

ΜΙΑ ΑΠΟΠΕΙΡΑ ΣΗΜΕΙΑΚΗΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗΣ ΤΗΣ ΣΥΓΧΡΟΝΗΣ (ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ) ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ. ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ- ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΔΕΙΚΤΗ ΑΝΤΙΛΗΨΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΘΟΡΑΣ*

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Στη μελέτη αυτή επιχειρείται μια διερεύνηση του «αποτυπώματος» της διαχείρισης των δημοσίων συμβάσεων στη χώρα μας, μέσα από πέντε ήδη δημοσιευμένες Εκθέσεις και Έρευνες και ειδικότερα: α. την Ειδική Έκθεση 28/23 του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου με ιδιαίτερη προσέγγιση στον συνεχώς μειούμενο ανταγωνισμό, παρά τις διακηρυγμένες προθέσεις της «μεταρρύθμισης» με τις νέες Οδηγίες του 2014, β. την Ειδική Έκθεση 4/2023 του Ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου, με ειδικότερο θέμα έρευνας τις «απευθείας αναθέσεις» και την ακεραιότητα των διαδικασιών, γ. τα στοιχεία των ετήσιων Ερευνών του Ευρωβαρόμετρου αλλά και του Ειδικού Ευρωβαρόμετρου 548/2024, που αφορούν στην Ελλάδα και στον δείκτη διαφθοράς, δ. τα κρίσιμα συμπεράσματα των Εκθέσεων του ΟΟΣΑ και της Διεθνούς Διαφάνειας για τα εθνικά δρώμενα και ε. τον δείκτη Ψηφιακής Οικονομίας και Κοινωνίας-DESI (της Ευρωπαϊκής Επιτροπής) και τις αντίστοιχες Εκθέσεις DESI για την ψηφιακή πρόοδο των κρατών μελών.

Όπου όλα τα παραπάνω αποτελούν κρίσιμα σημεία-αποτυπώματα ενός νέου προτεινόμενου «χάρτη», ο οποίος κάνει εξαιρετικά «ορατές» τις διαχρονικές παθογένειες στη διαχείριση του δημόσιου πλούτου.

Παναγιώτης Δέγλερης

Καθηγητής Νομικής
Παν/μίου Frederick
Δικηγόρος Πειραιά

* Προδημοσίευση από συμβολή στον τιμητικό τόμο για την Καθηγήτρια ΑΠΘ Ευαγγελία Κουτούπα-Ρεγκάκου.

ABSTRACT

This study attempts to explore the “footprint” of public procurement management in our country, through five published Reports and Surveys, namely: a. the European Court of Auditors’ Special Report 28/23, examining, in particular, the persistent decline in competition, despite the declared intentions of a “reform” introduced by the new Directives in 2014; b. the Hellenic Court of Auditors’ Special Report 4/2023, focusing on “direct awards” and procedural integrity; c. Eurobarometer data, including Special Eurobarometer 548/2024 concerning Greece and relating to the corruption index; d. the critical conclusions of the OECD and Transparency International reports regarding national events; e. the Digital Economy and Society Index-DESI (European Commission) and the respective DESI Reports, evaluating the digital progress of EU Member States.

All the above serve as key indicators-“fingerprints” of a new proposed “map”, “shedding light” on the long-standing pathologies in the management of public resources.

I. ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΑΠΟΤΥΠΩΜΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

1. Για την προσέγγιση του θέματος κρίνεται σκόπιμη μια διαγραμματική αποτύπωση των δημοσίων συμβάσεων, ιδωμένων αρχικά στο ενωσιακό πλαίσιο. Με δημοσιευμένα στοιχεία τέλους του έτους 2023¹ παρατηρούμε ότι στην Ευρωπαϊκή Ένωση δαπανώνται σε ετήσια βάση περί τα 2 τρισεκατομμύρια ευρώ, ποσό που αντιστοιχεί περίπου στο 14% του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος (ΑΕΠ) των 27 κρατών μελών. Τα μεγέθη αυτά, που δαπανώνται κάθε χρόνο για τις δημόσιες συμβάσεις, αποτελούν αναμφίβολα βασική συνιστώσα της ενιαίας αγοράς, ιδιαίτερα από οικονομικής πλευράς, αποτελώντας μία από τις βασικές κινητήριες δυνάμεις της οικονομικής μεγέθυνσης αλλά και της απασχόλησης.

Παράλληλα πρέπει να τονισθεί ότι μέσα από τη σημαντική αυτή αγορά –των δημοσίων συμβάσεων– ενισχύεται η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, αυξάνοντας την ανταγωνιστικότητα των ευρωπαϊκών εταιριών, ενισχύοντας τη συμμόρφωση με τις βασικές αρχές του ενωσιακού δικαίου, δηλαδή της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης, της απαγόρευσης των διακρίσεων, της αμοιβαίας αναγνώρισης, της αναλογικότητας και της αποτελεσματικότητας, διασφαλίζοντας το δημόσιο συμφέρον και μειώνοντας τον υπαρκτό κίνδυνο απάτης και διαφθοράς.

II. Η ΣΗΜΑΝΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ 2014

2. Με σαφές το πλαίσιο των (νέων) Οδηγιών του 2014 (2014/23, 2014/24 και 2014/25) αλλά και τους ευρύτερους στόχους δημόσιας πολιτικής, η μεταρρύθμιση του 2014 αποσκοπούσε ιδιαίτερα στην απλούστευση των διαδικασιών, στην επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων στη διαχείριση του δημοσίου χρήματος, στην ενίσχυση των απαιτήσεων διαφάνειας, στην εφαρμογή των διατάξεων

¹ Βλ. ιστοσελίδα της ΓΔ GROW για τις δημόσιες συμβάσεις.

για την ακεραιότητα, πάντα με σταθερό προσανατολισμό την καταπολέμηση της διαφθοράς αλλά και της απάτης².

3. Στο πλαίσιο αυτό θα επιχειρήσουμε να αποτυπώσουμε σε ένα νέο «χάρτη» τα κρίσιμα σημεία που ανέδειξαν πρόσφατες εκθέσεις για τις δημόσιες συμβάσεις, εστιάζοντας στις εθνικές πολιτικές διαχείρισης τόσων σημαντικών δημόσιων πόρων.

III. ΤΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΠΟΥ ΕΘΕΣΕ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΣΤΗΝ ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ 28/2023

1. Με βάση τα διαθέσιμα δεδομένα είναι εξαιρετικά αναλυτική και διεισδυτική η Ειδική Έκθεση 28/2023 του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου για τις δημόσιες συμβάσεις στην ΕΕ, ιδιαίτερα για την περίοδο μετά τη μεταρρύθμιση του νομικού πλαισίου το 2014, με τη θεσμοθέτηση δηλαδή των νέων Οδηγιών.

2. Πέρα από τη συνήθη χρονική καθυστέρηση που παρατηρείται στη μεταφορά των Οδηγιών στις εθνικές έννομες τάξεις (αντί του Απριλίου 2016, κάποια κράτη μέλη χρειάστηκαν μέχρι και το 2018 για να μεταφέρουν τις Οδηγίες αυτές στην εθνική τους νομοθεσία)³, η Ειδική αυτή Έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου –με τα στοιχεία που μας παρέχει– ανέδειξε και παρουσίασε ως ιδιαίτερα σημαντικούς και άξιους της προσοχής μας τρεις δείκτες στην ανάλυσή της (μέχρι τον Ιανουάριο του 2023) και ειδικότερα:

α. Τον δείκτη «καμία πρόσκληση υποβολής προσφορών» που μετρά το ποσοστό των συμβάσεων που ανατίθενται μετά από διαδικασία διαπραγμάτευσης, χωρίς πρόσκληση υποβολής προσφορών (αναφέρεται χαρακτηριστικά και ως «απευθείας ανάθεση»).

β. Τον δείκτη «μόνο ένας προσφέρων» που μελέτησε τα ποσοστά των συμβάσεων που ανατέθηκαν μετά από διαδικασία στην οποία συμμετείχε μόνο ένας προσφέρων.

γ. Τον δείκτη «δημοσίευση» που μετρά την αξία των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων που δημοσιεύονται στην TED (πλατφόρμα Tenders Electronic Daily – TED) ως ποσοστά του ΑΕΠ⁴.

3. Τα αποτελέσματα της πολυετούς αυτής ερευνητικής προσπάθειας του ΕΕΣ (2011-2021), πέρα από τα ποσοτικά στοιχεία, συμπληρώθηκαν από σημαντικές ποιοτικές πληροφορίες⁵, μέσα από έρευνα και συνεντεύξεις για να γίνει καλύτερα κατανοητή η δράση των κρατών μελών σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις.

4. Τα κυριότερα δε σημεία-παρατηρήσεις της Έκθεσης αυτής, σύμφωνα με τους βασικούς δείκτες που προαναφέρθηκαν, όπως προκύπτουν μέσα από τα αναλυτικά σχετικά διαγράμματα, είναι:

² COM (2017) 0572: «Να γίνουν οι δημόσιες συμβάσεις προμηθειών αποτελεσματικές μέσα στην Ευρώπη και για την Ευρώπη», σελ. 3.

³ Βλ. Ειδική Έκθεση ΕΕΣ 28/2023/ EL, σελ. 10.

⁴ Το σύνολο των δεδομένων που αξιολογήθηκαν από το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (στην Ειδική Έκθεση 28/2023) καλύπτουν την ΕΕ των 27 συν δύο χώρες του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου (Ισλανδία και Νορβηγία) και το Ην. Βασίλειο μέχρι την αποχώρησή του (2021).

⁵ Η έρευνα στάλθηκε από το ΕΕΣ σε περίπου 400 επαφές –σε αρχές που δραστηριοποιούνται στην ΕΕ των 27– με συγκεκριμένες ερωτήσεις, ενώ όλα τα δεδομένα έχουν αναπυχθεί σε έναν διαδραστικό πίνακα (“ECA Public Procurement Dashboard”) διαθέσιμο στο κοινό, σελ. 17.

α. Ο σαφέστατα συνεχώς μειούμενος –δηλαδή λιγότερος– ανταγωνισμός στις δημόσιες συμβάσεις.

β. Ο μεγάλος αριθμός «απευθείας αναθέσεων» στα κράτη μέλη (παρά τα όσα διαλαμβάνει το άρθρο 32 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ για τις εξαιρετικές και μόνο περιπτώσεις και νοείται ότι εφόσον στην πράξη προσεγγίζεται μία μόνο εταιρία δεν υφίσταται οιοσδήποτε ανταγωνισμός).

γ. Ο διπλασιασμός (σχεδόν) των διαδικασιών με «έναν μόνο προσφέροντα».

Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται κατά την περίοδο 2011-2021 το ποσοστό υποβολής μιας μόνο προσφοράς σε ολόκληρη την ενιαία αγορά της ΕΕ αυξήθηκε από 23,5% το 2011 σε 41,8% το 2021.

IV. Η ΕΛΛΑΔΑ ΣΤΗΝ ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ (28/2023) ΤΟΥ ΕΕΣ

1. Αυτή η παρατηρούμενη αυξητική τάση της υποβολής μόνο μιας προσφοράς υπήρξε ιδιαίτερα σημαντική σε 5 χώρες και ειδικότερα: στην Αυστρία, τη Δανία, την Ελλάδα, τις Κάτω Χώρες και τη Σλοβενία (ποσοστά υποβολής μίας μόνο προσφοράς άνω του 20% θεωρούνται υψηλά, ενώ της Ελλάδας αγγίζει –αν δεν υπερβαίνει– το 45%).

Πιο συγκεκριμένα για την Ελλάδα προέκυψε ότι την ίδια αυτή εξεταζόμενη περίοδο (2011-2021) η Περιφέρεια Πελοποννήσου είχε το υψηλότερο ποσοστό υποβολής μίας μόνο προσφοράς τόσο στην Ελλάδα, όσο και σε όλη την ΕΕ (66,5% του συνόλου των προσφορών)⁶.

Το αποτέλεσμα αυτό («ένας μόνο προσφέρων») –όπως προέκυψε από την ανάλυση των δεδομένων– πέρα από τη σημαντική πτώση του επιπέδου ανταγωνισμού, συμπληρώνεται και από τον περιορισμένο όγκο των άμεσων διασυνοριακών συμβάσεων, οι οποίες σύμφωνα με την Έκθεση αντιπροσωπεύουν μόνο το 5% –κατά μ.ό.– του συνόλου των αναθέσεων δημοσίων συμβάσεων⁷. Η δε Ελλάδα στις άμεσες διασυνοριακές συμβάσεις υπολείπεται κατά πολύ και αυτού του μέσου όρου⁸.

