί εταίροι (συνδικαλιστικές οργανώσεις και οργανώσεις εργοδοτών) έχουν καταρτίσει αρκετούς οδηγούς ανά κλάδο για την εξασφάλιση της βέλτιστης αξίας, συχνά με την οικονομική υποστήριξη της Επιτροπής. Αφορούν υπηρεσίες τροφοδοσίας βάσει σύμβασης, ιδιωτικές υπηρεσίες ασφάλειας και υπηρεσίες βιομηχανικού καθαρισμού. Υπογραμμίζουν τα οφέλη της προμήθειας υπηρεσιών με βάση κριτήρια ποιότητας και την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά. Σχετικά παραδείγματα είναι ο Ευρωπαϊκός πυλώνας κοινωνικών δικαιωμάτων (2017 - καθορίζει αρχές για μια πιο δίκαιη και χωρίς αποκλεισμούς Ευρωπαϊκή Ένωση, θέτοντας τις κοινωνικές προτεραιότητες στο επίκεντρο της ευρωπαϊκής ατζέντας), η Οδηγία 2019/1152 για διαφανείς και προβλέψιμους όρους εργασίας, η Οδηγία 2019/1158 σχετικά με την ισορροπία μεταξύ επαγγελματικής και ιδιωτικής ζωής για τους γονείς και τους φροντιστές και η Οδηγία 2019/882 σχετικά με τις απαιτήσεις προσβασιμότητας προϊόντων και υπηρεσιών - ευρωπαϊκή πράξη για την προσβασιμότητα (ΕΠΠ).

13. Βλ. αναλυτικά Ανακοίνωση της Επιτροπής, «Κοινωνικές αγορές», ό.π., σ. 27-38.

προϋπολογισμό, το εκτιμώμενο πρόσθετο κόστος και τους πόρους που απαιτούνται για τις κοινωνικές αγορές.

ii) Καθορισμός των στόχων: Ξεκινάμε προσδιορίζοντας τους υφιστάμενους στόχους (π.χ., κοινωνική ένταξη), χαρτογραφούμε τις ήδη θεσπισμένες πολιτικές για τις δημόσιες συμβάσεις (π.χ., πολιτική για πράσινες ή βιώσιμες δημόσιες συμβάσεις) και προσδιορίζουμε ευκαιρίες ευθυγράμμισης των ΚΥΔΣ με τους εν λόγω στόχους. Έτσι εντοπίζουμε τους κοινωνικούς στόχους με τη μεγαλύτερη συνάφεια. Η σύνδεση στόχων ΚΥΔΣ με υφιστάμενες πολιτικές και προτεραιότητες συμβάλει στη νομιμοποίηση των αγορών κοινωνικού χαρακτήρα και αυξάνει την προσοχή και τους πόρους που διατίθενται για τις ΚΥΔΣ.

iii) Διαβουλεύσεις με ενδιαφερόμενα μέρη<sup>14</sup>: Η διαβούλευση είναι πολύτιμη σε όλα τα στάδια της χάραξης στρατηγικής, από την αρχική συμφωνία των γενικών στόχων έως τον καθορισμό επιμέρους στόχων, την εφαρμογή και την παρακολούθηση των ΚΥΔΣ. Μια οργανωτική προσέγγιση των ΚΥΔΣ είναι πειστική, μόνον εάν τα ενδιαφερόμενα μέρη κατανοούν τη φύση της πρόκλησης, τον ρόλο τους στη λύση και τον θετικό αντίκτυπο που μπορούν να έχουν οι ενέργειές τους.

iv) Εκτίμηση κινδύνων, ιεράρχηση συμβάσεων και καθορισμός στόχων: Λόγω των περιορισμένων πόρων των περισσότερων αγοραστών του δημόσιου τομέα, δεν είναι δυνατή η ταυτόχρονη αντιμετώπιση όλων των κοινωνικών ζητημάτων σε όλα τα προϊόντα και τις υπηρεσίες. Επιπλέον, δεν έχουν όλα τα προϊόντα και οι υπηρεσίες το ίδιο επίπεδο κοινωνικού αντικτύπου και κινδύνου. Ως εκ τούτου, μπορεί να έχει νόημα να δοθεί προτεραιότητα σε προμήθειες, όπου οι ΚΥΔΣ μπορούν να έχουν τον μεγαλύτερο αντίκτυπο στους κοινωνικούς στόχους που έχουμε ορίσει.

v) Ενσωμάτωση των ΚΥΔΣ στις διαδικασίες και τις πολιτικές σύναψης συμβάσεων: Λαμβάνονται υπόψη το νομικό, θεσμικό και κανονιστικό πλαίσιο, η δομή διαχείρισης, η ανάθεση αρμοδιοτήτων, η πρόσβαση σε εμπειρογνώσια και η διαθεσιμότητα επαγγελματικών ικανοτήτων και πόρων.

