



ΕΡΓΟ

«Ανάπτυξη Οικοσυστήματος Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας (ΚΑΛΟ) στη Δυτική Αθήνα - Διαδημοτικό Κοινωνικό Δίκτυο ΚΟΙΝΩΝΩ»

Τομέας Δραστηριότητας 2.2.Ε.5 «Πρόσβαση σε διαδικασίες Κοινωνικά Υπεύθυνων Δημοσίων Προμηθειών»

Εγχειρίδιο για το πλαίσιο των Κοινωνικά Υπεύθυνων Δημοσίων Προμηθειών (ΚΥΔΠ)

Δεκέμβριος 2023



Ευρωπαϊκή Ένωση
Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο



ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟ
ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ
ΑΤΤΙΚΗΣ



ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟ
ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ
ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΘΗΝΑΣ



ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΣ ΣΥΝΔΕΣΜΟΣ ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΘΗΝΑΣ
Αρσένιος 17, Σπάρτες, 157 01, Τηλ: 2102191000, Fax: 2102191007



ΕΣΠΑ
2014-2020
ανάπτυξη - εργασία - αλληλεγγύη

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Το παρόν Εγχειρίδιο εκπονήθηκε στο πλαίσιο υλοποίησης του Τομέα Δραστηριοτήτων (ΤΔ.2) με τίτλο «*Παροχή Ηλεκτρονικών Υπηρεσιών για την υποστήριξη και προώθηση της Κοινωνικής Οικονομίας*» του Έργου «*Ανάπτυξη Οικοσυστήματος Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας (ΚΑΛΟ) στη Δυτική Αθήνα - Διαδημοτικό Κοινωνικό Δίκτυο ΚΟΙΝΩΝΩ*», το οποίο υλοποιείται από κοινοπραξία φορέων για λογαριασμό του Αναπτυξιακού Συνδέσμου Δυτικής Αθήνας (ΑΣΔΑ) στο πλαίσιο της εγκεκριμένης Στρατηγικής Βιώσιμης Αστικής Ανάπτυξης (Β.Α.Α.) «*Διαδημοτική Εταιρική Σχέση για την Ανάπτυξη της Δυτικής Αθήνας με αξιοποίηση της ΟΧΕ/ΒΑΑ 2014-2020*».

Συντάκτης Εγχειριδίου

Δρ. Φωτεινή Μαρίνη, Κύρια Εμπειρογνώμονας του Έργου «*Ανάπτυξη Οικοσυστήματος Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας (ΚΑΛΟ) στη Δυτική Αθήνα - Διαδημοτικό Κοινωνικό Δίκτυο ΚΟΙΝΩΝΩ*»

ΑΚΡΩΝΥΜΙΑ

ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΑμεΑ	Άτομα με Αναπηρία
ΑΣΔΑ	Αναπτυξιακός Σύνδεσμος Δυτικής Αθήνας
βλ.	βλέπε
ΕΑΔΗΣΥ	Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων
εδ.	εδάφιο
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
e-ΕΦΚΑ	Ηλεκτρονικός Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης
ΕΛΕΤΥΠΕ	Ελληνική Εταιρεία Υποστηριζόμενης Εργασίας
ΕΟΠΥΥ	Εθνικός Οργανισμός Παροχής Υπηρεσιών Υγείας
ΕΣΗΔΗΣ	Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημόσιων Συμβάσεων
ΕΣΠΑ	Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς
ΚΑΛΟ	Κοινωνική και Αλληλέγγυα Οικονομία
ΚΗΜΔΗΣ	Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων
ΚοινΣΕπ	Κοινωνική Συνεταιριστική Επιχείρηση
ΚοιΣΠΕ	Κοινωνικός Συνεταιρισμός Περιορισμένης Ευθύνης
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΚΥΔΠ	Κοινωνικά Υπεύθυνες Δημόσιες Προμήθειες
ΜΚΕ	Μητρώο Κοινωνικής Επιχειρηματικότητας
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
Ν.	Νόμος
ΟΤΑ	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
παρ.	παράγραφος
περ.	περίπτωση
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΟΚΟΙΣΠΕ	Πανελλήνια Ομοσπονδία ΚοιΣΠΕ
ΠΠΕ	Προστατευόμενα Παραγωγικά Εργαστήρια
στ.	στοιχείο
ΣυνΕργ	Συνεταιρισμός Εργαζομένων
ΥΑ	Υπουργική Απόφαση

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ ΚΑΙ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΕΣ	7
1.1 Θεσμικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων	7
1.2 Διαδικαστικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων.....	11
1.3 Έννοια και φιλοσοφία των κοινωνικά υπεύθυνων δημόσιων προμηθειών.....	14
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΡΗΤΡΩΝ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ	18
2.1 Προϋποθέσεις ορθής αξιοποίησης κοινωνικών ρητρών	22
2.2 Τεχνικές προδιαγραφές με κοινωνικό προσανατολισμό	26
2.3 Απαιτήσεις συμμετοχής με κοινωνικό προσανατολισμό	28
2.4 Κριτήρια ανάθεσης με κοινωνικό προσανατολισμό	32
2.5 Ειδικοί όροι εκτέλεσης με κοινωνικό προσανατολισμό	36
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. ΑΠΟΚΛΕΙΣΤΙΚΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΡΓΑΣΙΑΚΗ ΕΝΤΑΞΗ	39
3.1 Θεσμική κατοχύρωση του μηχανισμού σε επίπεδο ΕΕ	39
3.2 Θεσμική κατοχύρωση του μηχανισμού στην Ελλάδα	42
3.3 Εφαρμογή του μηχανισμού στην Ελλάδα.....	46
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4. ΕΙΔΙΚΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΓΙΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΚΑΙ ΑΛΛΕΣ ΕΙΔΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ.....	49
4.1 Το απλοποιημένο καθεστώς ανάθεσης (<i>light regime</i>)	50
4.2 Οι αποκλειστικές συμβάσεις για ορισμένες υπηρεσίες	53
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΚΑΙ ΑΛΛΕΣ ΠΗΓΕΣ.....	60

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο δημόσιος τομέας αποτελεί έναν από τους σημαντικότερους πελάτες των ιδιωτικών (συμβατικών και κοινωνικών) επιχειρήσεων καθώς η δαπάνη για δημόσιες προμήθειες αντιστοιχεί σε ένα πολύ σημαντικό ποσοστό του ΑΕΠ. Σε αυτό το πλαίσιο, οι Κοινωνικά Υπεύθυνες Δημόσιες Προμήθειες ή ΚΥΔΠ (*Socially Responsible Public Procurement - SRPP*) αποτελούν έναν “έξυπνο” μηχανισμό μέσω του οποίου ο δημόσιος τομέας αξιοποιεί στρατηγικά την μεγάλη αγοραστική του δύναμη για να επιτύχει πρόσθετη κοινωνική αξία (*social added value*) με την ίδια επένδυση. Με άλλα λόγια, στο πλαίσιο μίας “πολιτικής κοινωνικά υπεύθυνων δημόσιων προμηθειών”, οι δημόσιες συμβάσεις επιδιώκουν, πέραν του πρωταρχικού τους στόχου (εξασφάλιση των αναγκών για το Δημόσιο αγαθών και υπηρεσιών με τη βέλτιστη απόδοση των διατιθέμενων πόρων) και παράλληλους στόχους στα πεδία της κοινωνικής πολιτικής και της πολιτικής απασχόλησης (π.χ. καταπολέμηση της ανεργίας, ενίσχυση της συμμετοχής ΑμεΑ και μειονεκτούντων εργαζομένων στην αγορά εργασίας, ενίσχυση των ευκαιριών κατάρτισης ανέργων και νέων, ενίσχυση της ισότητας των φύλων στην εργασία, υποστήριξη της ενσωμάτωσης ευάλωτων ομάδων, ενίσχυση της ποιότητας των κοινωνικών υπηρεσιών και των υπηρεσιών υγείας, εκπαίδευσης, πολιτισμού, αθλητισμού κλπ.).

Ειδικότερα, ο μηχανισμός των ΚΥΔΠ κατοχυρώνεται στο εθνικό δίκαιο περί δημοσίων συμβάσεων καθώς και στο δίκαιο της ΕΕ περί δημοσίων προμηθειών και παρέχει στον δημόσιο τομέα τη δυνατότητα:

- ⇒ να ενισχύσει την πρόσβαση στην αγορά των δημοσίων συμβάσεων για οικονομικούς φορείς που δημιουργούν θέσεις εργασίας για ΑμεΑ και άτομα με αυξημένη δυσχέρεια ένταξης στην αγορά εργασίας,
- ⇒ να συνδέσει την πρόσβαση στην αγορά των δημοσίων συμβάσεων με την ανταπόκριση των οικονομικών φορέων – μεταξύ άλλων – και σε απαιτήσεις που εξυπηρετούν στόχους κοινωνικής πολιτικής και πολιτικής απασχόλησης,
- ⇒ να εφαρμόσει διαφοροποιημένο καθεστώς ανάθεσης για τις συμβάσεις με αντικείμενο την παροχή κοινωνικών και άλλων

ειδικών υπηρεσιών, διασφαλίζοντας υψηλή ποιότητα, συνέχεια, βιωσιμότητα και καινοτομία στην εξυπηρέτηση ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού.

Το παρόν Εγχειρίδιο απευθύνεται σε στελέχη κοινωνικών αλλά και συμβατικών επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται ή ενδιαφέρονται να δραστηριοποιηθούν στην αγορά των δημοσίων συμβάσεων καθώς, επίσης, και σε στελέχη της δημόσιας διοίκησης με σχετικές αρμοδιότητες (ιδίως σε στελέχη Δήμων με αρμοδιότητες στο πεδίο της πολιτικής προμηθειών και στα πεδία ειδικών πολιτικών π.χ. απασχόλησης, κοινωνικής πολιτικής, υγείας, εκπαίδευσης, πολιτισμού κ.ο.κ.). Στόχος του είναι να ευαισθητοποιήσει τους ενδιαφερόμενους για τις ευκαιρίες που προσφέρει ο μηχανισμός των ΚΥΔΠ και να τους ενημερώσει για τις βασικές τεχνικές εφαρμογής του.

Το Εγχειρίδιο διαρθρώνεται σε τέσσερα (4) Κεφάλαια. Το πρώτο Κεφάλαιο περιέχει βασικές πληροφορίες για το ευρύτερο θεσμικό και διαδικαστικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων καθώς και για τη φιλοσοφία και το ειδικότερο πλαίσιο των ΚΥΔΠ. Τα επόμενα τρία Κεφάλαια εξετάζουν αναλυτικά τους επιμέρους μηχανισμούς εφαρμογής των ΚΥΔΠ και, ειδικότερα, την ενσωμάτωση κοινωνικών ρητρών στις δημόσιες συμβάσεις (Κεφάλαιο 2), τις αποκλειστικές συμβάσεις για την εργασιακή ένταξη (Κεφάλαιο 3) και το ειδικό καθεστώς για κοινωνικές και άλλες ειδικές υπηρεσίες (Κεφάλαιο 4).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ ΚΑΙ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΕΣ

Η έννοια των “**δημοσίων προμηθειών**” (*public procurement*) παραπέμπει σε μία ιδιαίτερη λειτουργία του δημόσιου τομέα, στο πλαίσιο της οποίας οι δημόσιοι φορείς αγοράζουν τα έργα, τα αγαθά ή τις υπηρεσίες που χρειάζονται για την κάλυψη λειτουργικών τους αναγκών (π.χ. καθαρισμός δημόσιων κτιρίων, προμήθεια αναλωσίμων κλπ.) ή για την αποτελεσματικότερη επιτέλεση της αποστολής τους (π.χ. άντληση εξωτερικής τεχνογνωσίας, εξασφάλιση εξωτερικών υπηρεσιών για λογαριασμό των πολιτών κλπ.). Πρόκειται για μία σύνθετη και “ευαίσθητη” λειτουργία καθώς, αφενός, οι αγορές των δημόσιων φορέων συνεπάγονται τη δαπάνη δημόσιου χρήματος, αφετέρου, η ποιότητα των έργων / αγαθών / υπηρεσιών που αγοράζουν οι δημόσιοι φορείς μπορεί να επηρεάσει την αποτελεσματικότητά τους. Υπό αυτό το πρίσμα, η βέλτιστη δημοσιονομική διαχείριση (δηλ. η αποδοτικότερη δυνατή αξιοποίηση των χρημάτων των φορολογούμενων πολιτών) επιβάλλει στους δημόσιους φορείς την επιλογή εκείνης της αγοράς, η οποία παρουσιάζει την καλύτερη δυνατή σχέση “κόστους - οφέλους”.

Ενόψει των παραπάνω, ο δημόσιος τομέας οφείλει να διενεργεί τις αγορές του μέσω ενός ειδικού μηχανισμού, ο οποίος παρέχει το θεσμικό και διαδικαστικό πλαίσιο για τη διασφάλιση της διαφάνειας και της βέλτιστης διαχείρισης των διατιθέμενων πόρων. Ο μηχανισμός αυτός αντιστοιχεί στις δημόσιες συμβάσεις (*public contracts*).

1.1 Θεσμικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων

Βασικό ζητούμενο στο πεδίο των δημοσίων προμηθειών είναι η εξισορρόπηση, αφενός, της ανάγκης για προστασία του δημόσιου συμφέροντος (διαφάνεια, αποτελεσματικότητα, χρηστή δημοσιονομική διαχείριση), αφετέρου, της ανάγκης για σεβασμό των βασικών δικαιωμάτων των προμηθευτών (ίση μεταχείριση, ελευθερία ανταγωνισμού). Η απαιτούμενη ισορροπία εξασφαλίζεται μόνο με την

ύπαρξη ειδικού θεσμικού και κανονιστικού πλαισίου¹ που τυποποιεί² διαδικασίες, αρχές, υποχρεώσεις, δικαιώματα, μέσα έννομης προστασίας και κυρώσεις σε περίπτωση παραβίασης των κανόνων. Ενόψει αυτού, όλα τα Κράτη Μέλη της ΕΕ διαθέτουν ειδική εθνική νομοθεσία περί δημοσίων συμβάσεων. Ωστόσο, λόγω του αυξημένου οικονομικού ενδιαφέροντος που παρουσιάζουν οι δημόσιες προμήθειες σε πανευρωπαϊκό επίπεδο, το πεδίο των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί αντικείμενο ρυθμιστικής δράσης όχι μόνο του εθνικού δικαίου αλλά και του δικαίου της ΕΕ.

Ειδικότερα, οι ενιαίοι κανόνες που επιβάλλει η ΕΕ σε όλα τα Κράτη Μέλη σε σχέση με τις δημόσιες συμβάσεις αποτυπώνονται στην **Οδηγία 2014/24/ΕΕ περί δημοσίων προμηθειών** (*Public Procurement Directive*)³ και αφορούν μόνο σε συμβάσεις υψηλής αξίας (ή, άλλως, “συμβάσεις άνω των ορίων”) καθώς μόνο αυτές παρουσιάζουν ενδιαφέρον για τον ενδοκοινοτικό ανταγωνισμό⁴. Τα όρια πάνω από τα οποία μία σύμβαση ανατίθεται υποχρεωτικά βάσει των κανόνων της Οδηγίας καθορίζονται από την ίδια την Οδηγία⁵.

¹ Με τον όρο «θεσμικό και κανονιστικό πλαίσιο» νοείται ένα σύνολο ενιαίων δεσμευτικών κανόνων που αποτυπώνεται σε τυπικούς νόμους, κανονιστικές πράξεις (προεδρικά διατάγματα και υπουργικές αποφάσεις) αλλά και διοικητικές πράξεις.

² Μέσω της τυποποίησης, οι ισχύουσες διαδικασίες, αρχές, υποχρεώσεις κλπ. καθίστανται (α) *εκ των προτέρων γνωστές σε όλους* ώστε κάθε ενδιαφερόμενος να μπορεί να προετοιμαστεί κατάλληλα και (β) *ενιαίες και ομοιόμορφες* ώστε να διασφαλίζεται η ίση και δίκαιη μεταχείριση όλων των ενδιαφερομένων.

³ Βλ. Οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26.2.2014 «*σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ*», ΕΕΕΕ L 94/28.3.2014, σελ. 65επ. Επισημαίνεται ότι ειδικά για τους δημόσιους φορείς που δραστηριοποιούνται σε ειδικούς τομείς εφαρμόζεται η Οδηγία 2014/25/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26.2.2014 «*σχετικά με τις προμήθειες φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και την κατάργηση της Οδηγίας 2004/17/ΕΚ*», ΕΕΕΕ L 94/28.3.2014, σελ. 243επ.

