



Σχολή Κοινωνικών Επιστημών
Κοινωνική και Αλληλέγγυα Οικονομία

Διπλωματική Εργασία

Δημόσιες συμβάσεις κοινωνικής αναφοράς στην Ευρώπη και την
Ελλάδα. Συγκριτική ανάλυση μελετών περίπτωσης.

Ευδοκία Γκιζδημίδου

Επιβλέπουσα καθηγήτρια: Σοφία Αδάμ

Πάτρα, Φεβρουάριος 2025

Η παρούσα εργασία αποτελεί πνευματική ιδιοκτησία της φοιτήτριας Ευδοκίας Γκιζδημίδου («συγγραφέας/δημιουργός») που την εκπόνησε. Στο πλαίσιο της πολιτικής ανοικτής πρόσβασης η 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. Η συγγραφέας/δημιουργός διατηρεί το σύνολο των ηθικών και περιουσιακών του δικαιωμάτων.



Δημόσιες συμβάσεις κοινωνικής αναφοράς στην Ευρώπη και την
Ελλάδα. Συγκριτική ανάλυση μελετών περίπτωσης.

Ευδοκία Γκιζδημίδου

Επιτροπή Επίβλεψης Διπλωματικής Εργασίας

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια:

Σοφία Αδάμ

Καθηγήτρια – Σύμβουλος ΕΑΠ

Συν-Επιβλέπουσα Καθηγήτρια:

Ιφιγένεια Δουβίτσα

Καθηγήτρια – Σύμβουλος ΕΑΠ

Πάτρα, Φεβρουάριος 2025

«Ευχαριστώ θερμά την επιβλέπουσα καθηγήτριά μου κα Σοφία Αδάμ για την πολύτιμη καθοδήγηση και τις χρήσιμες συμβουλές κατά τη διάρκεια εκπόνησης της διπλωματικής εργασίας μου. Επίσης, θα ήθελα να εκφράσω την ευγνωμοσύνη μου στον σύντροφό μου και στην οικογένειά μου για την αμέριστη στήριξη που μου παρείχαν κατά τη διάρκεια των μεταπτυχιακών μου σπουδών.»

Περίληψη

Η παρούσα διπλωματική εργασία μελετά την ευρωπαϊκή και την ελληνική νομοθεσία για τις δημόσιες συμβάσεις κοινωνικής αναφοράς και την εφαρμογή της στην πράξη μέσα από την εξέταση εννέα μελετών περίπτωσης από κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι δημόσιες συμβάσεις έχουν εξελιχθεί σε σημαντικό εργαλείο δημόσιας πολιτικής και έχουν τη δύναμη να αυξήσουν το κοινωνικό κεφάλαιο, επιτυγχάνοντας κοινωνικούς και περιβαλλοντικούς στόχους. Εξετάζεται, παράλληλα, και ο βαθμός αποκέντρωσης των εξεταζόμενων χωρών και ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης στις δημόσιες συμβάσεις κοινωνικής αναφοράς. Τέλος, προτείνονται μέτρα περαιτέρω προώθησης των φορέων Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας μέσα από τις δημόσιες συμβάσεις κοινωνικής αναφοράς.

Λέξεις – Κλειδιά

Δημόσιες συμβάσεις, Δημόσιες συμβάσεις κοινωνικής αναφοράς, Κοινωνική και αλληλέγγυα οικονομία, Φορείς της κοινωνικής και αλληλέγγυας οικονομίας, Βαθμός αποκέντρωσης, Τοπική αυτοδιοίκηση

Socially responsible public procurement in Europe and in Greece. Comparative analysis of case studies.

Evdokia Gkizdimidou

Abstract

This thesis studies the European and the Greek legislation for socially responsible public procurement and its application in practice through the examination of nine case studies. Public procurement has evolved in an important policy tool and it has the potential to increase the social capital by achieving social and environmental goals. This thesis studies, also, the degree of decentralization of the examined countries and the role of local self-government in socially public procurement. Finally, measures are proposed to further promote social economy organizations through socially responsible public procurement.

Keywords

Public procurement, Socially responsible public procurement, Social economy, Social economy organizations, Degree of decentralization, Local self-government

Περιεχόμενα

Περίληψη.....	v
Abstract	vi
Περιεχόμενα	vii
Κατάλογος Πινάκων	viii
Συντομογραφίες & Ακρωνύμια.....	ix
1. Εισαγωγή.....	1
2. Ευρωπαϊκή και ελληνική νομοθεσία για τις δημόσιες συμβάσεις σε σχέση με την Κοινωνική και Αλληλεγγύη Οικονομία	3
2.1 Οδηγία 2014/24/ΕΕ	4
2.2 Νόμος 4412/2016	8
2.3 Σύγκριση της οδηγίας 2014/24/ΕΕ με τον νόμο 4412/2016	13
3. Βαθμός αποκέντρωσης των εξεταζόμενων χωρών	17
3.1 Σουηδία	20
3.2 Ισπανία	21
3.3 Βέλγιο.....	21
3.4 Πολωνία	22
3.5 Τσεχία.....	24
3.6 Ιταλία.....	24
3.7 Ουγγαρία	26
3.8 Ελλάδα	26
3.9 Μάλτα.....	28
3.10 Σύγκριση του δείκτη αποκέντρωσης των εξεταζόμενων χωρών	28
4. Μεθοδολογία.....	31
5. Εφαρμογές άρθρων της οδηγίας 2014/24/ΕΕ με σκοπό την προώθηση των φορέων Κ.ΑΛ.Ο.	33
5.1 Σουηδία	34
5.2 Ισπανία	35
5.3 Βέλγιο.....	36
5.4 Πολωνία	37
5.5 Τσεχία.....	38
5.6 Ιταλία.....	38
5.7 Ουγγαρία	39
5.8 Ελλάδα	40
5.9 Μάλτα.....	41
5.10 Συμπεράσματα	41
6. Συμπεράσματα	45
7. Προτάσεις για την περαιτέρω προώθηση των φορέων Κ.ΑΛ.Ο. μέσω των δημόσιων συμβάσεων στην Ελλάδα	50
Βιβλιογραφία.....	52

Κατάλογος Πινάκων

Πίνακας 2.1 Σύγκριση οδηγίας 2014/24/ΕΕ με τον νόμο 4412/2016	14
Πίνακας 2.2 Σύγκριση κατώτατων ποσών εφαρμογής της οδηγίας 2014/24/ΕΕ και του νόμου 4412/2016.....	14
Πίνακας 3.1 Σύγκριση του δείκτη αποκέντρωσης των εξεταζόμενων χωρών.....	29
Πίνακας 6.1 Παρουσίαση των βασικών στοιχείων των μελετών περίπτωσης του 5ου κεφαλαίου και του δείκτη συνολικής αποκέντρωσης των εξεταζόμενων χωρών.....	48

Συντομογραφίες & Ακρωνύμια

Α.Ε.Π.	Ακαθόριστο Εγγώριο Προϊόν
Ε.Ε.	Ευρωπαϊκή Ένωση
Ε.Ο.Π.Υ.Υ.	Εθνικός Οργανισμός Παροχής Υπηρεσιών Υγείας
Κ.Α.Λ.Ο.	Κοινωνική και Αλληλέγγυα Οικονομία
ΚΟΙΝ.Σ.ΕΠ.	Κοινωνικές Συνεταιριστικές Επιχειρήσεις
ΚΟΙ.Σ.Π.Ε.	Κοινωνικοί Συνεταιρισμοί Περιορισμένης Ευθύνης
ΜΜΕ	Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
Ο.Τ.Α.	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ESTAR	Ente di Supporto Tecnico Amministrativo Regionale

1. Εισαγωγή

Τα τελευταία χρόνια, ο δημόσιος τομέας έχει εξελιχθεί σε σημαντική αγοραστική δύναμη και η Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.) και οι κυβερνήσεις των κρατών μελών χρησιμοποιούν όλο και περισσότερο δημόσιες συμβάσεις κοινωνικής αναφοράς. Στόχος της παρούσας διπλωματικής εργασίας είναι να δείξει ότι οι δημόσιες συμβάσεις μπορούν να χρησιμοποιηθούν με ποικίλους τρόπους για την επίτευξη κοινωνικών στόχων και για την προώθηση των φορέων της Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας (Κ.ΑΛ.Ο.) και τα αποτελέσματα εξαρτώνται από πολλούς παράγοντες, ένας από τους οποίους είναι ο βαθμός της αποκέντρωσης. Τα ερευνητικά ερωτήματα που εξετάζονται είναι, αρχικά, πως η πρόσφατη νομοθεσία για τις δημόσιες συμβάσεις συνδέεται με την Κ.ΑΛ.Ο. και πως μπορούν να προωθηθούν οι φορείς Κ.ΑΛ.Ο. μέσα από τις δημόσιες συμβάσεις. Κατά δεύτερον, εξετάζεται πως επιδρά ο βαθμός αποκέντρωσης του κράτους και ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης στην εφαρμογή της νομοθεσίας για τις δημόσιες συμβάσεις κοινωνικής αναφοράς. Τέλος, εξετάζεται ποιες είναι οι υποστηρικτικές δράσεις που θα μπορούσε η Ελλάδα να εφαρμόσει για να αυξήσει τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων μέσω των οποίων προωθούνται οι φορείς Κ.ΑΛ.Ο..

Ειδικότερα, στο δεύτερο κεφάλαιο θα εξεταστεί η ευρωπαϊκή νομοθεσία για τις δημόσιες συμβάσεις και συγκεκριμένα η οδηγία 2014/24/ΕΕ. Θα παρουσιαστούν ορισμένα από τα άρθρα της οδηγίας 2014/24/ΕΕ και κυρίως τα άρθρα που μπορούν να χρησιμοποιηθούν στις δημόσιες συμβάσεις κοινωνικής αναφοράς. Στη συνέχεια, θα αναλυθούν τα αντίστοιχα άρθρα του ελληνικού νόμου 4412/2016, ο οποίος αποτελεί προσαρμογή της οδηγίας 2014/24/ΕΕ στην ελληνική νομοθεσία. Στην τελευταία ενότητα του κεφαλαίου, θα γίνει σύγκριση της οδηγίας 2014/24/ΕΕ με τον νόμο 4412/2016 και θα εξεταστεί ο βαθμός επιτυχούς ενσωμάτωσης της στην εθνική έννομη τάξη.

Στο τρίτο κεφάλαιο, εξετάζεται ο βαθμός αποκέντρωσης των χωρών από όπου προέρχονται οι μελέτες περίπτωσης που θα εξεταστούν στο πέμπτο κεφάλαιο. Αρχικά, γίνεται μία συνοπτική αναφορά στην έννοια της αποκέντρωσης. Στη συνέχεια, παρουσιάζεται το σύστημα διακυβέρνησής, ο τρόπος οργάνωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης και ο βαθμός αποκέντρωσης των εξεταζόμενων χωρών.

Διπλωματική Εργασία

Τέλος, παρουσιάζονται συγκεντρωτικά οι δείκτες αποκέντρωσης των εξεταζόμενων χωρών και εξάγονται κάποια συμπεράσματα.

Στο τέταρτο κεφάλαιο, παρουσιάζεται η μεθοδολογία που ακολουθείται στην εργασία και τα κριτήρια σύμφωνα με τα οποία έγινε η επιλογή των μελετών περίπτωσης που εξετάζονται στο επόμενο κεφάλαιο.

Στο πέμπτο κεφάλαιο, θα εξεταστούν εννέα μελέτες περίπτωσης από διάφορα κράτη μέλη της Ε.Ε.. Οι μελέτες περίπτωσης προέρχονται από δύο μελέτες της Ε.Ε.: τη μελέτη «Αγοράζοντας για κοινωνικό αντίκτυπο: καλές πρακτικές από τις χώρες της Ε.Ε.» («Buying for social impact: good practice from around the EU») και τη μελέτη «Κάνοντας τις κοινωνικά υπεύθυνες δημόσιες συμβάσεις να λειτουργήσουν: 71 καλές πρακτικές» («Making socially responsible public procurement work: 71 good practice cases»). Η επιλογή των μελετών περίπτωσης έγινε με τα παρακάτω κριτήρια:

- Να λαμβάνουν χώρα σε διαφορετικά κράτη με σκοπό την εξέταση τυχόν διαφορών στη χρήση των κοινωνικά υπεύθυνων δημόσιων συμβάσεων ανά κράτος και κατά πόσο επηρεάζει ο βαθμός αποκέντρωσης την εφαρμογή της οδηγίας 2014/24/ΕΕ .
- Τα κράτη να είναι κράτη μέλη της Ε.Ε., ώστε η οδηγία 2014/24/ΕΕ να εφαρμόζεται στη νομοθεσία τους.
- Να γίνεται χρήση των ίδιων άρθρων της οδηγίας 2014/24/ΕΕ σε παραπάνω από μία μελέτες περίπτωσης, ώστε να μπορεί να εξεταστεί ο τρόπος εφαρμογής τους και τυχόν διαφορές στην εφαρμογή και στα αποτελέσματα χρήσης του συγκεκριμένου άρθρου.

Στην τελευταία ενότητα του κεφαλαίου, παρουσιάζονται τα συμπεράσματα που προκύπτουν από τις εξεταζόμενες μελέτες περίπτωσης.

Τέλος, στο έκτο κεφάλαιο παρουσιάζονται τα συμπεράσματα της εργασίας ενώ στο έβδομο κεφάλαιο προτείνονται κάποια μέτρα για την περαιτέρω προώθηση των φορέων Κ.Α.Λ.Ο. μέσω των δημόσιων συμβάσεων στην Ελλάδα.

2. Ευρωπαϊκή και ελληνική νομοθεσία για τις δημόσιες συμβάσεις σε σχέση με την Κοινωνική και Αλληλέγγυα Οικονομία

Σε αυτό το κεφάλαιο θα εξετάσουμε την ευρωπαϊκή και ελληνική νομοθεσία για τις δημόσιες συμβάσεις σε σχέση με την Κ.ΑΛ.Ο..

Αρχικά με τον όρο δημόσιες συμβάσεις ορίζονται οι συμβάσεις που συνάπτονται μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και μίας ή περισσότερων αναθετουσών αρχών και σκοπός τους είναι η εκτέλεση έργων, η προμήθεια προϊόντων ή η παροχή υπηρεσιών (Οδηγία 2014/24/ΕΕ, Άρθρο 2, παρ.5). Με τον όρο δημόσιες συμβάσεις κοινωνικής αναφοράς εννοούμε τις δημόσιες συμβάσεις που επιτυγχάνουν θετικά κοινωνικά αποτελέσματα, όπως είναι η κοινωνική και εργασιακή ένταξη, το ηθικό εμπόριο, η προσβασιμότητα, η τήρηση της εργατικής και κοινωνικής νομοθεσίας, ο σεβασμός στα ανθρώπινα δικαιώματα, η παροχή υψηλού επιπέδου κοινωνικών, υγειονομικών, εκπαιδευτικών και πολιτιστικών υπηρεσιών, η αξιοπρεπής εργασία κ.α. (ICLEI – Local Governments for Sustainability, 2021). Αυτά τα επιτυγχάνουν γιατί σε αντίθεση με τις παραδοσιακές δημόσιες συμβάσεις που κριτήριο ανάθεσης έχουν τη χαμηλότερη τιμή – καλύτερη ποιότητα, οι δημόσιες συμβάσεις κοινωνικής αναφοράς περιλαμβάνουν κοινωνικούς όρους/ δικλίδες. Στην Ευρώπη οι δημόσιες αρχές ξοδεύουν το 14% του Ακαθόριστου Εγχώριου Προϊόντος (Α.Ε.Π), καθιστώντας τες σημαντικούς επενδυτές με μεγάλη αγοραστική δύναμη και δυνατότητα να επιτύχουν σημαντικά κοινωνικά αποτελέσματα (Terpper, McLennan & Hirt, 2020). Για αυτό, οι κοινωνικές αναφορές στις δημόσιες συμβάσεις μπορούν να επιφέρουν σημαντικά οφέλη στην κοινωνία και να βελτιώσουν την ποιότητα ζωής.

Το 2014, η Ε.Ε. δημοσίευσε την οδηγία 2014/24/ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις, η οποία ρυθμίζει την ευρωπαϊκή αγορά δημόσιων συμβάσεων με βάση τις αρχές της ισότητας, της διαφάνειας και της μη διάκρισης μεταξύ των οικονομικών φορέων. Επίσης, καθιστά σαφές ότι οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να λάβουν υπόψη κοινωνικές πτυχές και να επιφέρουν κοινωνικά οφέλη. Τα κράτη μέλη έχουν ενσωματώσει την οδηγία 2014/24/ΕΕ στις κρατικές νομοθεσίες τους για τις δημόσιες συμβάσεις (ICLEI – Local Governments for Sustainability, 2021). Έτσι και η Ελλάδα

δημοσίευσε τον νόμο 4412 το 2016, ο οποίος αποτελεί προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας σε διατάξεις του ευρωπαϊκού κοινοβουλίου, στις οποίες συμπεριλαμβάνεται και η οδηγία 2014/24/ΕΕ (Νόμος 4412/2016, Άρθρο 1, παρ.1).

2.1 Οδηγία 2014/24/ΕΕ

Στη συνέχεια, θα δούμε ορισμένα από τα άρθρα της οδηγίας 2014/24/ΕΕ και κυρίως τα άρθρα που σχετίζονται με την Κ.ΑΛ.Ο. και μπορούν να συνεισφέρουν στην προώθηση των φορέων Κ.ΑΛ.Ο. μέσω των δημόσιων συμβάσεων.

Αρχικά, θα παραθέσουμε δύο ορισμούς για την άρτια κατανόηση των παρακάτω άρθρων.

- «Ως αναθέτουσες αρχές νοούνται το κράτος, οι περιφερειακές ή οι τοπικές αρχές, οι οργανισμοί δημόσιου δικαίου ή οι ενώσεις μιας ή περισσότερων από αυτές τις αρχές ή ενός ή περισσότερων από αυτούς τους οργανισμούς δημόσιου δικαίου» (Οδηγία 2014/24/ΕΕ, Άρθρο 2, παρ.1).
- «Ως οικονομικός φορέας νοείται κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή δημόσιος φορέας ή ομάδα αυτών των προσώπων και/ή φορέων, συμπεριλαμβανομένων των προσωρινών ενώσεων επιχειρήσεων, που προσφέρει την εκτέλεση εργασιών και/ή έργου, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών στην αγορά» (Οδηγία 2014/24/ΕΕ, Άρθρο 2, παρ.1).

Η οδηγία 2014/24/ΕΕ εφαρμόζεται σε προμήθειες με αξία ίση ή μεγαλύτερη από τα παρακάτω κατώτατα όρια:

- Για τις δημόσιες συμβάσεις έργων: 5.186.000€
- Για τις δημόσιες συμβάσεις αγαθών και υπηρεσιών και για τους διαγωνισμούς μελετών που ανατίθενται από κεντρικές κρατικές αρχές : 134.000€
- Για τις δημόσιες συμβάσεις αγαθών και υπηρεσιών και για τους διαγωνισμούς μελετών που ανατίθενται από μη κεντρικές αναθέτουσες αρχές : 207.000€
- Για τις δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών που αφορούν κοινωνικές και άλλες ειδικές υπηρεσίες: 750.000€ (Οδηγία 2014/24/ΕΕ, Άρθρο 4).

