



«Σχολή θετικών επιστημών και τεχνολογίας»

«Διαχείριση και Τεχνολογία Ποιότητας»

Διπλωματική Εργασία

«Μελέτη Διακινδύνευσης στις Δημόσιες Συμβάσεις Προμηθειών  
και Υπηρεσιών»

Ελισάβετ – Μπετίνα Βραχάτη

Επιβλέπουσα καθηγήτρια: Δρ. Όλγα Ανεζίρη

Β' Επιβλέπων: Δρ. Ιωάννης Τριανταφύλλου

Αθήνα, Μάιος 2024

Η παρούσα εργασία αποτελεί πνευματική ιδιοκτησία του/της φοιτητή/φοιτήτριας («συγγραφέας/δημιουργός») που την εκπόνησε. Στο πλαίσιο της πολιτικής ανοικτής πρόσβασης ο συγγραφέας/δημιουργός εκχωρεί στο ΕΑΠ, μη αποκλειστική άδεια χρήσης του δικαιώματος αναπαραγωγής, προσαρμογής, δημόσιου δανεισμού, παρουσίασης στο κοινό και ψηφιακής διάχυσής τους διεθνώς, σε ηλεκτρονική μορφή και σε οποιοδήποτε μέσο, για διδακτικούς και ερευνητικούς σκοπούς, άνευ ανταλλάγματος και για όλο το χρόνο διάρκειας των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας. Η ανοικτή πρόσβαση στο πλήρες κείμενο για μελέτη και ανάγνωση δεν σημαίνει καθ' οιονδήποτε τρόπο παραχώρηση δικαιωμάτων διανοητικής ιδιοκτησίας του συγγραφέα/δημιουργού ούτε επιτρέπει την αναπαραγωγή, αναδημοσίευση, αντιγραφή, αποθήκευση, πώληση, εμπορική χρήση, μετάδοση, διανομή, έκδοση, εκτέλεση, «μεταφόρτωση» (downloading), «ανάρτηση» (uploading), μετάφραση, τροποποίηση με οποιονδήποτε τρόπο, τμηματικά ή περιληπτικά της εργασίας, χωρίς τη ρητή προηγούμενη έγγραφη συναίνεση του συγγραφέα/δημιουργού. Ο συγγραφέας/δημιουργός διατηρεί το σύνολο των ηθικών και περιουσιακών του δικαιωμάτων.



«Μελέτη Διακινδύνευσης στις Δημόσιες Συμβάσεις Προμηθειών  
και Υπηρεσιών»

Ελισάβετ – Μπετίνα Βραχάτη

Επιτροπή Επίβλεψης Διπλωματικής Εργασίας

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια:

Όλγα Ανεζίρη

Συν-Επιβλέπων Καθηγητής:

Ιωάννης Τριανταφύλλου

Αθήνα, Μάιος 2024

*«Στην οικογένειά μου, για τον χρόνο που της στέρησα»*

## Περίληψη

Οι δημόσιες συμβάσεις αγαθών και υπηρεσιών αποτελούν σημαντικό πυλώνα της Δημόσιας Διοίκησης για την άσκηση των δημοσίων πολιτικών και την παροχή υπηρεσιών στους πολίτες και επιχειρήσεις και βασικό παράγοντα της οικονομικής ανάπτυξης. Κατά το παρελθόν, ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων στην Ελλάδα παρουσίασε παθογένειες στις οποίες έχει επέλθει σημαντική πρόοδος τόσο μέσω του ρόλου της Ενιαίας Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων όσο και με την υιοθέτηση εθνικής στρατηγικής στις δημόσιες συμβάσεις με σκοπό την απλούστευση των διαδικασιών, την ενθάρρυνση του ανταγωνισμού και την επίτευξη της βέλτιστης σχέσης ποιότητας – τιμής μέσα σε ένα πλαίσιο διαφάνειας. Η αντίστοιχη ευρωπαϊκή στρατηγική εστιάζει στην προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης, την ανταγωνιστικότητα και την καινοτομία.

Οι δημόσιες συμβάσεις καλούνται να αντιμετωπίσουν ποικίλους κινδύνους σε διάφορους τομείς. Η μελέτη διακινδύνευσης με τα εργαλεία και τις τεχνικές που παρέχει, βοηθά στον εντοπισμό, στην αξιολόγηση, στην παρακολούθηση και στην αντιμετώπιση των κινδύνων αυτών προκειμένου να διασφαλιστεί η επιτυχία των δημοσίων συμβάσεων.

Η παρούσα εργασία εστιάζει στους κινδύνους που εντοπίζονται κατά τις διαδικασίες των προμηθειών. Στόχος είναι η αξιολόγηση, από έμπειρα στελέχη των δημοσίων προμηθειών, των κινδύνων ως προς την σοβαρότητα των επιπτώσεων τους και την πιθανότητα να συμβούν, στις τρεις φάσεις του κύκλου μιας προμήθειας – στη φάση του σχεδιασμού, της κυρίως διαγωνιστικής διαδικασίας και της εκτέλεσης της Σύμβασης. Κατασκευάζεται μια μήτρα διακινδύνευσης ανά φάση και καταλήγει στην αξιολόγηση της διακινδύνευσης με προτάσεις διορθωτικών ενεργειών για τους παράγοντες που δύναται να θέσουν σε κίνδυνο την επιτυχία μιας δημόσιας σύμβασης. Παρέχεται έτσι μια ρεαλιστική αποτίμηση της υφιστάμενης κατάστασης που μπορεί να αποτελέσει τη βάση για βελτίωση της κατάστασης στο άμεσο μέλλον.

## Λέξεις – Κλειδιά

Δημόσιες συμβάσεις, μελέτη διακινδύνευσης, προμήθειες, υπηρεσίες

## «Risk assessment in public procurement of goods and services»

«Elisavet – Mpetina Vrachati»

**Abstract**

Public procurement of goods and services constitutes a significant pillar of Public Administration for the implementation of public policies and the provision of services to citizens and businesses, as well as a key factor in economic development. In the past, the public procurement sector in Greece has faced challenges. Significant progress has been shown through the role of the Single Public Procurement Authority and the adoption of a national strategy for public procurement which aims to simplify procedures, encourage competition, and achieve the best value for money through a framework of transparency. The European strategy in public procurement, focuses on promoting economic development, enhance competitiveness, and drive innovation.

Public contracts are facing various risks. Risk assessment, using the tools and techniques provided, helps in identifying, assessing, monitoring, and addressing these risks to ensure the success of public contracts.

This dissertation focuses on the risks identified during procurement processes. The objective is to evaluate, by experienced public procurement professionals, the risks regarding their severity and likelihood of occurrence in the three phases of a procurement cycle – pre-tendering phase, tendering, and post tendering phase. A risk assessment matrix is constructed for each phase, leading to the risk assessment. accompanied by suggested corrective measures for those factors that undermine the success of a public contract. This provides a realistic assessment of the current situation, serving as a basis for improving the situation in the near future.

**Keywords**

Risk assessment, public sector, procurement.

## Περιεχόμενα

Περίληψη.....	v
Abstract .....	vi
Περιεχόμενα .....	vii
Κατάλογος Εικόνων / Σχημάτων .....	viii
Κατάλογος Πινάκων .....	ix
Συντομογραφίες & Ακρωνύμια.....	x
1. Εισαγωγή.....	1
1.1 Σκοπός και Μεθοδολογία Ανάλυσης .....	2
1.2 Δομή της εργασίας .....	3
2. Δημόσιες Προμήθειες Αγαθών και Υπηρεσιών.....	5
2.1 Διαδικασίες Δημοσίων Συμβάσεων Προμηθειών και Υπηρεσιών .....	7
2.1.1 Προμήθειες ήσσονος αξίας (άρθρο 117Α του ν. 4412/2016) .....	9
2.1.2 Απευθείας Αναθέσεις (άρθρο 118 του ν. 4412/2016).....	9
2.1.3 Ανοιχτή διαδικασία (άρθρο 27 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ).....	10
2.1.4 Κλειστή Διαδικασία (άρθρο 28 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ).....	11
2.1.5. Άλλες Διαδικασίες Δημοσίων Συμβάσεων .....	12
2.2. Πληροφοριακά Συστήματα στις Δημόσιες Προμήθειες .....	13
2.2.1 Πρόγραμμα ΔΙΑΥΓΕΙΑ .....	14
2.2.2 Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ).....	15
2.2.3 Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΣΗΔΗΣ) .....	17
2.3 Ενδιαφερόμενη μέρη .....	18
2.4 Διαδικασία ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων προμηθειών και υπηρεσιών.....	19
Κεφάλαιο 3: Διακινδύνευση .....	22
3.1. Ορισμοί .....	22
3.2. Αρχές διαχείρισης της διακινδύνευσης.....	23
3.3. Πλαίσιο Διαχείρισης της Διακινδύνευσης .....	24
3.4 Διεργασία διαχείρισης της διακινδύνευσης .....	25
3.5. Μέθοδοι και τεχνικές διαχείρισης της διακινδύνευσης .....	28
4. Μελέτη Διακινδύνευσης στις Δημόσιες Συμβάσεις Προμηθειών και Υπηρεσιών.....	37
4.1 Βιβλιογραφική ανασκόπηση .....	39
4.2 Μεθοδολογία.....	51
4.3 Συλλογή δεδομένων και αξιολόγηση .....	56
5. Συμπεράσματα .....	108
Βιβλιογραφία.....	112
Παράρτημα Α: «Ερωτηματολόγιο συλλογής δεδομένων» .....	117

## Κατάλογος Εικόνων / Σχημάτων

Εικόνα 2.1: Πλήθος και αξία συμβάσεων ανά είδος διαδικασίας (2022) .....	13
Εικόνα 2.2: Στατιστικά Προγράμματος ΔΙΑΥΓΕΙΑ .....	14
Εικόνα 2.3: Στατιστικά ΚΗΜΔΗΣ 2023 .....	16
Εικόνα 2.4: Σχηματική απεικόνιση διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων. ....	21
Σχήμα 3.1: Αρχές διαχείρισης διακινδύνευσης .....	23
Σχήμα 3.2: Πλαίσιο διαχείρισης διακινδύνευσης .....	25
Σχήμα 3.3: Διαδικασία διαχείρισης της διακινδύνευσης .....	26
Σχήμα 4.1: Προγραμματισμός εκπαίδευσης .....	58
Σχήμα 4.2: Κατανομή συμμετεχόντων ανάλογα το φύλο .....	62
Σχήμα 4.3: Κατανομή συμμετεχόντων ανάλογα την ηλικία .....	63
Σχήμα 4.4: Κατανομή συμμετεχόντων ανάλογα το επίπεδο σπουδών .....	63
Σχήμα 4.5: Κατανομή συμμετεχόντων ανάλογα την εμπειρία .....	64
Σχήμα 4.6: Κατανομή απαντήσεων σχετικά με τη διαπίστευση ISO στις προμήθειες.....	65
Σχήμα 4.7: Προγραμματισμός εκπαίδευσης από την πλευρά των συμμετεχόντων υπαλλήλων .....	66
Σχήμα 4.8: Είδη διαδικασίας με τις οποίες έχουν ασχοληθεί οι συμμετέχοντες .....	67
Σχήμα 4.9: Χρόνος ολοκλήρωσης διαγωνιστικών διαδικασιών. ....	69
Σχήμα 4.10: Λόγοι καθυστέρησης διαγωνιστικών διαδικασιών .....	70
Σχήμα 4.11: Διαγράμματα Συχνότητας κινδύνων Α φάσης.....	83
Σχήμα 4.12: Διαγράμματα Συχνότητας κινδύνων Β φάσης.....	90
Σχήμα 4.13: Διαγράμματα Συχνότητας κινδύνων Γ φάσης .....	95
Σχήμα 4.14: Αξιολόγηση κρισιμότητας φάσεων .....	105



## Κατάλογος Πινάκων

Πίνακας 2.1: Όρια δημοσίων συμβάσεων.....	8
Πίνακας 2.2: Πλήθος και αξία συμβάσεων ανά τύπο σύμβασης (2022) .....	12
Πίνακας 2.3: Στατιστικά ΚΗΜΔΗΣ 2023 .....	16
Πίνακας 2.4: Στατιστικά ΕΣΗΔΗΣ 2023 .....	18
Πίνακας 2.5: Ενδιαφερόμενα μέρη δημοσίων συμβάσεων.....	19
Πίνακας 2.6: Κύκλος Ζωής της Δημόσιας σύμβασης.....	21
Πίνακας 3.1: Μήτρα συνέπειας / πιθανότητας.....	33
Πίνακας 3.2: Διαβάθμιση Διακινδύνευσης .....	33
Πίνακας 4.1: Συνοπτική παρουσίαση Β ενότητας ερωτηματολογίου.....	55
Πίνακας 4.2: Επεξήγηση κλίμακας σοβαρότητας και πιθανότητας κινδύνων.....	55
Πίνακας 4.3: Πίνακας Σοβαρότητας κινδύνων Α' φάσης.....	73
Πίνακας 4.4: Πίνακας Πιθανότητας κινδύνων Α' φάσης .....	75
Πίνακας 4.5: Πίνακας Σοβαρότητας κινδύνων Β' φάσης.....	76
Πίνακας 4.6: Πίνακας Πιθανότητας κινδύνων Β' φάσης.....	78
Πίνακας 4.7: Πίνακας Σοβαρότητας κινδύνων Γ' φάσης .....	80
Πίνακας 4.8: Πίνακας Πιθανότητας κινδύνων Γ' φάσης.....	82
Πίνακας 4.9: Μήτρα Διακινδύνευσης Α' φάσης.....	86
Πίνακας 4.10: Μήτρα Διακινδύνευσης Β' φάσης.....	92
Πίνακας 4.11: Μήτρα Διακινδύνευσης Γ' φάσης.....	98
Πίνακας 4.12: Αξιολόγησης Διακινδύνευσης.....	105

## Συντομογραφίες & Ακρωνύμια

ΑΑ	Αναθέτουσα Αρχή
ΑΔΑ	Αριθμός Διαδικτυακής Ανάρτησης
ΑΔΑΜ	Αριθμός Διαδικτυακής Ανάρτησης Μητρώου
ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΑΕΠΠ	Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών
ΓΓΠΣ	Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων
ΕΕΕΣ	Ενιαίο Ευρωπαϊκό Έγγραφο Σύμβασης
ΕΑΑΔΗΣΥ	Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΚΔΔΑ	Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης
ΕΠΑ	Εθνικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης
ΕΣΗΔΗΣ	Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων
ΕΣΠΑ	Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς
ΙΝΕΠ	Ινστιτούτο Επιμόρφωσης
ΚΗΜΔΗΣ	Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων
ΚΚΑ	Κεντρικές Κυβερνητικές Αρχές, κατά την έννοια του άρθρου 2 παρ. 1 περίπτωση 2 του ν.4412/2016, νοούνται οι αναθέτουσες αρχές που περιλαμβάνονται στο Παράρτημα Ι του Προσαρτήματος Α του ν.4412/2016.
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΜΔΕ	Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία
Μη ΚΚΑ	Μη Κεντρικές Αναθέτουσες Αρχές, κατά την έννοια του άρθρου 2 παρ. 1 περίπτωση 3 του ν. 4412/2016, νοούνται όλες οι αναθέτουσες αρχές που δεν είναι ΚΚΑ.
ΜμΕ	Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΟΔΕ	Ομάδα Διοίκησης Έργου
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΦ	Οικονομικός Φορέας
ΣΔΙΤ	Σύμπραξη Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα
ΤΠ	Τεχνολογίες Πληροφορικής
ΤΠΕ	Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης
ΦΠΑ	Φόρος Προστιθέμενης Αξίας
TED	Tenders Electronic Daily

## 1. Εισαγωγή

Οι δημόσιες συμβάσεις συνιστούν σημαντικό μέρος του ακαθάριστου προϊόντος κάθε χώρας και η διαχείρισή τους αποτελεί έναν από τους βασικούς πυλώνες για την παροχή δημοσίων υπηρεσιών αλλά και την οικονομική ανάπτυξη. Ο ρόλος που διαδραματίζουν στην βελτίωση του επιπέδου ζωής των πολιτών της χώρας είναι εξίσου σημαντικός. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο η στρατηγική στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων είναι εστιασμένη στη βελτίωση των διαδικασιών για την καλύτερη επένδυση του δημόσιου χρήματος, την διαφάνεια των διαδικασιών, την οικονομική ανάπτυξη των κρατών μελών, στην ενίσχυση της συμμετοχής των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, την ανταγωνιστικότητα, και την καινοτομία.

Από την πλευρά της δημόσιας διοίκησης αυτό που απαιτείται είναι η ορθολογική χρήση των πόρων, η συμμόρφωση με τις διαδικασίες και η καλύτερη διαχείριση του δημόσιου χρήματος. Στο πλαίσιο της διασφάλισης της συμμόρφωσης με το κοινοτικό δίκαιο, οι νέες οδηγίες ενσωματώνονται στο δίκαιο κάθε κράτους μέλους της ΕΕ και παρέχουν ευέλικτα εργαλεία. Αυτά χρησιμοποιούνται από τις Αναθέτουσες Αρχές προκειμένου να εξασφαλίσουν καλύτερη σχέση ποιότητας-τιμής, να παρέχουν καλύτερες υπηρεσίες, να δημιουργήσουν ένα καλύτερο και πιο ανταγωνιστικό περιβάλλον και να βοηθήσουν στην ανάπτυξη της οικονομίας. Ταυτόχρονα, οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν έναν ευαίσθητο τομέα που πλήττεται από τη διαφθορά και την απάτη. Για το λόγο αυτό χρειάζονται μεγαλύτερη διαφάνεια και απλοποίηση των διαδικασιών αλλά και άρτια εκπαιδευμένο και υπεύθυνο προσωπικό που μπορεί να ανταποκριθεί στις ολοένα και πιο υψηλές απαιτήσεις. Η εθνική στρατηγική που προτείνεται από την Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων για την περίοδο 2021-2025, έχει άμεσο στόχο την αύξηση της αποτελεσματικότητας του εν λόγω συστήματος, μέσω της επιτάχυνσης των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης, της μείωσης της γραφειοκρατίας, της προώθησης του ανταγωνισμού και της εστίασης στη βελτίωση ποιότητας-τιμής. Οι βασικοί άξονες της στρατηγικής αυτής είναι τέσσερις και αφορούν το θεσμικό πλαίσιο, τον ψηφιακό μετασχηματισμό, την επίτευξη στρατηγικών στόχων, και την καλή διακυβέρνηση μέσω ειδικών δράσεων.

Στην ελληνική πραγματικότητα, είναι γεγονός ότι ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων παρουσίασε παθογένειες και προβλήματα στο παρελθόν, στα οποία τα τελευταία χρόνια έχει παρουσιαστεί σημαντική πρόοδος. Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, από το 2011 που ιδρύθηκε, έχει επιτελέσει μεγάλο έργο και έχει συνδράμει αποτελεσματικά στο συντονισμό και στην παρακολούθηση του συστήματος των προμηθειών. Παρόλα αυτά εντοπίζονται μέχρι σήμερα, επαναλαμβανόμενα προβλήματα εφαρμογής των κανόνων, ελλείψεις, παρατυπίες, έλλειψη ασφάλειας δικαίου, και άλλοι κίνδυνοι διαχείρισης κατά τη διάρκεια του κύκλου ζωής μιας σύμβασης. Αυτά αποτυπώνονται στην έκθεση παρακολούθησης του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων περιόδου 2018 – 2020 της ΕΑΑΔΗΣΥ.

Γίνεται αντιληπτό ότι σημαντικός παράγοντας για την βελτίωση στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων είναι η κατανόηση των κινδύνων που παρουσιάζονται συνολικά στις δημόσιες συμβάσεις. Η καταγραφή και διαχείριση των κινδύνων, ώστε να ακολουθήσει, η αξιολόγηση, η παρακολούθηση και εν τέλει αντιμετώπιση τους είναι σημαντική προκειμένου να διασφαλιστεί η επιτυχία των δημοσίων συμβάσεων.

## 1.1 Σκοπός και Μεθοδολογία Ανάλυσης

Είναι γεγονός ότι πέρα από την έκθεση παρακολούθησης του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων περιόδου 2018 – 2020 της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ) που δημοσιεύτηκε τον Ιανουάριο του 2022 και τον οδηγό του ΟΟΣΑ με τίτλο: «Managing risks in the public procurement of goods, services and infrastructure» που εκδόθηκε το 2023 και αφορά όλες τις χώρες του ΟΟΣΑ, δεν υπάρχει βιβλιογραφία σχετικά με τη μελέτη διακινδύνευσης στις δημόσιες συμβάσεις στην Ελλάδα.

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η καταγραφή και αξιολόγηση των κινδύνων στις Δημόσιες Συμβάσεις προμηθειών (ειδών) και υπηρεσιών. Στη συνέχεια θα εκτιμηθεί η συχνότητα και ο βαθμός στον οποίο αυτοί οι κίνδυνοι έχουν επιπτώσεις στην επιτυχία της σύμβασης και θα παρουσιαστεί η μελέτη διακινδύνευσης των προμηθειών αγαθών και υπηρεσιών. Θα δημιουργηθεί ένα μητρώο κινδύνων για τις δημόσιες συμβάσεις το οποίο σε συνδυασμό με τη μελέτη διακινδύνευσης αποτελεί σημαντικό εργαλείο τόσο για τις αναθέτουσες αρχές όσο και για τους αρμόδιους θεσμικούς φορείς, προκειμένου να δημιουργηθεί ένα ολοκληρωμένο μητρώο κινδύνων με οριζόντια μέτρα αντιμετώπισής τους.

Η μεθοδολογία για την προσέγγιση του προβλήματος είναι οι Συνεντεύξεις σε Προϊσταμένους / Διευθυντές Προμηθειών με μεγάλη εμπειρία στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων προμηθειών και υπηρεσιών και υψηλό επίπεδο εκπαίδευσης. Τις συνεντεύξεις ακολούθησε ερωτηματολόγιο το οποίο απευθύνθηκε σε υπαλλήλους τμημάτων προμηθειών του δημοσίου τομέα και ασχολούνται με τις διαγωνιστικές διαδικασίες όπως αυτές προβλέπονται στην κείμενη νομοθεσία. Το ερωτηματολόγιο εστάλη σε 180 διευθύνσεις ηλεκτρονικού ταχυδρομείου σε τμήματα προμηθειών φορέων του Δημοσίου Τομέα, μεταξύ των οποίων Υπουργεία, Ανεξάρτητες Αρχές, Περιφέρειες, Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, Δήμοι, Εκπαιδευτικά Ιδρύματα, Νοσοκομεία, Σώματα Ασφαλείας σε Αττική και Περιφέρεια. Ελήφθησαν 130 απαντήσεις λαμβάνοντας ένα βαθμό απόκρισης 72,2% το οποίο κρίνεται ικανοποιητικό. Οι 130 απαντήσεις επίσης κρίνεται ικανοποιητικό δείγμα που διασφαλίζει την αξιοπιστία της έρευνας.

Για τη διερεύνηση του προβλήματος η διαδικασία προμηθειών χωρίστηκε σε τρεις φάσεις (προκαταρκτική φάση – έρευνα αγοράς, κυρίως διαγωνιστική διαδικασία και φάση μετά την ανάθεση /εκτέλεση της σύμβασης). Μέσω του ερωτηματολογίου προσδιορίζεται η πιθανότητα και η σοβαρότητα κάθε κινδύνου ώστε να προκύψει η σημαντικότητα της διακινδύνευσης και να ολοκληρωθεί ύστερα από κατάλληλη στατιστική επεξεργασία η μελέτη διακινδύνευσης.

Τα στοιχεία που συλλέγονται με την παρούσα έρευνα είναι πρωτογενή, δεν είναι δυνατόν να αντληθούν από τις πλατφόρμες των πληροφοριακών συστημάτων που συνδέονται με τις προμήθειες. Παρέχουν πολύτιμες πληροφορίες για τα προβλήματα που καλούνται να αντιμετωπίσουν σε καθημερινή βάση οι χειριστές των πολυδαίδαλων διαδικασιών, οι οποίες μπορούν να αποτελέσουν τη βάση για τη λήψη κατάλληλων μέτρων με σκοπό την εξασφάλιση της επιτυχίας των δημόσιων προμηθειών. Εκεί έγκειται και η πρωτοτυπία της παρούσας Μεταπτυχιακής Διπλωματικής Εργασίας.

## 1.2 Δομή της εργασίας

Στο κεφάλαιο 2 παρουσιάζεται η υφιστάμενη κατάσταση και ο ρόλος των προμηθειών στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Εν συνεχεία περιγράφονται συνοπτικά οι συνηθέστερες βάσει στατιστικών στοιχείων διαδικασίες ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων προμηθειών και υπηρεσιών και αναφέρονται επιγραμματικά οι λοιπές διαδικασίες ανάθεσης.

Στη συνέχεια περιγράφονται τα πληροφοριακά συστήματα που αποτελούν αναπόσπαστο μέρος των δημόσιων προμηθειών καθώς εκτός της διαφάνειας που εξασφαλίζουν, πιστοποιούν και την κανονικότητα της δαπάνης.

Ακολουθεί η καταγραφή των ενδιαφερόμενων μερών τα οποία κρίνεται ότι επηρεάζουν τις διαδικασίες των προμηθειών και απαντώνται τόσο στο ISO 9001 όσο και στο ISO 31000.

Τέλος περιγράφονται τα βασικά βήματα της διαδικασίας ανάθεσης μιας δημόσιας σύμβασης ανεξαρτήτου είδους και γίνεται ένας διαχωρισμός σε τρία βασικά στάδια στον κύκλο ζωής μιας προμήθειας.

Στο κεφάλαιο 3 παρουσιάζεται η έννοια της διακινδύνευσης. Παρατίθενται οι ορισμοί, οι αρχές της διακινδύνευσης καθώς και το πλαίσιο διαχείρισης με βάση το πρότυπο ISO 31000:2018. Στη συνέχεια αναλύεται η Διεργασία διαχείρισης της διακινδύνευσης και αναπτύσσονται οι μέθοδοι και οι τεχνικές διακινδύνευσης σύμφωνα με το ISO/IEC: 31010.

Στο κεφάλαιο 4 παρουσιάζεται η μελέτη διακινδύνευσης στις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών (ειδών) και υπηρεσιών. Γίνεται μια βιβλιογραφική ανασκόπηση γύρω από το θέμα σε ευρωπαϊκό και όχι μόνο επίπεδο, καθώς για την ελληνική πραγματικότητα δεν υπάρχει διαθέσιμη βιβλιογραφία πέρα από τα στοιχεία που παρέχονται από την ΕΑΑΔΗΣΥ και τον ΟΟΣΑ. Ακολουθεί ανάλυση για τους κινδύνους στις δημόσιες συμβάσεις και η ανάλυση της διακινδύνευσης στις δημόσιες συμβάσεις στην Ελλάδα. Αναπτύσσεται η μεθοδολογία ανάλυσης της έρευνας και αξιολογείται η συλλογή των δεδομένων.

Στο κεφάλαιο 5 παρουσιάζονται τα συμπεράσματα της παρούσας μελέτης και προτάσεις για περαιτέρω διερεύνηση.

## 2. Δημόσιες Προμήθειες Αγαθών και Υπηρεσιών

Οι Δημόσιες Συμβάσεις αντιπροσωπεύουν περίπου το 12% του ΑΕΠ (ΟΟΣΑ, 2023) στις χώρες του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) και αποτελούν σημαντικό πυλώνα παροχής δημοσίων υπηρεσιών. Εξίσου σημαντικό ποσοστό αντιπροσωπεύουν και στην Ελλάδα που θα ασχοληθεί η παρούσα εργασία. Γίνεται συνεπώς αντιληπτό ότι οι αποτελεσματικές και αποδοτικές προμήθειες είναι ζωτικής σημασίας για την εκπλήρωση των βασικών λειτουργιών της δημόσιας διοίκησης και για τη διασφάλιση βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς οικονομική ανάπτυξη. (ΟΟΣΑ, 2023)

Προκειμένου να πραγματοποιηθούν οι προαναφερθείς στόχοι, τα τελευταία χρόνια υιοθετούνται θεωρίες και απόψεις που εστιάζουν στην απλοποίηση των διαδικασιών προμηθειών. Αυτές οι προσεγγίσεις επιδιώκουν επίσης την ανάπτυξη σύγχρονων μεθόδων και ηλεκτρονικών εργαλείων που καλύπτουν όλο το φάσμα των δημόσιων διαγωνισμών. Οι νέες προσεγγίσεις και τεχνικές για την ανάθεση δημόσιων συμβάσεων επικεντρώνονται στην οικονομικότητα, την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα. Αυτά τα στοιχεία αποτελούν τον πυρήνα της αποτελεσματικής διαχείρισης δημοσίων πόρων. Οι πρόσφατοι κανονισμοί σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες επικεντρώνονται στην προώθηση του ελεύθερου ανταγωνισμού, τη μείωση της γραφειοκρατίας και την καταπολέμηση της διαφθοράς. Αυτά τα μέτρα ενισχύουν το δημόσιο συμφέρον και παράλληλα παρέχουν προστασία στην ιδιωτική πρωτοβουλία.

Το νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τις δημόσιες προμήθειες, για τις συμβάσεις προμηθειών, υπηρεσιών αλλά και έργων, είναι ο Νόμος 4412/2016 (ΦΕΚ147/Α'), ο οποίος ενσωματώνει τις διατάξεις των Οδηγιών 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014.

Στην Ελλάδα, η πολιτική για τις δημόσιες συμβάσεις ακολουθεί την ευρωπαϊκή πολιτική στο πλαίσιο της στρατηγικής «Ευρώπη 2020 — Στρατηγική για έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη» ενσωματώνοντας τις ευρωπαϊκές οδηγίες 89/665/ΕΟΚ, 92/13/ΕΚ, 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ στον Νόμο 4412/2016.

Πριν την εφαρμογή του προαναφερθέντος νόμου, είχαν καταγραφεί διάφορες ελλείψεις και αδυναμίες στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων στη χώρα μας. (Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών, 2016):



- Έλλειψη στρατηγικής και σχεδιασμού για τις δημόσιες συμβάσεις
- Ανεπαρκής διαφάνεια και αντικειμενικότητα στις διαδικασίες
- Διαφθορά
- Πολυπλοκότητα νομικού πλαισίου.
- Απουσία αποτελεσματικών μηχανισμών ελέγχου και παρακολούθησης
- Προβλήματα όσον αφορά την προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού
- Αυξημένες ανάγκες σε ανθρώπινους πόρους με εξειδίκευση
- Δυσκολίες στη συλλογή στοιχείων σχετικά με δημόσιες συμβάσεις
- Δυσκολίες στη χρήση των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ).
- Καθυστερήσεις των αποπληρωμών των υποχρεώσεων του δημοσίου
- Περιορισμένη συμμετοχή των ενδιαφερομένων φορέων και των μικρομεσαίων επιχειρήσεων
- Μειωμένη προώθηση της καινοτομίας στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

Ο νόμος 4412/16 αποσκοπεί στο συντονισμό των διαδικασιών για τις δημόσιες συμβάσεις σε εθνικό επίπεδο, τη διασφάλιση της αποτελεσματικής και ισότιμης πρόσβασης των οικονομικών φορέων και την επίτευξη μιας ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς στον τομέα αυτό. Μια από τις σημαντικότερες καινοτομίες του είναι η ενοποίηση της διασπαρμένης εθνικής νομοθεσίας σε έναν ενιαίο Νόμο που αφορά στις δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών. Επιπλέον, σημαντική καινοτομία είναι η επέκταση και η γενίκευση της χρήσης ηλεκτρονικών μέσων, η οποία συμβάλλει τόσο στην απλοποίηση πολλών διαδικασιών όσο και στη διαφάνεια και την εξοικονόμηση πόρων.

Ο Ν. 4412/2016 έχει τροποποιηθεί 404 φορές δυνάμει 36 (ΕΚΔΔΑ,2022) συναπτών νομοθετικών παρεμβάσεων. Αξίζει να σημειωθεί ότι έχουν όλες λάβει χώρα επί ενός ενιαίου κωδικοποιημένου νομοθετήματος. Από τις πιο σημαντικές αλλαγές ήταν αυτές που επήλθαν μέσω του ν. 4782/2021 (ΕΚΔΔΑ,2022)

Οι βασικές αρχές που διέπουν τις προμήθειες του δημοσίου είναι:

- 1) η αρχή της δημοσιότητας,
- 2) η αρχή της διαφάνειας,
- 3) η αρχή της ίσης μεταχείρισης του ανοιχτού ανταγωνισμού



4) η αρχή της ορθής διαχείρισης των διαδικασιών.

Με τον τρόπο αυτό δημιουργείται μια ανταγωνιστική, ανοιχτή και ευνοούμενη αγορά δημόσιων συμβάσεων η οποία στηρίζει την ανάπτυξη της απασχόλησης και των επενδύσεων. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018)

## **2.1 Διαδικασίες Δημοσίων Συμβάσεων Προμηθειών και Υπηρεσιών**

Κατά τη διαδικασία ανάθεσης μιας δημόσιας σύμβασης, οι συμμετέχοντες υποχρεούνται να τηρούν απарέγκλιτα όλους τους σχετικούς κανόνες και αρχές. Η Αναθέτουσα Αρχή (ΑΑ) οφείλει να διασφαλίζει το αδιάβλητο ολόκληρης της διαδικασίας και την εξέλιξή της, κατά τρόπο που να ευνοείται η ανάπτυξη υγιούς και πραγματικού ανταγωνισμού των ενδιαφερόμενων Οικονομικών Φορέων (ΟΦ) (Ράικος, 2017).

Εκτός των κανόνων σε εθνικό επίπεδο, οι διαδικασίες συμμορφώνονται με τις αρχές του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ιδιαίτερα με την ελεύθερη κυκλοφορία των αγαθών, την ελευθερία εγκατάστασης και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, καθώς και με τις αρχές που απορρέουν από αυτές, όπως η αναλογικότητα, η ίση μεταχείριση, η αμοιβαία αναγνώριση, η αποφυγή διακρίσεων και η διαφάνεια. Ζωτικής σημασίας θεωρείται και η διασφάλιση του ανταγωνισμού, της εμπιστευτικότητας και της αποτελεσματικότητας (Γιαννακόπουλος, 2012)

Η ΑΑ επιλέγει να προσφύγει σε μία από τις διαδικασίες που προβλέπονται στο άρθρο 26 του Ν.4412/2016 που είναι περιληπτικά οι παρακάτω:

- στις ανοικτές ή κλειστές διαδικασίες των άρθρων 27 και 28 αντίστοιχα,
- στις συμπράξεις καινοτομίας του άρθρου 31,
- στην ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση ή στον ανταγωνιστικό διάλογο, σε συγκεκριμένες περιπτώσεις και υπό προϋποθέσεις που ορίζονται στο νόμο
- στη διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση ή διαγωνισμό, στις ειδικές περιπτώσεις και περιστάσεις που αναφέρονται ρητά στο άρθρο 32. (ν.4412/2016)

Σε κάθε διαγωνιστική διαδικασία είναι κομβικής σημασίας η επιλογή της διαδικασίας που θα ακολουθηθεί για την ανάθεση της σύμβασης, σύμφωνα με το άρθρο 26 του ν. 4412/2016. Με την εν λόγω διάταξη ορίζεται ότι οι δημόσιες συμβάσεις ανατίθενται κατά κανόνα με

την ανοικτή διαδικασία του άρθρου 27 ή με την κλειστή του άρθρου 28. Εφαρμόζοντας την απαιτούμενη ευρύτερη δημοσιότητα όπως προβλέπεται κάθε φορά στον νόμο και τηρώντας τις διαδικασίες επιτυγχάνεται η επιλογή της πραγματικά καλύτερης προσφοράς για τους ενδιαφερόμενους φορείς / αναθέτουσες αρχές και συνεπώς διασφαλίζεται το δημόσιο συμφέρον. Στο άρθρο 26 του ίδιου νόμου περιλαμβάνεται και η σύμπραξη καινοτομίας του άρθρου 31 πλην όμως η σχετική διαδικασία ανάθεσης έχει ειδικό χαρακτήρα στοχεύοντας κυρίως στην ανάπτυξη καινοτόμων προϊόντων.

Οι παραπάνω αποτελούν τις συνήθεις διαδικασίες ανάθεσης υπό την έννοια ότι η αναθέτουσα αρχή δεν έχει την υποχρέωση να αιτιολογήσει την επιλογή μίας από αυτές για την ανάθεση δημόσιας σύμβασης αλλά διαθέτει προς αυτό ευρεία διακριτική ευχέρεια.

Αντιθέτως, η ανταγωνιστικής διαδικασία με διαπραγμάτευση του άρθρου 29, ο ανταγωνιστικός διάλογος του άρθρου 30 και η διαδικασία της διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση του άρθρου 32 αποτελούν εξαιρετικές διαδικασίες η προσφυγή στις οποίες επιτρέπεται αποκλειστικά και μόνο στις περιοριστικά αναφερόμενες στο νόμο περιπτώσεις. (ΕΚΔΔΑ, 2022)

Τα κατώτατα όρια επιλογής της διαδικασίας, αναφορικά με την εκτιμώμενη αξία της σύμβασης, προ ΦΠΑ φαίνονται στον Πίνακα που ακολουθεί:

α/α	Εκτιμώμενη Αξία Σύμβασης (προ Φ.Π.Α.)	Συνήθης Διαδικασία
1	≤2.500 ευρώ	Προμήθειες ή σσονος αξίας
2	> 2.500 έως 30.000 ευρώ	Απευθείας ανάθεση
3	> 30.000 έως 143.000* ευρώ	Ανοικτός Διαγωνισμός κάτω των ορίων
4	> 143.000* ευρώ για ΚΚΑ	Ανοικτός Διαγωνισμός άνω των ορίων (Διεθνής Ανοικτός Διαγωνισμός)
	>221.000* ευρώ για Μη ΚΚΑ	

**Πίνακας 2.1: Όρια δημοσίων συμβάσεων**

\*κατά τον Κανονισμό (ΕΕ) 2023/2495 της Επιτροπής της 15ης Νοεμβρίου 2023 και τον Κανονισμό (ΕΕ) 2023/2496 της Επιτροπής της 15ης Νοεμβρίου, που εφαρμόζονται για τη διετία 1.1.2024-31.12.2025

### **2.1.1 Προμήθειες ήσσονος αξίας (άρθρο 117Α του ν. 4412/2016)**

Ο όρος «δημόσιες συμβάσεις ήσσονος αξίας», αναφέρεται σε συμβάσεις όπου η εκτιμώμενη αξία είναι ίση ή μικρότερη από το ποσό των δύο χιλιάδων πεντακοσίων (2.500) ευρώ προ ΦΠΑ. Για αυτές τις προμήθειες, δεν είναι απαραίτητο να ακολουθείται διαδικασία ανάθεσης σύμβασης, και οι πληρωμές μπορούν να γίνονται ως εξόφληση νόμιμου φορολογικού παραστατικού, χωρίς την ανάγκη έκδοσης πράξης ανάθεσης ή την εφαρμογή διαδικασιών εκτέλεσης από την αναθέτουσα αρχή.

### **2.1.2 Απευθείας Αναθέσεις (άρθρο 118 του ν. 4412/2016)**

Η διαδικασία της απευθείας ανάθεσης επιτρέπεται, όταν η εκτιμώμενη αξία της σύμβασης, είναι ίση ή κατώτερη από το όριο των τριάντα χιλιάδων (30.000) ευρώ προ ΦΠΑ.

Πρόκειται για διαδικασία ανάθεσης χωρίς εκ των προτέρων δημοσιότητα, στο πλαίσιο της οποίας οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να αναθέτουν στον οικονομικό φορέα της επιλογής τους, κατόπιν έρευνας αγοράς και διαβούλευσης με έναν ή περισσότερους οικονομικούς φορείς, όπως ορίζεται στα άρθρα 118 και 328. Η διαδικασία πραγματοποιείται χωρίς να απαιτείται γνωμοδότηση συλλογικού οργάνου

Η απόφαση ανάθεσης, δημοσιεύεται στο ΚΗΜΔΗΣ όπως ορίζεται στο νόμο, και κοινοποιείται στον οικονομικό φορέα. Η παράλειψη εκπλήρωσης της υποχρέωσης καθιστά τη σύμβαση αυτοδικαίως άκυρη. Με την κοινοποίηση της απόφασης ανάθεσης, παράγονται τα έννομα αποτελέσματα αυτής, ενώ η υπογραφή του σχετικού συμφωνητικού έχει αποδεικτικό χαρακτήρα. Ωστόσο, η υπογραφή συμφωνητικού είναι υποχρεωτική για συμβάσεις με εκτιμώμενη αξία που υπερβαίνει το ποσό των δύο χιλιάδων πεντακοσίων (2.500) ευρώ προ ΦΠΑ, όπως προβλέπεται.

Τα ελάχιστα αναφερόμενα στην απόφαση ανάθεσης περιλαμβάνουν: α) την επωνυμία και τα στοιχεία της αναθέτουσας αρχής, β) την περιγραφή του αντικειμένου της σύμβασης και της αξίας της, γ) το όνομα και στοιχεία επικοινωνίας του οικονομικού φορέα στον οποίο ανατίθεται η σύμβαση, δ) κάθε άλλη πληροφορία που η αναθέτουσα αρχή κρίνει απαραίτητη.

Στα πλαίσια της διαδικασίας απευθείας ανάθεσης, όποιος έχει έννομο συμφέρον, μπορεί να ασκήσει τα ένδικα μέσα που προβλέπονται στον νόμο όπως ισχύει.

### 2.1.3 Ανοιχτή διαδικασία (άρθρο 27 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ)

Η διαδικασία αφορά τις συμβάσεις με εκτιμώμενη αξία άνω των 30.000 ευρώ προ ΦΠΑ. Στις ανοικτές διαδικασίες, κάθε ενδιαφερόμενος οικονομικός φορέας μπορεί να υποβάλλει προσφορά στο πλαίσιο προκήρυξης διαγωνισμού. Η ελάχιστη προθεσμία παραλαβής των προσφορών ανέρχεται σε 35 ημέρες από την ημερομηνία αποστολής στην Υπηρεσία Εκδόσεων της Ένωσης της προκήρυξης σύμβασης, με την πιθανότητα να μειωθούν στις 15 εφόσον πληρούνται συγκεκριμένες προϋποθέσεις ή εάν υπάρχει επείγουσα κατάσταση η οποία και πρέπει να τεκμηριωθεί. Η προσφορά συνοδεύεται από τις πληροφορίες για την ποιοτική επιλογή όπως ζητούνται από την αναθέτουσα αρχή.

Η διαδικασία αυτή είναι η συνηθέστερη για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων για έργα, υπηρεσίες ή αγαθά επαναλαμβανόμενης φύσεως. Όλες οι προσφορές εξετάζονται χωρίς διαδικασία προεπιλογής. Η εξέταση των κριτηρίων ποιοτικής επιλογής και η αξιολόγηση των κριτηρίων ανάθεσης λαμβάνει χώρα μετά την υποβολή των προσφορών.

Σε περίπτωση επείγουσας κατάστασης δεόντως τεκμηριωμένης από την Αναθέτουσα Αρχή, δύναται να ορίζεται διαφορετική ελάχιστη προθεσμία που όμως, δεν είναι μικρότερη των δέκα (10) ημερών από την ημερομηνία δημοσίευσης της προκήρυξης της σύμβασης στο Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ).

Κατά τον καθορισμό των προθεσμιών παραλαβής των αιτήσεων συμμετοχής και των προσφορών η αναθέτουσα αρχή λαμβάνει υπόψη, ιδίως, τον ιδιαίτερο χαρακτήρα της σύμβασης και το χρόνο που απαιτείται για την προετοιμασία των αιτήσεων συμμετοχής ή προσφορών, τηρουμένων των ελάχιστων προθεσμιών που ορίζονται στο νόμο.

Εάν προκειμένου να συνταχθούν οι προσφορές απαιτείται επιτόπια επίσκεψη ή επιτόπια εξέταση εγγράφων προσαρτημένων στα έγγραφα της σύμβασης, οι προθεσμίες παραλαβής των προσφορών, καθορίζονται κατά τρόπο ώστε όλοι οι ενδιαφερόμενοι οικονομικοί φορείς να μπορούν να λάβουν γνώση όλων των αναγκαίων πληροφοριών για την κατάρτιση των προσφορών.

Οι αναθέτουσες αρχές παρατείνουν την προθεσμία παραλαβής των προσφορών, ούτως ώστε όλοι οι ενδιαφερόμενοι οικονομικοί φορείς να μπορούν να λάβουν γνώση όλων των αναγκαίων πληροφοριών για την κατάρτιση των προσφορών στις ακόλουθες περιπτώσεις:

- Όταν, για οποιονδήποτε λόγο, πρόσθετες πληροφορίες, αν και ζητήθηκαν από τον οικονομικό φορέα έγκαιρα δεν έχουν παρασχεθεί το αργότερο τέσσερις (4) ημέρες πριν από την προθεσμία που ορίζεται για την παραλαβή των προσφορών.

- Όταν τα έγγραφα της σύμβασης υφίστανται σημαντικές αλλαγές.

Η διάρκεια της παράτασης είναι ανάλογη με τη σπουδαιότητα των πληροφοριών που ζητήθηκαν ή των αλλαγών.

Η ανάθεση μέσω ανοιχτής διαδικασίας πραγματοποιείται μέσω της ηλεκτρονικής πλατφόρμας του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΣΗΔΗΣ).