⁴ Δηλαδή, μόνο για αυτές υπάρχει ισχυρή πιθανότητα να εκδηλώσουν ενδιαφέρον και προμηθευτές που εδρεύουν σε άλλα Κράτη Μέλη.

⁵ Σύμφωνα με το άρθρο 4 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, ως συμβάσεις “άνω των ορίων” θεωρούνται (α) οι **συμβάσεις έργων αξίας άνω των 5.382.000 Ευρώ** και (β) οι **συμβάσεις αγαθών και υπηρεσιών αξίας άνω των 215.000 Ευρώ** (αν η σύμβαση ανατίθεται από μη κεντρική αναθέτουσα αρχή όπως π.χ. οι ΟΤΑ) **ή άνω των 140.000**

Με άλλα λόγια, τα Κράτη Μέλη υποχρεούνται να εφαρμόζουν τους ενιαίους κανόνες της Οδηγίας για τις συμβάσεις με αξία “άνω των ορίων” αλλά δικαιούνται να θεσπίζουν ελεύθερα δικούς τους κανόνες για τις συμβάσεις “κάτω των ορίων”. Σε κάθε περίπτωση, ωστόσο, ακόμη και οι εθνικοί κανόνες για τις συμβάσεις “κάτω των ορίων” πρέπει να διασφαλίζουν την ελευθερία του ανταγωνισμού και την τήρηση των γενικών αρχών της ενιαίας αγοράς, όπως αυτές κατοχυρώνονται στις Συνθήκες της ΕΕ. Ειδικότερα, οι αρχές που πρέπει να τηρούνται σε όλες τις δημόσιες συμβάσεις (ανεξαρτήτως είδους και αξίας) περιλαμβάνουν ιδίως:

- την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων,
- την αρχή της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών,
- την αρχή της ελευθερίας της εγκατάστασης,
- τις αρχές της ίσης μεταχείρισης και της αποφυγής των διακρίσεων⁶,
- την αρχή της αναλογικότητας⁷,
- την αρχή της διαφάνειας⁸,

Ευρώ (αν η σύμβαση ανατίθεται από κεντρική κυβερνητική αρχή π.χ. Υπουργεία). Ωστόσο, τα Κράτη Μέλη έχουν ευρύτερα περιθώρια ευελιξίας **ειδικά για τις συμβάσεις με αντικείμενο κοινωνικές και άλλες ειδικές υπηρεσίες** (βλ. παρακάτω Κεφάλαιο 4 του Εγχειριδίου).

⁶ Ο σχεδιασμός μίας διαδικασίας ανάθεσης δεν επιτρέπεται σε καμία περίπτωση να αποσκοπεί (ή να οδηγεί εκ του αποτελέσματος) στην αδικαιολόγητη προνομιακή ή δυσμενή μεταχείριση συγκεκριμένων οικονομικών φορέων (τεχνητός περιορισμός του ανταγωνισμού).

⁷ Σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, οποιοδήποτε περιορισμοί δικαιωμάτων ή απαιτήσεις ενδεχομένως επιβληθούν στους φορείς που συμμετέχουν σε διαδικασίες ανάθεσης δημόσιων πρέπει να δικαιολογούνται από λόγο δημοσίου συμφέροντος και να είναι αναγκαίοι και πρόσφοροι για τον σκοπό που εξυπηρετούν. Για παράδειγμα, οι απαιτήσεις και τα κριτήρια που τίθενται για την ανάθεση μίας δημόσιας σύμβασης θα πρέπει να είναι ανάλογα των χαρακτηριστικών της συγκεκριμένης σύμβασης (αξία, διάρκεια, δυσκολία εκτέλεσης) και όχι υπερβολικά και δυσανάλογα γιατί, αλλιώς, δυσχεραίνουν αδικαιολόγητα την πρόσβαση των ενδιαφερομένων στις ευκαιρίες σύναψης συμβάσεων.

⁸ Σύμφωνα με την αρχή της διαφάνειας, οι διαδικασίες διακήρυξης των διαγωνισμών, επιλογής των προμηθευτών και ανάθεσης των συμβάσεων πρέπει να ακολουθούν

- την αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης⁹.

Στην Ελλάδα, το πεδίο των δημοσίων προμηθειών ρυθμίζεται από το **Νόμο 4412/2016 περί Δημοσίων Συμβάσεων**¹⁰. Πρόκειται για ένα ολοκληρωμένο θεσμικό πλαίσιο που καλύπτει όλους τους τύπους δημοσίων συμβάσεων ανεξαρτήτως του φορέα που τις αναθέτει και της αξίας τους, προσεγγίζοντας τις δημόσιες προμήθειες ως ενιαίο σύστημα. Ειδικότερα, ο Ν. 4412/2016:

- ⇒ καθορίζει τους εθνικούς κανόνες ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων “κάτω των ορίων” και ενσωματώνει τους κανόνες του δικαίου της ΕΕ σχετικά με την ανάθεση και εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων “άνω των ορίων” (βλ. Βιβλίο I και II του νόμου)
- ⇒ καθιερώνει μηχανισμούς που διασφαλίζουν την εύρυθμη λειτουργία και παρακολούθηση του συστήματος δημοσίων προμηθειών (βλ. Βιβλίο III του νόμου) καθώς και την προστασία των δικαιωμάτων όσων συμμετέχουν σε διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων (βλ. Βιβλίο IV του νόμου).

Παράλληλα, ο Ν. 4412/2016 θεσμοθετεί ένα ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα (ΟΠΣ)¹¹ για την ψηφιοποίηση του συστήματος δημοσίων προμηθειών που περιλαμβάνει:

- το **Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΣΗΔΗΣ)**, δηλ. το πληροφοριακό σύστημα που υποστηρίζει την προετοιμασία, ανάθεση και εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων,

ομοιόμορφους, τυποποιημένους και εκ των προτέρων γνωστούς κανόνες που να είναι σαφείς και να ισχύουν καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας σύναψης.

⁹ Σύμφωνα με την αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης, τα Κράτη Μέλη δεν μπορούν να απαγορεύουν στην επικράτειά τους την πώληση εμπορευμάτων που κυκλοφορούν νόμιμα στην αγορά άλλου Κράτους Μέλους.

¹⁰ Βλ. Ν. 4412/2016 «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)» (ΦΕΚ Α' 147), όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει.

¹¹ Βλ.: <https://portal.eprocurement.gov.gr/webcenter/portal/TestPortal>

- το **Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ)**, δηλ. το πληροφοριακό σύστημα που συλλέγει και δημοσιοποιεί στοιχεία που αφορούν στις δημόσιες συμβάσεις.

Τέλος, ο Ν. 4412/2016 θεσμοθετεί την **Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΔΗΣΥ)**¹². Πρόκειται για μία εξειδικευμένη ανεξάρτητη αρχή¹³, η οποία είναι αρμόδια για:

- (α) τον σχεδιασμό και την προαγωγή της εθνικής στρατηγικής δημοσίων προμηθειών,
- (β) τη διασφάλιση της εναρμόνισης των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων με τους κανόνες του εθνικού δικαίου και του δικαίου της ΕΕ,
- (γ) την επίλυση διαφορών που ανακύπτουν κατά το στάδιο πριν τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων.

1.2 Διαδικαστικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων

Το άρθρο 2 του Ν. 4412/2016 περιέχει ορισμούς για όλες τις έννοιες που συνδέονται με το πεδίο των δημοσίων προμηθειών. Οι βασικότερες έννοιες τυποποιούνται ως εξής:

- (α) Ως **αναθέτουσα αρχή** ορίζεται ο φορέας που αναθέτει μία δημόσια σύμβαση (κράτος, ΟΤΑ, ΝΠΔΔ κλπ.).
- (β) Ως **οικονομικός φορέας** ορίζεται κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο¹⁴ (ή ενώσεις προσώπων) που προσφέρει στην αγορά την εκτέλεση έργων, την εκπόνηση μελετών, την προμήθεια αγαθών ή την παροχή υπηρεσιών.

¹² Αρχικά, ο Ν. 4412/2016 προέβλεπε δύο διακριτές αρχές, την Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΔΗΣΥ) και την Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ). Με το Ν. 4912/2022, οι δύο αρχές συγχωνεύτηκαν σε μία – την Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΔΗΣΥ).

¹³ Αναλυτικότερα βλ. στην ιστοσελίδα της αρχής: <https://www.eadhsy.gr/index.php>

¹⁴ Με τον όρο «φυσικό πρόσωπο», νοείται ο κάθε άνθρωπος ως άτομο. Με τον όρο «νομικό πρόσωπο», νοείται ένας οργανισμός (δημόσιος ή ιδιωτικός, κερδοσκοπικός ή μη) που έχει λάβει νομική προσωπικότητα βάσει των διαδικασιών που ο νόμος ορίζει και, συνεπώς, μπορεί να θεωρηθεί ως φορέας δικαιωμάτων και υποχρεώσεων (π.χ. μία εταιρία, ένας συνεταιρισμός, ένα σωματείο κλπ.).

(γ) Ως **δημόσιες συμβάσεις** ορίζονται οι έγγραφες εξ επαχθούς αιτίας συμβάσεις¹⁵ που συνάπτονται μεταξύ αναθετουσών αρχών και οικονομικών φορέων με αντικείμενο την εκτέλεση έργων (συμβάσεις έργων), την εκπόνηση μελετών που συνδέονται με την εκτέλεση έργων (συμβάσεις μελετών και τεχνικών και λοιπών επιστημονικών υπηρεσιών), την προμήθεια προϊόντων (συμβάσεις προμηθειών) ή την παροχή υπηρεσιών (συμβάσεις υπηρεσιών).

(δ) Ως **προσφέρων** ορίζεται ο οικονομικός φορέας που έχει υποβάλλει προσφορά για την ανάληψη μίας δημόσιας σύμβασης.

(ε) Ως **ανάδοχος** ορίζεται γενικά ο οικονομικός φορέας στον οποίο έχει ανατεθεί μία δημόσια σύμβαση. Ανάλογα με το είδος της σύμβασης, ο ανάδοχος μπορεί να χαρακτηρίζεται ειδικότερα ως **εργολήπτης** (συμβάσεις έργων), **μελετητής** (συμβάσεις μελετών και τεχνικών και λοιπών επιστημονικών υπηρεσιών), **προμηθευτής** (συμβάσεις προμηθειών) ή **πάροχος** (συμβάσεις υπηρεσιών).

(στ) Ως **έγγραφο της σύμβασης** ορίζεται κάθε έγγραφο στο οποίο παραπέμπει η αναθέτουσα αρχή για να περιγράψει ή να προσδιορίσει τα στοιχεία της σύμβασης ή/και της διαδικασίας ανάθεσής της (έγγραφα της σύμβασης είναι π.χ. η προκήρυξη της σύμβασης, οι τεχνικές προδιαγραφές, οι προτεινόμενοι όροι της σύμβασης, τα υποδείγματα εγγράφων που πρέπει να συμπληρωθούν από τους προσφέροντες κλπ.).

Ο Ν. 4412/2016 προβλέπει διάφορες διαδικασίες ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων. Ωστόσο, η προσέγγιση που υιοθετεί είναι αρκετά αυστηρή καθώς μεταχειρίζεται με τον ίδιο τρόπο, σχεδόν, τόσο τις συμβάσεις “άνω των ορίων” όσο και τις συμβάσεις “κάτω των ορίων”. Ειδικότερα, οι διαδικασίες ανάθεσης που εφαρμόζονται κατά κανόνα¹⁶ (ανεξαρτήτως αξίας της σύμβασης) περιλαμβάνουν:

¹⁵ Με τον όρο «εξ επαχθούς αιτίας συμβάσεις», ο νόμος εννοεί ότι πρόκειται για συμφωνίες που προβλέπουν ότι η λήψη του έργου, της μελέτης, του αγαθού ή της υπηρεσίας γίνεται έναντι ανταλλάγματος / τιμήματος (όχι δωρεάν).

¹⁶ Ο Ν. 4412/2016 προβλέπει και άλλες δύο διαδικασίες (ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση και ανταγωνιστικός διάλογος), οι οποίες όμως εφαρμόζονται σε ειδικές περιπτώσεις συμβάσεων με συγκεκριμένα χαρακτηριστικά (βλ. άρθρο 29 και 30 του Ν. 4412/2016).

- 1) την **ανοικτή διαδικασία** (άρθρο 27), στο πλαίσιο της οποίας η αναθέτουσα αρχή προκηρύσσει διαγωνισμό και κάθε ενδιαφερόμενος οικονομικός φορέας μπορεί να υποβάλλει προσφορά,
- 2) την **κλειστή διαδικασία** (άρθρο 28), στο πλαίσιο της οποίας η αναθέτουσα αρχή προκηρύσσει διαγωνισμό και καλεί τους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς να της παρέχουν συγκεκριμένες πληροφορίες προκειμένου να τους παραχωρήσει το δικαίωμα να συμμετέχουν στον διαγωνισμό (στάδιο προεπιλογής),
- 3) τη **σύμπραξη καινοτομίας** (άρθρο 31), η οποία εφαρμόζεται για την αγορά καινοτόμων έργων, υπηρεσιών ή προϊόντων.

Κατ' εξαίρεση και μόνο για συμβάσεις ιδιαίτερα χαμηλής αξίας, οι αναθέτουσες αρχές έχουν δύο επιπλέον δυνατότητες:

- 1) τη **διαδικασία απευθείας ανάθεσης** (άρθρο 118)¹⁷ για συμβάσεις έργων / προϊόντων / υπηρεσιών αξίας έως **30.000 Ευρώ** (χωρίς ΦΠΑ) ή, ειδικά για συμβάσεις κοινωνικών και άλλων ειδικών υπηρεσιών, αξίας έως **60.000 Ευρώ** (χωρίς ΦΠΑ)¹⁸
- 2) τη **διαδικασία συμβάσεων ήσσονος σημασίας** (άρθρο 117 Α) για συμβάσεις αξίας έως **2.500 Ευρώ** (χωρίς ΦΠΑ).

¹⁷ Στο πλαίσιο της διαδικασίας απευθείας ανάθεσης, η σύμβαση ανατίθεται σε συγκεκριμένο οικονομικό φορέα που επιλέγει η αναθέτουσα αρχή κατόπιν έρευνας αγοράς (δηλ. χωρίς να προηγηθεί διαγωνισμός). Πρόκειται για μία διαδικασία που είναι ιδιαίτερα χρήσιμη όταν οι αναθέτουσες αρχές θέλουν να εγκαινιάσουν την οικονομική τους συνεργασία με τον τομέα των κοινωνικών επιχειρήσεων. Η απευθείας ανάθεση μίας μικρής σύμβασης προσφέρει στην αναθέτουσα αρχή μία πρώτη εμπειρία συναλλαγής με κοινωνική επιχείρηση χωρίς υψηλό ρίσκο και στην κοινωνική επιχείρηση μία πρώτη ευκαιρία να δοκιμάσει τις δυνάμεις της στην αγορά των δημοσίων συμβάσεων. Σε κάθε περίπτωση, βέβαια, η απευθείας ανάθεση μικρών συμβάσεων σε κοινωνικές επιχειρήσεις πρέπει να χρησιμοποιείται με θεμιτό τρόπο και όχι ως μέσο για να «παρακαμφθούν» οι γενικοί κανόνες περί ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων.

¹⁸ Για το ευέλικτο καθεστώς ανάθεσης των συμβάσεων με αντικείμενο **κοινωνικές και άλλες ειδικές υπηρεσίες** βλ. Κεφάλαιο 4 του Εγχειριδίου.

Εκτός, όμως, από τις προαναφερθείσες «γενικές» διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων, ο Ν. 4412/2016 προβλέπει και ειδικές διαδικασίες που συνδέουν τις δημόσιες προμήθειες με την επίτευξη κρίσιμων στόχων κοινωνικής πολιτικής. Πρόκειται για την διαδικασία των **κατ' αποκλειστικότητα ανατιθέμενων συμβάσεων** του άρθρου 20 (βλ. παρακάτω Κεφάλαιο 3 του Εγχειριδίου) καθώς και την **διαδικασία κατ' αποκλειστικότητα ανατιθέμενων συμβάσεων για κοινωνικές, υγειονομικές και πολιτιστικές υπηρεσίες** του άρθρου 110 (βλ. παρακάτω Κεφάλαιο 4 του Εγχειριδίου).