Στη συνέχεια βλέπουμε τις διαδικασίες που μπορούν να ακολουθήσουν οι αναθέτουσες αρχές για τη λήψη και την επιλογή της καταλληλότερης προσφοράς (Οδηγία 2014/24/ΕΕ, Άρθρο 26):

- Ανοικτές διαδικασίες: Μπορούν να υποβάλλουν προσφορά όλοι οι ενδιαφερόμενοι οικονομικοί φορείς (Οδηγία 2014/24/ΕΕ, Άρθρο 27, παρ.1).
- Κλειστές διαδικασίες: Μπορεί να υποβάλλει αίτηση συμμετοχής κάθε ενδιαφερόμενος οικονομικός φορέας (Οδηγία 2014/24/ΕΕ, Άρθρο 28, παρ.1) αλλά προσφορά μπορούν να υποβάλλουν μόνο όσοι οικονομικοί φορείς επιλεγθούν από την αναθέτουσα αρχή έπειτα από την αξιολόγηση της αίτησής τους (Οδηγία 2014/24/ΕΕ, Άρθρο 28, παρ.2).
- Ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση: Μπορεί να υποβάλλει αίτηση συμμετοχής κάθε ενδιαφερόμενος οικονομικός φορέας (Οδηγία 2014/24/ΕΕ, Άρθρο 29, παρ.1). Στη συνέχεια, οι αναθέτουσες αρχές αξιολογούν τις αιτήσεις και επιλέγουν τους οικονομικούς φορείς, οι οποίοι μπορούν να υποβάλλουν αρχική προσφορά (Οδηγία 2014/24/ΕΕ, Άρθρο 29, παρ.2). Στο επόμενο στάδιο, οι αναθέτουσες αρχές διαπραγματεύονται με τους οικονομικούς φορείς τις προσφορές έχοντας ως στόχο τη βελτίωσή τους (Οδηγία 2014/24/ΕΕ, Άρθρο 29, παρ.3). Όταν οι διαπραγματεύσεις βαίνουν στο τέλος, η αναθέτουσα αρχή ενημερώνει όλους τους οικονομικούς φορείς που έχουν υποβάλλει προσφορά και ορίζει προθεσμία για την υποβολή τυχόν νέων ή αναθεωρημένων προσφορών. Αξιολογεί τις τελικές προσφορές και αναθέτει τη σύμβαση (Οδηγία 2014/24/ΕΕ, Άρθρο 29, παρ.7)
- Ανταγωνιστικός διάλογος: Μπορεί να υποβάλλει αίτηση συμμετοχής κάθε ενδιαφερόμενος οικονομικός φορέας αλλά στον διάλογο δυνατότητα συμμετοχής έχουν μόνο οι οικονομικοί φορείς που επιλέγονται από την αναθέτουσα αρχή μετά την αξιολόγηση των αιτήσεων. Η σύμβαση ανατίθεται στην πιο συμφέρουσα, από πλευράς σχέσης τιμής και ποιότητας, προσφοράς (Οδηγία 2014/24/ΕΕ, Άρθρο 30, παρ.1). Διεξάγεται διάλογος ανάμεσα στην αναθέτουσα αρχή και τους επιλεγμένους οικονομικούς φορείς με σκοπό τη διερεύνηση και τον προσδιορισμό των μέσων που μπορούν να ικανοποιήσουν με τον καλύτερο δυνατό τρόπο τις ανάγκες της (Οδηγία 2014/24/ΕΕ, Άρθρο 30, παρ.3). Στη συνέχεια, κηρύσσεται η λήξη του διαλόγου και

καλούνται οι συμμετέχοντες φορείς να υποβάλλουν τις τελικές τους προσφορές (Οδηγία 2014/24/ΕΕ, Άρθρο 30, παρ.6).

- Συμπράξεις καινοτομίας: Μπορούν να υποβάλλουν αίτηση συμμετοχής όλοι οι ενδιαφερόμενοι οικονομικοί φορείς δίνοντας όλες τις απαραίτητες πληροφορίες για την αξιολόγηση της αίτησής τους από την αναθέτουσα αρχή. Στη συνέχεια η αναθέτουσα αρχή επιλέγει τους οικονομικούς φορείς που θα συμμετέχουν στη διαδικασία (Οδηγία 2014/24/ΕΕ, Άρθρο 31, παρ.1). Η σύμπραξη καινοτομίας έχει ως στόχο την ανάπτυξη καινοτόμου προϊόντος, έργου ή υπηρεσίας, το οποίο στη συνέχεια θα αγοραστεί από την αναθέτουσα αρχή (Οδηγία 2014/24/ΕΕ, Άρθρο 31, παρ.2).

Επιπροσθέτως, στο κεφάλαιο II της οδηγίας 2014/24/ΕΕ, αναλύονται οι τεχνικές και τα εργαλεία για ηλεκτρονικές και συγκεντρωτικές προμήθειες, μερικές από τις οποίες είναι:

- Οι συμφωνίες- πλαίσια, δηλαδή οι συμφωνίες μεταξύ αναθετουσών αρχών και οικονομικών φορέων, οι οποίες καθορίζουν τους όρους των συμβάσεων που πρόκειται να συναφθούν κατά τη διάρκεια συγκεκριμένης περιόδου (μέχρι τέσσερα έτη) (Οδηγία 2014/24/ΕΕ, Άρθρο 33, παρ.1).
- Δυναμικά συστήματα αγορών, τα οποία λειτουργούν ηλεκτρονικά και είναι ανοικτά σε κάθε οικονομικό φορέα που πληροί τα κριτήρια επιλογής (Οδηγία 2014/24/ΕΕ, Άρθρο 34, παρ.1).
- Ηλεκτρονικοί πλειστηριασμοί, οι οποίοι διοργανώνονται με τη μορφή επαναληπτικής ηλεκτρονικής διαδικασίας και στους οποίους παρουσιάζονται νέες, μειωμένες τιμές και/ή νέες αξίες (Οδηγία 2014/24/ΕΕ, Άρθρο 35, παρ.1). Πριν διεξαχθεί ο ηλεκτρονικός πλειστηριασμός, οι αναθέτουσες αρχές αξιολογούν τις προσφορές που έχουν λάβει και εφόσον η προσφορά θεωρηθεί παραδεκτή, ενημερώνεται ο οικονομικός φορέας και καλείται να συμμετάσχει στον ηλεκτρονικό πλειστηριασμό (Οδηγία 2014/24/ΕΕ, Άρθρο 35, παρ.5).
- Ηλεκτρονικοί κατάλογοι: Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να έχουν ως προϋπόθεση την υποβολή προσφοράς με τη μορφή ηλεκτρονικού καταλόγου ή τη συμπερίληψη στην προσφορά ηλεκτρονικού καταλόγου (Οδηγία 2014/24/ΕΕ, Άρθρο 36, παρ.1).

Τα άρθρα που ακολουθούν μπορούν να χρησιμοποιηθούν από τις αναθέτουσες αρχές για να επιτύχουν κοινωνικούς στόχους και να προωθηθούν οι φορείς της Κ.Α.Λ.Ο..

Αρχικά, οι αναθέτουσες αρχές πρέπει να διασφαλίζουν ότι οι οικονομικοί φορείς τηρούν την εργατική, κοινωνική και περιβαλλοντική νομοθεσία κατά την εκτέλεση των δημόσιων συμβάσεων (Οδηγία 2014/24/ΕΕ, Άρθρο 18, παρ.2).

Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 20 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ, μπορούν οι αναθέτουσες αρχές να παραχωρούν κατ' αποκλειστικότητα το δικαίωμα συμμετοχής σε διαγωνισμούς δημόσιων συμβάσεων σε προστατευόμενα εργαστήρια και οικονομικούς φορείς που:

- Έχουν ως κύριο σκοπό την κοινωνική και επαγγελματική ένταξη ατόμων με αναπηρία ή μειονεκτούντων προσώπων
- Ή τουλάχιστον το 30% των εργαζομένων σε αυτούς τους φορείς είναι άτομα με αναπηρία ή μειονεκτούντα πρόσωπα

Επιπλέον, το άρθρο 43 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ αναφέρει ότι οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να απαιτήσουν συγκεκριμένο σήμα που να αποδεικνύει τη συμμόρφωση των έργων, αγαθών ή υπηρεσιών με ειδικά περιβαλλοντικά, κοινωνικά ή άλλα χαρακτηριστικά εφόσον είναι σχετικά με τα κριτήρια της σύμβασης. Επιπροσθέτως, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να ζητούν από τους οικονομικούς φορείς έκθεση δοκιμών από οργανισμό αξιολόγησης της πιστότητας ή πιστοποιητικό που να αποδεικνύει τη συμμόρφωση με τις απαιτήσεις της σύμβασης (Οδηγία 2014/24/ΕΕ, Άρθρο 44).

Πολύ χρήσιμο είναι και το άρθρο 46 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ, το οποίο ορίζει ότι οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να υποδιαιρούν μία σύμβαση σε χωριστά τμήματα, ώστε να μπορούν να υποβάλλουν προσφορά και μικρότερες επιχειρήσεις (π.χ. κοινωνικές επιχειρήσεις). Στην παράγραφο 2 αναφέρεται ότι οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να περιορίζουν τον αριθμό των τμημάτων που ανατίθενται σε έναν οικονομικό φορέα, εφόσον το αναφέρουν ρητά στην προκήρυξη της σύμβασης.

Στη συνέχεια, στο άρθρο 67 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ παρατίθενται τα κριτήρια ανάθεσης των συμβάσεων. Οι συμβάσεις ανατίθενται στην πιο συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά, η οποία προσδιορίζεται βάσει της τιμής ή του κόστους

και μπορεί να περιλαμβάνει τη βέλτιστη σχέση τιμής – ποιότητας. Η τελευταία εκτιμάται βάσει ποιοτικών, περιβαλλοντικών, κοινωνικών και άλλων σχετικών με το αντικείμενο της σύμβασης κριτηρίων.

Επίσης, στο άρθρο 70 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ αναφέρεται ότι οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να επιβάλλουν οικονομικές, κοινωνικές ή περιβαλλοντικές παραμέτρους, εφόσον είναι σχετικές με το αντικείμενο της σύμβασης και αναφέρονται στην προκήρυξη του διαγωνισμού ή στα έγγραφα της προμήθειας.

Τέλος, οι δημόσιες συμβάσεις για κοινωνικές και άλλες υπηρεσίες ανατίθενται σύμφωνα με τα άρθρα 74 έως 77. Στο άρθρο 77 προβλέπεται ότι για αυτές τις υπηρεσίες, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να παραχωρούν το δικαίωμα συμμετοχής αποκλειστικά σε οικονομικούς φορείς, οι οποίοι τηρούν τις παρακάτω προϋποθέσεις:

- Έχουν ως στόχο την εκτέλεση αποστολής δημόσιας υπηρεσίας σχετικής με το περιεχόμενο της σύμβασης
- Τα κέρδη επενδύονται εκ νέου με σκοπό την επίτευξη του στόχου του οργανισμού
- Οι δομές διαχείρισής τους βασίζονται σε συμμετοχικές αρχές
- Δεν έχει ανατεθεί στον οικονομικό φορέα άλλη σύμβαση από τη συγκεκριμένη αναθέτουσα αρχή την τελευταία τριετία και με τη χρήση του παρόντος άρθρου (Οδηγία 2014/24/ΕΕ, Άρθρο 77).

2.2 Νόμος 4412/2016

Στη συνέχεια, θα δούμε τα αντίστοιχα άρθρα του νόμου 4412/2016, τα οποία αποτελούν προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας σε διατάξεις του ευρωπαϊκού κοινοβουλίου, στις οποίες συμπεριλαμβάνεται και η οδηγία 2014/24/ΕΕ (Νόμος 4412/2016, Άρθρο 1, παρ.1).

Αρχικά, ο νόμος 4412/2016 εφαρμόζεται σε προμήθειες με αξία ίση ή μεγαλύτερη από τα παρακάτω κατώτατα όρια:

- Για τις δημόσιες συμβάσεις έργων: 5.225.000€
- Για δημόσιες συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών και διαγωνισμούς μελετών που ανατίθενται από κεντρικές κυβερνητικές αρχές : 135.000€

- Για δημόσιες συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών και διαγωνισμούς μελετών που ανατίθενται από μη κεντρικές αναθέτουσες αρχές : 209.000€
- Για δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών που αφορούν κοινωνικές και άλλες ειδικές υπηρεσίες: 750.000€ (Νόμος 4412/2016, Άρθρο 5)

Στη συνέχεια, στο άρθρο 26 του νόμου 4412/2016, γίνεται αναφορά στις διαδικασίες που μπορούν να χρησιμοποιούν οι αναθέτουσες αρχές. Αυτές είναι:

- Ανοικτές διαδικασίες
- Κλειστές διαδικασίες
- Συμπράξεις καινοτομίας
- Ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση
- Ανταγωνιστικός διάλογος

Επίσης, στο τμήμα II του νόμου 4412/2016 αναφέρονται οι τεχνικές και τα εργαλεία για ηλεκτρονικές και συγκεντρωτικές διαδικασίες σύναψης συμβάσεων. Τα εργαλεία αυτά είναι:

- Δυναμικά συστήματα αγορών (Νόμος 4412/2016, Άρθρο 33)
- Ηλεκτρονικοί Πλειστηριασμοί (Νόμος 4412/2016, Άρθρο 34)
- Ηλεκτρονικοί Κατάλογοι (Νόμος 4412/2016, Άρθρο 35)
- Συμφωνίες – πλαίσια (Νόμος 4412/2016, Άρθρο 39)

Στη συνέχεια, θα δούμε τα αντίστοιχα άρθρα του νόμου 4412/2016 που μπορούν να χρησιμοποιηθούν από τις αναθέτουσες αρχές για την επίτευξη κοινωνικής ωφέλειας και την προώθηση των φορέων Κ.Α.Λ.Ο..

Αρχικά, στο άρθρο 18 του νόμου 4412/2016 αναφέρεται ότι πρέπει να διασφαλίζεται η τήρηση της εργατικής, κοινωνικής και περιβαλλοντικής νομοθεσίας από τους οικονομικούς φορείς κατά την εκτέλεση των δημόσιων συμβάσεων.

Επιπλέον, στο άρθρο 20 του νόμου 4412/2016 γίνεται λόγος για την ανάθεση συμβάσεων κατ' αποκλειστικότητα σε:

- Προστατευόμενα Παραγωγικά Εργαστήρια

- Κοινωνικούς Συνεταιρισμούς Περιορισμένης Ευθύνης (ΚΟΙ.Σ.Π.Ε.)
- Κοινωνικές Συνεταιριστικές Επιχειρήσεις (ΚΟΙΝ.Σ.ΕΠ.) Ένταξης
- Κάθε άλλο οικονομικό φορέα που κύριος σκοπός του είναι η επαγγελματική και κοινωνική ένταξη ατόμων με αναπηρία ή μειονεκτούντων ατόμων και τουλάχιστον το 30% των εργαζομένων του είναι άτομα με αναπηρία ή μειονεκτούντα πρόσωπα.

Επίσης, στο άρθρο 55 του νόμου 4412/2016 αναφέρεται ότι οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να ζητούν συγκεκριμένο σήμα ως αποδεικτικό ότι τα έργα, οι υπηρεσίες ή τα αγαθά έχουν ειδικά περιβαλλοντικά, κοινωνικά ή άλλα χαρακτηριστικά, τα οποία αφορούν τα κριτήρια που σχετίζονται με το αντικείμενο της σύμβασης.

Επιπλέον, το άρθρο 56 του νόμου 4412/2016 αναφέρει ότι μπορεί να ζητηθεί από τους οικονομικούς φορείς η προσκόμιση έκθεσης δοκιμών από οργανισμό αξιολόγησης της συμμόρφωσης ή πιστοποιητικού που να αποδεικνύει τη συμμόρφωση με της απαιτήσεις της σύμβασης.

Ακόμη, το άρθρο 59 του νόμου 4412/2016 αφορά τη δυνατότητα των αναθετουσών αρχών να υποδιαιρούν μία σύμβαση σε τμήματα.

Στο άρθρο 86 του νόμου 4412/2016 αναφέρονται τα κριτήρια ανάθεσης των συμβάσεων. Οι συμβάσεις ανατίθενται στην πιο συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά, η οποία προσδιορίζεται βάσει της τιμής ή του κόστους και μπορεί να περιλαμβάνει τη βέλτιστη σχέση τιμής – ποιότητας. Η βέλτιστη σχέση ποιότητας – τιμής υπολογίζεται βάσει κριτηρίων σχετικών με το αντικείμενο της σύμβασης. Αυτά τα κριτήρια μπορεί να είναι ποιοτικά, περιβαλλοντικά ή/και κοινωνικά. Τα κοινωνικά είναι κυρίως τα παρακάτω:

- Απασχόληση εργαζομένων που ανήκουν σε ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού κατά την έννοια του ν. 4430/2016 (Α' 205), για χρονικό διάστημα δώδεκα (12) τουλάχιστον μηνών πριν από τη συμμετοχή του οικονομικού φορέα σε διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης
- Διευκόλυνση της κοινωνικής και εργασιακής ένταξης ατόμων που ανήκουν σε ευπαθείς ομάδες
- Καταπολέμηση των διακρίσεων

- Προαγωγή της έμφυλης ισότητας

Ακολουθεί μία διευκρίνηση σχετικά με τον όρο «ευπαθείς ομάδες» και τον νόμο 4430/2016. Ο νόμος 4430/2016 δεν αναφέρεται σε ευπαθείς ομάδες αλλά σε ευάλωτες και ειδικές ομάδες.

Συγκεκριμένα, «ως ευάλωτες ορίζονται οι ομάδες εκείνες του πληθυσμού που η ένταξή τους στην κοινωνική και οικονομική ζωή εμποδίζεται από σωματικά και ψυχικά αίτια ή λόγω παραβατικής συμπεριφοράς. Σε αυτές ανήκουν:

α) τα άτομα με αναπηρία οποιασδήποτε μορφής (σωματική, ψυχική, νοητική, αισθητηριακή),

β) τα άτομα με προβλήματα εξάρτησης από ουσίες ή τα απεξαρτημένα άτομα,

γ) οι ανήλικοι με παραβατική συμπεριφορά, οι φυλακισμένοι/ες και αποφυλακισμένοι/ες.» (Νόμος 4430/2016, Άρθρο 2, παρ.8)

«Ως ειδικές ορίζονται οι ομάδες εκείνες του πληθυσμού οι οποίες βρίσκονται σε μειονεκτική θέση ως προς την ομαλή ένταξή τους στην αγορά εργασίας, από οικονομικά, κοινωνικά και πολιτισμικά αίτια. Σε αυτές ανήκουν:

α) τα θύματα ενδοοικογενειακής βίας,

β) τα θύματα παράνομης διακίνησης και εμπορίας ανθρώπων,

γ) οι άστεγοι,

δ) τα άτομα που διαβιούν σε συνθήκες φτώχειας,

ε) οι οικονομικοί μετανάστες,

στ) οι πρόσφυγες και οι αιτούντες άσυλο, για όσο εκκρεμεί η εξέταση του αιτήματος χορήγησης ασύλου,

ζ) οι αρχηγοί μονογονεϊκών οικογενειών,

η) τα άτομα με πολιτισμικές ιδιαιτερότητες,

θ) οι μακροχρόνια άνεργοι έως είκοσι πέντε ετών και άνω των πενήντα ετών.» (Νόμος 4430/2016, Άρθρο 2, παρ.8)

Στον νόμο, όμως, 4412/2016, αναφέρεται επί λέξει «Απασχόληση εργαζομένων που ανήκουν σε ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού κατά την έννοια του ν. 4430/2016 (Α' 205)». Ο νόμος 4430/2016, δηλαδή υπερισχύει και με τον όρο «ευπαθείς ομάδες» εννοούνται οι ευάλωτες και ειδικές ομάδες που αναλύονται διεξοδικά στον νόμο 4430/2016.