#### **2.1.4 Κλειστή Διαδικασία (άρθρο 28 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ)**

Στις κλειστές διαδικασίες οποιοσδήποτε οικονομικός φορέας μπορεί να υποβάλλει αίτηση συμμετοχής στο πλαίσιο προκήρυξης διαγωνισμού παρέχοντας τις πληροφορίες για την ποιοτική επιλογή που ζητούνται από την αναθέτουσα αρχή. Η ελάχιστη προθεσμία παραλαβής των προσφορών ανέρχεται σε 30 ημέρες ενώ προσφορά μπορούν να υποβάλουν μόνο οι οικονομικοί φορείς που έχουν προσκληθεί από την αναθέτουσα αρχή κατόπιν της αξιολόγησης των πληροφοριών που έχουν παρασχεθεί.

Χρησιμοποιείται όπου παρατηρείται υψηλός βαθμός ανταγωνισμού στην αγορά, υπάρχουν δηλαδή «αρκετοί δυνητικοί προσφέροντες» και η αναθέτουσα αρχή επιθυμεί να καταρτίσει κατάλογο επικρατέστερων υποψηφίων.

Περιλαμβάνει δύο στάδια:

- Πρώτο Στάδιο: Δημοσιεύεται η προκήρυξη της σύμβασης, όπου καλούνται οι δυνητικοί προσφέροντες να εκδηλώσουν ενδιαφέρον. Στην προκήρυξη αναφέρονται οι σχετικές πληροφορίες προεπιλογής που πρέπει να υποβληθούν, μέσω του Ευρωπαϊκού Ενιαίου Εγγράφου Σύμβασης (ΕΕΕΣ)
- Δεύτερο Στάδιο: Περιλαμβάνει την αποστολή της πρόσκλησης υποβολής προσφορών προς προεπιλεγμένους προσφέροντες, που έχει κριθεί ότι διαθέτουν το απαιτούμενο επίπεδο επαγγελματικής, τεχνικής και οικονομικής πείρας και ικανότητας. Προσφορά μπορούν να υποβάλουν μόνο οι οικονομικοί φορείς που έχουν προσκληθεί από την αναθέτουσα αρχή.

Σημειώνεται ότι σε αυτή την διαδικασία οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να περιορίζουν τον αριθμό των υποψηφίων που πληρούν τα κριτήρια επιλογής, οι οποίοι θα προσκληθούν να υποβάλουν προσφορά, εξασφαλίζοντας επαρκή ανταγωνισμό, μετά από αξιολόγηση των κριτηρίων ποιοτικής επιλογής.

### 2.1.5. Άλλες Διαδικασίες Δημοσίων Συμβάσεων

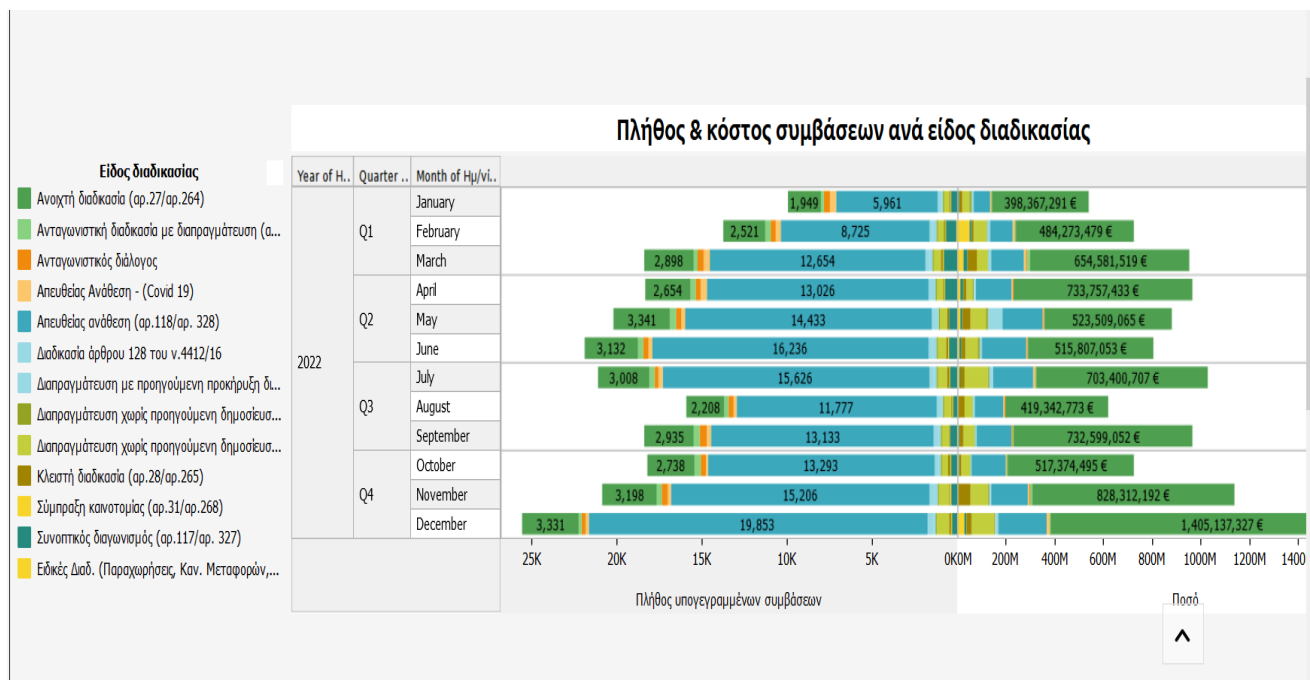
Εκτός των ανωτέρω αναλυτικά περιγραφόμενων διαδικασιών δημοσίων συμβάσεων υπάρχουν και οι ακόλουθες οι οποίες παρατίθενται περιληπτικά:

- Ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση
- Ανταγωνιστικός διάλογος
- Σύμπραξη καινοτομίας
- Προσφυγή στη διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση
- Δυναμικά συστήματα αγορών
- Ηλεκτρονικοί πλειστηριασμοί
- Ηλεκτρονικοί κατάλογοι
- Συμφωνίες-πλαίσιο
- Κεντρικές δραστηριότητες αγορών και κεντρικές αρχές αγορών (ΚΑΑ)
- Περιστασιακές από κοινού διαδικασίες σύναψης συμβάσεων
- Διαδικασίες σύναψης συμβάσεων με αναθέτουσες αρχές από διαφορετικά κράτη μέλη

Στον πίνακα που ακολουθεί παρουσιάζονται για το 2022, το πλήθος και το κόστος των συμβάσεων ανά τύπο σύμβασης (αγαθά-προμήθειες και υπηρεσίες) και στην εικόνα ανά είδος διαδικασίας. Σημειώνεται ότι αφορά όλες τις αναθέτουσες αρχές της χώρας.

	ΜΗΝΑΣ	ΠΛΗΘΟΣ ΥΠΟΓΕΓΡΑΜΜΕΝΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ		ΠΟΣΟ ΣΕ ΕΥΡΩ	
		ΠΡΟΜΗΘΕΙΕΣ	ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ	ΠΡΟΜΗΘΕΙΕΣ	ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ
2022	ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ	4.823	4.270	147.562.016€	160.726.926€
	ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ	7.451	5.301	225.684.569€	219.125.188€
	ΜΑΡΤΙΟΣ	10.011	7.139	232.475.578€	380.684.799€
	ΑΠΡΙΛΙΟΣ	9.891	7.213	234.861.758€	400.004.549€
	ΜΑΪΟΣ	10.722	8.144	307.684.761€	231.654.772€
	ΙΟΥΝΙΟΣ	11.141	9.364	317.931.530€	280.782.139€
	ΙΟΥΛΙΟΣ	10.740	8.925	303.146.678€	289.667.860€
	ΑΥΓΟΥΣΤΟΣ	7.800	6.905	210.957.802€	195.236.084€
	ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΣ	9.406	7.614	241.382.770€	314.279.156€
	ΟΚΤΩΒΡΙΟΣ	9.815	6.940	299.662.944€	157.233.197€
	ΝΟΕΜΒΡΙΟΣ	11.237	8.067	285.771.812€	288.522.093€
	ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ	13.131	10.686	981.859.474€	417.959.130€
	ΣΥΝΟΛΟ 2022	116.168	90.568	3.788.981.692€	3.335.875.893€

Πίνακας 2.2: Πλήθος και αξία συμβάσεων ανά τύπο σύμβασης (2022)



**Εικόνα 2.1: Πλήθος και αξία συμβάσεων ανά είδος διαδικασίας (2022)**

(Πηγή: ΕΑΑΔΗΣΥ, <https://ppp.eaadhsy.gr/> 2024)

Είναι φανερό ότι οι διαδικασίες που χρησιμοποιούνται κατά κόρον για την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων τόσο των αγαθών όσο και των υπηρεσιών είναι η απευθείας ανάθεση και η ανοιχτή διαδικασία. Για το λόγο αυτό σε αυτές θα εστιάσει και η παρούσα διπλωματική εργασία.

## 2.2. Πληροφοριακά Συστήματα στις Δημόσιες Προμήθειες

Στα πλαίσια εφαρμογής της Ψηφιακής Διακυβέρνησης σύμφωνα με τον ν. 4727/2020 όπως ισχύει, οι φορείς του δημόσιου τομέα χρησιμοποιούν τις Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνίας (ΤΠΕ) τόσο για τις λειτουργικές τους ανάγκες όσο και για την υποστήριξη της άσκησης των αρμοδιοτήτων και των συναλλαγών τους με φυσικά ή νομικά πρόσωπα. Οι βασικές αρχές είναι:

- η αρχή της νομιμότητας και ιδίως η τήρηση των διατάξεων για την προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα,
- η αρχή της διαφάνειας,
- η αρχή της ισότητας και της προσβασιμότητας,



- δ. η αρχή της χρηστής διοίκησης και ιδίως της αποδοτικότητας και της διαλειτουργικότητας, της ακρίβειας και της πληρότητας των ψηφιακών υπηρεσιών, των διαδικασιών και των δεδομένων και
- ε. η αρχή της ακεραιότητας, ασφάλειας και εμπιστευτικότητας

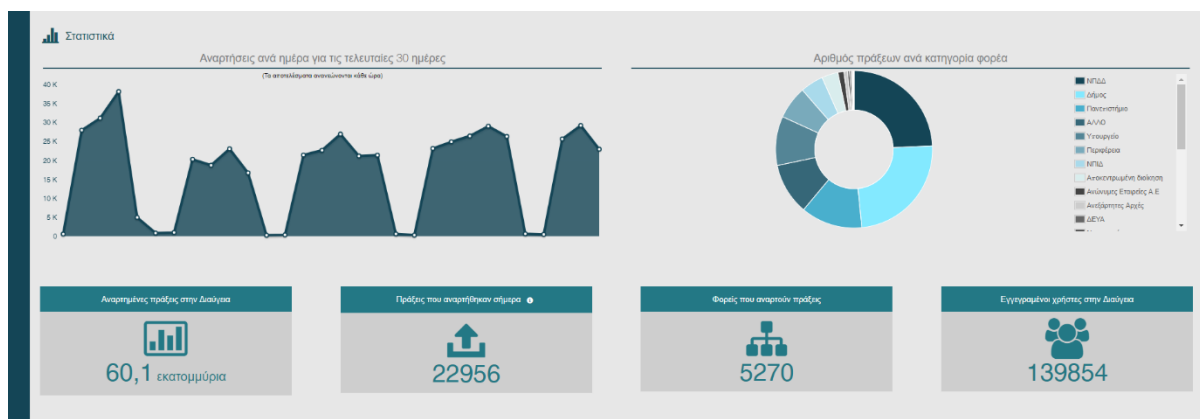
Τα Πληροφοριακά Συστήματα που λειτουργούν για την υποστήριξη του έργου της Δημόσιας Διοίκησης στα θέματα των Δημοσίων Συμβάσεων προμηθειών και υπηρεσιών είναι:

1. το πρόγραμμα ΔΙΑΥΓΕΙΑ
2. το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ) και
3. Το Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΣΗΔΗΣ)

Για τους διαγωνισμούς άνω των ορίων χρησιμοποιείται και η πλατφόρμα της ευρωπαϊκής ένωσης <https://enotices2.ted.europa.eu>. Ο Εκτελεστικός Κανονισμός 2019/1780 της Επιτροπής ορίζει τη νέα μορφή ηλεκτρονικών εντύπων (eForms) που χρησιμοποιείται για τη δημοσίευση προκηρύξεων δημοσίων συμβάσεων στο TED στο Συμπλήρωμα της Επίσημης Εφημερίδας της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

### 2.2.1 Πρόγραμμα ΔΙΑΥΓΕΙΑ

Το Πρόγραμμα ΔΙΑΥΓΕΙΑ ψηφίστηκε με το Ν. 3861/2010 με σκοπό την επίτευξη της μέγιστης δυνατής δημοσιότητας της διοικητικής δραστηριότητας και τη διασφάλιση της διαφάνειας στη Δημόσια Διοίκηση. Οι φορείς που αναρτούν πράξεις στη ΔΙΑΥΓΕΙΑ ανέρχονται σήμερα σε 5270 και οι εγγεγραμμένοι χρήστες σε. 139.854. Συνολικά έχουν αναρτηθεί περισσότερες από 60,1 εκατομμύρια πράξεις. (<https://diavgeia.gov.gr>, ημ. επίσκεψης: 24/01/2024)



**Εικόνα 2.2: Στατιστικά Προγράμματος ΔΙΑΥΓΕΙΑ**  
Πηγή: <https://diavgeia.gov.gr>, ημ. επίσκεψης: 24/01/2024



Οι τύποι των εγγράφων που υποχρεωτικά αναρτώνται και αφορούν διάφορα στάδια της διαδικασίας σύναψης δημοσίων συμβάσεων προμηθειών και υπηρεσιών είναι:

- α. Οι πράξεις ανάληψης υποχρέωσης δαπάνης, η απόφαση έγκρισης δαπάνης και η οριστικοποίηση της πληρωμής περιλαμβάνουν το ακριβές ποσό που θα πληρωθεί για κάθε επιμέρους δαπάνη τους.
- β. Οι πράξεις συγκρότησης συλλογικών οργάνων, αμειβόμενων ή μη, όπως ομάδων εργασίας, επιτροπών, ομάδων έργου και συναφών οργάνων γνωμοδοτικής ή άλλης αρμοδιότητας,
- γ. Οι περιλήψεις διακηρύξεων, αποφάσεις και πράξεις κατακύρωσης και ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων προμηθειών, υπηρεσιών, μελετών και έργων του Δημοσίου.

Από την υποχρέωση πρωτογενούς ανάρτησης προβλέπεται ότι εξαιρούνται τα έγγραφα και τα στοιχεία δημοσίων συμβάσεων που καταχωρίζονται υποχρεωτικά στο Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ). Τα στοιχεία αυτά αντλούνται αυτομάτως από το ΚΗΜΔΗΣ γεγονός όμως το οποίο δεν έχει ακόμα εφαρμοστεί.

Με την ολοκλήρωση της ανάρτησης κάθε πράξη υπογράφεται ψηφιακά από το σύστημα και αποκτά έναν μοναδικό Αριθμό Διαδικτυακής Ανάρτησης (ΑΔΑ) που λειτουργεί ως αναγνωριστικό για την πράξη αυτή.

## **2.2.2 Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ)**

Το ΚΗΜΔΗΣ συστάθηκε με το αρ. 11 του Ν. 4013/2011, προβλέπεται στο νόμο των προμηθειών (ν. 4412/2016 άρθρο 38) και με την Υπουργική Απόφαση 76928/2021 (ΦΕΚ 3075/Β) του Υπ. Ανάπτυξης ρυθμίζονται ειδικότερα θέματα λειτουργίας και διαχείρισης του. Σκοπός είναι η συγκέντρωση, επεξεργασία και δημοσίευση πληροφοριών σχετικά με τις συμβάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του ν. 4412/2016 εκτιμώμενης αξίας ίσης ή μεγαλύτερης των 2.500 ευρώ προ ΦΠΑ. Χρησιμοποιείται κατά τη διάρκεια όλων των σταδίων ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων ανεξαρτήτως της διαγωνιστικής διαδικασίας.

Η πρόσβαση γίνεται μέσω της ηλεκτρονικής διεύθυνσης <https://portal.eprocurement.gov.gr/> που αποτελεί την Διαδικτυακή πύλη των Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων.

Έτος Ανάρτησης 2023	Έτος Υπογραφής (All)	Είδος Διαδικασίας (All)	Είδος Σύμβασης (All)	Κατηγορία Φορέα (All)	Φορέας (All)
Συμβάσεις	Συνολική Αξία	Αναθέτουσες Αρχές	Ανάδοχοι		
201,906	14,225,939,614 €	2,411	23,436		
Επεκτάσεις Συμβάσεων	Τροποποιήσεις Συμβάσεων	Ματαιώσεις Συμβάσεων	Χώρες Αναδόχων		
3,157	12,961	6,587	70		

**Εικόνα 2.3: Στατιστικά ΚΗΜΔΗΣ 2023**

Πηγή: <https://portal.eprocurement.gov.gr/> (ημ. επίσκεψης 24/01/2024)

Είδος Διαδικασίας	Συνολική Αξία	Πλήθος Συμβάσεων	Πλήθος Φορέων
Ανοιχτή Διαδικασία	10.321.844.196€	30.698	1.408
Απευθείας Ανάθεση	1.894.554.382€	146.433	2.232
Ανταγωνιστικός Διάλογος	1.054.937.249€	1.142	16
Διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση	393.213.009€	6.028	554
Κλειστή διαδικασία	317.774.136€	1.665	96
Ανάθεση εξειδικευμένων υπηρεσιών	63.563.604€	3.267	475
Συνοπτικός Διαγωνισμός	58.697.586€	4.141	161
Ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση	52.200.632€	5.182	62
Διαπραγμάτευση με προηγούμενη προκήρυξη διαγωνισμού	39.208.879€	1.948	76
Απευθείας ανάθεση – COVID	19.986.194€	1.252	299
Σύμπραξη καινοτομίας	2.945.186€	19	9
Σύνολο	14.218.925.053 €	201.775	2.409

**Πίνακας 2.3: Στατιστικά ΚΗΜΔΗΣ 2023**

Στο ΚΗΜΔΗΣ καταχωρίζονται από τους φορείς / αναθέτουσες αρχές τα ακόλουθα:

1. τα πρωτογενή αιτήματα που αποτελούν τα τεκμηριωμένα αιτήματα των υπηρεσιών για την ανάγκη σύναψης δημόσιας σύμβασης
2. τα εγκεκριμένα αιτήματα που αποτελούν τις αποφάσεις ανάληψης υποχρέωσης
3. οι προκηρύξεις και διακηρύξεις

4. οι αποφάσεις ανάθεσης ή κατακύρωσης και οι τροποποιήσεις τους
5. οι συμβάσεις και οι τροποποιήσεις / επεκτάσεις τους
6. η εντολή πληρωμής δηλαδή το χρηματικό ένταλμα που εκδίδεται για την πληρωμή της δαπάνης στον δικαιούχο.

Οι πράξεις που υποχρεωτικά καταχωρίζονται στο ΚΗΜΔΗΣ ισχύουν από την καταχώρισή τους σε αυτό και αποκτούν έναν μοναδικό Αριθμό Διαδικτυακής Ανάρτησης Μητρώου (ΑΔΑΜ) ο οποίος αποτελεί στοιχείο κανονικότητας της δαπάνης.

### 2.2.3 Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΣΗΔΗΣ)

Το ΕΣΗΔΗΣ συστάθηκε με το Ν. 4155/2013 και τα τεχνικά ζητήματα ρυθμίζονται με την υπ' αριθμό 64233 (ΦΕΚ 2453/Β) Κ.Υ.Α.. Πρόκειται για ένα ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα που περιλαμβάνει όλα τα απαραίτητα στοιχεία για τον προγραμματισμό, τη σύναψη και την εκτέλεση δημόσιων συμβάσεων και συμβάσεων με τη χρήση και εφαρμογή Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ).

Είναι προσβάσιμο μέσω της ηλεκτρονικής διεύθυνσης <https://portal.eprocurement.gov.gr/> που αποτελεί την Διαδικτυακή πύλη των Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων. Απευθύνεται σε όλους τους φορείς του Δημοσίου ως αναθέτουσες αρχές, στους οικονομικούς φορείς, στις αρχές που ασκούν θεσμικό έλεγχο δαπανών και τη Γενική Γραμματεία Εμπορίου.

Οι Αναθέτουσες Αρχές υποχρεούνται να χρησιμοποιούν το ΕΣΗΔΗΣ για τη διενέργεια ηλεκτρονικών διαγωνισμών σε όλα τα στάδια της διαδικασίας σύναψης δημοσίων συμβάσεων με εκτιμώμενη αξία 30.000 ευρώ και άνω προ ΦΠΑ.

Τα βασικότερα οφέλη από τη λειτουργία του ΕΣΗΔΗΣ είναι (Γενική Γραμματεία Εμπορίου, ΕΑΑΔΗΣΥ, Λέτσιου, 2017, [www.government.gov.gr](http://www.government.gov.gr), [www.sev.org.gr](http://www.sev.org.gr)):

- Μείωση δαπανών για δημόσιες συμβάσεις
- Μείωση κόστους και χρόνου διαδικασίας
- Βελτίωση διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις
- Πληρέστερη πληροφόρηση σε πραγματικό χρόνο
- Εκσυγχρονισμός της υφιστάμενης κατάστασης
- Μείωση της διακίνησης εγγράφων
- Αύξηση της ανταγωνιστικότητας

Επιπρόσθετα το ΕΣΗΔΗΣ παρέχει υποστήριξη εφαρμογή και χρήση νέων μοντέλων και πρακτικών όπως ανταγωνιστικός διάλογος, δυναμικά συστήματα αγορών, ηλεκτρονικές δημοπρασίες κ.α.

Στον Πίνακα 2.4 που ακολουθεί παρουσιάζονται τα στατιστικά στοιχεία του ΕΣΗΔΗΣ για το έτος 2023 όπως αυτά αντλήθηκαν από την ιστοσελίδα:

<https://portal.eprocurement.gov.gr>

Δημοσιευμένοι Διαγωνισμοί	12.210
Συνολική αξία	7.128.230.030€
Είδη	3.330
Αναθέτουσες Αρχές	1.161
Διενεργηθέντες Διαγωνισμοί	13.405
Υποβληθείσες προσφορές	29.677

**Πίνακας 2.4: Στατιστικά ΕΣΗΔΗΣ 2023**

Πηγή: <https://portal.eprocurement.gov.gr/> (ημ. επίσκεψης 24/01/2024)

## 2.3 Ενδιαφερόμενη μέρη

Τα ενδιαφερόμενα μέρη είναι τα άτομα που εμπλέκονται στη συνολική διαδικασία των προμηθειών. Σε κάθε φορέα μπορεί να διαφοροποιούνται εν μέρει αλλά κατά κανόνα είναι αυτά που φαίνονται στον ακόλουθο πίνακα:

Ενδιαφερόμενα μέρη	Ενέργειες με τις οποίες σχετίζονται
Ηγεσία / διοίκηση	Διατάκτες (αποφαινόμενα όργανα για τον τομέα των προμηθειών), Λήψη αποφάσεων, παροχή εγκρίσεων
Αρμόδιοι υπάλληλοι τμήματος προμηθειών	Καταγραφή αιτημάτων, έρευνα αγοράς, σύνταξη προδιαγραφών, σύνταξη τευχών δημοπράτησης, διαδικασίες δημοσιότητας και άλλες ενέργειες που απαιτούνται για το σχεδιασμό και την υλοποίηση προμηθειών.
Αρμόδιοι υπάλληλοι λογιστηρίου	Αναλήψεις υποχρέωσης

Συλλογικά όργανα – Επιτροπές αξιολόγησης προσφορών, Επιτροπές παραλαβής	Αξιολόγηση προσφορών / Παρακολούθηση - Παραλαβή προμηθειών και υπηρεσιών
Νομικές υπηρεσίες αναθετουσών αρχών	Νομική συνδρομή στη σύνταξη τευχών δημοπράτησης κ.α.
Αρμόδιοι υπάλληλοι εκκαθάρισης δαπανών	Έκδοση χρηματικών ενταλμάτων για την πληρωμή των συμβάσεων
Οικονομικοί φορείς	Επιχειρήσεις / Υποψήφιοι προμηθευτές
Εποπτικοί φορείς (όπου απαιτείται)	Εποπτεία αναθετουσών αρχών
Ελεγκτικοί Μηχανισμοί π.χ. Ελεγκτικό Συνέδριο	Έλεγχος νομιμότητας δαπανών
Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ) / Τα Διοικητικά Δικαστήρια	Επίλυση διαφορών / εξέταση προσφυγών
Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων ΕΑΔΗΣΥ	Υποστήριξη αναθετουσών αρχών αλλά και οικονομικών φορέων κατά τη διαδικασία ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων

Πίνακας 2.5: Ενδιαφερόμενα μέρη δημοσίων συμβάσεων

## 2.4 Διαδικασία ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων προμηθειών και υπηρεσιών

Η διαδικασία ανάθεσης μιας δημόσιας σύμβασης προμήθειας ή υπηρεσίας μπορεί να διαφέρει μεταξύ των αναθετουσών αρχών / φορέων κυρίως όσον αφορά στις εσωτερικές διαδικασίες που έχει κάθε φορέας, τις διαφορές στο οργανόγραμμα του και τα αποφαινόμενα όργανα.

Ο βασικός άξονας της διαδικασίας περιλαμβάνει τα ακόλουθα βήματα:

- Ανίχνευση και καταγραφή αναγκών - Ομαδοποίηση
- Έρευνα αγοράς
- Κατάρτιση ετήσιου προγράμματος προμηθειών
- Προσδιορισμός άμεσου και μακροπρόθεσμου χρονικού ορίζοντα
- Προσδιορισμός και σύνταξη τεχνικών προδιαγραφών

- Επιλογή κατάλληλης διαγωνιστικής διαδικασίας
- Σύνταξη τευχών δημοπράτησης – προσδιορισμός κριτηρίου ανάθεσης – χρονικός ορίζοντας σύμβασης
- Δημοσιότητα
- Συγκρότηση συλλογικού οργάνου αξιολόγησης
- Άνοιγμα προσφορών
- Αξιολόγηση προσφορών
- Περίοδος υποβολής προσφυγών
- Ανάθεση – Υπογραφή σύμβασης
- Συγκρότηση επιτροπής παραλαβής (συνήθως συγκροτείται σε ετήσια βάση)
- Παρακολούθηση της Σύμβασης
- Εκτέλεση της Σύμβασης – Παραλαβή προμηθειών και υπηρεσιών
- Τιμολόγηση
- Εκκαθάριση
- Πληρωμή της Σύμβασης

Στον πίνακα που ακολουθεί παρουσιάζονται από την ΕΑΑΔΗΣΥ τα βήματα ομαδοποιημένα σε 3 βασικά στάδια – φάσεις του κύκλου ζωής μιας δημόσιας σύμβασης. Ο πίνακας περιλαμβάνει ένα ακόμα στάδιο αυτό της αποτίμησης το οποίο είναι μείζονος σημασίας καθώς θα δώσει την απαραίτητη πληροφόρηση για την αποφυγή λαθών και μετριασμό πιθανών κινδύνων για επόμενη ανάλογη διαδικασία.

ΣΤΑΔΙΟ	ΒΗΜΑ
ΠΡΟΕΤΟΙΜΑΣΙΑ ΚΑΙ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ	Στρατηγικός σχεδιασμός προκήρυξης
	Έρευνα αγοράς
	Σχεδιασμός βραχυπρόθεσμου και μακροπρόθεσμου χρονοδιαγράμματος
	Επιλογή της διαγωνιστικής διαδικασίας
	Προσδιορισμός και σύνταξη προδιαγραφών
ΔΙΑΓΩΝΙΣΤΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ	Προκήρυξη διαγωνισμού ή πρόσκληση υποβολής προσφορών
	Άνοιγμα προσφορών

	Αξιολόγηση προσφορών
	Περίοδος υποβολής ενστάσεων και προσφυγών
	Υπογραφή σύμβασης
ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΣΥΜΒΑΣΗΣ	Παρακολούθηση της εκτέλεσης και των πληρωμών της σύμβασης
ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ	Αποτίμηση της διαδικασίας –εξαγωγή συμπερασμάτων

**Πίνακας 2.6: Κύκλος Ζωής της Δημόσιας σύμβασης**

(Έκθεση Παρακολούθησης Δημοσίων Συμβάσεων στην Ελλάδα περιόδου 2018 – 2020 - Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων)

Στην εικόνα που ακολουθεί παρατίθεται η διαγραμματική απεικόνιση των φάσεων διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων.



**Εικόνα 2.4: Σχηματική απεικόνιση διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων.**

Πηγή: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο ([www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu))

## Κεφάλαιο 3: Διακινδύνευση

Η διαχείριση της διακινδύνευσης είναι δραστηριότητα ζωτικής σημασίας για τη λήψη Αποφάσεων. Συνεκτιμά την αβεβαιότητα και την πιθανότητα εμφάνισης μελλοντικών συνθηκών που μπορεί να επηρεάσουν την επίτευξη των στόχων ανάλογα με τη σοβαρότητα και την έκταση των επιπτώσεών τους. Αυτό γίνεται όταν παρουσιάζονται θετικές ή αρνητικές αποκλίσεις από τα αναμενόμενα ή επιθυμητά αποτελέσματα.

Η αξιολόγηση της διακινδύνευσης (risk assessment) αποτελεί το στάδιο εκείνο της διαχείρισης της διακινδύνευσης, που αναλύει τον βαθμό επηρεασμού των στόχων, την πιθανότητα και τις συνέπειες των κινδύνων, προκειμένου να ληφθούν αποφάσεις σχετικά με την ανάληψη των απαραίτητων μέτρων για την αντιμετώπισή τους.

Η διακινδύνευση απαντάται σε όλες τις δραστηριότητες ενός οργανισμού από τη στρατηγική και πολιτική μέχρι τις παραγωγικές διεργασίες, και θα πρέπει να διαχειρίζεται. Οι στόχοι που μπορούν να επηρεαστούν καλύπτουν μια ευρεία γκάμα, περιλαμβάνοντας επιχειρηματικούς, οικονομικούς, τεχνολογικούς, λειτουργικούς, περιβαλλοντικούς, κοινωνικούς, ασφαλείας αλλά και άλλους παράγοντες που σχετίζονται με τη φήμη ή τις πολιτισμικές ή πολιτικές επιπτώσεις. (Σαριδάκης, 2012)

### 3.1. Ορισμοί

Σύμφωνα με τον Οδηγό 73:2014 του ΕΛΟΤ η διακινδύνευση ορίζεται ως η επίδραση της αβεβαιότητας στην επίτευξη των στόχων, με την επίδραση να είναι αρνητική ή θετική απόκλιση από το αναμενόμενο. Η διακινδύνευση εκφράζεται συχνά ως συνδυασμός των επιπτώσεων ενός συμβάντος και της αντίστοιχης πιθανότητας εμφάνισής του.

Με τον όρο «Διαχείριση της διακινδύνευσης» εννοούνται όλες οι συντονισμένες ενέργειες για τη διεύθυνση και τον έλεγχο του Οργανισμού αναφορικά με τη διακινδύνευση, ενώ με τον όρο «Αξιολόγηση της διακινδύνευσης» εννοείται η συνολική διεργασία αναγνώρισης της διακινδύνευσης, ανάλυσης της διακινδύνευσης και αποτίμησης της διακινδύνευσης. (ISO ΟΔΗΓΟΣ 73:2014). Στον Οδηγό 73: 2014 μπορεί να βρει κανείς όλους τους ορισμούς που σχετίζονται με την διαχείριση της διακινδύνευσης.

Το πρότυπο ISO 31000:2018 περιγράφει μια φιλοσοφία σύμφωνα με την οποία, η διαχείριση της διακινδύνευσης αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι της στρατηγικής λήψης



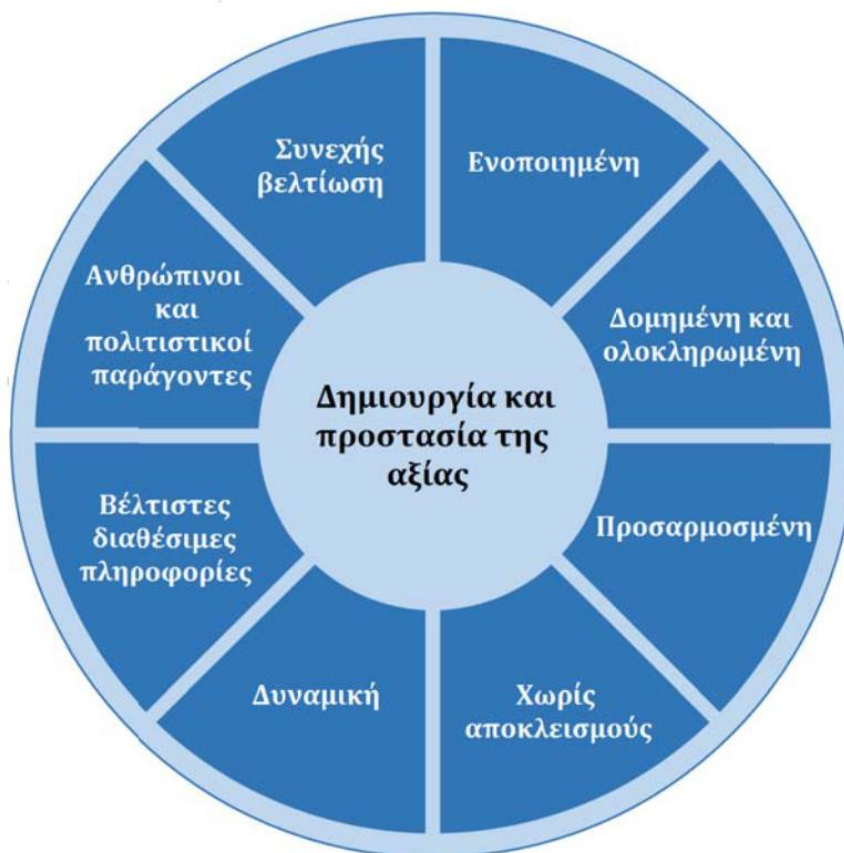
αποφάσεων και επιπλέον θεωρείται ένα πολύτιμο εργαλείο για την επίτευξη των στόχων κάθε τύπου και τη συνεχή βελτίωση των επιδόσεων ενός Οργανισμού (ISO 31000:2018, Μαΐδου, 2021)

Επιπρόσθετα, το ISO 31000 παρέχει το πλαίσιο διαχείρισης κινδύνων το οποίο σχεδιάστηκε κατά τέτοιο τρόπο ώστε να καλύψει ποικίλες ανάγκες κάθε οργανισμού ανεξαρτήτως μεγέθους και δραστηριότητας (Lalonde & Boiral, 2012, Δημακάκος 2023).

### 3.2. Αρχές διαχείρισης της διακινδύνευσης

Το πρότυπο ISO 31000:2018 συστήνει 8 αρχές, τις οποίες οι οργανισμοί καλούνται να λάβουν υπόψη κατά τον σχεδιασμό του πλαισίου και των διαδικασιών διαχείρισης της διακινδύνευσης, ώστε αυτό να συνδεθεί με τους στρατηγικούς στόχους του οργανισμού και να οδηγήσει σε αποτελεσματική διαχείριση της διακινδύνευσης.

Οι αρχές αυτές συνοψίζονται στο σχήμα που ακολουθεί:



Σχήμα 3.1: Αρχές διαχείρισης διακινδύνευσης

Γίνεται αντιληπτό για την διαχείριση της διακινδύνευσης με αποτελεσματικότητα, θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τα ακόλουθα:

1. Η διαχείριση της διακινδύνευσης αποτελεί αναπόσπαστο μέρος όλων των επιχειρησιακών δραστηριοτήτων ενός οργανισμού (Ενοποιημένη).
2. Η διαχείριση της διακινδύνευσης πρέπει να έχει δομή και να είναι ολοκληρωμένη ώστε να συμβάλλει σε συνεπή και συγκρίσιμα αποτελέσματα. (Δομημένη και ολοκληρωμένη)
3. Το πλαίσιο και η διεργασία διαχείρισης της διακινδύνευσης να είναι προσαρμοσμένα στον Οργανισμό και τον τρόπο που αυτός λειτουργεί καθώς και στους στρατηγικούς στόχους του. (Προσαρμοσμένη)
4. Να περιλαμβάνονται όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη και να λαμβάνονται υπόψη η εμπειρία, οι απόψεις και οι αντιλήψεις τους. Αυτό οδηγεί σε ενημερωμένη διαχείριση της διακινδύνευσης. (Χωρίς αποκλεισμούς)
5. Η διαχείριση της διακινδύνευσης να μπορεί να εντοπίζει, αναγνωρίζει και να ανταποκρίνεται σε μεταβολές έγκαιρα και αποτελεσματικά. (Δυναμική)
6. Οι πληροφορίες θα πρέπει να είναι επίκαιρες, σαφείς και διαθέσιμες στα ενδιαφερόμενα μέρη. (Βέλτιστες διαθέσιμες πληροφορίες)
7. Ο ανθρώπινος παράγοντας και η κουλτούρα του Οργανισμού δύναται να επηρεάζουν όλες τις πτυχές της διαχείρισης της διακινδύνευσης σε κάθε βαθμίδα. (Ανθρώπινοι και πολιτιστικοί παράγοντες)
8. Η διαχείριση της διακινδύνευσης βελτιώνεται συνεχώς μέσω της εκπαίδευσης και της εμπειρίας. (Συνεχής βελτίωση) (ISO 31000:2018, Μαΐδου, 2021)

### 3.3. Πλαίσιο Διαχείρισης της Διακινδύνευσης

Ο καθορισμός του πλαισίου διαχείρισης της διακινδύνευσης έχει σκοπό να βοηθήσει τον Οργανισμό να ενσωματώσει τη διαχείριση της διακινδύνευσης στις σημαντικές του δραστηριότητες. Αυτή η ενσωμάτωση επιτρέπει στον οργανισμό να αντιμετωπίζει τους κινδύνους ως μέρος της καθημερινής του λειτουργίας και να διασφαλίζει τη συνολική ανταπόκρισή του σε αυτούς.

Τα συστατικά στοιχεία του πλαισίου συνοψίζονται στο σχήμα που ακολουθεί:



**Σχήμα 3.2:** Πλαίσιο διαχείρισης διακινδύνευσης

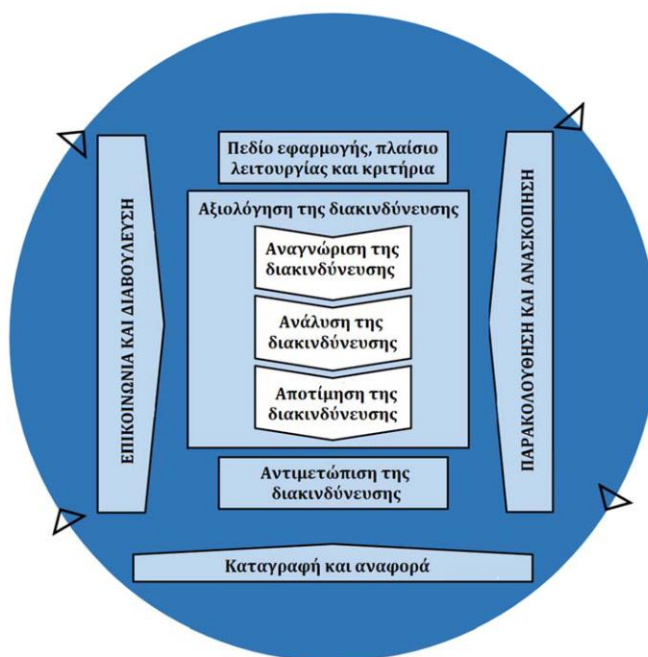
Η αποτελεσματικότητα της διαχείρισης της διακινδύνευσης εξαρτάται από τον βαθμό ενσωμάτωσής της στη διοίκηση του οργανισμού και στη λήψη των στρατηγικών αποφάσεων. Επομένως, η ανώτερη διοίκηση έχει καθοριστικό ρόλο. Η ηγεσία είναι αυτή που αναλαμβάνει να προωθήσει και να επικοινωνήσει την αξία της διαχείρισης της διακινδύνευσης. Με τον τρόπο αυτό, εξασφαλίζεται η συνεχής λειτουργικότητα του πλαισίου, ώστε ο οργανισμός να μπορεί να ανταποκριθεί σε ένα περιβάλλον που διαρκώς εξελίσσεται και γίνεται όλο και πιο απαιτητικό.

### **3.4 Διεργασία διαχείρισης της διακινδύνευσης**

Ο στόχος της διαχείρισης της διακινδύνευσης είναι η μείωση της πιθανότητας και των συνεπειών αρνητικών συμβάντων και η αντίστοιχη αύξηση των θετικών γεγονότων. Σύμφωνα με το ISO 31000, η αποτελεσματική διαχείριση κινδύνου ενισχύει την επίτευξη των στόχων, βελτιώνει την απόδοση και προωθεί την καινοτομία (ISO 31000:2018).

Σύμφωνα με τους Morledge & Adrian (2013), η διαχείριση κινδύνου δεν είναι σε θέση να εξαλείψει τις απειλές. Αντιθέτως, η αποτελεσματική διαχείριση κινδύνου μπορεί μειώσει τις επιπτώσεις αρνητικών γεγονότων που θα επηρέαζαν την επίτευξη των επιθυμητών στόχων. (Βλαχοπαναγιώτη, 2023)

Σύμφωνα με το ISO 31000:2018, η διαχείριση της διακινδύνευσης περιλαμβάνει την εφαρμογή πολιτικών και διαδικασιών στις δραστηριότητες επικοινωνίας και διαβούλευσης, καθορίζοντας το πλαίσιο λειτουργίας για την αξιολόγηση, αντιμετώπιση, παρακολούθηση, και ανασκόπηση της διακινδύνευσης. Για το λόγο αυτό θα πρέπει να αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι της διαχείρισης και της λήψης αποφάσεων. Η εν λόγω διεργασία απεικονίζεται στο παρακάτω σχήμα.



Σχήμα 3.3: Διαδικασία διαχείρισης της διακινδύνευσης

Η επικοινωνία και διαβούλευση τόσο με τα εξωτερικά όσο και τα εσωτερικά ενδιαφερόμενα μέρη θα πρέπει να λαμβάνει χώρα σε όλα τα στάδια της διεργασίας διαχείρισης της διακινδύνευσης.

Η αξιολόγηση της διακινδύνευσης περιλαμβάνει:

- την Αναγνώριση της διακινδύνευσης που περιλαμβάνει την αναγνώριση των πηγών διακινδύνευσης, των γεγονότων που ενδέχεται να συμβούν, των αιτιών και συνεπειών τους.

- Την ανάλυση της διακινδύνευσης που αποτελεί τη βάση για την αποτίμηση διακινδύνευσης και
- Την αποτίμηση της διακινδύνευσης η οποία αποτελεί τη διεργασία σύγκρισης των αποτελεσμάτων που προκύπτουν από την ανάλυση της διακινδύνευσης ώστε να προσδιοριστεί αν η διακινδύνευση είναι αποδεκτή. (Καραμπέτσος, 2018)

Η ανάλυση της διακινδύνευσης σύμφωνα με τους Cooper et al, αναφέρεται στη συστηματική χρήση των διαθέσιμων πληροφοριών για τον προσδιορισμό της πιθανότητας εκδήλωσης συγκεκριμένων γεγονότων και την εκτίμηση του αντίκτυπου που θα έχουν αυτά τα γεγονότα. (Cooper et al, 2005)

Η διαδικασία της αξιολόγησης της διακινδύνευσης γίνεται μέσω της αξιολόγησης της πιθανότητας και της σοβαρότητας των κινδύνων που εντοπίστηκαν. Η διαδικασία αξιολόγησης θέτει τα ακόλουθα ερωτήματα:

- Ποια είναι η πιθανότητα να εμφανιστεί ο κίνδυνος; Ανάλογα με τον κίνδυνο, αυτή η πιθανότητα μπορεί να οριστεί ή να μετρηθεί ποιοτικά ή ποσοτικά και εκφράζεται μαθηματικά ή περιγραφικά.
- Εάν εμφανιστεί ο κίνδυνος, πόσο σοβαρές θα είναι οι συνέπειες; Ομοίως, η σοβαρότητα του κινδύνου μπορεί να εκφράζεται ποιοτικά ή ποσοτικά.
- Πώς επηρεάζουν τα υπάρχοντα μέτρα ελέγχου την πιθανότητα και τη σοβαρότητα του κινδύνου;

Αυτά τα ερωτήματα μπορούν να απαντηθούν χρησιμοποιώντας εσωτερική γνώση και εμπειρία, εξωτερικούς πόρους όπως εκθέσεις ελέγχου ή με τη διαβούλευση με ειδικευμένους και έμπειρους εξωτερικούς εμπειρογνώμονες. Στον προσδιορισμό τόσο της πιθανότητας όσο και της σοβαρότητας, οι αξιολογήσεις θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τα υπάρχοντα μέτρα διαχείρισης κινδύνου και να γίνεται διάκριση μεταξύ εγγενούς και καθαρού κινδύνου. Όπου είναι δυνατόν, θα πρέπει να καταβάλλονται προσπάθειες για τον ποσοτικό προσδιορισμό της πιθανότητας και σοβαρότητας προκειμένου να διευκολυνθεί η ιεράρχηση των προτεραιοτήτων και η ενημέρωση των αποφάσεων σχετικά με τα μέτρα ελέγχου του κινδύνου (OECD, HAICOP, 2020).