1.3 Έννοια και φιλοσοφία των κοινωνικά υπεύθυνων δημόσιων προμηθειών

Λαμβάνοντας υπόψη τον ισχυρό αντίκτυπο της αγοραστικής δύναμης του δημόσιου τομέα στην ευρύτερη κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη¹⁹, τα αρμόδια όργανα της ΕΕ ενθαρρύνουν τα Κράτη Μέλη να χρησιμοποιούν τις δημόσιες συμβάσεις ως υποστηρικτικό εργαλείο:

- για την επίτευξη εθνικών στόχων κοινωνικής ανάπτυξης,
- για την ενθάρρυνση των φορέων της ιδιωτικής αγοράς προς την κατεύθυνση της υιοθέτησης κοινωνικά υπεύθυνων συμπεριφορών και προτύπων.

Στο **Προοίμιό της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ** περί δημοσίων προμηθειών αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι:

«Είναι εξαιρετικά σημαντικό να αξιοποιηθεί πλήρως το δυναμικό των δημοσίων προμηθειών για την επίτευξη των στόχων της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη. Εν προκειμένω, θα πρέπει να υπενθυμιστεί ότι οι δημόσιες προμήθειες είναι ουσιώδεις για τη δημιουργία καινοτομίας, η οποία έχει μεγάλη σημασία για τη μελλοντική ανάπτυξη στην Ευρώπη.» (Αιτιολογική Σκέψη αρ. 95)

¹⁹ Σε επίπεδο ΕΕ, η σχετική δαπάνη ανέρχεται σε 2 τρις εκ. Ευρώ (14% του ΑΕΠ της ΕΕ) κατ' έτος. Βλ. σχετικά: <https://www.eca.europa.eu/en/publications?ref=SR-2023-28>

Προκειμένου να διευκολύνει τις αναθέτουσες αρχές προς αυτή την κατεύθυνση, η Οδηγία 2014/24/ΕΕ θεσπίζει ειδικές τεχνικές σχεδιασμού, ανάθεσης και εκτέλεσης των δημόσιων συμβάσεων που συνδυάζουν την αποτελεσματική εξυπηρέτηση των αναγκών τους με την επιδίωξη πρόσθετου κοινωνικού οφέλους (*social added value*). Οι ειδικές αυτές τεχνικές περιλαμβάνουν:

- ⇒ την ενσωμάτωση κοινωνικών ρητρών στις “γενικές” διαδικασίες ανάθεσης ή/και εκτέλεσης των δημόσιων συμβάσεων (βλ. παρακάτω Κεφάλαιο 2 του Εγχειριδίου),
- ⇒ την ειδική διαδικασία των κατ’ αποκλειστικότητα ανατιθέμενων συμβάσεων σε φορείς εργασιακής ένταξης ΑμεΑ και μειονεκτούντων εργαζομένων (βλ. παρακάτω Κεφάλαιο 3 του Εγχειριδίου),
- ⇒ το ειδικό καθεστώς ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων που έχουν ως αντικείμενο κοινωνικές και άλλες ειδικές υπηρεσίες (βλ. παρακάτω Κεφάλαιο 4 του Εγχειριδίου).

Οι δημόσιες συμβάσεις που βασίζονται στην αξιοποίηση των ειδικών αυτών μηχανισμών είναι γνωστές ως **«Κοινωνικά Υπεύθυνες Δημόσιες Προμήθειες»** ή **ΚΥΔΠ** (*Socially Responsible Public Procurement – SRPP*). Οι δημόσιοι φορείς που εφαρμόζουν «πολιτική ΚΥΔΠ» κατορθώνουν να εξασφαλίζουν με την ίδια επένδυση τόσο την πραγματοποίηση της βέλτιστης αγοράς όσο και ευρύτερα θετικά κοινωνικά αποτελέσματα όπως:

- την ενίσχυση της συμμόρφωσης των προμηθευτών με το κοινωνικό και εργατικό δίκαιο μέσω της ανάδειξης των αλληλεπιδράσεων μεταξύ οικονομικών και κοινωνικών παραμέτρων,
- την συμβολή στην ανάπτυξη της αγοράς των κοινωνικά ωφέλιμων προϊόντων μέσω του παραδειγματισμού των καταναλωτών και της επιβράβευσης της καινοτομίας,
- την ενίσχυση της οικονομικής ένταξης ευπαθών πληθυσμιακών ομάδων ή μικρών επιχειρήσεων,

- την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των δημόσιων δαπανών μέσω της επίτευξης υψηλής «κοινωνικής» υπεραξίας των δημόσιων προμηθειών.

Οι ΚΥΔΠ αποτελούν, όμως, και ένα από τα πλέον κρίσιμα εργαλεία για την προαγωγή της δικτύωσης και της συνεργασίας μεταξύ του δημόσιου τομέα και της κοινωνικής επιχειρηματικότητας. Οι αναθέτουσες αρχές που ακολουθούν “πολιτική ΚΥΔΠ” επιτυγχάνουν διπλό όφελος καθώς:

- ⇒ ενισχύουν την πρόσβαση των κοινωνικών επιχειρήσεων στην αγορά των δημοσίων συμβάσεων και, συνεπώς, την ικανότητά τους να διατηρήσουν και να διευρύνουν τον κοινωνικό τους αντίκτυπο,
- ⇒ αποκτούν οι ίδιες πρόσβαση στην κοινωνική καινοτομία που παράγουν οι κοινωνικές επιχειρήσεις²⁰.

Στην Ελλάδα, ο μοναδικός από τους ειδικότερους μηχανισμούς των ΚΥΔΠ που έχει αξιοποιηθεί είναι οι αποκλειστικές συμβάσεις για την εργασιακή ένταξη (βλ. παρακάτω Κεφάλαιο 3 του Εγχειριδίου). Η εξαιρετικά περιορισμένη εφαρμογή των ΚΥΔΠ στη χώρα μας οφείλεται ιδίως:

- ✓ στη γενικευμένη τάση των Ελληνικών αναθετουσών αρχών να βασίζονται την ανάθεση συμβάσεων στο μονοσήμαντο κριτήριο της τιμής, υποτιμώντας τη σημασία της ποιοτικής διάστασης καθώς και τα οφέλη της «στρατηγικής» αξιοποίησης της αγοραστικής τους δύναμης,

²⁰ Στην Ευρωπαϊκή Περιφέρεια, οι αναθέτουσες αρχές αξιοποιούν συστηματικά τις υπηρεσίες και τα προϊόντα των κοινωνικών επιχειρήσεων (αλλά και γενικότερα με τους φορείς της κοινωνικής οικονομίας) σε πεδία “κοινωνικής καινοτομίας” όπως αυτά της ανακύκλωσης, της παιδικής φροντίδας, της υγείας, της κοινωνικής φροντίδας και ένταξης, της ψυχαγωγίας / αναψυχής, του πολιτισμού, της εκπαίδευσης, της κοινωνικής κατοικίας, των ειδικών μεταφορών (υπηρεσίες μετακίνησης ή/και συνοδείας ατόμων από ευάλωτες ομάδες ή ατόμων που κατοικούν σε απομακρυσμένες ή υποβαθμισμένες περιοχές) κ.ο.κ. Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Κοινωνικές αγορές – Οδηγός για την συνεκτίμηση κοινωνικών πτυχών στις δημόσιες συμβάσεις*, 2011, European Commission, *Buying for Social Impact – Good practices from around the EU*, 2019 και European Commission, *Making socially responsible public procurement work: 71 good practice cases*, 2020.

- ✓ στην έλλειψη ενημέρωσης και πρακτικής υποστήριξης των Ελληνικών αναθετουσών αρχών ως προς τις τεχνικές αξιοποίησης των ΚΥΔΠ,
- ✓ στις σοβαρές ελλείψεις / αστοχίες που χαρακτηρίζουν ορισμένες από τις ισχύουσες διατάξεις περί ΚΥΔΠ του Ν. 4412/2016,
- ✓ στον κατακερματισμό των αρμοδιοτήτων περί ανάπτυξης των ΚΥΔΠ μεταξύ διαφορετικών φορέων της κεντρικής διοίκησης (ΕΑΔΗΣΥ, Υπουργείο Ανάπτυξης και Υπουργείο Κοινωνικής Συνοχής & Οικογένειας²¹).

²¹ Στην Ελλάδα, η προώθηση των ΚΥΔΠ προσεγγίζεται μάλλον ως ειδικό πεδίο της πολιτικής για την Κοινωνική & Αλληλέγγυα Οικονομία (ΚΑΛΟ) και λιγότερο ως ειδικό πεδίο της πολιτικής δημοσίων προμηθειών. Συνεπώς, η χάραξη της εθνικής στρατηγικής για την ανάπτυξη των ΚΥΔΠ αποτελούσε έως πρόσφατα αρμοδιότητα του Υπουργείου Εργασίας & Κοινωνικών Υποθέσεων και από τον Ιούλιο του 2023 αποτελεί αρμοδιότητα του νέου Υπουργείου Κοινωνικής Συνοχής & Οικογένειας, στο οποίο και μεταφέρθηκαν οι σχετικές με την ΚΑΛΟ αρμοδιότητες. Για τις ισχύουσες προτεραιότητες και τις προβλεπόμενες δράσεις στο πεδίο των ΚΥΔΠ βλ. Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, *Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Οικονομία & την Κοινωνική Καινοτομία, 2023*, σελ. 100επ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. ΕΝΣΩΜΑΤΩΣΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΡΗΤΡΩΝ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ

Ως **κοινωνικές ρήτρες** (*social clauses / social benefit clauses*) των δημοσίων συμβάσεων ορίζονται οι ειδικοί όροι που συμπεριλαμβάνονται είτε στις τεχνικές προδιαγραφές του συμβατικού αντικειμένου ή/και στους όρους ανάθεσης ή/και εκτέλεσης της σύμβασης και οι οποίοι στοχεύουν στην αξιοποίηση της δημόσιας σύμβασης ως μέσο επίτευξης παράλληλων κοινωνικών στόχων όπως ιδίως²²:

- ⇒ η προώθηση των ευκαιριών απασχόλησης²³,
- ⇒ η ανάπτυξη δεξιοτήτων του εργατικού δυναμικού²⁴,
- ⇒ η προώθηση της «αξιοπρεπούς εργασίας» και της συμμόρφωσης με κοινωνικά και εργασιακά δικαιώματα²⁵,
- ⇒ η υποστήριξη της κοινωνικής ένταξης και προώθηση των φορέων της κοινωνικής οικονομίας²⁶,

²² Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Κοινωνικές αγορές – Οδηγός για την συνεκτίμηση κοινωνικών πτυχών στις δημόσιες συμβάσεις, 2011, σελ. 7-9.

²³ Για παράδειγμα όροι που συνδέονται με την ενίσχυση απασχόλησης νέων, την ισόρροπη εκπροσώπηση των δύο φύλων στην απασχόληση, την δημιουργία ευκαιριών απασχόλησης για μακροχρόνια ανέργους και για ηλικιωμένους εργαζόμενους, για ευπαθείς και μειονεκτούσες ομάδες κλπ.

²⁴ Για παράδειγμα, όροι που συνδέονται με την δημιουργία ευκαιριών επαγγελματικής κατάρτισης ή/και απόκτησης επαγγελματικής εμπειρίας.

²⁵ Για παράδειγμα όροι που συνδέονται με την προώθηση της υγιεινής και της ασφάλειας στην εργασία, τον κοινωνικού διαλόγου, της αποφυγής διακρίσεων στην εργασία κλπ.

²⁶ Ιδίως όροι που συνδέονται με:

- την προώθηση υποστηρικτικής απασχόλησης για άτομα με αναπηρίες
- την εξασφάλιση πρόσβασης σε ευκαιρίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων στις επιχειρήσεις που ανήκουν ή απασχολούν άτομα από ευπαθείς ομάδες και στους φορείς κοινωνικής οικονομίας επί ίσοις όροις με τις συμβατικές κερδοσκοπικές επιχειρήσεις,
- την εξασφάλιση πρόσβασης σε μικρομεσαίες επιχειρήσεις (συμπεριλαμβανομένων των φορέων της κοινωνικής οικονομίας) σε ευκαιρίες σύναψης συμβάσεων υπεργολαβίας που αναμένεται να δημιουργηθούν στο πλαίσιο εκτέλεσης μίας δημόσιας σύμβασης.

- ⇒ η προώθηση της προσβασιμότητας για ΑμεΑ και του σχεδιασμού για όλους²⁷,
- ⇒ η συνεκτίμηση θεμάτων ηθικού εμπορίου²⁸.

Στο **Προοίμιό της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ** περί δημοσίων προμηθειών αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι:

«Οι τεχνικές προδιαγραφές που καθορίζονται από τους αγοραστές του Δημοσίου πρέπει να επιτρέπουν το άνοιγμα των δημόσιων προμηθειών στον ανταγωνισμό καθώς και την επίτευξη των στόχων βιωσιμότητας.» (Αιτιολογική Σκέψη αρ. 74)

«...προκειμένου να ενταχθεί καλύτερα η κοινωνική και η περιβαλλοντική παράμετρος στις διαδικασίες προμήθειας, θα πρέπει να επιτρέπεται στις αναθέτουσες αρχές να χρησιμοποιούν για τα έργα, τα αγαθά ή τις υπηρεσίες που πρόκειται να παρασχεθούν βάσει της δημόσιας σύμβασης κριτήρια ανάθεσης ή όρους εκτέλεσης σύμβασης τα οποία να καλύπτουν κάθε πτυχή και στάδιο του κύκλου ζωής τους... στα κριτήρια και τους όρους αυτούς περιλαμβάνονται επίσης κριτήρια ανάθεσης ή όροι εκτέλεσης σύμβασης που αφορούν την παροχή ή τη χρήση προϊόντων δίκαιου εμπορίου κατά τη διάρκεια της εκτέλεσης της προς ανάθεση σύμβασης.» (Αιτιολογική Σκέψη αρ. 97)

«Είναι εξαιρετικά σημαντικό η σύμβαση να περιέχει κριτήρια ανάθεσης ή όρους εκτέλεσης της σύμβασης που να αφορούν τις κοινωνικές πτυχές της διαδικασίας παραγωγής των έργων, των αγαθών ή των υπηρεσιών που πρόκειται να παρασχεθούν... Οι όροι εκτέλεσης μιας σύμβασης μπορούν επίσης να αποσκοπούν στην ενθάρρυνση της εφαρμογής μέτρων για την προαγωγή της ισότητας γυναικών και ανδρών στην εργασία, την ενίσχυση της συμμετοχής των γυναικών στην αγορά εργασίας και το συνδυασμό εργασίας και ιδιωτικής ζωής, ... και την πρόσληψη περισσότερων μειονεκτούντων ατόμων από εκείνα που απαιτούνται βάσεις της εθνικής νομοθεσίας» (Αιτιολογική Σκέψη αρ. 98)

«Αντικείμενο κριτηρίων ανάθεσης ή όρων εκτέλεσης της σύμβασης μπορούν να αποτελέσουν επίσης μέτρα που προσβλέπουν στην προστασία της υγείας του προσωπικού που συμμετέχει στη διαδικασία παραγωγής, στη διευκόλυνση της κοινωνικής ενσωμάτωσης μειονεκτούντων ατόμων ή μελών ευάλωτων ομάδων μεταξύ των ατόμων στα οποία έχει ανατεθεί η εκτέλεση της σύμβασης, ή στην

²⁷ Ιδίως τεχνικές προδιαγραφές που συνδέονται με τα αντίστοιχα χαρακτηριστικά των προϊόντων και υπηρεσιών.

²⁸ Βλ. Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 5.5.2009 «Συμβολή στην βιώσιμη ανάπτυξη: Ο ρόλος του δίκαιου εμπορίου και μη κυβερνητικών εμπορικών σχεδίων εξασφάλισης της βιωσιμότητας», COM (2009) 215.