Σύμφωνα με το άρθρο 110 του νόμου 4412/2016, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να παραχωρούν κατ' αποκλειστικότητα το δικαίωμα συμμετοχής σε ΚΟΙΝ.Σ.ΕΠ. με κύριο σκοπό την εργασιακή και κοινωνική ένταξη ατόμων με αναπηρία ή μειονεκτούντων ατόμων και τουλάχιστον το 30% των εργαζομένων τους να είναι άτομα με αναπηρία ή μειονεκτούντα άτομα. Οι δημόσιες συμβάσεις στις οποίες μπορεί να γίνεται το παραπάνω είναι ειδικές υγειονομικές, κοινωνικές και πολιτιστικές υπηρεσίες. Οι ΚΟΙΝ.Σ.ΕΠ. πρέπει να πληρούν επίσης τις παρακάτω προϋποθέσεις:

- Να έχουν ως στόχο την εκτέλεση αποστολής δημόσιας υπηρεσίας σχετικής με το περιεχόμενο της σύμβασης
- Τα κέρδη να επενδύονται εκ νέου με σκοπό την επίτευξη του στόχου της ΚΟΙΝ.Σ.ΕΠ.
- Οι δομές διαχείρισης τους να βασίζονται σε αρχές συμμετοχικότητας.
- Να μην έχει ανατεθεί στον οικονομικό φορέα άλλη σύμβαση από τη συγκεκριμένη αναθέτουσα αρχή την τελευταία τριετία και με τη χρήση του παρόντος άρθρου.

Τέλος, το άρθρο 130 του νόμου 4412/2016 αναλύει τους όρους εκτέλεσης της σύμβασης. Εκτός από τη συμμόρφωση του ανάδοχου με το περιβαλλοντικό, κοινωνικοασφαλιστικό και εργατικό δίκαιο, που έχουν θεσπιστεί νομικά, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να επιβάλλουν πρόσθετους ειδικούς όρους εφόσον σχετίζονται με το αντικείμενο της σύμβασης και αναφέρονται ρητά στην προκήρυξη του διαγωνισμού. Αυτοί οι ειδικοί όροι μπορεί να είναι οικονομικοί, περιβαλλοντικοί ή κοινωνικοί (Νόμος 4412/2016, Άρθρο 130, παρ.2).

2.3 Σύγκριση της οδηγίας 2014/24/ΕΕ με τον νόμο 4412/2016

Παρακάτω, ακολουθεί ο πίνακας 2.1 όπου συγκρίνονται τα άρθρα της οδηγίας 2014/24/ΕΕ, τα οποία είδαμε στο κεφάλαιο 2.1 με τα άρθρα του νόμου 4412/2016, που είδαμε στο κεφάλαιο 2.2.

Παρατηρούμε ότι τα περισσότερα άρθρα δεν έχουν διαφορές. Μόνο σε τρία άρθρα παρατηρούνται διαφορές, οι οποίες αναλύονται περαιτέρω στον πίνακα που ακολουθεί.

Περιγραφή	Ευρωπαϊκή οδηγία 2014/24/ΕΕ	Ελληνικός νόμος 4412/2016	Σχόλια
Κατώτατα ποσά εφαρμογής της οδηγίας 2014/24/ΕΕ και αντίστοιχα του νόμου 4412/2016	Άρθρο 4	Άρθρο 5	Μικρές διαφοροποιήσεις στα ποσά
Προβλεπόμενες διαδικασίες για τη λήψη και την επιλογή της καταλληλότερης προσφοράς	Άρθρο 26	Άρθρο 26	Είναι ίδια
Τεχνικές και εργαλεία για ηλεκτρονικές και συγκεντρωτικές προμήθειες	Κεφάλαιο II	Τμήμα II	Είναι ίδια
Πρόβλεψη τήρησης της εργατικής, κοινωνικής και περιβαλλοντικής νομοθεσίας κατά την εκτέλεση των δημόσιων συμβάσεων	Άρθρο 18	Άρθρο 18	Είναι ίδια
Συμβάσεις ανατιθέμενες κατ' αποκλειστικότητα	Άρθρο 20	Άρθρο 20	Στον νόμο 4412/2016 αναφέρονται συγκεκριμένες νομικές μορφές κοινωνικών επιχειρήσεων που υπάρχουν στην Ελλάδα ενώ στην οδηγία 2014/24/ΕΕ αναφέρονται γενικά οι κατηγορίες οικονομικών φορέων που μπορεί να γίνει ανάθεση σύμβασης κατ' αποκλειστικότητα.
Απαίτηση ειδικού σήματος	Άρθρο 43	Άρθρο 55	Είναι ίδια
Απαίτηση	Άρθρο 44	Άρθρο 56	Είναι ίδια

προσκόμισης έκθεσης δοκιμών, πιστοποίησης και άλλων αποδεικτικών μέσων			
Υποδιαίρεση συμβάσεων σε τμήματα	Άρθρο 46	Άρθρο 59	Είναι ίδια
Κριτήρια ανάθεσης των συμβάσεων	Άρθρο 67	Άρθρο 86	Είναι ίδια
Όροι εκτέλεσης της σύμβασης	Άρθρο 70	Άρθρο 130	Είναι ίδια
Αποκλειστικές συμβάσεις για ορισμένες υπηρεσίες	Άρθρο 77	Άρθρο 110	Το άρθρο 110 αναφέρει ότι οι οργανισμοί πρέπει να είναι ΚΟΙΝ.Σ.ΕΠ. Ένταξης ενώ το άρθρο 77 αναφέρεται γενικά σε οργανισμούς που πληρούν τις προϋποθέσεις του άρθρου.

Πίνακας 2.1 Σύγκριση οδηγίας 2014/24/ΕΕ με τον νόμο 4412/2016

Όπως παρατηρούμε και στον παραπάνω πίνακα, η πρώτη διαφορά ανάμεσα στην ευρωπαϊκή οδηγία 2014/24/ΕΕ και στον ελληνικό νόμο 4412/2016 αφορά τα κατώτατα ποσά εφαρμογής της οδηγίας 2014/24/ΕΕ και αντίστοιχα του νόμου 4412/2016. Στον πίνακα που ακολουθεί, αναγράφονται τα σχετικά ποσά.

Περιγραφή	Άρθρο 4 της ευρωπαϊκής οδηγίας 2014/24/ΕΕ	Άρθρο 5 του ελληνικού νόμου 4412/2016
Δημόσιες συμβάσεις έργων	5.186.000€	5.225.000€
Δημόσιες συμβάσεις αγαθών και υπηρεσιών και για τους διαγωνισμούς μελετών που ανατίθενται από κεντρικές κρατικές αρχές	134.000€	135.000€
Δημόσιες συμβάσεις αγαθών και υπηρεσιών και για τους διαγωνισμούς μελετών που ανατίθενται από μη κεντρικές αναθέτουσες αρχές	207.000€	209.000€
Δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών που αφορούν κοινωνικές και άλλες ειδικές υπηρεσίες	750.000€	750.000€

Πίνακας 2.2 Σύγκριση κατώτατων ποσών εφαρμογής της οδηγίας 2014/24/ΕΕ και του νόμου 4412/2016

Η δεύτερη διαφορά που παρατηρήθηκε αφορά τους οικονομικούς φορείς στους οποίους μπορεί να ανατεθεί σύμβαση κατ' αποκλειστικότητα. Στο άρθρο 20 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ αναφέρεται ότι συμβάσεις κατ' αποκλειστικότητα μπορούν να αναθέτονται σε οικονομικούς φορείς και προστατευόμενα εργαστήρια, που α) κύριος σκοπός τους είναι η εργασιακή ένταξη μειονεκτούντων ατόμων ή ατόμων με αναπηρία ή β) τουλάχιστον το 30% του προσωπικού τους είναι μειονεκτούντα άτομα ή άτομα με αναπηρία. Στο άρθρο 20 του ελληνικού νόμου 4412/2016, όμως, αναφέρονται συγκεκριμένες νομικές μορφές κοινωνικών επιχειρήσεων που υπάρχουν στην Ελλάδα. Συγκεκριμένα, αναφέρονται οι παρακάτω κατηγορίες κοινωνικών επιχειρήσεων:

- Προστατευόμενα Παραγωγικά Εργαστήρια
- ΚΟΙ.Σ.Π.Ε.
- ΚΟΙΝ.Σ.ΕΠ. Ένταξης
- Κάθε άλλος οικονομικός φορέας που κύριος σκοπός του είναι η επαγγελματική και κοινωνική ένταξη ατόμων με αναπηρία ή μειονεκτούντων ατόμων και τουλάχιστον το 30% των εργαζομένων του είναι άτομα με αναπηρία ή μειονεκτούντα πρόσωπα.

Τέλος, η τρίτη διαφορά αφορά τους οικονομικούς φορείς στους οποίους μπορούν να αναθέτονται συμβάσεις κατ' αποκλειστικότητα για κοινωνικές και άλλες υπηρεσίες. Παρατηρούμε, πάλι, ότι στο άρθρο 77 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ αναφέρονται γενικές προϋποθέσεις που πρέπει να διαθέτουν οι οικονομικοί φορείς. Οι προϋποθέσεις είναι:

- Να έχουν ως στόχο την εκτέλεση αποστολής δημόσιας υπηρεσίας σχετικής με το περιεχόμενο της σύμβασης
- Τα κέρδη να επενδύονται εκ νέου με σκοπό την επίτευξη του στόχου του οργανισμού
- Οι δομές διαχείρισής τους να βασίζονται σε συμμετοχικές αρχές
- Να μην έχει ανατεθεί στον οικονομικό φορέα άλλη σύμβαση από τη συγκεκριμένη αναθέτουσα αρχή την τελευταία τριετία και με τη χρήση του παρόντος άρθρου (Οδηγία 2014/24/ΕΕ, Άρθρο 77).

Από την άλλη, στο άρθρο 110 του ελληνικού νόμου 4412/2016 αναφέρεται ότι ο οικονομικός φορέας πρέπει να πληροί τις παραπάνω προϋποθέσεις αλλά πρέπει και να είναι ΚΟΙΝ.Σ.ΕΠ. Ένταξης.

3. Βαθμός αποκέντρωσης των εξεταζόμενων χωρών

Σε αυτό το κεφάλαιο, θα αναλύσουμε τον βαθμό αποκέντρωσης των εξεταζόμενων χωρών.

Αρχικά, θα αναφερθούμε εν συντομία στην έννοια της αποκέντρωσης. Σύμφωνα με τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), « Η αποκέντρωση συνίσταται στη μεταφορά εξουσιών, αρμοδιοτήτων και πόρων από την κεντρική κυβέρνηση στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.), οι οποίοι ορίζονται ως νομικές οντότητες εκλεγμένες με καθολική ψηφοφορία και με κάποιο βαθμό αυτονομίας» (Γκέκας, 2019). Ένας άλλος ορισμός της αποκέντρωσης είναι η σύσταση περιφερειακών κρατικών οργάνων και η ανάθεση σε αυτά σημαντικών αρμοδιοτήτων (Χλέπας, 2017).

Μία αποκεντρωτική πολιτική συνεπάγεται τη μεταβίβαση εξουσιών, η οποία χωρίζεται σε τέσσερις υποκατηγορίες:

- μεταβίβαση αρμοδιοτήτων,
- μεταβίβαση πόρων,
- μεταβίβαση εξουσιών,
- συνδυασμός όλων των παραπάνω (Γκέκας, 2019).

Η αποκέντρωση αποτελείται από τρεις διαστάσεις, οι οποίες είναι αλληλένδετες και αλληλεξαρτώμενες. Οι τρεις διαστάσεις είναι:

- η πολιτική διάσταση: θέτει τη νομιμοποιητική βάση της αποκέντρωσης. Σχετίζεται με τον τρόπο που επιλέγονται οι τοπικοί αντιπρόσωποι.
- η διοικητική διάσταση: σχετίζεται με την αναδιοργάνωση και την ανάθεση αρμοδιοτήτων μεταξύ των βαθμίδων εξουσίας.
- η φορολογική (δημοσιονομική) διάσταση: αφορά την οικονομική διάσταση και τους τρόπους εξεύρεσης πόρων αλλά και τον βαθμό αυτονομίας στη διαχείρισή τους (Γκέκας, 2019).

Στη συνέχεια, θα αναφερθούμε στη διάκριση των κρατών σε ενιαία και ομοσπονδιακά. Ενιαία ονομάζονται τα κράτη που διαθέτουν μία κεντρική κυβέρνηση και η τοπική αυτοδιοίκηση διοικεί σε συμμετρία με την κεντρική κυβέρνηση.

Ανήκουν στην κατηγορία των συγκεντρωτικών κρατών. Από την άλλη, ομοσπονδιακά ονομάζονται τα κράτη, τα οποία συγκροτούνται από την ένωση επιμέρους αυτοδιοικούμενων περιοχών (κρατιδίων). Τα κρατίδια διαθέτουν τοπικές κυβερνήσεις με αυξημένες αρμοδιότητες και σχετική αυτονομία. Τα ενιαία και ομοσπονδιακά κράτη όμως με τη σειρά τους χωρίζονται σε επιμέρους κατηγορίες ανάλογα με το βαθμό που κατανέμουν αρμοδιότητες και ελευθερίες στα τοπικά και περιφερειακά επίπεδα. Θα αναφερθούμε σε μία αναλυτικότερη κατηγοριοποίηση των κρατών σε σχέση με τον θεσμό της αυτοδιοίκησης (Σκαμνάκης, 2020). Σύμφωνα με αυτή, τα ευρωπαϊκά κράτη χωρίζονται σε τρεις κατηγορίες:

- Στην πρώτη κατηγορία ανήκουν κράτη των οποίων η οργανωτική δομή έχει καθοριστεί από το γαλλικό σύστημα. Συγκεκριμένα, ανήκει η Γαλλία και οι χώρες του Ευρωπαϊκού Νότου. Η εξουσία συγκεντρώνεται στο κεντρικό κράτος, το οποίο ελέγχει τη λειτουργία των αυτοδιοικητικών θεσμών. Η τοπική αυτοδιοίκηση είναι πολύ περιορισμένη και η δράση της αποτελεί απόρροια κεντρικών πολιτικών.
- Στη δεύτερη κατηγορία ανήκουν κράτη των οποίων η οργανωτική δομή έχει καθοριστεί από το αγγλικό σύστημα. Συγκεκριμένα, ανήκει η Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Οι χώρες αυτές διαθέτουν αυτοδιοικητικούς θεσμούς με περισσότερη αυτονομία αλλά η τοπική αυτονομία δεν είναι το πιο ισχυρό τους χαρακτηριστικό.
- Στην τρίτη κατηγορία ανήκουν οι σκανδιναβικές χώρες, η Γερμανία, η Αυστρία και η Ελβετία. Οι χώρες αυτές διαθέτουν αυτοδιοικητικούς θεσμούς, οι οποίοι διαθέτουν σχετική αυτονομία από το κεντρικό κράτος και μπορούν να οργανώνουν τοπικές παρεμβάσεις ανεξάρτητα από τις κεντρικές πολιτικές.

Ένας άλλος δείκτης των χωρών με ισχυρή αποκέντρωση είναι το ποσοστό των δαπανών που αντιστοιχεί στην αυτοδιοίκηση. Χώρες με υψηλό ποσοστό, έχουν ισχυρή αποκέντρωση. Μεταξύ των κρατών μελών της Ε.Ε., η Δανία, η Σουηδία, η Φινλανδία, η Νορβηγία και η Ολλανδία έχουν τα μεγαλύτερα ποσοστά δαπανών για την αυτοδιοίκηση. Τα χαμηλότερα ποσοστά τα έχουν η Ελλάδα, η Ισπανία, η Σλοβενία, η Σλοβακία και η Πορτογαλία (Σκαμνάκης, 2020).

Τα τελευταία χρόνια παρατηρείται μία σταθερή πορεία αποκέντρωσης με τους αυτοδιοικητικούς θεσμούς να αναλαμβάνουν περισσότερες αρμοδιότητες. Συγκεκριμένα, στην Ευρώπη πολλές χώρες ενοποίησαν δήμους, ώστε οι νέοι ενοποιημένοι δήμοι να έχουν μεγαλύτερο μέγεθος και να μπορούν να παίξουν σημαντικό ρόλο στη σχεδίαση και στην υλοποίηση μεγάλης εμβέλειας παρεμβάσεων. Παράλληλα, όμως, με την αύξηση των αρμοδιοτήτων τους, θα πρέπει να αυξηθεί και η επιχορήγηση των δήμων, καθώς και η οικονομική τους αυτοτέλεια. Η οικονομική αυτοτέλεια των δήμων καθορίζεται από δύο βασικά χαρακτηριστικά:

- Τη δυνατότητα και τη νομιμοποίηση θέσπισης τοπικού χαρακτήρα φόρων,
- την ελευθερία κατάρτισης προϋπολογισμού (Σκαμνάκης, 2020).

Στις επόμενες υποενότητες, θα δούμε ξεχωριστά για κάθε χώρα το σύστημα διακυβέρνησής της, τον τρόπο οργάνωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης και τον βαθμό αποκέντρωσης. Για να εξετάσουμε τον βαθμό αποκέντρωσης, θα αναφέρουμε τον δείκτη αποκέντρωσης, ένα εργαλείο της Ε.Ε., το οποίο δείχνει τον βαθμό συνολικής αποκέντρωσης αλλά και τον βαθμό αποκέντρωσης ανά διάσταση (πολιτική, διοικητική, φορολογική) για τα κράτη μέλη της Ε.Ε.. Ο δείκτης αποκέντρωσης κυμαίνεται από το 0.0 μέχρι το 3.0 και όσο μεγαλύτερος είναι τόσο μεγαλύτερη είναι η αποκέντρωση της χώρας. Η φορολογική αποκέντρωση χωρίζεται σε τρεις επιμέρους δείκτες, οι οποίοι υπολογίζονται σε ποσοστιαία βάση:

- την αυτονομία εσόδων: σύγκριση των ιδίων εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης (χωρίς τις επιχορηγήσεις) με τα συνολικά της έσοδα
- την αναλογία εσόδων: σύγκριση των συνολικών ιδίων εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης (χωρίς τις επιχορηγήσεις) με τα συνολικά κρατικά έσοδα
- την αναλογία δαπανών: σύγκριση των συνολικών δαπανών της τοπικής αυτοδιοίκησης με τις συνολικές κρατικές δαπάνες (European Committee of the Region: Decentralization Index, χ.χ).

Η σειρά παράθεσης των χωρών προκύπτει από τον συνολικό δείκτη αποκέντρωσης της κάθε χώρας και είναι φθίνουσα. Δηλαδή, η χώρα με τον μεγαλύτερο δείκτη αποκέντρωσης παρατίθεται πρώτη και η χώρα με τον μικρότερο δείκτη τελευταία.

3.1 Σουηδία

Το σύστημα διακυβέρνησης της Σουηδίας είναι Συνταγματική Μοναρχία και Κοινοβουλευτική Δημοκρατία. Το Κοινοβούλιο αποτελείται από 349 μέλη. Αρχηγός του κράτους είναι ο Μονάρχης και αρχηγός της κυβέρνησης ο Πρωθυπουργός.

Η Σουηδία είναι ενιαίο και αποκεντρωμένο κράτος. Έχει δύο βαθμούς αυτοδιοίκησης. Ο α' βαθμός αυτοδιοίκησης αποτελείται από 290 δήμους και ο β' βαθμός αυτοδιοίκησης αποτελείται από 20 κομητείες. Οι δήμοι δεν έχουν νομοθετική εξουσία, έχουν μόνο εκτελεστική εξουσία στη φορολογία και στη διοίκηση σε τοπικό επίπεδο. Η αρχή της τοπικής αυτοδιοίκησης κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα. Οι περιφέρειες και οι δήμοι είναι αρμόδιοι για περιφερειακά/τοπικά θέματα δημόσιου ενδιαφέροντος και δεν υπάρχει ιεράρχηση μεταξύ τους, παρά μόνο διαφορετικοί τομείς αρμοδιοτήτων. Τα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης προέρχονται από:

- φορολογία (66,1% των εσόδων των δήμων το 2017),
- επιχορηγήσεις και άλλες πηγές εσόδων, κυρίως αμοιβές για παροχή υπηρεσιών (33,9% των εσόδων των δήμων το 2017)

Οι δαπάνες της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελούσαν το 24% του Α.Ε.Π. το 2017. Αυτά τα στοιχεία δείχνουν σημαντικό βαθμό αποκέντρωσης (European Committee of the Region: Division of Powers, χ.χ).