Η αντιμετώπιση της διακινδύνευσης περιλαμβάνει την αξιολόγηση και επιλογή ενός ή περισσότερων εναλλακτικών κατά τρόπο που η εφαρμογή τους θα οδηγήσει στην μεταβολή των διακινδυνεύσεων.

Τέλος, οι διαδικασίες παρακολούθησης και ανασκόπησης από την πλευρά του οργανισμού θα πρέπει να καλύπτουν όλες τις πτυχές της διαχείρισης της διακινδύνευσης. Αυτό έχει ως στόχο τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των ελέγχων όχι μόνο κατά τον σχεδιασμό αλλά και κατά τη λειτουργία του συστήματος διαχείρισης των κινδύνων. Αυτό επιτυγχάνεται με την ανάκτηση συμπληρωματικών πληροφοριών για τη διασφάλιση της συνεχούς βελτίωσης της διακινδύνευσης.

### 3.5. Μέθοδοι και τεχνικές διαχείρισης της διακινδύνευσης

Τα τελευταία χρόνια έχουν αναπτυχθεί τεχνικές και μέθοδοι για τη διαχείριση της διακινδύνευσης, οι οποίες μπορούν να εφαρμοστούν σε διάφορες περιπτώσεις είτε μεμονωμένα είτε σε συνδυασμό. Οι τεχνικές αυτές αποσκοπούν στην αποτελεσματικότερη κατανόηση της έννοιας της διακινδύνευσης και των πηγών της, στον εντοπισμό των αρνητικών ή/ και θετικών επιπτώσεων που μπορεί να έχει καθώς και στην παροχή αξιόπιστων δεδομένων για τη λήψη αποφάσεων σχετικά με τα βέλτιστα σχέδια δράσης για την αντιμετώπισή της.

Ένα συχνά χρησιμοποιούμενο κριτήριο αποτελεί η φύση των διαθέσιμων πληροφοριών. Μπορεί να είναι είτε ποιοτικές, οπότε και τα αποτελέσματα παρουσιάζονται με τη μορφή περιγραφών και συστάσεων, είτε ποσοτικές, οπότε αναλύονται αριθμητικά η συχνότητα εμφάνισης και οι επιπτώσεις των διαφόρων απειλών. (Cagliano et al, 2015, Μαϊδου, 2021)

Ο Διεθνής Οργανισμός Τυποποίησης (ISO) έχει εκδώσει το πρότυπο ISO/IEC: 31010 με τελευταία αναθεώρηση το 2019, το οποίο αποτελεί οδηγό για την επιλογή και την εφαρμογή περίπου 40 διαφορετικών τεχνικών και εργαλείων για την αξιολόγηση της διακινδύνευσης. Το πρότυπο παρουσιάζει λεπτομερώς τα χαρακτηριστικά κάθε τεχνικής, τον τρόπο εφαρμογής της, τα εισερχόμενα που απαιτούνται, τα αποτελέσματα που παράγονται καθώς και τα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματά της. Αυτό το πρότυπο αποτελεί χρήσιμο εργαλείο για οργανισμούς που επιθυμούν να αναπτύξουν ή να βελτιώσουν τη διαδικασία της διαχείρισης των κινδύνων τους, επιλέγοντας κατάλληλη τεχνική ανά περίπτωση.

Η προσέγγιση της διαχείρισης των κινδύνων δεν είναι ομοιογενής και δεν περιορίζεται σε μία μοναδική τεχνική αξιολόγησης. Η χρήση διαφορετικών τεχνικών αξιολόγησης είναι αναμφίβολα δικαιολογημένη καθώς οι οργανισμοί διαφέρουν ως προς το μέγεθος, τον τύπο της δραστηριότητας, την πολυπλοκότητα και τις ειδικές ανάγκες τους. Επομένως, η προσαρμογή των τεχνικών αξιολόγησης στις συγκεκριμένες συνθήκες λειτουργίας του κάθε



οργανισμού είναι κρίσιμη για την αποτελεσματική διαχείριση των κινδύνων. Επιλέγοντας τις κατάλληλες τεχνικές αξιολόγησης, οι οργανισμοί μπορούν να ανταποκριθούν αποτελεσματικά στις ποικίλες και εξελισσόμενες απαιτήσεις του περιβάλλοντος τους. του (Olechowski et al., 2016).

Η αξιολόγηση της διακινδύνευσης μπορεί να πραγματοποιηθεί με τη χρήση μίας ή περισσότερων μεθόδων συνδυαστικά.

Σύμφωνα με το ISO 31010:2019 οι παράγοντες που λαμβάνονται υπόψη κατά κύριο λόγο για την επιλογή της πλέον κατάλληλης τεχνικής αξιολόγησης της διακινδύνευσης είναι οι εξής:

- Οι στόχοι της αξιολόγησης της διακινδύνευσης
- Το είδος των κινδύνων υπό εξέταση
- Ο βαθμός σοβαρότητας των επιπτώσεων
- Οι πόροι που απαιτούνται
- Η εμπειρία του ανθρώπινου δυναμικού
- Χρονικοί περιορισμοί που μπορεί να υφίστανται
- Η διαθεσιμότητα και η εγκυρότητα στοιχείων και δεδομένων
- Οι ανάγκες και απαιτήσεις των ενδιαφερομένων μερών
- Νομικές και άλλες απαιτήσεις

Η χρήση τεχνικών και εργαλείων αξιολόγησης της διακινδύνευσης προσφέρει πολλαπλά οφέλη, τα οποία περιλαμβάνουν:

- Καλύτερη κατανόηση των απειλών και των πιθανών επιπτώσεων τους στη λειτουργία και τους στόχους
- Παροχή απαραίτητων πληροφοριών για την ορθή λήψη αποφάσεων
- Επιλογή βέλτιστης στρατηγικής αντιμετώπισης των κινδύνων
- Αναγνώριση και αξιοποίηση ευκαιριών
- Συμμόρφωση με κανονιστικές απαιτήσεις
- Βελτίωση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των μέτρων αντιμετώπισης των απειλών.

Από τα παραπάνω γίνεται αντιληπτό ότι η ορθή επιλογή και εφαρμογή των τεχνικών αξιολόγησης της διακινδύνευσης διασφαλίζουν ότι τα αποτελέσματα είναι έγκυρα και επαληθεύσιμα. Με αυτόν τον τρόπο, τα αποτελέσματα μπορούν να χρησιμοποιηθούν

αποτελεσματικά για τη διαμόρφωση στρατηγικών και μέτρων αντιμετώπισης των κινδύνων, βελτιώνοντας έτσι την ικανότητα του οργανισμού να αντιμετωπίζει τους κινδύνους και να επιτυγχάνει τους στόχους του.

Οι τεχνικές που περιλαμβάνονται στο πρότυπο μπορούν να κατηγοριοποιηθούν ως ακολούθως:

#### Στην Αναγνώριση Διακινδύνευσης

Η αναγνώριση διακινδύνευσης αποτελεί τη διεργασία για τον εντοπισμό, προσδιορισμό και καταγραφή των κινδύνων (ISO: 31010, 2019). Κάποιες από τις τεχνικές που μπορούν να εφαρμοσθούν στο στάδιο αυτό είναι:

- Λίστες Ελέγχου και από ιστορικά δεδομένα
- Καταιγισμός ιδεών (Brainstorming)
- Τεχνική των Δελφών (Delphi Technique)
- Μελέτες κινδύνου και λειτουργικότητας (HAZOP)

#### Στην Ανάλυση Διακινδύνευσης

Κατά τη διάρκεια της ανάλυσης, εξετάζονται οι αιτίες και οι πηγές κινδύνου, καθώς και οι δυνητικές επιπτώσεις τους στον οργανισμό. Στη συνέχεια, συνδυάζονται οι συνέπειες και οι πιθανότητες τους για να καθοριστεί το επίπεδο του κινδύνου. Αυτή η διαδικασία επιτρέπει στον οργανισμό να κατανοήσει και να προσδιορίσει τους κινδύνους που αντιμετωπίζει και να λάβει τα κατάλληλα μέτρα για τη διαχείρισή τους.

Κάποιες μέθοδοι για αυτές τις αναλύσεις αναφέρονται κατωτέρω ενώ μπορούν να εφαρμοσθούν περισσότερες από μία τεχνικές για πιο περίπλοκες εφαρμογές.

- Τεχνική «Τι γίνεται αν;» (SWIFT)
- Ανάλυση ανθρώπινης αξιοπιστίας
- Μήτρα συνέπειας/πιθανότητας
- Ανάλυση Κινδύνων και Κρίσιμων Σημείων Ελέγχου
- Μέθοδος ανάλυσης ψαροκόκκαλο (Ishikawa)
- Ανάλυση Δέντρων συμβάντων
- Ανάλυση Δέντρων σφαλμάτων
- Ανάλυση επιπέδων προστασίας



- Ανάλυση Markov
- Ανάλυση Monte-Carlo
- Ανάλυση αντίκτυπου επιχείρησης
- Μελέτη αστοχίας (FMEA)
- Ανάλυση αιτίου-αποτελέσματος
- Μητρώα κινδύνου (ISO 31010:2019, Καραμπέτσος 2018)

#### Στην Αξιολόγηση Διακινδύνευσης

Κατά τη διαδικασία αυτή, συγκρίνονται οι εκτιμώμενοι κίνδυνοι με τα κριτήρια διακινδύνευσης που έχουν καθοριστεί για τον συγκεκριμένο οργανισμό. Αυτό βοηθάει στο να καθοριστεί η σημαντικότητα του κινδύνου και το επίπεδο του, καθώς και τον τύπο του κινδύνου. Με αυτόν τον τρόπο, ο οργανισμός μπορεί να εστιάσει τις προσπάθειές του στους κινδύνους που είναι πιο σημαντικοί και πιο πιθανό να έχουν έντονες επιπτώσεις στη λειτουργία του. (ISO 31010:2019)

Οι καλύτερες τεχνικές για το στάδιο αυτό, όπως προτείνονται στο ISO 31010, είναι οι παρακάτω:

- Προσομοίωση Monte Carlo
- Στατιστική και Δίκτυα Bayes
- Δείκτες Διακινδύνευσης
- Ανάλυση αιτίου / αποτελέσματος
- FMEA

Πέρα από αυτή την κατηγοριοποίηση των τεχνικών, δηλαδή για αναγνώριση – ανάλυση – αξιολόγηση της διακινδύνευσης οι διάφορες τεχνικές που περιγράφονται στο πρότυπο ISO 31010:2019 εντάσσονται και στις ακόλουθες κατηγορίες:

- Τεχνικές συλλογής απόψεων από ενδιαφερόμενα μέρη και ειδικούς
- Τεχνικές αναγνώρισης κινδύνου
- Τεχνικές προσδιορισμού πηγών, αιτιών και των παραγόντων κινδύνου
- Τεχνικές ανάλυσης ελέγχων
- Τεχνικές κατανόησης συνεπειών και πιθανότητας
- Τεχνικές ανάλυσης εξαρτήσεων και αλληλεπιδράσεων
- Τεχνικές που παρέχουν μέτρηση του κινδύνου
- Τεχνικές αξιολόγησης της σημασίας του κινδύνου

- Τεχνικές επιλογής μεταξύ επιλογών
- Τεχνικές καταγραφής και αναφοράς

### 3.5.1 Η μήτρα συνέπειας – πιθανότητας

Η μήτρα συνέπειας – πιθανότητας, αποτελεί ένα εργαλείο που συνδυάζει την αξιολόγηση της πιθανότητας εμφάνισης μιας διακινδύνευσης με τη σοβαρότητα των συνεπειών της. Με αυτό τον τρόπο, κάθε διακινδύνευση μπορεί να ταξινομηθεί σε έναν πίνακα όπου συναντώνται αυτά τα δύο κριτήρια. Αυτό βοηθάει στον καθορισμό της σημαντικότητας της κάθε διακινδύνευσης, επιτρέποντας στον οργανισμό να εστιάσει τις προσπάθειές του εκεί όπου υπάρχει η μεγαλύτερη ανάγκη για διαχείριση κινδύνων. (Καραμπέτσος, 2018).

Πρόκειται μια ευρέως χρησιμοποιούμενη μέθοδο, όπου με βάση τη σοβαρότητα των επιπτώσεων και τη συχνότητα εμφάνισης, η διακινδύνευση κατηγοριοποιείται ως χαμηλή, μεσαία ή υψηλή. (Habibie et Basuki, 2019).

Λαμβάνεται μία τιμή ή χαρακτηρισμός για τη διακινδύνευση, η οποία προκύπτει από τη σχέση:

$$\text{Διακινδύνευση} = \text{πιθανότητα} \times \text{συνέπεια}$$

Η εν λόγω μέθοδος παρέχει μία γρήγορη κατάταξη των διακινδυνεύσεων που έχουν εντοπιστεί, σε διάφορα επίπεδα (ISO 31010, 2019, Annex B). Η βασική εφαρμογή της είναι πρωτίστως στην καθοδήγηση στη λήψη απόφασης αναφορικά με το αν μία διακινδύνευση είναι αποδεκτή ή όχι και στη συνέχεια προκειμένου να αποφασιστεί η σειρά προτεραιότητας στην αντιμετώπιση των διακινδυνεύσεων. Η χαμηλή διακινδύνευση μπορεί να θεωρηθεί αποδεκτή, ενώ για την υψηλή διακινδύνευση χρειάζονται ενέργειες αντιμετώπισης. Επισημαίνεται ότι στο ίδιο επίπεδο διακινδύνευσης μπορούμε να καταλήξουμε με διαφορετικούς συνδυασμούς τιμών επίπτωσης και πιθανότητας.

		ΕΠΙΠΤΩΣΗ				
		1	2	3	4	5
ΠΙΘΑΝΟΤΗΤΑ	5	5	10	15	20	25
	4	4	8	12	16	20
	3	3	6	9	12	15
	2	2	4	6	8	10
	1	1	2	3	4	2

Πίνακας 3.1: Μήτρα συνέπειας / πιθανότητας

ΣΤΑΘΜΗ ΔΙΑΚΙΝΔΥΝΕΥΣΗΣ	ΚΡΙΤΗΡΙΑ	
	<b>Πολύ Υψηλή (<math>\geq 20</math>)</b>	Μη αποδεκτή – Υπάρχει ανάγκη για άμεση λήψη διορθωτικών ενεργειών
	<b>Υψηλή (<math>\geq 12</math> &amp; <math>&lt; 20</math>)</b>	Μη αποδεκτή – Χρειάζεται βελτίωση των μέτρων ελέγχου, συστηματική παρακολούθηση και πιθανώς λήψη διορθωτικών μέτρων
	<b>Μεσαία (<math>&gt; 5</math> &amp; <math>&lt; 12</math>)</b>	Αποδεκτή – Δεν υπάρχει ανάγκη για διορθωτικές ενέργειες, χρήζει παρακολούθησης.
	<b>Χαμηλή (<math>\leq 5</math>)</b>	Αποδεκτή – Δεν υπάρχει ανάγκη για διορθωτικές ενέργειες ή παρακολούθηση

Πίνακας 3.2: Διαβάθμιση Διακινδύνευσης

Στη διεθνή βιβλιογραφία υπάρχουν αρκετές αναφορές σχετικές με τις αδυναμίες και τα μειονεκτήματα της μήτρας διακινδύνευσης αλλά και προτάσεις βελτίωσης. (Duijim,2015, Cox, 2008, Levine,2012).

Ο Cox (2008), παρουσιάζει κάποια προβλήματα κατά την εφαρμογή της για την αξιολόγηση των διακινδυνεύσεων, όπως:

- Μεγάλη υποκειμενικότητα στον χαρακτηρισμό των πιθανοτήτων εμφάνισης και της σοβαρότητας των επιπτώσεων, και άρα και στην κατάταξη και αποτίμηση των διακινδυνεύσεων.
- Κακή ανάλυση, υπό την έννοια ότι είναι δυνατό να αποδοθούν ίδιες αποτιμήσεις σε διακινδυνεύσεις, ενώ αυτό δεν είναι σωστό.
- Σφάλματα, υπό την έννοια ότι είναι δυνατό να γίνει υπερεκτίμησή των διακινδυνεύσεων και έτσι να γίνει σπατάλη πόρων για την αντιμετώπιση τους.

### 3.5.2 Η μελέτη αστοχίας (Failure Mode Effect Analysis - FMEA)

Η μελέτη αστοχίας (FMEA) είναι μια διαδικασία που αναλύει τις πιθανές τροποποιήσεις αστοχίας σε ένα προϊόν ή σύστημα και τις επιπτώσεις που μπορεί να έχουν αυτές οι αστοχίες. Κατά την διάρκεια της FMEA, καταγράφονται οι διάφοροι τρόποι αστοχίας (failure modes), δηλαδή οι πιθανοί τρόποι με τους οποίους το προϊόν ή το σύστημα μπορεί να αποτύχει, καθώς και οι επιπτώσεις αυτών των αστοχιών (effects of failure) στο προϊόν ή το σύστημα.

Αναλύονται επίσης οι πιθανές αιτίες των αστοχιών, οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες μπορεί να συμβούν, και η σοβαρότητα των επιπτώσεων που μπορεί να προκαλέσουν. Η FMEA είναι ένα αποτελεσματικό εργαλείο για τον εντοπισμό πιθανών κινδύνων και την ανάληψη δράσεων για την πρόληψή τους ή τη μείωση των επιπτώσεών τους.

Βασική προϋπόθεση για την αποτελεσματικότητα της FMEA, είναι η δυνατότητα συλλογής και επεξεργασίας αξιόπιστων δεδομένων που προέρχονται από τα διάφορα τμήματα ενός οργανισμού ή τα διάφορα συστήματα που εφαρμόζονται όπως συστήματα ποιότητας. (Franceschini, 2010, Καραμπέτσος, 2018)

Η τεχνική της μελέτης αστοχίας (FMEA) είναι σε θέση να αναγνωρίσει:

- όλες τις πιθανές αστοχίες των διαφόρων τμημάτων ενός συστήματος καθώς ο κύριος στόχος της είναι να ανιχνεύσει τις πιθανές παραμέτρους που είναι υπό αξιολόγηση. Η FMEA επικεντρώνεται στην προσδιορισμό των παραμέτρων του συστήματος ή της διαδικασίας που ενδέχεται να αποτύχουν ή να μη λειτουργούν σωστά, ανάλογα με το σκοπό της λειτουργίας τους.
- τις επιπτώσεις που μπορεί να έχουν αυτές οι αστοχίες στο εκάστοτε σύστημα ή διαδικασία.
- τους μηχανισμούς στους οποίους οφείλεται η αποτυχία.

- τους τρόπους με τους οποίους μπορεί να αποφευχθεί η κάθε αστοχία και να μειωθούν οι επιπτώσεις των αστοχιών στο εκάστοτε σύστημα ή διαδικασία. (ISO 31010,2019, Δημακάκος, 2023 )

Η Μελέτη Αστοχίας (FMEA) είναι ένα πολύτιμο εργαλείο που χρησιμοποιείται για διάφορους σκοπούς, σύμφωνα με το πρότυπο ISO 31010:2019:

- στη φάση του σχεδιασμού, για να βοηθήσει στην επιλογή της πιο αξιόπιστης λύσης από ένα σύνολο εναλλακτικών προτάσεων. Με αυτόν τον τρόπο, μπορεί να αναγνωρίσει πρόωρα πιθανές αστοχίες και να ληφθούν μέτρα για τη μείωση τους
- για να διασφαλιστεί ότι έχουν ληφθεί υπόψη όλοι οι πιθανοί τρόποι αστοχίας ενός συστήματος ή μιας διαδικασίας. Αυτό βοηθά στην αντιμετώπιση δυνητικών προβλημάτων πριν ακόμα αυτά εμφανιστούν, καθώς και στην κατανόηση των επιπτώσεών τους στην επίτευξη των στόχων ενός οργανισμού.
- στη βελτίωση του σχεδιασμού διαδικασιών και διεργασιών, προκειμένου να μειωθεί η πιθανότητα εμφάνισης αστοχιών και να βελτιωθεί η απόδοση και
- στην παροχή αξιόπιστων πληροφοριών για την εφαρμογή άλλων τεχνικών ανάλυσης και βελτιστοποίησης, όπως η Δενδρική Ανάλυση Αστοχιών, προκειμένου να βελτιωθεί η απόδοση και η αξιοπιστία του συστήματος.

Η ανάλυση των πιθανών τρόπων αστοχίας και των συνεπειών που μπορεί να έχει η εκάστοτε αστοχία στη μελέτη FMEA πραγματοποιείται μέσω της βαθμολόγησης της κρισιμότητας S (Severity) της αστοχίας, της πιθανότητας εμφάνισης O (Occurrence) της αστοχίας και της δυνατότητας εντοπισμού D (Detection) της αστοχίας. Η κρισιμότητα (S) χαρακτηρίζει το επίπεδο επίδρασης που θα μπορούσε να έχει η αστοχία. Η πιθανότητα εμφάνισης (O) αντιπροσωπεύει τη συχνότητα του μηχανισμού της αποτυχίας ή της αιτίας (IEC 60812:2006, Καραμπέτσος, 2018). Η δυνατότητα εντοπισμού (D) υποδεικνύει πόσο καλά τα τρέχοντα στοιχεία ελέγχου διεργασιών μπορούν να ανιχνεύσουν μια αδυναμία της διεργασίας. Η βαθμολόγηση των παραπάνω μεγεθών γίνεται με τη βοήθεια τιμών από το 1 έως το 10 και ο πολλαπλασιασμός των τιμών αυτών μας δίνει τον Αριθμό Προτεραιότητας Κινδύνου (Risk Priority Number-RPN), όπου  $RPN=S \times O \times D$ .

Με βάση την κατάταξη των αστοχιών που προκύπτει με τη βοήθεια του RPN, εντοπίζεται

το σενάριο διακινδύνευσης που θα πρέπει να αξιολογηθεί πρώτα ώστε να ληφθούν διορθωτικές ενέργειες, εάν απαιτείται.

Οι διορθωτικές ενέργειες έχουν ως στόχο τη μείωση των τιμών των τριών κύριων παραμέτρων που χρησιμοποιούνται για τον υπολογισμό του RPN. Αυτό μπορεί να περιλαμβάνει τη μείωση της πιθανότητας εμφάνισης της αστοχίας, την ελαχιστοποίηση των επιπτώσεων της αστοχίας και τη βελτίωση της δυνατότητας ανίχνευσής της. Η παραπάνω διαδικασία επαναλαμβάνεται μέχρι ο αριθμός RPN όλων των σεναρίων διακινδύνευσης να μην υπερβαίνει μία προκαθορισμένη τιμή (Franceschini, 2010).

Η μέθοδος FMEA παρουσιάζει αρκετά πλεονεκτήματα μεταξύ των οποίων (IEC 60812, 2006):

- Δυνατότητα εύρεσης των ενδεχόμενων αστοχιών και κινδύνων από μια σχετικά μικρή ομάδα ειδικών.
- Αναγνώριση των πιθανών και γνωστών αστοχιών και εντοπισμός της αιτίας και επίδρασης του τρόπου αστοχίας ενός συγκεκριμένου ζητήματος.
- Εξοικονόμηση πόρων με την προταίρεοποίηση στην επίλυση των κρισιμότερων αστοχιών.
- Μείωση του διοικητικού κόστους με τη δυνατότητα πρόβλεψης των πιθανών αστοχιών ακόμη και πριν την εκτέλεση μιας διαδικασίας. (Καραμπέτσος, 2018)

#### 4. Μελέτη Διακινδύνευσης στις Δημόσιες Συμβάσεις Προμηθειών και Υπηρεσιών

Η διαχείριση των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί πρόκληση τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν βασικό πυλώνα της παροχής των δημοσίων υπηρεσιών. (OECD, 2023) Εξίσου όμως σημαντικός είναι και ο ρόλος τους στην βελτίωση του επιπέδου ζωής των πολιτών μιας χώρας μέσω ενός ορθολογικού και διαφανούς τρόπου διαχείρισης του δημόσιου χρήματος εμπνέοντας εμπιστοσύνη πολιτών - κυβέρνησης και χτίζοντας σε μία κουλτούρα που μόνο θετικά αποτελέσματα μπορεί να αποφέρει στο μέλλον για όλες τις πλευρές. (Paraskeva, 2022). Ωστόσο, οι κίνδυνοι που επηρεάζουν τις δημόσιες συμβάσεις μπορεί να έχουν σημαντικές συνέπειες τόσο στην ποιότητα όσο και την ποσότητα των δημοσίων υπηρεσιών που μπορούν να παρέχουν οι κυβερνήσεις. Αυτοί οι κίνδυνοι είναι ευρέως φάσματος, συμπεριλαμβανομένων τόσο των κινδύνων για την ίδια τη διαδικασία προμήθειας όσο και των ευρύτερων κινδύνων για το έργο ή την παροχή υπηρεσιών.

Τα τελευταία χρόνια, οι χώρες έχουν διευρύνει την εστίασή τους από τις απειλές που σχετίζονται με την ακεραιότητα, και σε άλλους κινδύνους οι οποίοι περιλαμβάνουν την τεχνολογία της πληροφορίας, τα οικονομικά, τη φήμη, καθώς και κοινωνικής ή περιβαλλοντικής φύσης κινδύνους. Για παράδειγμα, οι κίνδυνοι της εφοδιαστικής αλυσίδας αποτελούν ολοένα και πιο σημαντικό μέλημα. Ενώ η παγκοσμιοποίηση και η εξειδίκευση της εφοδιαστικής αλυσίδας δημιούργησαν κέρδη παραγωγικότητας και μείωσαν τις τιμές παραγωγής, ταυτόχρονα παρατηρήθηκε αύξηση στην έκθεση των αγοραστών σε κινδύνους της εφοδιαστικής αλυσίδας, όπως ακραία καιρικά φαινόμενα, κυβερνοεπιθέσεις και διακοπές προμηθευτών, όπως αντιμετώπισαν πολλές κυβερνήσεις κατά τη διάρκεια της πανδημίας του COVID-19.

Με την εξέταση του πλήρους φάσματος των πιθανών κινδύνων στις δημόσιες συμβάσεις και την ανάπτυξη στρατηγικών και εργαλείων για την αντιμετώπισή τους, οι κυβερνήσεις μπορούν να συμβάλουν στη διασφάλιση της υψηλής ποιότητας παροχής των υπηρεσιών και στην προστασία του δημόσιου συμφέροντος. (OECD, 2023)

Για την αντιμετώπιση των κινδύνων που σχετίζονται με τις δημόσιες συμβάσεις, οι δημόσιοι αγοραστές θα πρέπει να ακολουθήσουν μια δομημένη και συστηματική

προσέγγιση, αρχής γενομένης με την εφαρμογή του κύκλου διαχείρισης κινδύνου στις δημόσιες συμβάσεις. Τα κύρια βήματα του κύκλου διαχείρισης κινδύνου (αναγνώριση, αξιολόγηση, αποτίμηση και αντιμετώπιση και παρακολούθηση), εφαρμόζονται σε όλες τις φάσεις της διαδικασίας προμήθειας. Η διαχείριση κινδύνων πρέπει να είναι μια συνεχής διαδικασία, με τα βήματα του κύκλου διαχείρισης κινδύνου να επανεξετάζονται τακτικά κατά τη διαδικασία της προμήθειας ώστε να είναι σε θέση να προσαρμόζεται σε νέες συνθήκες και απρόβλεπτα γεγονότα. Αυτά τα τέσσερα βήματα θα πρέπει να υποστηρίζονται από δραστηριότητες και διαδικασίες για την επικοινωνία σχετικά με τους κινδύνους και την προώθηση μιας ευρύτερης κουλτούρας διαχείρισης κινδύνων.

Οι ενέργειες που λαμβάνονται για κάθε βήμα διαφέρουν ανάλογα με τη φάση της διαδικασίας, τους τύπους κινδύνου και το είδος της προμήθειας (αγαθά, υπηρεσίες ή υποδομές). Μπορεί όμως να περιλαμβάνουν και τη χρήση γενικών εργαλείων όπως τα μητρώα κινδύνων ή και πίνακες κινδύνου, καθώς και πιο στοχευμένες αποφάσεις σχετικά με την αποδοχή, τη μεταφορά, τον έλεγχο και την αποφυγή τους. (OECD, 2023)

Καθώς οι αποτελεσματικές και αποδοτικές προμήθειες είναι ζωτικής σημασίας για την εκπλήρωση των βασικών λειτουργιών της δημόσιας διοίκησης και για τη διασφάλιση βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς οικονομική ανάπτυξη, κρίνεται μια συστηματική εξέταση του κινδύνου και η εφαρμογή καλά ανεπτυγμένων στρατηγικών διαχείρισης κινδύνου. Η Σύσταση του ΟΟΣΑ για τις δημόσιες συμβάσεις είναι οι χώρες να ενσωματώνουν στρατηγικές για τη χαρτογράφηση, τον εντοπισμό και τον μετριασμό του κινδύνου καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου των δημοσίων συμβάσεων (OECD, 2015)

Οι στρατηγικές αυτές θα πρέπει να αναπτυχθούν σε επίπεδο οργανισμού σύμφωνα με τις διεθνείς καλές πρακτικές και θα πρέπει να περιλαμβάνουν τα ακόλουθα βήματα:

- δημιουργία πλαισίου διακυβέρνησης,
- καθορισμός των στόχων και του πεδίου εφαρμογής,
- καθορισμός ενός χρονοδιαγράμματος υλοποίησης,
- τον εντοπισμό πιθανών επιπτώσεων και των μέτρων παρακολούθησης
- εφαρμογή σχεδίου παρακολούθησης.

Ο όγκος των αγορών, η πολυπλοκότητα των διαδικασιών και ο αριθμός των ενδιαφερόμενων μερών καθιστούν τις δημόσιες προμήθειες ως δραστηριότητες υψηλού κινδύνου (OECD, 2016)



Οι δημόσιες συμβάσεις μπορεί να επηρεαστούν από ένα ευρύ φάσμα κινδύνων που μπορεί να επηρεάσουν τη διαδικασία σύναψης συμβάσεων καθαυτή, καθώς και επίσης και από ευρύτερους κινδύνους για τα έργα ή την παροχή υπηρεσιών. Κίνδυνοι δεν υπάρχουν μόνο κατά τη διάρκεια της διαγωνιστικής διαδικασίας, αλλά κατά τη διάρκεια της σύμβασης ή της διάρκειας ζωής του προμηθευόμενου είδους. Αρχικά οι Οργανισμοί εστίαζαν στον κίνδυνο της ακεραιότητας (διαφθοράς), όμως τα τελευταία χρόνια οι χώρες έχουν δώσει αυξανόμενη προσοχή σε άλλους κινδύνους για τις δημόσιες συμβάσεις, συμπεριλαμβανομένης της τεχνολογίας των πληροφοριών (ΤΠ), των οικονομικών κινδύνων, της φήμης, των κοινωνικών και περιβαλλοντικών κινδύνων.

Πολλοί από αυτούς τους κινδύνους επηρεάζουν τον θεμελιώδη σκοπό της προμήθειας, ότι τα αγαθά και οι υπηρεσίες παραδίδονται στο σωστό μέρος την κατάλληλη στιγμή. Είναι βασικό να προσδιορίζεται η βασική πηγή των διαφόρων κινδύνων χωρίς να συγχέεται με τις συνέπειες αυτών των κινδύνων.

#### 4.1 Βιβλιογραφική ανασκόπηση

Είναι γεγονός ότι υπάρχει πολλή βιβλιογραφία για τον ιδιωτικό τομέα, ιδιαίτερα στα οικονομικά και τη λογιστική, η διαχείριση κινδύνων για το δημόσιο τομέα είναι πιο περίπλοκη, αντιμετωπίζει άλλες προκλήσεις, ή ασχολείται με άλλα θέματα. Οι λόγοι για αυτό ποικίλλουν και εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από το γεγονός ότι πολλοί παράγοντες που εμπλέκονται στις διαδικασίες του δημόσιου τομέα όπως:

- Πολιτική επιρροή
- αυξημένη γραφειοκρατία
- αλλαγή βασικών διευθυντικών θέσεων
- πολλά ενδιαφερόμενα μέρη με διαφορετικές ανάγκες
- νομοθεσία και ρυθμιστικό πλαίσιο
- έλλειψη ευελιξίας
- ανεπαρκείς μηχανισμοί ελέγχου
- καθυστερήσεις και εμπόδια

Σύμφωνα με την Οικονομική Έρευνα που δημοσιεύτηκε με ευθύνη του ΟΟΣΑ για την Ελλάδα (OECD, 2020), η δημόσια διοίκηση βελτιώνεται, αλλά εξακολουθεί να είναι αδύναμη σε διάφορους τομείς. Έτσι, υπάρχει οικονομική επιβάρυνση για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις ενώ η ποιότητα των προϊόντων μπορεί να μην είναι ανάλογη του κόστους.

Οι δημόσιες δαπάνες και οι επενδύσεις δεν βασίζονται σε ανάλυση κόστους-οφέλους και δεν υπάρχει ολοκληρωμένη στρατηγική για επενδύσεις στη βιωσιμότητα, την καινοτομία και την περιβαλλοντική πολιτική. Είναι χαρακτηριστικό ακόμα, ότι το γραφειοκρατικό και διοικητικό κόστος για την ίδρυση νέων επιχειρήσεων είναι το υψηλότερο μεταξύ των μελών του ΟΟΣΑ. (Paraskeva, 2022)

Σύμφωνα με τους *Bart et al.* υπάρχει έλλειψη σε αποτελεσματικές εναλλακτικές μεθόδους προμήθειας που ενθαρρύνουν και υποστηρίζουν την ανάπτυξη και εφαρμογή δραστικών καινοτομιών. Οι περισσότερες μέθοδοι βασίζονται σε προσφορές βάσει της τιμής και λιγότερο σε κριτήρια που σχετίζονται με την ποιότητα, και αυτό κρίνεται αρνητικό για την ενίσχυση της καινοτομίας. Ο στόχος των συμβάσεων καινοτομίας δεν είναι μόνο η ανάπτυξη νέων προϊόντων αλλά και να στοχεύσει σε λειτουργίες που ικανοποιούν τις ανθρώπινες ανάγκες ή επιλύουν κοινωνικά προβλήματα. Η αποτελεσματικότητα των συμβάσεων καινοτομίας επηρεάζεται από τον τρόπο με τον οποίο πραγματοποιούνται οι προμήθειες. Τυπικά εμπόδια και περιορισμοί στην καινοτομία αποτελούν οι δαπανηρές και υπερβολικά γραφειοκρατικές διαδικασίες. (Bart et al., 2022)

Υπάρχει ένα κενό στη βιβλιογραφία σχετικά με τη διαχείριση κινδύνων στον δημόσιο τομέα. Μια μελέτη έδειξε ότι στον δημόσιο τομέα, η έλλειψη λογοδοσίας και υπευθυνότητας, σε αντίθεση με τον ιδιωτικό τομέα όπου η λογοδοσία στους μετόχους, έχει οδηγήσει στη μη ύπαρξη διαχείριση κινδύνου εκτός από συγκεκριμένες περιπτώσεις, τομείς ή οργανισμούς όταν προκύπτουν προβλήματα.

Μόνο λίγες χώρες έχουν δεσμευτεί να εφαρμόσουν τη διαχείριση κινδύνου στον δημόσιο τομέα τους. Αυτές είναι ο Καναδάς και Αυστραλία, Νέα Ζηλανδία και ΗΠΑ. (Remzi & Vladi, 2017).

Μία άλλη έρευνα από την Εθνική Υπηρεσία Ελέγχου του Ηνωμένου Βασιλείου (National Audit Office, UK, 2000), έρχεται να καταστήσει σαφές ότι: "Διαχείριση κινδύνου σημαίνει ότι υπάρχει μια συστηματική διαδικασία για την αξιολόγηση και την αντιμετώπιση των επιπτώσεων των κινδύνων οικονομικά αποδοτικά και έχοντας προσωπικό με τις κατάλληλες δεξιότητες για τον εντοπισμό και την αξιολόγηση των δυνητικά εμφανιζόμενων κινδύνων." Είναι ανάγκη για επαρκείς ελέγχους για τη μείωση των οικονομικών κινδύνων και των κακών πρακτικών, την προστασία των δημόσιων περιουσιακών στοιχείων και τη διασφάλιση της σωστής διαχείρισης σε ευαίσθητους τομείς όπως η υγεία, η ασφάλεια και το περιβάλλον. Για τη διασφάλιση όλων των παραπάνω, ο δημόσιος τομέας πρέπει να

επενδύσει στην ανάπτυξη δεξιοτήτων διαχείρισης έργων για να διασφαλίσει ότι οι φορείς της κυβέρνησης μπορούν να γίνουν αγοραστές και πάροχοι δημόσιων υπηρεσιών με διαφάνεια και λογοδοσία, δημιουργώντας έτσι μια διαφορετική νοοτροπία και κουλτούρα και προστιθέμενη αξία στο δημόσιο τομέα.

Σύμφωνα με τους *Myeza et al., 2021* στις προκλήσεις στις δημόσιες προμήθειες συγκαταλέγονται η έλλειψη γνώσης και η υποτίμηση των πολιτικών και της νομοθεσίας, ο ανεπαρκής σχεδιασμός και παρακολούθηση της διαδικασίας σύναψης συμβάσεων, η κουλτούρα διαφθοράς ακόμα και η συμπαιγνία μεταξύ στελεχών και πολιτικής ηγεσίας.

Η αξιολόγηση κινδύνου έχει αποδειχθεί πρόκληση στον δημόσιο τομέα καθώς υπάρχει έλλειψη στρατηγικών διαδικασιών για τον εντοπισμό, την ανάλυση και την αξιολόγηση των κινδύνων.

Η διαχείριση κινδύνων ως εργαλείο εσωτερικού ελέγχου, απαιτεί ηγεσία που να τους κατανοεί. Η Διοίκηση και το διοικητικό συμβούλιο πρέπει να κατανοήσουν ότι η αντιμετώπιση του κινδύνου είναι κεντρικής σημασίας για έναν οργανισμό προκειμένου να επιτευχθεί επιτυχία και απόδοση.

Μελέτες έχουν δείξει ότι η ορθή διαχείριση κινδύνων και ο εσωτερικός έλεγχος του δημόσιου τομέα φέρνουν θετικά αποτελέσματα στην απόδοση. Οι εσωτερικοί έλεγχοι θεωρούνται πλέον όλο και περισσότερο ως μέρος της χρηστής διακυβέρνησης, η οποία ενθαρρύνει τη λογοδοσία και μειώνει τον κίνδυνο απάτης. Οι εσωτερικοί έλεγχοι στον δημόσιο τομέα έχουν επίσης θεωρηθεί ως σημαντικός παράγοντας αποδοτικότητας.

Η μελέτη των *Myeza et al., 2021* τονίζει τη σημασία της διαχείρισης κινδύνων στα λειτουργικά συστήματα και τα συστήματα αναφοράς για τη διασφάλιση της επίτευξης των οργανωτικών στόχων για τον δημόσιο τομέα. Η επίπτωση των ευρημάτων της μελέτης είναι σημαντική για τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής, που θα αποθαρρύνει την πολιτική επιρροή και τη διαφθορά, και θα ενθαρρύνει τη διαχείριση των συνεπειών και τη διαφάνεια στις δημόσιες προμήθειες. Τα ευρήματα είναι επίσης σημαντικά για τους δημόσιους επαγγελματίες, σχετικά με την αυξημένη συνειδητοποίηση των πολιτικών επιρροών και της διαφθοράς, που εμποδίζουν την επίτευξη των στόχων των προμηθειών.

Σύμφωνα με τους *McCue, C.P. et al, 2015*, οι κυβερνητικές μεταρρυθμιστικές προσπάθειες που επιχειρούν να αυξήσουν την οικονομική ανάπτυξη δεν είναι μόνο σχετικά με την

κατανόηση της περίπλοκης φύσης των δημόσιων συμβάσεων, αλλά πρέπει επίσης να γίνουν μεταρρυθμιστικές προσπάθειες στον δημόσιο τομέα σε ζητήματα λογοδοσίας, διαφάνειας, δικαιοσύνης και οικονομικής αποτελεσματικότητας.

Η μεταρρύθμιση των προμηθειών μπορεί να εξαρτάται από ποιες αξίες και στόχους επιδιώκονται από τους επαγγελματίες προμηθειών. Υπό αυτή την προϋπόθεση, οι επαγγελματίες προμηθειών του δημόσιου τομέα διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο σε οποιαδήποτε μεταρρυθμιστική προσπάθεια που απαιτεί κυβερνητική παρέμβαση στην αγορά.

Οι *McCue, C.P. et al, 2015*, θεωρούν ότι οι επαγγελματίες προμηθειών είναι αντιμέτωποι συνεχώς με τουλάχιστον πέντε διλήμματα σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις. Αυτά είναι:

- Η εξισορρόπηση της ανάγκης για λογοδοσία και έλεγχο διασφαλίζοντας παράλληλα δικαιοσύνη και διαφάνεια
- Το δίλημμα απάτης/γραφειοκρατίας: Περιορισμός των ευκαιριών για απάτη ή κακοδιαχείριση μειώνοντας τους λειτουργικούς περιορισμούς
- Ο προσδιορισμός της καλύτερης απόφασης ανάθεσης προμήθειας παρουσία ανταγωνιστικών στόχων – επίτευξη καλύτερης σχέσης ποιότητας – τιμής
- Τα κέρδη από τη βραχυπρόθεσμη οικονομική αποτελεσματικότητα, έναντι του μακροπρόθεσμου κόστους για την παρακολούθηση και τον έλεγχο κατά της απάτης και της κακής διαχείρισης.
- Η αυξημένη ανταπόκριση στους τελικούς χρήστες μέσω συντονισμένων οργανωτικών ρυθμίσεων που μπορούν να ενδυναμώσουν τους υπεύθυνους παροχής υπηρεσιών αυξάνοντας παράλληλα την εκπαίδευση, την παρακολούθηση και το κόστος αξιολόγησης.

Από τα παραπάνω γίνεται αντιληπτό ότι τα συστήματα προμηθειών αντιμετωπίζουν ανταγωνιστικές απαιτήσεις και διλήμματα που μπορεί να είναι άλυτα. Ως πλαίσιο στα διλήμματα των δημοσίων συμβάσεων που περιγράφονται, οι προμήθειες εντός του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα είναι αντιμέτωποι με σημαντικά διαφορετικούς στόχους, ειδικά στον τομέα της κοινής λογοδοσίας των φορέων και ενός ρυθμιστικού περιβάλλοντος που έχει σχεδιαστεί για να είναι ανοιχτό σε όλους.

#### 4.1.1 Κίνδυνοι στις δημόσιες συμβάσεις.

Οι δημόσιες συμβάσεις είναι ένας τομέας υψηλού κινδύνου εξαιτίας των οικονομικών συμφερόντων, της πολιτικής επιρροής, των πολυδαίδαλων διαδικασιών και της διαφθοράς. Ο κύκλος των προμηθειών είναι ευάλωτος σε κινδύνους σε όλα τα στάδια, συμπεριλαμβανομένων, μεταξύ άλλων, των κινδύνων που σχετίζονται με την αναποτελεσματικότητα του προγραμματισμού υποβολής προσφορών, των κινδύνων κατά την εκτέλεση της σύμβασης, οικονομικούς κινδύνους και κινδύνους που σχετίζονται με ηλεκτρονικές βάσεις δεδομένων και τις ηλεκτρονικές διαδικασίες.

Οι δημόσιες συμβάσεις συμβάλλουν σημαντικά στην οικονομία ενός κράτους και είναι σημαντικός μηχανισμός διακυβέρνησης. Παρέχουν τις απαιτούμενες εισροές (δηλαδή αγαθά, υπηρεσίες και έργα) στο δημόσιο τμήμα με λογικό κόστος και με το υψηλότερο επίπεδο ποιότητας. Εξυπηρετούν επίσης ως εργαλείο πολιτικής για τη μακροπρόθεσμη κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη. Ωστόσο, συχνά αποτυγχάνουν να ανταποκριθούν στις προσδοκίες και τους στόχους.

Παρά το γεγονός ότι τα τελευταία χρόνια έχουν γίνει γιγαντιαία βήματα σχετικά με το νομικό πλαίσιο, οι δημόσιες συμβάσεις παραμένουν ένας τομέας υψηλού κινδύνου. Σύμφωνα με πρόσφατη μελέτη, τα δύο τρίτα των περιπτώσεων δωροδοκίας, σε διεθνείς συναλλαγές, αφορούσαν δημόσιες συμβάσεις. (OECD, 2023).

Οι δημόσιες συμβάσεις πραγματοποιούνται σε διαφορετικά επίπεδα και πολυπλοκότητα, ανάλογα με τη συμβατική αξία και το αντικείμενο. Αν και υπάρχει ένα ενιαίο νομικό πλαίσιο στα κράτη μέλη που αποτελείται από ευρωπαϊκούς κανόνες, πολλοί παράγοντες επηρεάζουν το αποτέλεσμα και τον σκοπό της διαδικασίας.