2. Να σημειωθεί ότι πέρα από τον υπαρκτό κίνδυνο της αύξησης των τιμών λόγω μείωσης του ανταγωνισμού, η Έκθεση του ΕΕΣ επισημαίνει και τα εξής:

α. Δεν υπάρχουν συγκεκριμένα δεδομένα σχετικά με τις τιμές των έργων, αγαθών και υπηρεσιών, μιας και ούτε η Eurostat, ούτε η ΓΔ GROW παρακολουθούν τις τιμές στο πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων στην ΕΕ και στα κράτη μέλη.

β. Το μερίδιο των συμβάσεων που ανατίθενται σε μικρομεσαίες επιχειρήσεις δεν έχει αυξηθεί, παρά τους διακηρυγμένους στόχους της μεταρρύθμισης των Οδηγιών του 2014.

γ. Η ακεραιότητα και η διαφάνεια εξακολουθούν να αποτελούν πρόκληση, στον βαθμό που ο όγκος του δημοσίου χρήματος είναι μεγάλος και με υπαρκτό τον κίνδυνο απάτης και διαφθοράς.

Σε αυτό συμβάλλει και ο σημαντικός αριθμός μικρών αναθετουσών αρχών (σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο), ιδιαίτερα αν ληφθεί υπόψη ότι οι δημόσιες συμβάσεις μικρής αξίας ανατίθενται «απευθείας».

⁶ Ειδική Έκθεση 28/2023 του ΕΕΣ, Πίνακας στη σελ. 27/“Country Competition”.

⁷ Βλ. Έκθεση, ό.π., σελ. 29 και γράφημα 8 σελ. 30.

⁸ Βλ. ό.π., σελ. 30.

3. Στην ανάλυση αυτή του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου η διαφάνεια μετρήθηκε με βάση το ποσοστό δημοσίευσης κάθε κράτους μέλους, το οποίο αντιστοιχεί στην αξία των συμβάσεων που δημοσιεύονται στην TED ως ποσοστό του εθνικού ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος κατά την εξεταζόμενη περίοδο. Τα περισσότερα κράτη μέλη παρουσίασαν συστηματικά μη ικανοποιητικά ποσοστά δημοσίευσης (κάτω του 50%), πέραν του ότι όλα τα δεδομένα της TED δεν θεωρούνται τελικά ως ακριβή και πλήρη, ενώ επισημαίνεται και η έλλειψη συμφωνίας μεταξύ των κρατών μελών για τη χρήση κοινού μοναδικού αναγνωριστικού κωδικού για τους προμηθευτές και τις αναθέτουσες αρχές, περιορίζοντας με τον τρόπο αυτό τη δυνατότητα συγκριτικής ανάλυσης των δημοσίων συμβάσεων ανά προμηθευτή.

V. ΕΝΑ ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΟ ΕΘΝΙΚΟ ΑΠΟΤΥΠΩΜΑ ΑΠΟ ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ – ΕΚΘΕΣΗ ΕΛΕΓΧΟΥ 4/2023

Εστιάζοντας στα πλαίσια της θεματικής μας λίγο περισσότερο στα εθνικά πλαίσια και συμπληρώνοντας τη νέα αυτή «χαρτογράφηση», έχουμε να παρατηρήσουμε και τα εξής:

1. Από την πρόσφατη Έκθεση Ελέγχου 4/2023 του Ελεγκτικού Συνεδρίου αναδεικνύεται μια σημαντική καταγραφή κρίσιμων ζητημάτων για τις «απευθείας αναθέσεις» των δημοσίων συμβάσεων στη χώρα μας, τα οποία προσδιορίζονται ως συστημικές παθογένειες και πρόκειται για:

α. Διαδικασίες χωρίς εγγυήσεις διαφάνειας, αμεροληψίας και αντικειμενικότητας, ακόμα και στις περιπτώσεις που η προσφυγή στις διαδικασίες απευθείας ανάθεσης μικρής οικονομικής αξίας, είτε σε διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση διακήρυξης επιτρέπεται.

β. Οι δημόσιοι φορείς όχι μόνο δεν προγραμματίζουν έγκαιρα και ορθολογικά την κάλυψη των αναγκών τους, αλλά αντίθετα προσαρμόζουν (και με τεχνητές κατατμήσεις) τις ανάγκες τους, ακριβώς στο όριο των «απευθείας αναθέσεων».

Στην ουσία εγγράφονται πιστώσεις ακριβώς στο όριο των «απευθείας αναθέσεων» για να επωφεληθεί ο φορέας, η αναθέτουσα αρχή από την «ευελιξία» των οικείων διατάξεων^{9, 10}.

γ. Η ευρύτατη χρήση της δυνατότητας του νομοθέτη, που μάλλον άστοχα θέσπισε με το άρθρο 6 παρ. 14 ν. 4071/2012, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 26 ν. 4585/2018 (ΦΕΚ Α' 216), για «κατάτμηση» από τους ΟΤΑ των πιστώσεων που εγγράφονται με ξεχωριστές πιστώσεις στον προϋπολογισμό αλλά εκτελούνται αυτοτελώς στις διαφορετικές περιφέρειες ή δημοτικές ενότητες, με πάγιο τελικό αποτέλεσμα να ανατίθενται στον ίδιο ανάδοχο, ενώ νοείται το συνολικό ποσό αθροιζόμενο υπερβαίνει το όριο για τον προβλεπόμενο και απαιτούμενο προσυμβατικό έλεγχο.

δ. Δεν αιτιολογείται ο απρόβλεπτος και επείγων χαρακτήρας των αναγκών εκείνων που αναλογούν στην κατ' εξαίρεση προσφυγή στη διαδικασία με διαπραγμάτευση¹¹, ενώ με το πρόσχημα κάθε φορά των έκτακτων ζημιών διευρύνεται σταθερά το συμβατικό αντικείμενο

ε. Η μη τήρηση οιασδήποτε προηγούμενης διοικητικής διαδικασίας (πρωτογενές αίτημα, μελέ-

⁹ Βλ. Έκθεση Ελέγχου ΕΣ 4/2023, σελ. 9.