Τέλος, σύμφωνα με το European Committee of the Region: Decentralization Index (2020)¹, ο συνολικός δείκτης αποκέντρωσης της Σουηδίας είναι 2,4 και η κατάταξη της είναι 4η στα 27 κράτη μέλη. Ο δείκτης πολιτικής αποκέντρωσης είναι 1,8 και η κατάταξη της είναι 14η στα 27 κράτη μέλη. Όσον αφορά τη διοικητική αποκέντρωση, ο δείκτης είναι 2,3 και η κατάταξη της Σουηδίας είναι 4η στα 27 κράτη μέλη. Τέλος, ο δείκτης της αυτονομίας εσόδων είναι 71% και δείχνει υψηλή αποκέντρωση. Η κατάταξη είναι 2η στα 27 κράτη μέλη. Ο δείκτης της αναλογίας εσόδων είναι 33% και δείχνει μέτρια αποκέντρωση. Η κατάταξη είναι 2η στα 27 κράτη μέλη. Ο δείκτης της αναλογίας εξόδων είναι 46% και δείχνει υψηλή αποκέντρωση. Η κατάταξη είναι 4η στα 27 κράτη μέλη.

3.2 Ισπανία

Το σύστημα διακυβέρνησης της Ισπανίας είναι Κοινοβουλευτική Μοναρχία σύμφωνα με το Σύνταγμα του 1978. Το Κοινοβούλιο είναι διμερές και αποτελείται από το Κογκρέσο των Αντιπροσώπων και τη Γερουσία. Η κυβέρνηση διευθύνεται από τον Πρωθυπουργό και αρχηγός του κράτους είναι ο Μονάρχης.

Η Ισπανία είναι ομοσπονδιακό κράτος και έχει τρεις βαθμούς αυτοδιοίκησης. Ο α' βαθμός αυτοδιοίκησης αποτελείται από 8.131 δήμους, ο β' βαθμός αυτοδιοίκησης αποτελείται από 50 επαρχίες και ο γ' βαθμός αυτοδιοίκησης από 17 αυτόνομες κοινότητες και 2 αυτόνομες πόλεις. Σύμφωνα με το Σύνταγμα, οι Αυτόνομες Κοινότητες θεσπίζουν το δικό τους καταστατικό και έχουν νομοθετικές εξουσίες. Επιπλέον, η Χώρα των Βάσκων και η Ναβάρρα είναι οι μόνες αυτόνομες κοινότητες που μπορούν να ρυθμίζουν το φορολογικό τους καθεστώς. Οι αυτόνομες κοινότητες, οι επαρχίες και οι δήμοι διαχειρίζονται αυτόνομα τις τοπικές τους υποθέσεις. Οι δαπάνες της τοπικής αυτοδιοίκησης για την περίοδο 2015-2019 ήταν 5,9% του Α.Ε.Π. (European Committee of the Region: Division of Powers, χ.χ).

Τέλος, σύμφωνα με το European Committee of the Region: Decentralization Index (2020)², ο συνολικός δείκτης αποκέντρωσης της Ισπανίας είναι 2,2 και η κατάταξη της είναι 6η στα 27 κράτη μέλη. Ο δείκτης πολιτικής αποκέντρωσης είναι 1,8 και η κατάταξη της είναι 19η στα 27 κράτη μέλη. Όσον αφορά τη διοικητική αποκέντρωση, ο δείκτης είναι 2,2 και η κατάταξη της Ισπανίας είναι 6η στα 27 κράτη μέλη. Τέλος, ο δείκτης της αυτονομίας εσόδων είναι 46% και δείχνει υψηλή αποκέντρωση. Η κατάταξη είναι 12η στα 27 κράτη μέλη. Ο δείκτης της αναλογίας εσόδων είναι 24% και δείχνει χαμηλή αποκέντρωση. Η κατάταξη είναι 5η στα 27 κράτη μέλη. Ο δείκτης της αναλογίας εξόδων είναι 53% και δείχνει υψηλή αποκέντρωση. Η κατάταξη είναι 2η στα 27 κράτη μέλη.

3.3 Βέλγιο

Το Βασίλειο του Βελγίου ιδρύθηκε το 1830 ως ενιαίο κράτος. Ωστόσο, λόγω εντάσεων μεταξύ της φλαμανδικής και της γαλλικής κοινότητας και λόγω πολιτιστικών, θρησκευτικών και οικονομικών διαφορών μεταξύ των περιοχών της Φλάνδρας και της Βαλλονίας, το 1970 ξεκίνησε η διαδικασία ομοσπονδοποίησης. Το αποτέλεσμα αυτής της διαδικασίας είναι ένα περίπλοκο ομοσπονδιακό κράτος στο

οποίο ορισμένες αρμοδιότητες αλληλεπικαλύπτονται. Επίσης, η αυτονομία της τοπικής αυτοδιοίκησης διαφέρει ανά περιοχή (European Committee of the Region: Division of Powers, χ.χ). Στη σημαντική ανομοιομορφία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ανά περιοχή, συμβάλλει και η διαφορετική πληθυσμιακή κατανομή ανά δήμο και ανά περιφέρεια (Μακρής, 2021).

Το Βέλγιο είναι ομοσπονδιακό κράτος και έχει τρεις βαθμούς αυτοδιοίκησης. Ο α' βαθμός αυτοδιοίκησης αποτελείται από 581 δήμους και 10 επαρχίες, ο β' βαθμός αυτοδιοίκησης αποτελείται από 3 περιφέρειες και ο γ' βαθμός αυτοδιοίκησης από 3 κοινότητες. Η νομοθετική εξουσία ασκείται από το Ομοσπονδιακό Κοινοβούλιο, το οποίο αποτελείται από δύο συνελεύσεις: τη Βουλή των Αντιπροσώπων και τη Γερουσία. Κάθε περιφέρεια και κοινότητα έχει μια κυβέρνηση που εκλέγεται από το Κοινοβούλιο και η οποία με τη σειρά της εκλέγει έναν Πρόεδρο. Τα έσοδα από τη φορολογία είναι η κύρια χρηματοδότηση για τους δήμους και τις επαρχίες και ακόμη περισσότερο για τις κοινότητες και τις περιφέρειες, καθώς αποτελούν περισσότερα από το 90% των εσόδων τους. Οι τρεις κοινότητες έχουν νομοθετική εξουσία και μπορούν να εκδίδουν κοινοτικά διατάγματα που έχουν ισχύ νόμου (European Committee of the Region: Division of Powers, χ.χ).

Τέλος, σύμφωνα με το European Committee of the Region: Decentralization Index (2020)³, ο συνολικός δείκτης αποκέντρωσης του Βελγίου είναι 2,1 και η κατάταξη της είναι 7η στα 27 κράτη μέλη. Ο δείκτης πολιτικής αποκέντρωσης είναι 2,2 και η κατάταξη της είναι 4η στα 27 κράτη μέλη. Όσον αφορά τη διοικητική αποκέντρωση, ο δείκτης είναι 1,9 και η κατάταξη του Βελγίου είναι 11η στα 27 κράτη μέλη. Τέλος, ο δείκτης της αυτονομίας εσόδων είναι 40% και δείχνει υψηλή αποκέντρωση. Η κατάταξη είναι 17η στα 27 κράτη μέλη. Ο δείκτης της αναλογίας εσόδων είναι 19% και δείχνει πολύ χαμηλή αποκέντρωση. Η κατάταξη είναι 6η στα 27 κράτη μέλη. Ο δείκτης της αναλογίας εξόδων είναι 46% και δείχνει υψηλή αποκέντρωση. Η κατάταξη είναι 5η στα 27 κράτη μέλη.

3.4 Πολωνία

Η Πολωνία είναι Κοινοβουλευτική Δημοκρατία με διμερές κοινοβουλευτικό σύστημα. Το Κοινοβούλιο αποτελείται από την Άνω Βουλή και την Κάτω Βουλή.

Αρχηγός του κράτους είναι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και η κυβέρνηση διευθύνεται από τον Πρωθυπουργό.

Η Πολωνία είναι ενιαίο κράτος και έχει τρεις βαθμούς αυτοδιοίκησης. Ο α' βαθμός αυτοδιοίκησης αποτελείται από 2.478 δήμους, ο β' βαθμός αυτοδιοίκησης αποτελείται από 314 επαρχίες και ο γ' βαθμός αυτοδιοίκησης από 16 περιφέρειες. Το Σύνταγμα ορίζει ότι ο δήμος είναι η βασική μονάδα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι δήμοι χωρίζονται σε τρεις κατηγορίες:

- Αστικοί δήμοι: περιλαμβάνουν μία πόλη
- Αγροτικοί δήμοι: περιλαμβάνουν μέρος της υπαίθρου
- Αστικοί – Αγροτικοί δήμοι: περιλαμβάνουν μία πόλη με τη γύρω ύπαιθρο

Η αρχή της αποκέντρωσης κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα (άρθρο 15). Επίσης, σύμφωνα με το Σύνταγμα, οι μονάδες της τοπικής αυτοδιοίκησης διαθέτουν νομική προσωπικότητα και έχουν δικαιώματα ιδιοκτησίας. Έχουν το δικαίωμα να συνεταιρίζονται για την εκπλήρωση καθηκόντων κοινού ενδιαφέροντος. Οι μονάδες της τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν νομοθετικές εξουσίες για τοπικά ζητήματα (άρθρο 94). Τα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης προέρχονται από τρεις πηγές:

- Ίδια έσοδα,
- γενικές επιχορηγήσεις από τον κρατικό προϋπολογισμό και
- στοχευμένες επιχορηγήσεις από τον κρατικό προϋπολογισμό (European Committee of the Region: Division of Powers, χ.χ).

Τέλος, σύμφωνα με το European Committee of the Region: Decentralization Index (2020)⁴, ο συνολικός δείκτης αποκέντρωσης της Πολωνίας είναι 1,9 και η κατάταξη της είναι 8η στα 27 κράτη μέλη. Ο δείκτης πολιτικής αποκέντρωσης είναι 1,8 και η κατάταξη της είναι 14η στα 27 κράτη μέλη. Όσον αφορά τη διοικητική αποκέντρωση, ο δείκτης είναι 2,4 και η κατάταξη της Πολωνίας είναι 3η στα 27 κράτη μέλη. Τέλος, ο δείκτης της αυτονομίας εσόδων είναι 43% και δείχνει υψηλή αποκέντρωση. Η κατάταξη είναι 15η στα 27 κράτη μέλη. Ο δείκτης της αναλογίας εσόδων είναι 14% και δείχνει πολύ χαμηλή αποκέντρωση. Η κατάταξη είναι 9η στα 27 κράτη μέλη. Ο δείκτης της αναλογίας εξόδων είναι 34% και δείχνει μέτρια αποκέντρωση. Η κατάταξη είναι 8η στα 27 κράτη μέλη.

3.5 Τσεχία

Το σύστημα διακυβέρνησης της Τσεχίας είναι Κοινοβουλευτική Αντιπροσωπευτική Δημοκρατία με διμερές κοινοβουλευτικό σύστημα. Το Κοινοβούλιο αποτελείται από τη Βουλή των αντιπροσώπων και τη Γερουσία. Η κυβέρνηση διευθύνεται από τον Πρωθυπουργό και αρχηγός του κράτους είναι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας.

Η Τσεχία είναι ενιαίο κράτος και έχει δύο βαθμούς αυτοδιοίκησης. Ο α' βαθμός αυτοδιοίκησης αποτελείται από 6.258 δήμους και ο β' βαθμός αυτοδιοίκησης αποτελείται από 14 περιφέρειες. Τα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης προέρχονται από:

- φορολογία (67,60% των εσόδων των δήμων το 2018),
- μεταβιβάσεις και άλλες πηγές εσόδων, κυρίως αμοιβές για παροχή υπηρεσιών (32,40% των εσόδων των δήμων το 2018)

Οι δαπάνες της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελούσαν το 11,7% του Α.Ε.Π. το 2018. Αυτά τα στοιχεία δείχνουν σημαντικό βαθμό αποκέντρωσης (European Committee of the Region: Division of Powers, χ.χ).

Τέλος, σύμφωνα με το European Committee of the Region: Decentralization Index (2020)⁵, ο συνολικός δείκτης αποκέντρωσης της Τσεχίας είναι 1,9 και η κατάταξη της είναι 9η στα 27 κράτη μέλη. Ο δείκτης πολιτικής αποκέντρωσης είναι 1,8 και η κατάταξη της είναι 14η στα 27 κράτη μέλη. Όσον αφορά τη διοικητική αποκέντρωση, ο δείκτης είναι 1,6 και η κατάταξη της Τσεχίας είναι 17η στα 27 κράτη μέλη. Τέλος, ο δείκτης της αυτονομίας εσόδων είναι 57% και δείχνει υψηλή αποκέντρωση. Η κατάταξη είναι 7η στα 27 κράτη μέλη. Ο δείκτης της αναλογίας εσόδων είναι 17% και δείχνει πολύ χαμηλή αποκέντρωση. Η κατάταξη είναι 8η στα 27 κράτη μέλη. Ο δείκτης της αναλογίας εξόδων είναι 29% και δείχνει μέτρια αποκέντρωση. Η κατάταξη είναι 11η στα 27 κράτη μέλη.

3.6 Ιταλία

Αρχικά, θα αναφερθούμε συνοπτικά στο σύστημα διακυβέρνησης της Ιταλίας. Η Ιταλία είναι Κοινοβουλευτική Δημοκρατία με διμερές κοινοβουλευτικό σύστημα. Το Κοινοβούλιο αποτελείται από τη Βουλή των Αντιπροσώπων και τη Γερουσία. Οι Βουλευτές εκλέγονται με άμεση και καθολική ψηφοφορία σε εθνική βάση, ενώ οι

Γερουσιαστές σε περιφερειακή βάση από ψηφοφόρους άνω των 25 ετών. Η κυβέρνηση διευθύνεται από τον Πρωθυπουργό και αρχηγός του κράτους είναι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας (European Committee of the Region: Division of Powers, χ.χ).

Σύμφωνα με το Σύνταγμα του 1947, η Ιταλία είναι ενιαίο κράτος, ενώ παράλληλα αναγνωρίζει τις αρχές της τοπικής αυτονομίας και της αποκέντρωσης. Σήμερα, η Ιταλία θεωρείται κράτος με υψηλό βαθμό αποκέντρωσης και εν δυνάμει ομοσπονδιακό κράτος. Έχει τρεις βαθμούς αυτοδιοίκησης. Ο α' βαθμός αυτοδιοίκησης αποτελείται από 7.904 δήμους, ο β' βαθμός αυτοδιοίκησης αποτελείται από 107 επαρχίες και 14 μητροπολιτικές πόλεις και ο γ' βαθμός αυτοδιοίκησης από 20 περιφέρειες. Οι δήμοι, οι επαρχίες και οι μητροπολιτικές πόλεις έχουν περιορισμένη αυτονομία και συγκεκριμένες διοικητικές λειτουργίες. Είναι αρμόδιες για τις τοπικές υποθέσεις, ωστόσο το κράτος και οι περιφέρειες μπορούν να τους αναθέσουν πρόσθετες αρμοδιότητες. Κάθε περιφέρεια έχει το δικό της καταστατικό, το οποίο καθορίζει τη μορφή διακυβέρνησης και τις θεμελιώδεις αρχές οργάνωσης και λειτουργίας της περιφέρειας. Οι 5 από τις 20 περιφέρειες έχουν ειδικό καθεστώς αυτονομίας, το οποίο τους δίνει τη δυνατότητα να νομοθετούν για ορισμένα τοπικά ζητήματα (European Committee of the Region: Division of Powers, χ.χ).

Τέλος, σύμφωνα με το European Committee of the Region: Decentralization Index (2020)⁶, ο συνολικός δείκτης αποκέντρωσης της Ιταλίας είναι 1,7 και η κατάταξη της είναι 13η στα 27 κράτη μέλη. Ο δείκτης πολιτικής αποκέντρωσης είναι 2,2 και η κατάταξη της είναι 4η στα 27 κράτη μέλη. Όσον αφορά τη διοικητική αποκέντρωση, ο δείκτης είναι 1,2 και η κατάταξη της Ιταλίας είναι 21η στα 27 κράτη μέλη. Τέλος, ο δείκτης της αυτονομίας εσόδων είναι 45% και δείχνει υψηλή αποκέντρωση. Η κατάταξη είναι 14η στα 27 κράτη μέλη. Ο δείκτης της αναλογίας εσόδων είναι 14% και δείχνει πολύ χαμηλή αποκέντρωση. Η κατάταξη είναι 10η στα 27 κράτη μέλη. Ο δείκτης της αναλογίας εξόδων είναι 32% και δείχνει μέτρια αποκέντρωση. Η κατάταξη είναι 10η στα 27 κράτη μέλη.

3.7 Ουγγαρία

Το σύστημα διακυβέρνησης της Ουγγαρίας είναι Κοινοβουλευτική Δημοκρατία με μονομερές κοινοβουλευτικό σύστημα. Το Κοινοβούλιο αποτελείται από την Εθνοσυνέλευση. Η κυβέρνηση διευθύνεται από τον Πρωθυπουργό και αρχηγός του κράτους είναι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας.

Η Ουγγαρία είναι ενιαίο κράτος και έχει δύο βαθμούς αυτοδιοίκησης. Ο α' βαθμός αυτοδιοίκησης αποτελείται από 3.154 δήμους και ο β' βαθμός αυτοδιοίκησης αποτελείται από 19 επαρχίες. Οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί έχουν ως αρμοδιότητα τη διαχείριση των τοπικών δημοσίων υποθέσεων και την άσκηση της τοπικής δημόσιας εξουσίας. Δεν υπάρχει ιεράρχηση μεταξύ των δύο βαθμών αυτοδιοίκησης (European Committee of the Region: Division of Powers, χ.χ).

Τέλος, σύμφωνα με το European Committee of the Region: Decentralization Index (2020)⁷, ο συνολικός δείκτης αποκέντρωσης της Ουγγαρίας είναι 1,4 και η κατάταξη της είναι 21η στα 27 κράτη μέλη. Ο δείκτης πολιτικής αποκέντρωσης είναι 1,6 και η κατάταξη της είναι 22η στα 27 κράτη μέλη. Όσον αφορά τη διοικητική αποκέντρωση, ο δείκτης είναι 1,5 και η κατάταξη της Ουγγαρίας είναι 20η στα 27 κράτη μέλη. Τέλος, ο δείκτης της αυτονομίας εσόδων είναι 42% και δείχνει υψηλή αποκέντρωση. Η κατάταξη είναι 16η στα 27 κράτη μέλη. Ο δείκτης της αναλογίας εσόδων είναι 9% και δείχνει πολύ χαμηλή αποκέντρωση. Η κατάταξη είναι 16η στα 27 κράτη μέλη. Ο δείκτης της αναλογίας εξόδων είναι 23% και δείχνει χαμηλή αποκέντρωση. Η κατάταξη είναι 17η στα 27 κράτη μέλη.

3.8 Ελλάδα

Το σύστημα διακυβέρνησης της Ελλάδας είναι Κοινοβουλευτική Δημοκρατία με μονομερές κοινοβουλευτικό σύστημα. Το Κοινοβούλιο αποτελείται από τη Βουλή και έχει 300 μέλη. Η κυβέρνηση διευθύνεται από τον Πρωθυπουργό και αρχηγός του κράτους είναι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας (European Committee of the Region: Division of Powers, χ.χ).