Οι κίνδυνοι είναι αβέβαιοι αλλά πιθανά γεγονότα των οποίων η εμφάνιση μπορεί να προκαλέσει ζημιά ή να επηρεάσει αρνητικά συγκεκριμένες αξίες. Οι κίνδυνοι δύναται να ποικίλλουν ανάλογα με το είδος της σύμβασης, αλλά υπάρχει αναμφίβολα εξάρτηση από τον προϋπολογισμό. Στη βιβλιογραφία, οι κίνδυνοι προμηθειών εντοπίζονται κυρίως στην καινοτομία και την εκτέλεση σημαντικών πολύπλοκων έργων, κυρίως σε έργα Σύμπραξης Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ), λόγω της σημασίας τους στην οικονομία. (Paraskeva, 2022)

Οι κίνδυνοι κατά τη διάρκεια του κύκλου των προμηθειών έχουν επίσης εντοπιστεί σε τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο. Αρκετοί κίνδυνοι εντοπίζονται κατά τη διάρκεια

του κύκλου των προμηθειών, οι οποίοι σύμφωνα με τον (Manea et al. 2010) είναι οι ακόλουθοι:

- Ο προσδιορισμός των αναγκών έπεται της έγκρισης του προϋπολογισμού
- Έλλειψη επικοινωνίας και συνεργασίας μεταξύ τμημάτων για τον προσδιορισμό των αναγκών.
- Έλλειψη οικονομικής αιτιολόγησης για την ανάγκη
- Ελλιπής έρευνα αγοράς
- Επιρροή από πολιτικούς ή άλλους εξωτερικούς συμβούλους
- Η αντιστοιχία CPV δεν αναφέρεται στον κωδικό προμήθειας
- Χρήση μη ανταγωνιστικών διαδικασιών ή λόγων ανωτέρας βίας όταν δεν συντρέχουν τέτοιοι λόγοι
- Η διαδικασία προμήθειας δεν είχε σχεδιαστεί σωστά
- Οι συμβάσεις με συγκρίσιμα αντικείμενα χωρίζονται σε συμβάσεις μικρής αξίας με ποικίλους στόχους.
- Θέσπιση ελάχιστων απαιτήσεων ή «προσαρμοσμένων» τεχνικών προδιαγραφών
- Τα κριτήρια επιλογής δεν ορίζονται ξεκάθαρα και αντικειμενικά
- Οι παράγοντες αξιολόγησης παρέχουν ευκαιρίες διαπραγμάτευσης
- Η προθεσμία υποβολής δεν είναι σωστή κατά τη νομοθεσία
- Η απάντηση σε αιτήματα διευκρίνισης τροποποιεί την τεκμηρίωση της προμήθειας
- Αποκάλυψη εμπιστευτικών πληροφοριών στους υποψηφίους
- Αδικοι λόγοι ακύρωσης ή ματαίωσης
- Τροποποίηση της σύμβασης κατά την εκτέλεσή της
- Καμία παρακολούθηση συμβατικών υποχρεώσεων
- Τεχνητή τιμολόγηση
- Καμία ανάλυση διαδικασίας για το εάν έχει επιτευχθεί η αναμενόμενη τιμή

Οι αναθέτουσες αρχές συνήθως αναθέτουν συμβάσεις για να καλύψουν τις ανάγκες τους και δεν έχουν συνάψει έναν εσωτερικό μηχανισμό παρακολούθησης κόστους-οφέλους. Αυτό οφείλεται στην έλλειψη προσωπικού στα τμήματα προμηθειών, τα οποία δύσκολα μπορούν να εκπληρώσουν τα απαραίτητα καθήκοντά τους. Υπάρχει έλλειψη οργάνωσης από πάνω προς τα κάτω με προγραμματισμό εργασιών, καλύτερη οργανωτική δομή, διαγράμματα, στελέχωση με τις απαιτούμενες γνώσεις, ακατάλληλες θέσεις κ.λπ.

Μια άλλη πηγή κινδύνων και δεικτών κόκκινης σημαίας στη διαδικασία προμηθειών είναι η απάτη και η διαφθορά. Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ για την πρόληψη της διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις (OECD, 2016), οι δημόσιες συμβάσεις είναι μια από τις πιο ευάλωτες δραστηριότητες της κυβέρνησης όσον αφορά στη δωροδοκία.

Σε κάθε στάδιο της προμήθειας, μπορεί να εμφανίζονται κίνδυνοι ακεραιότητας (Paraskeva, 2022)

Μια άλλη απόδειξη κινδύνου και κόκκινων σημαιών στις δημόσιες συμβάσεις είναι από μελέτες για τη διαφθορά. Οι *Fazekas and Kocsis* (*Fazekas and Kocsis, 2017*) μέτρησαν υψηλού επιπέδου διαφθορά χρησιμοποιώντας δεδομένα από ανακοινώσεις που δημοσιεύτηκαν στο Συμπλήρωμα της Επίσημης Εφημερίδας της ΕΕ (TED) όπου οι οργανισμοί εισάγουν τυποποιημένα έντυπα σύμφωνα με τις οδηγίες της ΕΕ. Διαφθορά μπορεί να συμβεί στην περίπτωση υποβολής μοναδικής προσφοράς ή σε περισσότερο περίπλοκες καταστάσεις όταν η διαδικασία υποβολής προσφορών από δημόσιους υπαλλήλους καθορίζει συγκεκριμένα χαρακτηριστικά. Ενδεικτικά αναφέρονται περιπτώσεις όπου επιλέγονται μη ανοιχτές διαδικασίες με αποφυγή δημοσιεύσεων, περιορισμένη περίοδος υποβολής προσφορών, ασαφή κριτήρια αξιολόγησης κ.α.

Τέλος σύμφωνα με έρευνα των *Ferwerda et al. (2016)* που βασίστηκε σε 28 κόκκινες σημαίες διαφθοράς σε 192 περιπτώσεις προμηθειών σε διάφορες ευρωπαϊκές χώρες όπως Γαλλία, Ουγγαρία, Ιταλία κ.α. καταγράφηκαν περιπτώσεις διαφθοράς σε 96. Η στατιστική ανάλυση έδειξε στατιστικά σημαντικούς 18 από τους 28 δείκτες μεταξύ των οποίων:

- Αδράνεια της ομάδας αξιολόγησης
- Μείωση του χρόνου υποβολής προσφοράς
- Ταχεία διαδικασία διαγωνισμού
- Αλλαγές στις προδιαγραφές μετά την ανάθεση της σύμβασης
- Μη δημοσίευση εγγράφων της προμήθειας
- Μη σωστή συμπλήρωση του TED
- Υπονόμευση του διαγωνισμού από συνεννόηση προμηθευτών

#### **4.1.2. Η διακινδύνευση στις δημόσιες συμβάσεις στην Ελλάδα**

Τα όσα αναφέρθηκαν ανωτέρω σχετικά με τους κινδύνους στις δημόσιες συμβάσεις στις χώρες του ΟΟΣΑ, αφορούν σαφώς και στην Ελλάδα. Οι δημόσιες συμβάσεις διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο τόσο στην ανάπτυξη και την οικονομία της χώρας όσο



και στην βελτίωση του επιπέδου ζωής των πολιτών της χώρας μέσω ενός ορθολογικού και διαφανούς τρόπου διαχείρισης του δημόσιου χρήματος.

Ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων στην Ελλάδα, παρουσίασε παθογένειες και προβλήματα στο παρελθόν, στα οποία τα τελευταία χρόνια έχει συντελεστεί σημαντική πρόοδος. Σε αυτό έχει συντελέσει η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων.

Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΔΗΣΥ), όπως προβλέπεται στον ιδρυτικό της νόμο (ν. 4013/2011, Α'204), αλλά και στις σχετικές διατάξεις των νόμων 4412/2016 (Α'147) και 4413/2016 (Α'148), έχει ως κύρια αποστολή:

- την προώθηση μιας ολοκληρωμένης εθνικής στρατηγικής και ανάπτυξης των συναφών πολιτικών,
- τη διασφάλιση της εναρμόνισης του Εθνικού με το Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων της Ένωσης,
- την υποβολή προτάσεων για τη μεταρρύθμιση και βελτίωση του θεσμικού πλαισίου, ώστε η ανάθεση και εκτέλεση των Δημοσίων Συμβάσεων να γίνονται με διαφάνεια και αποτελεσματικότητα,
- την παρακολούθηση, τον έλεγχο και την αξιολόγηση του τομέα αυτού και των επί μέρους δράσεων του.

Αποτελεί την πρωτεύουσα εθνική αρχή επικοινωνίας των ελληνικών αρχών με τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης 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 και συμμετέχει στην εκπροσώπηση της χώρας σε διεθνείς οργανισμούς και συναντήσεις στον τομέα των Δημοσίων Συμβάσεων. ([www.eaadhsy.gr](http://www.eaadhsy.gr))

Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, για θέματα δημοσίων συμβάσεων, έχουν εκδοθεί σημαντικές οδηγίες όπως:

- Οδηγίες για να αποφεύγονται συχνά λάθη / πλημμέλειες, κατά τη σύνταξη διακηρύξεων. (Κατευθυντήρια Οδηγία 2/2014)
- Οδηγίες για την τήρηση διατυπώσεων δημοσιότητας κατά τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων. (Κατευθυντήρια Οδηγία 4/2014)
- Επαναλαμβανόμενες πλημμέλειες –παρατυπίες που έχουν διαπιστωθεί κατά τα έτη 2017 έως 2021, στο πλαίσιο του ελέγχου νομιμότητας της προηγηθείσας διαγωνιστικής διαδικασίας επί αιτημάτων παροχής σύμφωνης γνώμης της Αρχής



για την προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης, καθώς και εν γένει υποδείξεις -συστάσεις που έχει απευθύνει η Αρχή με τις εκδοθείσες Γνώμες της επί αιτημάτων διαπραγμάτευσης, κατόπιν επίκλησης των άρθρων 26 παρ. 2 περ. β', 32 παρ. 2 περ. α' και 269 περ. α' του ν.4412/2016. (Κατευθυντήρια Οδηγία 27/2021)

Αποτελεί την κορυφαία εθνική πηγή πληροφοριών και βοήθειας για τις αναθέτουσες αρχές και τους οικονομικούς φορείς (επιχειρήσεις, επαγγελματίες). Η ΕΑΑΔΗΣΥ μέσω του Τμήματος Ελέγχου της, είναι υπεύθυνη για τη διενέργεια δειγματοληπτικών ελέγχων σχετικά με τις διαδικασίες προμήθειας και σύναψης συμβάσεων από τις αναθέτουσες αρχές και οργανισμούς για τον εντοπισμό παραβίασης του εθνικού ή κοινοτικού δικαίου. Τα αποτελέσματα του ελέγχου δημοσιεύονται στο δικτυακό της τόπος. ([www.eaadhsy.gr](http://www.eaadhsy.gr)) Τα προαναφερθέντα περιλαμβάνουν παρατυπίες στον κύκλο των προμηθειών που είναι τεκμηριωμένοι και αντιπροσωπεύουν κινδύνους οι οποίοι πρέπει να ληφθούν υπόψη προκειμένου να βελτιωθούν οι διαδικασίες σύναψης των δημοσίων συμβάσεων.

Στην εικόνα 4.1 που ακολουθεί παρουσιάζονται βασικοί ποσοτικοί δείκτες των δημοσίων συμβάσεων για την περίοδο 2018-2020.

	2018	2019	2020
Πλήθος διακηρύξεων άνω των ορίων	1.303	1.249	1.479
Πλήθος διακηρύξεων κάτω των ορίων	29.203	28.927	30.977
Πλήθος ανατεθειμένων συμβάσεων άνω των ορίων	3.547	5.637	5.490
Πλήθος ανατεθειμένων συμβάσεων κάτω των ορίων	186.871	186.931	200.550
Συνολική αξία ανατεθειμένων συμβάσεων άνω των ορίων	2.961.547.734	3.206.077.008	4.306.473.068
Συνολική αξία ανατεθειμένων συμβάσεων κάτω των ορίων	2.684.929.548	3.084.244.968	3.360.955.869

Διάγραμμα 4.1:Βασικοί ποσοτικοί δείκτες δημοσίων συμβάσεων  
Πηγή ΕΑΑΔΗΣΥ 2022.

Σε συμμόρφωση με τα προβλεπόμενα στο άρθρο 340 του ν. 4412/2016 η ΕΑΔΗΣΥ συνέταξε τον Ιανουάριο του 2022, την έκθεση παρακολούθησης των δημοσίων συμβάσεων περιόδου 2018 – 2020.

Η έκθεση περιλαμβάνει ποσοτικούς και ποιοτικούς δείκτες των δημοσίων συμβάσεων για την περίοδο από 1η Ιανουαρίου 2018 έως και 31η Δεκεμβρίου 2020, με κυριότερες αναφορές και στοιχεία τεκμηρίωσης σχετικά με :

- τις συχνότερες αιτίες πλημμελούς εφαρμογής ή έλλειψης ασφάλειας δικαίου, περιλαμβανομένων ενδεχόμενων διαρθρωτικών ή επαναλαμβανόμενων προβλημάτων στην εφαρμογή των κανόνων,
- την πρόληψη, τον εντοπισμό και τη δέουσα αναφορά περιπτώσεων απάτης, διαφθοράς, σύγκρουσης συμφερόντων και άλλων ανάλογων σοβαρών παρατυπιών στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων,
- το επίπεδο της συμμετοχής μικρομεσαίων επιχειρήσεων στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων
- ποιοτικά στοιχεία προόδου στον τομέα των στρατηγικών δημόσιων συμβάσεων.  
(ΕΑΔΗΣΥ, 2022)

Οι δείκτες ποιότητας αναφέρονται στις πιο κοινές αιτίες λανθασμένης εφαρμογής ή έλλειψης ασφάλειας δικαίου κατά τη διάρκεια του κύκλου ζωής μιας δημόσιας σύμβασης. Τα δεδομένα ελήφθησαν από αναθέτουσες αρχές και οργανισμούς καθώς και διαχειριστικές και ελεγκτικές αρχές.

Πιο συγκεκριμένα, τα ευρήματα που σχετίζονται με τον κύκλο ζωής της δημόσιας σύμβασης αναφέρονται κατωτέρω:

#### **Στο στάδιο του σχεδιασμού και προετοιμασίας:**

- Μη ορθή επιλογή της διαγωνιστικής διαδικασίας ή/και χρήσης ηλεκτρονικών μέσων σύναψης σύμβασης, νέων τεχνικών και εργαλείων με συνηθέστερες αιτίες την ικανοποίηση άμεσων αναγκών, την έλλειψη χρηματοδότησης, την αδυναμία προγραμματισμού, την έλλειψη ανάλυσης κόστους/οφέλους, την έλλειψη εξοικείωσης με την ανάλυση της αγοράς σε όλη την έρευνα αγοράς, την έλλειψη εξοικείωσης με τα νέα μέσα και τις δυνατότητες του νόμου (π.χ. δυναμικό σύστημα αγοράς), νομικά ζητήματα.
- Κατατμήσεις και απευθείας αναθέσεις με βασικότερες αιτίες τη μη ύπαρξη πιστώσεων/ δυσκολίες ή/και αδυναμία χρηματοδότησης, κάλυψη άμεσων αναγκών (κύρια λειτουργικών), την αδυναμία προγραμματισμού, λανθασμένη εκτίμηση χρόνου προετοιμασίας και εκτέλεσης διαγωνιστικής διαδικασίας.

- Αδήλωτη σύγκρουση συμφερόντων προσωπικού της αναθέτουσας αρχής με βασική αιτία την παράλειψη εξέτασης σύγκρουσης συμφερόντων στο στάδιο του σχεδιασμού, θεωρούμενου όχι ίδιας σημαντικότητας με τα επόμενα στάδια, αλλά και λόγω έλλειψης προσωπικού

**Κατά τη διαδικασία προκήρυξης** (δημοσίευση, διαφάνεια, υποβολή προσφορών, αξιολόγηση και ανάθεση, εκτέλεση της σύμβασης)

- Ελλιπής ή ασαφής προσδιορισμός φυσικού αντικειμένου με βασικότερες αιτίες την έλλειψη εξειδίκευσης, την ανεπαρκή γνώση του νέου θεσμικού πλαισίου, την ανωριμότητα προκηρυσσόμενου αντικειμένου και τον πλημμελή προγραμματισμό.
- Ελλιπής δημοσιότητα βασικών όρων της σύμβασης με βασικές αιτίες τις προαναφερόμενες
- Φωτογραφικές τεχνικές προδιαγραφές γεγονός που μπορεί να οφείλεται σε πλημμελή προετοιμασία της διαδικασίας αφενός λόγω έλλειψης χρόνου και ανθρώπινων πόρων και αφετέρου λόγω έλλειψης εξειδίκευσης αλλά και στην έλλειψη τεχνικών προδιαγραφών για κάποιες κατηγορίες ή μη επικαιροποιημένες τεχνικές προδιαγραφές.
- Παράλειψη ενημέρωσης αγοράς είτε μέσω προκαταρκτικών διαβουλεύσεων είτε μέσω προκαταρκτικών προκηρύξεων λόγω έλλειψης γνώσης ή/και εξοικείωσης με τις συγκεκριμένες δυνατότητες και το πλαίσιο εφαρμογής τους αλλά και της θετικής συνεισφοράς του στον κύκλο της σύμβασης
- Διαμόρφωση κριτηρίων επιλογής, κυρίως χρηματοοικονομικών και τεχνικής ικανότητας, με τρόπο ώστε να μην εξασφαλίζονται οι αρχές της αναλογικότητας και της μη διάκρισης. Αιτίες για αυτό αποτελούν η έλλειψη γνώσης της αγοράς, η συμπαιγνία, η σύγκρουση συμφερόντων, το συστημικό σφάλμα.
- Εσφαλμένη συμπλήρωση ΕΕΕΣ με αιτίες την αδυναμία κατανόησης και την έλλειψη εξοικείωσης καθώς και την αδυναμία διάκρισης της δάνειας εμπειρίας και της υπεργολαβίας.
- Ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές λόγω αδυναμίας οριοθέτησης τους .

Σημαντική πληροφόρηση για τις συχνότερες αιτίες πλημμελούς εφαρμογής ή έλλειψης ασφάλειας δικαίου, αλλά και των ενδεχόμενων διαρθρωτικών ή επαναλαμβανόμενων

προβλημάτων στην εφαρμογή των κανόνων δημοσίων συμβάσεων παρέχουν και οι αποφάσεις της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (Α.Ε.Π.Π.). Στην εικόνα 4.2 που ακολουθεί φαίνονται οι δέκα (10) πιο συχνές αιτίες προκαταρκτικών ενστάσεων / προδικαστικών προσφυγών στο στάδιο της προκήρυξης και της διαγωνιστικής διαδικασίας του διαγωνισμού συ σχετιζόμενες με τα άρθρα του Ν. 4412/2016 όπως ισχύει.

- Άρθρο 54 Τεχνικές προδιαγραφές (12,7%)
- Άρθρο 79 Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Σύμβασης (8,6%)
- Άρθρο 102 Συμπλήρωση - αποσαφήνιση πληροφοριών και δικαιολογητικών (8,2%)
- Άρθρο 53 Περιεχόμενο εγγράφων της σύμβασης (8,1%)
- Άρθρο 75 Κριτήρια επιλογής (6,6%)
- Άρθρο 103 Πρόσκληση για υποβολή δικαιολογητικών (4,3%)
- Άρθρο 73 Λόγοι αποκλεισμού (4,1%)
- Άρθρο 94 Περιεχόμενο φακέλου «Τεχνική Προσφορά» (4,0%)
- Άρθρο 80 Αποδεικτικά μέσα (3,0%)
- Άρθρο 91 Λόγοι απόρριψης προσφορών (2,4%)

**Διάγραμμα 4.2: Αιτίες προσφυγής**  
Πηγή ΕΑΔΗΣΥ 2022.

Στην επόμενη εικόνα 4.3 παρουσιάζονται ποσοτικά στοιχεία των προσφυγών στην Ελλάδα για το διάστημα 2018-2020.

ΑΡΧΗ ΕΞΕΤΑΣΗΣ ΠΡΟΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ			
ΠΟΣΟΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ	2018	2019	2020
Πλήθος κατατεθειμένων προδικαστικών προσφυγών	1408	1618	2041
Πλήθος προδικαστικών προσφυγών ανά αντικείμενο διακήρυξης	1408	1618	2041
Εργο	131	180	351
Μελέτη, τεχνικές και λοιπές συναφείς επιστημονικές υπηρεσίες	6	11	27
Παραχώρηση	0	4	5
Προμήθεια	725	809	884
Υπηρεσία	508	563	740
Προμήθεια και υπηρεσία	38	51	34
Πλήθος προδικαστικών προσφυγών ανά στάδιο προσβολής <sup>1</sup>			
κατά όρων διακήρυξης	275	255	233
κατά πρακτικών και αποφάσεων	1100	1309	1797
Πλήθος οριστικών αποφάσεων <sup>2</sup>	1154	1414	1725
δεκτές	517	697	895
απορριπτικές	637	717	828

**Διάγραμμα 4.3: Ποσοτικά στοιχεία προδικαστικών προσφυγών**  
Πηγή ΕΑΔΗΣΥ 2022.

Τα ανωτέρω είναι ενδεικτικά στοιχεία που καταδεικνύουν τόσο την ανάπτυξη συνθηκών υγιούς ανταγωνισμού και διαφάνειας στις διαγωνιστικές διαδικασίες, αλλά και της ύπαρξης δομικών σφαλμάτων ή ελλείψεων στη νομοθεσία των δημοσίων συμβάσεων.

## 4.2 Μεθοδολογία

Στην παρούσα μελέτη για τη διαχείριση κινδύνου στις δημόσιες συμβάσεις, περιλαμβάνονται πολλοί κρίσιμοι παράγοντες. Από τον ερευνητή εξαρτάται το που θα εστιάσει και ποιο κενό στη βιβλιογραφία θα καλύψει.

Η βιβλιογραφική ανασκόπηση, οι τρέχουσες εξελίξεις, η κουλτούρα των μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά και η εμπειρία της γράφουσας οδήγησε στην επιλογή συγκεκριμένων κρίσιμων παραγόντων για την παρούσα έρευνα. Για τη διερεύνηση αυτών των παραγόντων, η μέθοδος της ποιοτικής έρευνας προτιμάται. Η ποιοτική έρευνα επωφελείται από την καλύτερη και βαθύτερη κατανόηση ενός συγκεκριμένου θέματος, εστιάζοντας σε ευαίσθητα θέματα που απαιτούν βαθιά γνώση και μερικές φορές κριτική σκέψη, εμπειρία στον τομέα και γνώμες ειδικών. Η ποσοτική ανάλυση θα έρθει να συμπληρώσει την ποιοτική με ανάλυση μιας συγκεκριμένης περιοχής και των παραγόντων της.

Συγκεκριμένα, στην παρούσα εργασία πραγματοποιείται μία πρωτογενής έρευνα βασισμένη στα στοιχεία και το πλαίσιο που παρέχει ο ΟΟΣΑ στον οδηγό αντιμετώπισης του κινδύνου στις δημόσιες προμήθειες (OECD, 2023). Τα στοιχεία που συλλέγονται με την παρούσα πρωτογενή έρευνα, δεν είναι δυνατόν να αντληθούν από τις πλατφόρμες των πληροφοριακών συστημάτων. Δίνουν πολύτιμες πληροφορίες για τα προβλήματα που καλούνται να αντιμετωπίσουν σε καθημερινή βάση οι χειριστές των διαδικασιών των δημοσίων συμβάσεων προμηθειών και υπηρεσιών. Οι διαδικασίες συμβάσεων υποδομών δεν αποτελούν αντικείμενο της παρούσας εργασίας.

Σε πρώτη φάση πραγματοποιούνται συνεντεύξεις σε Προϊσταμένους και Διευθυντές Προμηθειών σε φορείς του Δημοσίου Τομέα. Στη δεύτερη φάση και λαμβάνοντας υπόψη τις απαντήσεις των συνεντεύξεων, χρησιμοποιείται ερωτηματολόγιο το οποίο απευθύνεται σε υπαλλήλους τμημάτων προμηθειών του δημοσίου τομέα και ασχολούνται με τις διαγωνιστικές διαδικασίες όπως αυτές προβλέπονται στην κείμενη νομοθεσία.

Οι συνεντεύξεις πραγματοποιήθηκαν με εμπειρογνώμονες με πολυετή εμπειρία και άμεση γνώση στις δημόσιες συμβάσεις σε υψηλά επίπεδα ιεραρχίας στη δημόσια διοίκηση (προϊστάμενοι και διευθυντές προμηθειών).

Οι ερωτήσεις που χρησιμοποιήθηκαν στις συνεντεύξεις προέκυψαν από τη βιβλιογραφική μελέτη (OECD 2020, ΕΑΔΗΣΥ, 2022), την πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τις κατευθυντήριες γραμμές στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, καθώς και την προσωπική εμπειρία της γράφουσας.

Το ερωτηματολόγιο χωρίστηκε σε δύο ενότητες. Στην πρώτη ενότητα περιλαμβάνονται δημογραφικά στοιχεία και γενικά στοιχεία σχετικά με την εκπαίδευση του προσωπικού και τις διαδικασίες προμηθειών με τις οποίες ασχολείται και την εκτίμηση του σχετικά με γενικά ζητήματα των δημοσίων προμηθειών. Στη δεύτερη ενότητα, στόχος ήταν να διερευνηθεί η διακινδύνευση για μια σειρά κινδύνων που απαντώνται κατά τη διαδικασία των δημοσίων συμβάσεων προμηθειών και υπηρεσιών. Η διαδικασία μιας δημόσιας σύμβασης χωρίστηκε σε τρεις φάσεις.

Η πρώτη φάση περιλαμβάνει το προπαρασκευαστικό στάδιο, δηλαδή, τον προσδιορισμό και καταγραφή αναγκών, την έρευνα αγοράς, τη σύνταξη των τεχνικών προδιαγραφών, την επιλογή της διαγωνιστικής διαδικασίας και φτάνει μέχρι την σύνταξη των τευχών δημοπράτησης του διαγωνισμού (πρόσκληση υποβολής προσφορών, διακήρυξη κλπ)

Η ανεπαρκής προσοχή στον κίνδυνο κατά τη φάση πριν από τον διαγωνισμό μπορεί να έχει αντίκτυπο σε όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής της προμήθειας. Η φάση πριν από την πρόσκληση υποβολής προσφορών είναι μια κρίσιμη ευκαιρία για την αντιμετώπιση των κινδύνων προτού αυτοί γίνουν σημαντικοί. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018). Αρνητικά αποτελέσματα όπως περιορισμένος αριθμός προσφερόντων ή οι διαφωνίες σχετικά με την εκτέλεση της σύμβασης μπορούν συχνά να ανιχνευθούν στην προκαταρκτική φάση, ενώ ο ολοκληρωμένος σχεδιασμός μπορεί να βοηθήσει στην ελαχιστοποίηση των κινδύνων και στην αποφυγή λαθών. Αντιθέτως ο ανεπαρκής σχεδιασμός και προγραμματισμός, μπορεί να οδηγήσει σε ζητήματα όπως η χρήση μη ανταγωνιστικών διαδικασιών προκειμένου να συντομευθούν τα χρονοδιαγράμματα, ενώ οι ανεπαρκείς προδιαγραφές μπορεί να οδηγήσουν σε δαπανηρές τροποποιήσεις συμβάσεων. (OECD, 2023)

Η δεύτερη φάση αποτελεί την κυρίως διαγωνιστική διαδικασία και περιλαμβάνει τη δημοσίευση της προκήρυξης ή της πρόσκλησης, τυχόν διευκρινίσεις, το «άνοιγμα» του διαγωνισμού, την αξιολόγηση, την έκδοση των σχετικών αποφάσεων και την υπογραφή των Συμβάσεων.

Οι αποτυχίες στη φάση του διαγωνισμού έχουν συχνά άμεσες επιπτώσεις στην σχέση ποιότητας-τιμής: έλλειψη διαφάνειας, διαφθορά και η ανεπαρκής αξιολόγηση των προσφορών μπορούν όλα να οδηγήσουν σε μειωμένο ανταγωνισμό, είτε μέσω χαμηλότερου αριθμού προσφορών ή τη δημιουργία άνισου αγωνιστικού χώρου. Οι κίνδυνοι στη φάση της υποβολής προσφορών συχνά ενισχύονται από σύντομα χρονοδιαγράμματα, τα οποία μπορεί να έχουν σημαντικές συνέπειες στη φάση υλοποίησης (OECD, 2022). Τα υπερβολικά αισιόδοξα χρονοδιαγράμματα είναι κοινά και αυξάνουν τον κίνδυνο σφαλμάτων κατά την υποβολή προσφορών. Για παράδειγμα, μπορεί να οδηγήσουν σε αποτυχία της διαδικασίας προμήθειας ή προβλήματα υλοποίησης που προκαλείται από μη ρεαλιστικές περιόδους προετοιμασίας προσφορών που περιορίζουν τον αριθμό των προσφορών και επηρεάζουν την ποιότητά τους (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018)

Η τρίτη και τελευταία φάση είναι μετά την ανάθεση και περιλαμβάνει την εκτέλεση και παρακολούθηση της Σύμβασης, τις τροποποιήσεις - παρατάσεις καθώς και την τιμολόγηση και πληρωμή των προμηθευτών.

Οι κίνδυνοι που προκύπτουν στη φάση μετά τον διαγωνισμό έχουν συχνά την τελική τους αιτία σε προηγούμενες φάσεις της διαδικασίας προμήθειας, εντούτοις συχνά χρειάζεται να αντιμετωπιστούν ή να μετριαστούν μετά την υπογραφή της σύμβασης. (OECD, 2016)

Στον πίνακα 4.1 που ακολουθεί υπάρχει μια σχηματική αναπαράσταση των φάσεων, των σταδίων που περιλαμβάνουν και των κινδύνων που απαντώνται σε κάθε φάση. Σημειώνεται ότι οι κίνδυνοι που καταγράφονται προέρχονται τόσο από τη βιβλιογραφία (OECD, 2019, 2023, ΕΑΑΔΗΣΥ 2022) όσο και από την εμπειρία του ερευνητή.

Φάση	Στάδια	Κίνδυνοι
Α' - Προπαρασκευαστική	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Προσδιορισμός αναγκών</li> <li>• Έρευνα αγοράς</li> <li>• Τεχνικές προδιαγραφές</li> <li>• Επιλογή διαγωνιστικής διαδικασίας</li> <li>• Σύνταξη τευχών δημοπράτησης</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ανεπάρκεια ή καθυστερήσεις στον εντοπισμό αναγκών</li> <li>• Έκτακτες ή μη προβλέψιμες ανάγκες</li> <li>• Οι ανάγκες υπερβαίνουν τους διαθέσιμους πόρους</li> <li>• Ανεπαρκής/μη επικαιροποιημένη έρευνα αγοράς</li> <li>• Ασαφείς τεχνικές προδιαγραφές</li> <li>• Αλλαγή του νομικού πλαισίου</li> </ul>



		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Πλημμέλειες στα τεύχη δημοπράτησης</li> <li>• Τεύχη δημοπράτησης που περιορίζουν τον ανταγωνισμό</li> <li>• Εξωγενείς παράγοντες / ανωτέρα βία</li> </ul>
Β' – Κυρίως διαδικασία	<ul style="list-style-type: none"> <li>• δημοσίευση της προκήρυξης ή της πρόσκλησης,</li> <li>• τυχόν διευκρινίσεις,</li> <li>• «άνοιγμα» του διαγωνισμού,</li> <li>• αξιολόγηση,</li> <li>• έκδοση των σχετικών αποφάσεων</li> <li>• υπογραφή των Συμβάσεων</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ελλιπής δημοσιότητα διαγωνιστικής διαδικασίας</li> <li>• Απουσία προσφορών</li> <li>• Απόρριψη όλων των προσφορών</li> <li>• Αδυναμία πληροφοριακών συστημάτων / πλατφορμών</li> <li>• Προβλήματα κυβερνοασφάλειας</li> <li>• Ελλιπής/λανθασμένη προσκόμιση δικαιολογητικών προμηθευτών</li> <li>• Καθυστερήσεις Επιτροπών</li> <li>• Αλλαγή του νομικού πλαισίου</li> <li>• Εξωγενείς παράγοντες / ανωτέρα βία</li> </ul>
Γ' – Μετά την ανάθεση	<ul style="list-style-type: none"> <li>• εκτέλεση και παρακολούθηση της Σύμβασης</li> <li>• τροποποιήσεις - παρατάσεις</li> <li>• παραλαβή</li> <li>• τιμολόγηση</li> <li>• πληρωμή των προμηθευτών.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Μη τήρηση του συμβατικού χρόνου παράδοσης</li> <li>• Μη υλοποίηση συμβατικών υποχρεώσεων του Αναδόχου</li> <li>• Αδυναμία παρακολούθησης της Σύμβασης από τον φορέα</li> <li>• Απουσία ή πλημμέλειες στα παραστατικά παραλαβής</li> <li>• Καθυστέρηση ποιοτικής και ποσοτικής</li> </ul>



		<p>παραλαβής του αντικειμένου της σύμβασης</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Απουσία ή πλημμέλειες στα παραστατικά πληρωμής</li> <li>• Αλλαγές στο νομικό πλαίσιο</li> <li>• Αδυναμία πληροφοριακών συστημάτων / πλατφορμών</li> <li>• Εξωγενείς παράγοντες / ανωτέρα βία</li> </ul>
--	--	---

**Πίνακας 4.1: Συνοπτική παρουσίαση Β ενότητας ερωτηματολογίου**

Αυτό που ζητήθηκε με το ερωτηματολόγιο είναι να βαθμολογηθεί η σοβαρότητα κάθε κινδύνου (πόσο μεγάλη απειλή για τη διαδικασία είναι) σε κάθε φάση και αντιστοίχως η πιθανότητα να συμβεί. Η κλίμακα που χρησιμοποιήθηκε είναι πεντάβαθμη κλίμακα Likert. Οι κλίμακες Likert αφορούν σε διατάξιμες μεταβλητές (ordinal variates), στις οποίες η σειρά ή, αλλιώς, η διάταξη μεταξύ των διαφόρων κατηγοριών έχει σημασία, έτσι ώστε οι μεγαλύτερες αριθμητικές τιμές να αντιπροσωπεύουν την παρουσία ενός χαρακτηριστικού σε μεγαλύτερο βαθμό και οι μικρότερες την παρουσία του ίδιου χαρακτηριστικού σε μικρότερο βαθμό.

Στον πίνακα 4.2 που ακολουθεί αποτυπώνεται η επεξήγηση της κλίμακας στο ερωτηματολόγιο τόσο για τη σοβαρότητα όσο και για την πιθανότητα των κινδύνων.

<b>Κλίμακα σοβαρότητας</b>	<b>Κλίμακα πιθανότητας</b>
1 - Ασήμαντη: Αμελητέα απειλή για τη διαδικασία	1: Σχεδόν απίθανο γεγονός – μπορεί να συμβεί 1 φορά στα δύο χρόνια
2 – Μικρή: Μικρής σημασίας απειλή - μπορεί να αντιμετωπιστεί εύκολα από τους χειριστές	2: Σπάνιο γεγονός – μπορεί να συμβεί 1-2 φορές το χρόνο
3 – Οριακή: Μέτρια επίδραση στη διαδικασία - μικρές καθυστερήσεις	3: Πιθανό γεγονός – μπορεί να συμβεί 1-2 φορές το εξάμηνο
4 – Σημαντική : Σημαντική επίδραση στη διαδικασία - Μεγάλες καθυστερήσεις - πιθανότητα αποτυχίας	4: Αρκετά πιθανό γεγονός – μπορεί να συμβεί περισσότερες από 3 φορές το εξάμηνο
5 – Ακραία: Πολύ σοβαρή επίδραση - Αποτυχία διαδικασίας	5: Πολύ πιθανό γεγονός – μπορεί να συμβεί στην αμέσως επόμενη προμήθεια

**Πίνακας 4.2: Επεξήγηση κλίμακας σοβαρότητας και πιθανότητας κινδύνων**

Παρατηρείται ότι κάποιοι κίνδυνοι, όπως οι εξωγενείς παράγοντες και οι αλλαγές στο νομικό πλαίσιο απαντώνται σε όλες τις φάσεις του κύκλου ζωής μιας προμήθειας και αυτό γιατί μπορεί να εμφανίζονται σε οποιαδήποτε φάση αλλά να επηρεάζουν τη διαδικασία με διαφορετικό τρόπο. Μπορεί δηλαδή ο συνδυασμός σοβαρότητας / πιθανότητας στην πρώτη φάση να διαφέρει σημαντικά σε σχέση με την δεύτερη ή την τρίτη.

### 4.3 Συλλογή δεδομένων και αξιολόγηση

Σύμφωνα με τους Hennink et al., ο ρόλος του ερευνητή είναι να «επιλέγει σκόπιμα συμμετέχοντες που θα βοηθήσουν καλύτερα τον ερευνητή να κατανοήσει το πρόβλημα και το ερευνητικό ερώτημα» (Hennink et al., 2016). Η συλλογή των δεδομένων εξαρτάται από το δείγμα και την ανταπόκριση των συμμετεχόντων.

#### A) Συνεντεύξεις

Στην παρούσα μελέτη οι συνεντεύξεις πραγματοποιήθηκαν σε προϊσταμένους και διευθυντές προμηθειών με μεγάλη εμπειρία στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων προμηθειών και υπηρεσιών και υψηλό επίπεδο εκπαίδευσης. Κάποιες έγιναν δια ζώσης ενώ οι περισσότερες ηλεκτρονικά, λόγω ασφυκτικών προγραμμάτων και έλλειψης χρόνου. Αυτό βέβαια έχει το πλεονέκτημα ότι οι συμμετέχοντες είχαν το χρόνο τους να απαντήσουν παρέχοντας χρήσιμες πληροφορίες. Η μορφή των ερωτήσεων ήταν τόσο ανοιχτού όσο και κλειστού τύπου, και έπρεπε να καταγράψουν τις γνώσεις τους και να καταθέσουν τις προσωπικές τους απόψεις και προτάσεις.

Μετά τη συλλογή των δεδομένων ακολουθεί η διαδικασία ανάλυσης των ποιοτικών τους χαρακτηριστικών.

Η ερώτηση «Πόσα χρόνια εμπειρία έχετε στο αντικείμενο των προμηθειών ως προϊστάμενος τμήματος ή διευθυνσης» ήταν κλειστού τύπου με απαντήσεις :

- 1-3 έτη
- 3-6 έτη
- περισσότερα από 6 έτη.

Οι 4 από τις 6 απαντήσεις ήταν περισσότερα από 6 χρόνια που καταδεικνύει την μεγάλη εμπειρία των ερωτηθέντων.

Η επόμενη ερώτηση αφορά τον προγραμματισμό των προμηθειών στον κάθε φορέα. Η κλειστού τύπου ερώτηση «*Με ποιον τρόπο γίνεται ο προγραμματισμός των προμηθειών στον φορέα σας*» είχε ως πιθανές απαντήσεις:

- Προϋπολογισμός
- Πρόγραμμα προμηθειών
- Τεχνικό πρόγραμμα
- Άλλο

Με την επιλογή «Άλλο» δίνεται η δυνατότητα στον ερωτώμενο, να γράψει αν χρησιμοποιείται κάποια άλλη διαδικασία προγραμματισμού προμηθειών στο φορέα του.

Οι πέντε από τις έξι απαντήσεις που ελήφθησαν ήταν μέσω προγράμματος προμηθειών και η μία μέσω του προϋπολογισμού. Η ύπαρξη προγράμματος προμηθειών στους φορείς καταδεικνύει την ύπαρξη οργάνωσης και προγραμματισμού που μειώνει τις πιθανότητες εμφάνισης κινδύνων.

Η επόμενη ερώτηση είναι ανοιχτού τύπου και αφορά το προσωπικό που απασχολείται στον φορέα στο αντικείμενο των προμηθειών. «*Ποιος είναι ο αριθμός των εμπλεκόμενων υπαλλήλων στις διαδικασίες προμηθειών στον φορέα σας*».

Εδώ οι απαντήσεις ποικίλλουν. Υπάρχουν φορείς που λειτουργούν με 3 ή 4 άτομα, τρεις απαντήσεις είναι 7 και 8 άτομα και μία απάντηση 10. Είναι εμφανής η έλλειψη προσωπικού που απασχολούνται στον τομέα των προμηθειών, δεδομένων των διαδικασιών που απαιτούνται από την ανίχνευση των αναγκών και τη σύνταξη τεχνικών προδιαγραφών μέχρι την εκτέλεση της Σύμβασης και την πληρωμή της. Τα 3 ή 4 άτομα κρίνονται ως ανεπαρκής αριθμός για να φέρει εις πέρας τις απαιτητικές διαδικασίες, τα 7 ή 8 άτομα οριακά, ενώ από 10 άτομα και πάνω θεωρείται κατά την άποψη της γράφουσας λίγο περισσότερο λειτουργικό σχήμα. Φυσικά σημαντικός παράγοντας σε άμεση αλληλεξάρτηση με τον αριθμό των υπαλλήλων που απασχολούνται στις προμήθειες είναι το μέγεθος του φορέα και οι απαιτήσεις που καλείται να αντιμετωπίσει.

Η επόμενη ερώτηση αφορά στην εκπαίδευση του προσωπικού. Πρόκειται για την ανοικτού τύπου ερώτηση: «*Τι προγραμματισμός εκπαίδευσης υπάρχει σε θέματα προμηθειών στον φορέα σας*».

Και στην ερώτηση αυτή οι απαντήσεις ποικίλουν από την πλήρη έλλειψη προγραμματισμού εκπαίδευσης και το «Όποτε απαιτείται» μέχρι τον ετήσιο προγραμματισμό εκπαίδευσης μέσω του Ινστιτούτου Επιμόρφωσης του ΕΚΔΔΑ ή άλλων φορέων χωρίς αυτοί να προσδιορίζονται. Η απάντηση «όταν απαιτείται» ή «επί τω έργω» δεν υποδεικνύει προγραμματισμό εκπαίδευσης. Η έλλειψη προσωπικού και κατ' επέκταση η έλλειψη χρόνου για εκπαίδευση ίσως αποτελούν βασικές αιτίες στο πρόβλημα.



**Σχήμα 4.1: Προγραμματισμός εκπαίδευσης**

Ακολουθεί η ερώτηση ανοικτού τύπου: «Με βάση την εμπειρία σας, πότε θεωρείτε επιτυχημένη μια διαδικασία προμήθειας». Ελήφθησαν οι ακόλουθες απαντήσεις:

- Όταν παραδοθούν τα προϊόντα και οι υπηρεσίες σύμφωνα με τη σύμβαση και πληρωθούν.
- Όταν τηρώντας τις αρχές του Δημόσιου Λογιστικού, όπως της οικονομικότητας κλπ και του Νόμου των Δημοσίων Συμβάσεων, η προμήθεια ολοκληρώνεται εντός του χρονοδιαγράμματος που έχει τεθεί από το Τμήμα Προμηθειών, προκειμένου να συμβάλει στην κάλυψη των αναγκών του Φορέα και στην εύρυθμη λειτουργία του.
- Όταν καταλήγει σε συμβάσεις για όλα τα είδη και τις υπηρεσίες που περιλαμβάνονται στη διαδικασία.
- Όταν παραληφθούν τα είδη/υπηρεσίες εντός του προβλεπόμενου χρονικού διαστήματος
- Όταν παραληφθούν τα περισσότερα είδη από μια διαγωνιστική διαδικασία σε εύλογο χρονικό διάστημα

- Όταν δεν υπάρχουν άγωνα τμήματα στις διαγωνιστικές διαδικασίες και συμμετέχουν σε αυτές τουλάχιστον νέοι οικονομικοί φορείς.

Παρατηρούμε ότι οι απαντήσεις θα μπορούσαν να ομαδοποιηθούν στις ακόλουθες:

- Όταν παραληφθούν τα είδη/υπηρεσίες εντός του προβλεπόμενου ή εύλογου χρονικού διαστήματος (και πληρωθούν)
- Όταν καταλήγει σε συμβάσεις για όλα τα είδη και τις υπηρεσίες που περιλαμβάνονται στη διαδικασία.
- Όταν συμμετέχουν στις διαγωνιστικές διαδικασίες τουλάχιστον νέοι οικονομικοί φορείς.

Η πρώτη απάντηση δείχνει ορθολογική. Η δεύτερη απάντηση κρίνεται ως μη ρεαλιστική καθώς από την εμπειρία και τα στατιστικά της ΕΑΔΗΣΥ ελάχιστες είναι οι συμβάσεις που καταλήγουν σε πλήρη επιτυχία, δηλαδή χωρίς την ύπαρξη τμημάτων τα οποία κηρύσσονται άγωνα. Η τρίτη απάντηση δεν σχετίζεται με την επιτυχία της προμήθειας. Η ύπαρξη νέων οικονομικών φορέων είναι ένας παράγοντας ο οποίος δεν εξαρτάται από την αναθέτουσα αρχή ούτε από τη διαγωνιστική διαδικασία. Θα μπορούσε να εννοηθεί ότι η διαγωνιστική διαδικασία ευνοεί τον ανταγωνισμό και επιτυγχάνεται η καλύτερη δυνατή σχέση ποιότητας – τιμής.

Η επόμενη ερώτηση είναι ανοικτού τύπου και αφορά στη διαφάνεια των διαδικασιών δημοσίων προμηθειών: «Τι μέτρα παίρνει ο φορέας για την ενίσχυση της διαφάνειας στις διαδικασίες δημοσίων προμηθειών»

Οι απαντήσεις ομαδοποιούνται ως ακολούθως:

- Έγκριση σκοπιμότητας ώστε η προμήθεια να συμβαδίζει με τους στόχους του φορέα
- Τήρηση των διαδικασιών που προβλέπεται στην κείμενη νομοθεσία για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων
- Δημοσιότητα όλων των στοιχείων του διαγωνισμού και τυχόν διευκρινίσεων όπως προβλέπεται στο νόμο και στην ιστοσελίδα του φορέα
- Αξιολόγηση προσφορών και παραλαβή από 3μελή και σε κάποιες περιπτώσεις 5μελή επιτροπή.
- Εξέταση προσφυγών από ανεξάρτητο φορέα
- Διαβίβαση δαπανών μέσω της Ηλεκτρονικής Διακίνησης Δαπανών – χρήση ολοκληρωμένου πληροφοριακού συστήματος από την ΓΠΠΣ.