¹⁰ Η Έκθεση αναφέρει χαρακτηριστικά το «παιχνίδι των ορίων» μιας και μετά την αύξηση του ποσοτικού ορίου των απευθείας αναθέσεων, που επήλθε με τον ν. 4782/2021, συνήφθησαν και νέες συμβάσεις για την κάλυψη των ίδιων αναγκών μέχρι του ποσού του νέου ορίου (σελ. 10).

¹¹ Οι αναθέτοντες φορείς ταυτίζουν σταθερά το «απρόβλεπτο» με το επείγον. Βλ. ό.π., σελ. 13.

τη, προσδιορισμός τεχνικού αντικειμένου, προδιαγραφές, μελέτη, έρευνα αγοράς, εισήγηση) με αποτέλεσμα η απόφαση ανάθεσης που λαμβάνεται από τον διοικητή του νομικού προσώπου, τον περιφερειάρχη ή τον δήμαρχο να παρουσιάζεται ως απόλυτα αυθαίρετη.

2. Παράλληλα δημιουργούνται σημαντικά θέματα διαφάνειας με τις επανειλημμένες αναθέσεις στον ίδιο ανάδοχο –χωρίς κριτήρια επιλογής– χωρίς να γίνεται διαπραγμάτευση του τιμήματος και χωρίς να εφαρμόζονται τα διαθέσιμα συστήματα ηλεκτρονικής αγοράς και μάλιστα:

α. Με σταθερά παρατηρούμενες τις συστημικές αδυναμίες-παθογένειες ιδιαίτερα στις προμήθειες των νοσοκομείων αλλά και την παγιωμένη σταθερά πρακτική κακής νομοθέτησης, με τη δι-αχρονικά σταθερή επιλογή ψήφισης νομιμοποιητικών διατάξεων (που υπερβαίνει την εικοσαετία) για την εξόφληση υποχρεώσεων που δημιουργήθηκαν από προμήθειες των φορέων της δημόσιας υγείας.

β. Ενώ –σχεδόν όλοι– οι δημόσιοι φορείς δεν διαθέτουν σύστημα αξιολόγησης των καταγγε-λιών και αξιοποίησης αυτών για τη βελτίωση της ακεραιότητας της διαδικασίας των απευθείας αναθέσεων.

3. Είναι σαφές πλέον ότι απαιτείται και στη χώρα μας ένα οργανωμένο, θεσμοθετημένο και οριοθετημένο πλαίσιο, στο οποίο θα καθορίζονται με διαφάνεια τα κριτήρια αξιολόγησης των καταγγελιών, στον βαθμό που οι πράξεις ή παραλείψεις των διοικούντων πρέπει να υπόκεινται σε έλεγχο όχι μόνο από τις δικαστικές αρχές αλλά και την κοινή γνώμη¹².

Επιπρόσθετα να σημειωθεί ότι δεν έχουν ακόμα συσταθεί μονάδες εσωτερικού ελέγχου, παρά τις σχετικές προβλέψεις των ν. 4622/2019 (άρθρο 39) και 4990/2022 (Whistle blowers και Οδη-γία ΕΕ 2019/1937).

VI. ΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΜΑΣ «ΑΠΟΤΥΠΩΜΑ» ΣΤΟ ΕΥΡΩΒΑΡΟΜΕΤΡΟ

1. Η εικόνα μας για τη διαφθορά αποτυπώνεται αρχικά στο Ευρωβαρόμετρο του 2022¹³ με:

α. Το 51% των πολιτών στην Ελλάδα να πιστεύουν πως το να καταγγείλουν υποθέσεις δι-αφθοράς είναι άσκοπο, καθώς οι υπαίτιοι δεν θα τιμωρηθούν (ο αντίστοιχος μ.ό. στην ΕΕ είναι αντίστοιχα 30%).

β. Το 41% των πολιτών στην Ελλάδα πιστεύουν πως όλοι γνωρίζουν για υποθέσεις διαφθοράς, αλλά ουδείς καταγγέλλει κάτι σχετικό (ο μ.ό. στον ΕΕ είναι 21%).

2. Σύμφωνα δε με τη πλέον πρόσφατη δημοσκόπηση του Ευρωβαρόμετρου (Ειδικό Ευρωβα-ρόμετρο 548/2024 – δείκτες διαφθοράς) οι μορφές διαφθοράς απαντώνται σε όλη την Ευρώπη και το 2024 (μ.ό. 68%) αλλά με την Ελλάδα να κερδίζει πανηγυρικά την πρώτη θέση, μιας και το 98% των πολιτών πιστεύει ότι η διαφθορά είναι ευρέως διαδεδομένη στη χώρα (ακολουθεί η Πορτογαλία 96% και η Μάλτα 95%), το 96% ότι υπάρχει διαφθορά στα εθνικά θεσμικά όργανα και το 92% ότι οι πάρα πολύ στενοί δεσμοί μεταξύ επιχειρήσεων και πολιτικής (στη χώρα μας) οδηγούν σε διαφθορά.

3. Η καταληκτική στο σημείο αυτό επισήμανση του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην Έκθεση 4/23

¹² Βλ. ΕΔΔΑ, *Halet v Luxembourg* απόφαση 14.02.2023, σκ. 139.

¹³ Βλ. [Διεθνή Διαφάνεια](#).

προσθέτει στην ίδια παραπάνω προβληματική και το εξής κατά λέξη: «... η αντικειμενική ακεραιότητα της διαδικασίας δεν πλήττεται μόνο όταν η διοίκηση ενεργεί παράνομα αλλά και σε κάθε περίπτωση που οι πρακτικές που εφαρμόζει μπορούν να δημιουργήσουν εύλογες αμφιβολίες ως προς την αμεροληψία των εμπλεκομένων στη διαδικασία προσώπων, τη διαφάνεια και τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση».