Η Ελλάδα είναι ενιαίο κράτος και έχει δύο βαθμούς αυτοδιοίκησης. Ο α' βαθμός αυτοδιοίκησης αποτελείται από 325 δήμους και ο β' βαθμός αυτοδιοίκησης αποτελείται από 13 περιφέρειες (Σκαμνάκης, 2020).

Η ελληνική αυτοδιοίκηση φαίνεται να υπολείπεται των άλλων ευρωπαϊκών χώρων. Χαρακτηρίζεται από έντονο συγκεντρωτισμό και ισχυρή αντίσταση στις αλλαγές. Το κράτος παραμένει ο πυρήνας της εξουσίας. Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια, οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί ακολουθούν δυναμική πορεία ανάπτυξης. Με το πρόγραμμα Καλλικράτης (Ν. 3852/2010), επιχειρήθηκε η ενίσχυση των αυτοδιοικητικών θεσμών. Εφαρμόστηκε υποχρεωτική συνένωση πρωτοβάθμιων μονάδων, δηλαδή των δήμων, και καταργήθηκαν οι κοινότητες. Το σύνολο των δήμων από 914 μειώθηκε σε 325 δήμους, με το 19% των δήμων να έχει πλέον περισσότερο πληθυσμό από 50.000 κατοίκους. Ο β' βαθμός αυτοδιοίκησης αποτελείται από δεκατρείς περιφέρειες ενώ η περιφερειακή οργάνωση του κράτους συντελείται από επτά αποκεντρωμένες διοικήσεις (Σκαμνάκης, 2020). Σύμφωνα με το άρθρο 2, παράγραφο 1 του Συντάγματος, στις αρμοδιότητες των δήμων υπάγεται η διαχείριση των τοπικών υποθέσεων, εφόσον δεν έχουν παραχωρηθεί στο κράτος ή στις περιφέρειες. Όμως, η οικονομική εξάρτηση των Ο.Τ.Α. από το κράτος περιορίζει την παραπάνω αρμοδιότητα τους (Μακρής, 2021).

Ωστόσο, η κοινωνική πολιτική καθορίζεται, κατά κύριο λόγο, από τις πολιτικές του κράτους και οι τοπικές παρεμβάσεις παραμένουν εγκλωβισμένες σε ένα υπολειμματικό πρότυπο κοινωνικής προστασίας που αδυνατεί να ανταποκριθεί στα σύγχρονα κοινωνικά προβλήματα και να παρέμβει αποτελεσματικά στην κοινωνική διαστρωμάτωση. Οι Ο.Τ.Α. παραμένουν δέσμιοι των πόρων που χορηγούνται από το κράτος με ελάχιστες δυνατότητες να αναπτύξουν αυτόνομα παρεμβάσεις (Σκαμνάκης, 2020).

Τέλος, σύμφωνα με το European Committee of the Region: Decentralization Index (2020)⁸, ο συνολικός δείκτης αποκέντρωσης της Ελλάδας είναι 1,3 και η κατάταξη της είναι 22η στα 27 κράτη μέλη. Ο δείκτης πολιτικής αποκέντρωσης είναι 1,8 και η κατάταξη της είναι 14η στα 27 κράτη μέλη. Όσον αφορά τη διοικητική αποκέντρωση, ο δείκτης είναι 1,6 και η κατάταξη της Ελλάδας είναι 15η στα 27 κράτη μέλη. Τέλος, ο δείκτης της αυτονομίας εσόδων είναι 31% και δείχνει μέτρια αποκέντρωση. Η κατάταξη είναι 20η στα 27 κράτη μέλη. Ο δείκτης της αναλογίας εσόδων είναι 2% και δείχνει πολύ χαμηλή αποκέντρωση. Η κατάταξη είναι 25η στα 27 κράτη μέλη. Ο δείκτης της αναλογίας εξόδων είναι 8% και δείχνει πολύ χαμηλή αποκέντρωση. Η κατάταξη είναι 25η στα 27 κράτη μέλη.

3.9 Μάλτα

Το σύστημα διακυβέρνησης της Μάλτας είναι Κοινοβουλευτική Δημοκρατία με μονομερές κοινοβουλευτικό σύστημα. Το Κοινοβούλιο αποτελείται από τη Βουλή. Το 2001, προστέθηκε ένα νέο κεφάλαιο στο Σύνταγμα, το οποίο θεσπίζει τη σύσταση τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η Μάλτα είναι ενιαίο κράτος και έχει ένα βαθμό αυτοδιοίκησης. Ο α' βαθμός αυτοδιοίκησης αποτελείται από 68 τοπικά συμβούλια (Σκαμνάκης, 2020). Η δημοσιονομική αυτονομία είναι περιορισμένη. Τα τοπικά συμβούλια δεν εισπράττουν φόρους και το μεγαλύτερο μέρος των εσόδων τους (περίπου 80%) προέρχεται από κρατικές επιχορηγήσεις. Οι δαπάνες της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελούσαν το 0,88% των συνολικών κρατικών δαπανών το 2016 (European Committee of the Region: Division of Powers, χ.χ).

Τέλος, σύμφωνα με το European Committee of the Region: Decentralization Index (2020)⁹, ο συνολικός δείκτης αποκέντρωσης της Μάλτας είναι 0,8 και η κατάταξη της είναι 26η στα 27 κράτη μέλη. Ο δείκτης πολιτικής αποκέντρωσης είναι 1,8 και η κατάταξη της είναι 19η στα 27 κράτη μέλη. Όσον αφορά τη διοικητική αποκέντρωση, ο δείκτης είναι 0,7 και η κατάταξη της Μάλτας είναι 26η στα 27 κράτη μέλη. Τέλος, ο δείκτης της αυτονομίας εσόδων είναι 6% και δείχνει πολύ χαμηλή αποκέντρωση. Η κατάταξη είναι 27η στα 27 κράτη μέλη. Ο δείκτης της αναλογίας εσόδων είναι 0% και δείχνει πολύ χαμηλή αποκέντρωση. Η κατάταξη είναι 27η στα 27 κράτη μέλη. Ο δείκτης της αναλογίας εξόδων είναι 2% και δείχνει πολύ χαμηλή αποκέντρωση. Η κατάταξη είναι 27η στα 27 κράτη μέλη.

3.10 Σύγκριση του δείκτη αποκέντρωσης των εξεταζόμενων χωρών

Στη συνέχεια, ακολουθεί ο πίνακας 3.1, όπου παρουσιάζονται συγκεντρωτικά οι δείκτες αποκέντρωσης των εξεταζόμενων χωρών.

Χώρα	Συνολική αποκέντρωση	Πολιτική αποκέντρωση	Διοικητική αποκέντρωση	Αυτονομία εσόδων	Αναλογία εσόδων	Αναλογία εξόδων
Σουηδία	2,4	1,8	2,3	71%	33%	46%
Ισπανία	2,2	1,8	2,2	46%	24%	53%
Βέλγιο	2,1	2,2	1,9	40%	19%	46%
Πολωνία	1,9	1,8	2,4	43%	14%	34%
Τσεχία	1,9	1,8	1,6	57%	17%	29%
Ιταλία	1,7	2,2	1,2	45%	14%	32%
Ουγγαρία	1,4	1,6	1,5	42%	9%	23%
Ελλάδα	1,3	1,8	1,6	31%	2%	8%
Μάλτα	0,8	1,8	0,7	6%	0%	2%

Πίνακας 3.1 Σύγκριση του δείκτη αποκέντρωσης των εξεταζόμενων χωρών

Πηγή: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Decentralization-Index.aspx>

Παρατηρούμε ότι τον μεγαλύτερο συνολικό δείκτη αποκέντρωσης τον έχει η Σουηδία. Σύμφωνα με τον Σκαμνάκη (2020), η Σουηδία αποτελεί υπόδειγμα κοινωνικής ανάπτυξης και σταθερής οικονομικής μεγέθυνσης. Ανήκει στις σκανδιναβικές χώρες, οι οποίες διαθέτουν ισχυρούς αυτοδιοικητικούς θεσμούς με σχετική αυτονομία. Στόχος του σουηδικού κράτους είναι η ισότητα των πολιτών και ο περιορισμός των κοινωνικών ανισοτήτων. Ακολουθεί η Ισπανία και το Βέλγιο, δύο ομοσπονδιακά κράτη. Σύμφωνα με το Σύνταγμα της Ισπανίας, οι φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης διαχειρίζονται αυτόνομα τις τοπικές τους υποθέσεις και έχουν νομοθετικές εξουσίες. Η τοπική αυτοδιοίκηση του Βελγίου είναι οικονομικά ανεξάρτητη από την κεντρική κυβέρνηση, καθώς ένα μεγάλο ποσοστό των εσόδων της προέρχεται από τη φορολογία. Επιπλέον, ο γ' βαθμός αυτοδιοίκησης του Βελγίου έχει νομοθετική εξουσία και μπορεί να εκδίδει κοινοτικά διατάγματα που έχουν ισχύ νόμου (European Committee of the Region: Division of Powers, χ.χ).

Από την άλλη, τον χαμηλότερο συνολικό δείκτη αποκέντρωσης τον έχει η Μάλτα και ακολουθεί η Ελλάδα και η Ουγγαρία. Και οι τρεις χώρες είναι ενιαία κράτη. Η τοπική αυτοδιοίκηση στη Μάλτα είναι ένας σχετικά πρόσφατος θεσμός (από το 2001) και χαρακτηρίζεται από περιορισμένη αυτονομία και οικονομική εξάρτηση από την Διπλωματική Εργασία

κεντρική κυβέρνηση. Οικονομικά εξαρτημένη από την κεντρική κυβέρνηση είναι και η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα, όπου οι θεσμοί είναι δέσμιοι των πολιτικών της κυβέρνησης και οι δυνατότητες για αυτόνομες παρεμβάσεις πολύ περιορισμένες (Σκαμνάκης, 2020). Τέλος, ο χαμηλός δείκτης αποκέντρωσης της Ουγγαρίας μπορεί να οφείλεται στη μείωση των δαπανών για την τοπική αυτοδιοίκηση από 11,8% του Α.Ε.Π. το 2010 σε 10% το 2013 και στην κατάργηση του φόρου εισοδήματος φυσικών προσώπων, που αποτελούσε την κύρια πηγή εσόδων της τοπικής αυτοδιοίκησης (European Committee of the Region: Division of Powers, χ.χ).

4. Μεθοδολογία

Οι κύριες μέθοδοι έρευνας είναι η ποιοτική έρευνα, η ποσοτική έρευνα και η βιβλιογραφική έρευνα. Σύμφωνα με τον Τσιόλη (2013), η ποσοτική έρευνα, χρησιμοποιείται, κυρίως, στις δειγματοληπτικές επισκοπικές εμπειρικές έρευνες. Τα δεδομένα πρέπει να είναι μετρήσιμα, ώστε ο ερευνητής να μπορεί να ελέγξει την εγκυρότητα προδιατυπωμένων ερευνητικών υποθέσεων μέσω στατιστικών αναλύσεων τους. Σκοπός της ποσοτικής έρευνας είναι η αποκάλυψη γενικών κανονικοτήτων ή τάσεων, που διέπουν τα κοινωνικά φαινόμενα. Από την άλλη, η ποιοτική έρευνα δεν αποσκοπεί στον έλεγχο προδιατυπωμένων ερευνητικών υποθέσεων αλλά στην ανακάλυψη νέων πτυχών του εξεταζομένου αντικειμένου και στην κατανόηση του. Πραγματοποιείται χωρίς τη χρήση αριθμητικών δεδομένων σε πραγματικές και όχι πειραματικές ελεγχόμενες συνθήκες (Ισάρη & Πούρκος, 2015). Σύμφωνα με την Παρασκευοπούλου – Κόλλια (2008), ο ερευνητής καλείται να συνδυάσει με ένα λογικό τρόπο τα δεδομένα και να εξάγει συμπεράσματα. Τέλος, η βιβλιογραφική έρευνα βασίζεται σε βιβλιογραφικά δεδομένα, όπως εμπειρικές, θεωρητικές μελέτες ή άλλες βιβλιογραφικές έρευνες και συγγράμματα και επιδιώκει να δώσει απάντηση στα ερευνητικά ερωτήματα χωρίς τη συλλογή ερευνητικών, εμπειρικών δεδομένων. Μέσα από την κριτική ανάλυση δημοσιευμένων μελετών, εργασιών και άλλων βιβλιογραφικών ερευνών, προσπαθεί ο ερευνητής να απαντήσει στα ερευνητικά ερωτήματα της εργασίας του συνοψίζοντας, ταξινομώντας, συγκρίνοντας και συνθέτοντας υλικό που έχει ήδη δημοσιευθεί (Ινστιτούτο Πολιτισμού, Δημοκρατίας και Εκπαίδευσης, 2020).

Για την παρούσα διπλωματική εργασία, κρίθηκε καταλληλότερη η βιβλιογραφική έρευνα. Συγκεκριμένα, αρχικά, επιλέχθηκαν δύο μελέτες της Ε.Ε.: το «Αγοράζοντας για κοινωνικό αντίκτυπο: καλές πρακτικές από τις χώρες της Ε.Ε.» («Buying for social impact: good practice from around the EU») (Martignetti, Caimi & Daniele, 2020) και το «Κάνοντας τις κοινωνικά υπεύθυνες δημόσιες συμβάσεις να λειτουργήσουν: 71 καλές πρακτικές» («Making socially responsible public procurement work: 71 good practice cases») (Tepper, McLennan & Hirt, 2020). Οι συγκεκριμένες μελέτες επιλέχθηκαν λόγω της συνάφειας με το θέμα της παρούσας διπλωματικής εργασίας και το πρόσφατο έτος δημοσίευσης τους, το οποίο είναι το

2020. Αυτές οι μελέτες περιέχουν μελέτες περίπτωσης, όπου χρησιμοποιούνται οι δημόσιες συμβάσεις κοινωνικής αναφοράς σε διάφορες χώρες. Από αυτές τις δύο μελέτες, επιλέχθηκαν εννέα μελέτες περίπτωσης με τα παρακάτω κριτήρια:

- Να λαμβάνουν χώρα σε διαφορετικά κράτη με σκοπό την εξέταση τυχόν διαφορών στη χρήση των κοινωνικά υπεύθυνων δημόσιων συμβάσεων ανά κράτος και κατά πόσο επηρεάζει ο βαθμός αποκέντρωσης την εφαρμογή της οδηγίας 2014/24/ΕΕ .
- Τα κράτη να είναι κράτη μέλη της Ε.Ε., ώστε η οδηγία 2014/24/ΕΕ να εφαρμόζεται στη νομοθεσία τους.
- Να γίνεται χρήση των ίδιων άρθρων της οδηγίας 2014/24/ΕΕ σε παραπάνω από μία μελέτες περίπτωσης, ώστε να μπορεί να εξεταστεί ο τρόπος εφαρμογής τους και τυχόν διαφορές στην εφαρμογή και στα αποτελέσματα χρήσης του συγκεκριμένου άρθρου.

Θα εξεταστούν οι παρακάτω παράμετροι των μελετών περίπτωσης:

- Αναθέτουσα αρχή
- Άρθρο της οδηγίας 2014/24/ΕΕ που χρησιμοποιήθηκε
- Βαθμός αποκέντρωσης της χώρας
- Επαγγελματικός τομέας
- Οικονομικό μέγεθος δημόσιας σύμβασης
- Σκοπός

Για την εξαγωγή των συμπερασμάτων, θα γίνει σύγκριση των δεδομένων των μελετών περίπτωσης και της συχνότητας εμφάνισης τους. Επίσης, θα εξεταστεί αν ο βαθμός αποκέντρωσης επηρεάζει με κάποιο τρόπο την εφαρμογή της οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

5. Εφαρμογές άρθρων της οδηγίας 2014/24/ΕΕ με σκοπό την προώθηση των φορέων Κ.ΑΛ.Ο.

Σε αυτό το κεφάλαιο, θα δούμε τις εφαρμογές ορισμένων άρθρων της οδηγίας 2014/24/ΕΕ. Οι μελέτες περίπτωσης εξάγονται από δύο μελέτες της Ε.Ε.: το «Αγοράζοντας για κοινωνικό αντίκτυπο: καλές πρακτικές από τις χώρες της Ε.Ε.» («Buying for social impact: good practice from around the EU») και το «Κάνοντας τις κοινωνικά υπεύθυνες δημόσιες συμβάσεις να λειτουργήσουν: 71 καλές πρακτικές» («Making socially responsible public procurement work: 71 good practice cases»).

Η μελέτη «Αγοράζοντας για κοινωνικό αντίκτυπο: καλές πρακτικές από τις χώρες της Ε.Ε.» («Buying for social impact: good practice from around the EU») διεξάχθηκε από τον Εκτελεστικό Οργανισμό της Ε.Ε. για τις Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις (ΜΜΕ) και από τη Γενική Διεύθυνση Εσωτερικής Αγοράς, Βιομηχανίας, Επιχειρηματικότητας και ΜΜΕ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής από τον Ιούλιο του 2018 έως τον Ιανουάριο του 2020. Οι δύο βασικοί σκοποί του ήταν, πρώτον, να ενθαρρύνει τις κρατικές αρχές να επιτυγχάνουν κοινωνικούς στόχους μέσα από τις δημόσιες συμβάσεις και δεύτερον να βελτιώσουν την ικανότητα των κοινωνικών επιχειρήσεων να πάρουν μέρος σε δημόσιες συμβάσεις. Το πρόγραμμα δραστηριοποιήθηκε σε δεκαπέντε χώρες (Κροατία, Τσεχία, Δανία, Γαλλία, Γερμανία, Ελλάδα, Ουγγαρία, Ιταλία, Ιρλανδία, Λετονία, Ολλανδία, Πολωνία, Ρουμανία, Σλοβακία και Σουηδία) (Martignetti κ.ά., 2020).

Η μελέτη «Κάνοντας τις κοινωνικά υπεύθυνες δημόσιες συμβάσεις να λειτουργήσουν: 71 καλές πρακτικές» («Making socially responsible public procurement work: 71 good practice cases») παρουσιάζει 71 περιπτώσεις κοινωνικά υπεύθυνων δημόσιων συμβάσεων από 27 χώρες. Η επιλογή των περιπτώσεων έγινε από τον Σεπτέμβριο 2019 έως τον Μάρτιο του 2020. Στόχος του προγράμματος ήταν να βοηθήσει στην κατανόηση των κοινωνικά υπεύθυνων δημόσιων συμβάσεων και των δυνατοτήτων που εμπεριέχουν. Επιπροσθέτως, το πρόγραμμα θέλει να ενθαρρύνει τις αναθέτουσες αρχές αλλά και τους φορείς της Κ.ΑΛ.Ο. να χρησιμοποιούν και να συμμετέχουν αντίστοιχα σε δημόσιες συμβάσεις κοινωνικής αναφοράς (Tepper κ.ά., 2020).

Η σειρά παράθεσης των χωρών είναι η ίδια που ακολουθήθηκε στο τρίτο κεφάλαιο.