Παρατηρούμε ότι οι φορείς λαμβάνουν επαρκή μέτρα (τα οποία προβλέπονται και στο νόμο) προκειμένου να εξασφαλίσουν το μέγιστο επίπεδο διαφάνειας στις διαδικασίες δημοσίων προμηθειών και να ελαχιστοποιήσουν κατά το δυνατό τον κίνδυνο εμφάνισης ζητημάτων διαφθοράς.

Η επόμενη ερώτηση ανοικτού τύπου είναι η εξής: «Ποιοι κατά τη γνώμη σας είναι οι βασικότεροι κίνδυνοι στις διαδικασίες δημοσίων προμηθειών»

Οι απαντήσεις που ελήφθησαν είναι οι ακόλουθες μετά από σχετική ομαδοποίηση:

- Κίνδυνοι από ελλιπή προετοιμασία και σχεδιασμό
- Ελλιπής έρευνα αγοράς
- Ανακριβείς προδιαγραφές / αναντιστοιχία τεχνικών προδιαγραφών και προϋπολογισμού.
- Κατατμήσεις ομοειδών προμηθειών
- Περιορισμένη συμμετοχή οικονομικών φορέων για συγκεκριμένη προμήθεια ή παροχή υπηρεσίας, λόγω απαιτήσεων προσκόμισης πολλών δικαιολογητικών ή ακόμα και έλλειψη προσφορών
- Λάθη δημοσιότητας διακηρύξεων
- Προδικαστικές προσφυγές
- Μη εκπλήρωση συμβατικών υποχρεώσεων
- Χρήση ψηφιακών πλατφορμών οι οποίες απαιτούν εξειδικευμένη γνώση για τη λειτουργία τους

Παρατηρούμε ότι πολλοί από τους κινδύνους που εντοπίζουν οι ερωτηθέντες με βάση την πολυετή εμπειρία τους από την ενασχόληση τους στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, ταυτίζονται με τα ευρήματα της ΕΑΔΗΣΥ στην έκθεσή της για τα έτη 2018-2020. Υπάρχουν όμως και άλλοι κίνδυνοι που προκύπτουν από την εμπειρία και δεν μπορούν να αποτυπωθούν στις πλατφόρμες από τις οποίες αντλεί στοιχεία η ΕΑΔΗΣΥ (ΚΗΜΔΗΣ, ΕΣΗΔΗΣ, κ.α.). Πρόκειται για την απαίτηση προσκόμισης πολλών δικαιολογητικών από τους οικονομικούς φορείς και η υποβολή προσφοράς μέσω της ηλεκτρονικής πλατφόρμας ΕΣΗΔΗΣ, γεγονότα που λειτουργούν ως ανασταλτικοί παράγοντες για την συμμετοχή των προαναφερθέντων σε διαγωνιστικές διαδικασίες. Οι προδικαστικές προσφυγές κατά την άποψή μου, δεν αποτελούν κίνδυνο. Είναι μέρος του κύκλου της προμήθειας, προβλέπονται

στον νόμο και παρότι σίγουρα προκαλούν σημαντική καθυστέρηση στην διαδικασία της προμήθειας δεν αποτελούν απειλή για την διαδικασία. Αντιθέτως μια προσφυγή μπορεί να «προλάβει» κάποιους κινδύνους από την εμφάνισή τους κατά τη διάρκεια της διαγωνιστικής διαδικασίας ή και αργότερα στο στάδιο της πληρωμής ή ενός ενδεχόμενου κατασταλτικού ελέγχου.

Η επόμενη ερώτηση είναι κλειστού τύπου: «Με βάση την εμπειρία σας ποια φάση του κύκλου ζωής μιας προμήθειας είναι υψηλότερο κινδύνου» με επιλογή ανάμεσα από τις τρεις φάσεις του κύκλου της προμήθειας:

- Α φάση (Προετοιμασία και Σχεδιασμός)
- Β φάση (Διαγωνιστική διαδικασία)
- Γ φάση (Εκτέλεση και παρακολούθηση της Σύμβασης)

Οι τέσσερις από τους ερωτηθέντες (66,7%) απάντησαν ότι η Α φάση της Προετοιμασίας και του Σχεδιασμού είναι υψηλότερου κινδύνου ενώ οι δύο (33,3%) έκριναν ότι η Β' φάση, δηλαδή η κυρίως διαγωνιστική διαδικασία είναι αυτή που ενέχει περισσότερους κινδύνους και άρα είναι υψηλότερου κινδύνου.

Η τελευταία ερώτηση είναι ανοικτού τύπου και αφορά στα μέτρα που λαμβάνονται από τον κάθε φορέα που εκπροσωπεί ο ερωτηθέν, για τον μετριασμό των κινδύνων που απαντώνται στο κύκλο της προμήθειας. Έτσι λοιπόν στην ερώτηση; «Τι μέτρα λαμβάνονται από τον φορέα σας για μετριασμό των κινδύνων που συναντώνται κατά τη διάρκεια μιας προμήθειας» καταγράφηκαν οι παρακάτω απαντήσεις.

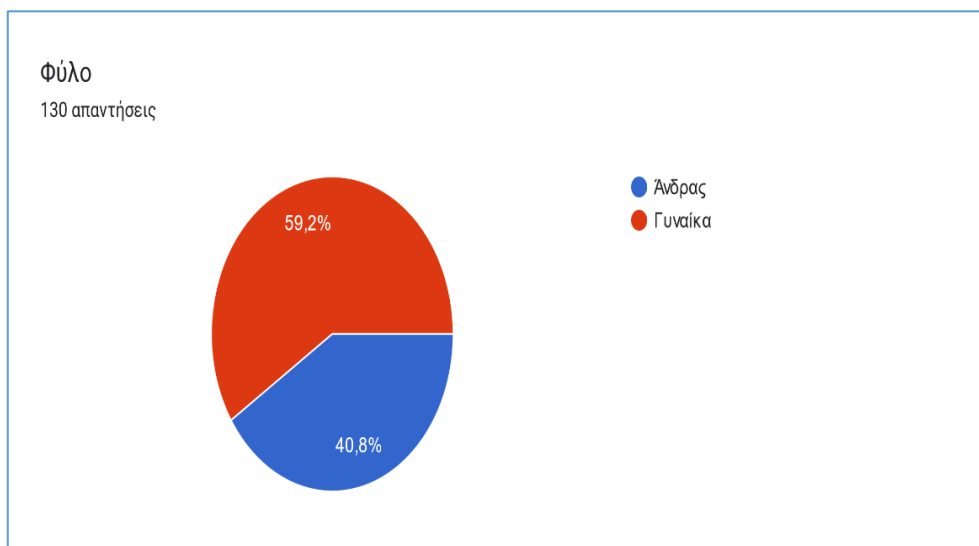
- Εφαρμογή τυποποιημένων διαδικασιών μέσω ISO 9001 στον τομέα των προμηθειών
- Καταγραφή αναγκών και προγραμματισμός
- Έγκαιρος σχεδιασμός,
- Κατάρτιση ετήσιου προγράμματος προμηθειών
- Σύνταξη προδιαγραφών από έμπειρους υπαλλήλους, διαβούλευση προδιαγραφών
- Παρακολούθηση της πορείας κάθε διαγωνιστικής διαδικασίας
- Ενδελεχής έλεγχος δικαιολογητικών
- Συνεχής εκπαίδευση σε σεμινάρια του Ινστιτούτου Επιμόρφωσης (ΙΝΕΠ).
- Δεν λαμβάνονται κάποια μέτρα

Παρατηρούμε ότι δίνεται έμφαση στον έγκαιρο σχεδιασμό και προγραμματισμό που σχετίζεται με την Α φάση του κύκλου της προμήθειας, η οποία όπως είδαμε ανωτέρω κρίθηκε και η φάση υψηλότερου κινδύνου. Επιπλέον σημαντικά μέτρα θεωρούνται η εφαρμογή τυποποιημένων διαδικασιών μέσω ISO 9001 στον τομέα των προμηθειών και η εκπαίδευση.

Με βάση τα ευρήματα των συνεντεύξεων, την έκθεση της ΕΑΔΗΣΥ και τον οδηγό του ΟΟΣΑ αλλά και την προσωπική εμπειρία της γράφουσας δημιουργήθηκε το ερωτηματολόγιο που περιεγράφηκε παραπάνω.

Το ερωτηματολόγιο εστάλη σε 180 διευθύνσεις ηλεκτρονικού ταχυδρομείου σε τμήματα προμηθειών φορέων του Δημοσίου Τομέα, μεταξύ των οποίων Υπουργεία, Ανεξάρτητες Αρχές, Περιφέρειες, Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, Δήμους, Εκπαιδευτικά Ιδρύματα, Νοσοκομεία, Σώματα Ασφαλείας σε Αττική και Περιφέρεια. Ελήφθησαν 130 απαντήσεις λαμβάνοντας ένα βαθμό απόκρισης 72,2% το οποίο κρίνεται ικανοποιητικό. Οι 130 απαντήσεις επίσης κρίνεται ικανοποιητικό δείγμα που διασφαλίζει την αξιοπιστία της έρευνας.

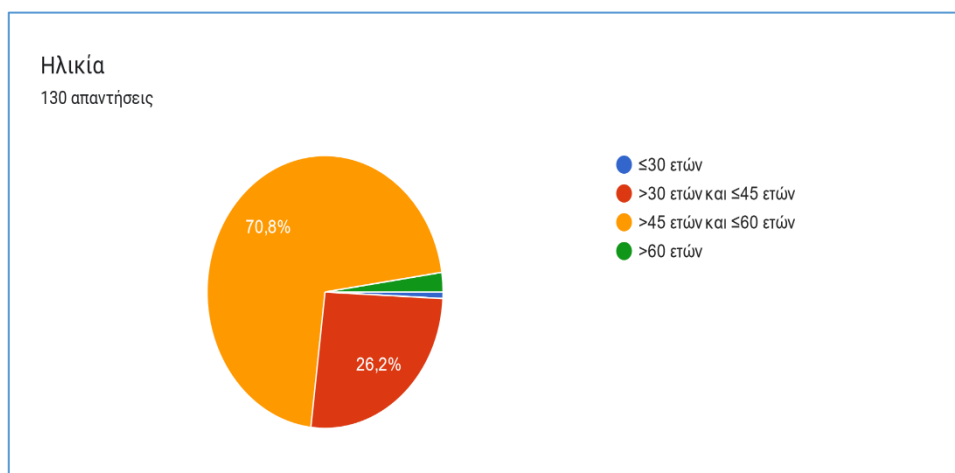
Από τους συμμετέχοντες στην έρευνα οι 77 ήταν γυναίκες (59,2%) και οι 53 άνδρες (40,8%), όπως φαίνεται στο αντίστοιχο σχήμα 4.2 που ακολουθεί.



Σχήμα 4.2: Κατανομή συμμετεχόντων ανάλογα το φύλο

Σχετικά με το ηλικιακό γκρουπ των συμμετεχόντων παρουσιάζεται στο επόμενο διάγραμμα με τη συντριπτική πλειοψηφία (70,8%) να ανήκει στην κατηγορία 45-60 έτη.



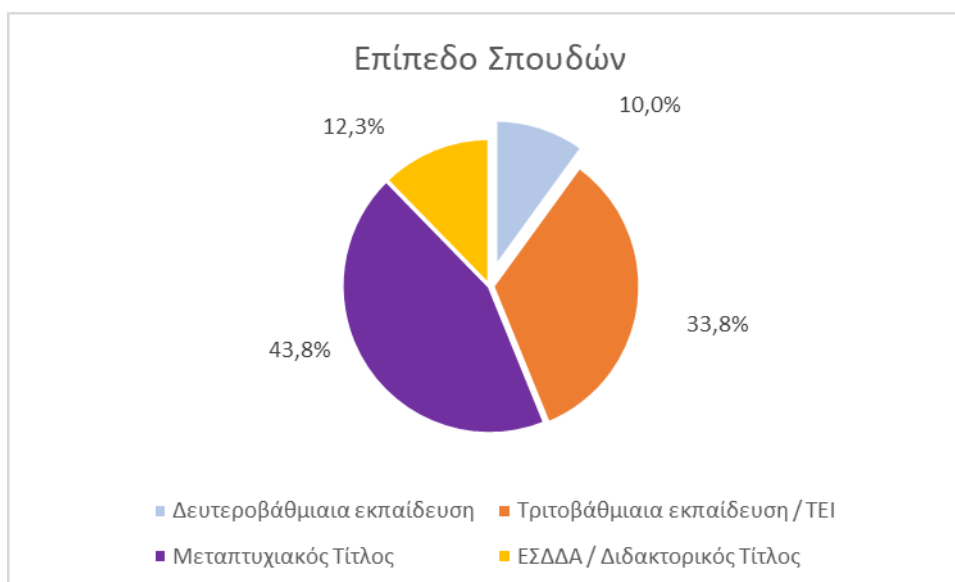


Σχήμα 4.3: Κατανομή συμμετεχόντων ανάλογα την ηλικία

Το επίπεδο σπουδών χωρίστηκε σε 4 κατηγορίες:

- Δευτεροβάθμια εκπαίδευση
- Τριτοβάθμια εκπαίδευση / ΤΕΙ
- Μεταπτυχιακός Τίτλος
- ΕΣΔΔΑ / Διδακτορικός Τίτλος

Τα αποτελέσματα φαίνονται στο σχήμα 4.4 που ακολουθεί.



Σχήμα 4.4: Κατανομή συμμετεχόντων ανάλογα το επίπεδο σπουδών

Είναι αξιοσημείωτο ότι το 90% των ερωτηθέντων διαθέτει κατ' ελάχιστον πτυχίο τριτοβάθμιας εκπαίδευσης (ΑΕΙ), ενώ το 43,8% διαθέτει και μεταπτυχιακό τίτλο. Αυτό

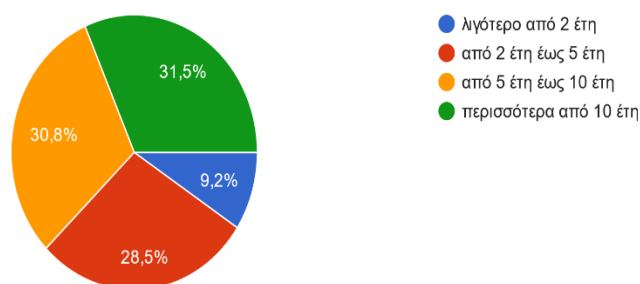
υποδεικνύει το υψηλό επίπεδο σπουδών των στελεχών του δημοσίου που απασχολείται στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

Σχετικά με την εμπειρία τους στο αντικείμενο των δημοσίων προμηθειών οι επιλογές ήταν:

- λιγότερο από 2 έτη
- από 2 έτη έως 5 έτη
- από 5 έτη έως 10 έτη
- περισσότερα από 10 έτη

Τα αποτελέσματα συνοψίζονται στο ακόλουθο σχήμα 4.5:

Ενασχόληση / εμπειρία στο αντικείμενο των δημόσιων προμηθειών  
130 απαντήσεις



**Σχήμα 4.5: Κατανομή συμμετεχόντων ανάλογα την εμπειρία**

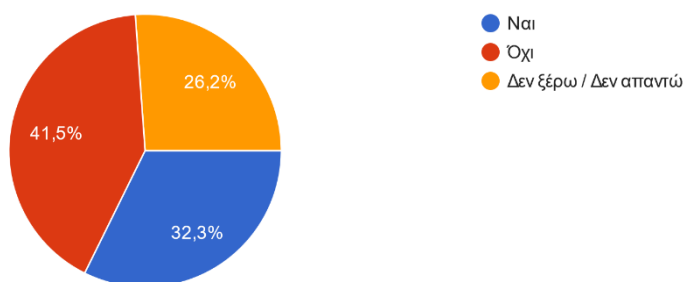
Από το παραπάνω σχήμα 4.5 γίνεται αντιληπτό ότι το προσωπικό που απασχολείται στον τομέα των προμηθειών έχει μεγάλη εμπειρία με το 62,3% να διαθέτει εμπειρία μεγαλύτερη από 5 έτη ενώ το 31,5% διαθέτει εμπειρία μεγαλύτερη των 10 ετών. Μια άλλη ερμηνεία των αποτελεσμάτων είναι ότι δεν ανανεώνεται το προσωπικό που απασχολείται στον εν λόγω τομέα είτε με προσλήψεις είτε μέσω της κινητικότητας για τις μετακινήσεις στο Δημόσιο Τομέα. Και αυτό καταδεικνύεται από το γεγονός ότι μόλις το 9,2 % έχει εμπειρία μικρότερη από 2 έτη.

Η επόμενη ερώτηση αφορά στον φορέα και το αν αυτός είναι διαπιστευμένος κατά ISO 9001 στον τομέα των προμηθειών.

Όπως φαίνεται στη διαγραμματική απεικόνιση των αποτελεσμάτων το 32,3% απάντησε θετικά, ενώ το αξιοσημείωτο είναι ότι το 26,2%, δηλαδή παραπάνω από 1 στους 4, δε γνωρίζει αν ο φορέας στον οποίο απασχολείται είναι διαπιστευμένος κατά ISO 9001 στον τομέα των προμηθειών. Η προσωπική άποψη της γράφουσας, η οποία απασχολείται σε

φορέα που είναι διαπιστευμένος, είναι ότι αυτό το 26,2% μάλλον θα πρέπει να προσμετρηθεί με τις αρνητικές απαντήσεις καθώς οι διαδικασίες του ISO είναι τέτοιες που δεν συνάδει το γεγονός του να απασχολείται κάποιος στις προμήθειες τηρώντας τις απαιτήσεις του ISO και να μην το γνωρίζει.

Ο φορέας στον οποίο εργάζεστε είναι διαπιστευμένος κατά ISO 9001 στον τομέα των  
προμηθειών;  
130 απαντήσεις



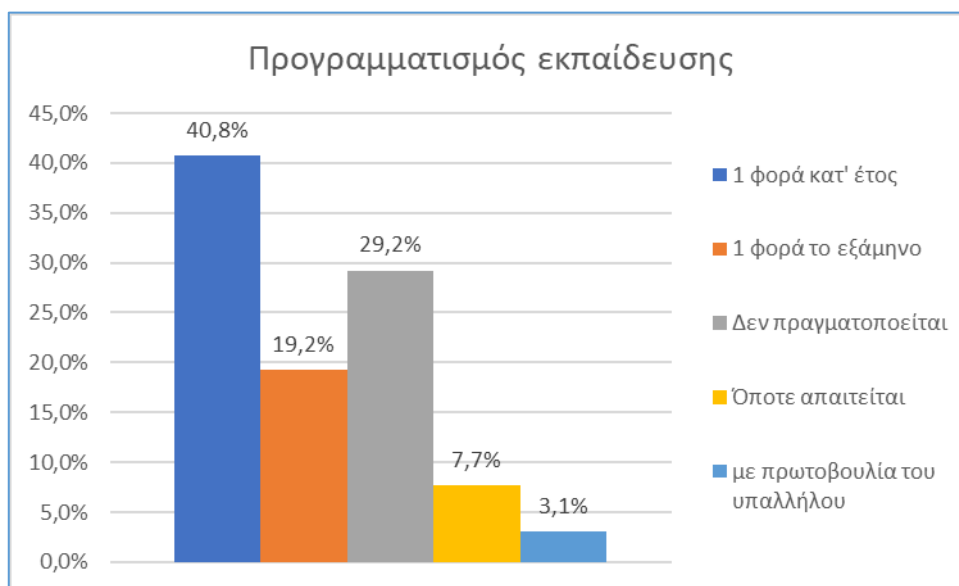
Σχήμα 4.6: Κατανομή απαντήσεων σχετικά με τη διαπίστευση ISO στις προμήθειες

Στη συνέχεια η ερώτηση αφορά στον προγραμματισμό εκπαίδευσης στον φορέα με διαθέσιμες επιλογές:

- 1 φορά κατ' έτος
- 1 φορά το εξάμηνο
- Δεν πραγματοποιείται
- Άλλο

Στο άλλο μπορούσε κάποιος να προσδιορίσει πώς γίνεται ο προγραμματισμός της εκπαίδευσης στον φορέα του. Οι 15 απαντήσεις του «Άλλο» ομαδοποιήθηκαν καθώς υπήρχαν αρκετές όμοιες ενώ κάποιες καλύπτονταν από τις ήδη διαθέσιμες επιλογές.

Ακολουθεί η σχηματική απεικόνιση (Σχήμα 4.7) των ευρημάτων:



**Σχήμα 4.7: Προγραμματισμός εκπαίδευσης από την πλευρά των συμμετεχόντων υπαλλήλων**

Παρατηρείται ένα σημαντικό 40,8% που λέει ότι γίνεται εκπαίδευση μία φορά κατ' έτος αλλά εξίσου σημαντικό είναι και το 40% που λέει ότι πρακτικά δεν πραγματοποιείται ή τουλάχιστον όχι προγραμματισμένα και σε συστηματική βάση, παρά μόνο αν προκύψει ανάγκη ή με πρωτοβουλία των υπαλλήλων.

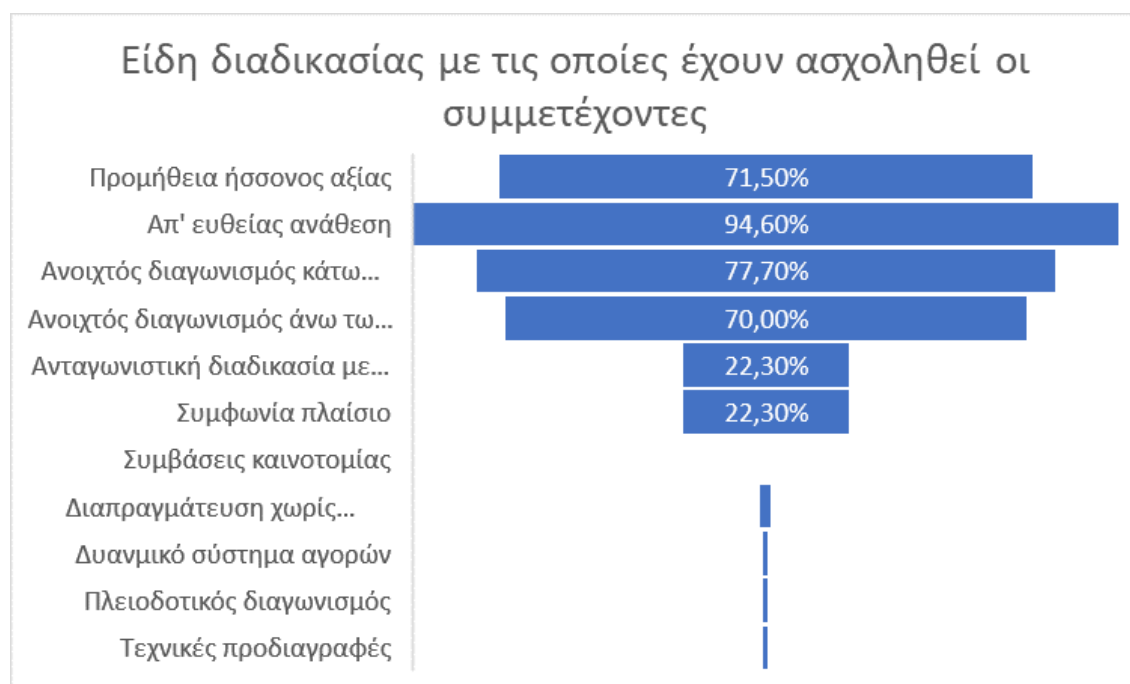
Οι φορείς θα πρέπει να το εξετάσουν σοβαρά το ζήτημα της εκπαίδευσης σε τακτική βάση καθώς οι υπάλληλοι θα πρέπει να είναι όχι μόνο άρτια εκπαιδευμένοι αλλά και ενημερωμένοι σχετικά με τις εξελίξεις και τις αλλαγές που λαμβάνουν χώρα και να είναι σε θέση να αντιμετωπίσουν τα όποια προβλήματα ανακύψουν κατά τις διαγωνιστικές διαδικασίες.

Στη συνέχεια του ερωτηματολογίου βρίσκονται οι διαγωνιστικές διαδικασίες με τις οποίες έχουν ασχοληθεί οι συμμετέχοντες. Οι επιλογές ήταν:

- Προμήθεια ήσσονος αξίας
- Απ' ευθείας ανάθεση
- Ανοιχτός διαγωνισμός κάτω των ορίων
- Ανοιχτός διαγωνισμός άνω των ορίων
- Ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση
- Συμφωνία πλαίσιο
- Συμβάσεις καινοτομίας

Πρόκειται για τις διαδικασίες που προβλέπονται στο νόμο ενώ παρέχεται και η δυνατότητα να προστεθεί κάποια περαιτέρω πληροφορία.

Οι απαντήσεις παρουσιάζονται διαγραμματικά στο σχήμα 4.8. ως εξής:



**Σχήμα 4.8: Είδη διαδικασίας με τις οποίες έχουν ασχοληθεί οι συμμετέχοντες**

Στο διάγραμμα τα αποτελέσματα δεν αθροίζουν στο 100 καθώς ο κάθε συμμετέχων είχε τη δυνατότητα να επιλέξει παραπάνω από μια διαδικασίες. Κάθε υπάλληλος κατά την άσκηση των καθηκόντων του, συνήθως ασχολείται ή δύναται να ασχοληθεί με όλες τις διαθέσιμες εκ του νόμου διαδικασίες. Εδώ διευκρινίζεται ότι κατά τον νόμο η Συμφωνία Πλαίσιο, το Δυναμικό Σύστημα Αγορών ή οι Συμβάσεις Καινοτομίας αποτελούν εργαλεία αλλά στην συγκεκριμένη εργασία αντιμετωπίζονται ως διαδικασίες.

Ουσιαστικά επιβεβαιώνεται αυτό που βρήκαμε βιβλιογραφικά (ΕΑΑΔΗΣΥ, 2022) ότι οι βασικότερες διαγωνιστικές διαδικασίες είναι η απευθείας ανάθεση και η ανοικτή διαδικασία κάτω και άνω των ορίων, ανάλογα με τον προϋπολογισμό. Οι προμήθειες ή σσονος αξίας πρακτικά δεν αποτελούν διαγωνιστική διαδικασία. Πρόκειται για προμήθειες έως 2.500 ευρώ πλέον ΦΠΑ για τις οποίες απαιτείται έρευνα αγοράς και εξασφάλιση της χρηματοδότησης (ανάληψη πίστωσης). Στον παραπάνω πίνακα κατέχουν ένα εξαιρετικά υψηλό ποσοστό και φυσικά δεν γίνεται να μην συμπεριληφθούν. Από το

παραπάνω διάγραμμα γίνεται ακόμα φανερό ότι δεν αξιοποιούνται τα εργαλεία που δίνει ο νόμος όπως για παράδειγμα το δυναμικό σύστημα αγορών ή οι συμβάσεις καινοτομίας. Αυτό πιθανώς να συμβαίνει λόγω έλλειψης γνώσης και εξοικείωσης με αυτές τις διαδικασίες από την πλευρά των υπαλλήλων αλλά πιθανώς και έλλειψης πρωτοβουλίας από την πλευρά της διοίκησης να «εκμεταλλευτεί» τα εργαλεία που παρέχονται, προς όφελος τόσο του φορέα όσο και της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος.

Σημειώνεται ότι οι πλειοδοτικοί διαγωνισμοί δεν αποτελούν διαδικασία ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων προμηθειών και υπηρεσιών, ούτε προβλέπονται στο κείμενο του νόμου και θα μπορούσαν να μην συμπεριληφθούν στο ανωτέρω διάγραμμα.

Στη συνέχεια ακολουθεί μια ερώτηση που αφορά στον χρόνο ολοκλήρωσης των συνηθέστερων διαγωνιστικών διαδικασιών (απευθείας ανάθεση, ανοιχτός διαγωνισμός κάτω των ορίων και ανοιχτός διαγωνισμός άνω των ορίων). Σημειώνεται ότι ο χρόνος υπολογίζεται από την ανάληψη πίστωσης έως την υπογραφή της Σύμβασης.

Τα δοθέντα χρονικά διαστήματα είναι:

- 1-3 μήνες
- 3-6 μήνες
- 6-12 μήνες
- περισσότερο από 12 μήνες

Τα χρονικά αυτά διαστήματα έχουν υπολογιστεί με βάση τις κατώτερες χρονικές προθεσμίες που θέτει ο νόμος για κάθε διαγωνιστική διαδικασία.

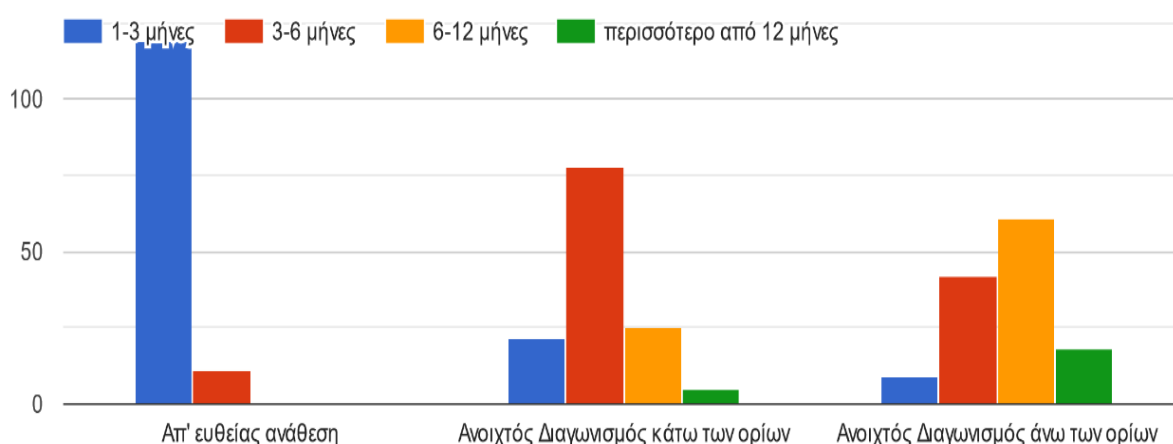
- Για την απευθείας ανάθεση, 119 άτομα απάντησαν ότι ολοκληρώνεται σε 1-3 μήνες και 11 άτομα σε 3-6 μήνες.
- Για τον ανοιχτό διαγωνισμό κάτω των ορίων, 22 από τους συμμετέχοντες απάντησαν ότι ολοκληρώνεται σε 1-3 μήνες, 78 απάντησαν σε 3-6 μήνες, 25 σε 6-12 και 5 σε περισσότερο από 12 μήνες.
- Για τον ανοιχτό διαγωνισμό άνω των ορίων, 9 από τους συμμετέχοντες απάντησαν ότι ολοκληρώνεται σε 1-3 μήνες, 42 απάντησαν σε 3-6 μήνες, 61 άτομα σε 6-12 και 18 σε περισσότερο από 12 μήνες.

Σχολιάζοντας λίγο τις απαντήσεις που αφορούν στον ανοιχτό διαγωνισμό άνω των ορίων, το διάστημα 1-3 μήνες θεωρείται ανέφικτο λόγω των χρονικών προθεσμιών που θέτει ο νόμος αρχής γενομένης από τη δημοσίευση της προκήρυξης που είναι κατ' ελάχιστον 35

ημέρες. Επίσης το διάστημα 3-6 μήνες είναι σχετικά οριακό, για τους ίδιους λόγους. Σε κάθε περίπτωση, η ερώτηση αφορά σε μια συνήθη προμήθεια ή υπηρεσία και όχι σε εξαιρετικές περιπτώσεις και περιπτώσεις ανωτέρας βίας (π.χ. COVID-19).

Τα παραπάνω απεικονίζονται διαγραμματικά στο σχήμα 4.9 ως ακολούθως:

Σημειώστε κατ' εκτίμηση τον χρόνο ολοκλήρωσης κάθε διαγωνιστικής διαδικασίας στον φορέα σας. (Από την ανάληψη πίστωσης έως την υπογραφή της Σύμβασης)



Σχήμα 4.9: Χρόνος ολοκλήρωσης διαγωνιστικών διαδικασιών.

Στην τελευταία ερώτηση της πρώτης ενότητας καλούνται οι συμμετέχοντες να βαθμολογήσουν τους πιθανούς λόγους καθυστέρησης των διαδικασιών προμήθειας ειδών και υπηρεσιών σε μια πεντάβαθμη κλίμακα από το διαφωνώ απόλυτα μέχρι το συμφωνώ απόλυτα. Ως πιθανοί λόγοι καθυστέρησης των διαδικασιών των δημοσίων συμβάσεων ειδών και υπηρεσιών έχουν οριστεί οι εξής:

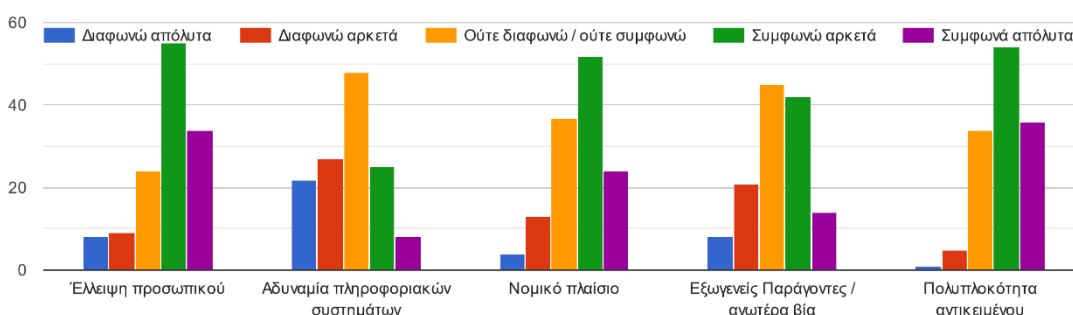
- Έλλειψη προσωπικού
- Αδυναμία πληροφοριακών συστημάτων
- Νομικό πλαίσιο
- Εξωγενείς παράγοντες / ανωτέρα βία
- Πολυπλοκότητα διαδικασιών.

Από τη συλλογή των απαντήσεων προκύπτει ότι η πλειοψηφία των συμμετεχόντων συμφωνεί αρκετά ότι η έλλειψη προσωπικού, το νομικό πλαίσιο και η πολυπλοκότητα των

διαδικασιών συμβάλλουν καθοριστικά στην καθυστέρηση των διαγωνιστικών διαδικασιών. Για τις αδυναμίες των πληροφοριακών συστημάτων και τους εξωγενείς παράγοντες / ανωτέρα βία ως παράγοντες καθυστέρησης, η πλειοψηφία των ερωτηθέντων διατηρεί μια πιο ουδέτερη στάση απαντώντας ότι ούτε συμφωνεί ούτε διαφωνεί. Ειδικά για τον παράγοντα «Εξωγενείς παράγοντες / ανωτέρα βία» υπάρχει σχεδόν ισοψηφία μεταξύ της απάντησης αυτής και του συμφωνώ αρκετά γεγονός που πιθανώς οφείλεται στην πολύ πρόσφατη κατάσταση που δημιούργησε η πανδημία COVID-19 και επηρέασε εκτός των άλλων, την οικονομία και τις μεταφορές.

Στο διάγραμμα (σχήμα 4.10) που ακολουθεί παριστάνονται αναλυτικά τα ανωτέρω περιγραφόμενα.

Βαθμολογήστε τους παρακάτω πιθανούς λόγους καθυστέρησης των διαδικασιών προμήθειας ειδών και υπηρεσιών



**Σχήμα 4.10: Λόγοι καθυστέρησης διαγωνιστικών διαδικασιών**

Ακολουθεί η Β ενότητα του ερωτηματολογίου όπου οι συμμετέχοντες κλήθηκαν να βαθμολογήσουν σε κλίμακα 1-5 την σοβαρότητα και την πιθανότητα των κινδύνων που δύναται να εντοπιστούν σε κάθε φάση του κύκλου της προμήθειας.

Σημειώνεται ότι εκτός από τους ήδη ορισμένους κινδύνους ανά φάση του κύκλου της προμήθειας, δόθηκε η δυνατότητα να καταγράψει κάποιος τους κινδύνους που εντοπίζει και δεν περιλαμβάνονται, βαθμολογώντας τον ταυτόχρονο ως προς την σοβαρότητα και την πιθανότητα. Οι απαντήσεις στο σημείο αυτό ήταν ελάχιστες και χωρίς ορθή βαθμολόγηση συνεπώς δε δύναται να αξιολογηθούν. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι καταγράφηκαν ως κίνδυνοι στην Α φάση ενδογενείς παράγοντες συνεργασίας, έλλειψη εκπαίδευσης, ανεπάρκεια ανθρώπινων πόρων, εντολές ανωτέρων, έλλειψη σχεδιασμού και τεχνητή έλλειψη ανταγωνισμού λόγω συνεννόησης των προμηθευτών. Στη Β φάση καταγράφηκαν ως κίνδυνοι: οι προδικαστικές προσφυγές (από 4 συμμετέχοντες και μάλιστα ως ακραίος



κίνδυνος), η καθυστέρηση έκδοσης εγγράφων οικονομικών φορέων (ΟΦ) εκτός Ελλάδας, οι καθυστερήσεις εγκρίσεων από Ομάδες Διοίκησης Έργου (ΟΔΕ) ή εποπτεύουσες / ελεγκτικές αρχές (1 απάντηση με βαθμολόγηση 5 και ως προς τη σοβαρότητα και ως προς την πιθανότητα) και η διαδικασία του προσυμβατικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Στη Γ φάση δεν καταγράφηκε κάποιος επιπρόσθετος κίνδυνος.

Όπως έχει ήδη αναφερθεί η προδικαστική προσφυγή κατά την άποψη της γράφουσας δεν αποτελεί κίνδυνο. Κατ' αντιστοιχία δεν αποτελεί κίνδυνο ο προσυμβατικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Και τα δύο αποτελούν μέρος της διαδικασίας και προβλέπονται ρητά στον νόμο. Αυτό που θα μπορούσε να αποτελέσει κίνδυνο είναι η υπέρμετρη καθυστέρηση στην έκδοση απόφασης επί της προσφυγής ή αδικαιολόγητη καθυστέρηση του ελέγχου γεγονότα που στην πράξη δε συμβαίνουν.

Η έλλειψη προσωπικού, η έλλειψη εκπαίδευσης και η έλλειψη σχεδιασμού θα μπορούσαν να καταγραφούν ως κίνδυνοι αλλά όχι στην παρούσα φάση, καθώς δεν υπάρχει ικανός αριθμός απαντήσεων που θα καθιστούσε αξιόπιστο το αποτέλεσμα. Επιπλέον δεν υπάρχει βαθμολόγηση και των δυο παραγόντων (σοβαρότητα / πιθανότητα).

Τα αποτελέσματα που συγκεντρώθηκαν ήταν πολλά λόγω της μεγάλης συμμετοχής (130 απαντήσεις) αλλά και του αριθμού των κινδύνων κάθε φάσης. Για το λόγο αυτό χωρίστηκαν ανά φάση οι βαθμολογίες της σοβαρότητας και της πιθανότητας για κάθε κίνδυνο με τα αποτελέσματα να φαίνονται στην ανάλυση που ακολουθεί.

Η σοβαρότητα ενός κινδύνου (S) παρέχει μια εκτίμηση των συνεπειών του, οι οποίες μπορεί να περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, επιπτώσεις στο κόστος, τον χρόνο, την ποιότητα ή τη φήμη. Είναι σημαντικό να τονιστεί ότι η σοβαρότητα είναι διαφορετική για κάθε οργανισμό, καθώς ο ίδιος κίνδυνος μπορεί να έχει συνέπειες διαφορετικής σοβαρότητας από έναν δημόσιο φορέα - αγοραστή σε έναν άλλο, ανάλογα με τις δραστηριότητές του και τον ρόλο του.

#### Αξιολόγηση σοβαρότητας κινδύνων Α' φάσης (προπαρασκευαστική)

Οι κίνδυνοι σε αυτήν τη φάση απειλούν συνήθως την ίση μεταχείριση, την ελεύθερη πρόσβαση στην πληροφορία και την μη διάκριση των πιθανών προσφερόντων και λύσεων. Αυτό μπορεί να περιλαμβάνει αποτυχίες στην ευρεία δημοσίευση προσκλήσεων για υποβολή προσφορών, τον περιορισμό της συμμετοχής ή τη μη αποκάλυψη πληροφοριών,

όπως κριτήρια αξιολόγησης και ανάθεσης, που οδηγούν σε αδύναμες προτάσεις. Η αποτυχία να ενημερωθούν οι εν δυνάμει προσφέροντες επηρεάζει τη διαφάνεια, την ίση μεταχείριση και τον ανταγωνισμό, αυξάνοντας τον κίνδυνο ότι οι δημόσιες προμήθειες δεν θα πετύχουν την καλύτερη σχέση ποιότητας - τιμής. Ασαφείς τεχνικές ή διοικητικές διαδικασίες μπορούν επίσης να περιορίσουν τον αριθμό των συμμορφωμένων προσφορών που λαμβάνονται, μειώνοντας τον ανταγωνισμό. Αυτή η κατάσταση μπορεί να επηρεάσει τη διαδικασία προμήθειας, προκαλώντας, για παράδειγμα, καθυστερήσεις λόγω αλλαγών στα έγγραφα διαγωνισμού ή ακόμα και ακύρωση της διαδικασίας δυνάμει μιας προδικαστικής προσφυγής.

Οι ερωτηθέντες κλήθηκαν να βαθμολογήσουν την σοβαρότητα των κινδύνων σε μια κλίμακα 1-5 όπως φαίνεται παρακάτω:

1 (Ασήμαντη): Αμελητέα απειλή για τη διαδικασία

2 (Μικρή): Μικρής σημασίας απειλή - μπορεί να αντιμετωπιστεί εύκολα από τους χειριστές

3 (Οριακή): Μέτρια επίδραση στη διαδικασία - μικρές καθυστερήσεις

4 (Σημαντική): Σημαντική επίδραση στη διαδικασία - Μεγάλες καθυστερήσεις - πιθανότητα αποτυχίας

5 (Ακραία): Πολύ σοβαρή επίδραση - Αποτυχία διαδικασίας

Οι τιμές που εμφανίζονται στον πίνακα είναι τα ποσοστά (στρογγυλοποιημένα) που έλαβε κάθε βαθμός στην αξιολόγηση της σοβαρότητας κάθε κινδύνου με βάση τις 130 απαντήσεις στο ερωτηματολόγιο.

Κίνδυνοι Α' φάσης	Πίνακας Σοβαρότητας Κινδύνων				
	1	2	3	4	5
Ανεπάρκεια ή καθυστερήσεις στον εντοπισμό αναγκών	12%	16%	26%	<b>32%</b>	14%
Έκτακτες ή μη προβλέψιμες ανάγκες	4%	19%	33%	<b>35%</b>	9%
Οι ανάγκες υπερβαίνουν τους διαθέσιμους πόρους	8%	10%	26%	<b>33%</b>	23%

Ανεπαρκής/μη επικαιροποιημένη έρευνα αγοράς	9%	18%	<b>29%</b>	25%	19%
Ασαφείς τεχνικές προδιαγραφές	6%	12%	18%	<b>35%</b>	29%
Αλλαγή του νομικού πλαισίου	6%	18%	<b>36%</b>	25%	15%
Πλημμέλειες στα τεύχη δημοπράτησης	11%	16%	<b>28%</b>	<b>28%</b>	17%
Τεύχη δημοπράτησης που περιορίζουν τον ανταγωνισμό	14%	15%	18%	<b>37%</b>	16%
Εξωγενείς παράγοντες / ανωτέρα βία	12%	18%	<b>30%</b>	28%	12%

**Πίνακας 4.3: Πίνακας Σοβαρότητας κινδύνων Α' φάσης**

Από τα παραπάνω παρατηρείται ότι για την πλειοψηφία των ερωτηθέντων, οι κίνδυνοι «Ανεπάρκεια ή καθυστερήσεις στον εντοπισμό αναγκών», «Έκτακτες ή μη προβλέψιμες ανάγκες», «Οι ανάγκες υπερβαίνουν τους διαθέσιμους πόρους», «Ασαφείς τεχνικές προδιαγραφές» και «Τεύχη δημοπράτησης που περιορίζουν τον ανταγωνισμό» είναι σημαντικής σοβαρότητας. Δηλαδή είναι δυνατό να προκαλέσουν σοβαρές καθυστερήσεις στον κύκλο της προμήθειας ή ακόμα και να οδηγήσουν στην αποτυχία της διαδικασίας στο στάδιο της προετοιμασίας.

Οι κίνδυνοι «Ανεπαρκής/μη επικαιροποιημένη έρευνα αγοράς», «Αλλαγή του νομικού πλαισίου», και «Εξωγενείς παράγοντες / ανωτέρα βία» κρίθηκαν οριακής σοβαρότητας που μπορούν να προκαλέσουν μικρές καθυστερήσεις στον κύκλο ζωής της προμήθειας. Ο κίνδυνος «Πλημμέλειες στα τεύχη δημοπράτησης» εμφανίζει το ίδιο ποσοστό και ως οριακή και ως σημαντική σοβαρότητα. Σημαντικός παράγοντας κατάταξης θεωρείται η φύση της προμήθειας και του φορέα.

Είναι άξιο προσοχής ότι κανένας δεν αξιολογήθηκε από την πλειοψηφία, ασήμαντης ή μικρής σοβαρότητας αλλά ούτε και ακραίας.