vi) Παρακολούθηση και επανεξέταση της προόδου: Σημαίνει τη συλλογή δεδομένων σχετικά με τις επιδόσεις των ΚΥΔΣ (δημιουργία συστήματος παρακολούθησης, που μετρά την πρόοδο προς την επίτευξη των στόχων και ποικίλλουν από απλές βάσεις δεδομένων έως εξειδικευμένα συστήματα ενσωματωμένα στις πλατφόρμες ηλεκτρονικών δημόσιων συμβάσεων) και την επανεξέταση και βελτίωση των ΚΥΔΣ. Έτσι διασφαλίζονται η πρόοδος προς την επίτευξη των στόχων και η επιθυμητή συμβολή των δράσεων στην επίτευξη των στόχων.

## **B) Προσδιορισμός των αναγκών και σχεδιασμός των δημόσιων συμβάσεων.<sup>15</sup>**

Περιλαμβάνει τα εξής υποστάδια:

i) Ο ρόλος της αξιολόγησης των αναγκών στις ΚΥΔΣ, με την οποία είναι δυνατό να εξοικονομηθούν χρήματα, καθώς και να δημιουργηθούν κοινωνικά οφέλη. Διασφαλίζεται η ύπαρξη πραγματικής ζήτησης για κάποια προμήθεια, προσδιορίζονται οι τρόποι ικανοποίησης αυτής της ανάγκης με τον πλέον υπεύθυνο από κοινωνική άποψη τρόπο και γίνεται δυνατή μια πιο ευέλικτη και δυναμικά οικονομικά αποδοτική απόκριση από την αγορά. Κατόπιν υπάρχει διαβούλευση με τους χρήστες της προμήθειας (οι χρήστες ενός προϊόντος, μιας υπηρεσίας ή ενός έργου συχνά δεν είναι οι ίδιοι άνθρωποι που το αγοράζουν) μέσω, π.χ., διαβουλεύσεων, ερωτηματολογίων, διαδικτυακής έρευνας, προσκλήσεων σε συνεδρίαση, επιδείξεις προμηθευτών κ.ο.κ. Τέλος, με βάση τις πληροφορίες που συγκεντρώθηκαν από τους χρήστες, συντάσσεται

14. Ενδιαφερόμενα μέρη είναι π.χ., οι εργαζόμενοι, η κοινωνία των πολιτών, οι κοινωνικοί εταίροι (οργανώσεις εργοδοτών - συνδικαλιστικές οργανώσεις) οι επιχειρήσεις κ.ο.κ..

15. Βλ. αναλυτικά Ανακοίνωση της Επιτροπής, «Κοινωνικές αγορές», ό.π., σ. 42-60.

μια δήλωση αναγκών, όπου περιγράφεται ο λόγος της αγοράς και λαμβάνονται υπόψη τυχόν εναλλακτικές λύσεις αντί της αγοράς.

ii) Διάλογος με την αγορά: Μέσω αυτού μπορεί να εντοπιστούν πιθανοί προσφέροντες και λύσεις με θετικό κοινωνικό αντίκτυπο, να συμβάλουμε στην ανάπτυξη ικανοτήτων στην αγορά για την κάλυψη κοινωνικών αναγκών και στον σχεδιασμό των διαδικασιών προμήθειας και σύναψης συμβάσεων, ώστε τα κοινωνικά κριτήρια να είναι συναφή, να συνδέονται με το αντικείμενο, να είναι εφικτά και να μην εισάγουν διακρίσεις, να μπορέσουν οι ενδιαφερόμενοι ανάδοχοι να υποβάλλουν προσφορές με ισχυρά κοινωνικά στοιχεία και να υπάρξει ανατροφοδότηση σ' αυτούς μετά τη διαδικασία. Διάλογος πρέπει να υπάρχει και κατά τη διάρκεια αλλά και μετά τη διαδικασία ανάθεσης. Έχει ιδιαίτερη σημασία να διεξάγεται με τρόπο, ώστε να μην δίνεται κάποιο αθέμιτο πλεονέκτημα σε κάποιο ανάδοχο ή να φέρνει σε μειονεκτική θέση έναν ή περισσότερους προμηθευτές, ενώ πρέπει να προστατεύονται τα πνευματικά δικαιώματα ή οι εμπορικά ευαίσθητες πληροφορίες ενός προμηθευτή.

iii) Επιλογή είδους σύμβασης: Πρέπει να επιλεγεί το μέγεθος και η διάρκεια της σύμβασης, αν θα διαιρεθεί σε τμήματα<sup>16</sup> και αν θα είναι συμφωνία-πλαίσιο<sup>17</sup> ή εφάπαξ σύμβαση.