5.1 Σουηδία

Η πρώτη περίπτωση που παραθέτουμε είναι από τις πρώτες συμβάσεις στη Σουηδία που έκαναν χρήση του άρθρου 20 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ για παραχώρηση κατ' αποκλειστικότητα συμβάσεων με σκοπό την εργασιακή ένταξη μακροχρόνιων ανέργων καθώς και την ενίσχυση των κοινωνικών επιχειρήσεων. Η σύμβαση αφορούσε την παράδοση καλαθιών με φρούτα στα γραφεία του δήμου Söderhamn και το οικονομικό μέγεθος της δημόσιας σύμβασης ανερχόταν σε 91.600€. Τη σύμβαση ανέλαβε μία κοινωνική επιχείρηση ένταξης, η Stebacken. Ήταν η πρώτη φορά που η Stebacken υπέβαλλε προσφορά για δημόσια σύμβαση. Οι κοινωνικές επιχειρήσεις στη Σουηδία σπάνια συμμετέχουν σε διαγωνισμούς δημόσιων συμβάσεων, αλλά μετά τη δημοσίευση του νέου Σουηδικού νόμου το 2017 υπάρχει μεγαλύτερο ενδιαφέρον από τις κοινωνικές επιχειρήσεις. Η Stebacken, συγκεκριμένα, αποφάσισε να πάρει μέρος σε διαγωνισμό δημόσιων συμβάσεων έπειτα από τη συμμετοχή της σε ένα εργαστήριο που διοργάνωσε ο δήμος. Επιπρόσθετα, ο δήμος μέσα από αυτό το εργαστήριο ήρθε σε επαφή με κοινωνικές επιχειρήσεις και κατάλαβε τις απαιτήσεις και τους περιορισμούς τους σε σχέση με τον προϋπολογισμό, την αγορά εργασίας και άλλα. Δώδεκα κοινωνικές επιχειρήσεις πήραν μέρος στο εργαστήριο όπου ενημερώθηκαν για τον σχετικό νόμο και για το πώς να υποβάλλουν προσφορά σε δημόσια σύμβαση ενώ παράλληλα γνωρίστηκαν μεταξύ τους και μπορεί στο μέλλον να αναπτύξουν συνεργασία. Το εργαστήριο στέφθηκε με επιτυχία και αυτό αποδεικνύει τη σπουδαιότητα της ενημέρωσης και της εκπαίδευσης των κοινωνικών επιχειρήσεων, οι οποίες πολλές φορές από άγνοια και έλλειψη αυτοπεποίθησης δε συμμετέχουν σε δημόσιους διαγωνισμούς. Ο δήμος του Söderhamn ανέβασε επίσης ένα ενημερωτικό βίντεο στο Youtube για να ενημερώσει ακόμη περισσότερες κοινωνικές επιχειρήσεις.

Τις παραπάνω δράσεις τις διεξήγε ο δήμος του Söderhamn στο πλαίσιο της προσπάθειας του να δημιουργήσει μία νέα διαδικασία για τις δημόσιες συμβάσεις κοινωνικής αναφοράς. Η νέα διαδικασία βασίζεται στους παρακάτω τέσσερις παράγοντες:

- Στην ανάλυση των αναγκών που θέλει να καλύψει η σύμβαση,
- στον νέο Σουηδικό νόμο του 2017 για τις δημόσιες συμβάσεις,

- στην εδραίωση διαλόγου ανάμεσα στις αναθέτουσες αρχές και σε πιθανούς οικονομικούς φορείς
- στην υλοποίηση εκπαίδευσης για τις αναθέτουσες αρχές και πιθανούς οικονομικούς φορείς (Martignetti κ.ά., 2020).

5.2 Ισπανία

Σε αυτήν τη μελέτη περίπτωσης, γίνεται χρήση του άρθρου 20 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ (Παραχώρηση κατ' αποκλειστικότητα συμβάσεων), του άρθρου 46 (Υποδιαίρεση συμβάσεων σε χωριστά τμήματα) και του άρθρου 67 (Κριτήρια ανάθεσης των συμβάσεων). Στη Βαρκελώνη, η δημόσια σύμβαση για τη συντήρηση των δημόσιων πάρκων της πόλης παραχωρήθηκε κατ' αποκλειστικότητα σε Ειδικά Κέντρα Εργασίας, όπου τουλάχιστον το 70% του εργατικού δυναμικού έχουν κάποια αναγνωρισμένη αναπηρία. Η σύμβαση υποδιαιρέθηκε σε δύο τμήματα ώστε να μπορούν να συμμετέχουν περισσότεροι οικονομικοί φορείς. Το οικονομικό μέγεθος της δημόσιας σύμβασης ανερχόταν σε 1.700.000€. Όσον αφορά τα κριτήρια ανάθεσης της σύμβασης, εκτός από την τιμή που αντιστοιχούσε στο 50% της βαθμολογίας, τέθηκαν διάφορα κοινωνικά και περιβαλλοντικά κριτήρια, όπως παραδείγματος χάρη η χρήση ηλεκτρικών οχημάτων. Η αναθέτουσα αρχή έλαβε έξι προσφορές, όπου οι τρεις προσφορές ήταν από Προσωρινές Επιχειρηματικές Ενώσεις, δηλαδή από ομάδες κοινωνικών επιχειρήσεων. Αυτό δείχνει ότι στην Ισπανία υπάρχει ένα σημαντικό επίπεδο συνεργασίας μεταξύ των κοινωνικών επιχειρήσεων. Τα δύο τμήματα ανατέθηκαν σε Προσωρινές Επιχειρηματικές Ενώσεις, γεγονός που δείχνει ότι η συνεργασία μεταξύ κοινωνικών επιχειρήσεων και η σύμπραξη τους μπορεί να οδηγήσει στην ανάληψη μεγαλύτερων συμβάσεων από ότι θα κατάφερνε η κάθε μία μόνη της. Επίσης, η παραπάνω περίπτωση μας δείχνει ότι η υποδιαίρεση σε τμήματα επιτρέπει σε περισσότερες κοινωνικές επιχειρήσεις να συμμετέχουν στη διαδικασία, καθώς μειώνει τις οικονομικές και τεχνικές απαιτήσεις. Επιπροσθέτως, το μέγεθος της σύμβασης ενθάρρυνε τις κοινωνικές επιχειρήσεις να ενωθούν και να κάνουν μαζί προσφορά. Τέλος, μας δείχνει ότι η παραχώρηση κατ' αποκλειστικότητα συμβάσεων μπορεί να περιέχει κοινωνικά και περιβαλλοντικά κριτήρια και να είναι παρόμοιας ποιότητας με τις κανονικές συμβάσεις (Martignetti κ.ά., 2020).

5.3 Βέλγιο

Η περιφέρεια Βαλλονίας έχει σχεδιάσει ειδικά κοινωνικά κριτήρια και εργαλεία για να προωθήσει την κοινωνική ένταξη των νέων, των ανέργων και των μειονεκτούντων ατόμων μέσω των δημόσιων συμβάσεων. Συγκεκριμένα, από το 2016 είναι υποχρεωτική η χρήση κοινωνικών κριτηρίων σε όλες τις δημόσιες συμβάσεις της περιφέρειας για εργασία. Ο οικονομικός φορέας έχει τη δυνατότητα να επιλέξει ανάμεσα σε δύο κοινωνικά κριτήρια:

- Μπορεί να παρέχει θέσεις για πρακτική στη δική του επιχειρηματική δραστηριότητα ή
- να αναθέσει μέρος της δημόσιας σύμβασης σε κοινωνικές επιχειρήσεις ένταξης μειονεκτούντων ατόμων ή ατόμων με αναπηρία.

Το παραπάνω μέτρο έχει ως απόρροια τη συνεργασία αναθετουσών αρχών, επιχειρήσεων, φορέων της Κ.Α.Λ.Ο. και εκπαιδευτικών οργανισμών με σκοπό την εργασιακή ένταξη ευάλωτων ομάδων.

Ένα άλλο μέτρο που χρησιμοποιεί η περιφέρεια της Βαλλονίας είναι η δημιουργία γραφείων υποστήριξης που βοηθούν από τη μία τις αναθέτουσες αρχές στη συμπερίληψη των παραπάνω κοινωνικών κριτηρίων στις δημόσιες συμβάσεις και από την άλλη τους οικονομικούς φορείς στην εκτέλεση των κοινωνικών κριτηρίων. Αυτά τα ειδικά γραφεία υποστήριξης λειτουργούν μέσα στις δημόσιες υπηρεσίες που αποτελούν έτσι κι αλλιώς σημείο επαφής για την επίλυση αποριών κάθε ενδιαφερομένου σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις. Αυτά τα γραφεία αποτελούν ένα δίκτυο, το οποίο συναντάται κάθε μήνα και συζητάει τα διάφορα ζητήματα που προέκυψαν σε συγκεκριμένες δημόσιες συμβάσεις.

Τέλος, η περιφέρεια της Βαλλονίας έχει δημιουργήσει βοηθητικά έγγραφα και εργαλεία, τα οποία είναι διαθέσιμα στο διαδίκτυο.

Παρακάτω θα δούμε επιγραμματικά κάποια από τα αποτελέσματα των παραπάνω μέτρων για το χρονικό διάστημα 2014-2018:

- Κοινωνικά κριτήρια χρησιμοποιήθηκαν σε 442 δημόσιες συμβάσεις συνολικού ύψους 400.000.000€
- Δημιουργήθηκαν 410 θέσεις πρακτικής

- Έχουν συναφθεί 70 συμβόλαια με κοινωνικές επιχειρήσεις ένταξης

Επίσης, δημιουργήθηκαν συνεργασίες ανάμεσα σε επιχειρήσεις και φορείς της Κ.ΑΛ.Ο..

Τα παραπάνω θετικά αποτελέσματα είναι απόρροια της ισχυρής πολιτικής δέσμευσης αλλά και της ενεργής συμμετοχής όλων των ενδιαφερόμενων στον σχεδιασμό και την υιοθέτηση των παραπάνω μέτρων. Συγκεκριμένα, κάθε έξι μήνες, συναντιούνται αντιπρόσωποι επιχειρήσεων, φορέων της Κ.ΑΛ.Ο., εκπαιδευτικών οργανισμών και αναθετουσών αρχών για να δούνε τα αποτελέσματα της εφαρμογής των μέτρων και να αποφασίσουν τι μέτρα θα πάρουν στη συνέχεια για την περαιτέρω ανάπτυξη του εγχειρήματος (Martignetti κ.ά., 2020).

5.4 Πολωνία

Η παρακάτω περίπτωση που παραθέτουμε χρησιμοποιεί, επίσης, το άρθρο 20 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ για την παραχώρηση συμβάσεων κατ' αποκλειστικότητα. Συγκεκριμένα, στο Βρότσλαβ της Πολωνίας, το 2017 μια δημόσια σύμβαση για την παροχή υπηρεσιών καθαρισμού των εγκαταστάσεων του δήμου παραχωρήθηκε κατ' αποκλειστικότητα σε κοινωνικές επιχειρήσεις με βασικό σκοπό την εργασιακή ένταξη στον χώρο εργασίας ανθρώπων που κινδυνεύουν με κοινωνικό αποκλεισμό. Το οικονομικό μέγεθος της δημόσιας σύμβασης ανερχόταν σε 26.000€. Ο οικονομικός φορέας που ανέλαβε τελικά τη σύμβαση ήταν ο κοινωνικός συνεταιρισμός Wroclawska και δώδεκα μειονεκτούντα άτομα, κυρίως άτομα που μένουν σε καταφύγια αστέγων, συμμετείχαν στο πρόγραμμα. Η σύμβαση αυτή αποτελεί πρακτική εφαρμογή του τοπικού προγράμματος για την Κ.ΑΛ.Ο., το οποίο προτείνει τη χρήση κοινωνικών όρων σε όλες τις μελλοντικές δημόσιες συμβάσεις. Η μεγαλύτερη πρόκληση για τον δήμο του Βροτσλαβ είναι η ανάπτυξη κοινωνικών επιχειρήσεων, οι οποίες να μπορούν να συμμετέχουν στις μελλοντικές δημόσιες συμβάσεις. Υπάρχουν λίγες κοινωνικές επιχειρήσεις στην περιοχή και είναι μικρού μεγέθους με αποτέλεσμα να μην μπορούν να αναλάβουν μεγάλα έργα. Για αυτόν τον λόγο, ο δήμος αποφάσισε να χρησιμοποιήσει κοινωνικούς όρους σε μικρότερου μεγέθους δημόσιες συμβάσεις, ώστε να μπορούν να συμμετέχουν οι τοπικές κοινωνικές επιχειρήσεις και μέσω αυτής της διαδικασίας να αναπτυχθούν, να

αποκτήσουν εμπειρία και μελλοντικά να μπορέσουν να συμμετέχουν σε μεγαλύτερες συμβάσεις (Martignetti κ.ά., 2020).

5.5 Τσεχία

Στη συνέχεια, βλέπουμε μία ακόμη εφαρμογή του άρθρου 46 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ, το οποίο επιτρέπει την υποδιαίρεση της δημόσιας σύμβασης σε τμήματα. Συγκεκριμένα, στην Τσεχία στην κωμόπολη Havlíčkův Brod, η δημοτική εταιρεία διαχείρισης των δασών υποδιαίρεσε τη σύμβαση για τις υπηρεσίες δασικής διαχείρισης (συγκομιδή, αναδάσωση κλπ) σε τμήματα, καθώς κάποιες δραστηριότητες είναι πιο κατάλληλες για τις κοινωνικές επιχειρήσεις από ότι άλλες. Παραδείγματος χάρη, η αναδάσωση και η συντήρηση μπορούν να γίνουν από άτομα με αναπηρία ενώ η συγκομιδή θέλει μηχανήματα και εξοπλισμό που λίγες κοινωνικές επιχειρήσεις θα μπορούσαν να προσφέρουν. Το 2016 δημοσιεύτηκε μία σύμβαση για τη διαχείριση των δασών για τρία χρόνια που ήταν διαιρεμένη σε πέντε τμήματα. Περιελάμβανε ένα τμήμα για την αναδάσωση, τη συντήρηση και την προστασία των νεοφυτεμένων δέντρων, την οποία ανέλαβε μία κοινωνική επιχείρηση, η Fokus Vysočina, που προσλαμβάνει άτομα τα οποία κινδυνεύουν με κοινωνικό αποκλεισμό λόγω προβλημάτων υγείας. Το οικονομικό μέγεθος της δημόσιας σύμβασης ανερχόταν σε 103.430€. Αν η σύμβαση δεν είχε υποδιαιρεθεί σε τμήματα, δε θα ήταν εφικτό από τη Fokus Vysočina να την αναλάβει. Η υποδιαίρεση σε τμήματα επιτρέπει σε περισσότερες κοινωνικές επιχειρήσεις να συμμετέχουν χωρίς να τους δίνει πλεονέκτημα έναντι των άλλων οικονομικών φορέων, όπως οι συμβάσεις κατ' αποκλειστικότητα (Martignetti κ.ά., 2020).

5.6 Ιταλία

Η έκτη περίπτωση που αναφέρουμε λαμβάνει χώρα στην Τοσκάνη τον Μάιο του 2017, όπου η περιφερειακή υπηρεσία τεχνικής διοικητικής υποστήριξης Ente di Supporto Tecnico Amministrativo Regionale (ESTAR) διοργάνωσε μια ανοικτού τύπου διαδικασία για την επιλογή ενός ή περισσότερων παρόχων υπηρεσιών για τη συντήρηση του πράσινου στα νοσοκομεία και στα κέντρα υγείας. Έντεκα τοποθεσίες χρειάζονταν συντήρηση και κάθε μία αποτελούσε ένα τμήμα. Οχτώ από τα έντεκα τμήματα δεσμεύτηκαν για προστατευμένα εργαστήρια και κοινωνικές επιχειρήσεις, των οποίων τουλάχιστον το 30% των εργαζομένων είναι άτομα από μειονεκτούσες

Διπλωματική Εργασία

ομάδες. Το οικονομικό μέγεθος της δημόσιας σύμβασης για τα οχτώ τμήματα ανερχόταν σε 24.000.000€. Οι οικονομικοί φορείς έπρεπε να υποβάλλουν προσφορά και για τα οχτώ τμήματα και στη συνέχεια η αναθέτουσα αρχή θα μοίραζε τα τμήματα στους επιτυχόντες. Η σύμβαση ανατέθηκε σε δύο κοινωνικούς συνεταιρισμούς. Η παραπάνω διαδικασία είχε το μειονέκτημα ότι οι οικονομικοί φορείς έπρεπε να έχουν τη δυνατότητα να υποβάλλουν προσφορά και για τα οχτώ τμήματα και όχι για λιγότερα. Συνεπώς, έπρεπε να έχουν μεγάλο μέγεθος και πολλές μικρές κοινωνικές επιχειρήσεις δε θα μπορούσαν να το αναλάβουν. Θα μπορούσε αυτό να λυθεί αν η αναθέτουσα αρχή εκτός από τη χρήση του άρθρου 20 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ για την παραχώρηση κατ' αποκλειστικότητα συμβάσεων, έκανε χρήση και του άρθρου 46 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ που δίνει τη δυνατότητα να υποδιαιρεθεί μία σύμβαση σε τμήματα και ο οικονομικός φορέας να μπορεί να υποβάλλει προσφορά μόνο για ένα τμήμα (Terper κ.ά., 2020).

5.7 Ουγγαρία

Στη Βουδαπέστη, η δημόσια εταιρεία καπνοδοχοκαθαριστών, FŐKÉTÜSZ Capital Chimney Sweeper Ltd., διενέργησε διαγωνισμό για τον καθαρισμό των κεντρικών της γραφείων και άλλων εγκαταστάσεων. Αποφάσισε να βάλει σαν κριτήριο αξιολόγησης εκτός από την τιμή, την πρόσληψη Ρομά εργαζομένων κάνοντας χρήση του άρθρου 67 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ, στο οποίο παρατίθενται τα κριτήρια ανάθεσης των συμβάσεων που μπορεί να είναι και κοινωνικά. Στη Βουδαπέστη, το ποσοστό ανεργίας Ρομά σε σχέση με τον υπόλοιπο πληθυσμό είναι πολύ υψηλό και οφείλεται εκτός των άλλων σε διάκριση με βάση την καταγωγή. Το κριτήριο της τιμής αποτελούσε το 80% του τελικού αποτελέσματος και τα κοινωνικά κριτήρια το 20%. Τα κοινωνικά κριτήρια ήταν τα παρακάτω:

- Ο οικονομικός φορέας πρέπει να έχει μία σύμβαση συνεργασίας με έναν σύλλογο ευρύτερης κοινωνικής ωφέλειας για τους Ρομά για τουλάχιστον τρία χρόνια.
- Ο οικονομικός φορέας πρέπει να αναλάβει να προσλάβει εργαζομένους Ρομά που είναι μειονεκτούντα άτομα.
- Οι Ρομά εργαζόμενοι του οικονομικού φορέα πρέπει να αποτελούν τουλάχιστον το 8% των εργαζομένων του.

Η συγκεκριμένη εργασία δε χρειάζεται ιδιαίτερες γνώσεις, για αυτό θεωρείται κατάλληλη για την επίτευξη εργασιακής ένταξης.

Ο οικονομικός φορέας που υπερίσχυσε και ανέλαβε τη σύμβαση ήταν η εταιρεία Fort Facility Ltd., η οποία είχε σύμβαση συνεργασίας με την Ένωση Πολιτών Ρομά, έναν σύλλογο ευρύτερης κοινωνικής ωφέλειας. Το οικονομικό μέγεθος της δημόσιας σύμβασης ανερχόταν σε 96.886,53€ - 135.641,15€.

Η παραπάνω περίπτωση αποτελεί την πρώτη σύμβαση στην Ουγγαρία με κοινωνικά κριτήρια και στέφθηκε με επιτυχία. Οι αναθέτουσες αρχές πριν τη δημοσίευση των συμβάσεων θα πρέπει να εξετάζουν κατά πόσο τα κοινωνικά κριτήρια είναι επιτεύξιμα και αν υπάρχουν κατάλληλες εταιρείες στην αγορά εργασίας (Terper κ.ά., 2020).