κατάρτιση με αντικείμενο τις δεξιότητες που απαιτούνται για την εν λόγω σύμβαση, υπό την προϋπόθεση ότι αφορούν έργα, αγαθά ή υπηρεσίες που πρόκειται να παρασχεθούν βάσει της σύμβασης. Παραδείγματος χάρη, κριτήρια ή όροι αυτού του είδους μπορούν να αναφέρονται, μεταξύ άλλων, στην απασχόληση μακροχρόνια ανέργων ή στην υλοποίηση μέτρων κατάρτισης για ανέργους ή νέους κατά τη διάρκεια της εκτέλεσης της προς ανάθεση σύμβασης. Στις **τεχνικές προδιαγραφές οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να περιλαμβάνουν **κοινωνικές απαιτήσεις αυτού του είδους** που να χαρακτηρίζουν ευθέως το προϊόν ή την υπηρεσία, όπως η **δυνατότητα πρόσβασης σε άτομα με αναπηρία ή ο σχεδιασμός για όλους τους χρήστες.**» (Αιτιολογική Σκέψη αρ. 99)**

Ορισμένες κοινωνικές ρήτρες λειτουργούν οριζόντια (υπό την έννοια ότι μπορούν να συνδεθούν με όλες τις δημόσιες συμβάσεις ή με ευρύτερες κατηγορίες δημόσιων συμβάσεων ανεξαρτήτως του ειδικότερου αντικειμένου της κάθε σύμβασης) και, συνεπώς, μπορούν να επιβληθούν ως υποχρεωτικοί όροι για όλες τις συμβάσεις ή για όλες τις συμβάσεις που ανήκουν σε μία ευρύτερη κατηγορία. Τέτοιες κοινωνικές ρήτρες είναι:

- i. η οριζόντια ρήτρα του άρθρου 18 παρ. 2 του Ν. 4412/2016 περί τήρησης της κοινωνικής και εργατικής νομοθεσίας κατά την εκτέλεση όλων των δημοσίων συμβάσεων (ανεξαρτήτως είδους ή αξίας)²⁹,
- ii. η οριζόντια ρήτρα του άρθρου 73 του Ν. 4412/2016 περί αποκλεισμού οικονομικών φορέων από διαδικασίες ανάθεσης κάθε σύμβασης (ανεξαρτήτως είδους ή αξίας) σε περίπτωση που

²⁹ Η συγκεκριμένη διάταξη ενσωματώνει στην Ελληνική έννομη τάξη το αντίστοιχο άρθρο 18 παρ. 2 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ περί δημοσίων προμηθειών και ορίζει ότι: «Κατά την εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων, οι οικονομικοί φορείς τηρούν τις υποχρεώσεις τους που απορρέουν από τις διατάξεις της περιβαλλοντικής, κοινωνικοασφαλιστικής και εργατικής νομοθεσίας, που έχουν θεσπισθεί με το δίκαιο της Ένωσης, το εθνικό δίκαιο, συλλογικές συμβάσεις ή διεθνείς διατάξεις περιβαλλοντικού, κοινωνικού και εργατικού δικαίου, οι οποίες απαριθμούνται στο Παράρτημα Χ του Προσαρτήματος Α'. Η τήρηση των εν λόγω υποχρεώσεων ελέγχεται και βεβαιώνεται από τα όργανα που επιβλέπουν την εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων και τις αρμόδιες δημόσιες αρχές και υπηρεσίες που ενεργούν εντός των ορίων της ευθύνης και της αρμοδιότητάς τους.».

- δεν έχουν εκπληρώσει τις κοινωνικοασφαλιστικές τους υποχρεώσεις ή έχουν διαπράξει επαγγελματικό παράπτωμα³⁰,
- iii. η οριζόντια ρήτρα του άρθρου 54 παρ. 1 εδ. 4 και 5 του Ν. 4412/2016 περί υποχρεωτικής ενσωμάτωσης τεχνικών προδιαγραφών που διασφαλίζουν την προσβασιμότητα για ΑμεΑ ή τον σχεδιασμό για όλους σε όλες τις συμβάσεις με αντικείμενο που προορίζεται για χρήση από φυσικά πρόσωπα³¹.

Ωστόσο, για την πλειοψηφία των κοινωνικών ρητρών, η νομοθεσία θεσπίζει μόνο γενικούς κανόνες και παρέχει στις αναθέτουσες αρχές την **διακριτική ευχέρεια** να αποφασίζουν:

(α) εάν θα τις ενσωματώσουν (η αναθέτουσα αρχή κρίνει κατά πόσο μία συγκεκριμένη σύμβαση ή μία κατηγορία συμβάσεων προσφέρεται ή όχι για την ενσωμάτωση κοινωνικών ρητρών),

(β) σε ποιο στάδιο της διαδικασίας θα τις ενσωματώσουν (η αναθέτουσα αρχή κρίνει σε ποιο στάδιο της διαδικασίας ταιριάζει η κάθε κοινωνική ρήτρα ανάλογα με το περιεχόμενο και τη μορφή της)

(β) πώς θα εξειδικεύσουν το περιεχόμενό τους (η αναθέτουσα αρχή κρίνει με ποιο τρόπο θα διατυπώσει την κοινωνική ρήτρα ώστε αυτή να συνδέεται λογικά με το αντικείμενο και τους στόχους της συγκεκριμένης σύμβασης και να μην θίγει τις γενικές αρχές των δημοσίων συμβάσεων).

³⁰ Στην ευρύτερη έννοια των αδικημάτων που αφορούν στην επαγγελματική διαγωγή συμπεριλαμβάνονται και αυτά που έχουν “κοινωνικό” χαρακτήρα (π.χ. μη συμμόρφωση με τη νομοθεσία περί παράνομης απασχόλησης, περί υγιεινής και ασφάλειας της εργασίας, περί απαγόρευσης διακρίσεων στην απασχόληση και την εργασία κλπ.).

³¹ Η συγκεκριμένη διάταξη ενσωματώνει στην Ελληνική έννομη τάξη το άρθρο 42 παρ. 1 εδ. 4 και 5 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ περί δημοσίων προμηθειών και ορίζει ότι: «Για όλες τις συμβάσεις που προορίζονται για χρήση από φυσικά πρόσωπα είτε πρόκειται για το ευρύ κοινό είτε για το προσωπικό της αναθέτουσας αρχής, οι τεχνικές προδιαγραφές, καταρτίζονται με τρόπο ώστε να λαμβάνουν υπόψη κριτήρια προσβασιμότητας για άτομα με αναπηρίες ή το σχεδιασμό για όλους τους χρήστες. Αν έχουν υιοθετηθεί υποχρεωτικές απαιτήσεις προσβασιμότητας δυνάμει νομοθετικής πράξης της Ένωσης, οι τεχνικές προδιαγραφές, όσον αφορά τα κριτήρια προσβασιμότητας για άτομα με αναπηρίες ή τον σχεδιασμό για όλους τους χρήστες, καθορίζονται με παραπομπή στις εν λόγω απαιτήσεις.».

2.1 Προϋποθέσεις ορθής αξιοποίησης κοινωνικών ρητρών

Η εισαγωγή κοινωνικών ρητρών στις διαδικασίες ανάθεσης ή εκτέλεσης μίας δημόσιας σύμβασης είναι επιτρεπτή και θεμιτή μόνο εφόσον πληρούνται ορισμένες βασικές γενικές προϋποθέσεις.

Η κοινωνική ρήτρα πρέπει:

- (α) να είναι **συναφής με το αντικείμενο** της σύμβασης,
- (β) να είναι **συμβατή με τους κανόνες** που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις (ελευθερία ανταγωνισμού, ίση μεταχείριση, διαφάνεια κλπ.),
- (γ) να είναι **κατάλληλη για το συγκεκριμένο στάδιο της διαδικασίας**, στο οποίο εντάσσεται,
- (δ) να είναι **σαφής, μετρήσιμη και εκ των προτέρων γνωστή** σε όλους τους ενδιαφερόμενους.

2.1.1 Σύνδεση με το αντικείμενο της σύμβασης

Πρωταρχικός σκοπός μίας δημόσιας σύμβασης είναι (και παραμένει σε κάθε περίπτωση) η πραγματοποίηση της αγοράς που θα καλύψει με τον καλύτερο δυνατό τρόπο τις ανάγκες της αναθέτουσας αρχής. Αντίθετα, η εξυπηρέτηση παράλληλου κοινωνικού στόχου είναι (και παραμένει σε κάθε περίπτωση) ένας δευτερεύων στόχος, που δεν μπορεί να επιδιώκεται ανεξάρτητα από τον πρωτεύοντα σκοπό της σύμβασης ή να υπερισχύει αυτού. Συνεπώς, όσο ελκυστική και εάν είναι μία κοινωνική ρήτρα, δεν μπορεί να εισάγεται σε μία σύμβαση εάν δεν παρουσιάζει συνάφεια με το αντικείμενό της.

Υπό αυτό το πρίσμα, οι αναθέτουσες αρχές δεν έχουν το δικαίωμα να εισάγουν σε μία σύμβαση κοινωνικές ρήτρες, οι οποίες είτε είναι άσχετες με το αντικείμενο της συγκεκριμένης σύμβασης (ενώ θα μπορούσαν ενδεχομένως να συνδέονται με αντικείμενα άλλων συμβάσεων) είτε αφορούν την γενικότερη δράση ή συμπεριφορά των οικονομικών φορέων εκτός της συγκεκριμένης σύμβασης (και ανεξάρτητα από αυτήν).

Στο **Προοίμιο της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ** περί δημοσίων προμηθειών αναφέρεται ότι:

*«... ο όρος της σύνδεσης με το αντικείμενο της σύμβασης αποκλείει κριτήρια και όρους σχετιζόμενους με γενική εταιρική πολιτική, η οποία δεν μπορεί να θεωρηθεί ως παράγοντας που χαρακτηρίζει τη συγκεκριμένη διαδικασία παραγωγής ή παροχής των αγοραζόμενων έργων, αγαθών ή υπηρεσιών. Ως εκ τούτου, **δεν θα πρέπει να επιτρέπεται στις αναθέτουσες αρχές να απαιτούν από τους προσφέροντες να διαθέτουν εταιρική πολιτική για κοινωνική ή περιβαλλοντική ευθύνη.**» (Αιτιολογική Σκέψη αρ. 97)*

Επισημαίνεται ότι εάν και η αξιοποίηση κοινωνικών ρητρών στις δημόσιες συμβάσεις είναι επιθυμητή, μπορεί να μην είναι πάντα εφικτή. Ορισμένες συμβάσεις ενδέχεται να μην είναι πρόσφορες για την ενσωμάτωση κοινωνικών ρητρών και ορισμένες κοινωνικές ρήτρες ενδέχεται να μην είναι κατάλληλες για όλες τις δημόσιες συμβάσεις.

2.1.2 Συμμόρφωση με τους κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων

Οι αναθέτουσες αρχές δεν επιτρέπεται να χρησιμοποιούν τις κοινωνικές ρήτρες με τρόπο που παραβιάζει τη νομοθεσία περί δημοσίων συμβάσεων ή οδηγεί σε αντίθετα αποτελέσματα από αυτά που επιδιώκει η συγκεκριμένη νομοθεσία (π.χ. καταστρατήγηση των αρχών του ελεύθερου ανταγωνισμού, της ίσης μεταχείρισης, της διαφάνειας κλπ.).

Ιδιαίτερα σημαντικό είναι να αποφεύγεται η χρήση κοινωνικών ρητρών που αποκλείουν από τις διαδικασίες ανάθεσης (είτε ρητά είτε εκ των πραγμάτων) συγκεκριμένες επιχειρήσεις ή συγκεκριμένος είδος επιχειρήσεων. Υπό αυτό το πρίσμα, δεν επιτρέπονται κοινωνικές ρήτρες που αποκλείουν από τις διαδικασίες ανάθεσης τις συμβατικές επιχειρήσεις υπέρ των κοινωνικών επιχειρήσεων. Η αξιοποίηση κοινωνικών ρητρών ανάθεσης ή εκτέλεσης συμβάσεων δεν στοχεύει (και δεν πρέπει να στοχεύει) στην ευνοϊκότερη μεταχείριση των κοινωνικών επιχειρήσεων³² αλλά στο να δώσει την ευκαιρία και στις κοινωνικές και

³² Υπενθυμίζεται ότι η περίπτωση των ειδικών διαδικασιών που αφορούν τις αποκλειστικές συμβάσεις για κοινωνικές επιχειρήσεις (βλ. παρακάτω Κεφάλαια 3 και

στις συμβατικές επιχειρήσεις να ανταγωνιστούν επί ίσοις όροις για το βέλτιστο εμπορικό και κοινωνικό αποτέλεσμα.

ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑΤΑ

Δεν είναι θεμιτή η κοινωνική ρήτρα που αναφέρεται ρητά σε **«τοπικές» επιχειρήσεις** ή που, λόγω της φύσης της, μπορεί να πληρούται μόνο από τοπικές επιχειρήσεις.

Είναι θεμιτή η κοινωνική ρήτρα που **πληρούται από πολύ μικρό αριθμό επιχειρήσεων**, εφόσον οι υπόλοιπες δεν έχουν επιδιώξει να τον πληρούν αν και θα μπορούσαν (π.χ. γιατί δεν τους ενδιέφερε ή γιατί είχαν κρίνει ότι δεν συνέφερε επιχειρηματικά).

2.1.3 Ορθολογικός τρόπος ενσωμάτωσης

Οι περισσότερες κοινωνικές ρήτρες είναι, από τη φύση τους, κατάλληλες μόνο για ένα συγκεκριμένο στάδιο της διαδικασίας ανάθεσης της σύμβασης. Συνεπώς, οι αναθέτουσες αρχές πρέπει να φροντίζουν ώστε η ενσωμάτωση των κοινωνικών ρητρών να γίνεται με ορθολογικό τρόπο.

ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑΤΑ

Οι ρήτρες που συνδέονται με **ενίσχυση ευκαιριών κατάρτισης και απασχόλησης ευάλωτων ομάδων** πρέπει να χρησιμοποιούνται ως κριτήρια ανάθεσης ή/και ειδικοί όροι εκτέλεσης. Αντίθετα, δεν είναι κατάλληλες ως «τεχνικές προδιαγραφές» (γιατί δεν επιδρούν στα χαρακτηριστικά αυτού καθαυτού του αντικείμενου της σύμβασης) ή ως «κριτήρια επιλογής συμμετεχόντων» (γιατί τα κριτήρια επιλογής συμμετεχόντων καθορίζονται από το νόμο και αφορούν μόνο στην επαγγελματική καταλληλότητα και την οικονομική και τεχνική επάρκεια των συμμετεχόντων).

Οι ρήτρες που συνδέονται με το **δίκαιο εμπόριο (fair trade)** πρέπει να χρησιμοποιούνται ως ειδικοί όροι εκτέλεσης. Αντίθετα, δεν είναι κατάλληλες ως «τεχνικές προδιαγραφές» (το έργο, το προϊόν ή η υπηρεσία παραμένει ίδια ανεξάρτητα από την σχέση παραγωγού – αγοραστή) ή ως «κριτήρια επιλογής συμμετεχόντων» (βλ. παραπάνω), ενώ η συμπερίληψή τους στα κριτήρια ανάθεσης δεν παρουσιάζει την απαιτούμενη σύνδεση με το αντικείμενο της σύμβασης.

4 του Εγχειριδίου) είναι διαφορετική, καθώς αυτές συνιστούν πράγματι μία θετική διάκριση υπέρ των κοινωνικών επιχειρήσεων.

2.1.4 Τήρηση βασικών κανόνων αντικειμενικότητας και διαφάνειας

Η χρήση κοινωνικών ρητρών πρέπει να υπακούει στις αρχές της αντικειμενικότητας και της διαφάνειας και ειδικότερα:

(α) Οι σχετικές απαιτήσεις της αναθέτουσας αρχής καθώς και ο τρόπος με τον οποίο επιδρούν στο αποτέλεσμα της διαδικασίας ανάθεσης (π.χ. τρόπος στάθμισης των κοινωνικών κριτηρίων ανάθεσης σε σχέση με τα άλλα κριτήρια) θα πρέπει να είναι **σαφείς, συγκεκριμένες και μετρήσιμες** ώστε να επιτρέπουν την αντικειμενική σύγκριση μεταξύ των προσφορών.

(β) Οι κοινωνικές ρήτρες πρέπει **να αναφέρονται στις προκηρύξεις, στη συγγραφή υποχρεώσεων και στα έγγραφα των συμβάσεων** ώστε όλοι οι ενδιαφερόμενοι να τις γνωρίζουν εκ των προτέρων και να μπορούν, αφενός, να κρίνουν εάν η διεκδίκηση της συγκεκριμένης σύμβασης τους συμφέρει επιχειρηματικά, αφετέρου, να προετοιμάσουν αποτελεσματικά τις προσφορές τους χωρίς να αιφνιδιάζονται.

ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ

Όταν η αναθέτουσα αρχή θέτει ως κριτήριο ανάθεσης μίας σύμβασης την υποχρέωση του αναδόχου να υλοποιήσει πρόγραμμα κατάρτισης για ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού στο πλαίσιο εκτέλεσης της σύμβασης (κοινωνική ρήτρα για την διευκόλυνση της κοινωνικής και εργασιακής ένταξης ευάλωτων ομάδων³³), οφείλει να εξειδικεύσει:

A. Το περιεχόμενο της υποχρέωσης:

- Η αναθέτουσα αρχή δεν αρκεί να αναφερθεί γενικά και αφηρημένα σε «**ευάλωτες ομάδες**» αλλά πρέπει να αναφέρει συγκεκριμένα είτε την/τις ομάδα/ες των ΑμεΑ που την ενδιαφέρει (π.χ. τυφλά άτομα, κωφά άτομα, άτομα με κινητικές αναπηρίες, άτομα με ψυχοκοινωνικά προβλήματα κ.ο.κ.) είτε μία από τις επιμέρους κατηγορίες που εμπίπτουν στις «ευάλωτες ομάδες» του άρθρου 2 παρ. 8 του Ν. 4430/2016 περί ΚΑΛΟ (π.χ. αποφυλακισμένοι, απεξαρτημένα άτομα κ.ο.κ.)³⁴

³³ Για την εισαγωγή κοινωνικών ρητρών ως κριτηρίων ανάθεσης βλ. παρακάτω ενότητα 2.4 του Εγχειριδίου.