iv) Επιλογή διαδικασίας: Υπάρχουν διάφορες εναλλακτικές, όπως η ανοικτή διαδικασία (μπορεί να υποβάλλει προσφορά οποιοσδήποτε προμηθευτής), η κλειστή διαδικασία (επιλέγονται τουλάχιστον 5 ανάδοχοι για να υποβάλουν προσφορές βάσει αντικειμενικών κριτηρίων), η ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση (επιλέγονται τουλάχιστον 3 ανάδοχοι για να υποβάλουν προσφορές βάσει αντικειμενικών κριτηρίων), ο ανταγωνιστικός διάλογος (επιλέγονται τουλάχιστον 3 υποψήφιοι για την παροχή λύσεων βάσει περιγραφής των απαιτήσεων του δημόσιου αναθέτοντα) και η σύμπραξη καινοτομίας (επιλέγονται τουλάχιστον 3 υποψήφιοι για την ανάπτυξη και την παροχή αγαθών ή υπηρεσιών που δεν υπάρχουν ακόμη στην αγορά, με χρήση μιας συμβατικής δομής διαδοχικών φάσεων).<sup>18</sup>

v) Καθορισμός και αμφισβήτηση προδιαγραφών: Οι προδιαγραφές μπορούν να καθορίσουν το πεδίο εφαρμογής των ΚΥΔΣ σε μια δεδομένη σύμβαση, καθώς και να επηρεάσουν το πεδίο του ανταγωνισμού, άρα είναι ζωτικής σημασίας να οριστούν σωστά. Ένας τρόπος για να γίνει αυτό είναι να δοθεί η δυνατότητα στα ενδιαφερόμενα μέρη να υποβάλουν τα σχόλιά τους για τα σχέδια των προδιαγραφών στο πλαίσιο της διαβούλευσης με την αγορά. Εξίσου χρήσιμη μπορεί να είναι και μια εσωτερική διαδικασία αμφισβήτησης προδιαγραφών.

vi) Χρήση προαιρετικών πεδίων στα τυποποιημένα έντυπα: Από τις 25/10/2023 οι αγοραστές του δημόσιου τομέα θα πρέπει να συμπληρώνουν τα νέα και επικαιροποιημένα τυποποιημένα έντυπα (ηλεκτρονικά έντυπα), τα οποία θα τους επιτρέπουν να παρέχουν πληροφορίες σχετικά με τη χρήση κοινωνικών παραμέτρων και κριτηρίων προσβασιμότητας στις δημόσιες συμβάσεις τους. Τα έντυπα θα περιλαμβάνουν προαιρετικό πεδίο, στο οποίο μπορεί να δηλωθεί ότι επιδιώκουμε έναν κοινωνικό στόχο μέσω της σύμβασης. Με τον τρόπο αυτό εξυπηρετείται η συλλογή

---

16. Η διαίρεση μιας σύμβασης σε τμήματα μπορεί να διασφαλίσει ότι μπορούν να συμμετέχουν και μικρότεροι φορείς της κοινωνικής οικονομίας (π.χ., κοινωνικές επιχειρήσεις), που πιθανώς δεν μπορούν να εκπληρώσουν όλες τις πτυχές μιας μεγάλης σύμβασης. Εννοείται ότι δεν πρέπει να περιορίζεται ο ανταγωνισμός, να μην καταστεί η εκτέλεση της σύμβασης υπερβολικά δύσκολη ή δαπανηρή, ή να υπονομεύεται η εκτέλεση της σύμβασης μέσω της ανάγκης συντονισμού των διαφόρων αναδόχων για τα τμήματα.

17. Η συμφωνία-πλαίσιο μπορεί να συναφθεί με έναν ή περισσότερους φορείς και καθιστά δυνατή την ανάθεση πολλαπλών συμβάσεων χωρίς την επανάληψη ολόκληρης της διαδικασίας.

18. Η οδηγία 2014/24/ΕΕ ορίζει ότι η ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση και ο ανταγωνιστικός διάλογος μπορούν να χρησιμοποιηθούν μόνο σε ειδικές περιπτώσεις

ακριβέστερων δεδομένων και στην ανάλυση της χρήσης των ΚΥΔΣ στη χώρα μας και σε ολόκληρη την ΕΕ. Σε αντίθεση με τα προηγούμενα τυποποιημένα έντυπα, σκοπός των ηλεκτρονικών εντύπων είναι να συμπληρώνονται αυτόματα, σε μεγάλο βαθμό, από τα συστήματα ηλεκτρονικών δημόσιων συμβάσεων, όχι από τους χρήστες, γεγονός που μειώνει σημαντικά τον διοικητικό φόρτο. Τα ηλεκτρονικά έντυπα μπορούν να προσαρμόζονται ανάλογα με τις εθνικές ανάγκες.