Η ανάλυση των αναγκών, που σχετίζεται με τους τρεις πρώτους κινδύνους, στοχεύει στον καθορισμό της φύσης και του βαθμού των αναγκών που πρέπει να καλυφθούν μέσω της διαδικασίας προμήθειας. Μια ανεπαρκής αξιολόγηση των αναγκών φέρνει τον κίνδυνο της προμήθειας λανθασμένων αγαθών και υπηρεσιών, σε λανθασμένες ποσότητες, στο λάθος

χρόνο ή χωρίς να επωφελούνται πλήρως όλοι οι ενδιαφερόμενοι αποδέκτες. Μια ανακριβής αξιολόγηση των αναγκών μπορεί να οφείλεται σε ανεπαρκείς διαβουλεύσεις, σε κακή πρόβλεψη της ζήτησης (συχνά λόγω ανακριβών δεδομένων) ή μπορεί ακόμα να δίνεται έμφαση στο προϊόν που προμηθεύεται αντί της υποκείμενης ανάγκης (OECD, 2022).

Η ανάλυση της αγοράς περιλαμβάνει τον εντοπισμό των υπαρχόντων ή επερχόμενων διαθέσιμων λύσεων, καθώς και την προετοιμασία της αγοράς για τις επερχόμενες προμήθειες. Η έλλειψη επαρκούς αλληλεπίδρασης με την αγορά μπορεί να οδηγήσει σε εσφαλμένες εκτιμήσεις της ικανότητας της αγοράς να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις. Η ανεπαρκής ανάλυση της αγοράς μπορεί να παραλείψει πιθανούς προμηθευτές, ιδίως εάν η πληροφορία δεν μοιράζεται με ανοικτό και δομημένο τρόπο. Μπορεί επίσης να οδηγήσει σε αποτυχημένες προμήθειες εάν η ικανότητα της αγοράς υπερεκτιμάται ή, αντιστρόφως, στη χρήση μη ανταγωνιστικών διαδικασιών χωρίς επαρκή δικαιολόγηση εάν η ικανότητα της αγοράς υποτιμάται.

Σχετικά με τον προσδιορισμό προδιαγραφών ή τεχνικών απαιτήσεων οι κίνδυνοι μπορεί να περιλαμβάνουν την ανάπτυξη περιττών απαιτήσεων προκαταρκτικής αξιολόγησης ή προδιαγραφών που είναι ασαφείς, ατελείς ή υπερβολικά περιοριστικές, οδηγώντας σε μειωμένο ανταγωνισμό ή υψηλότερες τιμές από τους προμηθευτές. Για παράδειγμα, στην προμήθεια συστημάτων πληροφορικής, έχει συμβεί οι δημόσιοι οργανισμοί να βρίσκονται "κλειδωμένοι" σε συγκεκριμένες λύσεις πληροφορικής λόγω αποτυχιών να καταστήσουν ευέλικτα τα τεκμήρια διαγωνισμού και να επιτρέψουν για μελλοντικές αλλαγές προμηθευτή.

Τα τεύχη δημοπράτησης που περιορίζουν τον ανταγωνισμό μπορούν να έχουν ποικίλες επιπτώσεις τόσο στη διαδικασία (καθυστερήσεις, προσφυγές, ακύρωση) όσο και στη φήμη και το κύρος του οργανισμού.

Στη συνέχεια ακολουθεί για τους ίδιους κινδύνους η αξιολόγηση της πιθανότητας εμφάνισης αυτών με βάση την παρακάτω κλίμακα:

- 1: Σχεδόν απίθανο γεγονός (0-3 φορές στα δυο χρόνια)
- 2: Σπάνιο γεγονός (1-3 φορές το χρόνο)
- 3: Πιθανό γεγονός (4-10 φορές το χρόνο)
- 4: Αρκετά πιθανό γεγονός (11-20 φορές το χρόνο)
- 5: Πολύ πιθανό γεγονός (>20 φορές το χρόνο ή στην αμέσως επόμενη προμήθεια)

Κίνδυνοι Α' φάσης	Πίνακας Πιθανότητας Κινδύνων				
	1	2	3	4	5
Ανεπάρκεια ή καθυστερήσεις στον εντοπισμό αναγκών	12%	23%	<b>32%</b>	23%	10%
Έκτακτες ή μη προβλέψιμες ανάγκες	3%	17%	<b>37%</b>	34%	9%
Οι ανάγκες υπερβαίνουν τους διαθέσιμους πόρους	6%	16%	29%	<b>31%</b>	18%
Ανεπαρκής/μη επικαιροποιημένη έρευνα αγοράς	13%	25%	<b>38%</b>	19%	5%
Ασαφείς τεχνικές προδιαγραφές	6%	18%	<b>33%</b>	28%	15%
Αλλαγή του νομικού πλαισίου	8%	23%	<b>37%</b>	23%	9%
Πλημμέλειες στα τεύχη δημοπράτησης	16%	25%	<b>32%</b>	19%	8%
Τεύχη δημοπράτησης που περιορίζουν τον ανταγωνισμό	18%	25%	<b>33%</b>	16%	8%
Εξωγενείς παράγοντες / ανωτέρα βία	13%	27%	<b>33%</b>	18%	9%

**Πίνακας 4.4: Πίνακας Πιθανότητας κινδύνων Α' φάσης**

Από τον πίνακα προκύπτει ότι η πλειοψηφία των συμμετεχόντων έκρινε όλους τους κινδύνους πλην του «οι ανάγκες υπερβαίνουν τους διαθέσιμους πόρους» ως πιθανά γεγονότα, ενώ η «εξαίρεση» αποτελεί πολύ πιθανό γεγονός. Από τα παραπάνω γίνεται αντιληπτό ότι η πλειοψηφία των συμμετεχόντων έχει κληθεί να αντιμετωπίσει όλους τους κινδύνους αρκετά συχνά κατά την άσκηση των καθηκόντων της.

Ακολουθεί η αξιολόγηση της σοβαρότητας των κινδύνων στη Β' φάση που αποτελεί την κυρίως διαγωνιστική διαδικασία.

Οι κίνδυνοι στη φάση αξιολόγησης και ανάθεσης δύνανται να απειλήσουν την επιτυχή επιλογή της καλύτερης προσφοράς, ακόμα και την επιτυχή έκβαση της προμήθειας

γενικότερα. Θίγονται ακόμα ζητήματα ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων, ασφάλειας των δεδομένων και των πληροφοριών ακόμα και της φήμης του φορέα. Επιπλέον οι καθυστερήσεις που παρατηρούνται κατά την φάση αυτή είναι δυνατό να επηρεάσουν τις οικονομικές και τεχνικές παραμέτρους που σχετίζονται με τη διαδικασία ανάθεσης τόσο που η εκτέλεση του συμβατικού αντικειμένου να μην ενδιαφέρει πλέον την αναθέτουσα αρχή ή τον φορέα για τον οποίο προορίζεται η προμήθεια / υπηρεσία. Η βασικότερη συνέπεια των κινδύνων αυτής της φάσης είναι η ακύρωση ή ματαίωση της διαδικασίας της προμήθειας.

Κίνδυνοι Β' φάσης	Πίνακας Σοβαρότητας Κινδύνων				
	1	2	3	4	5
Ελλιπής δημοσιότητα διαγωνιστικής διαδικασίας	20%	17%	14%	22%	<b>27%</b>
Απουσία προσφορών	5%	11%	17%	32%	<b>35%</b>
Απόρριψη όλων των προσφορών	6%	15%	17%	24%	<b>38%</b>
Αδυναμία πληροφοριακών συστημάτων / πλατφορμών	13%	21%	<b>35%</b>	22%	9%
Προβλήματα κυβερνοασφάλειας	<b>24%</b>	20%	23%	17%	16%
Ελλιπής/λανθασμένη προσκόμιση δικαιολογητικών προμηθευτών	5%	17%	27%	<b>36%</b>	15%
Καθυστερήσεις Επιτροπών	5%	10%	30%	<b>40%</b>	15%
Αλλαγή του νομικού πλαισίου	8%	25%	<b>30%</b>	25%	12%
Εξωγενείς παράγοντες / ανωτέρα βία	12%	15%	<b>32%</b>	30%	11%

Πίνακας 4.5: Πίνακας Σοβαρότητας κινδύνων Β' φάσης

Από τον πίνακα προκύπτει ότι οι κίνδυνοι «Ελλιπής δημοσιότητα διαγωνιστικής διαδικασίας», «Απουσία προσφορών» και «Απόρριψη όλων των προσφορών» κρίνονται ως ακραίας σοβαρότητας, τέτοιας που οδηγούν στην αποτυχία της διαδικασίας. Η ελλιπής δημοσιότητα αποτελεί βασικό λόγο ακυρότητας μιας διαγωνιστικής διαδικασίας, καθώς δύναται να περιορίζει τον ανταγωνισμό, ενώ τίθενται και ζητήματα κύρους του φορέα. Η απουσία προσφορών και η απόρριψη όλων των προσφορών δημιουργούν σημαντικές καθυστερήσεις και διοικητικό βάρος στους φορείς καθώς χρειάζεται να εκκινήσουν άλλες διαδικασίες ή διαπραγματεύσεις.

Η «Ελλιπής/λανθασμένη προσκόμιση δικαιολογητικών προμηθευτών» και οι «Καθυστερήσεις Επιτροπών» κρίθηκαν ως σημαντικής επίδραση στη διαδικασία που μπορεί να προκαλέσουν μεγάλες καθυστερήσεις ενώ συνδέονται και με την πιθανότητα αποτυχίας. Για παράδειγμα η μη προσκόμιση εγγυητικής επιστολής συμμετοχής ή η απουσία φορολογικής ή /και ασφαλιστικής ενημερότητας από κάποιον προμηθευτή συνεπάγεται τον αποκλεισμό του από τη συνέχιση της διαδικασίας. Σχετικά με τις καθυστερήσεις των επιτροπών αξιολόγησης των προσφορών, που μπορεί να οφείλονται σε διάφορους λόγους με βασικότερο την έλλειψη τεχνογνωσίας, αυτές μπορεί να εγείρουν άλλες καθυστερήσεις επηρεάζοντας για παράδειγμα την εφοδιαστική αλυσίδα.

Η «Αδυναμία πληροφοριακών συστημάτων / πλατφορμών», η «Αλλαγή του νομικού πλαισίου» και οι «Εξωγενείς παράγοντες / ανωτέρα βία» κρίθηκαν από την πλειοψηφία των συμμετεχόντων ως μέτριας επίδρασης στη διαδικασία, με μικρές καθυστερήσεις οι οποίες μπορούν να αντιμετωπιστούν από τους χειριστές των διαδικασιών. Βέβαια η ανωτέρα βία είναι κάτι μη προβλέψιμο που μπορεί να επηρεάσει πολύ αρνητικά την έκβαση μιας διαδικασίας όπως συνέβη στην περίπτωση του COVID-19.

Τα «προβλήματα κυβερνοασφάλειας» κρίθηκαν ως ασήμαντης σοβαρότητας με αμελητέα επίδραση στη διαδικασία. Είναι ένας κίνδυνος που τα τελευταία χρόνια εγείρει ανησυχία και προτείνεται να λαμβάνονται ιδιαίτερα αυξημένα μέτρα προστασίας καθώς οι δημόσιες προμήθειες οδεύουν στην πλήρη ηλεκτρονικοποίηση τους. Μια «επίθεση» σε ένα πληροφοριακό σύστημα στο οποίο βασίζονται οι δημόσιες προμήθειες μόνο ασήμαντης επίδρασης δε θα ήταν.

Ακολουθεί η αξιολόγηση της πιθανότητας των κινδύνων της Β' φάσης.



Κίνδυνοι Β' φάσης	Πίνακας Πιθανότητας Κινδύνων				
	1	2	3	4	5
Ελλιπής δημοσιότητα διαγωνιστικής διαδικασίας	<b>38%</b>	29%	15%	12%	6%
Απουσία προσφορών	5%	26%	<b>35%</b>	21%	13%
Απόρριψη όλων των προσφορών	9%	30%	<b>36%</b>	13%	12%
Αδυναμία πληροφοριακών συστημάτων / πλατφορμών	18%	30%	<b>32%</b>	17%	3%
Προβλήματα κυβερνοασφάλειας	<b>37%</b>	30%	18%	12%	3%
Ελλιπής/λανθασμένη προσκόμιση δικαιολογητικών προμηθευτών	4%	17%	<b>33%</b>	32%	14%
Καθυστερήσεις Επιτροπών	4%	13%	27%	<b>35%</b>	21%
Αλλαγή του νομικού πλαισίου	10%	24%	<b>37%</b>	22%	8%
Εξωγενείς παράγοντες / ανωτέρα βία	17%	22%	<b>29%</b>	23%	8%

Πίνακας 4.6: Πίνακας Πιθανότητας κινδύνων Β' φάσης

Από τον παραπάνω πίνακα γίνεται αντιληπτό η πλειονότητα των κινδύνων αποτελούν πιθανό γεγονός. Πολύ πιθανός να συμβεί κρίνεται ο κίνδυνος των καθυστερήσεων των επιτροπών ενώ σχεδόν απίθανα γεγονότα θεωρούνται η ελλιπής δημοσιότητα της διαγωνιστικής διαδικασίας και τα προβλήματα κυβερνοασφάλειας. Σχετικά με την ελλιπή δημοσιότητα της διαγωνιστικής διαδικασίας είναι η εμπειρία των υπαλλήλων και το νομικό πλαίσιο που το καθιστούν σχεδόν απίθανο γεγονός. Αναφορικά με τα προβλήματα κυβερνοασφάλειας θεωρείται σχεδόν απίθανο γιατί δεν έχει καταγραφεί μέχρι στιγμής ανάλογο περιστατικό.



Ακολουθεί η αξιολόγηση της σοβαρότητας των κινδύνων στη Γ' φάση που αποτελεί την εκτέλεση της σύμβασης και την πληρωμή. Πολλοί κίνδυνοι σε αυτήν τη φάση μπορεί να έχουν τις ρίζες τους σε ανεπαρκή σχεδιασμό ή σε πλημμελή αντιμετώπιση των κινδύνων στην προ-διαγωνιστική φάση. Συνηθέστερη συνέπεια των κινδύνων της φάσης αυτής είναι οι καθυστερήσεις στην ολοκλήρωση του κύκλου της προμήθειας ή το πρόσθετο διοικητικό βάρος. Είναι πιθανό όμως να θίγεται ακόμα το κύρος και η αξιοπιστία του φορέα.

Κίνδυνοι Γ' φάσης	Πίνακας Σοβαρότητας Κινδύνων				
	1	2	3	4	5
Μη τήρηση του συμβατικού χρόνου παράδοσης	6%	15%	18%	<b>43%</b>	18%
Μη υλοποίηση συμβατικών υποχρεώσεων του Αναδόχου	5%	12%	24%	26%	<b>33%</b>
Αδυναμία παρακολούθησης της Σύμβασης από τον φορέα	11%	16%	22%	<b>36%</b>	15%
Απουσία ή πλημμέλειες στα παραστατικά παραλαβής	9%	19%	29%	<b>33%</b>	10%
Καθυστέρηση ποιοτικής και ποσοτικής παραλαβής του αντικειμένου της σύμβασης	5%	18%	34%	<b>36%</b>	7%
Απουσία ή πλημμέλειες στα παραστατικά πληρωμής	11%	22%	<b>28%</b>	27%	12%
Αλλαγές στο νομικό πλαίσιο	13%	<b>28%</b>	27%	24%	8%
Αδυναμία πληροφοριακών	18%	<b>34%</b>	29%	15%	4%

συστημάτων / πλατφορμών					
Εξωγενείς παράγοντες / ανωτέρα βία	17%	19%	<b>33%</b>	23%	8%

**Πίνακας 4.7: Πίνακας Σοβαρότητας κινδύνων Γ' φάσης**

Από την αξιολόγηση των κινδύνων της φάσης αυτής, παρατηρείται ότι ο κίνδυνος να μην υλοποιηθούν οι συμβατικές υποχρεώσεις από την πλευρά του αναδόχου – προμηθευτή, θεωρείται ακραίας σοβαρότητας κι αυτό γιατί καταδικάζεται σε αποτυχία όλη η προγενέστερη διαδικασία. Ακόμα και αν μια προμήθεια κατά τη διάρκεια του κύκλου ζωής της πέρασε επιτυχώς από όλα τα στάδια, είτε γιατί είχε σχεδιαστεί εξ αρχής ιδανικά είτε για κατάφεραν να αντιμετωπιστούν επιτυχώς οι όποιοι κίνδυνοι προέκυψαν, αν στη φάση της εκτέλεσης της σύμβασης δεν εκπληρωθούν οι συμβατικές υποχρεώσεις από την πλευρά του προμηθευτή είτε γιατί δεν παρέδωσε / παρείχε το υπό προμήθεια αγαθό / υπηρεσία, είτε γιατί το παρέδωσε πλημμελώς, το αποτέλεσμα είναι ένα: η προμήθεια έχει αποτύχει, ο φορέας δεν αποκτά αυτό που είχε σχεδιάσει με ότι αυτό συνεπάγεται για το κύρος του και τους στρατηγικούς του στόχους και ο προμηθευτής δεν πληρώνεται και χάνει και την αξιοπιστία του όχι μόνο απέναντι στον συγκεκριμένο φορέα αλλά και στην αγορά.

Οι κίνδυνοι «Μη τήρηση του συμβατικού χρόνου παράδοσης», «Αδυναμία παρακολούθησης της Σύμβασης από τον φορέα», «Απουσία ή πλημμέλειες στα παραστατικά παραλαβής» και «Καθυστέρηση ποιοτικής και ποσοτικής παραλαβής του αντικειμένου της σύμβασης», κρίθηκαν ως σημαντικής σοβαρότητας, ικανοί να προκαλέσουν μεγάλες καθυστερήσεις στην ολοκλήρωση του κύκλου της προμήθειας ή ακόμα και να οδηγήσουν στην αποτυχία. Η μη τήρηση του συμβατικού χρόνου παράδοσης οδηγεί σε παράταση του χρόνου παράδοσης των υπό προμήθεια αγαθών το οποίο δημιουργεί από τη μία διοικητικό βάρος στους υπαλλήλους και από την άλλη καθυστερεί περαιτέρω την ολοκλήρωση της προμήθειας δυσχεραίνοντας το έργο της Υπηρεσίας και εμποδίζοντας την να εφαρμόσει τις πολιτικές της και να επιτύχει τους στόχους της. Η «Αδυναμία παρακολούθησης της Σύμβασης από τον φορέα» είναι ένας κίνδυνος που συνδέεται άρρηκτα τόσο με την τήρηση του συμβατικού χρόνου και με τις συμβατικές υποχρεώσεις, όσο και με την ποσοτική και ποιοτική παραλαβή των αγαθών και υπηρεσιών από την πλευρά των επιτροπών παραλαβής. Όσο πιο οργανωμένη είναι μια αναθέτουσα

αρχή στην παρακολούθηση της εκτέλεσης μιας σύμβασης τόσο ελαχιστοποιείται η πιθανότητα να εμφανιστούν οι κίνδυνοι με τους οποίους αναφέρθηκε ότι συνδέεται.

Η «Απουσία ή πλημμέλειες στα παραστατικά πληρωμής» και οι «Εξωγενείς παράγοντες / ανωτέρα βία» αξιολογήθηκαν ως οριακής /μέτριας σοβαρότητας που δύναται να προκαλέσουν μικρές καθυστερήσεις. Η απουσία ή οι πλημμέλειες στα παραστατικά πληρωμής αποτελούν ευθύνη του προμηθευτή κατά κύριο λόγο, και οι καθυστερήσεις που δημιουργούν αφορούν κυρίως στην πληρωμή του και στην ολοκλήρωση της όλης διαδικασίας. Οι εξωγενείς παράγοντες / ανωτέρα βία αποτελούν ένα κίνδυνο που είναι απρόβλεπτος και μπορεί να επηρεάσει ουσιαστικά την ολοκλήρωση της διαδικασίας μιας προμήθειας. Αυτοί μπορεί να οφείλονται σε ελλείμματα στην εφοδιαστική αλυσίδα, σε τυχόν αδειοδοτήσεις που μπορεί να προκύψουν ή ακόμα και περιβαλλοντικά ή άλλα θέματα (πχ COVID).

Τέλος μικρής σημασίας κίνδυνοι θεωρήθηκαν από τους συμμετέχοντες οι «Αλλαγές στο νομικό πλαίσιο» και η «Αδυναμία πληροφοριακών συστημάτων / πλατφορμών», καθώς οι καθυστερήσεις που μπορεί να προκαλέσουν είναι συνήθως μικρές και μπορούν να αντιμετωπιστούν σχετικά εύκολα από τους χειριστές.

Ακολουθεί η αξιολόγηση της πιθανότητας των κινδύνων της Γ' φάσης.

Κίνδυνοι Γ' φάσης	Πίνακας Πιθανότητας Κινδύνων				
	1	2	3	4	5
Μη τήρηση του συμβατικού χρόνου παράδοσης	9%	17%	<b>35%</b>	27%	12%
Μη υλοποίηση συμβατικών υποχρεώσεων του Αναδόχου	9%	<b>35%</b>	28%	18%	9%
Αδυναμία παρακολούθησης της Σύμβασης από τον φορέα	20%	26%	<b>27%</b>	19%	8%

Απουσία ή πλημμέλειες στα παραστατικά παραλαβής	12%	29%	<b>35%</b>	20%	5%
Καθυστέρηση ποιοτικής και ποσοτικής παραλαβής του αντικειμένου της σύμβασης	8%	27%	<b>39%</b>	18%	7%
Απουσία ή πλημμέλειες στα παραστατικά πληρωμής	14%	<b>32%</b>	<b>32%</b>	17%	5%
Αλλαγές στο νομικό πλαίσιο	13%	<b>35%</b>	31%	15%	7%
Αδυναμία πληροφοριακών συστημάτων / πλατφορμών	23%	<b>36%</b>	29%	10%	2%
Εξωγενείς παράγοντες / ανωτέρα βία	20%	<b>31%</b>	26%	16%	7%

**Πίνακας 4.8: Πίνακας Πιθανότητας κινδύνων Γ' φάσης**

Από τον παραπάνω πίνακα παρατηρείται ότι όλοι οι κίνδυνοι έχουν αξιολογηθεί ως σπάνια ή πιθανά γεγονότα. Στους σπάνιους περιλαμβάνονται, η «Μη υλοποίηση συμβατικών υποχρεώσεων του Αναδόχου», οι «Αλλαγές στο νομικό πλαίσιο», η «Αδυναμία πληροφοριακών συστημάτων / πλατφορμών» και οι «Εξωγενείς παράγοντες / ανωτέρα βία».

Ως πιθανοί κίνδυνοι καταγράφηκαν, η «Μη τήρηση του συμβατικού χρόνου παράδοσης», η «Αδυναμία παρακολούθησης της Σύμβασης από τον φορέα», η «Απουσία ή πλημμέλειες στα παραστατικά παραλαβής», η «Καθυστέρηση ποιοτικής και ποσοτικής παραλαβής του αντικειμένου της σύμβασης».

Είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι οι προμηθευτές δεν θέλουν να ρισκάρουν τη φήμη και την αξιοπιστία τους στην αγορά, συνεπώς φροντίζουν να τηρούν τις συμβατικές τους υποχρεώσεις και τους χρόνους παράδοσης. Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω όσο καλύτερα παρακολουθείται και η σύμβαση από την πλευρά του φορέα που την υλοποιεί τόσο

ελαχιστοποιείται η πιθανότητα εμφάνισης των περισσότερων από τους κινδύνους αυτής της φάσης. Αυτό προϋποθέτει βέβαια την επάρκεια σε ανθρώπινους πόρους.

Ο κίνδυνος «Απουσία ή πλημμέλειες στα παραστατικά πληρωμής» εμφανίζει το ίδιο ποσοστό και ως σπάνιο και ως πιθανό γεγονός το οποίο έχει να κάνει με την ποικιλομορφία των φορέων που συμμετείχαν και τη διαφορετική εμπειρία του κάθε υπαλλήλου σχετικά με τον εν λόγω κίνδυνο.

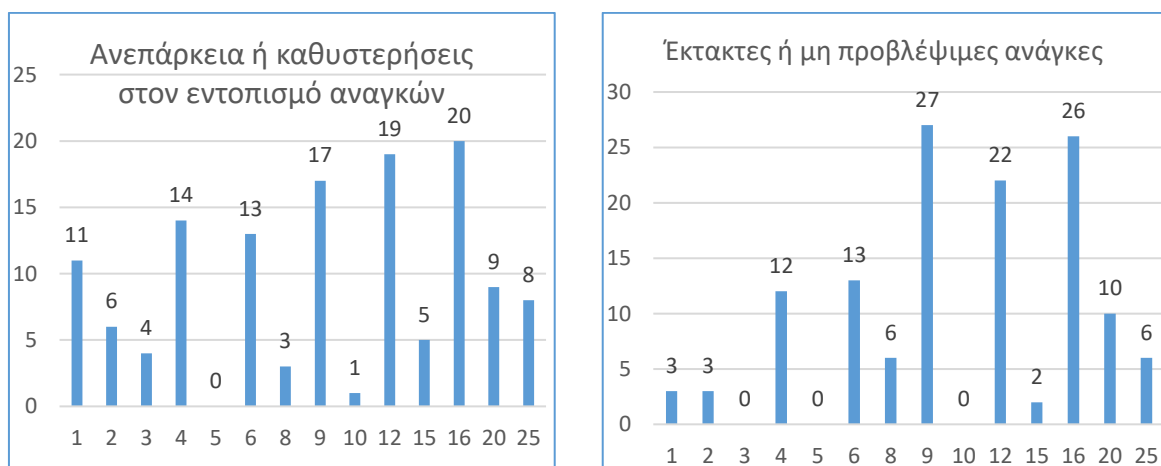
Στη συνέχεια υπολογίστηκε η κρισιμότητα κάθε κινδύνου ή διακινδύνευση σύμφωνα με την σχέση:

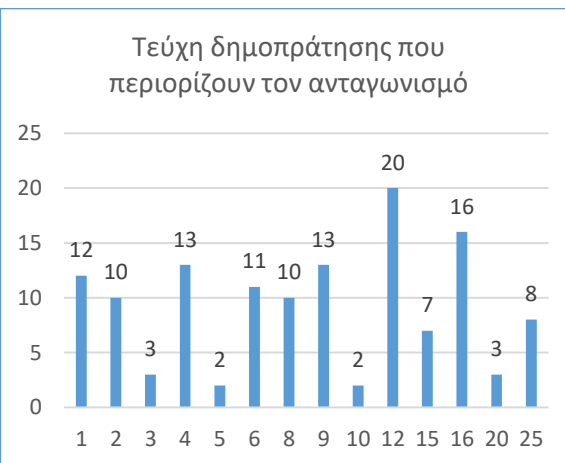
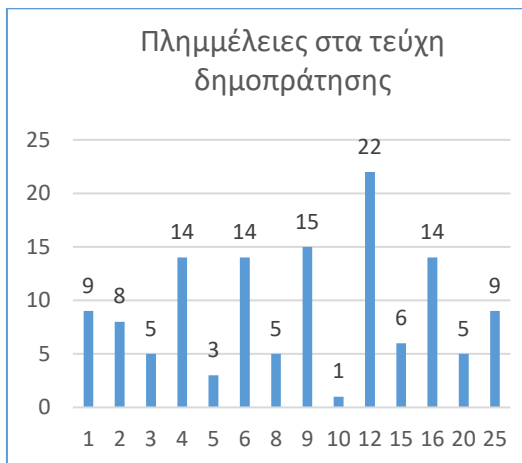
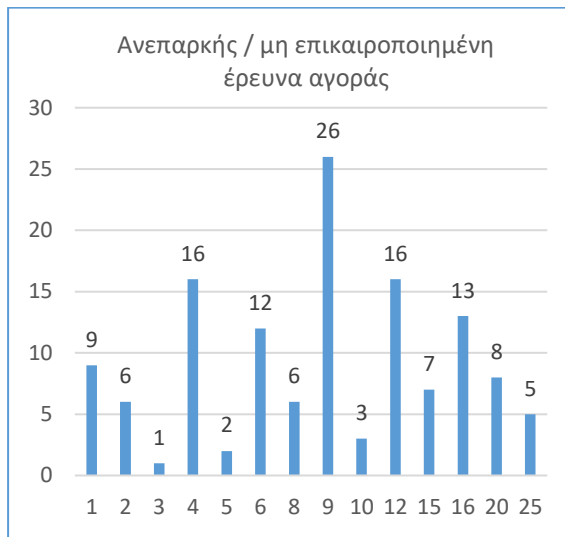
$$\text{Διακινδύνευση} = \text{πιθανότητα} \times \text{σοβαρότητα}$$

Κατ' αυτόν τρόπο προέκυψαν 130 τιμές, για κάθε κίνδυνο σε κάθε μία από τις τρεις φάσεις. Προκειμένου να υπάρχει μια οπτική απεικόνιση, αλλά και να εξαχθεί συμπέρασμα σχετικά με την κρισιμότητα κάθε κινδύνου και να κατασκευαστεί στη συνέχεια η μήτρα διακινδύνευσης δημιουργήθηκε για κάθε κίνδυνο το διάγραμμα συχνότητας. Στον άξονα των «x» βρίσκεται καθένα από τα πιθανά γινόμενα σοβαρότητας επί πιθανότητα. Στον άξονα των «y» βρίσκεται η συχνότητα εμφάνισης του γινομένου στις απαντήσεις των συμμετεχόντων. Δηλαδή πόσες φορές εμφανίζεται το κάθε γινόμενο ανάμεσα στα 130 αποτελέσματα. Κάθε διάγραμμα έχει ως τίτλο τον κίνδυνο στον οποίο αναφέρεται και θα παρουσιαστούν χωρισμένα ανά φάση:

#### Α φάση:

**Σχήμα 4.11: Διαγράμματα Συχνότητας κινδύνων Α φάσης**







Στον πίνακα που ακολουθεί παρουσιάζεται η μήτρα διακινδύνευσης για τους κινδύνους Α φάσης. Υπάρχουν 4 στάθμες διακινδύνευσης:

- Η χαμηλή όπου καταγράφεται το ποσοστό των απαντήσεων με διακινδύνευση  $\leq 5$  (δηλαδή περιλαμβάνονται οι απαντήσεις με γινόμενα 1, 2, 3, 4 και 5)
- Η μεσαία όπου καταγράφεται το ποσοστό των απαντήσεων με διακινδύνευση  $>5$  &  $<12$  (δηλαδή περιλαμβάνονται οι απαντήσεις με γινόμενα 6, 8, 9 και 10)
- Η υψηλή όπου καταγράφεται το ποσοστό των απαντήσεων με διακινδύνευση  $\geq 12$  &  $<20$  (δηλαδή περιλαμβάνονται οι απαντήσεις με γινόμενα 12, 15 και 16)
- Η πολύ υψηλή όπου καταγράφεται το ποσοστό των απαντήσεων με διακινδύνευση  $\geq 20$  (δηλαδή περιλαμβάνονται οι απαντήσεις με γινόμενα 20 και 25).

Κίνδυνοι Α' φάσης	Στάθμη Διακινδύνευσης			
	Χαμηλή ( $\leq 5$ )	Μεσαία ( $>5$ & $<12$ )	Υψηλή ( $\geq 12$ & $<20$ )	Πολύ Υψηλή ( $\geq 20$ )
Ανεπάρκεια ή καθυστερήσεις στον εντοπισμό αναγκών	27%	26%	<b>34%</b>	13%
Έκτακτες ή μη προβλέψιμες ανάγκες	14%	35%	<b>39%</b>	12%
Οι ανάγκες υπερβαίνουν τους διαθέσιμους πόρους	16%	<b>32%</b>	27%	25%

Ανεπαρκής/μη επικαιροποιημένη έρευνα αγοράς	26%	<b>36%</b>	28%	10%
Ασαφείς τεχνικές προδιαγραφές	15%	23%	<b>40%</b>	22%
Αλλαγή του νομικού πλαισίου	23%	<b>35%</b>	30%	12%
Πλημμέλειες στα τεύχη δημοπράτησης	30%	27%	<b>32%</b>	11%
Τεύχη δημοπράτησης που περιορίζουν τον ανταγωνισμό	31%	28%	<b>33%</b>	8%
Εξωγενείς παράγοντες / ανωτέρα βία	<b>31%</b>	<b>31%</b>	27%	11%

**Πίνακας 4.9: Μήτρα Διακινδύνευσης Α' φάσης.**

Σημειώνεται ότι με έντονη γραφή έχουν σημειωθεί οι τιμές που επικρατούν. Από τον Πίνακα 4.9 γίνεται άμεσα αντιληπτό σε ποια κατηγορία ανήκει ο κάθε κίνδυνος. Άλλωστε όπως έχει ήδη αναφερθεί η μήτρα διακινδύνευση παρέχει μια καλή οπτικοποίηση των αποτελεσμάτων. Εν συνεχεία ακολουθεί η αξιολόγηση της διακινδύνευσης ανά κίνδυνο.

#### Ανεπάρκεια ή καθυστερήσεις στον εντοπισμό αναγκών

Ο κίνδυνος κατατάσσεται στην υψηλή στάθμη διακινδύνευσης τόσο βάσει του Πίνακα 4.9 όσο και με την επικρατούσα τιμή «16» στα διαγράμματα συχνότητας. Όταν οι ανάγκες καταγράφονται πλημμελώς, δε μπορεί να γίνει σωστός προγραμματισμός των προμηθειών με αποτέλεσμα να διακυβεύεται ολόκληρος ο κύκλος της προμήθειας. Οπότε αυτό καθιστά τον κίνδυνο αρκετά σοβαρό, όπως προέκυψε και από την αντίστοιχη ανάλυση σοβαρότητας του κινδύνου (Πίνακας 4.3) και είναι γεγονός το οποίο μπορεί να εμφανιστεί αρκετά συχνά (Πίνακας 4.4), με αποτέλεσμα η διακινδύνευση να είναι υψηλή και να απαιτείται συστηματική παρακολούθηση και λήψη διορθωτικών ενεργειών. Αυτές θα μπορούσαν να περιλαμβάνουν ένα σαφές χρονοδιάγραμμα καταγραφής των αναγκών και έγκαιρο προγραμματισμό προκειμένου να μειωθεί η πιθανότητα εμφάνισης του κινδύνου.

#### Έκτακτες ή μη προβλέψιμες ανάγκες



Ο κίνδυνος κατατάσσεται στην υψηλή στάθμη διακινδύνευσης βάσει του Πίνακα 4.9, ωστόσο η επικρατούσα τιμή «9» στα διαγράμματα συχνότητας αλλά και μια σημαντική πλειοψηφία απαντήσεων θα τον κατέτασσε στη μεσαία στάθμη. Από την ανάλυση που προηγήθηκε για τη σοβαρότητα και την πιθανότητα του εν λόγω κινδύνου (πίνακες 4.3 και 4.4) προέκυψε ότι πρόκειται για υψηλής σοβαρότητας κίνδυνο με μέτρια πιθανότητα να συμβεί. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτέλεσε η περίοδος της πανδημίας COVID-19 όπου όλοι οι φορείς κλήθηκαν να αντιμετωπίσουν έκτακτες ανάγκες σε προμήθειες πέραν του προγράμματος προμηθειών που είχε ο κάθε φορέας και μάλιστα μέσα σε ένα δυστοπικό περιβάλλον. Επρόκειτο βέβαια για μια ιδιαίτερη περίπτωση ανωτέρας βίας και το νομικό πλαίσιο «χαλάρωσε» προκειμένου να μπορούν να καλυφθούν οι απαιτούμενες ανάγκες. Σε κανονικές συνθήκες οι έκτακτες ή μη προβλέψιμες ανάγκες θέτουν σε κίνδυνο ολόκληρο τον κύκλο της προμήθειας και ανήκουν στην υψηλή διακινδύνευση καθώς χρειάζεται να αντιμετωπιστούν εγκαίρως. Αυτό θα συμβεί μέσω του σωστού προγραμματισμού και της συστηματικής παρακολούθησης, προκειμένου να μετριαστεί η πιθανότητα εμφάνισης του εν λόγω κινδύνου.

#### Οι ανάγκες υπερβαίνουν τους διαθέσιμους πόρους

Ο κίνδυνος κατατάσσεται στην μεσαία στάθμη διακινδύνευσης τόσο βάσει του Πίνακα 4.9 όσο και με την επικρατούσα τιμή «9» στα διαγράμματα συχνότητας. Η εμφάνιση του κινδύνου αυτού προκαλεί κάποια προβλήματα και πιθανώς καθυστερήσεις κατά τη διαδικασία μιας δημόσιας σύμβασης, όμως κρίνεται ότι μπορούν να αντιμετωπιστούν χωρίς να κινδυνεύει η διαδικασία, με παρακολούθηση του κινδύνου ειδικά κατά τον προγραμματισμό, την σύνταξη των τεχνικών προδιαγραφών ώστε να μην γίνουν «εκπτώσεις» στις απαιτήσεις προκειμένου να μπορέσουν να καλυφθούν οι ανάγκες με τους διαθέσιμους πόρους, την επιλογή της διαδικασίας και της σύνταξης των τευχών δημοπράτησης.

#### Ανεπαρκής/μη επικαιροποιημένη έρευνα αγοράς

Ο κίνδυνος κατατάσσεται στην μεσαία στάθμη διακινδύνευσης τόσο βάσει του Πίνακα 4.9 όσο και με την επικρατούσα τιμή «9» στα διαγράμματα συχνότητας. Μία ανεπαρκής έρευνα αγοράς ή μη επικαιροποιημένη, δηλαδή να απέχει χρονικά κάποιο διάστημα από τον σχεδιασμό της προμήθειας θα μπορούσε να αποβεί μοιραία για την επιτυχία της προμήθειας. Η εμπειρία και η κατάρτιση όμως των χειριστών μειώνουν κατά πολύ την

πιθανότητα να λάβει χώρα κάτι τέτοιο κατατάσσοντας έτσι τη διακινδύνευση στη μεσαία στάθμη. Χρήζει όμως παρακολούθησης υπό την έννοια να λαμβάνονται στοιχεία από πολύ πρόσφατες έρευνες καθώς η αγορά και η οικονομία μεταβάλλεται διαρκώς.

#### Ασαφείς τεχνικές προδιαγραφές

Ο κίνδυνος κατατάσσεται στην υψηλή στάθμη διακινδύνευσης τόσο βάσει του Πίνακα 4.9 όσο και με την επικρατούσα τιμή «16» στα διαγράμματα συχνότητας. Οι τεχνικές προδιαγραφές αποτελούν ένα από τα σημαντικότερα τμήματα του κύκλου της προμήθειας. Θα πρέπει να καλύπτονται οι ανάγκες και απαιτήσεις, λαμβάνοντας ταυτόχρονα υπόψη και τους διαθέσιμους πόρους. Αν οι τεχνικές προδιαγραφές δεν είναι σωστές ή δε λαμβάνουν υπόψη μια επικαιροποιημένη έρευνα αγοράς η πιθανότητα αποτυχίας της προμήθειας είναι πολύ μεγάλη. Εκτός αυτού θίγεται και το κύρος του φορέα. Για το λόγο αυτό κατά τη σύνταξη τους θα πρέπει να γίνεται λεπτομερής έρευνα αγοράς ώστε να καλύπτονται οι ανάγκες, να ευνοείται ο ανταγωνισμός και να μπορεί να επιτευχθεί η βέλτιστη σχέση ποιότητας τιμής. Γίνεται αντιληπτό ότι με τις παραπάνω ενέργειες ελαχιστοποιείται η πιθανότητα εμφάνισης του εν λόγω κινδύνου με συνέπεια να μειώνεται η διακινδύνευση.

#### Αλλαγή του νομικού πλαισίου

Ο κίνδυνος κατατάσσεται στη μεσαία στάθμη διακινδύνευσης τόσο βάσει του Πίνακα 4.9 όσο και με την επικρατούσα τιμή «9» στα διαγράμματα συχνότητας. Είναι γεγονός ότι το νομικό πλαίσιο που διέπει τις δημόσιες συμβάσεις έχει τροποποιηθεί επανειλημμένα. Οι τροποποιήσεις όμως που συμβαίνουν δεν αφορούν τις διαδικασίες σε εξέλιξη. Επιπρόσθετα η ΕΑΔΗΣΥ έχει συνδράμει καταλυτικά στην ενσωμάτωση όλων των τροποποιήσεων σε ενιαίο κείμενο αλλά και με την σύνταξη πρότυπων τευχών δημοπράτησης μειώνεται σημαντικά ο κίνδυνος αποτυχίας της διαδικασίας. Χρειάζεται βέβαια οι υπάλληλοι να είναι ενημερωμένοι και να επιμορφώνονται τακτικά σχετικά με τις εξελίξεις.

#### Πλημμέλειες στα τεύχη δημοπράτησης

Ο κίνδυνος κατατάσσεται στην υψηλή στάθμη διακινδύνευσης τόσο βάσει του Πίνακα 4.9, όσο και με την επικρατούσα τιμή «12» στα διαγράμματα συχνότητας. Υπάρχει και μια σημαντική πλειοψηφία απαντήσεων που τον κατατάσσει στη χαμηλή στάθμη και οδηγεί σε μεγαλύτερη διερεύνηση. Στην ανάλυση που προηγήθηκε για τη σοβαρότητα και την πιθανότητα κάθε κινδύνου ο εν λόγω κίνδυνος κρίθηκε μέτριας και υψηλής σοβαρότητας

(με ίδιο ποσοστό απαντήσεων) εντούτοις μέτριας πιθανότητας εμφάνισης. Οι πλημμέλειες στα τεύχη δημοπράτησης είναι ένας κίνδυνος μεγάλης σοβαρότητας που η παρουσία του θα έθετε σε σοβαρό κίνδυνο την επιτυχία της προμήθειας. Παρόλα αυτά, η τήρηση της κείμενης νομοθεσίας, τα πρότυπα τεύχη που έχει εκδώσει η ΕΑΑΔΗΣΥ σε συνδυασμό με την εμπειρία των υπαλλήλων που ασχολούνται με τις διαδικασίες των προμηθειών θέτουν την πιθανότητα να εμφανιστεί ο εν λόγω κίνδυνος σε χαμηλά επίπεδα, παρασύροντας έτσι την διακινδύνευση να κινηθεί σε χαμηλότερη στάθμη. Επειδή το ποσοστό που επικρατεί ην εντάσσει στην υψηλή διακινδύνευση, θεωρείται ότι χρειάζεται συστηματική παρακολούθηση, βελτίωση των μέτρων ελέγχου και πιθανώς λήψη διορθωτικών μέτρων ώστε να διατηρείται σε χαμηλό επίπεδο η πιθανότητα εμφάνισης.

#### Τεύχη δημοπράτησης που περιορίζουν τον ανταγωνισμό

Ο κίνδυνος κατατάσσεται στην υψηλή στάθμη διακινδύνευσης βάσει του Πίνακα 4.9, όπως επιβεβαιώνεται και με την επικρατούσα τιμή στα διαγράμματα συχνότητας να είναι 12. Πρόκειται για σημαντικό κίνδυνο ο οποίος είναι γνωστός και ως «φωτογραφική διακήρυξη» και αποτελεί απειλή για την αμεροληψία αλλά και το κύρος του φορέα. Η σοβαρότητα του κινδύνου είναι μεγάλη όπως προέκυψε και από την ανάλυση που προηγήθηκε, καθώς εγείρεται το δικαίωμα στην προδικαστική προσφυγή που θα προκαλούσε καθυστερήσεις ή ακόμα και ακύρωση της διαδικασίας. Η πιθανότητα εμφάνισης του είναι μέτρια όπως προκύπτει από τις απαντήσεις στην εν λόγω ερώτηση. Χαρακτηριστικό είναι ότι μεγάλο ποσοστό παρατηρείται να εμφανίζεται και στη χαμηλή στάθμη διακινδύνευσης. Όπως έχει ήδη αναφερθεί η διαφορετικότητα των φορέων και οι εμπειρίες των υπαλλήλων που συμμετείχαν στην έρευνα είναι οι λόγοι που εμφανίζεται ποικιλομορφία στα αποτελέσματα. Με βάση τα παραπάνω, η διακινδύνευση θεωρείται μη αποδεκτή με την συστηματική παρακολούθηση να είναι επιβεβλημένη και να απαιτείται πιθανώς λήψη διορθωτικών μέτρων.