4. Στο σημείο αυτό αξίζει να προστεθεί και η ειδική αναφορά για τη διαφθορά, όπως διατυπώθηκε στην Έκθεση της Επιτροπής της ΕΕ για την κατάσταση του κράτους δικαίου στην Ελλάδα (2024/808 Final/24.07.2024), όπου αναγράφεται και το εξής: «σύμφωνα με την αντίληψη εμπειρογνομόνων και διευθυντικών στελεχών επιχειρήσεων το επίπεδο της διαφθοράς στο δημόσιο τομέα είναι υψηλό», ενώ προσθέτει ότι «όσον αφορά τις επιχειρήσεις το 95% των εταιριών θεωρεί ότι η διαφθορά είναι ευρέως διαδεδομένη», πράγμα που νοείται ότι αποτελεί μείζον πρόβλημα για την επιχειρηματική δραστηριότητα.

VII. ΚΑΙ Η ΑΠΟΤΥΠΩΣΗ ΤΗΣ «ΜΑΤΙΑΣ» ΤΟΥ ΟΟΣΑ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΓΙΑ ΤΑ ΕΘΝΙΚΑ ΔΡΩΜΕΝΑ

1. Στην επιχειρούμενη και παρουσιαζόμενη εδώ «χαρτογράφηση» της ελληνικής τελικά «κανονικότητας» για τις δημόσιες συμβάσεις, εξαιρετικά στοχευμένα είναι και η αξιολόγηση του συστήματος δημοσίων συμβάσεων που έγινε από τον ΟΟΣΑ και η οποία συντάχθηκε το 2022¹⁴.

Η Έκθεση αυτή καταγράφει τα αποτελέσματα της αξιολόγησης του συστήματος δημοσίων συμβάσεων της Ελλάδας, που διενεργήθηκε με βάση τη μεθοδολογία Αξιολόγησης («MAPS»), που έχει αναπτύξει και εφαρμόζει ο ΟΟΣΑ¹⁵.

Τα ιδιαίτερα κρίσιμα σημεία-ζητήματα της αξιολόγησης αυτής είναι τα εξής:

α. Το θεσμικό σύστημα έχει ανάγκη από περαιτέρω εξορθολογισμό (κατανομή αρμοδιοτήτων, επαγγελματοποίηση των λειτουργιών).

β. Η πρακτική που ακολουθείται παρουσιάζει ελλείψεις αλλά και αναποτελεσματικές διαδικασίες (π.χ. υπερβολική χρήση του κριτηρίου της χαμηλότερης τιμής, διαδικασίες όπου υποβάλλεται μια μόνο προσφορά).

γ. Απουσία οιοιδήποτε εσωτερικού ελέγχου, ενώ απαιτείται ενίσχυση των προσπαθειών για ακεραιότητα αλλά και καταπολέμηση της διαφθοράς.

δ. Η μεθοδολογία MAPS εντόπισε πρακτικές θέσπισης ad hoc νομοθεσίας, η οποία νομιμοποιεί εκ των υστέρων τις εσφαλμένες διαδικασίες σύναψης συμβάσεων.

ε. Δεν υπάρχουν στην Ελλάδα ειδικές διατάξεις σχετικά με μηχανισμούς αναφοράς προόδου εκτέλεσης του προϋπολογισμού, ειδικά για τις δημόσιες συμβάσεις, ενώ παράλληλα πολλά και διαφορετικά Υπουργεία έχουν την κύρια αρμοδιότητα να ρυθμίζουν πτυχές του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων, η Εθνική Κεντρική Αρχή Προμηθειών Υγείας (ΕΚΑΠΥ) αν και συστάθηκε δεν λειτουργεί. Η ύπαρξη πολλών πλατφορμών και συστημάτων για τις ηλεκτρονικές δημόσιες

¹⁴ Το πλήρες κείμενο της Έκθεσης στην αγγλική γλώσσα βρίσκεται δημοσιευμένο στην [ιστοσελίδα](#) του ΟΟΣΑ.

¹⁵ Η αξιολόγηση διενεργήθηκε από τον ΟΟΣΑ σε συνεργασία με την (τότε) ΕΑΑΔΗΣΥ και τη χρηματοδότηση της Γενικής Δ/νσης Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων της Επιτροπής (DG Reform).

συμβάσεις δημιουργεί ένα κατακερματισμένο περιβάλλον, ενώ υπάρχουν σημαντικοί περιορισμοί στην ποιότητα των πληροφοριών.

2. Ενώ η έκθεση του ΟΟΣΑ επιπρόσθετα προσδιορίζει και τα «επικίνδυνα» σημεία των διαγωνιστικών διαδικασιών, που τα κατηγοριοποιεί ως εξής:

α. Ανεπαρκής ή και κακός σχεδιασμός, περιορισμένη εμπειρογνωμοσύνη και λανθασμένοι υπολογισμοί στους προϋπολογισμούς, με συνακόλουθα αδυναμίες στην επιλογή αλλά και στη σύναψη και υλοποίηση των συμβάσεων (καθυστερήσεις λόγω τροποποιήσεων, καθυστερήσεις στις πληρωμές, ελλιπής τήρηση αρχείων).

β. Στην πλειονότητα των διαγωνισμών, όπου κυριαρχεί το κριτήριο της χαμηλότερης τιμής αντί της καλύτερης σχέσης τιμής-ποιότητας (MEAT)¹⁶, υποβάλλεται μία μόνο προσφορά (σοβαρή επίπτωση στον ανταγωνισμό, δυνατότητα για συμπαιγνίες, «εκ των προτέρων γνωστός» ο ανάδοχος).

3. Η γενική αντίληψη για την ύπαρξη διαφθοράς παραμένει ισχυρή με έλλειψη μηχανισμών αναφοράς, με ιδιαίτερα διαδεδομένο το πρόβλημα της διαφθοράς και την Ελλάδα να καταλαμβάνει στον Δείκτη Αντίληψης Διαφθοράς 2022 της Διεθνούς Διαφάνειας την 51η θέση από 180 χώρες με βαθμολογία 52/100, ενώ στη συνέχεια καταγράφει και νέα πτώση το έτος 2023 με σημαντική υποχώρηση οκτώ θέσεων καταλαμβάνοντας τη 59η θέση με βαθμολογία 49/100.

Πλέον σημειώνεται ότι η Ελλάδα κατατάσσεται στην κατηγορία των χωρών που αντιμετωπίζουν κρίση του κράτους δικαίου, κάτι που αντιστρέφει την όποια θετική πορεία της χώρας τα τελευταία χρόνια, ενώ όλα τα παραπάνω συνηγορούν τελικά ερμηνευτικά υπέρ ενός ιδιαίτερου ελληνικού εξαιρετισμού.