**Γ) Η διαδικασία σύναψης συμβάσεων.**<sup>19</sup> Αποτελείται από τα κάτωθι:

i) Ορισμός του αντικειμένου και καθορισμός σχετικών κανόνων: Ο καθορισμός του αντικειμένου της σύμβασης έχει θεμελιώδη σημασία για τον προσδιορισμό των σχετικών ευκαιριών εφαρμογής κοινωνικών κριτηρίων στο πλαίσιο της διαδικασίας υποβολής προσφορών. Συνήθως λαμβάνει τη μορφή σύντομης περιγραφής των αγαθών, υπηρεσιών ή έργων που σκοπεύουμε να αγοράσουμε. Λόγου χάρη, ζητείται να διαθέτουν οι προσφέροντες σήματα/πιστοποίηση τρίτων για όλα τα προϊόντα τους (και εκείνων που δεν αγοράζονται), ή να προσλαμβάνουν εργαζόμενους σε μειονεκτική θέση καθ' όλη τη διάρκεια των δραστηριοτήτων τους (όχι μόνο για τη συγκεκριμένη σύμβαση), ή να διαθέτουν συνολική πολιτική Εταιρικής Κοινωνικής Ευθύνης (ΕΚΕ), ή πριμοδοτούνται προσφέροντες που συμφωνούν να προβούν σε φιλανθρωπική δωρεά ή να στηρίζουν έργο που δεν σχετίζεται με την ανατεθείσα σύμβαση.

ii) Απλοποιημένο καθεστώς: Για ορισμένες υπηρεσίες —ιδιαίτερα εκείνες που αφορούν κοινωνικές, υγειονομικές, εκπαιδευτικές και κοινοτικές δραστηριότητες— ισχύουν χωριστοί κανόνες. Από τη φύση τους, οι υπηρεσίες αυτές έχουν γενικά περιορισμένο διασυνοριακό ενδιαφέρον, ενώ είναι οργανωμένες με διαφορετικούς τρόπους σε ολόκληρη την ΕΕ. Έτσι, θεσπίστηκε χωριστό «απλοποιημένο καθεστώς», όπου ισχύουν μόνο οι βασικές αρχές της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης και η απαίτηση δημοσίευσης προκήρυξης για τη σύμβαση και ανακοίνωσης της ανάθεσής της, ενώ οι διαδικασίες ανάθεσης είναι πιο ευέλικτες.<sup>20</sup>

iii) Αναθέσεις κατ' αποκλειστικότητα (μέγιστη διάρκεια 3 έτη): Τα κράτη μέλη μπορούν να παραχωρούν κατ' αποκλειστικότητα το δικαίωμα συμμετοχής σε διαδικασίες σύναψης συμβάσεων σε προστατευόμενα εργαστήρια και οικονομικούς φορείς που έχουν ως κύριο σκοπό την κοινωνική και επαγγελματική ένταξη ατόμων με αναπηρίες ή μειονεκτούντων ατόμων (τουλάχιστον το 30 % των εργαζομένων πρέπει να είναι τέτοια άτομα). Είναι επίσης δυνατή η κατ' αποκλειστικότητα ανάθεση ορισμένων μόνο τμημάτων μιας σύμβασης. Τα κράτη μέλη έχουν στη διάθεσή τους χωριστή δυνατότητα ανάθεσης κατ' αποκλειστικότητα για ορισμένες υπηρεσίες που καλύπτονται από το απλοποιημένο καθεστώς (π.χ., σε μια ΜΚΟ που προωθεί τον αλφαριθμητισμό και επιθυμεί να υποβάλει προσφορά για την παροχή μαθημάτων αλφαριθμητισμού ενηλίκων).<sup>21</sup>

iv) Τεχνικές προδιαγραφές: Εξηγείται επακριβώς στην αγορά τι ζητείται προς αγορά και μπορεί να περιλαμβάνουν κοινωνικές πτυχές, όταν αυτές αποτελούν ουσιώδες μέρος των παραδοτέων. Υπάρχουν διάφοροι τρόποι για τη διατύπωση των προδιαγραφών, π.χ., με τη χρήση αναγνωρισμένων ευρωπαϊκών, διεθνών ή εθνικών προτύπων, απαιτήσεων επιδόσεων ή λειτουργικών απαιτήσεων ή συνδυασμού των

19. Βλ. αναλυτικά Ανακοίνωση της Επιτροπής, «Κοινωνικές αγορές», ό.π., σ. 61-96.

20. Πλήρης κατάλογος καλυπτομένων υπηρεσιών βρίσκεται στις οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις ([http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/overview/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html)).

21. Στη χώρα μας έχουμε τις κατ' αποκλειστικότητα ανατιθέμενες συμβάσεις για την εργασιακή ένταξη – άρθρο 20 Ν. 4412/2016 και την εφαρμογή ειδικού καθεστώτος ανάθεσης για δημόσιες συμβάσεις με αντικείμενο κοινωνικές και άλλες ειδικές υπηρεσίες – άρθρα 5 και 107-110 Ν. 4412/2016.