5.8 Ελλάδα

Στην Ελλάδα, ο Εθνικός Οργανισμός Παροχής Υπηρεσιών Υγείας (Ε.Ο.Π.Υ.Υ.) δημοσίευσε σύμβαση ανατιθέμενη κατά αποκλειστικότητα για τον καθαρισμό των κεντρικών και των περιφερειακών γραφείων του. Η σύμβαση ήταν υποδιαιρεμένη σε οχτώ τμήματα και κάθε μία αφορούσε διαφορετική περιοχή της Ελλάδας. Χρησιμοποιήθηκε δηλαδή το άρθρο 20 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ για την ανάθεση συμβάσεων κατ' αποκλειστικότητα σε συνδυασμό με το άρθρο 46 που επιτρέπει την υποδιαίρεση της σύμβασης σε τμήματα. Το οικονομικό μέγεθος της δημόσιας σύμβασης ανερχόταν σε 369.000€. Στόχος της προσφοράς ήταν να συνδυάσει αποδοτικότητα κόστους με την εργασιακή ένταξη ευάλωτων ατόμων. Υπήρξε σημαντική συμμετοχή των ΚΟΙ.Σ.Π.Ε. (Κοινωνικοί Συνεταιρισμοί Περιορισμένης Ευθύνης, οι οποίοι απευθύνονται σε άτομα με προβλήματα ψυχικής υγείας) από όλη τη χώρα αλλά κανένας ΚΟΙ.Σ.Π.Ε. ή ομάδα ΚΟΙ.Σ.Π.Ε. δεν πλειοδότησε για όλη τη σύμβαση. Αντιθέτως, διάφοροι ΚΟΙ.Σ.Π.Ε. συνένωσαν τις δυνάμεις τους σε διαφορετικές περιοχές για να πλειοδοτήσουν για διαφορετικά τμήματα. Αυτό ενίσχυσε την ικανότητα δικτύωσης τους και την αυτοπεποίθηση του τομέα. Στέφθηκε από επιτυχία το εγχείρημα του Ε.Ο.Π.Υ.Υ. και οι ΚΟΙ.Σ.Π.Ε. απέδειξαν ότι είναι ικανοί να αναλάβουν και να φέρουν εις πέρας μεγάλες συμβάσεις (Martignetti κ.ά., 2020).

5.9 Μάλτα

Στη συνέχεια, παρουσιάζουμε μία ακόμη εφαρμογή του άρθρου 67 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ για τη χρήση κοινωνικών κριτηρίων. Το 2019, τα δικαστήρια του Υπουργείου Δικαιοσύνης της Μάλτας για να μετριάσουν τις επισφαλείς συνθήκες εργασίας, αποφάσισαν σε επισφαλείς και χαμηλής ποιότητας εργασίες, όπως είναι η παροχή υπηρεσιών καθαρισμού, κριτήριο για την ανάθεση δημόσιας σύμβασης να μην είναι μόνο η χαμηλότερη τιμή αλλά να είναι η βέλτιστη σχέση ποιότητας – τιμής, η οποία υπολογίζεται βάσει κριτηρίων. Η αναθέτουσα αρχή, στη συγκεκριμένη περίπτωση, χρησιμοποίησε κοινωνικά κριτήρια, σχετικά με το αντικείμενο της σύμβασης. Το αντικείμενο της σύμβασης ήταν η παροχή υπηρεσιών καθαρισμού με φιλικά προς το περιβάλλον προϊόντα στο Τμήμα Δικαιοσύνης και στο γραφείο του Γενικού Εισαγγελέα. Τα κριτήρια ήταν η εκπαίδευση, οι δεξιότητες και οι δυνατότητες των εργαζομένων (6 βαθμοί), η διαχείριση της σύμβασης και των σχετικών εργασιών (η συνέπεια, η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, η χρήση φιλικών προς το περιβάλλον προϊόντων κ.α.) (64 βαθμοί) και τέλος η παροχή ίσων ευκαιριών και οι εργασιακές συνθήκες (30 βαθμοί). Το τελικό αποτέλεσμα καθορίστηκε με στάθμιση τεχνικής ποιότητας έναντι τιμής σε βάση 60/40 αντίστοιχα. Το οικονομικό μέγεθος της δημόσιας σύμβασης ανερχόταν σε 486.944,80€. Η παραπάνω σύμβαση οδήγησε σε καλύτερες εργασιακές συνθήκες για τους εργαζόμενους και σε ευαισθητοποίηση των εργοδοτών για την ανάγκη να παρέχουν καλές εργασιακές συνθήκες (Terper κ.ά., 2020).

5.10 Συμπεράσματα

Αρχικά, παρατηρούμε ότι γίνεται εκτεταμένη χρήση του Άρθρου 20 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ για την παραχώρηση κατ' αποκλειστικότητα συμβάσεων. Σκοπός της χρήσης του ήταν η εργασιακή ένταξη:

- Ατόμων από μειονεκτούσες ομάδες (Ιταλία),
- ατόμων που κινδυνεύουν από κοινωνικό αποκλεισμό (Πολωνία),
- μακροχρόνιων ανέργων (Σουηδία),
- ευάλωτων ατόμων (Ελλάδα),
- ατόμων με αναπηρία (Ισπανία).

Οι επαγγελματικοί τομείς που χρησιμοποιήθηκε το Άρθρο 20 είναι:

- Συντήρηση πρασίνου (Ιταλία, Ισπανία)
- Παροχή υπηρεσιών καθαρισμού (Ελλάδα, Πολωνία)
- Τροφοδοσία (Σουηδία)

Παρατηρούμε ότι η συντήρηση πρασίνου και η παροχή υπηρεσιών καθαρισμού είναι οι δημοφιλέστεροι επαγγελματικοί τομείς χρήσης του Άρθρου 20. Αυτό συμβαίνει επειδή είναι εργασίες που δεν απαιτούν κάποια γνώση ή κάποια εξειδίκευση και μπορούν να τις αναλάβουν άτομα ανειδίκευτα.

Ένα άλλο άρθρο που χρησιμοποιείται συχνά στις μελέτες περίπτωσης που εξετάσαμε είναι το άρθρο 46 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ που επιτρέπει την υποδιαίρεση της δημόσιας σύμβασης σε τμήματα. Οι επαγγελματικοί τομείς που χρησιμοποιήθηκε είναι:

- Δασική διαχείριση (Τσεχία)
- Παροχή υπηρεσιών καθαρισμού (Ελλάδα)
- Συντήρηση πρασίνου (Ισπανία)

Η υποδιαίρεση σε τμήματα επιτρέπει σε περισσότερες κοινωνικές επιχειρήσεις να συμμετέχουν, καθώς πολλές κοινωνικές επιχειρήσεις είναι μικρές σε μέγεθος και δεν μπορούν να αναλάβουν μεγάλες δημόσιες συμβάσεις. Επίσης, όπως βλέπουμε στη μελέτη περίπτωσης της Τσεχίας, κάποιες εργασίες θα ήταν δύσκολο να τις αναλάβουν κοινωνικές επιχειρήσεις καθώς χρειάζονται ειδικό εξοπλισμό και τεχνογνωσία, όπως είναι η συγκομιδή. Από την άλλη, στη μελέτη περίπτωσης της Ιταλίας, βλέπουμε ότι η χρήση μόνο του άρθρου 20 απέκλεισε πολλές μικρές κοινωνικές επιχειρήσεις, οι οποίες δεν μπορούσαν να υποβάλλουν προσφορά και για τα οχτώ τμήματα. Αν είχε χρησιμοποιηθεί συνδυαστικά με το άρθρο 46, θα συμμετείχαν περισσότερες κοινωνικές επιχειρήσεις. Στη μελέτη περίπτωσης της Ελλάδας, όπου έγινε συνδυασμός του άρθρου 20 με το άρθρο 46, συμμετείχαν πολλοί ΚΟΙ.Σ.Π.Ε. αλλά κανένας ΚΟΙ.Σ.Π.Ε. δεν πλειοδότησε για όλα τα τμήματα. Αν δεν είχε γίνει χρήση του άρθρου 46, πιθανώς δε θα υπήρχαν συμμετοχές ή θα υπήρχαν πολύ λίγες.

Το τελευταίο άρθρο που χρησιμοποιήθηκε στις εξεταζόμενες μελέτες περίπτωσης είναι το άρθρο 67, το οποίο δίνει τη δυνατότητα στην αναθέτουσα αρχή να

συμπεριλάβει κοινωνικά κριτήρια στους όρους της δημόσιας σύμβασης. Τα κοινωνικά κριτήρια που συναντάμε αφορούν:

- την εργασιακή ένταξη Ρομά (Ουγγαρία),
- καλύτερες εργασιακές συνθήκες, εκπαίδευση του προσωπικού και χρήση φιλικών προς το περιβάλλον προϊόντων (Μάλτα),
- κοινωνικά και περιβαλλοντικά κριτήρια (Ισπανία)

Οι επαγγελματικοί τομείς όπου χρησιμοποιήθηκε το άρθρο 67 είναι:

- παροχή υπηρεσιών καθαρισμού (Ουγγαρία)
- παροχή υπηρεσιών καθαρισμού (Μάλτα)
- συντήρηση πρασίνου (Ισπανία)

Παρατηρούμε, ότι γενικά σε όλες τις μελέτες περίπτωσης, ο συχνότερος επαγγελματικός τομέας είναι η παροχή υπηρεσιών καθαρισμού.

Ένα άλλο συμπέρασμα που μπορεί να εξαχθεί είναι ότι σε μια δημόσια σύμβαση μπορούν να χρησιμοποιηθούν συνδυαστικά παραπάνω από ένα άρθρα. Αυτό το παρατηρούμε στη μελέτη περίπτωσης της Ελλάδας (χρήση του άρθρου 20 και του άρθρου 46) και στις Ισπανίας (χρήση του άρθρου 20, του άρθρου 46 και του άρθρου 67).

Μία άλλη παρατήρηση είναι ότι η μεταφορά της οδηγίας 2014/24/ΕΕ στις εθνικές νομοθεσίες των κρατών μελών δεν επαρκεί για την προώθηση και την εφαρμογή των κοινωνικά υπεύθυνων δημόσιων συμβάσεων. Θα πρέπει να συνοδευτεί από δράσεις ενημέρωσης και εκπαίδευσης των αναθετουσών αρχών και των φορέων Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας. Τέτοιες δράσεις παρατηρούμε στις παρακάτω μελέτες περίπτωσης:

- Στη μελέτη περίπτωσης που λαμβάνει χώρα στη Σουηδία, ο δήμος του Söderhamn διοργανώνει εργαστήρια, στα οποία ενημερώνονται οι κοινωνικές επιχειρήσεις για τον νέο Σουηδικό νόμο του 2017 για τις δημόσιες συμβάσεις και τη διαδικασία υποβολής προσφοράς σε δημόσια σύμβαση και, επιπλέον, γνωρίζονται μεταξύ τους. Παράλληλα με τη διοργάνωση των εργαστηρίων, ο δήμος του Söderhamn δημοσίευσε ένα ενημερωτικό βίντεο στο Youtube. Η Stebacken, η κοινωνική επιχείρηση ένταξης που ανέλαβε τη σύμβαση, είχε

συμμετάσχει σε εργαστήριο του δήμου, το οποίο συνέβαλε καθοριστικά στην απόφαση της να συμμετέχει στον διαγωνισμό.

- Στη μελέτη περίπτωσης που λαμβάνει χώρα στο Βέλγιο, αναφέρονται οι δράσεις που διεξάγει η περιφέρεια της Βαλλονίας για την προώθηση της κοινωνικής ένταξης των νέων, των ανέργων και των μειονεκτούντων ατόμων μέσω των δημόσιων συμβάσεων και τα αποτελέσματά τους. Οι δράσεις αυτές είναι η υποχρεωτική χρήση κοινωνικών κριτηρίων σε όλες τις δημόσιες συμβάσεις της περιφέρειας για εργασία με σκοπό την εργασιακή ένταξη ευάλωτων ομάδων, η δημιουργία γραφείων υποστήριξης που βοηθούν από τη μία τις αναθέτουσες αρχές στη συμπερίληψη των παραπάνω κοινωνικών κριτηρίων στις δημόσιες συμβάσεις και από την άλλη τους οικονομικούς φορείς στην εκτέλεση των κοινωνικών κριτηρίων και τέλος, η ανάρτηση στο διαδίκτυο βοηθητικών εγγράφων και εργαλείων. Οι παραπάνω δράσεις είχαν ως αποτέλεσμα στο χρονικό διάστημα 2014-2018 να χρησιμοποιηθούν κοινωνικά κριτήρια σε 442 δημόσιες συμβάσεις συνολικού ύψους 400.000.000€, να δημιουργηθούν 410 θέσεις πρακτικής και να έχουν συναφθεί 70 συμβόλαια με κοινωνικές επιχειρήσεις ένταξης.

6. Συμπεράσματα

Οι δημόσιες συμβάσεις κοινωνικής αναφοράς μπορούν να παίζουν σημαντικό ρόλο στην επίλυση κοινωνικών προβλημάτων και να αυξήσουν τον κοινωνικό αντίκτυπο. Στην Ευρώπη, οι δημόσιες αρχές ξοδεύουν το 14% του Α.Ε.Π., καθιστώντας τον δημόσιο τομέα μία από τις σημαντικότερες αγορές. Τα τελευταία χρόνια, όλο και περισσότερο, οι κεντρικές κυβερνήσεις χρησιμοποιούν τις δημόσιες συμβάσεις κοινωνικής αναφοράς για την αντιμετώπιση κοινωνικών ζητημάτων και για τη δημιουργία κοινωνικού οφέλους. Μέσα από τη χρήση των δημόσιων συμβάσεων κοινωνικής αναφοράς, μπορεί να ενισχυθεί παράλληλα η Κ.ΑΛ.Ο. και οι φορείς της, καθώς μπορούν να συμμετέχουν στην παροχή προϊόντων και υπηρεσιών στον δημόσιο τομέα, ενισχύοντας έτσι τη βιωσιμότητά τους και την προώθηση της κοινωνικής τους αποστολής.

Η Ε.Ε. θέσπισε νέες οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις και την προώθηση των δημόσιων συμβάσεων κοινωνικής αναφοράς, την οδηγία 2014/24/ΕΕ, η οποία ρυθμίζει την ευρωπαϊκή αγορά δημόσιων συμβάσεων με βάση τις αρχές της ισότητας, της διαφάνειας και της μη διάκρισης μεταξύ των οικονομικών φορέων. Τα κράτη μέλη έχουν υποχρέωση να μεταφέρουν την οδηγία στη νομοθεσία τους. Έτσι και η Ελλάδα ενσωμάτωσε την οδηγία 2014/24/ΕΕ με τη δημοσίευση του νόμου 4412/2016. Παρουσιάστηκαν στο δεύτερο κεφάλαιο της εργασίας ορισμένα από τα άρθρα της οδηγίας 2014/24/ΕΕ και κυρίως τα άρθρα που σχετίζονται με την Κ.ΑΛ.Ο. και μπορούν να συνεισφέρουν στην προώθηση των φορέων Κ.ΑΛ.Ο. μέσω των δημόσιων συμβάσεων και τα αντίστοιχα άρθρα του νόμου 4412/2016. Δεν υπήρχαν διαφορές στα περισσότερα άρθρα της ευρωπαϊκής οδηγίας σε σύγκριση με τα άρθρα του ελληνικού νόμου. Μικρές διαφοροποιήσεις παρατηρήθηκαν στα κατώτατα ποσά εφαρμογής της οδηγίας 2014/24/ΕΕ και αντίστοιχα του νόμου 4412/2016. Επιπλέον, στο άρθρο 20 για τις συμβάσεις ανατιθέμενες κατ' αποκλειστικότητα, ο ελληνικός νόμος αναφέρεται σε συγκεκριμένες μορφές κοινωνικών επιχειρήσεων ενώ η ευρωπαϊκή οδηγία αναφέρεται σε προϋποθέσεις, σχετικές με την εργασιακή ένταξη ατόμων με αναπηρία ή μειονεκτούντων ατόμων που πρέπει να τηρεί ο οικονομικός φορέας ή το προστατευόμενο εργαστήριο για να αναλάβει τη σύμβαση. Η τελευταία διαφορά που παρατηρήθηκε βρίσκεται στο άρθρο για τις συμβάσεις κατ'

αποκλειστικότητα για κοινωνικές και άλλες υπηρεσίες, όπου η ευρωπαϊκή οδηγία θέτει ορισμένες προϋποθέσεις που πρέπει να τηρεί ο οικονομικός φορέας (Άρθρο 77) ενώ ο ελληνικός νόμος εκτός από τις προϋποθέσεις περιορίζει τη νομική μορφή του οικονομικού φορέα σε ΚΟΙΝ.Σ.ΕΠ. Ένταξης (Άρθρο 110).

Στη συνέχεια, εξετάστηκε ο βαθμός αποκέντρωσης των εξεταζόμενων χωρών. Παρουσιάστηκε το σύστημα διακυβέρνησής, ο τρόπος οργάνωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης και ο βαθμός αποκέντρωσης της κάθε χώρας. Για να εξεταστεί ο βαθμός αποκέντρωσης χρησιμοποιήθηκε ένα εργαλείο της Ε.Ε., ο δείκτης αποκέντρωσης, ο οποίος δείχνει τον βαθμό συνολικής αποκέντρωσης αλλά και τον βαθμό αποκέντρωσης ανά διάσταση (πολιτική, διοικητική, φορολογική). Ένα γενικό συμπέρασμα που εξάχθηκε ήταν ότι τα τελευταία χρόνια, η πλειοψηφία των εξεταζόμενων χωρών ακολουθεί αποκεντρωτική πορεία. Το μεγαλύτερο συνολικό δείκτη αποκέντρωσης από τις χώρες που εξετάστηκαν τον παρουσιάζει η Σουηδία, μια Σκανδιναβική χώρα με ισχυρούς αυτοδιοικητικούς θεσμούς. Ακολουθούν δύο ομοσπονδιακά κράτη, το Βέλγιο και η Ισπανία. Και στα τρία κράτη, η τοπική αυτοδιοίκηση έχει σχετική αυτονομία στον χειρισμό των τοπικών υποθέσεων και είναι σε μεγάλο βαθμό οικονομικά ανεξάρτητη από την κεντρική κυβέρνηση. Στον αντίποδα, τον χαμηλότερο δείκτη αποκέντρωσης τον κατέχουν τρία ενιαία κράτη, η Μάλτα, η Ελλάδα και η Ουγγαρία. Η τοπική αυτοδιοίκηση και στις τρεις χώρες είναι σε μεγάλο βαθμό οικονομικά εξαρτημένη από την κεντρική κυβέρνηση. Παράλληλα με την αύξηση των αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης, είναι πολύ σημαντικό να αυξηθεί και η οικονομική αυτοτέλεια της.