4. Ο ΟΟΣΑ επίσης καταγράφει (ΟΟΣΑ 2024/phase 4: Γραπτή έκθεση παρακολούθησης διετίας 4ης φάσης για την Ελλάδα) και επισημαίνει το χαμηλό ιστορικό επιδόσεων της Ελλάδας όσον αφορά την εφαρμογή της σύμβασης για την καταπολέμηση της δωροδοκίας και την έλλειψη καταδικαστικών αποφάσεων με κυρώσεις για δωροδοκία.

VIII. Η ΑΠΟΤΥΠΩΣΗ ΤΩΝ ΚΡΙΣΙΜΩΝ ΖΗΤΗΜΑΤΩΝ-ΣΗΜΕΙΩΝ ΣΤΟΝ ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΟ «ΧΑΡΤΗ» ΔΗΜΙΟΥΡΓΕΙ (ΠΙΘΑΝΑ) ΜΙΑ ΝΕΑ ΟΡΑΤΟΤΗΤΑ

1. Οι προαναφερθείσες τέσσερις σημαντικές Εκθέσεις που αναλύουν ζητήματα διαχείρισης δημοσίων συμβάσεων (Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, Ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου, Ευρωβαρόμετρου και ΟΟΣΑ) τελικά δημιουργούν ένα νέο «χάρτη», με κρίσιμα σταθερά σημεία, παθογένειες και προβλήματα στη διαχείριση του δημοσίου πλούτου και σε αυτά ίσως πρέπει να προστεθεί και ως πέμπτη πηγή αναφοράς και ο δείκτης DESI με εξίσου σημαντικά ευρήματα, μιας και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρακολουθεί ήδη από το 2014 την ψηφιακή πρόοδο των κρατών μελών με Εκθέσεις που αναλύουν τους βασικούς τομείς της ψηφιακής πολιτικής τους.

Μια ψηφιακή πολιτική που είναι τελικά άνιση, παρά τις προσπάθειες σύγκλισης και τους διακηρυγμένους στόχους που έχουν τεθεί με ορίζοντα έως το 2030. Στον δείκτη DESI 2022 η Ελλάδα κατατάσσεται 25η μεταξύ των 27 κρατών μελών στην έκδοση του δείκτη ψηφιακής οικονομίας και κοινωνίας για το 2022, με χαρακτηριστικό το ότι μόνο το 39% των μικρών και μεσαίων επι-

¹⁶ Most Economically Advantageous Tender.

χειρήσεων (MME) παρουσιάζουν βασικό επίπεδο ψηφιακής έντασης έναντι του 55% που είναι ο μέσος όρος της ΕΕ¹⁷.

2. Στην ετήσια έκθεση του δείκτη αυτού για τη χώρα μας παρατηρούνται επιπλέον και τα εξής:

α. Οι ελληνικές ΜΜΕ έχουν σχετικά μέτριο επίπεδο καινοτομίας και χαμηλό επίπεδο ψηφιακής ωριμότητας. Το 2023 μόνο το 43,3% των ΜΜΕ είχαν τουλάχιστον ένα βασικό επίπεδο ψηφιακής έντασης, κάτω από τον μέσο όρο της ΕΕ (57,7%). Οι επιχειρήσεις στην Ελλάδα έχουν επίσης χαμηλό επίπεδο υιοθέτησης προηγμένων τεχνολογιών, με το 33,5% των επιχειρήσεων να έχουν υιοθετήσει AI, cloud ή ανάλυση δεδομένων το 2023, κάτω από τον μέσο όρο της ΕΕ που είναι 54,6%.

β. Η χώρα μας δεν έχει ακόμη ανταποκριθεί στην πρόκληση της κατάρτισης του πληθυσμού της στο επίπεδο των ψηφιακών δεξιοτήτων που απαιτούνται, παρά τα πολλά πρόσφατα μέτρα, επενδύσεις και μεταρρυθμίσεις. Το 2023, μόνο το 52,4% του πληθυσμού διέθετε τουλάχιστον βασικές ψηφιακές δεξιότητες (μ.ό. ΕΕ 55,5%), γεγονός που σημαίνει ότι δεν έχει σημειωθεί πρόοδος από την προηγούμενη συλλογή δεδομένων το 2021. Ο αριθμός των ειδικών ΤΠΕ όσον αφορά το ποσοστό απασχόλησης είναι 2,4%, πολύ χαμηλότερος από τον μέσο όρο της ΕΕ (4,8%), παρά την αυξανόμενη ζήτηση.

3. Παρά τις σχετικές και μάλλον βερμπαλιστικές πολιτικές διακηρύξεις όπως η Βίβλος Ψηφιακού Μετασχηματισμού, που έγινε μάλιστα νόμος του κράτους στις 05.07.2021 και το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα για τον ψηφιακό μετασχηματισμό (2021-2027) στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής της ΕΕ, η Ελλάδα όχι μόνο καταλαμβάνει μια από τις τελευταίες θέσεις στη σχετική κατάταξη που προαναφέρθηκε, αλλά εξακολουθεί να βρίσκεται πολύ κάτω από τον μέσο όρο της ΕΕ στους δείκτες που αφορούν τις ψηφιακές δημόσιες υπηρεσίες για τους πολίτες και τις ψηφιακές δημόσιες υπηρεσίες για τις επιχειρήσεις, με βαθμολογία 52 για τους πολίτες (μ.ό. ΕΕ 75) και 48 για τις επιχειρήσεις (μ.ό. ΕΕ 82)¹⁸.

4. Για όλα τα ζητήματα αυτά, που τόσο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει εντοπίσει όσο και ο ΟΟΣΑ με διαδοχικές Εκθέσεις, δεν φαίνεται να προβληματίζεται ιδιαίτερα η ελληνική πολιτεία.