προσεγγίσεων αυτών. Ισχύει κι εδώ όσα αναφέρθηκαν παραπάνω στο (i), δηλαδή ίση πρόσβαση, όχι εμπόδια, όχι πλεονεκτική ή μειονεκτική θέση.

v) Συμμόρφωση με το κοινωνικό και εργατικό δίκαιο και με τις συλλογικές συμβάσεις.<sup>22</sup>

vi) Κριτήρια αποκλεισμού<sup>23</sup>: Ορισμένοι φορείς δεν θα πρέπει να είναι επιλέξιμοι λόγω σοβαρών εγκληματικών ή αντιδεδοντολογικών πρακτικών. Επίσης οι τεκμηριωμένες παραβιάσεις της ΕΚΕ ή οι ελλειπείς προηγούμενες επιδόσεις μπορεί να αποτελούν λόγους αποκλεισμού. Οι λόγοι αποκλεισμού διακρίνονται σε δύο κατηγορίες: υποχρεωτικοί (που πρέπει να ισχύουν σε όλους τους διαγωνισμούς) και προαιρετικοί (το δημόσιο μπορεί να επιλέξει κάποιους, ή αυτό επιβάλλεται από την εθνική νομοθεσία).

vii) Κριτήρια επιλογής και ανάθεσης<sup>24</sup>: Τα κριτήρια επιλογής βοηθούν να εντοπίσουμε εκείνους που είναι οι πλέον κατάλληλοι για την εκπλήρωση των κοινωνικών πτυχών της σύμβασης, όπως οικονομική επάρκεια, αποδεδειγμένη ειδική πείρα στην αντιμετώπιση σχετικών με τη σύμβαση κοινωνικών ζητημάτων, επιτυχής ολοκλήρωση παρομοίων προηγούμενων συμβάσεων κ.ο.κ.). Τα κριτήρια ανάθεσης είναι η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά, αλλά και ευρύ φάσμα ποιοτικών και συναφών με το κόστος κριτηρίων. Οι κοινωνικές πτυχές είναι εντός κριτηρίων ανάθεσης, μαζί με την προσβασιμότητα και τον σχεδιασμό για όλους τους χρήστες. Τα κοινωνικά κριτήρια ανάθεσης εξυπηρετούν ως ισχυρό μήνυμα στην αγορά σχετικά με τη σημασία αυτών των πτυχών της σύμβασης.<sup>25</sup> Όσον αφορά στη διατύπωσή τους, ισχύουν οι ίδιες απαιτήσεις διαφάνειας όπως και για τα άλλα κριτήρια ανάθεσης.

viii) Αξιολόγηση προσφορών και επαλήθευση δεσμεύσεων: Ισχύουν πάντα οι αρχές της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης, πλην όμως υιοθετείται διαφορετική προσέγγιση όσον αφορά στη διαδικασία αξιολόγησης, π.χ., συμπερίληψη κοινωνικών εταίρων, εκπροσώπων χρηστών ή άλλων εμπειρογνομόνων στην επιτροπή αξιολόγησης (αν δεν υπάρχει σύγκρουση συμφερόντων). Σε όλες τις διαδικασίες που υπάρχουν κοινωνικά κριτήρια, πρέπει να επαληθεύονται οι ισχυρισμοί των προσφερόντων, π.χ., μέσω χρήσης πιστοποιήσεων και σημάτων τρίτων.<sup>26</sup>

Αν υπάρχουν ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές, πρέπει να διερευνώνται και να ζητώνται εξηγήσεις από τον προσφέροντα σχετικά με την τιμολόγησή της. Κυρίως ελέγχεται μια τιμολόγηση που δεν φαίνεται να καλύπτει το βασικό κόστος της εκπλήρωσης των απαιτήσεων του διαγωνισμού, ή είναι σημαντικά χαμηλότερη από το μέσο κόστος άλλων προσφορών ή από την προσφορά με την αμέσως επόμενη χαμηλότερη τιμή. Μπορεί να ζητηθεί από τον προσφέροντα να επιβεβαιώσει τη συμμόρφωσή του με την ισχύουσα κοινωνική και εργατική νομοθεσία και τις

22. Βλ. και άρθρο 130§1, Ν. 4412/2016.

23. Βλ. και άρθρα 73 και 74, Ν. 4412/2016.

24Βλ. και άρθρα 75, 76, 77 και 86, Ν. 4412/2016.