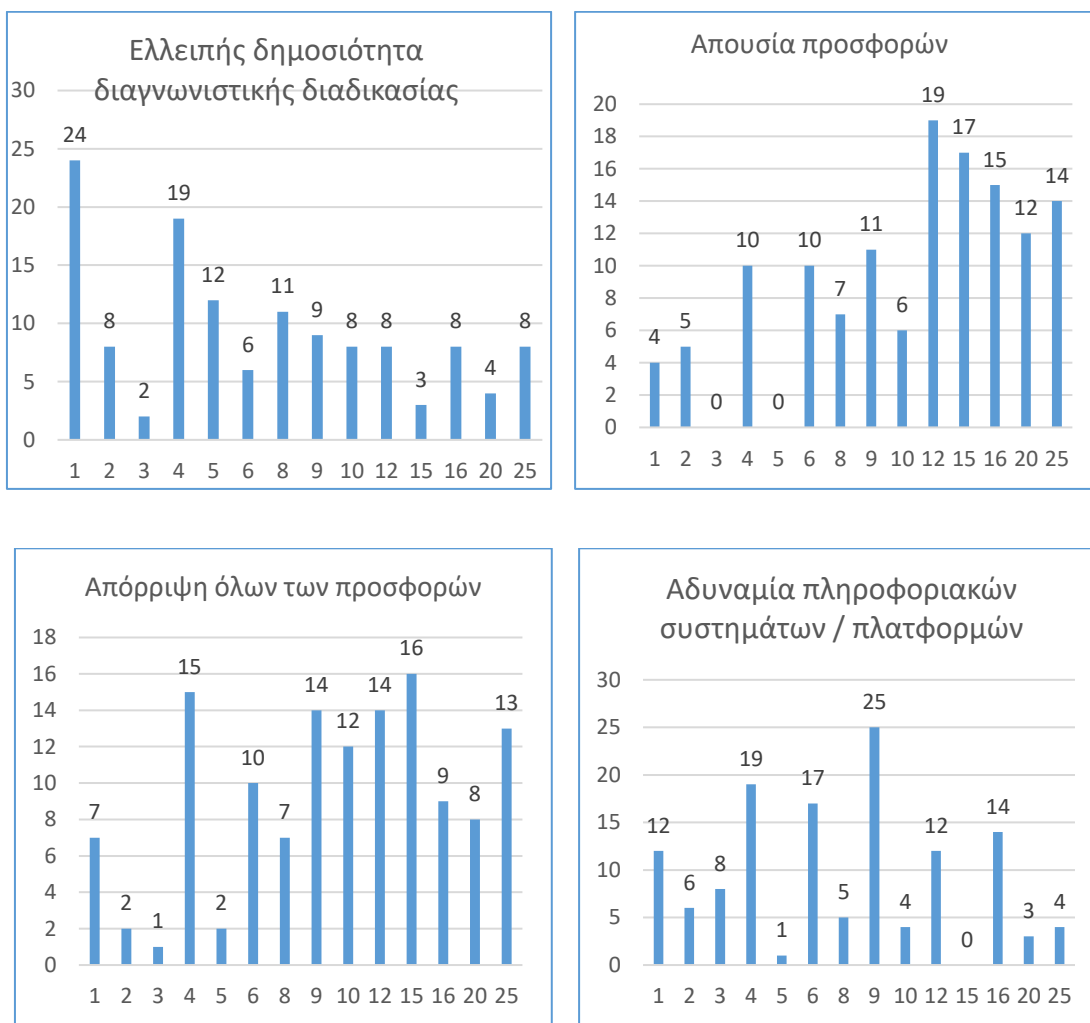
#### Εξωγενείς παράγοντες / ανωτέρα βία

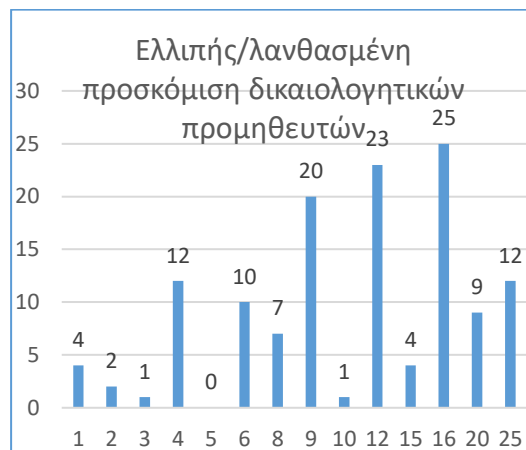
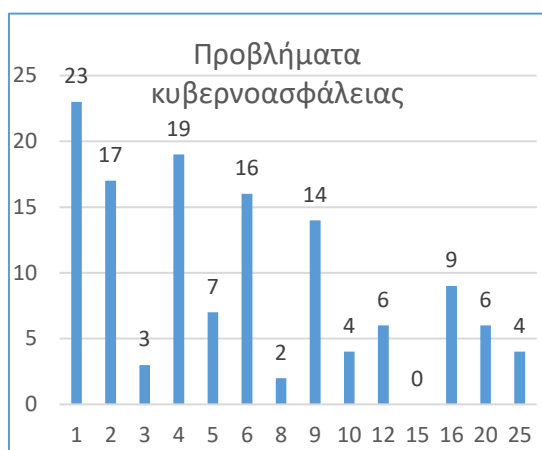
Αναφορικά με τους εξωγενείς παράγοντες / ανωτέρα βία, από το αντίστοιχο διάγραμμα συχνότητας με επικρατέστερη τιμή το «9» θα κατατασσόταν στη μέτρια διακινδύνευση. Από τον πίνακα 4.9 προκύπτει ότι ο εν λόγω κίνδυνος εμφανίζει το ίδιο ποσοστό τόσο στη χαμηλή όσο και στη μεσαία διακινδύνευση. Το γεγονός αυτό, πιθανώς οφείλεται στην πρόσφατη πανδημία του COVID-19, που επηρέασε στο έπακρο τον προγραμματισμό και

σχεδιασμό λόγω των έκτακτων αναγκών που προέκυψαν και κλήθηκαν να αντιμετωπιστούν άμεσα. Δεδομένου ότι έχει ομαλοποιηθεί η κατάσταση αυτή, ο κίνδυνος θεωρείται χαμηλής διακινδύνευσης αν και δε θα ήταν λάθος να καταταχθεί και στη μεσαία στάθμη. Και στις δύο περιπτώσεις πρόκειται για αποδεκτή διακινδύνευση η οποία λόγω της πρόσφατης εμπειρίας συστήνεται να παρακολουθείται.

Ακολουθεί αντίστοιχη ανάλυση για τη Β' φάση.

**Σχήμα 4.12: Διαγράμματα Συχνότητας κινδύνων Β φάσης**





Ακολουθεί ο Πίνακας με τη μήτρα διακινδύνευσης για τους κινδύνους της Β φάσης κατ' αντιστοιχία με την Α φάση:

Κίνδυνοι Β' φάσης	Στάθμη Διακινδύνευσης			
	Χαμηλή (≤5)	Μεσαία (>5 & <12)	Υψηλή (≥12 & <20)	Πολύ Υψηλή (≥20)
Ελλιπής δημοσιότητα διαγωνιστικής διαδικασίας	50%	26%	15%	9%

Απουσία προσφορών	15%	26%	<b>39%</b>	20%
Απόρριψη όλων των προσφορών	21%	<b>33%</b>	30%	16%
Αδυναμία πληροφοριακών συστημάτων / πλατφορμών	<b>35%</b>	39%	21%	5%
Προβλήματα κυβερνοασφάλειας	<b>53%</b>	27%	12%	8%
Ελλιπής/λανθασμένη προσκόμιση δικαιολογητικών προμηθευτών	15%	29%	<b>40%</b>	16%
Καθυστερήσεις Επιτροπών	12%	28%	<b>38%</b>	22%
Αλλαγή του νομικού πλαισίου	27%	<b>37%</b>	27%	9%
Εξωγενείς παράγοντες / ανωτέρα βία	26%	<b>36%</b>	29%	9%

**Πίνακας 4.10: Μήτρα Διακινδύνευσης Β' φάσης.**

Οι τιμές με έντονη γραφή είναι αυτές που επικρατούν και καθορίζουν τη στάθμη διακινδύνευσης στην οποία ανήκει καθένας από τους κινδύνους.

Ακολουθεί η αξιολόγηση της διακινδύνευσης ανά κίνδυνο.

#### Ελλιπής δημοσιότητα διαγωνιστικής διαδικασίας

Ο κίνδυνος κατατάσσεται στη χαμηλή στάθμη διακινδύνευσης τόσο βάσει του Πίνακα 4.10 όσο και με την επικρατούσα τιμή «1» στα διαγράμματα συχνότητας. Το «1» αποτελεί μια ακραία τιμή που ίσως δε συνάδει με τον εν λόγω κίνδυνο. Η εμπειρία και η τήρηση της νομοθεσίας καθιστούν την πιθανότητα εμφάνισης πραγματικά πολύ χαμηλή. Η σοβαρότητα όμως του εν λόγω κινδύνου δεν είναι ασήμαντη, αντιθέτως όπως αναλύθηκε παραπάνω η σοβαρότητα του εν λόγω κινδύνου αξιολογήθηκε με 5. Εάν λάβει χώρα ελλιπής ή λανθασμένη δημοσιότητα αποτελεί λόγω ακύρωσης όλης της διαδικασίας. Αν αυτό συμβεί

από τα αρμόδια ελεγκτικά όργανα (Ελεγκτικό Συνέδριο) αφότου έχει ολοκληρωθεί η διαδικασία μιας δημόσιας σύμβασης θα αποτελούσε καταστροφικό γεγονός καθώς δε θα θεωρείτο νόμιμη η δαπάνη με ότι αυτό συνεπάγεται για το κύρος του φορέα και τον προμηθευτή. Η πιθανότητα εμφάνισής του είναι μηδαμινής λόγω της στην εμπειρίας και της κατάρτισης των υπαλλήλων που απασχολούνται στις προμήθειες. Συνεπώς ο κίνδυνος θεωρείται χαμηλής στάθμης διακινδύνευσης

#### Απουσία προσφορών

Ο κίνδυνος κατατάσσεται στην υψηλή στάθμη διακινδύνευσης τόσο βάσει του Πίνακα 4.10 όσο και με την επικρατούσα τιμή «12» στα διαγράμματα συχνότητας. Η απουσία προσφορών είναι ξεκάθαρο ότι επηρεάζει την διαδικασία ανάθεσης μιας δημόσιας σύμβασης. Συνεπώς είναι αρκετά μεγάλης σοβαρότητας όπως άλλωστε αξιολογήθηκε και ανωτέρω. Η πιθανότητα να εμφανιστεί εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την Α' φάση του σχεδιασμού της διαδικασίας. Όσο καλύτερη είναι η έρευνα αγοράς που έχει πραγματοποιηθεί, είναι σαφείς οι τεχνικές προδιαγραφές και τα τεύχη δημοπράτησης ευνοούν τον ανταγωνισμό θεωρείται αρκετά δύσκολο να υπάρξει απουσία προσφορών. Στην πράξη όμως δείχνει να συμβαίνει και για το λόγο αυτό πρέπει να παρακολουθείται ο κίνδυνος και να λαμβάνονται διορθωτικά μέτρα από την Α' φάση προκειμένου να ελαχιστοποιείται η πιθανότητα να συμβεί.

#### Απόρριψη όλων των προσφορών

Ο κίνδυνος κατατάσσεται στη μεσαία στάθμη διακινδύνευσης βάσει του Πίνακα 4.10, όμως η επικρατούσα τιμή «15» στα διαγράμματα συχνότητας τον κατατάσσει στην υψηλή διακινδύνευση. Η απόρριψη όλων των προσφορών είναι εξίσου σημαντική με την απουσία προσφορών. Η πιθανότητα να συμβεί δεν είναι ιδιαίτερα υψηλή βάσει των απαντήσεων οπότε θα παραμείνει στην μεσαία διακινδύνευση και χρήζει παρακολούθησης και πιθανώς σε κάποιες περιπτώσεις λήψη διορθωτικών ενεργειών. Η περίπτωση του κινδύνου αυτού δεν οφείλεται αμιγώς σε υπαιτιότητα του φορέα γεγονός που δεν επιτρέπει πολλές διορθωτικές ενέργειες. Θα μπορούσε βέβαια να οφείλεται σε κακό σχεδιασμό κατά την Α' φάση. Αν για παράδειγμα η απόρριψη οφείλεται σε υπέρβαση του προϋπολογισμού τότε γίνεται σαφές ότι η διαδικασία βασίστηκε σε μη επικαιροποιημένη έρευνα αγοράς ή/ και δεν υπήρχαν οι απαιτούμενοι πόροι.

#### Αδυναμία πληροφοριακών συστημάτων / πλατφορμών

Ο κίνδυνος κατατάσσεται στη μεσαία στάθμη διακινδύνευσης τόσο βάσει του Πίνακα 4.10 όσο και με την επικρατούσα τιμή «9» στα διαγράμματα συχνότητας. Πρόκειται για συχνό φαινόμενο κατά τη διαδικασία μιας δημόσιας σύμβασης που δημιουργεί καθυστερήσεις στη διαδικασία. Παρ' όλα αυτά δεν διακυβεύεται η επιτυχία της προμήθειας από την παρουσία του συγκεκριμένου κινδύνου και δεν οφείλεται σε υπαιτιότητα του φορέα.

#### Προβλήματα κυβερνοασφάλειας

Ο κίνδυνος κατατάσσεται στη χαμηλή στάθμη διακινδύνευσης τόσο βάσει του Πίνακα 4.10 όσο και με την επικρατούσα τιμή «1» στα διαγράμματα συχνότητας. Το «1» αποτελεί μια ακραία τιμή που ίσως δε συνάδει με τον εν λόγω κίνδυνο. Και αυτό γιατί μπορεί να μην έχει συμβεί μέχρι στιγμής, όμως είναι κάτι που τα τελευταία χρόνια υπάρχει και πρέπει να ληφθούν κατάλληλα μέτρα προστασίας από τους φορείς. Επιπρόσθετα, αν συμβεί η σοβαρότητα είναι πολύ μεγάλη και σίγουρα δε συνάδει με την τιμή 1. Για το λόγο αυτό κρίνεται ότι οι φορείς θα πρέπει να είναι κατάλληλα προετοιμασμένοι ώστε να αποφευχθεί ένας τέτοιος κίνδυνος.

#### Ελλιπής/λανθασμένη προσκόμιση δικαιολογητικών προμηθευτών

Ο κίνδυνος κατατάσσεται στην υψηλή στάθμη διακινδύνευσης τόσο βάσει του Πίνακα 4.10 όσο και με την επικρατούσα τιμή «16» στα διαγράμματα συχνότητας. Πρόκειται για έναν κίνδυνο που απαντάται τακτικά, παρότι τα δικαιολογητικά που απαιτούνται είναι γνωστά εξ αρχής και όμοια σχεδόν σε όλες τις διαδικασίες. Η εμφάνιση αυτού του κινδύνου μπορεί να συνδεθεί με τον κίνδυνο της απόρριψης όλων των προσφορών και να συντελέσει στην αποτυχία της διαδικασίας. Χρήζει παρακολούθησης και λήψη διορθωτικών ενεργειών αν και δεν οφείλεται σε υπαιτιότητα του κάθε φορέα.

#### Καθυστερήσεις Επιτροπών

Ο κίνδυνος κατατάσσεται στην υψηλή στάθμη διακινδύνευσης τόσο βάσει του Πίνακα 4.10 όσο και με την επικρατούσα τιμή «16» στα διαγράμματα συχνότητας. Πρόκειται για έναν κίνδυνο που απαντάται τακτικά. Η σοβαρότητα του κινδύνου έγκειται περισσότερο στις καθυστερήσεις που μπορεί να υπάρξουν που σε κάποιες περιπτώσεις είναι μεγάλες. Οι φορείς θα πρέπει να θέσουν σαφή χρονοδιαγράμματα στις επιτροπές προκειμένου να ολοκληρώνουν το έργο τους σε εύλογο χρονικό διάστημα ούτως ώστε να παραμένουν σε



ισχύ τα δικαιολογητικά των προμηθευτών και να εξακολουθεί η προμήθεια να εξυπηρετεί τον σκοπό για τον οποία ξεκίνησε.

### Αλλαγή του νομικού πλαισίου

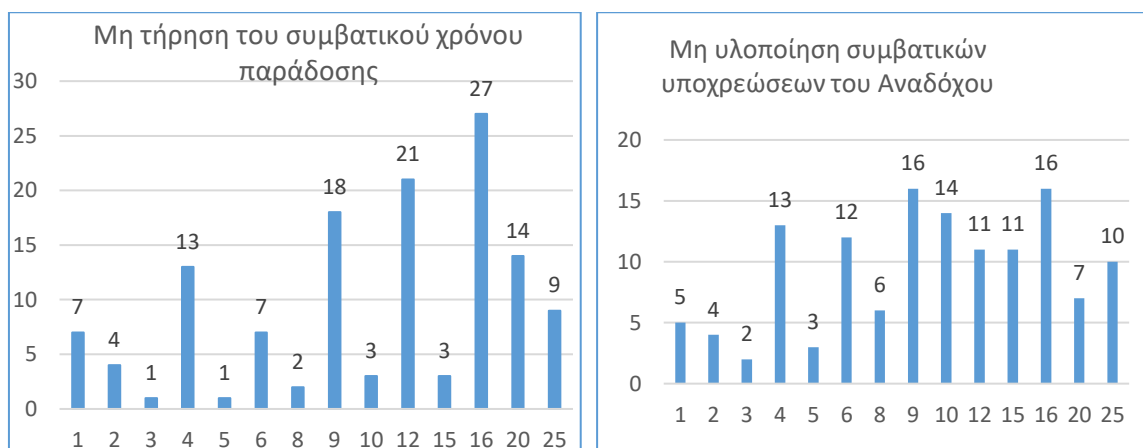
Ο κίνδυνος κατατάσσεται στη μεσαία στάθμη διακινδύνευσης τόσο βάσει του Πίνακα 4.10 όσο και με την επικρατούσα τιμή «9» στα διαγράμματα συχνότητας. Όπως αναλύθηκε και για τον αντίστοιχο κίνδυνο κατά την Α' φάση του κύκλου της προμήθειας οι τροποποιήσεις που συμβαίνουν δεν αφορούν τις διαδικασίες σε εξέλιξη. Χρήζει όμως τακτικής παρακολούθησης προκειμένου να εκδίδονται τεύχη δημοπράτησης βάση της ισχύουσας νομοθεσίας και να προλαμβάνονται άλλοι κίνδυνοι που θα έθεταν σε κίνδυνο την εξέλιξη της διαγωνιστικής διαδικασίας αλλά και την αξιοπιστία του φορέα.

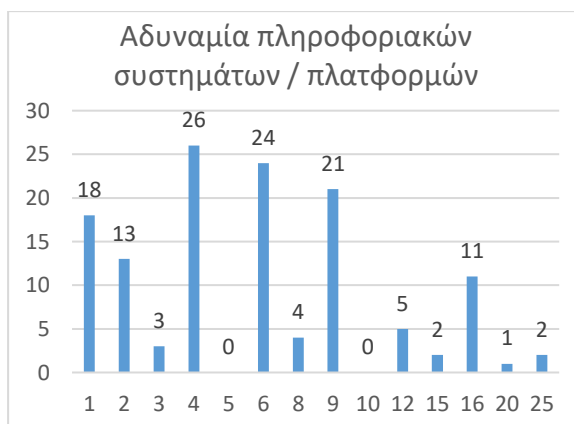
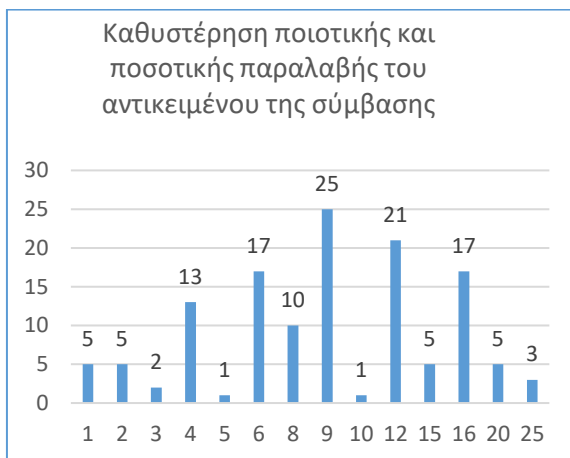
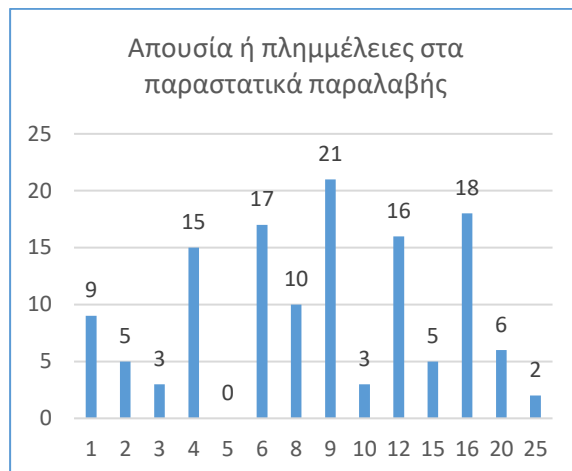
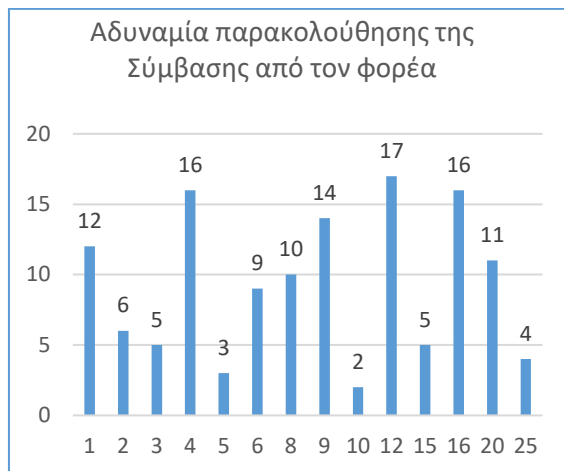
### Εξωγενείς παράγοντες / ανωτέρα βία

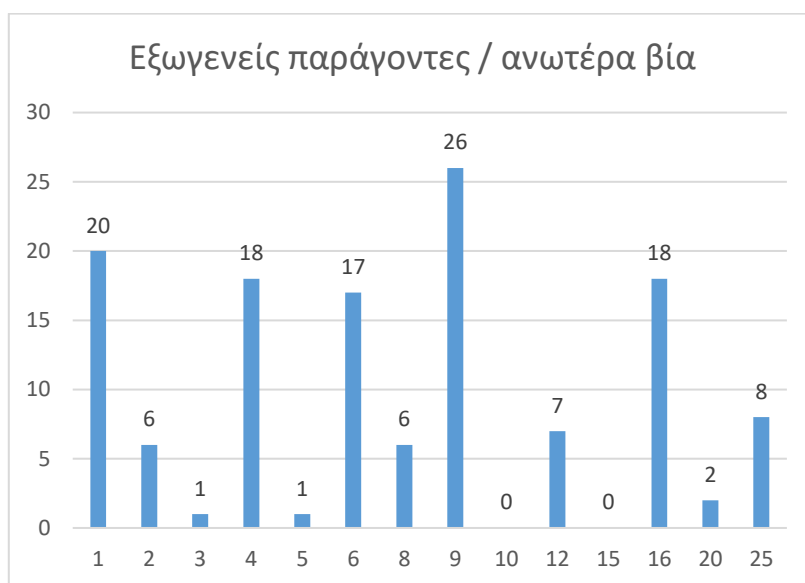
Αναφορικά με τους εξωγενείς παράγοντες / ανωτέρα βία, από το αντίστοιχο διάγραμμα συχνότητας με επικρατέστερη τιμή το «16» θα κατατασσόταν στην υψηλή διακινδύνευση παρόλο που οι περισσότερες απαντήσεις (πίνακας 4.10), με αρκετή διαφορά, κατατάσσουν τον κίνδυνο στη μεσαία. Οι εξωγενείς παράγοντες ή οι περιπτώσεις ανωτέρας βίας είναι μη προβλέψιμες καταστάσεις ικανές να δημιουργήσουν σημαντικά προβλήματα στις διαδικασίες των δημοσίων συμβάσεων και όχι μόνο, όπως αποδείχθηκε στην πρόσφατη εμπειρία της πανδημίας και για το λόγο αυτό συστήνεται η παρακολούθηση του εν λόγω κινδύνου, όπως αναλύθηκε και στην Α' φάση.

Αντίστοιχα για την Γ' φάση:

**Σχήμα 4.13: Διαγράμματα Συχνότητας κινδύνων Γ φάσης**







Ακολουθεί η μήτρα διακινδύνευσης με τους κινδύνους της Γ φάσης.

Κίνδυνοι Γ' φάσης	Στάθμη Διακινδύνευσης			
	Χαμηλή (≤5)	Μεσαία (>5 & <12)	Υψηλή (≥12 & <20)	Πολύ Υψηλή (≥20)
Μη τήρηση του συμβατικού χρόνου παράδοσης	20%	23%	<b>39%</b>	18%
Μη υλοποίηση συμβατικών υποχρεώσεων του Αναδόχου	21%	<b>37%</b>	29%	13%
Αδυναμία παρακολούθησης της Σύμβασης από τον φορέα	<b>32%</b>	27%	29%	12%
Απουσία ή πλημμέλειες στα παραστατικά παραλαβής	25%	<b>39%</b>	30%	6%
Καθυστέρηση ποιοτικής και ποσοτικής παραλαβής του αντικειμένου της σύμβασης	20%	<b>41%</b>	33%	6%

Απουσία ή πλημμέλειες στα παραστατικά πληρωμής	30%	<b>37%</b>	26%	7%
Αλλαγές στο νομικό πλαίσιο	<b>37%</b>	35%	20%	8%
Αδυναμία πληροφοριακών συστημάτων / πλατφορμών	<b>46%</b>	38%	14%	2%
Εξωγενείς παράγοντες / ανωτέρα βία	35%	<b>38%</b>	19%	8%

**Πίνακας 4.11: Μήτρα Διακινδύνευσης Γ' φάσης.**

Οι τιμές με έντονη γραφή είναι αυτές που επικρατούν και καθορίζουν τη στάθμη διακινδύνευσης στην οποία ανήκει καθένας από τους κινδύνους. Και σε αυτή τη φάση είναι σχετικά ξεκάθαρα διαχωρισμένες οι στάθμες.

Ακολουθεί η αξιολόγηση της διακινδύνευσης ανά κίνδυνο.

#### Μη τήρηση του συμβατικού χρόνου παράδοσης

Ο κίνδυνος κατατάσσεται στην υψηλή στάθμη διακινδύνευσης τόσο βάσει του Πίνακα 4.11, όσο και με την επικρατούσα τιμή «16» στο αντίστοιχο διάγραμμα συχνότητας. Πρόκειται για έναν κίνδυνο που απαντάται αρκετά συχνά και μπορεί να οφείλεται σε ποικίλους παράγοντες. Από κακή εκτίμηση κατά τον σχεδιασμό της προμήθειας, μέχρι εξωγενείς παράγοντες στη συνέχεια, πρόκειται για έναν κίνδυνο που αν συμβεί, θα προκαλέσει καθυστερήσεις στην ολοκλήρωση της διαδικασίας. Υπάρχουν προβλεπόμενες διαδικασίες παράτασης ή μετάθεσης του συμβατικού χρόνου χωρίς να κινδυνεύει με αποτυχία η προμήθεια αλλά επιβαρύνουν τον φορέα με διοικητικό βάρος το οποίο είναι δύσκολο να αποτιμηθεί. Για τον περιορισμό της πιθανότητας να συμβεί ο εν λόγω κίνδυνος χρειάζεται να ληφθούν κάποιες διορθωτικές ενέργειες μεταξύ των οποίων θα μπορούσε να είναι ο καλύτερος αρχικός σχεδιασμός αναφορικά με τον προσδιορισμό του χρόνου εκτέλεσης της προμήθειας και η παρακολούθηση της Σύμβασης.

#### Μη υλοποίηση συμβατικών υποχρεώσεων του Αναδόχου

Ο κίνδυνος κατατάσσεται στη μεσαία στάθμη διακινδύνευσης βάσει του Πίνακα 4.11, ωστόσο υπάρχουν δύο επικρατούσες τιμές στο «9» και στο «16» στα διαγράμματα συχνότητας που σημαίνει ότι θεωρείται εξίσου μεσαίας και υψηλής διακινδύνευσης. Αυτό πιθανώς οφείλεται στη συχνότητα με την οποία απαντάται σε κάθε φορέα. Από πλευράς σημαντικότητας είναι κίνδυνος που μπορεί να προκαλέσει την αποτυχία της προμήθειας λίγο πριν την ολοκλήρωση της διαδικασίας. Πλήττεται κυρίως το κύρος του προμηθευτή και η φήμη του στην αγορά. Η πιθανότητα όμως να συμβεί δεν είναι πολύ μεγάλη όπως ήδη αναλύθηκε, συνεπώς θα καταταχθεί στη μεσαία διακινδύνευση η οποία είναι αποδεκτή αλλά χρειάζεται παρακολούθηση.

#### Αδυναμία παρακολούθησης της Σύμβασης από τον φορέα

Ο κίνδυνος κατατάσσεται στην χαμηλή στάθμη διακινδύνευσης βάσει του Πίνακα 4.11 με μια σημαντική πλειοψηφία να τον κατατάσσει στην υψηλή. Από το αντίστοιχο διάγραμμα συχνότητας η επικρατούσα τιμή «12» αντιστοιχίζεται στη μεσαία διακινδύνευση. Η αδυναμία παρακολούθησης της Σύμβασης από τον φορέα είναι ένας κίνδυνος ο οποίος δύναται να εγείρει πληθώρα άλλων κινδύνων και προβλημάτων για την διαδικασία μιας προμήθειας. Τέτοιοι είναι η μη τήρηση του συμβατικού χρόνου ή των συμβατικών υποχρεώσεων του αναδόχου ή ακόμα και καθυστερήσεις στην παραλαβή του αντικειμένου. Επίσης είναι γεγονός με αρκετές πιθανότητες να συμβεί λόγω της έλλειψης προσωπικού και του συνεπαγόμενου φόρτου εργασίας για το υπάρχον. Από τα παραπάνω γίνεται αντιληπτό ότι ο κίνδυνος αυτός δεν μπορεί να είναι αποδεκτής διακινδύνευσης και χρειάζεται βελτίωση των μέτρων ελέγχου, συστηματική παρακολούθηση και πιθανώς λήψη διορθωτικών μέτρων, όπως για παράδειγμα ο ορισμός υπαλλήλων για παρακολούθηση κρίσιμων συμβάσεων.

#### Απουσία ή πλημμέλειες στα παραστατικά παραλαβής

Ο κίνδυνος κατατάσσεται στη μεσαία στάθμη διακινδύνευσης τόσο βάσει του Πίνακα 4.11 όσο και με την επικρατούσα τιμή «9» στα διαγράμματα συχνότητας. Από πλευράς σοβαρότητας η εμφάνιση του συγκεκριμένου κινδύνου δύναται να προκαλέσει καθυστερήσεις στην ολοκλήρωση της διαδικασίας στον κύκλο της προμήθειας. Η

πιθανότητα να συμβεί δεν είναι μικρή γι' αυτό και πρόκειται για κίνδυνο μεσαίας διακινδύνευσης που χρειάζεται παρακολούθηση.

#### Καθυστέρηση ποιοτικής και ποσοτικής παραλαβής του αντικειμένου της σύμβασης

Ο κίνδυνος κατατάσσεται στη μεσαία στάθμη διακινδύνευσης τόσο βάσει του Πίνακα 4.11 όσο και με την επικρατούσα τιμή «9» στα διαγράμματα συχνότητας. Από πλευράς σοβαρότητας η εμφάνιση του συγκεκριμένου κινδύνου όπως και ο προηγούμενος, προκαλεί καθυστερήσεις στην ολοκλήρωση της διαδικασίας χωρίς να κινδυνεύει η επιτυχία της προμήθειας. Η πιθανότητα να συμβεί δεν είναι μικρή γι' αυτό και πρόκειται για κίνδυνο μεσαίας διακινδύνευσης που χρειάζεται παρακολούθηση και κατά περίπτωση λήψη διορθωτικών ενεργειών όπως σαφή χρονοδιαγράμματα για τις επιτροπές παραλαβής.

#### Απουσία ή πλημμέλειες στα παραστατικά πληρωμής

Ο κίνδυνος κατατάσσεται στη μεσαία στάθμη διακινδύνευσης βάσει του Πίνακα 4.11, ωστόσο με επικρατούσα τιμή «4» στα διαγράμματα συχνότητας κατατάσσεται στη χαμηλή. Από πλευράς σοβαρότητας η εμφάνιση του συγκεκριμένου κινδύνου δύναται να προκαλέσει καθυστερήσεις στην ολοκλήρωση της διαδικασίας χωρίς να διακυβεύεται η επιτυχία της διαδικασίας. Η πιθανότητα να συμβεί δεν είναι μικρή γι' αυτό και πρόκειται για κίνδυνο μεσαίας διακινδύνευσης που είναι αποδεκτή αλλά χρειάζεται παρακολούθηση.

#### Αλλαγές στο νομικό πλαίσιο

Ο κίνδυνος κατατάσσεται στη χαμηλή στάθμη διακινδύνευσης τόσο βάσει του Πίνακα 4.11, όσο και με την επικρατούσα τιμή «4» στα διαγράμματα συχνότητας. Παρ' ολ' αυτά υπάρχει ένα μεγάλο ποσοστό που τον κατατάσσει στη μεσαία διακινδύνευση. Στη Γ φάση έχει παρατηρηθεί ότι δεν είναι τόσο συχνές οι τροποποιήσεις της νομοθεσίας Επιπρόσθετα, δεδομένου ότι πρόκειται για την τελευταία φάση του κύκλου της προμήθειας θεωρούμε ότι με μια ενδεχόμενη μεταβολή του νομικού πλαισίου δε διακυβεύεται η επιτυχία της προμήθειας ή της παροχής υπηρεσίας κι έτσι η αλλαγή στο νομικό πλαίσιο αποτελεί αποδεκτή διακινδύνευση, χωρίς να χρειάζεται διορθωτικές ενέργειες. Χρειάζεται όμως να διασφαλίζεται η τήρηση της νομοθεσίας και σε αυτή τη φάση της διαδικασίας ανάθεσης μιας δημόσιας σύμβασης.

#### Αδυναμία πληροφοριακών συστημάτων / πλατφορμών

Ο κίνδυνος κατατάσσεται στη χαμηλή στάθμη διακινδύνευσης τόσο βάσει του Πίνακα 4.11, όσο και με την επικρατούσα τιμή «4» στα διαγράμματα συχνότητας. Ο εν λόγω κίνδυνος δύναται να προκαλεί μικρή καθυστέρηση στην ολοκλήρωση της διαδικασίας μιας προμήθειας που όμως αντιμετωπίζεται σχετικά εύκολα. Η πιθανότητα εμφάνισης του εν λόγω κινδύνου όπως σε όλες τις φάσεις υπάρχει, όμως δεν είναι ικανή να θέσει σε κίνδυνο την επιτυχία της προμήθειας.

#### Εξωγενείς παράγοντες / ανωτέρα βία

Ο κίνδυνος κατατάσσεται στη μεσαία στάθμη διακινδύνευσης τόσο βάσει του Πίνακα 4.11 όσο και με την επικρατούσα τιμή «9» στα διαγράμματα συχνότητας. Από πλευράς σοβαρότητας η εμφάνιση του συγκεκριμένου κινδύνου μπορεί να προκαλέσει ποικίλα προβλήματα στη διαδικασία όπως καθυστερήσεις και μη τήρηση του συμβατικού χρόνου παράδοσης. Αυτό επιβεβαιώθηκε στην πρόσφατη εμπειρία με την πανδημία. Επειδή η πιθανότητα εμφάνισης δεν δύναται να προσδιοριστεί, ο κίνδυνος κρίνεται αποδεκτής διακινδύνευσης που χρειάζεται παρακολούθηση και πιθανώς τη λήψη διορθωτικών ενεργειών κατά περίπτωση.

Συμπερασματικά, από τους 27 κινδύνους που αξιολογήθηκαν μέσω του ερωτηματολογίου ως προς τη σοβαρότητα τους και την πιθανότητα να συμβούν τρεις και συγκεκριμένα, η ελλιπής δημοσιότητα της διαγωνιστικής διαδικασίας, τα προβλήματα κυβερνοασφάλειας και η αδυναμία πληροφοριακών συστημάτων στην Γ' φάση κατατάσσονται ως χαμηλής διακινδύνευσης. Σε αυτούς θα προστεθούν οι εξωγενείς παράγοντες / ανωτέρα βία της Α' φάσης και οι αλλαγές στο νομικό πλαίσιο της Γ' φάσης.

Στη μεσαία διακινδύνευση η οποία είναι επίσης αποδεκτή με προτροπή για παρακολούθηση, κατατάχθηκαν 11 κίνδυνοι και από τις τρεις φάσεις του κύκλου της προμήθειας. Πρόκειται για τους ακόλουθους: οι ανάγκες υπερβαίνουν τους διαθέσιμους πόρους, μη επικαιροποιημένη έρευνα αγοράς, αλλαγές στο νομικό πλαίσιο στην Α' και στη Β' φάση, απόρριψη όλων των προσφορών, αδυναμία πληροφοριακών συστημάτων στη Β' φάση, εξωγενείς παράγοντες / ανωτέρα βία στη Β' και Γ' φάση, μη υλοποίηση των συμβατικών υποχρεώσεων, καθυστέρηση ποιοτικής και ποσοτικής παραλαβής από τις επιτροπές, απουσία ή πλημμέλειες στα παραστατικά παραλαβής ή πληρωμής.

Στην υψηλή στάθμη διακινδύνευσης απαντώνται 9 κίνδυνοι και συγκεκριμένα: η ανεπάρκεια /καθυστερήσεις στον εντοπισμό των αναγκών, οι έκτακτες / μη προβλέψιμες

ανάγκες, οι ασαφείς τεχνικές προδιαγραφές, οι πλημμέλειες στα τεύχη δημοπράτησης, τα τεύχη δημοπράτησης που περιορίζουν τον ανταγωνισμό, η απουσία προσφορών, η ελλιπής ή λανθασμένη προσκόμιση δικαιολογητικών των προμηθευτών, οι καθυστερήσεις των επιτροπών αξιολόγησης και η μη τήρηση του συμβατικού χρόνου παράδοσης. Παρατηρείται ότι οι πέντε αφορούν την Α' φάση και άλλοι τρεις τη Β' φάση του κύκλου της προμήθειας. Στη στάθμη αυτή θα μπορούσε να ενταχθεί και ο κίνδυνος της αδυναμίας παρακολούθησης της σύμβασης από τον φορέα. Όπως περιεγράφηκε ανωτέρω μπορεί η πλειοψηφία να τον χαρακτήρισε χαμηλής στάθμης, υπάρχει εντούτοις ένα ισχυρό ποσοστό σε συνδυασμό με την επικρατούσα τιμή από το αντίστοιχο διάγραμμα συχνότητας που τον κατατάσσει στην πορτοκαλί κατηγορία και φυσικά δεν μπορεί να αγνοηθεί.

Από τα ευρήματα κανένας κίνδυνος δεν αξιολογήθηκε ως πολύ υψηλής στάθμης με ανάγκη για άμεση εφαρμογή διορθωτικών μέτρων.

Ένα γενικό συμπέρασμα από τα ανωτέρω είναι ότι κάποιοι κίνδυνοι είναι εξαιρετικά σοβαροί που η εμφάνισή τους θα έθετε σε μεγάλο κίνδυνο την επιτυχία της προμήθειας, Ωστόσο, η εφαρμογή της νομοθεσίας αλλά και η εμπειρία του προσωπικού που ασχολείται καθιστά την πιθανότητα εμφάνισης τους πολύ μικρή, συμπαρασύροντας τη διακινδύνευση σε χαμηλότερο επίπεδο κρισιμότητας.

Ένα σχόλιο που αφορά στο νομικό πλαίσιο είναι ότι μπορεί να έχει τροποποιηθεί πολλές φορές, εντούτοις οι τροποποιήσεις αρχίζουν να εφαρμόζονται μετά από κάποιο χρονικό διάστημα που σημαίνει ότι, οι κατά το χρόνο της τροποποίησης διαγωνιστικές διαδικασίες δεν επηρεάζονται. Για το λόγο αυτό ταξινομήθηκε ως αποδεκτής διακινδύνευσης σε όλες τις φάσεις. Χρειάζεται παρακολούθηση προκειμένου να διασφαλίζεται η τήρηση της νομοθεσίας κατά τις διαδικασίες ανάθεσης μιας δημόσιας σύμβασης. Αυτό αποτελεί ικανή συνθήκη / ενέργεια που θα μπορούσε να μετριάσει πληθώρα κινδύνων που άπτονται των χειρισμών των αναθετουσών αρχών. Στο πλαίσιο αυτό, η ΕΑΑΔΗΣΥ έχει συνεισφέρει εξαιρετικά με την ενσωμάτωση όλων των αλλαγών του ν.4412/2016 που αφορά στις προμήθειες σε ένα ενιαίο κείμενο καθιστώντας εύκολη την πρόσβαση στις νέες διατάξεις. Με βάση τα παραπάνω, ακολουθεί Πίνακας με το μητρώο διακινδύνευσης για τις δημόσιες συμβάσεις ειδών και υπηρεσιών. Σημειώνεται ότι διορθωτικές ενέργειες περιγράφονται μόνο για τους κινδύνους που ανήκουν στην υψηλή στάθμη διακινδύνευσης.



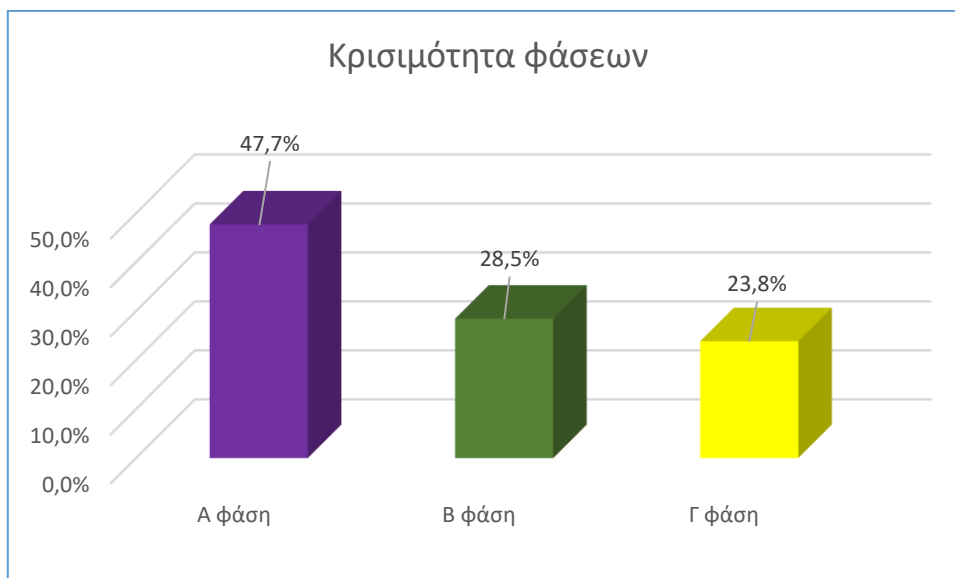
Αναγνώριση Διακινδύνευσης		Ανάλυση Διακινδύνευσης	Αξιολόγηση Διακινδύνευσης	
Κίνδυνος	Περιγραφή επίπτωσης	Στάθμη διακινδύνευσης	Διορθωτικές ενέργειες	Αξιολόγηση ενεργειών
Ανεπάρκεια ή καθυστερήσεις στον εντοπισμό αναγκών	Κίνδυνοι σχεδιασμού και προγραμματισμού	Υψηλή	Χρονοδιάγραμμα καταγραφής αναγκών Συμμετοχή των τελικών χρηστών στον καθορισμό των αναγκών Διαβούλευση	
Έκτακτες ή μη προβλέψιμες ανάγκες	Κίνδυνοι σχεδιασμού, προγραμματισμού και προϋπολογισμού	Υψηλή	Δημιουργία κωδικού προϋπολογισμού για απρόβλεπτα	
Οι ανάγκες υπερβαίνουν τους διαθέσιμους πόρους	Κίνδυνοι προϋπολογισμού	Μεσαία		
Ανεπαρκής/μη επικαιροποιημένη έρευνα αγοράς	Κίνδυνος όλου του κύκλου προμήθειας	Μεσαία		
Ασαφείς τεχνικές προδιαγραφές	Κίνδυνος όλου του κύκλου προμήθειας / απειλή για την αμεροληψία, κύρος	Υψηλή	Επικαιροποιημένη και λεπτομερής έρευνα αγοράς/ διαβούλευση των προδιαγραφών	
Αλλαγή του νομικού πλαισίου	Κίνδυνοι νομιμότητας / συμμόρφωσης	Μεσαία	Εγγραφή σε νομικές πλατφόρμες	
Πλημμέλειες στα τεύχη δημοπράτησης	Κίνδυνοι νομιμότητας / συμμόρφωσης	Υψηλή	Πρότυπα τεύχη, εκπαίδευση, ISO 9001	
Τεύχη δημοπράτησης που περιορίζουν τον ανταγωνισμό	Κίνδυνοι νομιμότητας / απειλή για την αμεροληψία / κίνδυνοι διαφθοράς	Υψηλή	Διαφάνεια στις διαδικασίες, επαρκής έρευνα αγοράς, προώθηση ανταγωνιστικών διαδικασιών, εκπαίδευση	
Εξωγενείς παράγοντες / ανωτέρα βία	Κίνδυνοι προγραμματισμού	Χαμηλή		
Ελλιπής δημοσιότητα διαδικασίας	Κίνδυνοι νομιμότητας / συμμόρφωσης	Χαμηλή		

Απουσία προσφορών	Κίνδυνος αποτυχίας της διαδικασίας	Υψηλή	Επικαιροποιημένη και λεπτομερής έρευνα αγοράς, Ρεαλιστικές προθεσμίες υποβολής προσφορών	
Απόρριψη όλων των προσφορών	Κίνδυνος αποτυχίας της διαδικασίας	Μεσαία		
Αδυναμία πληροφοριακών συστημάτων / πλατφορμών	Κίνδυνος καθυστερήσεων	Μεσαία		
Προβλήματα κυβερνοασφάλειας	Κίνδυνος ασφάλειας ΤΠΕ	Χαμηλή	Ευκαιρία αναβάθμισης συστημάτων ασφαλείας ΤΠΕ	
Ελλιπής/λανθασμένη προσκόμιση δικαιολογητικών προμηθευτών	Κίνδυνος καθυστερήσεων / αποτυχίας της διαδικασίας	Υψηλή	Σαφής προσδιορισμός δικαιολογητικών / συστηματική παρακολούθηση	
Καθυστερήσεις Επιτροπών	Κίνδυνος καθυστερήσεων	Υψηλή	Προσδιορισμός σαφών χρονοδιαγραμμάτων και κριτηρίων αξιολόγησης	
Αλλαγή του νομικού πλαισίου	Κίνδυνοι νομιμότητας	Μεσαία		
Εξωγενείς παράγοντες / ανωτέρα βία	Κίνδυνος καθυστερήσεων / κύκλου προμήθειας	Μεσαία		
Μη τήρηση του συμβατικού χρόνου παράδοσης	Κίνδυνος αποτυχίας της προμήθειας	Υψηλή	Παρακολούθηση της Σύμβασης / βελτίωση αρχικού σχεδιασμού	
Μη υλοποίηση συμβατικών υποχρεώσεων του Αναδόχου	Κίνδυνος αποτυχίας της προμήθειας	Μεσαία		
Αδυναμία παρακολούθησης της Σύμβασης από τον φορέα	Κίνδυνος αποτυχίας της προμήθειας	Μεσαία		
Απουσία ή πλημμέλειες στα παραστατικά παραλαβής	Κίνδυνος καθυστερήσεων	Μεσαία		
Καθυστερήση ποιοτικής και ποσοτικής παραλαβής του αντικειμένου της σύμβασης	Κίνδυνος καθυστερήσεων	Μεσαία		
Απουσία ή πλημμέλειες στα παραστατικά πληρωμής	Κίνδυνος καθυστερήσεων	Μεσαία		

Αλλαγές στο νομικό πλαίσιο	Κίνδυνος νομιμότητας	Χαμηλή		
Αδυναμία πληροφοριακών συστημάτων / πλατφορμών	Κίνδυνος καθυστερήσεων	Χαμηλή		
Εξωγενείς παράγοντες / ανωτέρα βία	Κίνδυνος καθυστερήσεων	Μεσαία		

**Πίνακας 4.12: Αξιολόγηση Διακινδύνευσης**

Στο σημείο αυτό, θα παρουσιαστεί και η τελευταία ερώτηση του ερωτηματολογίου που αφορά στην κατάταξη των φάσεων με βάση την κρισιμότητα τους ξεκινώντας από αυτήν που θεωρούν υψηλότερου κινδύνου. Εξήντα δύο (62) από τους συμμετέχοντες απάντησαν ότι θεωρούν την Α' φάση ως υψηλότερο κινδύνου, 37 απάντησαν την Β' φάση και 31 τη Γ' φάση, όπως φαίνεται και στο διάγραμμα (Σχήμα 4.14) που ακολουθεί.