Αντίθετα μάλιστα γινόμαστε συνεχώς μάρτυρες της ανάθεσης εκατοντάδων νέων έργων πληροφορικής –ασύνδετων μεταξύ τους– που δεν αξιοποιούν τη γνώση που παράγει η Εθνική Πολιτική Διαδικασιών και νοείται αντιμάχονται και δεν ακολουθούν τα ανοιχτά πρότυπα, που θα επέτρεπαν τη συμπληρωματική τους λειτουργία στο απώτερο μέλλον, και τα οποία έργα αυτά είναι βέβαιο ότι δεν θα διαλειτουργούν μεταξύ τους και με το gov.gr, αλλά και είναι επίσης βέβαιο ότι θα απαιτούν στη συνέχεια –στο μέλλον– και εκατοντάδες εκατομμύρια ευρώ τον χρόνο για να συντηρηθούν. Αυτός παραμένει τελικά αλλά και διαχρονικά ένας «σπουδαίος στόχος» της πάγιας πολιτικής της δημόσιας διοίκησης.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα της πολιτικής αυτής είναι και η πρόσφατη (17.10.2023) διακήρυξη διεθνούς ηλεκτρονικού ανοικτού διαγωνισμού για τη σύναψη μεικτής σύμβασης προμήθειας και υπηρεσιών, που αφορά σε κεντρική συμφωνία προμήθειας αδειών χρήσης λογισμικού «ORACLE»¹⁹, με κριτήριο αξιολόγησης την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά μόνο βάσει τιμής και προϋπολογισθείσα δαπάνη –μαζί με το δικαίωμα προαίρεσης τα 60.002.578,50 €.

Σε αντίθεση με την εφαρμοζόμενη αυτή «εθνική πολιτική» με αποκλειστική σχέση εξάρτησης

¹⁷ Βλ. δείκτη ψηφιακής οικονομίας και κοινωνίας DESI 2022/Ε. Επιτροπή/Ελλάδα.

¹⁸ Βλ. Έκθεση DESI 2022/Ελλάδα/Κεφ. 4 ψηφιακές δημόσιες υπηρεσίες/Ε. Επιτροπή.

¹⁹ ΑΠ 45276 ΕΕ 2023/ΥΨΠΔ 17.10.2023.

των δημόσιων φορέων από πολυεθνικούς προμηθευτές, η ανάπτυξη και η λειτουργία των πληροφοριακών συστημάτων του Δημοσίου θα όφειλε να γίνεται με έμφαση τη διαλειτουργικότητα και το ανοιχτό λογισμικό. Όπως χαρακτηριστικά έχει αναφερθεί: «Ό,τι χρηματοδοτείται με δημόσιο χρήμα θα πρέπει να παρέχεται με άδειες ανοιχτού λογισμικού, δεδομένων και περιεχομένου (EUPJ και Creative Common αντίστοιχα), που παρά τη σχετική θεσμοθέτησή τους στην Ευρωπαϊκή Ένωση, εδώ και αρκετά έτη, δυστυχώς στην Ελλάδα η αρχή αυτή δεν ακολουθείται»²⁰.

5. Ο προτεινόμενος «χάρτης» θα δημιουργήσει τελικά μια άλλη ορατότητα; Θα δημιουργήσει μια νέα τοπογραφία (M. Foucault) που τη φορά αυτή φαίνεται να διαπλέκει την πολιτική –τη δημιουργία του νόμου– τη διοίκηση, το δίκαιο και τη δικαιοσύνη, δημιουργώντας τελικά ένα «ορατό» πλέγμα ανομίας στον στίβο της δημόσιας ζωής, όπου είναι σχεδόν βέβαιο ότι αν η διαφθορά ήταν ολυμπιακό άθλημα θα ήμασταν –οι Έλληνες– χρυσοί μεταλλιονίκες.

6. Στο συνολικό αποτύπωμα των Εκθέσεων που προαναφέρθηκαν και της «χαρτογράφησης» που διαμορφώνεται και η οποία στον πυρήνα της έχει τελικά τη διαχείριση του δημόσιου χρήματος, μπορούν να προστεθούν και τα εξής σημεία ενδιαφέροντος και προβληματισμού:

α. Μήπως χρειάζεται αναστοχασμός και γιατί όχι επαναπροσέγγιση στην υπηρετήρηση του γενικού συμφέροντος και ειδικά στη διαχείριση του δημόσιου χρήματος;

β. Η αρχή της νομιμότητας θα αποκτήσει το ουσιαστικό νόημά της και θα μπορέσει να ιδωθεί συνδυαστικά με την αρχή της αποτελεσματικότητας²¹;

γ. Η ανάδειξη των συστημικών πλέον παθογενειών που ήδη εντοπίζονται²², απαιτεί εκ νέου την προσοχή μας και ιδιαίτερα –όπως εν προκειμένω– στις δημόσιες συμβάσεις και τη σχετική δημοσιονομική διαχείριση.

δ. Αναμφίβολα επανέρχεται σαν θέμα όχι μόνο συζήτησης αλλά και αντιμετώπισης αυτό του εξορθολογισμού της διοικητικής δικαιοσύνης, ιδιαίτερα σε σχέση με τον έλεγχο των δημοσίων συμβάσεων²³.

ε. Δημιουργείται μια νέα απαίτηση για δημοσιονομική λογοδοσία, που να αποσκοπεί στην πλήρη έρευνα της παραγωγικής χρήσης του δημόσιου χρήματος²⁴, με ικνηλασιμότητα και διαφάνεια.

στ. Απαιτείται η επαναπροσέγγιση των όρων διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις (τόσο ex ante όσο και ex post) και των εγγυήσεων ότι η δημόσια σύμβαση θα σχεδιασθεί, θα συναφθεί και κυρίως θα εκτελεσθεί με όρους νομιμότητας, ακεραιότητας και αποτελεσματικότητας²⁵.

7. Σε όλα αυτά έρχονται με βεβαιότητα να προστεθούν τόσο η τοποθέτηση «ημέτερων» με αμφιλεγόμενα προσόντα σε κρατικές θέσεις, όσο και η επικοινωνιακή (μη) διαχείριση όλων αυτών των διαχρονικών παθογενειών²⁶.

²⁰ Βλ. σχετική αρθρογραφία Θ. Καρούνου, μέλους ΔΣ του Οργανισμού Ανοιχτών Τεχνολογιών (ΕΕΛΛΑΚ), και κείμενα [Ομάδας Εργασίας για την Ανοιχτή Διακυβέρνηση και τα Ανοιχτά Δεδομένα](#).