³⁴ Υπενθυμίζεται ότι ο Ν. 4412/2016 περί δημοσίων συμβάσεων δεν ορίζει την έννοια των «ευάλωτων ομάδων» αλλά παραπέμπει στη νομοθεσία περί ΚΑΛΟ (βλ. άρθρα 86 παρ. 3 και 130 παρ. 3 του Ν. 4412/2016).

- Η αναθέτουσα αρχή δεν αρκεί να αναφερθεί σε «**πρόγραμμα κατάρτισης**» γενικά και αφηρημένα αλλά οφείλει να εξειδικεύσει τις δεξιότητες που θα αφορά η κατάρτιση (εστιάζοντας αποκλειστικά και μόνο σε δεξιότητες που είναι συναφείς με την εκτέλεση του συγκεκριμένου έργου π.χ. όταν το αντικείμενο της σύμβασης είναι ο σχεδιασμός ιστοσελίδας, η αναθέτουσα αρχή μπορεί να ζητήσει κατάρτιση μόνο σε δεξιότητες που απαιτούνται για τον σχεδιασμό ιστοσελίδων)

Β. Την έκταση της υποχρέωσης: η αναθέτουσα αρχή οφείλει να αναφέρει τον ακριβή αριθμό των ωρών κατάρτισης που θα προσφερθούν.

Γ. Τους εναλλακτικούς τρόπους εφαρμογής της υποχρέωσης: η αναθέτουσα αρχή οφείλει να αναφέρει τους τρόπους με τους οποίους ο ανάδοχος μπορεί να υλοποιήσει το πρόγραμμα κατάρτισης π.χ. με ίδιους πόρους ή/και μέσω της συνεργασίας με τρίτο/ους εξειδικευμένο/ους φορέα/είς (π.χ. κέντρο δια βίου μάθησης, κοινωνική επιχείρηση εργασιακής ένταξης κ.ο.κ.)

2.2 Τεχνικές προδιαγραφές με κοινωνικό προσανατολισμό

Πριν την έναρξη της διαδικασίας ανάθεσης μίας δημόσιας σύμβασης, η αναθέτουσα αρχή οφείλει να καθορίσει το αντικείμενο της σύμβασης, προσδιορίζοντας τα βασικά του χαρακτηριστικά ή, άλλως, τις τεχνικές του προδιαγραφές (άρθρο 54 του Ν. 4412/2016)³⁵.

Στο **άρθρο 54 παρ. 1** του Ν. 4412/2016 ορίζεται ότι:

*«1. Οι τεχνικές προδιαγραφές που ορίζονται στην περ. 1 του Παραρτήματος VII του Προσαρτήματος Α' παρατίθενται στα έγγραφα της σύμβασης και καθορίζουν τα απαιτούμενα **χαρακτηριστικά των έργων, των υπηρεσιών ή των αγαθών. Τα χαρακτηριστικά αυτά μπορεί επίσης να αναφέρονται στη συγκεκριμένη διαδικασία ή μέθοδο παραγωγής ή παροχής των ζητούμενων έργων, αγαθών ή υπηρεσιών ή σε ειδική διαδικασία άλλου σταδίου του κύκλου ζωής τους, ακόμη και αν οι παράγοντες αυτοί δεν αποτελούν μέρος της υλικής τους υπόστασης, υπό την προϋπόθεση ότι συνδέονται με το αντικείμενο της σύμβασης και είναι ανάλογα με την αξία και τους σκοπούς της...***

*Για όλες τις συμβάσεις που προορίζονται για χρήση από φυσικά πρόσωπα είτε πρόκειται για το ευρύ κοινό είτε για το προσωπικό της αναθέτουσας αρχής, οι τεχνικές προδιαγραφές, καταρτίζονται με τρόπο ώστε να λαμβάνουν υπόψη **κριτήρια προσβασιμότητας για άτομα με αναπηρίες ή το σχεδιασμό για όλους τους χρήστες.»***

³⁵ Το άρθρο 54 του Ν. 4412/2016 αποτελεί μεταφορά του άρθρου 42 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

Η εισαγωγή κοινωνικών χαρακτηριστικών ως «τεχνικών προδιαγραφών» είναι εφικτή υπό την προϋπόθεση ότι πρόκειται για **χαρακτηριστικά που έχουν άμεση συνάφεια με το αντικείμενο της σύμβασης**, δηλαδή αντιστοιχούν:

- ➔ είτε σε εγγενή χαρακτηριστικά του προϊόντος, της υπηρεσίας ή του έργου που αγοράζει η αναθέτουσα αρχή,
- ➔ είτε σε χαρακτηριστικά των υλικών ή/και της μεθόδου παρασκευής / κατασκευής / παραγωγής που επιδρούν ουσιαστικά στη μορφή ή/και στις ιδιότητες του προϊόντος, της υπηρεσίας ή του έργου που αγοράζει η αναθέτουσα αρχή.

Παράλληλα, μία τεχνική προδιαγραφή με κοινωνικό προσανατολισμό δεν επιτρέπεται να προκαλεί στρέβλωση του ανταγωνισμού ή αδικαιολόγητη δυσμενή διάκριση σε βάρος πιθανών προσφερόντων.

Ως τεχνικές προδιαγραφές με κοινωνικό προσανατολισμό θεωρούνται κυρίως:

- ⇒ τα εργονομικά ή οργανωτικά / λειτουργικά χαρακτηριστικά για την κατασκευή ενός έργου (π.χ. κτίριο) ή τον σχεδιασμό ενός προϊόντος (π.χ. ιστοσελίδα) ή μίας υπηρεσίας (π.χ. δημιουργική απασχόληση παιδιών) που εξασφαλίζουν την **πρόσβαση των ΑμεΑ ή τον σχεδιασμό για όλους** (σχεδιασμός που λαμβάνει υπόψη ιδιαίτερες ανάγκες διαφορετικών ομάδων χρηστών του αντικειμένου της σύμβασης π.χ. ηλικιωμένων, νηπίων, αλλοδαπών κλπ.),
- ⇒ τις προδιαγραφές που συνδέονται με την ιδιότητα των προϊόντων ως **«αγαθών βιώσιμης ανάπτυξης»** (π.χ. προϊόντα βιολογικής καλλιέργειας)³⁶,

³⁶ Ο τρόπος παραγωγής ενός προϊόντος δεν συνιστά πάντα τεχνική προδιαγραφή αλλά μόνο στις περιπτώσεις που συνδέεται με το αντικείμενο της σύμβασης, δηλαδή όταν επιδρά ουσιαστικά στη μορφή ή τις ιδιότητές του τελευταίου. Έτσι, ο τρόπος καλλιέργειας (βιολογικός ή συμβατικός) συνιστά τεχνική προδιαγραφή γιατί η βιολογική καλλιέργεια οδηγεί στην παραγωγή προϊόντων με διαφορετικές ιδιότητες σε σχέση με τη συμβατική καλλιέργεια. Αντίθετα, οι συνθήκες εργασίας του προσωπικού που εμπλέκεται στην καλλιέργεια του προϊόντος δεν επιδρούν στις ιδιότητές του και, συνεπώς, όροι που σχετίζονται με αυτές δεν συνιστούν τεχνικές προδιαγραφές του προϊόντος (μπορούν όμως να εισαχθούν σε άλλο στάδιο της

⇒ τις προδιαγραφές που συνδέονται με τα **υλικά και τον τρόπο κατασκευής/παρασκευής** ενός προϊόντος όταν συνδέονται άμεσα με το αντικείμενο της σύμβασης.

ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑΤΑ

Οι απαιτήσεις που σχετίζονται με τις **συνθήκες εργασίας** των εργαζομένων που συμμετέχουν στην παραγωγική διαδικασία ή με την απασχόληση στην σύμβαση **ατόμων από ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού** δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως «τεχνικές προδιαγραφές» γιατί δεν επιδρούν στη μορφή και τις ιδιότητες του αντικείμενου της σύμβασης (π.χ. σε μία σύμβαση υπηρεσιών καθαριότητας, ο καθαρισμός του κτιρίου ως αποτέλεσμα δεν επηρεάζεται από το γεγονός ότι η εργαζόμενη είναι πρόσφυγας).

Είναι θεμιτές οι ειδικές «κοινωνικές» απαιτήσεις σε σχέση με το **υλικό παρασκευής γευμάτων** (π.χ. χωρίς τη χρήση ορισμένων συστατικών όπως η γλουτένη) και **τον τρόπο παρασκευής γευμάτων** (π.χ. αποκλεισμός τηγανητών) στο πλαίσιο σύμβασης υπηρεσιών τροφοδοσίας (*catering*) για τις ανάγκες των ασθενών ενός νοσοκομείου.

Είναι θεμιτές οι ειδικές «κοινωνικές» απαιτήσεις ως προς τον **τρόπο κατασκευής** ενός δημόσιου έργου που αφορούν στην ειδική προστασία των εργαζομένων ή του κοινού π.χ. ιδιαίτερες τεχνικές απαιτήσεις στο εργοτάξιο για την αποφυγή ατυχημάτων.

2.3 Απαιτήσεις συμμετοχής με κοινωνικό προσανατολισμό

Κατά το πρώτο στάδιο της διαδικασίας ανάθεσης, η αναθέτουσα αρχή οφείλει να ελέγξει την καταλληλότητα όσων εκδηλώνουν ενδιαφέρον συμμετοχής και να αποκλείσουν εγκαίρως όσους είναι προφανώς αφερέγγυοι ή ακατάλληλοι. Ειδικότερα, ελέγχεται κατά πόσο μπορεί να συντρέχουν συγκεκριμένοι λόγοι αποκλεισμού που καθορίζει ο νόμος (άρθρα 73-74 του Ν. 4412/2016)³⁷ αλλά κατά πόσο οι ενδιαφερόμενοι

διαδικασίας όπως π.χ. ως ειδικοί όροι εκτέλεσης της σύμβασης). Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Κοινωνικές αγορές – Οδηγός για την συνεκτίμηση κοινωνικών πτυχών στις δημόσιες συμβάσεις*, 2011, σελ. 31.

³⁷ Για τους λόγους αποκλεισμού με κοινωνικό προσανατολισμό βλ. όσα προαναφέρθηκαν στο εισαγωγικό μέρος του Κεφαλαίου 2 του Εγχειριδίου.

καλύπτουν τα ελάχιστα προσόντα επάρκειας που, επίσης, καθορίζει ο νόμος (άρθρο 75 του Ν. 4412/2016)³⁸.

Στο άρθρο 75 παρ. 1 και 4 του Ν. 4412/2016 ορίζεται ότι:

«1. Τα κριτήρια επιλογής μπορεί να αφορούν:

- α) την καταλληλότητα για την άσκηση της επαγγελματικής δραστηριότητας,*
- β) την οικονομική και χρηματοοικονομική επάρκεια,*
- γ) την τεχνική και επαγγελματική ικανότητα.*

Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να επιβάλλουν στους οικονομικούς φορείς ως απαιτήσεις συμμετοχής μόνο τα κριτήρια που αναφέρονται στις παραγράφους 2, 3 και 4. Οι αναθέτουσες αρχές περιορίζουν τις όποιες απαιτήσεις συμμετοχής σε εκείνες που είναι απαραίτητες ώστε να διασφαλίζεται ότι ο υποψήφιος ή ο προσφέρων διαθέτει τις εκ του νόμου απαιτούμενες προϋποθέσεις, τις χρηματοοικονομικές δυνατότητες, καθώς και τις τεχνικές και επαγγελματικές ικανότητες για την εκτέλεση της υπό ανάθεση σύμβασης. Όλες οι απαιτήσεις σχετίζονται και είναι ανάλογες με το αντικείμενο της σύμβασης.....

4. Όσον αφορά την τεχνική και επαγγελματική ικανότητα, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να επιβάλλουν απαιτήσεις που να εξασφαλίζουν ότι οι οικονομικοί φορείς διαθέτουν τους αναγκαίους ανθρώπινους και τεχνικούς πόρους και την εμπειρία για να εκτελέσουν τη σύμβαση σε κατάλληλο επίπεδο ποιότητας. Οι αναθέτουσες αρχές μπορεί να απαιτούν ειδικότερα από τους οικονομικούς φορείς, να διαθέτουν ικανοποιητικό επίπεδο εμπειρίας, αποδεικνυόμενο με κατάλληλες συστάσεις από συμβάσεις που έχουν εκτελεστεί κατά το παρελθόν..... Στο πλαίσιο διαδικασιών σύναψης σύμβασης προμηθειών για τις οποίες απαιτούνται εργασίες τοποθέτησης ή εγκατάστασης, παροχή υπηρεσιών ή εκτέλεση έργων, η επαγγελματική ικανότητα των οικονομικών φορέων να παράσχουν αυτή την υπηρεσία ή να εκτελέσουν την εγκατάσταση ή τα έργα μπορεί να αξιολογείται βάσει της τεχνογνωσίας τους, της αποτελεσματικότητας, της εμπειρίας και της αξιοπιστίας τους.»

Λαμβάνοντας υπόψη ότι οι αναθέτουσες αρχές υποχρεούνται να χρησιμοποιούν μόνο τα τρία (3) κριτήρια επιλογής συμμετεχόντων όπως αυτά ορίζονται στο άρθρο 75, τα περιθώρια ενσωμάτωσης κοινωνικών ρητρών στο συγκεκριμένο στάδιο είναι σχετικά περιορισμένα. Ωστόσο, ειδικά τα ελάχιστα προσόντα **τεχνικής ικανότητας** (άρθρο 75 παρ. 4 του Ν. 4412/2016) μπορούν να εξειδικευθούν με τρόπο που να παραπέμπει

³⁸ Το άρθρο 75 του Ν. 4412/2016 αποτελεί μεταφορά του άρθρου 58 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

σε κοινωνική ρήτρα, εφόσον αυτό δικαιολογείται από το αντικείμενο της σύμβασης – δηλαδή, εφόσον **το συγκεκριμένο είδος τεχνικής ικανότητας είναι αναγκαίο για την αποτελεσματική εκτέλεση της σύμβασης**. Τέτοιες ρήτρες είναι αυτές που απαιτούν ως «ελάχιστη τεχνική ικανότητα» την ύπαρξη προσωπικού ή/και εξοπλισμού ή/και εγκαταστάσεων ή/και εμπειρίας (ή την πρόσβαση σε αυτά) ειδικά για την κάλυψη αναγκών «κοινωνικής φύσης».

ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ

Για την ανάθεση μίας σύμβασης **διαχείρισης μονάδας κοινωνικής φροντίδας** (π.χ. κέντρο ημερήσιας φροντίδας ηλικιωμένων, παιδικός σταθμός κλπ.) είναι θεμιτό να απαιτείται ως ελάχιστο προσόν τεχνικής ικανότητας η ύπαρξη εξειδικευμένου τεχνικού εξοπλισμού για τις ανάγκες των ευάλωτων ομάδων στόχου ή/και ειδικά εκπαιδευμένου προσωπικού ή/και ειδικής εμπειρίας³⁹.

Επισημαίνεται ότι ένας οικονομικός φορέας μπορεί να συμμετάσχει στη διαδικασία ανάθεσης, ακόμη και εάν δεν πληροί τα ελάχιστα προσόντα επάρκειας, εφόσον αξιοποιήσει μία από τις ακόλουθες δύο εναλλακτικές λύσεις:

- ✓ **να στηριχθεί στις δυνατότητες άλλων φορέων που δεν μετέχουν στην διαδικασία ανάθεσης αλλά δεσμεύονται να του «δανείσουν» την ικανότητά τους⁴⁰** (ο συμμετέχων πρέπει να αποδείξει στην αναθέτουσα αρχή ότι, εάν η σύμβαση του ανατεθεί, εκείνος θα έχει στη διάθεσή του τους αναγκαίους πόρους γιατί θα του διατεθούν από τους συγκεκριμένους φορείς),
- ✓ **να συμμετάσχει στον διαγωνισμό ως μέλος κοινοπραξίας στην οποία μετέχουν και φορείς που διαθέτουν τις ελάχιστες**

³⁹ Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Κοινωνικές αγορές – Οδηγός για την συνεκτίμηση κοινωνικών πτυχών στις δημόσιες συμβάσεις*, 2011, σελ. 36.