**Σχήμα 4.14: Αξιολόγηση κρισιμότητας φάσεων**

Συνοψίζοντας όλα τα ευρήματα, από όλα τα διαγράμματα συχνότητας γίνεται αντιληπτό ότι υπάρχει ποικιλομορφία απόψεων στο θέμα των δημοσίων συμβάσεων προμηθειών και υπηρεσιών και τους κινδύνους που αυτές δύνανται να εμφανίσουν. Παρατηρήθηκε μια μεγάλη διασπορά στα αποτελέσματα. Σε καμία φάση, και για κανέναν κίνδυνο δεν υπήρξε σύγκλιση απόψεων. Για το λόγο αυτό κάποιες περιπτώσεις κινδύνων που είδαμε παραπάνω, φαίνεται να μπορούν να καταταχτούν σε περισσότερες από μία κατηγορίες κινδύνου. Η ποικιλομορφία των απαντήσεων θα μπορούσε να οφείλεται σε διάφορους παράγοντες μεταξύ των οποίων:

- η διαφορετικότητα των φορέων που συμμετείχαν στην έρευνα

- η διοικητική κουλτούρα κάθε φορέα
- η εσωτερική του δομή / εσωτερικές διαδικασίες
- η εμπειρία ή μη των συμμετεχόντων, στα επιμέρους στάδια του κύκλου της προμήθειας
- η εκπαίδευση στα θέματα προμηθειών ή και ΤΠΕ
- η διαφορετικότητα / πολυπλοκότητα των υπό προμήθεια ειδών και υπηρεσιών
- η συμπλήρωση του ερωτηματολογίου υπό χρονική πίεση.

Συγκρίνοντας τους πίνακες της μήτρας διακινδύνευσης ανά κίνδυνο και φάση γίνεται αντιληπτό ότι η Α και Β φάση περιέχουν τους περισσότερους κινδύνους στην Υψηλή στάθμη διακινδύνευσης, ενώ ακολουθεί η Γ φάση. Αυτό επιβεβαιώνεται και στην τελευταία ερώτηση για το ποια φάση θεωρούν υψηλότερου κινδύνου οι συμμετέχοντες, όπου σχεδόν οι μισοί απάντησαν την Α' φάση. Αυτό βέβαια κατά την άποψη της γράφουσας έχει λογική επεξήγηση, καθώς η Α' φάση είναι η φάση του σχεδιασμού και της προετοιμασίας. Αν δημιουργηθούν προβλήματα που δεν ανιχνευτούν και αντιμετωπιστούν εγκαίρως, θα ακολουθήσουν την διαδικασία σε επόμενα στάδια του κύκλου της προμήθειας και σε κάποιο από αυτά, είτε η σύμβαση θα οδηγηθεί σε αποτυχία, είτε η καθυστέρηση στην υλοποίηση θα είναι τόσο μεγάλη που δεν θα ανταποκρίνεται πια στον αρχικό σκοπό της. Αξίζει να σημειωθεί ότι και από τις συνεντεύξεις η συντριπτική πλειοψηφία των ερωτηθέντων προϊσταμένων απάντησε ότι η Α φάση είναι υψηλότερου κινδύνου.

Επιπρόσθετα από τις ερωτήσεις στους προϊσταμένους σχετικά με τα μέτρα που λαμβάνονται για μετριασμό των κινδύνων που λαμβάνουν χώρα κατά τον κύκλο μιας προμήθειας εξάγονται τα ακόλουθα συμπεράσματα:

- Δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στον έγκαιρο και λεπτομερή σχεδιασμό και προγραμματισμό των προμηθειών.
- Η σύνταξη τεχνικών προδιαγραφών θεωρείται μείζονος σημασίας.
- Η παρακολούθηση όλων των σταδίων της διαγωνιστικής διαδικασίας κρίνεται απαραίτητη
- Δίνεται έμφαση στην εκπαίδευση των υπαλλήλων
- Θεωρείται βοηθητική η εφαρμογή τυποποιημένων διαδικασιών μέσω ISO 9001 στον τομέα των προμηθειών

Παρατηρείται ότι υπάρχει μια ταύτιση των τομέων που εντοπίζονται οι κίνδυνοι υψηλής διακινδύνευσης τόσο από τους προϊσταμένους όσο και από τους υπαλλήλους προμηθειών. Δηλαδή με τον σωστό και ενδεδειγμένο σχεδιασμό, τις σαφείς τεχνικές προδιαγραφές και την παρακολούθηση όλων των σταδίων της διαγωνιστικής διαδικασίας και δεδομένη την τήρηση της κείμενης νομοθεσίας μπορεί να θεωρηθεί ότι ελαχιστοποιείται η πιθανότητα εμφάνισης των υπολοίπων κινδύνων που αναλύθηκαν ανωτέρω, και διασφαλίζεται η επιτυχία της δημόσιας σύμβασης είτε πρόκειται για προμήθεια (είδη) είτε για την παροχή υπηρεσιών. Στο πλαίσιο αυτό θεωρείται ότι συμβάλει και η εκπαίδευση και κατάρτιση του προσωπικού καθώς και η εφαρμογή τυποποιημένων διαδικασιών μέσω ISO 9001.

## 5. Συμπεράσματα

Η παρούσα ΜΔΕ έχει αντικείμενο την μελέτη διακινδύνευσης στις δημόσιες συμβάσεις αγαθών και υπηρεσιών. Οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν σημαντικό πυλώνα της Δημόσιας Διοίκησης για την άσκηση των δημοσίων πολιτικών και την παροχή υπηρεσιών στους πολίτες και επιχειρήσεις. Αποτελούν ένα από τα βασικά εργαλεία για την προώθηση της ανταγωνιστικότητας και της ανάπτυξης ενώ αντιπροσωπεύουν ένα μεγάλο ποσοστό του ΑΕΠ των κρατών μελών της ΕΕ.

Στην Ελλάδα οι Δημόσιες συμβάσεις διέπονται από ένα νομοθετικό πλαίσιο το οποίο διαρκώς μεταβάλλεται και καθιστά το έργο των αρχών που διενεργούν τις συμβάσεις ιδιαίτερα δύσκολο. Η εθνική νομοθεσία ενσωματώνει τις οδηγίες της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις, αλλά με καθυστερήσεις στην εφαρμογή και στην έκδοση ερμηνευτικών εγκυκλίων. Τα τελευταία χρόνια η ΕΑΑΔΗΣΥ έχει συμβάλει καθοριστικά στη βελτίωση της κατάστασης ενσωματώνοντας τις τροποποιήσεις σε ενιαίο κείμενο και εκδίδοντας κατευθυντήριες οδηγίες και πρότυπα τεύχη διακηρύξεων.

Βάσει στατιστικών τόσο από την ΕΑΑΔΗΣΥ όσο και από τις ηλεκτρονικές πλατφόρμες που χρησιμοποιούνται στο πλαίσιο των δημοσίων προμηθειών (ΚΗΜΔΗΣ, ΕΣΗΔΗΣ, ΔΙΑΥΓΕΙΑ) η πλειοψηφία των προμηθειών αγαθών και υπηρεσιών στην Ελλάδα πραγματοποιούνται μέσω των διαδικασιών της ήσσονος αξίας, της απευθείας ανάθεσης, της ανοιχτής διαδικασίας άνω ή κάτω των ορίων της ΕΕ και σε κάποιες περιπτώσεις της συμφωνίας – πλαίσιο. Σημαντικά εργαλεία όπως δυναμικό σύστημα αγορών ή συμβάσεις καινοτομίας δεν αξιοποιούνται είτε λόγω έλλειψης εξειδίκευσης και εμπειρίας του προσωπικού είτε λόγω διοικητικών εμποδίων.

Η μελέτη διακινδύνευσης αποτελεί ένα εξαιρετικό εργαλείο καθώς βοηθά στον εντοπισμό, στην αξιολόγηση, στην παρακολούθηση και στην αντιμετώπιση των κινδύνων αυτών προκειμένου να διασφαλιστεί η επιτυχία των δημοσίων συμβάσεων.

Το πρότυπο ISO 31000:2018 παρέχει ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο για τη διαχείριση της διακινδύνευσης δίνοντας ιδιαίτερη σημασία στην ηγεσία – διοίκηση, η οποία απαιτείται να είναι προσανατολισμένη στο σκοπό αυτό. Το ISO 31010:2019 παρέχει μια πληθώρα εργαλείων και τεχνικών που χρησιμοποιούνται στα διάφορα στάδια της μελέτης διακινδύνευσης. Στην παρούσα μελέτη για την ανάλυση της διακινδύνευσης χρησιμοποιήθηκε η μήτρα διακινδύνευσης.

Οι δημόσιες συμβάσεις καλούνται να αντιμετωπίσουν πληθώρα κινδύνων σε διάφορους τομείς. Ο ΟΟΣΑ δίνει έμφαση στη διαφθορά και την απάτη καθώς οι συμβάσεις αυτές αποτελούν έναν τομέα ευάλωτο σε αυτούς τους κινδύνους. Η παρούσα μελέτη εστιάζει στους κινδύνους που εντοπίζονται κατά τις διαδικασίες των προμηθειών και καλούνται να αντιμετωπιστούν από τους φορείς που εκτελούν τις διαδικασίες. Η διαδικασία προμηθειών ή κύκλος της προμήθειας χωρίστηκε σε τρεις φάσεις:

- Α' φάση: Προετοιμασία και Σχεδιασμός
- Β' φάση: Διαγωνιστική διαδικασία
- Γ' φάση: Εκτέλεση και παρακολούθηση της Σύμβασης

Η μέθοδος που χρησιμοποιήθηκε για την προσέγγιση του προβλήματος χωρίστηκε σε δύο σκέλη. Στο πρώτο σκέλος πραγματοποιήθηκαν συνεντεύξεις σε Προϊσταμένους και Διευθυντές Προμηθειών σε φορείς του Δημοσίου Τομέα. Στο δεύτερο σκέλος χρησιμοποιήθηκε ερωτηματολόγιο το οποίο απευθύνθηκε σε υπαλλήλους τμημάτων προμηθειών σε ποικίλους φορείς του δημοσίου τομέα και συλλέχθηκαν 130 απαντήσεις.

Από τις συνεντεύξεις προέκυψε ότι οι προϊστάμενοι διαθέτουν μεγάλη εμπειρία στο αντικείμενο, υπάρχει ετήσιος προγραμματισμός των προμηθειών σε συνδυασμό με τον προϋπολογισμό, η εκπαίδευση του προσωπικού θεωρείται μείζονος σημασίας και πραγματοποιείται κυρίως μέσω του Ινστιτούτου Επιμόρφωσης, ενώ παρατηρείται έλλειψη στο προσωπικό που ασχολείται με τις προμήθειες. Οι προϊστάμενοι και διευθυντές έκριναν πως όταν παραληφθούν τα είδη ή υπηρεσίες εντός του προβλεπόμενου χρονικού διαστήματος και πληρωθούν, η προμήθεια θεωρείται επιτυχημένη. Επιτυχία θεωρήθηκε και η συμβασιοποίηση όλων των ειδών ή υπηρεσιών που προβλέφθηκαν στη διαγωνιστική διαδικασία όμως στην πράξη αυτό είναι δύσκολο να συμβεί οπότε γίνεται αποδεκτό, αν θεωρηθεί ότι καταλήγει σε σύμβαση η πλειοψηφία των ειδών και υπηρεσιών της διαγωνιστικής διαδικασίας. Σχετικά με τα μέτρα που λαμβάνονται για την ενίσχυση της διαφάνειας στις διαδικασίες δημοσίων προμηθειών οι φορείς φροντίζουν να εξασφαλίζουν το μέγιστο επίπεδο διαφάνειας εφαρμόζοντας τα προβλεπόμενα στον νόμο 4412/2016, ενώ η πλειοψηφία των ερωτηθέντων έκρινε την Α' φάση, αυτή της προετοιμασίας και του σχεδιασμού ως τη φάση υψηλότερου κινδύνου στον κύκλο ζωής της προμήθειας. Τέλος οι κίνδυνοι που ανιχνεύτηκαν από το στάδιο αυτό, αποτελούν μέρος των κινδύνων που έχουν καταγραφεί από τον ΟΟΣΑ και χρησιμοποιήθηκαν στο στάδιο του ερωτηματολογίου

προκειμένου να αξιολογηθούν ως προς την σοβαρότητα των επιπτώσεων που μπορεί να επιφέρουν και την πιθανότητα να λάβουν χώρα.

Τα αποτελέσματα των 130 απαντήσεων, χωρισμένα ανά φάση του κύκλου της προμήθειας επεξεργάστηκαν κατάλληλα. Αρχικά οι κίνδυνοι αξιολογήθηκαν ως προς την σοβαρότητα των επιπτώσεων που επιφέρουν και ως προς την πιθανότητα εμφάνισής τους. Στη συνέχεια υπολογίστηκε η κρισιμότητα κάθε κινδύνου μέσω του γινομένου σοβαρότητα x πιθανότητα και κατασκευάστηκε το διάγραμμα συχνότητας της κρισιμότητας για κάθε κίνδυνο λόγω της ποικιλομορφίας των απαντήσεων. Τέλος κατασκευάστηκε η μήτρα διακινδύνευσης ανά φάση του κύκλου της προμήθειας και αξιολογήθηκε η διακινδύνευση για τους κινδύνους που κατατάχθηκαν στην υψηλή στάθμη διακινδύνευσης.

Από τους 27 κινδύνους που αξιολογήθηκαν συνολικά, 5 κίνδυνοι κατατάχθηκαν στη χαμηλή στάθμη διακινδύνευσης, 13 στην μεσαία και 9 κίνδυνοι κατατάχθηκαν στην υψηλή στάθμη διακινδύνευσης εκ των οποίων οι 5 αφορούν στην Α φάση του κύκλου της προμήθειας υποδεικνύοντας τη φάση αυτή ως την πιο κρίσιμη του κύκλου. Για τους κινδύνους της υψηλής στάθμης, κατασκευάστηκε και ο πίνακας της αξιολόγησης της διακινδύνευσης με προτεινόμενες διορθωτικές ενέργειες ώστε να μειωθεί η πιθανότητα εμφάνισης τους και να συμπαρασύρει την κρισιμότητα του κινδύνου σε χαμηλότερη στάθμη.

Είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι υπήρξε μεγάλη ποικιλομορφία στη αξιολόγηση της σοβαρότητας και πιθανότητας των κινδύνων λόγω της διαφορετικής εμπειρίας των υπαλλήλων και του πλήθους των φορέων που συμμετείχαν στην έρευνα.

Ένα γενικό συμπέρασμα από τα ανωτέρω είναι ότι κάποιοι κίνδυνοι ενώ είναι εξαιρετικά σοβαροί και η εμφάνισή τους θα έθετε σε μεγάλο κίνδυνο την επιτυχία της προμήθειας, λόγω της εφαρμογής της νομοθεσίας και του ρόλου της ΕΑΔΗΣΥ αλλά και της εμπειρίας του προσωπικού που ασχολείται, η πιθανότητα εμφάνισης τους είναι πολύ μικρή, συμπαρασύροντας τη διακινδύνευση σε χαμηλότερο επίπεδο κρισιμότητας.

Από το ερωτηματολόγιο εξήχθησαν και άλλα γενικά συμπεράσματα όπως:

- το υψηλό επίπεδο κατάρτισης και εμπειρίας των εμπλεκόμενων υπαλλήλων,
- η ανάγκη για επιμόρφωση η οποία δεν πραγματοποιείται συστηματικά,
- η επιβεβαίωση των στατιστικών σχετικά με τις συνηθέστερες διαγωνιστικές διαδικασίες



- η έλλειψη προσωπικού, το νομικό πλαίσιο και η πολυπλοκότητα των διαδικασιών συμβάλλουν ως κρίσιμοι παράγοντες στην καθυστέρηση των διαγωνιστικών διαδικασιών.
- η Α' φάση του Σχεδιασμού και της Προετοιμασίας ως η κρίσιμότερη για την επιτυχία της προμήθειας

Είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι οι συνέπειες για την προμήθεια πέρα από την αποτυχία υλοποίησης της, μπορεί να αφορούν και στο κύρος και στην αξιοπιστία του φορέα απέναντι στην αγορά και στους ελεγκτικούς μηχανισμούς.

Τα αποτελέσματα είναι δυνατόν να αξιοποιηθούν από τους υπαλλήλους που ασχολούνται με προμήθειες καθώς γνωρίζοντας εκ των προτέρων τους σημαντικότερους κινδύνους, είναι σε θέση να πράξουν εγκαίρως κατάλληλα, για τον μετριασμό ή και την εξάλειψη του κινδύνου. Επιπλέον οι διοικήσεις των φορέων του Δημοσίου, θα μπορούν να λάβουν μέτρα ελαχιστοποίησης των κινδύνων αυτών έχοντας κατ' αυτόν τον τρόπο θετικό αντίκτυπο στην υλοποίηση των στρατηγικών τους στόχων. Τέλος θεσμικά όργανα δύναται να αξιοποιήσουν τα στοιχεία αυτά καθώς πρόκειται για πρωτογενή στοιχεία από πληθώρα φορέων του δημοσίου και να δημιουργηθεί ένα ολοκληρωμένο μητρώο κινδύνων με μέτρα αντιμετώπισής τους οριζόντια για όλους τους φορείς ή ακόμα και νομοθετικές παρεμβάσεις για την εξασφάλιση της επιτυχίας των δημόσιων προμηθειών.

#### Αδυναμίες και μελλοντικές συστάσεις

Στην παρούσα μελέτη δεν χρησιμοποιήθηκε η μελέτη αστοχίας FMEA παρότι περιγράφηκε στο κεφάλαιο 3, καθώς δεν συμπεριλήφθηκε στην βαθμολόγηση των κινδύνων και ο παράγοντας D (δυνατότητα εντοπισμού), που απαιτείται στο συγκεκριμένο εργαλείο. Η παρούσα μελέτη θα μπορούσε να αποτελέσει τη βάση για τη χρήση τόσο του εργαλείου της FMEA όσο και άλλων τεχνικών που περιγράφονται στο πρότυπο σχετικά με τις τεχνικές αξιολόγησης της διακινδύνευσης. Επιπρόσθετα, καθώς οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν ένα τεράστιο πεδίο, θα μπορούσε η μελέτη διακινδύνευσης να εφαρμοστεί ανά τύπο σύμβασης, χωριστά για προμήθειες αγαθών, υπηρεσίες και έργα, καθώς και ανά τομέα όπως για παράδειγμα υγεία, πληροφορική, κατασκευές. Αυτό θα εξασφαλίσει εμπεριστατωμένα αποτελέσματα που θα βοηθήσουν στη λήψη μέτρων για την επίτευξη των στόχων της εθνικής στρατηγικής, για τις δημόσιες συμβάσεις.

## Βιβλιογραφία

### Ξένη Βιβλιογραφία

Akkiyat, I., & Souissi, N. (2019). Modelling risk management process according to ISO standard. *International Journal of Recent Technology and Engineering*, 8(2), 5830–5835.

Bart Lenderink, Johannes I. M. Halman, André G. Dorée (2022). Procurement and innovation risk management: How a public client managed to realize a radical green innovation in a civil engineering project, *Journal of Purchasing and Supply Management*.

Cagliano A.C., Grimaldi S. & Rafele C. (2015) ‘‘Choosing project risk management techniques. A theoretical framework’’, *Journal of Risk Research*, 18:2, 232-248

Cooper, D.F., Grey, S., Raymond, G. and Walker, P. (2005) *Project Risk Management Guidelines: Managing Risk in Large Projects and Complex Procurements*. John Wiley & Sons, Ltd., England, 384.

Cox L. A., (2008), ‘‘What's Wrong with Risk Matrices?’’ *Risk Analysis*, Vol. 28, No. 2

Duijm N. J., (2015), ‘‘Recommendations on the use and design of risk matrices’’ *Safety Science*, Volume 76, Pages 21-31.

Fazekas M. & Kocsis G. (2017). Uncovering High-Level Corruption: Cross-Nation Objective Corruption Risk Indicators Using Public Procurement Data. *B. J. Pol. S*

Ferwerda et al. (2017). Corruption in Public Procurement: Finding the Right Indicators, *European Journal in Criminal Policy and research*, 23:245-267.

Franceschini, F., Galetto, M., (2010). A new approach for evaluation of risk priorities of failure modes in FMEA, *International Journal of Production Research*, 39:13, pp. 2991-3002.

Francis, J., Johnson, M., Robertson, C., Glidewell, L., Entwistle, V., Eccles, M. and

Habibie M.H., Basuki B. (2019), ‘‘Risk- based thinking on calibration and testing laboratory: Current challenge in transition period’’, *IOP Conference Series: Materials Science and Engineering*, 673(1),012075.

Hennink M. et al. (2020). *Qualitative Research Methods*. Second Edition. SAGE Publications.

- Lalonde, C & Boiral, O. (2012) « Managing risks through ISO 31000: A critical analysis », Risk Management, 14 (4): 272-300.
- Levine E.S., (2012), “Improving risk matrices: the advantages of logarithmically scaled axes”, Journal of Risk Research ,15 (2), pp. 209.
- Manea L. I. et al., (2010). Risk Management in Public Procurement Process. Studies and Scientific Researches, Economic Edition, No. 15.
- McCue, C.P., Prier, E. and Swanson, D. (2015), "Five dilemmas in public procurement", Journal of Public Procurement, Vol. 15 No. 2, pp. 177-207.
- Myeza, L., Nkhi, N. and Maroun, W. (2021), "Risk management factors contributing to transgressions in the procurement practices in South African SOEs", Journal of Accounting in Emerging Economies, Vol. 11 No. 5, pp. 735-751.
- Olechowski et al. (2016). The professionalization of risk management: What role can the ISO 31000 risk management principles play? International Journal of Project Management 34, 1568-1578.
- Remzi, A., & Vladi, B., (2017). Risk management in Public Sector: A Literature Review. European Journal of Multidisciplinary Studies, Volume 2, Issue 2, May-August 2017.
- Rönnbäck, Å. (2012), "Quality in the public procurement process", The TQM Journal, Vol. 24 No. 5, pp. 447-460.
- Thomas, Philip & Bratvold, Reidar & Bickel, J.. (2013). The Risk of Using Risk Matrices. SPE Economics & Management. 6. 10.2118/166269-MS.

### Πρότυπα και Θεσμικά

- IEC 60812 (2006). Analysis techniques for system reliability – Procedure for failure mode and effects analysis (FMEA)
- ISO/IEC 31010 (2019), Risk management - Risk assessment techniques
- ISO 31000 (2018), Risk Management – Guidelines
- ΕΛΟΤ ISO ΟΔΗΓΟΣ 73:2014. Διαχείριση της διακινδύνευσης –. Λεξιλόγιο

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018), "Εγγραφο Καθοδήγησης για Επαγγελματίες", Ανακτήθηκε από: <https://doi.org/10.2776/461701>

National Audit Office, UK (2000). Supporting innovation: Managing risk in government departments. Report by the Comptroller and Auditor General, National Audit Office, UK. Available at: <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20170207052351https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2000/08/9900864.pdf>.

OECD (2023), "Managing risks in the public procurement of goods, services and infrastructure", Ανακτήθηκε από: [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org)

OECD (2022), "Integrating responsible business conduct in public procurement supply chains: Economic benefits to governments", OECD Public Governance Policy Papers, No. 14, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c5350587-en>.

OECD (2020), Public procurement and infrastructure governance: Initial policy responses to the coronavirus (Covid-19) crisis, OECD Publishing, [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135\\_135391-eb6wiwbrmn](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135_135391-eb6wiwbrmn)

OECD (2019), "Managing risks in public procurement", in Government at a Glance 2019, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/8f1daa80-en>

OECD (2016), Checklist for Supporting the Implementation of OECD Recommendation of the Council on Public Procurement, <https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/checklist-implementation-oecd-recommendation.pdf>

OECD (2015), Recommendation of the Council on Public Procurement, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0411>

OECD, HAICOP (2020), Guide de management des risques dans les marchés publics en Tunisie, OECD, <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/Guide-de-management-des-risques-dans-les-marches-publics-en-Tunisie-comp>

### Ελληνική Βιβλιογραφία

Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)»/21-07-2016

Έκθεση Παρακολούθησης του Συστήματος των Δημοσίων Συμβάσεων Περιόδου 2018 – 2020, Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, Ιανουάριος 2022

Βλαχοπαναγιώτη Σ., (2023), "Διαχείριση ποιότητας και ανάλυση κινδύνου σε εταιρεία παροχής τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών", ΕΑΠ

Γιαννακόπουλος Κ., Η αδιαφάνεια που απαιτεί ο αποτελεσματικός ανταγωνισμός στο κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, 2012

Δημακάκος Δ., (2023), "Εκτίμηση και διαχείριση διακινδύνευσης σε εξορυκτικές εταιρείες", ΕΑΠ

Καραμπέτσος Ε., (2018), ‘‘ Ανάλυση Παραγόντων Κινδύνου Βάσει Διεθνών Προτύπων και Τεχνικών Ελέγχου Ποιότητας Ανασκόπηση και Αξιολόγηση Προτύπου 17025:2017’’, ΕΑΠ

Μαΐδου Ε., (2021), "Αξιολόγηση Διακινδύνευσης και Ευκαιριών με χρήση δεικτών ποιότητας. Μελέτη περίπτωσης σε Διαπιστευμένο Εργαστήριο Δοκιμών κατά ISO/IEC 17025", ΕΑΠ

Μελέτη Μ/11/2021: «Αξιολόγηση της εφαρμογής του ν. 4412/2016 περί δημοσίων συμβάσεων, έργων και προμηθειών από τις αναθέτουσες αρχές (υπηρεσίες του δημοσίου και ευρύτερου δημοσίου τομέα) και του βαθμού εξοικείωσης του αρμόδιου προσωπικού με τις προβλεπόμενες από το νόμο διαδικασίες», Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, ΕΚΔΔΑ 2022. (<https://dr.ekdd.gr>)

Ράικος Δ., Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα, 2017

Σαριδάκης, «Διαχείριση διακινδύνευσης και επικοινωνία», 2012 Ανακτήθηκε από: [http://193.218.125.20/2012\\_12\\_ixs\\_RISK.pdf](http://193.218.125.20/2012_12_ixs_RISK.pdf)

Paraskeva S., (2022), "Risk management in public procurement", ΕΑΠ

#### Διαδικτυακοί Τόποι

[www.eaadhsy.gr](http://www.eaadhsy.gr)

[www.hellenicparliament.gr](http://www.hellenicparliament.gr)

[www.eca.europa.gr](http://www.eca.europa.gr)

[www.commission.europa.eu](http://www.commission.europa.eu)

[www.eprocurement.gov.gr](http://www.eprocurement.gov.gr)

[www.diavgeia.gr](http://www.diavgeia.gr)

[www.ekdda.gr](http://www.ekdda.gr)

[www.elsyn.gr](http://www.elsyn.gr)

[www.oecd.org](http://www.oecd.org)

## Παράρτημα Α: «Ερωτηματολόγιο συλλογής δεδομένων»

### ΜΕΛΕΤΗ ΔΙΑΚΙΝΔΥΝΕΥΣΗΣ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΠΡΟΜΗΘΕΙΕΣ ΕΙΔΩΝ ΚΑΙ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

Ονομάζομαι Ελισάβετ Βραχάτη και εργάζομαι στο Γενικό Χημείο του Κράτους.  
Στα πλαίσια του μεταπτυχιακού προγράμματος "Διαχείριση και Τεχνολογία Ποιότητας",  
εκπονώ διπλωματική εργασία με τίτλο: «Μελέτη Διακινδύνευσης στις Δημόσιες  
Συμβάσεις Προμηθειών και Υπηρεσιών».

Παρακαλώ να αφιερώσετε περίπου δεκαπέντε λεπτά προκειμένου να συμπληρώσετε  
αυτό το σύντομο ερωτηματολόγιο.

Τα προσωπικά σας στοιχεία δεν αποτελούν αντικείμενο της έρευνας και δεν ζητούνται  
σε κανένα πεδίο.

Οι απαντήσεις σας θα χρησιμοποιηθούν αποκλειστικά και μόνο για τους σκοπούς της  
παρούσας μελέτης.

email επικοινωνίας: elvrahati@gmail.com

elvrahati@gmail.com Εναλλαγή λογαριασμού



 Δεν κοινοποιήθηκε

\* Υποδεικνύει απαιτούμενη ερώτηση

Φύλο \*

☐ Άνδρας

☐ Γυναίκα

Ηλικία \*

☐ ≤30 ετών

☐ >30 ετών και ≤45 ετών

☐ >45 ετών και ≤60 ετών

☐ >60 ετών



Επίπεδο σπουδών \*

- ☐ Δευτεροβάθμια εκπαίδευση
- ☐ Τριτοβάθμια εκπαίδευση / ΤΕΙ
- ☐ Μεταπτυχιακός Τίτλος
- ☐ ΕΣΔΔΑ / Διδακτορικός Τίτλος
- ☐ Άλλο:

Ενασχόληση / εμπειρία στο αντικείμενο των δημόσιων προμηθειών \*

- ☐ λιγότερο από 2 έτη
- ☐ από 2 έτη έως 5 έτη
- ☐ από 5 έτη έως 10 έτη
- ☐ περισσότερα από 10 έτη

Ο φορέας στον οποίο εργάζεστε είναι διαπιστευμένος κατά ISO 9001 στον τομέα \*  
των προμηθειών;

- ☐ Ναι
- ☐ Όχι
- ☐ Δεν ξέρω / Δεν απαντώ





Πόσο συχνά πραγματοποιείται εκπαίδευση / επιμόρφωση του προσωπικού σε θέματα προμηθειών στον φορέα σας \*

- ☐ 1 φορά κατ' έτος
- ☐ 1 φορά το εξάμηνο
- ☐ Δεν πραγματοποιείται
- ☐ Άλλο:

Σημειώστε με ποιες από τις παρακάτω διαγωνιστικές διαδικασίες έχετε ασχοληθεί \*

- ☐ Προμήθεια ήσσονος αξίας
- ☐ Απ' ευθείας ανάθεση
- ☐ Ανοιχτός διαγωνισμός κάτω των ορίων
- ☐ Ανοιχτός διαγωνισμός άνω των ορίων
- ☐ Ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση
- ☐ Συμφωνία πλαίσιο
- ☐ Συμβάσεις καινοτομίας
- ☐ Άλλο:



Σημειώστε κατ' εκτίμηση τον χρόνο ολοκλήρωσης κάθε διαγωνιστικής διαδικασίας \*  
στον φορέα σας. (Από την ανάληψη πίστωσης έως την υπογραφή της Σύμβασης)

	1-3 μήνες	3-6 μήνες	6-12 μήνες	περισσότερο από 12 μήνες
Απ' ευθείας ανάθεση	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ανοιχτός Διαγωνισμός κάτω των ορίων	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ανοιχτός Διαγωνισμός άνω των ορίων	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Βαθμολογήστε τους παρακάτω πιθανούς λόγους καθυστέρησης των διαδικασιών \*  
προμήθειας ειδών και υπηρεσιών

	Διαφωνώ απόλυτα	Διαφωνώ αρκετά	Ούτε διαφωνώ / ούτε συμφωνώ	Συμφωνώ αρκετά	Συμφωνά απόλυτα
Έλλειψη προσωπικού	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Αδυναμία πληροφοριακών συστημάτων	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Νομικό πλαίσιο	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Εξωγενείς Παράγοντες / ανωτέρα βία	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Πολυπλοκότητα αντικειμένου	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Επόμενο

Εκκαθάριση φόρμ



Μην υποβάλετε ποτέ κωδικούς πρόσβασης μέσω των Φορμών Google.



## ΜΕΛΕΤΗ ΔΙΑΚΙΝΔΥΝΕΥΣΗΣ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΠΡΟΜΗΘΕΙΕΣ ΕΙΔΩΝ ΚΑΙ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

elvrahati@gmail.com Εναλλαγή λογαριασμού



 Δεν κοινοποιήθηκε

\* Υποδεικνύει απαιτούμενη ερώτηση

### Αξιολόγηση Κινδύνων ανά φάση της διαγωνιστικής διαδικασίας

Στην παρούσα ενότητα η διαγωνιστική διαδικασία ανεξαρτήτως είδους χωρίζεται σε τρεις φάσεις.

Στην Α' φάση (προπαρασκευαστική) περιλαμβάνονται ο προσδιορισμός των αναγκών, ο προγραμματισμός, η έρευνα αγοράς, οι τεχνικές προδιαγραφές, ο σχεδιασμός των προμηθειών και η σύνταξη των τευχών δημοπράτησης.

Στην Β' φάση (κυρίως διαγωνιστική διαδικασία) περιλαμβάνονται η δημοσίευση της προκήρυξης, οι διευκρινίσεις, το άνοιγμα του διαγωνισμού, η αξιολόγηση, η έκδοση των αποφάσεων και η υπογραφή των Συμβάσεων.

Στην Γ' φάση (μετά την ανάθεση) περιλαμβάνονται η εκτέλεση και παρακολούθηση της Σύμβασης, οι τροποποιήσεις - παρατάσεις και η τιμολόγηση και πληρωμή.

Σε κάθε φάση καλείστε να βαθμολογήσετε τη σοβαρότητα και τη συχνότητα κάθε κινδύνου από αυτούς που δίνονται καθώς και να προσθέσετε κάποιον αν θεωρείτε ότι δεν έχει προβλεφθεί.



Αξιολόγηση σοβαρότητας κινδύνων Α' φάσης

\*

Βαθμολόγηση:

1 (Ασήμαντη): Αμελητέα απειλή για τη διαδικασία

2 (Μικρή): Μικρής σημασίας απειλή - μπορεί να αντιμετωπιστεί εύκολα από τους χειριστές

3 (Οριακή): Μέτρια επίδραση στη διαδικασία - μικρές καθυστερήσεις

4 (Σημαντική): Σημαντική επίδραση στη διαδικασία - Μεγάλες καθυστερήσεις - πιθανότητα αποτυχίας

5 (Ακραία): Πολύ σοβαρή επίδραση - Αποτυχία διαδικασίας

	1	2	3	4	5
Ανεπάρκεια ή καθυστερήσεις στον εντοπισμό αναγκών	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Έκτακτες ή μη προβλέψιμες ανάγκες	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Οι ανάγκες υπερβαίνουν τους διαθέσιμους πόρους	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ανεπαρκής/μη επικαιροποιημένη έρευνα αγοράς	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ασαφείς τεχνικές προδιαγραφές	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Αλλαγή του νομικού πλαισίου	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Πλημμέλειες στα τεύχη δημοπράτησης	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Τεύχη δημοπράτησης που περιορίζουν τον ανταγωνισμό	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Εξωγενείς παράγοντες / ανωτέρα βία	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Αξιολόγηση πιθανότητας κινδύνων Α' φάσης \*

Βαθμολόγηση:

1: Σχεδόν απίθανο γεγονός

2: Σπάνιο γεγονός

3: Πιθανό γεγονός

4: Αρκετά πιθανό γεγονός

5: Πολύ πιθανό γεγονός

	1	2	3	4	5
Ανεπάρκεια ή Καθυστερήσεις στον εντοπισμό αναγκών	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Έκτακτες ή μη προβλέψιμες ανάγκες	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Οι ανάγκες υπερβαίνουν τους διαθέσιμους πόρους	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ανεπαρκής/μη επικαιροποιημένη έρευνα αγοράς	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ασαφείς τεχνικές προδιαγραφές	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Αλλαγή του νομικού πλαισίου	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Πλημμέλειες στα τεύχη δημοπράτησης	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Τεύχη δημοπράτησης που περιορίζουν τον ανταγωνισμό	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Εξωγενείς παράγοντες / ανωτέρα βία	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



Αξιολόγηση σοβαρότητας κινδύνων Β' φάσης ( περιλαμβάνονται η δημοσίευση της προκήρυξης, οι διευκρινίσεις, το άνοιγμα του διαγωνισμού, η αξιολόγηση, η έκδοση των αποφάσεων και η υπογραφή των Συμβάσεων.) \*

Βαθμολόγηση:

1 (Ασήμαντη): Αμελητέα απειλή για τη διαδικασία

2 (Μικρή): Μικρής σημασίας απειλή - μπορεί να αντιμετωπιστεί εύκολα από τους χειριστές

3 (Οριακή): Μέτρια επίδραση στη διαδικασία - μικρές καθυστερήσεις

4 (Σημαντική): Σημαντική επίδραση στη διαδικασία - Μεγάλες καθυστερήσεις - πιθανότητα αποτυχίας

5 (Ακραία): Πολύ σοβαρή επίδραση - Αποτυχία διαδικασίας

	1	2	3	4	5
Ελλιπής δημοσιότητα διαγωνιστικής διαδικασίας	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Απουσία προσφορών	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Απόρριψη όλων των προσφορών	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Αδυναμία πληροφοριακών συστημάτων / πλατφορμών	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Προβλήματα κυβερνοασφάλειας	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ελλιπής/ λανθασμένη προσκόμιση δικαιολογητικών προμηθευτών	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Καθυστερήσεις Επιτροπών	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Αλλαγή του νομικού πλαισίου	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Εξωγενείς παράγοντες / ανωτέρα βία	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Αξιολόγηση πιθανότητας κινδύνων Β' φάσης \*

Βαθμολόγηση:

1: Σχεδόν απίθανο γεγονός

2: Σπάνιο γεγονός

3: Πιθανό γεγονός

4: Αρκετά πιθανό γεγονός

5: Πολύ πιθανό γεγονός

	1	2	3	4	5
Ελλιπής δημοσιότητα διαγωνιστικής διαδικασίας	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Απουσία προσφορών	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Απόρριψη όλων των προσφορών	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Αδυναμία πληροφοριακών συστημάτων / πλατφορμών	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Προβλήματα κυβερνοασφάλειας	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ελλιπής/ λανθασμένη προσκόμιση δικαιολογητικών προμηθευτών	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Καθυστερήσεις Επιτροπών	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Αλλαγή του νομικού πλαισίου	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Εξωγενείς παράγοντες / ανωτέρα βία	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>





Αξιολόγηση σοβαρότητας κινδύνων Γ' φάσης ( περιλαμβάνονται η εκτέλεση και παρακολούθηση της Σύμβασης, οι τροποποιήσεις - παρατάσεις και η τιμολόγηση και πληρωμή.) \*

Βαθμολόγηση:

1 (Ασήμαντη): Αμελητέα απειλή για τη διαδικασία

2 (Μικρή): Μικρής σημασίας απειλή - μπορεί να αντιμετωπιστεί εύκολα από τους χειριστές

3 (Οριακή): Μέτρια επίδραση στη διαδικασία - μικρές καθυστερήσεις

4 (Σημαντική): Σημαντική επίδραση στη διαδικασία - Μεγάλες καθυστερήσεις - πιθανότητα αποτυχίας

5 (Ακραία): Πολύ σοβαρή επίδραση - Αποτυχία διαδικασίας

	1	2	3	4	5
Μη τήρηση του συμβατικού χρόνου παράδοσης	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Μη υλοποίηση συμβατικών υποχρεώσεων του Αναδόχου	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Αδυναμία παρακολούθησης της Σύμβασης από τον φορέα	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Απουσία ή πλημμέλειες στα παραστατικά παραλαβής	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Καθυστερήση ποιοτικής και ποσοτικής παραλαβής του αντικειμένου της σύμβασης	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Απουσία ή πλημμέλειες στα παραστατικά πληρωμής	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Αλλαγές στο νομικό πλαίσιο	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



Αδυναμία  
πληροφοριακών  
συστημάτων /  
πλατφορμών



Εξωγενείς  
παράγοντες /  
ανωτέρα βία  
ανωτέρα ρα



Αξιολόγηση πιθανότητας κινδύνων Γ' φάσης \*

Βαθμολόγηση:

1: Σχεδόν απίθανο γεγονός

2: Σπάνιο γεγονός

3: Πιθανό γεγονός

4: Αρκετά πιθανό γεγονός

5: Πολύ πιθανό γεγονός

	1	2	3	4	5
Μη τήρηση του συμβατικού χρόνου παράδοσης	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Μη υλοποίηση συμβατικών υποχρεώσεων του Αναδόχου	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Αδυναμία παρακολούθησης της Σύμβασης από τον φορέα	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Απουσία ή πλημμέλειες στα παραστατικά παραλαβής	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Καθυστερήρηση ποιοτικής και ποσοτικής παραλαβής του αντικειμένου της σύμβασης	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Απουσία ή πλημμέλειες στα παραστατικά πληρωμής	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Αλλαγές στο νομικό πλαίσιο	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Αδυναμία πληροφοριακών συστημάτων / πλατφορμών	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Εξωγενείς  
παράγοντες /  
ανωτέρα βία  
παράγοντες /  
ανωτέρα βία

☐ ☐ ☐ ☐ ☐

Σε περίπτωση που εντοπίζετε κι άλλον κίνδυνο παρακαλώ να τον αναφέρετε και να τον βαθμολογήσετε ως προς τη σοβαρότητα και την πιθανότητα

Η απάντησή σας

Κατά τη γνώμη σας, ποια φάση του κύκλου ζωής μιας προμήθειας είναι  
υψηλότερου κινδύνου \*

1: Περισσότερο σημαντική

2: Μέτρια σημαντική

3: Λιγότερο σημαντική

Μπορείτε να χρησιμοποιήσετε μία φορά την κάθε απάντηση.

	1	2	3
A φάση	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
B φάση	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Γ φάση	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Ευχαριστώ πολύ για τον χρόνο σας!

[Πίσω](#)

[Υποβολή](#)

[Εκκαθάριση φόρμας](#)

Μην υποβάλετε ποτέ κωδικούς πρόσβασης μέσω των Φορμών Google.

Αυτό το περιεχόμενο δεν έχει δημιουργηθεί και δεν έχει εγκριθεί από την Google. [Αναφορά κακής χρήσης](#) - [Όροι Παροχής Υπηρεσιών](#) - [Πολιτική απορρήτου](#)



Google Φόρμες



**Υπεύθυνη Δήλωση Συγγραφέα:**

Δηλώνω ρητά ότι, σύμφωνα με το άρθρο 8 του Ν.1599/1986, η παρούσα εργασία αποτελεί αποκλειστικά προϊόν προσωπικής μου εργασίας, δεν προσβάλλει κάθε μορφής δικαιώματα διανοητικής ιδιοκτησίας, προσωπικότητας και προσωπικών δεδομένων τρίτων, δεν περιέχει έργα/εισφορές τρίτων για τα οποία απαιτείται άδεια των δημιουργών/δικαιούχων και δεν είναι προϊόν μερικής ή ολικής αντιγραφής, οι πηγές δε που χρησιμοποιήθηκαν περιορίζονται στις βιβλιογραφικές αναφορές και μόνον και πληρούν τους κανόνες της επιστημονικής παράθεσης.