25. Το άρθρο 130§2, 3 του Ν. 4412/2016 μιλά για ειδικούς όρους εκτέλεσης, που μπορούν να περιλαμβάνουν οικονομικές, περιβαλλοντικές, κοινωνικές παραμέτρους ή παραμέτρους που αφορούν την καινοτομία και την απασχόληση. Οι κοινωνικές παράμετροι αφορούν κυρίως: α) την απασχόληση εργαζομένων που ανήκουν σε ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού κατά την έννοια του άρθρου 1§4 του ν. 4019/2011 (για την ΚΑΛΟ), β) τη διευκόλυνση της κοινωνικής ή/και εργασιακής ένταξης ατόμων που προέρχονται από ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού, γ) την καταπολέμηση των διακρίσεων ή/και δ) την προαγωγή της ισότητας ανδρών και γυναικών. Πέραν αυτού βλέπουμε την παρουσία «κοινωνικών ρητρών» στις δημόσιες συμβάσεις στο άρθρο 18, Ν. 4412/2016.

26. Βλ. και άρθρο 56, Ν. 4412/2016.

συλλογικές συμβάσεις, όπως ορίζεται στην «κοινωνική και περιβαλλοντική ρήτρα».<sup>27</sup> Σε περίπτωση μη συμμόρφωσης, η προσφορά πρέπει να απορρίπτεται. Εάν μια προσφορά είναι ασυνήθιστα χαμηλή επειδή ο προσφέρων έχει λάβει κρατική ενίσχυση, η προσφορά μπορεί να απορριφθεί αποκλειστικά για τον λόγο αυτόν, μόνο μετά από διαβούλευση με τον προσφέροντα, εάν δεν είναι σε θέση να αποδείξει, εντός επαρκούς προθεσμίας, ότι η εν λόγω ενίσχυση ήταν σύμφωνη με την εσωτερική αγορά. Το φαινόμενο ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών παρατηρείται κυρίως σε προσφορές από χώρες εκτός της ΕΕ.

**Δ) Καθορισμός και εκτέλεση των όρων της σύμβασης.**<sup>28</sup> Παρατηρούμε τις παρακάτω πτυχές:

i) Υλοποίηση των δεσμεύσεων για τις ΚΥΔΣ: Είναι σημαντικό να εφιστάται η προσοχή των προσφερόντων στις κοινωνικές προϋποθέσεις που περιλαμβάνονται στη σύμβαση, στην παρακολούθηση που θα διενεργείται και στις συνέπειες της μη συμμόρφωσης. Γι' αυτό κατά τη διάρκεια της διαδικασίας υποβολής προσφορών, συμπεριλαμβάνονται προτεινόμενοι όροι σύμβασης στα έγγραφα της προμήθειας υπό μορφή σχεδίου και οι προσφέροντες καλούνται να υποβάλουν παρατηρήσεις ή επισημάνσεις στους όρους. Πρέπει να είμαστε βέβαιοι ότι οι προσφέροντες μπορούν να εκπληρώσουν τυχόν ειδικές κοινωνικές πτυχές της σύμβασης, και ότι οι όροι αυτοί τηρούνται και από τυχόν υπεργολάβους. Τελικό βήμα για την υλοποίηση των δεσμεύσεων στο πλαίσιο των ΚΥΔΣ είναι να διασφαλιστεί ότι οι άμεσα εμπλεκόμενοι στην εκτέλεση της σύμβασης —και από τις δύο πλευρές— γνωρίζουν τις κοινωνικές ρήτρες.

ii) Όροι εκτέλεσης της σύμβασης: Για να είναι αποτελεσματικοί οι όροι εκτέλεσης της σύμβασης, θα πρέπει να είναι διατυπωμένοι με σαφήνεια, χωρίς περιττή νομική ορολογία, να είναι επαρκώς συγκεκριμένοι, με καθορισμένα χρονοδιαγράμματα και παραδοτέα, να ανατίθενται σε συγκεκριμένο μέρος ή άτομο και να συνοδεύονται από κατάλληλα μέσα έννομης προστασίας σε περίπτωση μη εκτέλεσης, όπως χρηματικές ποινές ή διορθωτικά μέτρα.

iii) Παρακολούθηση της συμμόρφωσης: Η σύμβαση πρέπει οπωσδήποτε να προβλέπει επίσημους μηχανισμούς για την παρακολούθηση της συμμόρφωσης του αναδόχου. Η κατάλληλη μορφή παρακολούθησης θα εξαρτηθεί από διάφορους παράγοντες, όπως τη φύση των κοινωνικών ρητρών, π.χ. αν αφορούν την αλυσίδα εφοδιασμού ή τους τελικούς χρήστες, την εμπειρία και των δύο μερών στην εφαρμογή αυτών των ρητρών, το επίπεδο εμπιστοσύνης και επικοινωνίας μεταξύ των μερών, τους πόρους και την ικανότητα αποτελεσματικής παρακολούθησης των επιδόσεων και τη διαθεσιμότητα κατάλληλων τρίτων μερών που θα συνδράμουν στην παρακολούθηση. Αν υπάρξει τυχόν υπεργολαβία, η σύμβαση διασφαλίζει ότι οι κοινωνικές υποχρεώσεις τηρούνται από τους υπεργολάβους, ότι υπάρχει συνεχής συμμόρφωση με αυτές, ότι οι υπεργολάβοι φέρουν αυτοτελή ευθύνη, ενώ πρέπει να προβλέπονται όροι που υποχρεώνουν τον κύριο ανάδοχο να αναφέρει την εκ μέρους του έγκαιρη πληρωμή των υπεργολάβων.