⁴⁰ Βλ. Η διαδικασία είναι γνωστή ως «**επικύληση ικανοτήτων τρίτων φορέων**» (βλ. άρθρο 78 του Ν. 4412/2016). Τα έγγραφα με τα οποία αποδεικνύεται το «δάνειο» ικανοτήτων / εμπειρίας κλπ. καθορίζονται στην προκήρυξη της σύμβασης. Συνήθως, οι αναθέτουσες αρχές ζητούν να υπάρχει σχετική έγγραφη συμφωνία μεταξύ του συμμετέχοντος στον διαγωνισμό και του τρίτου που του «δανείζει» ικανότητες, εμπειρία κλπ.

απαιτήσεις επάρκειας, αφού στην περίπτωση της κοινοπραξίας οι ελάχιστες απαιτήσεις επάρκειας προκύπτουν από τον συνυπολογισμό των ικανοτήτων όλων των μελών της κοινοπραξίας.

Υπό αυτό το πρίσμα, οι απαιτήσεις ελάχιστης τεχνικής επάρκειας με κοινωνικό προσανατολισμό παρέχουν ενδιαφέρουσες ευκαιρίες στις κοινωνικές επιχειρήσεις. Εφόσον η κοινωνική επιχείρηση διαθέτει το σύνολο των ελάχιστων προσόντων (επαγγελματική καταλληλότητα, οικονομική / χρηματοοικονομική επάρκεια και τεχνική / επαγγελματική ικανότητα) μπορεί να συμμετέχει αυτόνομα στον διαγωνισμό αναδεικνύοντας την κοινωνική τεχνική της ικανότητα ως κρίσιμο ανταγωνιστικό πλεονέκτημα. Ακόμη, όμως, και όταν μία κοινωνική επιχείρηση δεν καλύπτει το σύνολο των ελάχιστων προσόντων και ούτε μπορεί να συμμετάσχει σε κοινοπραξία, έχει πάντα τη δυνατότητα να επωφεληθεί έμμεσα από την “κοινωνική” τεχνική της ικανότητα:

- είτε ως **υπεργολάβος** άλλου υποψηφίου αναδόχου,
- είτε ως **τρίτος φορέας που «δανείζει» την ικανότητά του** σε ένα από τους συμμετέχοντες.

Με τον τρόπο αυτό, οι κοινωνικές επιχειρήσεις γίνονται οι ίδιες το «ανταγωνιστικό πλεονέκτημα» μεγαλύτερων και εμπειρότερων προμηθευτών. Η αξιοποίηση των ευκαιριών έμμεσης ωφέλειας από δημόσιες συμβάσεις εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την ικανότητα των κοινωνικών επιχειρήσεων να προσελκύουν το ενδιαφέρον των συμβατικών επιχειρήσεων και να αναπτύσσουν στρατηγικές συμμαχίες μαζί τους. Κρίσιμα στοιχεία για την επιτυχία τέτοιων συνεργασιών είναι:

- ⇒ το ενεργό ενδιαφέρον των συμβατικών επιχειρήσεων να εντάξουν κοινωνικές επιχειρήσεις στην εφοδιαστική τους αλυσίδα (επιλογή που συνδυάζει ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα και επίδειξη εταιρικής κοινωνικής ευθύνης)
- ⇒ η συνέπεια και ο επαγγελματισμός εκ μέρους των κοινωνικών επιχειρήσεων καθώς οποιαδήποτε αστοχία εκ μέρους τους έχει σοβαρότατες συνέπειες για τις συμβατικές επιχειρήσεις που θα έχουν εξαρτήσει ως ένα βαθμό την απόδοσή τους σε έναν διαγωνισμό ή στην εκτέλεση μίας σύμβασης (και συνεπώς το

επιχειρηματικό τους κέρδος και την επαγγελματική τους φήμη) από τον υπεργολάβο ή δανείζοντα φορέα.

2.4 Κριτήρια ανάθεσης με κοινωνικό προσανατολισμό

Η κύρια και πλέον κρίσιμη φάση της διαδικασίας ανάθεσης αντιστοιχεί στην βαθμολόγηση και συγκριτική αξιολόγηση των προσφορών με σκοπό την ανάδειξη εκείνης που συνιστά την «πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά» (άρθρο 86επ. του Ν. 4412/2016). Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να προσδιορίζουν την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά με δύο τρόπους: είτε βάσει της τιμής (αποκλειστικά οικονομική προσέγγιση) είτε βάσει του κόστους (προσέγγιση που λαμβάνει υπόψη την αναλογία κόστους – αποτελεσματικότητας και, συνεπώς, μπορεί να περιλαμβάνει και ποιοτικά κριτήρια).

Στο **άρθρο 86** του Ν. 4412/2016 ορίζεται ότι:

«1. Με την επιφύλαξη των εθνικών διατάξεων νόμου ή διοικητικών πράξεων σχετικά με την τιμή ορισμένων αγαθών ή την αμοιβή ορισμένων υπηρεσιών, οι αναθέτουσες αρχές **βασίζονται στην ανάθεση των δημόσιων συμβάσεων στην πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά.**

2. Η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά κατά την κρίση της αναθέτουσας αρχής προσδιορίζεται βάσει της τιμής ή του κόστους, με χρήση προσέγγισης κόστους αποτελεσματικότητας, όπως της κοστολόγησης του κύκλου ζωής, σύμφωνα με το άρθρο 87, περί κοστολόγησης του κύκλου ζωής, και **μπορεί να περιλαμβάνει τη βέλτιστη σχέση ποιότητας τιμής, η οποία εκτιμάται βάσει κριτηρίων, συμπεριλαμβανομένων, μεταξύ άλλων, ποιοτικών, περιβαλλοντικών ή κοινωνικών πτυχών που συνδέονται με το αντικείμενο της συγκεκριμένης δημόσιας σύμβασης.** Στα κριτήρια αυτά μπορούν να περιλαμβάνονται, ιδίως:

α) η ποιότητα, περιλαμβανομένης της τεχνικής αξίας, τα αισθητικά και λειτουργικά χαρακτηριστικά, η προσβασιμότητα, ο σχεδιασμός για όλους τους χρήστες, τα **κοινωνικά, περιβαλλοντικά και καινοτόμα χαρακτηριστικά**, καθώς και η εμπορία και οι σχετικοί όροι,

3. Τα κοινωνικά χαρακτηριστικά, κατά την παρ. 2, εξειδικεύονται ιδίως σε:

α) **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,

β) **διευκόλυνση της κοινωνικής ή/και εργασιακής ένταξης** ατόμων που προέρχονται από ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού,

γ) καταπολέμηση των διακρίσεων ή/και
δ) προαγωγή της ισότητας ανδρών και γυναικών.

8. Τα κριτήρια ανάθεσης θεωρούνται ότι συνδέονται με το αντικείμενο της δημόσιας σύμβασης, εφόσον **συνδέονται με τα έργα, τα αγαθά ή τις υπηρεσίες που θα παρασχεθούν στο πλαίσιο της σύμβασης σε σχέση με οποιαδήποτε πτυχή της και σε οποιοδήποτε από τα στάδια του κύκλου ζωής της, περιλαμβανομένων και των παραγόντων που εμπλέκονται:**

α) στη συγκεκριμένη διαδικασία παραγωγής, διάθεσης ή εμπορίας των εν λόγω έργων, αγαθών ή υπηρεσιών ή

β) στη συγκεκριμένη διαδικασία άλλου σταδίου του κύκλου ζωής της, έστω και αν οι εν λόγω παράγοντες δεν αποτελούν μέρος της υλικής υπόστασής της.....»

Οι κοινωνικές ρήτρες που αφορούν σε αυτό το στάδιο λαμβάνουν τη μορφή **κριτηρίων ανάθεσης της σύμβασης** («κοινωνικά κριτήρια ανάθεσης»). Πρόκειται για την πιο δημιουργική αλλά και απαιτητική τεχνική ενσωμάτωσης κοινωνικών ρητρών καθώς, στην συγκεκριμένη περίπτωση, οι σχετικές απαιτήσεις επιδρούν στη βαθμολογία των προσφορών⁴¹.

Ωστόσο, η εισαγωγή κοινωνικών ρητρών ως κριτηρίων ανάθεσης της σύμβασης προϋποθέτει ότι η αναθέτουσα αρχή έχει επιλέξει να αξιολογήσει την «πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά» όχι βάσει της τιμής αλλά βάσει της αναλογίας κόστους - αποτελεσματικότητας και, ειδικότερα, με γνώμονα την **βέλτιστη σχέση ποιότητας - τιμής** (άρθρο 86 παρ. 2 εδ. 1)⁴². Σε αντίθετη περίπτωση, ο νόμος δεν επιτρέπει τον συνυπολογισμό κριτηρίων που συνδέονται με την ποιότητα όπως είναι τα κοινωνικά ή περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά. Με άλλα λόγια, η εστίαση των αναθετουσών αρχών στη μονοσήμαντη διάσταση της χαμηλότερης τιμής δεν αφήνει περιθώρια για την ουσιαστική προαγωγή των κοινωνικά υπεύθυνων δημοσίων προμηθειών.

⁴¹ Η Ευρωπαϊκή εμπειρία καταδεικνύει ότι η βαθμολογία της κοινωνικής ρήτρας συνήθως αντιστοιχεί σε **ποσοστό 10%** επί της συνολικής βαθμολογίας μίας τεχνικής προσφοράς. Βλ. χαρακτηριστικά παραδείγματα σε Δ. Ιεραπετρίτης και Φ. Μαρίνη, *Καλές Πρακτικές Ευρωπαϊκών Δήμων για την ανάπτυξη τοπικών οικοσυστημάτων ΚΑΛΟ*, 2023.

⁴² Το άρθρο 86 του Ν. 4412/2016 αποτελεί μεταφορά του άρθρου 67 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

Ως κοινωνικά κριτήρια ανάθεσης μπορούν να χρησιμοποιηθούν οι απαιτήσεις ιδίως για:

- ⇒ την πρόσληψη και απασχόληση (κατά την εκτέλεση μέρους της συγκεκριμένης σύμβασης) ΑμεΑ ή ατόμων που προέρχονται από άλλες ευπαθείς ομάδες όπως αυτές ορίζονται στο άρθρο 2 παρ. 8 του Ν. 4430/2016 (διευκόλυνση της κοινωνικής και εργασιακής ένταξης) ή ατόμων που υφίστανται διακρίσεις όπως π.χ. Ρομά (καταπολέμηση των διακρίσεων),
- ⇒ την πραγματοποίηση επιτόπιων δράσεων επαγγελματικού προσανατολισμού ή κατάρτισης στις δεξιότητες του συγκεκριμένου έργου για ΑμεΑ ή άτομα που προέρχονται από άλλες ευπαθείς ομάδες όπως αυτές ορίζονται στο άρθρο 2 παρ. 8 του Ν. 4430/2016 (διευκόλυνση της κοινωνικής και εργασιακής ένταξης) ή ατόμων που υφίστανται διακρίσεις όπως π.χ. Ρομά (καταπολέμηση των διακρίσεων),
- ⇒ την πρόσληψη και απασχόληση (κατά την εκτέλεση μέρους της συγκεκριμένης σύμβασης) ή την πραγματοποίηση επιτόπιων δράσεων επαγγελματικού προσανατολισμού ή κατάρτισης σε δεξιότητες της συγκεκριμένης σύμβασης για γυναίκες εφόσον η σύμβαση αφορά κλάδο ή τομέα στον οποίο το γυναικείο ανθρώπινο δυναμικό υποεκπροσωπείται (προαγωγή της ισότητας ανδρών και γυναικών)
- ⇒ την υλοποίηση, στο πλαίσιο εκτέλεσης της συγκεκριμένης σύμβασης, δράσεων εκπαίδευσης / ευαισθητοποίησης των εργαζομένων για κοινωνικά θέματα που συνδέονται με το αντικείμενο της σύμβασης (καταπολέμηση των διακρίσεων)⁴³,

⁴³ Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η κοινωνική απαίτηση που επιβλήθηκε στον ανάδοχο του έργου επέκτασης της σιδηροδρομικής γραμμής Ανατολικού Λονδίνου (*East London Line Project*) το 2004. Λαμβάνοντας υπόψη ότι οι επεκτάσεις του σιδηροδρομικού δικτύου θα περνούσαν από μειονεκτούσες περιοχές του Λονδίνου όπου κατοικούν διαφοροποιημένες κοινότητες πληθυσμού, ο αναθέτων φορέας (*Transport for London - TfL*) απαίτησε την πραγματοποίηση εκπαιδευτικού προγράμματος για θέματα διαφορετικότητας που θα απευθυνόταν στο προσωπικό που θα εργαζόταν στο έργο. Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Κοινωνικές αγορές – Οδηγός για την συνεκτίμηση κοινωνικών πτυχών στις δημόσιες συμβάσεις*, 2011, σελ. 45

⇒ τον σχεδιασμό της εκτέλεσης του έργου με τρόπο που θα διευκολύνει υπερβολάβους από μειονεκτούσες γεωγραφικές περιοχές να συνεργαστούν με τον ανάδοχο (καταπολέμηση των διακρίσεων)⁴⁴.

Επισημαίνεται, εξάλλου, ότι όταν μία κοινωνική ρήτρα χρησιμοποιείται ως κριτήριο ανάθεσης μίας δημόσιας σύμβασης, εκ των πραγμάτων θα αποτελέσει και όρο εκτέλεσής της αφού θα πρέπει να εφαρμοστεί όπως προβλέφθηκε. Συνεπώς, οι αναθέτουσες αρχές θα πρέπει να **συμπεριλάβουν την αντίστοιχη απαίτηση και στους όρους της σύμβασης** και να προβλέψουν τον τρόπο με τον οποίο θα παρακολουθήσουν την εφαρμογή της κατά τη διάρκεια εκτέλεσης της σύμβασης.

Σε κάθε περίπτωση, η ενεργοποίηση κοινωνικών κριτηρίων ανάθεσης πρέπει να πληροί τις γενικές προϋποθέσεις θεμιτής χρήσης κοινωνικών ρητρών σε δημόσιες συμβάσεις. Ειδικότερα:

(α) Οι κοινωνικές πτυχές μπορούν να ανάγονται σε κριτήρια ανάθεσης μόνο εφόσον **αφορούν άμεσα το περιεχόμενο της συγκεκριμένης υπό ανάθεση σύμβασης**.

(β) Τα κοινωνικά κριτήρια ανάθεσης πρέπει να **κοινοποιούνται εγκαίρως** στους ενδιαφερόμενους (δηλ. ήδη στην προκήρυξη των συμβάσεων και στα τεύχη του διαγωνισμού) και να **είναι συγκεκριμένα και μετρήσιμα** (ώστε όλοι οι προσφέροντες να τα ερμηνεύουν με τον ίδιο τρόπο και να μπορούν να τα περιγράψουν αποτελεσματικά στην προσφορά τους και η αναθέτουσα αρχή να μπορεί να τα αξιολογήσει / συγκρίνει / βαθμολογήσει αντικειμενικά). Σε αντίθετη περίπτωση, η χρήση κοινωνικών ρητρών οδηγεί είτε σε προβληματική εξέλιξη της διαδικασίας ανάθεσης είτε σε στρέβλωση του ανταγωνισμού και άνιση / άδικη μεταχείριση των προσφερόντων. Τόσο το περιεχόμενο των κοινωνικών

⁴⁴ Η απαίτηση αυτή ενσωματώθηκε στο ως άνω *East London Line Project* (βλ. αμέσως προηγούμενη υποσημείωση) και ζητούσε από τους προσφέροντες να προβλέψουν ένα «**σχέδιο διαφορετικότητας προμηθευτών**» (*providers diversity plan*), που θα διασφάλιζε ότι διάφοροι προμηθευτές θα είχαν ίσες ευκαιρίες στην διεκδίκηση των υπερβολαβίων που θα προέκυπταν από το συγκεκριμένο έργο. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Κοινωνικές αγορές – Οδηγός για την συνεκτίμηση κοινωνικών πτυχών στις δημόσιες συμβάσεις, 2011, σελ. 45.

κριτηρίων όσο και ο τρόπος στάθμισής τους (το βάρος τους επί της συνολικής βαθμολογίας της προσφοράς)⁴⁵ πρέπει να είναι απολύτως σαφή (βλ. παράδειγμα στην υποενότητα 2.1.4).