²¹ Βλ. και Γ. Δελλή, *Τραγωδίες και αποτυχίες του Δήμου. Η σημασία της αποτελεσματικότητας στη λήψη αποφάσεων και στη διαχείριση του δημόσιου χρήματος*, ΕφημΔΔ 3/2023, σελ. 294 επ.

²² Βλ. ενδεικτικά και ν. 4820/21 για τους δικονομικούς ελέγχους του ΕΣ.

²³ Βλ. Γ. Δελλή, *Τραγωδίες και αποτυχίες του Δήμου*, ό.π., σελ. 297.

²⁴ Βλ. και Ε. Κουλουμπίνη, *Η διαφορετική σύζευξη της ενωσιακής και εθνικής έννομης τάξης στη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, ΕΠΟΛΙΤΕΙΑ 8/2023, σελ. 526 επ.

²⁵ Βλ. και Χ. Μουκίου, *Θεσμικές εγγυήσεις διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις*, ΕφημΔΔ 3/2023, σελ. 330 επ.

²⁶ Βλ. και άρθρο γνώμης Α. Καραμπατζού στο Βήμα, 15.09.2024, σελ. 11.

ΙΧ. ΑΝΤΙ ΕΠΙΛΟΓΟΥ

1. Πώς τελικά μπορούν να συνδυαστούν όλα τα παραπάνω; Θεωρείται ότι μεθοδολογικά υπάρχουν δυο τρόποι εξιστόρησης, με όρους βέβαια αντλημένους από τη σημειολογία: ο «γραμμικός» που απλά ακολουθεί και περιγράφει την ακολουθία των γεγονότων και ο «παραδειγματικός» που επιχειρεί μια επιλογή σημείων τα οποία θέλει να αναπτύξει ιδιαίτερα και η ανάλυση των οποίων μπορεί να είναι αντιπροσωπευτικότερη από την ενδελεχή ιστορική εξιστόρηση.

2. Η επιχειρηθείσα εδώ «χαρτογράφηση» κρίσιμων ζητημάτων μέσα από συγκεκριμένες εκθέσεις-πορίσματα για τις δημόσιες συμβάσεις, χωρίς να στοχεύει να είναι εξαντλητική, επιχειρεί να θέσει, να εστιάσει και να ξεχωρίσει με το «βλέμμα» της τα κρίσιμα σημεία αυτού του νέου «χάρτη» που αποτελούν παθογένειες-ελλείμματα αλλά και ατέλειες, όχι μόνο στη δράση των δημόσιων φορέων αλλά και στη συνολική θεσμική λειτουργία νομοθέτη και διοίκησης.

3. Η αντιμετώπιση των φαινομένων όπως καταγράφηκαν: α. «μόνο ένας προσφέρων», β. «μόνο με τη χαμηλότερη τιμή», γ. με «κατατμήσεις του αντικειμένου», δ. με «απευθείας αναθέσεις», ε. «χωρίς σύγκριση τιμών», στ. «χωρίς διαλειτουργικότητα συστημάτων», ζ. «πάντα στο “παιχνίδι των ορίων” για να αποφεύγεται ο προσυμβατικός έλεγχος», η. «με κακό σχεδιασμό, συνεχείς παρατάσεις-τροποποιήσεις», θ. «με κακή ποιότητα υπηρεσιών», ι. «με οριακό μόνο έλεγχο της τυπικής νομιμότητας», ια. «με σταθερά ανέλεγκτο το πεδίο δράσης της διοίκησης και στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων», είναι αδύνατο τελικά να ολοκληρωθεί χωρίς αναθεώρηση των πρακτικών της πολυνομίας, της κακονομίας, της συνεχούς παράβλεψης των αρχών της χρηστής διοίκησης που συνδέονται άμεσα με την αρχή της νομιμότητας αλλά και της ορθολογικής οικονομικής διαχείρισης, που όπως χαρακτηριστικά έχει ειπωθεί πρέπει να ισχύσει ως αρχή ισόκυρου αποτελέσματος²⁷.

4. Η πρόσφατη τραγωδία των Τεμπών για πολλά χρόνια ακόμη θα πρέπει να μας προβληματίζει σοβαρά για τις κακοσχεδιασμένες, συχνά ανεκτέλεστες ή ημιτελείς –ανολοκλήρωτες παρά τις δοθείσες παρατάσεις– και εν τέλει μη λειτουργούσες δημόσιες συμβάσεις, που συνήφθησαν στα πλαίσια του δήθεν «εκσυγχρονισμού» του ελληνικού σιδηροδρομικού δικτύου αλλά και για το πως τελικά το στοίχημα του τρένου –κλασσικού συμβόλου της βιομηχανικής εποχής– χάθηκε οριστικά στην Ελλάδα. Συστήματα ασφαλείας που πληρώθηκαν, «σάπισαν» και ξαναπληρώθηκαν για να αναταχθούν (ETCS, GSMR) αλλά εξακολουθούν να μην λειτουργούν σε όλο το δίκτυο και στο βάθος πάντα η σύμβαση 717/2014.

Πρόκειται τελικά για ένα μονοσήμαντο λόγο που καταγράφει τις παθογένειες-κακοδαιμονίες του νεοελληνικού κράτους, τη χωρίς έλεγχο δημόσια δράση και τελικά την αποτυχία του Δήμου²⁸; Μήπως δεν ήταν τελικά η «κακιά ώρα» αλλά αναδεικνύεται μια άλλη αθέατη πλευρά μιας «κακιάς χώρας»; □

²⁷ Βλ. και Ε. Κουλουμπίνη, *Η αποτελεσματικότητα στο πεδίο του δημοσιονομικού δικαίου. Η έμφαση στο δέντρο της τυπικής δημοσιονομικής νομιμότητας και η παράβλεψη του δάσους της επίτευξης των δημόσιων σκοπών μέσω της αποτελεσματικής δράσης των ελεγχόμενων φορέων*, ΕφημΔΔ 2/2021, σελ. 215 επ.

²⁸ Βλ. και Γ. Δελλή, *Το ελεγκτικό Συνέδριο ως εγγυητής αποτελεσματικότητας της δημόσιας δράσης*, ΕφημΔΔ 3/2023, σελ. 294-298.