iv) Αντιμετώπιση προβλημάτων: πρέπει στη σύμβαση να προβλέπονται εργαλεία που θα αντιμετωπίζουν τυχόν προβλήματα που ανακύπτουν κατά την εκτέλεσή της, όπως, λόγου χάρι, κλήση του αναδόχου για εξηγήσεις και απάντησή του εντός καθορισμένου χρονικού διαστήματος, εξέταση και προσπάθεια επίλυσης του προβλήματος σε ανώτερο επίπεδο (Γενικός Γραμματέας Υπουργείου-Διοικητικό Συμβούλιο, διαμεσολάβηση), χρηματικές ποινές, σύντμηση της διάρκειας της

27. Άρθρο 18 παράγραφος 2 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ, άρθρο 36 παράγραφος 2 της οδηγίας 2014/25/ΕΕ και άρθρο 30 παράγραφος 3 της οδηγίας 2014/23/ΕΕ.

28. Βλ. αναλυτικά Ανακοίνωση της Επιτροπής, «Κοινωνικές αγορές», ό.π., σ. 97-115.

σύμβασης και καταγγελία, όταν διαπιστώνεται ότι ίσχυε ένας από τους λόγους υποχρεωτικού αποκλεισμού του αναδόχου τη στιγμή της ανάθεσης της σύμβασης. Οι δυνατότητες αυτές πρέπει να ισχύουν και σε περίπτωση παραβίασης και άλλων κοινωνικών ρητρών. Επίσης, μπορεί να προβλέπεται η ανάθεση της σύμβασης σε άλλον προσφέροντα που πληροί τα κριτήρια και όποια άλλα μέσα έννομης προστασίας είναι διαθέσιμα βάσει της εθνικής νομοθεσίας.

Είναι σημαντικό να τονίσουμε ότι για να είναι επιτυχείς οι ΚΥΔΣ, οι αγοραστές του δημόσιου τομέα πρέπει να διδαχθούν από τη δική τους εμπειρία και από την εμπειρία των άλλων. Αυτό μπορεί να γίνει μόνο όταν τα αποτελέσματα των ΚΥΔΣ — συμπεριλαμβανομένων των περιπτώσεων στις οποίες έχουν ανακύψει προβλήματα— τεκμηριώνονται και κοινοποιούνται. Πρέπει να υπάρχει διοργάνωση εκδηλώσεων, συμμετοχή σε εθνικά ή ευρωπαϊκά δίκτυα και έργα, δημοσίευση εκθέσεων ή περιπτώσιολογικών μελετών, ανατροφοδότηση από χρήστες για τον τρόπο με τον οποίο η σύμβαση κάλυψε συνολικά τις ανάγκες τους και για το αν τα μέτρα που ελήφθησαν για την αντιμετώπισή τους ήταν επαρκή. Η αξιολόγηση των ΚΥΔΣ, είτε πραγματοποιείται επίσημα είτε ανεπίσημα, δημιουργεί μια βάση αναφοράς για μελλοντικές συμβάσεις. Η επικοινωνία και ο διαμοιρασμός εμπειριών είναι ο βασικός τρόπος να εκμεταλλεύεται κάθε κράτος μέλος τις καλές πρακτικές που αναπτύσσονται στα υπόλοιπα για τις ΚΥΔΣ.

**5) Παράδειγμα ΚΥΔΣ:**<sup>29</sup> Προκειμένου να καταδειχθεί η σημασία των ΚΥΔΣ είναι απαραίτητο να αποτυπωθεί ένα παράδειγμα. Στην Καταλωνία (Ισπανία) συνήφθη μια νέα συμφωνία πλαίσιο για κοινωνικά υπεύθυνες και φιλικές προς το περιβάλλον υπηρεσίες καθαρισμού για τα διοικητικά της κτίρια σε έξι περιοχές με αμοιβή 5.000.000 ευρώ, που θα παρέχονταν από ειδικά κέντρα απασχόλησης και εταιρείες επανένταξης, τα οποία παρείχαν στους εργαζομένους με αναπηρία ανταποδοτική απασχόληση και διευκόλυναν την πρόσβασή τους στην αγορά εργασίας. Ο διαγωνισμός περιλάμβανε επίσης υποχρεωτικές περιβαλλοντικές απαιτήσεις. Μέχρι τον Οκτώβριο του 2019, είχαν συναφθεί 187 συμβάσεις, που αντιπροσώπευαν συνολικό ποσό άνω των 51.000.000 ευρώ.