(γ) Τα κοινωνικά κριτήρια ανάθεσης πρέπει να **συνάδουν με τις γενικές αρχές και τους κανόνες του δικαίου δημοσίων συμβάσεων** (δηλ. να μην τους παραβιάζουν ευθέως ή/και να μην οδηγούν έμμεσα στα αντίθετα αποτελέσματα).

ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑΤΑ

Στο πλαίσιο διαδικασίας ανάθεσης μίας δημόσιας σύμβασης από Δήμο, δεν είναι θεμιτός ο όρος που εξαρτά την ανάθεση από το **ύψος του ποσού που προσφέρεται ο υποψήφιος να δωρήσει στην τοπική κοινότητα** γιατί αφορά μία ενέργεια που είναι άσχετη με την εκτέλεση της σύμβασης (έλλειψη σύνδεσης με το αντικείμενο της σύμβασης).

Στο πλαίσιο διαδικασίας ανάθεσης μίας σύμβασης υπηρεσιών καθαρισμού κτιρίου από Δήμο, δεν είναι θεμιτός ο όρος που εξαρτά την ανάθεση από τον **αριθμό κατοίκων του συγκεκριμένου δήμου που απασχολεί γενικά ο προσφέρων** γιατί ο όρος αφορά τη γενική δράση του προσφέροντος και όχι την εκτέλεση της συγκεκριμένης υπό ανάθεση σύμβασης.

2.5 Ειδικοί όροι εκτέλεσης με κοινωνικό προσανατολισμό

Οι αναθέτουσες αρχές δικαιούνται να επιβάλλουν στους αναδόχους ιδιαίτερες απαιτήσεις ως προς την εκτέλεση της σύμβασης (ειδικοί όροι εκτέλεσης), χωρίς οι τελευταίες να περιλαμβάνονται στα κριτήρια ανάθεσης (άρθρο 130 παρ. 2 του Ν. 4412/2016)⁴⁶. Εάν και οι ειδικοί όροι εκτέλεσης δεν επιδρούν στην βαθμολογία των προσφορών, η παραβίασή

⁴⁵ Επισημαίνεται ότι η αναθέτουσα αρχή δεν χρειάζεται να αναζητεί το χωριστό οικονομικό πλεονέκτημα που αντιστοιχεί σε κάθε μεμονωμένο κριτήριο ανάθεσης. Αρκεί να μπορεί μέσω του συνυπολογισμού οικονομικών και κοινωνικών κριτηρίων να καθορίσει ποια προσφορά εξασφαλίζει την καλύτερη σχέση ποιότητας / τιμής που είναι και το βασικό ζητούμενο κάθε δημόσιας σύμβασης. Βλ. σχετικά Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Κοινωνικές αγορές – Οδηγός για την συνεκτίμηση κοινωνικών πτυχών στις δημόσιες συμβάσεις*, 2011, σελ. 38.

⁴⁶ Το άρθρο 130 του Ν. 4412/2016 αποτελεί μεταφορά του άρθρου 70 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

τους έχει σοβαρές συνέπειες για τον ανάδοχο καθώς συνεπάγεται πλημμελή εκπλήρωση των συμβατικών του υποχρεώσεων (και, συνεπώς, απώλεια μέρους της συμβατικής του αμοιβής ή/και επιβολή κυρώσεων).

Στο **άρθρο 130 παρ. 2 - 4** του Ν. 4412/2016 ορίζεται ότι:

«2. Οι αναθέτουσες αρχές **μπορούν να επιβάλλουν και άλλους ειδικούς όρους σχετικά με την εκτέλεση της σύμβασης**, υπό την προϋπόθεση ότι συνδέονται με το αντικείμενο της σύμβασης, κατά την έννοια της παρ. 8 του άρθρου 86, και επισημαίνονται στην προκήρυξη διαγωνισμού ή στα έγγραφα της σύμβασης. Οι εν λόγω όροι **μπορούν να περιλαμβάνουν οικονομικές, περιβαλλοντικές, κοινωνικές παραμέτρους ή παραμέτρους που αφορούν την καινοτομία και την απασχόληση.**

3. Οι κοινωνικές παράμετροι αφορούν κυρίως:

- α) την **απασχόληση εργαζομένων που ανήκουν σε ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού** κατά την έννοια της παρ. 4 του άρθρου 1 του ν. 4019/2011 (Α' 216),
- β) τη **διευκόλυνση της κοινωνικής ή/και εργασιακής ένταξης** ατόμων που προέρχονται από ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού,
- γ) την **καταπολέμηση των διακρίσεων** ή/και
- δ) την **προαγωγή της ισότητας ανδρών και γυναικών.**

4. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού, Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και Οικονομικών καθορίζονται το ελάχιστο ποσοστό απασχόλησης εργαζομένων που ανήκουν σε ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού, καθώς και οποιοδήποτε άλλο σχετικό θέμα για την εφαρμογή της παραγράφου 3. »

Ως ειδικοί όροι εκτέλεσης μπορούν να χρησιμοποιηθούν και κοινωνικές παράμετροι που αφορούν (κυρίως αλλά όχι μόνο) στη διευκόλυνση της κοινωνικής και εργασιακής ένταξης ευπαθών ομάδων, στην καταπολέμηση των διακρίσεων και στην προαγωγή της ισότητας ανδρών και γυναικών (ισχύουν τα ίδια παραδείγματα που παρατέθηκαν ήδη στην ενότητα 2.4). Το θεμιτό της ενεργοποίησης ειδικών όρων εκτέλεσης με κοινωνικό προσανατολισμό τελεί υπό τις ίδιες προϋποθέσεις που ισχύουν γενικά για την ενσωμάτωση κοινωνικών ρητρών σε δημόσιες συμβάσεις (συνάφεια με το συμβατικό αντικείμενο, αντικειμενικότητα και σαφήνεια στην διατύπωση, έγκαιρη δημοσιοποίηση προς τους προσφέροντες, συμμόρφωση με τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου). Επισημαίνεται, πάντως, ότι η ΚΥΑ που αναφέρει η παρ. 4 του άρθρου 130 δεν έχει ακόμη εκδοθεί και αυτό καθιστά την αξιοποίηση

κοινωνικών όρων εκτέλεσης μία πρόκληση για τις Ελληνικές αναθέτουσες αρχές.

Σε κάθε περίπτωση, η ενσωμάτωση κοινωνικών ρητρών ως ειδικών όρων εκτέλεσης αποτελεί ένα εξαιρετικό εργαλείο για τις αναθέτουσες αρχές καθώς συγκεντρώνει τα ακόλουθα σημαντικά πλεονεκτήματα:

- i. **Ευχερέστερη τεκμηρίωση της συνάφειας με το αντικείμενο της σύμβασης** (η ρήτρα συνδέεται εξ αρχής με τον τρόπο εκτέλεσης της σύμβασης)
- ii. **Μεγαλύτερη ασφάλεια και λιγότερες περιπλοκές για την αναθέτουσα αρχή** (η ρήτρα δεν μπορεί να συνδεθεί με δυσμενείς διακρίσεις ή περιορισμό της ελευθερίας του ανταγωνισμού γιατί δεν επιδρά ούτε στην πρόσβαση στο διαγωνισμό ή ούτε στην εξασφάλιση ενός δίκαιου αποτελέσματος στην αξιολόγηση)⁴⁷
- iii. **Πολλαπλασιαστική επίδραση στους οικονομικούς φορείς** (η ρήτρα απευθύνεται σε κάθε τύπο αναδόχου και αυτό μεγιστοποιεί την επίδρασή της)⁴⁸

Επισημαίνεται, πάντως, ότι οι αναθέτουσες αρχές θα πρέπει **να συμπεριλάβουν την αντίστοιχη απαίτηση στους όρους της σύμβασης** και να προβλέψουν τον τρόπο με τον οποίο θα παρακολουθήσουν την εφαρμογή της κατά τη διάρκεια εκτέλεσης της σύμβασης (συμπεριλαμβανομένων και των συνεπειών από την μη εκτέλεση ή την πλημμελή εκτέλεση της κοινωνικής απαίτησης).

⁴⁷ Το γεγονός ότι ενδεχομένως οι κοινωνικές επιχειρήσεις θα ενδιαφερθούν περισσότερο για μία σύμβαση με κοινωνικούς όρους εκτέλεσης απ' ό, τι οι συμβατικές επιχειρήσεις είναι ζήτημα επιχειρηματικής στρατηγικής (*business strategy*) του κάθε οικονομικού φορέα και όχι περιορισμός που επιβάλλεται από την αναθέτουσα αρχή.

⁴⁸ Η σύνδεση της εκτέλεσης δημόσιων συμβάσεων με στοιχεία κοινωνικής υπεραξίας:

- παρέχει κίνητρο στις συμβατικές (ιδιωτικές κερδοσκοπικές) επιχειρήσεις να συνδυάσουν το κέρδος με την κοινωνική απόδοση και, συνεπώς, συμβάλλει στην **σταδιακή αλλαγή κουλτούρας της αγοράς,**
- διευκολύνει την πρόσβαση των κοινωνικών επιχειρήσεων στις δημόσιες συμβάσεις αλλά και στις εφοδιαστικές αλυσίδες των μεγάλων συμβατικών επιχειρήσεων, οι οποίες χρειάζονται συνεργάτες για να ανταποκριθούν στους κοινωνικούς όρους εκτέλεσης των συμβάσεων που αναλαμβάνουν.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. ΑΠΟΚΛΕΙΣΤΙΚΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΡΓΑΣΙΑΚΗ ΕΝΤΑΞΗ

Οι αποκλειστικές συμβάσεις για την εργασιακή ένταξη (*reserved contracts for work integration*) ή, άλλως, οι κατ' αποκλειστικότητα ανατιθέμενες συμβάσεις του άρθρου 20 του Ν. 4412/2016 αποτελούν τον αρχαιότερο⁴⁹ και πλέον διαδεδομένο από τους ειδικότερους μηχανισμούς εφαρμογής των ΚΥΔΠ. Στόχος του είναι να παρακινήσει τις αναθέτουσες αρχές στην αξιοποίηση των δημόσιων συμβάσεων ως εργαλείων για την επίτευξη κρίσιμων στόχων κοινωνικής και επαγγελματικής ένταξης των ΑμεΑ και των μειονεκτούντων εργαζομένων⁵⁰.

3.1 Θεσμική κατοχύρωση του μηχανισμού σε επίπεδο ΕΕ

Το άρθρο 20 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ περί δημοσίων προμηθειών προβλέπει τη δυνατότητα των Κρατών Μελών να επιτρέπουν τη συμμετοχή σε διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων αποκλειστικά και μόνο σε συγκεκριμένες κατηγορίες αναδόχων και, ειδικότερα, σε οικονομικούς φορείς που δραστηριοποιούνται στα πεδία

⁴⁹ Ο συγκεκριμένος μηχανισμός είχε εισαχθεί ήδη από την δεκαετία του 2000 με το άρθρο 19 της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 2004 «Περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών» και είχε ενσωματωθεί στην Ελληνική έννομη τάξη με το άρθρο 18 του ΠΔ 60/2007 «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών» (ΦΕΚ Α' 64/2007).

⁵⁰ Στο πλαίσιο του ευρύτερου κοινωνικοπολιτικού διαλόγου, με τον όρο “μειονεκτούντες εργαζόμενοι” νοούνται τα άτομα που αντιμετωπίζουν πολύ μεγάλη δυσχέρεια (ή και αδυναμία) ένταξης στην ελεύθερη αγορά εργασίας λόγω ιδιαίτερων βιολογικών χαρακτηριστικών ή/και ιδιαίτερου κοινωνικοοικονομικού ή/και πολιτισμικού προφίλ (π.χ. ΑμεΑ, άτομα με ψυχοκοινωνικά προβλήματα, άτομα με προβλήματα εξάρτησης, αποφυλακισμένοι, Ρομά κ.ο.κ.). Σε επίπεδο νομοθεσίας, ωστόσο, κάθε Κράτος Μέλος ορίζει κατά την κρίση του ποιες συγκεκριμένες ομάδες του πληθυσμού εμπίπτουν σε αυτή την κατηγορία. Στην Ελλάδα, η συγκεκριμένη έννοια δεν ορίζεται νομοθετικά με αποτέλεσμα να κυριαρχεί ανασφάλεια δικαίου ως προς το πραγματικό της περιεχόμενο.

της προστατευόμενης απασχόλησης⁵¹ ή της εργασιακής ένταξης ΑμεΑ⁵² και μειονεκτούντων εργαζομένων. Εάν και πρόκειται για δικαίωμα και όχι για υποχρέωση των Κρατών Μελών, η εφαρμογή του συγκεκριμένου θεσμού μπορεί να έχει ισχυρότατο κοινωνικό αντίκτυπο καθώς **αφορά σε όλες τις δημόσιες συμβάσεις (κάθε είδους και ανεξαρτήτως αξίας).**

Το **άρθρο 20** της **Οδηγίας 2014/24/ΕΕ** έχει τίτλο «Συμβάσεις ανατιθέμενες κατ' αποκλειστικότητα» (*Reserved Contracts*) και προβλέπει ότι:

«1. Τα κράτη μέλη μπορούν να παραχωρούν κατ' αποκλειστικότητα το δικαίωμα συμμετοχής σε διαδικασίες δημόσιων προμηθειών σε προστατευόμενα εργαστήρια και οικονομικούς φορείς που έχουν ως κύριο σκοπό την κοινωνική και επαγγελματική ένταξη προσώπων με αναπηρία ή μειονεκτούντων προσώπων ή να προβλέπουν την εκτέλεση των συμβάσεων αυτών στο πλαίσιο προγραμμάτων προστατευόμενης απασχόλησης, εφόσον περισσότεροι από τουλάχιστον 30% των εργαζομένων στα εργαστήρια, τους οικονομικούς φορείς ή τα προγράμματα αυτά είναι εργαζόμενοι με αναπηρία ή μειονεκτούντες εργαζόμενοι.

2. Η προκήρυξη του διαγωνισμού παραπέμπει στο παρόν άρθρο».

Η συγκεκριμένη διάταξη κατοχυρώνει, ουσιαστικά, μία εξαίρεση από τις γενικές αρχές της ελευθερίας του ανταγωνισμού και της ίσης

⁵¹ Στο πλαίσιο της **προστατευόμενης απασχόλησης** (*sheltered employment*), άτομα με σοβαρές αναπηρίες απασχολούνται (αμισθί ή με κυμαινόμενες αποδοχές αναλόγως της παραγωγικότητάς τους) σε ειδικά προσαρμοσμένες παραγωγικές δομές ή προγράμματα λαμβάνοντας παράλληλη υποστήριξη. Για τη σημασία της προστατευόμενης απασχόλησης και τις σύγχρονες τάσεις βλ. EASPD, *Fostering Employment through Sheltered Workshops: Reality, Trends and Next Steps*, 2022.

⁵² Ειδικά στο πεδίο των ατόμων με αναπηρίες, ιδιαίτερη δυναμική παρουσιάζει η **υποστηριζόμενη απασχόληση** (*supported employment*), η οποία έχει πιο “ενεργητικό” χαρακτήρα σε σχέση με την προστατευόμενη, καθώς οι ωφελούμενοι λαμβάνουν υποστήριξη προκειμένου να διεκδικήσουν και να διατηρήσουν μία κανονική έμμισθη θέση απασχόλησης στην ανοικτή αγορά εργασίας. Για την υποστηριζόμενη απασχόληση στην Ευρωπαϊκή περιφέρεια βλ. στην ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης Υποστηριζόμενης Απασχόλησης (*European Union of Supported Employment - EUSE*): <https://euse.org/> Για την υποστηριζόμενη απασχόληση στην Ελλάδα βλ. στην ιστοσελίδα της Ελληνικής Εταιρείας Υποστηριζόμενης Εργασίας (ΕΛΕΤΥΠΕ): <http://supportedemployment.gr/> καθώς και στην ιστοσελίδα της Πανελλήνιας Ομοσπονδίας ΚοιΣΠΕ (ΠΟΚΟΙΣΠΕ): <https://pokoispe.gr/ypostirizomeni-apasxolisi.html>

μεταχείρισης των οικονομικών φορέων που κανονικά διέπουν την αγορά των δημοσίων συμβάσεων. Η φιλοσοφία αυτής της **θετικής διάκρισης** υπέρ των φορέων που δραστηριοποιούνται στα πεδία της προστατευόμενης απασχόλησης και της κοινωνικής / εργασιακής ένταξης βασίζεται σε δύο κρίσιμες παραδοχές:

- (α) ότι η δράση των συγκεκριμένων φορέων είναι εξαιρετικά επωφελής για το κοινωνικό σύνολο (και, συνεπώς, για τον δημόσιο τομέα) καθώς συμβάλλει καθοριστικά στην βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη,
- (β) ότι ο επί ίσοις όροις ανταγωνισμός με τις συμβατικές κερδοσκοπικές επιχειρήσεις είναι εκ των πραγμάτων άδικος για τους συγκεκριμένους φορείς εξαιτίας αντικειμενικών λόγων που συνδέονται με την κοινωνική τους αποστολή (λ.χ. προτεραιότητα στον κοινωνικό σκοπό έναντι της μεγιστοποίησης τους κέρδους, προσαρμογή μεθόδων και ρυθμού παραγωγής στις ιδιαιτερότητες του ευάλωτου προσωπικού κ.ο.κ.).