Στο πέμπτο κεφάλαιο της εργασίας, εξετάστηκαν εννέα μελέτες περίπτωσης εφαρμογής της ευρωπαϊκής οδηγίας για τις δημόσιες συμβάσεις. Οι μελέτες περίπτωσης προέρχονται από εννέα κράτη μέλη της Ε.Ε.. Παρατηρείται ότι γίνεται εκτεταμένη χρήση του Άρθρου 20 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ για την παραχώρηση κατ' αποκλειστικότητα συμβάσεων σε προστατευόμενα εργαστήρια και οικονομικούς φορείς που σκοπός τους είναι η εργασιακή ένταξη ατόμων με αναπηρία ή μειονεκτούντων ατόμων. Μία άλλη παρατήρηση που εξάγεται είναι ότι η συντήρηση πρασίνου και η παροχή υπηρεσιών καθαρισμού είναι οι δημοφιλέστεροι επαγγελματικοί τομείς χρήσης δημόσιων συμβάσεων κοινωνικής αναφοράς. Αυτό συμβαίνει επειδή είναι εργασίες που δεν απαιτούν κάποια γνώση ή κάποια Διπλωματική Εργασία

εξειδίκευση και μπορούν να τις αναλάβουν άτομα ανειδίκευτα. Επιπλέον, ένα άλλο άρθρο που χρησιμοποιείται συχνά είναι το άρθρο 46 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ που επιτρέπει την υποδιαίρεση της δημόσιας σύμβασης σε τμήματα. Έχει δύο βασικά πλεονεκτήματα η χρήση του άρθρου 46. Πρώτον, οι περισσότερες κοινωνικές επιχειρήσεις είναι μικρές σε μέγεθος και δεν μπορούν να αναλάβουν μεγάλου μεγέθους συμβάσεις. Οπότε, η υποδιαίρεση μίας σύμβασης σε μικρότερα τμήματα επιτρέπει σε περισσότερες κοινωνικές επιχειρήσεις να πάρουν μέρος. Δεύτερον, κάποιες εργασίες της δημόσιας σύμβασης είναι δύσκολο να αναληφθούν από κοινωνική επιχείρηση, καθώς μπορεί να χρειάζονται ειδικό εξοπλισμό και τεχνογνωσία, ενώ άλλες εργασίες είναι πιο κατάλληλες. Με την υποδιαίρεση της σύμβασης σε τμήματα, οι κοινωνικές επιχειρήσεις μπορούν να υποβάλλουν προσφορά μόνο για τις εργασίες που μπορούν να αναλάβουν. Μία άλλη παρατήρηση είναι ότι σε πολλές μελέτες περίπτωσης έγινε συνδυαστική χρήση άρθρων της οδηγίας. Τέλος, από την εξέταση των μελετών περίπτωσης, συμπεραίνουμε ότι δεν αρκεί μόνο η ενσωμάτωση της ευρωπαϊκής οδηγίας στην κρατική νομοθεσία των κρατών μελών. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να οργανώσουν παράλληλες δράσεις ενημέρωσης και εκπαίδευσης των αναθετουσών αρχών, των φορέων της Κ.Α.Λ.Ο. και γενικότερα της κοινωνίας για τις δημόσιες συμβάσεις κοινωνικής αναφοράς και τα οφέλη τους.

Στον παρακάτω πίνακα, βλέπουμε συγκεντρωτικά κάποια βασικά στοιχεία για τις εννέα μελέτες περίπτωσης που εξετάσαμε στο πέμπτο κεφάλαιο, καθώς και τον δείκτη της συνολικής αποκέντρωσης κάθε χώρας.

Χώρα	Συνολική αποκέντρωση	Αναθέτουσα Αρχή	Οικ. Μέγεθος Δημ. Συμβ.	Επαγγελματικός Τομέας	Οδηγία 2014/24/ΕΕ	Σκοπός
Σουηδία	2,4	Δήμος Söderhamn	91.600€	Τροφοδοσία	Άρθρο 20	Εργασιακή ένταξη
Ισπανία	2,2	Δημοτικό Ινστιτούτο Πάρκων και Κήπων της Βαρκελώνης	1.700.000€	Συντήρηση Πρασίνου	Άρθρο 20, 46 & 67	Εργασιακή ένταξη
Βέλγιο	2,1	Περιφέρεια Βαλλονίας	442 δημόσιες συμβάσεις συνολικού ύψους 400.000.000€	Όλες οι δημόσιες συμβάσεις της περιφέρειας		Εργασιακή ένταξη

Πολωνία	1,9	Δήμος Βρότσλαβ	26.000€	Παροχή υπηρεσιών καθαρισμού	Άρθρο 20	Εργασιακή ένταξη
Τσεχία	1,9	Τεχνικές υπηρεσίες του δήμου Havlíčkův Brod	103.430€	Δασική διαχείριση	Άρθρο 46	Εργασιακή ένταξη
Ιταλία	1,7	Περιφέρεια της Τοσκάνης	24.000.000€	Συντήρηση Πρασίνου	Άρθρο 20	Εργασιακή ένταξη
Ουγγαρία	1,4	Δημόσια εταιρεία καπνοδοχοκαθαριστών, FŐKÉTÜSZ Capital Chimney Sweeper Ltd	96.886,53€ - 135.641,15€.	Παροχή υπηρεσιών καθαρισμού	Άρθρο 67	Εργασιακή ένταξη
Ελλάδα	1,3	Ε.Ο.Π.Υ.Υ.	369.000€	Παροχή υπηρεσιών καθαρισμού	Άρθρο 20 & 46	Εργασιακή ένταξη
Μάλτα	0,8	Δικαστήρια του Υπουργείου Δικαιοσύνης της Μάλτας	486.944,80€	Παροχή υπηρεσιών καθαρισμού	Άρθρο 67	Καλύτερες συνθήκες εργασίας

Πίνακας 6.1 Παρουσίαση των βασικών στοιχείων των μελετών περίπτωσης του 5ου κεφαλαίου και του δείκτη συνολικής αποκέντρωσης των εξεταζόμενων χωρών

Στη μελέτη περίπτωσης της Σουηδίας, η οποία έχει τον υψηλότερο συνολικό δείκτη αποκέντρωσης από τις εξεταζόμενες χώρες, παρατηρούμε ότι ο δήμος Söderhamn, ο οποίος έχει πληθυσμό γύρω στους 11.000 κατοίκους, παίρνει διάφορες πρωτοβουλίες για την προώθηση των τοπικών φορέων Κ.ΑΛ.Ο. και την αύξηση της συμμετοχής τους στις δημόσιες συμβάσεις. Συγκεκριμένα, διοργανώνει εργαστήρια επιμόρφωσης των φορέων Κ.ΑΛ.Ο. για τη διαδικασία υποβολής προσφοράς σε δημόσιες συμβάσεις, ανεβάζει ενημερωτικό βίντεο στο YouTube και το πιο σημαντικό εδραιώνει διάλογο ανάμεσα στις αναθέτουσες αρχές και στους τοπικούς οικονομικούς φορείς, συμβατικές και κοινωνικές επιχειρήσεις. Παρόμοια δράση βλέπουμε και στη μελέτη περίπτωσης του Βελγίου, το οποίο συγκεντρώνει τον τρίτο μεγαλύτερο συνολικό δείκτη αποκέντρωσης. Η περιφέρεια Βαλλονίας, ανεξάρτητα από την κεντρική κυβέρνηση του Βελγίου, σχεδίασε ειδικά κοινωνικά κριτήρια και εργαλεία για την προώθηση της εργασιακής ένταξης των νέων, των ανέργων και των μειονεκτούντων ατόμων μέσω των δημόσιων συμβάσεων της περιφέρειας. Από το 2016, είναι υποχρεωτική η χρήση τους βάσει εγκυκλίου που δημοσίευσε. Επίσης, προχώρησε στη δημιουργία γραφείων υποστήριξης τόσο για τις αναθέτουσες αρχές όσο και για τους οικονομικούς φορείς για τη χρήση των κοινωνικών κριτηρίων. Επιπροσθέτως, δημοσίευσε στο διαδίκτυο βοηθητικά έγγραφα και εργαλεία. Τέλος, Διπλωματική Εργασία

διοργανώνονται κάθε έξι μήνες συναντήσεις για όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη (φορείς της Κ.ΑΛ.Ο., συμβατικές επιχειρήσεις, εκπαιδευτικούς οργανισμούς και αναθέτουσες αρχές), όπου συζητούνται τα αποτελέσματα των ισχυουσών μέτρων και αποφασίζονται από κοινού περαιτέρω μέτρα και δράσεις. Παρατηρούμε στις συγκεκριμένες μελέτες περίπτωσης ότι η τοπική αυτοδιοίκηση παίρνει πρωτοβουλίες για την προώθηση των δημόσιων συμβάσεων κοινωνικής αναφοράς. Ανεξάρτητα από τις πολιτικές της κεντρικής κυβέρνησης, ο δήμος Söderhamn στη Σουηδία και η περιφέρεια Βαλλονίας στο Βέλγιο δρουν αυτόνομα και έχουν την δυνατότητα να πράξουν όπως θεωρούν καλύτερο για την επίτευξη των στόχων τους. Έχουν την οικονομική δυνατότητα και τη νομοθετική εξουσία στην περίπτωση της περιφέρειας Βαλλονίας να σχεδιάσουν τις δικές τους πολιτικές και να τις εφαρμόσουν. Τα αποτελέσματα των δράσεων του δήμου Söderhamn είναι η αύξηση της συμμετοχής κοινωνικών επιχειρήσεων σε διαγωνισμούς δημόσιων συμβάσεων ενώ η περιφέρεια Βαλλονίας μέσα σε μία τετραετία κατάφερε να χρησιμοποιηθούν κοινωνικά κριτήρια σε 442 δημόσιες συμβάσεις συνολικού ύψους 400.000.000€, να δημιουργηθούν 410 θέσεις πρακτικής και να έχουν συναφθεί 70 συμβόλαια με κοινωνικές επιχειρήσεις ένταξης. Τα αποτελέσματα αυτά δείχνουν ότι μία αυτόνομη και ισχυρή τοπική αυτοδιοίκηση μπορεί να παίζει σημαντικό ρόλο στην προώθηση των δημόσιων συμβάσεων κοινωνικής αναφοράς και της συμμετοχής των φορέων της Κ.ΑΛ.Ο..

7. Προτάσεις για την περαιτέρω προώθηση των φορέων Κ.ΑΛ.Ο. μέσω των δημόσιων συμβάσεων στην Ελλάδα

Αρχικά, όπως είδαμε στις μελέτες περίπτωσης της Σουηδίας και του Βελγίου, η τοπική αυτοδιοίκηση μπορεί να παίζει σημαντικό ρόλο στην προώθηση των φορέων Κ.ΑΛ.Ο. μέσα από τις δημόσιες συμβάσεις κοινωνικής αναφοράς. Χρειάζεται μια πιο ισχυρή τοπική αυτοδιοίκηση με οικονομική ανεξαρτησία, νομοθετικές εξουσίες για τοπικά ζητήματα και αυτονομία. Θα μπορούσε ο κάθε δήμος να οργανώνει εργαστήρια και σεμινάρια με σκοπό την ενημέρωση των τοπικών φορέων Κ.ΑΛ.Ο. για τις δημόσιες συμβάσεις αναφοράς και τον τρόπο υποβολής προσφοράς. Επιπλέον, μέσα από τα εργαστήρια, θα μπορούσαν οι τοπικοί φορείς Κ.ΑΛ.Ο. να γνωριστούν και να αναπτύξουν συνεργασίες. Όπως είδαμε στη μελέτη περίπτωσης της Ισπανίας, η συνεργασία μεταξύ των φορέων Κ.ΑΛ.Ο. τους ενδυναμώνει και μπορούν να αναλάβουν μεγαλύτερου μεγέθους δημόσιες συμβάσεις. Επίσης, ο δήμος ή η περιφέρεια θα μπορούσε να δημοσιεύει ενημερωτικό υλικό και βοηθητικά έγγραφα στο διαδίκτυο. Χρήσιμη θα ήταν και η δημιουργία γραφείων υποστήριξης σε κάθε δήμο, όπως αυτά που δημιουργήθηκαν στην περιφέρεια Βαλλονίας, τα οποία θα βοηθούν τόσο τις αναθέτουσες αρχές να συμπεριλαμβάνουν όρους κοινωνικής αναφοράς όσο και τους φορείς Κ.ΑΛ.Ο. να συμμετέχουν στις δημόσιες συμβάσεις κοινωνικής αναφοράς. Τέλος, θα μπορούσαν να γίνονται ανοιχτές συναντήσεις όλων των ενδιαφερόμενων μερών (αναθέτουσες αρχές, συμβατικές επιχειρήσεις, φορείς Κ.ΑΛ.Ο., πολίτες), όπου θα συζητιούνται τοπικά ζητήματα και θα προτείνονται μέτρα και λύσεις. Έτσι θα μπορούσε να επιτευχθεί και η συνδιαμόρφωση, δηλαδή η ενεργή συμμετοχή των φορέων της Κ.ΑΛ.Ο. στον σχεδιασμό των κατάλληλων πολιτικών για την προώθηση της Κ.ΑΛ.Ο.. Επίσης, μέσα από τον διάλογο μειώνεται η ασυμμετρία πληροφοριών και τα μέτρα που συναποφασίζονται είναι πιο αποτελεσματικά.

Επιπροσθέτως, θα ήταν πολύ χρήσιμο να γίνεται δημόσια διαβούλευση πριν τη σύσταση της δημόσιας σύμβασης. Έτσι, θα μπορούσε η αναθέτουσα αρχή να ελέγξει κατά πόσο τα κοινωνικά κριτήρια είναι επιτεύξιμα, αν οι τοπικοί φορείς Κ.ΑΛ.Ο. δραστηριοποιούνται σε αυτόν τον τομέα και τέλος αν διαθέτουν την τεχνογνωσία και το κατάλληλο μέγεθος για να τη φέρουν εις πέρας.

Ένα άλλο μέτρο που θα μπορούσε να παρθεί θα ήταν, όπως βλέπουμε στη μελέτη περίπτωσης της Πολωνίας, η χρήση κοινωνικών όρων αναφοράς σε μικρότερου μεγέθους δημόσιες συμβάσεις, ώστε να μπορούν να συμμετέχουν και μικρού μεγέθους φορείς Κ.ΑΛ.Ο.. Αυτό θα μπορούσε να επιτευχθεί και με τη χρήση του άρθρου 46 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ, όπως βλέπουμε στις μελέτες περίπτωσης της Ισπανίας, της Τσεχίας και της Ελλάδας, το οποίο επιτρέπει την υποδιαίρεση της δημόσιας σύμβασης σε μικρότερα τμήματα.

Τέλος, ένα πολύ σημαντικό μέτρο που θα μπορούσε να πάρει το κράτος θα ήταν να προχωρήσει σε διόρθωση του άρθρου 110 του νόμου 4412/2016. Το συγκεκριμένο άρθρο περιορίζει τους οικονομικούς φορείς στους οποίους μπορούν να αναθέτονται συμβάσεις κατ' αποκλειστικότητα για κοινωνικές και άλλες υπηρεσίες, σε ΚΟΙΝ.Σ.ΕΠ. Ένταξης ενώ η ευρωπαϊκή οδηγία με το αντίστοιχο άρθρο 77 θέτει κάποιες γενικές προϋποθέσεις, τις οποίες πρέπει να πληροί ο οικονομικός φορέας και οι οποίες δεν περιλαμβάνουν την εργασιακή ένταξη. Συγκεκριμένα, το άρθρο 77 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ ορίζει ότι οι οικονομικοί φορείς πρέπει να τηρούν τις παρακάτω προϋποθέσεις:

- Να έχουν ως στόχο την εκτέλεση αποστολής δημόσιας υπηρεσίας σχετικής με το περιεχόμενο της σύμβασης
- Τα κέρδη να επενδύονται εκ νέου με σκοπό την επίτευξη του στόχου του οικονομικού φορέα
- Οι δομές διαχείρισής τους να βασίζονται σε συμμετοχικές αρχές
- Να μην έχει ανατεθεί στον οικονομικό φορέα άλλη σύμβαση από τη συγκεκριμένη αναθέτουσα αρχή την τελευταία τριετία και με τη χρήση του παρόντος άρθρου.

Ο ελληνικός νόμος, περιορίζοντας τους οικονομικούς φορείς σε ΚΟΙΝ.Σ.ΕΠ. Ένταξης, αποκλείει τους υπόλοιπους φορείς της Κ.ΑΛ.Ο., στους οποίους περιλαμβάνονται και οι ΚΟΙΝ.Σ.ΕΠ. Συλλογικής και Κοινωνικής Ωφέλειας, οι οποίες αναπτύσσουν δραστηριότητες «βιώσιμης ανάπτυξης», ή και παρέχουν «κοινωνικές υπηρεσίες γενικού ενδιαφέροντος» (Νόμος 4430/2016, Άρθρο 14, παρ.2) και θα ταίριαζαν παραπάνω στην ανάληψη δημόσιων συμβάσεων για κοινωνικές και άλλες ειδικές υπηρεσίες.

Βιβλιογραφία

Ακολουθούν οι βιβλιογραφικές αναφορές (πηγές) της Εργασίας.

1. Γκέγκας, Ρ. (2019). Οι σύγχρονες τάσεις της αποκέντρωσης. Ανακτήθηκε από: <https://kede.gr/oi-sygchrones-taseis-tis-apokentrosis-2/>
2. Ινστιτούτο Πολιτισμού, Δημοκρατίας και Εκπαίδευσης (2020). Τύποι επιστημονικών εργασιών. Ανακτήθηκε από: <https://ipode.gr/wp-content/uploads/2020/04/typoi.pdf>
3. Ίσαρη, Φ., & Πουρκός, Μ., (2015). *Ποιοτική Μεθοδολογία Έρευνας Εφαρμογές στην Ψυχολογία και στην Εκπαίδευση*. Αθήνα: Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών – Κάλλιπος. Ανακτήθηκε από: <https://kastoria.teiwm.gr/edetclass/modules/document/file.php/>
4. Μακρής, Ι. (2021). *Οι Αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως δομή τοπικής δράσης στις Ευρωπαϊκές Χώρες*. Αθήνα: Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ανακτήθηκε από: https://www.ita.org.gr/el/images/meletes_ita/
5. Νόμος 4412/2016, Δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ). Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α' 147/08-08-2016).
6. Νόμος 4430/2016, άρθρο 2, παρ.8, Κοινωνική και Αλληλέγγυα Οικονομία και ανάπτυξη των φορέων της και άλλες διατάξεις. Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ Α' 205/31-10-2016)
7. ΟΔΗΓΙΑ 2014/24/ΕΕ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ, Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (28-03-2014).
8. Παρασκευοπούλου – Κόλλια, Ε.-Α., (2008). Μεθοδολογία ποιοτικής έρευνας στις κοινωνικές επιστήμες και συνεντεύξεις. *Open Education: The Journal for Open and Distance Education and Educational Technology*, 2008 (Τόμ, 4, Αρ.1). doi: <https://doi.org/10.12681/jode.9726>
9. Σκαμνάκης, Χ. (2020). *Η κοινωνική πολιτική στην αυτοδιοίκηση*. Αθήνα: Εκδόσεις Διόνικος.
10. Τσιόλης, Γ. (2013). Η σχέση ποιοτικής και ποσοτικής προσέγγισης στην κοινωνική έρευνα: από τη θέση περί «ριζικής ασυμβατότητας» στο συνδυασμό ή τη συμπληρωματικότητα των προσεγγίσεων. Στο Μ. Πουρκός (Επίμ.), *Δυνατότητες και όρια της μείξης των μεθοδολογιών στην κοινωνική και εκπαιδευτική έρευνα* (σελ.271-292). Αθήνα: Εκδόσεις Ίων. Ανακτήθηκε από: https://www.researchgate.net/publication/283497432_G_Tsioles_E_schese_poiotikes_kai_posotikes_prosengises_sten_koinonike_ereuna_apo_te_these_peri_rizikes_asymbatotetas'_sto_syndyasmo_e_te_symppleromatikoteta_ton_prosengiseon_Sto_M_Pourkos_Epim_Dynatot

11. Χλέπας Ν. Κ. (2017). Αυτοδιοίκηση και αποκέντρωση: Προς αναδιάταξη της «ανταγωνιστικής συναλληλίας». *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 15, 36–67. doi: <https://doi.org/10.12681/hpsa.15172>
12. European Commission, Executive Agency for Small and Medium-sized Enterprises, ICLEI – Local Governments for Sustainability (2021). *15 Frequently Asked Questions on Socially Responsible Public Procurement*, Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/44504>
13. European Commission, Executive Agency for Small and Medium-sized Enterprises, Tepper, P., McLennan, A., Hirt, R. (2020). *Making socially responsible public procurement work: 71 good practice cases*, Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2826/7096>
14. European Commission, Executive Agency for Small and Medium-sized Enterprises, Martignetti, L., Caimi, V., Daniele, D. (2020). *Buying for social impact: good practice from around the EU*, Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2826/8319>
15. European Committee of the Region: Decentralization Index (χ.χ). Ανακτήθηκε από: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Decentralization-Index.aspx>
16. European Committee of the Region: Division of Powers (χ.χ). Ανακτήθηκε από: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/All-countries.aspx>

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.