Άλλοι προβληματισμοί που απασχόλησαν τους αναθέτοντες ήταν:

α) Κοινωνικά κριτήρια απονομής (που καλύπτουν πτυχές της επαγγελματικής υγείας και ασφάλειας, μέτρα για την ισότητα των φύλων, μέτρα για την προώθηση της ισορροπίας μεταξύ επαγγελματικής και προσωπικής ζωής, εκπαίδευση εργαζομένων και περιορισμοί σε επικίνδυνες ουσίες στα κλωστοϋφαντουργικά προϊόντα των στολών).

β) Τήρηση όρων συλλογικής σύμβασης εργασίας.

γ) Αξιολόγηση της ύπαρξης ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών.

Συστάθηκε ειδική Επιτροπή Παρακολούθησης όσον αφορά στην εκτέλεση των συμβάσεων και εξήχθησαν χρήσιμα συμπεράσματα για το μέλλον, όπως π.χ., ότι η παρακολούθηση είναι μεν σημαντική, αλλά απαιτεί προσωπικό και οικονομικούς πόρους, τους οποίους η αναθέτουσα αρχή πρέπει να λάβει υπόψη και να προγραμματίσει εκ των προτέρων και ότι οι κατάλληλες κυρώσεις για μη συμμόρφωση θα πρέπει οπωσδήποτε να περιλαμβάνονται στη σύμβαση και να μην αρκούμαστε στις προβλέψεις της εθνικής νομοθεσίας.

---

29. Επιτυχημένα παραδείγματα ΚΥΣΔ μπορούν να αντληθούν από την έκδοση της Επιτροπής, «Making Socially Responsible Public Procurement Work: 71 Good Practice Cases», ό.π.. Εδώ ενδεικτικά θα αναφερθούμε σε ένα μόνο απ' αυτά.

**6) ΤΕΛΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ:** 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.

Το πιο σημαντικό στοιχείο, όμως, είναι η αλλαγή νοοτροπίας των αγοραστών του δημοσίου τομέα, ιδιαίτερα σε χώρες όπως η Ελλάδα. Οι ΚΥΔΣ σηματοδοτούν μεταξύ άλλων παραγόντων τη λογική της μετάβασης από το κράτος πρόνοιας (welfare state) στην «κοινωνία της πρόνοιας» (welfare society) λόγω της έντονης και αποτελεσματικής επιρροής της κοινωνίας των πολιτών. Η άποψη πως πολιτική είναι «ό,τι αφορά το κράτος» είναι υπό πολλές έννοιες η παραδοσιακή άποψη του κλάδου, που αντανακλάται στην τάση της ακαδημαϊκής μελέτης να επικεντρώνεται στο προσω-πικό και στο μηχανισμό της κυβέρνησης. Η μελέτη της πολιτικής είναι στην ουσία η μελέτη της κυβέρνησης.

Η θεώρηση αυτή είναι εξαιρετικά περιορισμένη, γιατί αν η πολιτική ασκείται σε υπουργικά γραφεία, κοινοβουλευτικές αίθουσες, κυβερνητικά κλιμάκια και τα συναφή, και μ' αυτήν ασχολείται μία περιορισμένη και συγκεκριμένη ομάδα ανθρώπων, κυρίως πολιτικοί, δημόσιοι υπάλληλοι και εκπρόσωποι ομάδων συμφερόντων, αυτό σημαίνει ότι η πλειονότητα των ανθρώπων, των θεσμών και των κοινωνικών δραστηριοτήτων **μπορούν να θεωρηθούν ως «εκτός πολιτικής»**. Επιπλέον, αγνοείται η αυξανόμενη σημασία διεθνών ή παγκόσμιων επιρροών στη σύγχρονη ζωή (π.χ., επίδραση υπερεθνικής τεχνολογίας, πολυεθνικών εταιρειών).

Οι ΚΥΔΣ είναι εύγλωττο δείγμα ότι η άποψη αυτή θα αποτελεί σύντομα αναχρονισμό. Όλο και περισσότεροι συμφωνούν πλέον ότι η διοίκηση περίπλοκων κοινωνιών είναι ένα έργο που δεν εκτελείται πλέον μόνο από την κυβέρνηση, αλλά απαιτεί τη συμμετοχή σφμάτων από ένα ευρύ φάσμα του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα. Αυτό αντανακλάται στην ιδέα ότι η κυβέρνηση αντικαθίσταται από τη «διακυβέρνηση» με τη συμμετοχή και άλλων ενδιαφερομένων (stakeholders) με προεξάρχουσες τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών. Οι ΚΥΔΣ σηματοδοτούν ξεκάθαρα τη μετάβαση από την κυβέρνηση στη διακυβέρνηση.