Στο **Προοίμιο της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ** περί δημοσίων προμηθειών αναφέρεται ότι:

*«Η απασχόληση και η εργασία **συμβάλλουν στην κοινωνική ένταξη και αποτελούν βασικά στοιχεία για τη διασφάλιση ίσων ευκαιριών για όλους**. Σε αυτό το πλαίσιο, σημαντικό ρόλο μπορούν να διαδραματίσουν τα προστατευόμενα εργαστήρια. Το ίδιο ισχύει και για άλλες κοινωνικές επιχειρήσεις, κύριος σκοπός των οποίων είναι η κοινωνική και επαγγελματική ένταξη ή επανένταξη ατόμων με αναπηρίες και μειονεκτούντων ατόμων, όπως των ανέργων, μελών μειονεκτουσών μειονοτήτων ή άλλων κοινωνικά περιθωριοποιημένων ομάδων. Ωστόσο, **τα εργαστήρια ή οι επιχειρήσεις αυτές ενδέχεται να μην είναι σε θέση να λαμβάνουν συμβάσεις υπό κανονικές συνθήκες ανταγωνισμού**.*

*Είναι, κατά συνέπεια, σκόπιμο να προβλεφθεί ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να παραχωρούν κατ' αποκλειστικότητα στα εργαστήρια ή τις επιχειρήσεις αυτές το δικαίωμα συμμετοχής σε διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων ή σε ορισμένες παρτίδες δημοσίων συμβάσεων, ή να τους αναθέτουν κατ' αποκλειστικότητα την εκτέλεση συμβάσεων στο πλαίσιο προγραμμάτων προστατευόμενης απασχόλησης.» **(Αιτιολογική Σκέψη αρ. 36)***

Επισημαίνεται, πάντως, ότι το άρθρο 20 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ προβλέπει μία γνήσια ανταγωνιστική διαδικασία μεταξύ περισσότερων

ομοειδών οικονομικών φορέων (προστατευόμενα εργαστήρια και κοινωνικής επιχειρήσεις εργασιακής ένταξης) και όχι την απευθείας ανάθεση συμβάσεων σε συγκεκριμένο οικονομικό φορέα.

3.2 Θεσμική κατοχύρωση του μηχανισμού στην Ελλάδα

Το άρθρο 20 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ ενσωματώθηκε στην Ελληνική έννομη τάξη με το άρθρο 20 του Ν. 4412/2016 περί δημοσίων συμβάσεων, το οποίο αναφέρει συγκεκριμένες κατηγορίες φορέων υπέρ των οποίων μπορεί να εφαρμοστεί η διαδικασία των κατ' αποκλειστικότητα ανατιθέμενων συμβάσεων⁵³.

Το άρθρο 20 του Ν. 4412/2016 ορίζει ότι:

«1. Οι αναθέτουσες αρχές **μπορούν να παραχωρούν κατ' αποκλειστικότητα**, υπό τους ειδικότερους όρους του παρόντος άρθρου και του προεδρικού διατάγματος της παραγράφου 4, **το δικαίωμα συμμετοχής σε διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων σε:**

(α) Προστατευμένα Παραγωγικά Εργαστήρια του άρθρου 17 του ν. 2646/1998 (Α' 236),

(β) Κοινωνικούς Συνεταιρισμούς Περιορισμένης Ευθύνης του άρθρου 12 του ν. 2716/1999 (Α' 96),

(γ) Κοινωνικές Συνεταιριστικές Επιχειρήσεις Ένταξης της περίπτωσης α' της παρ. 2 του άρθρου 2 του ν. 4019/2011 (Α' 216) και

(δ) κάθε άλλο οικονομικό φορέα που έχει ως κύριο σκοπό, δυνάμει του καταστατικού του, την επαγγελματική και κοινωνική ένταξη ατόμων με αναπηρία ή μειονεκτούντων προσώπων, εφόσον περισσότεροι από **30% των εργαζομένων** του φορέα είναι εργαζόμενοι με αναπηρία ή μειονεκτούντες εργαζόμενοι.

2. Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να προβλέπουν την εκτέλεση των δημόσιων συμβάσεων στο πλαίσιο προγραμμάτων προστατευμένης απασχόλησης, εφόσον περισσότεροι από 30% των εργαζομένων στα προγράμματα αυτά είναι εργαζόμενοι με αναπηρία ή μειονεκτούντες εργαζόμενοι.

3. Η επιλογή των αναδόχων μεταξύ των ως άνω κατηγοριών οικονομικών φορέων πραγματοποιείται δυνάμει σχετικής πρόσκλησης που απευθύνεται στο σύνολο

⁵³ Επισημαίνεται ότι το ΠΔ που προβλέπεται στην παρ. 4 του άρθρου 20 του Ν. 4412/2016 δεν έχει εκδοθεί. Ωστόσο, το γεγονός αυτό δεν επηρεάζει την εφαρμογή του άρθρου 20 καθώς στο μεταξύ εφαρμόζονται κανονικά οι διατάξεις των παρ. 1-3 (βλ. σχετική πρόβλεψη στην παρ. 5 του άρθρου).

αυτών των φορέων. Η προκήρυξη του διαγωνισμού και η πρόσκληση αναφέρει το παρόν άρθρο...

5. Μέχρι την έκδοση του προβλεπόμενου στην παράγραφο 4 προεδρικού διατάγματος, εφαρμόζονται οι διατάξεις των παραγράφων 1 – 3.»

Πρακτικά, αυτό σημαίνει ότι οι Ελληνικές αναθέτουσες αρχές (συμπεριλαμβανομένων των Δήμων) μπορούν να επιφυλάξουν το δικαίωμα συμμετοχής σε διαδικασίες ανάθεσης οποιασδήποτε σύμβασης (ανεξαρτήτως είδους, αντικειμένου ή αξίας)⁵⁴ αποκλειστικά και μόνο στις παρακάτω κατηγορίες **φορέων ΚΑΛΟ**⁵⁵:

- i. σε **ΚοιΣΠΕ** του άρθρου 12 του Ν. 2716/1999⁵⁶, που έχουν ως σκοπό την κοινωνικοοικονομική ένταξη ατόμων με ψυχοκοινωνικά προβλήματα,

⁵⁴ Επισημαίνεται ότι το ΠΔ που προβλέπει η παρ. 4 του άρθρου 20 του Ν. 4412/2016 δεν έχει εκδοθεί και, συνεπώς, δεν υπάρχουν προς το παρόν περιορισμοί ως προς το πεδίο εφαρμογής της διαδικασίας. Σε ό,τι αφορά στους όρους ανάθεσης, η εμπειρία καταδεικνύει ότι η διαδικασία μπορεί να εφαρμοστεί (και εφαρμόζεται ήδη από πολλές Ελληνικές αναθέτουσες αρχές) χωρίς να χρήζει περαιτέρω εξειδίκευσης.

⁵⁵ Επισημαίνεται ότι, προς το παρόν, οι αναθέτουσες αρχές δεν μπορούν να αξιοποιήσουν τη δυνατότητα των αποκλειστικών συμβάσεων στην περίπτωση των Προστατευόμενων Παραγωγικών Εργαστηρίων (ΠΠΕ), καθώς ο συγκεκριμένος θεσμός δεν έχει ακόμη λειτουργήσει στην πράξη. Ειδικότερα, το άρθρο 17 παρ. 2 και 3 του Ν. 2646/1998 «*Ανάπτυξη Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας και άλλες διατάξεις*» (ΦΕΚ Α' 236) προέβλεπε τη δυνατότητα λειτουργίας των ΠΠΕ ως ειδικών παραγωγικών δομών στις οποίες τουλάχιστον τα τρία πέμπτα (3/5) των απασχολούμενων θα ήταν άτομα με νοητική υστέρηση, αυτισμό, βαριές σωματικές και πολλαπλές αναπηρίες. Ωστόσο, λόγω της μη έκδοσης του ΠΔ που προέβλεπε ο νόμος για την εξειδίκευση των προδιαγραφών λειτουργίας των ΠΠΕ, ο θεσμός δεν έχει ουσιαστικά εφαρμοστεί.

⁵⁶ Οι ΚοιΣΠΕ (Κοινωνικοί Συνεταιρισμοί Περιορισμένης Ευθύνης) είναι αστικοί κοινωνικοί συνεταιρισμοί με εμπορική ιδιότητα και σκοπό την κοινωνικοοικονομική ένταξη ατόμων με ψυχοκοινωνικά προβλήματα. Συνιστούν, ταυτόχρονα, κοινωνικές επιχειρήσεις (υπό την εποπτεία του Υπουργείου Κοινωνικής Συνοχής & Οικογένειας) και Μονάδες Ψυχικής Υγείας (υπό την εποπτεία του Υπουργείου Υγείας), ενώ ποσοστό τουλάχιστον 35% των μελών τους αποτελείται υποχρεωτικά από άτομα με ψυχοκοινωνικά προβλήματα. Θεσμοθετήθηκαν με το άρθρο 12 του Ν. 2716/1999 «*Ανάπτυξη και εκσυγχρονισμός των υπηρεσιών ψυχικής υγείας και άλλες διατάξεις*» (ΦΕΚ Α' 96) και **εντάχθηκαν αυτοδικαίως στην κατηγορία των «κοινωνικών συνεταιριστικών επιχειρήσεων ένταξης»** βάσει του άρθρου 14 παρ. 2 στ. αγ' του Ν. 4430/2016 περί Κοινωνικής & Αλληλέγγυας Οικονομίας (ΦΕΚ Α' 205).

ii. σε **ΚοινΣΕπ Ένταξης Ευάλωτων Ομάδων** του άρθρου 14 παρ. 2 περ. α΄ του Ν. 4430/2016⁵⁷, που έχουν ως σκοπό την κοινωνικοοικονομική ένταξη:

- ατόμων με αναπηρία οποιασδήποτε μορφής (σωματική, ψυχική, νοητική, αισθητηριακή),
- ατόμων με προβλήματα εξάρτησης από ουσίες ή απεξαρτημένα άτομα,
- ανηλίκων με παραβατική συμπεριφορά,
- ατόμων φυλακισμένων ή αποφυλακισμένων.

Βασικές προϋποθέσεις για τη νομιμότητα της διαδικασίας είναι οι ακόλουθες:

- i. η προκήρυξη του διαγωνισμού και η πρόσκληση να αναφέρουν ρητά ότι η διαδικασία βασίζεται στο άρθρο 20 του Ν. 4412/2016,
- ii. ποσοστό τουλάχιστον 30% των εργαζομένων των επιχειρήσεων που συμμετέχουν στην διαδικασία ανάθεσης να αποτελούνται από άτομα που προέρχονται από ευάλωτες ομάδες του

⁵⁷ Η νομική μορφή στην οποία αναφέρεται το άρθρο 20 του Ν. 4412/2016 (*Κοινωνικές Συνεταιριστικές Επιχειρήσεις Ένταξης της περίπτωσης α΄ της παρ. 2 του άρθρου 2 του ν. 4019/2011*) δεν υφίσταται πλέον καθώς ο προϋφιστάμενος Ν. 4019/2011 περί Κοινωνικής Οικονομίας έχει καταργηθεί και αντικατασταθεί με το Ν. 4430/2016 περί Κοινωνικής & Αλληλέγγυας Οικονομίας (ΚΑΛΟ). Ωστόσο, η διαδικασία του άρθρου 20 του Ν. 4412/2016 μπορεί κάλλιστα να εφαρμοστεί στις υφιστάμενες Κοινωνικές Επιχειρήσεις Ένταξης Ευάλωτων Ομάδων του άρθρου 14 παρ. 2 περ. α΄ του ισχύοντος περί ΚΑΛΟ Ν. 4430/2016, καθώς οι τελευταίες έχουν πανομοιότυπο θεσμικό προφίλ με την καταργηθείσα νομική μορφή του παλαιού Ν. 4019/2011 (ταυτότητα του νομικού λόγου). Ειδικότερα, οι ΚοινΣΕΠ Ένταξης Ευάλωτων Ομάδων του Ν. 4430/2016 έχουν την ίδια νομική φύση με την καταργηθείσα νομική μορφή (αστικοί κοινωνικοί συνεταιρισμοί με εκ του νόμου εμπορική ιδιότητα) και τον ίδιο σκοπό (κοινωνικοοικονομική ένταξη ατόμων από ευάλωτες ομάδες). Επιπλέον, έχουν την ίδια ομάδα στόχου καθώς ο Ν. 4430/2016 (άρθρο 2 παρ. 8) ορίζει τις “ευάλωτες ομάδες” με τον ίδιο τρόπο που αυτές ορίζονταν στο Ν. 4019/2011 (άρθρο 1 παρ. 4 περ. α΄). Η μοναδική διαφορά της υφιστάμενης νομικής μορφής από την καταργηθείσα είναι ότι το ελάχιστο ποσοστό των εργαζομένων της που πρέπει να προέρχεται από ευάλωτες ομάδες είναι 30% έναντι 40% που ήταν το ποσοστό που ίσχυε για την καταργηθείσα νομική μορφή. Ωστόσο, η διαφορά αυτή είναι άνευ ουσιαστικής σημασίας για την εκπλήρωση του σκοπού του άρθρου 20 του Ν. 4412/2016, κυρίως εάν λάβουμε υπόψη το γράμμα και το πνεύμα της Ευρωπαϊκής Οδηγίας (που απαιτεί ποσοστό 30% των εργαζομένων) αλλά και του Ν. 4412/2016 (βλ. στην περ. δ΄ της παρ. 1 όπου γίνεται αναφορά σε ποσοστό 30%).

πληθυσμού (βλ. παραπάνω ομάδες στόχου των ΚοιΣΠΕ και των ΚοινΣΕΠ Ένταξης Ευάλωτων Ομάδων)⁵⁸,

- iii. ποσοστό τουλάχιστον 30% των εργαζομένων του τελικού αναδόχου να αποτελείται από άτομα που προέρχονται από ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού (τόσο κατά το χρόνο σύναψης της σύμβασης όσο και καθ' όλη τη διάρκεια εκτέλεσής της).

Βασική προϋπόθεση για την αποτελεσματικότητα της διαδικασίας (αποφυγή “άγονων” διαγωνισμών), είναι η διερεύνηση των πραγματικών δυνατοτήτων των κοινωνικών επιχειρήσεων ένταξης (π.χ. κατά πόσο παράγουν τα αγαθά / υπηρεσίες / έργα που ενδιαφέρουν την αναθέτουσα αρχή, ποια γεωγραφική εμβέλεια μπορούν να καλύψουν, ποια είναι τα όρια χρηματοοικονομικής επάρκειας στα οποία μπορούν να ανταποκριθούν κ.ο.κ.). Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν εύκολα να προβούν σε αυτή τη διερεύνηση, αναπτύσσοντας τη δικτύωσή τους με τους φορείς συλλογικής εκπροσώπησης του τομέα της ΚΑΛΟ (ΠΟΚΟΙΣΠΕ, ΠΑΣΕ ΚΑΛΟ, Περιφερειακές Ενώσεις Φορέων ΚΑΛΟ κ.ο.κ.)⁵⁹.

Παράλληλα, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να αξιοποιήσουν και τη διαδικασία των **“προκαταρκτικών διαβουλεύσεων με την αγορά”** των άρθρων 46-48 του Ν. 4412/2016. Ειδικότερα, κάθε αναθέτουσα αρχή (συμπεριλαμβανομένων των ΟΤΑ) έχει δικαίωμα⁶⁰ να απευθύνει **ειδική πρόσκληση σε διαβούλευση για την εφαρμογή του άρθρου 20 του Ν. 4412/2016** με ανοικτή μη δεσμευτική συμμετοχή των φορέων ΚΑΛΟ. Η διαβούλευση μπορεί να αφορά μία συγκεκριμένη σύμβαση ή μία κατηγορία συμβάσεων που πρόκειται να αναθέσει η ενδιαφερόμενη

⁵⁸ Το άρθρο 20 του Ν. 4412/2016 αναφέρεται στην αόριστη έννοια «μειονεκτούντες εργαζόμενοι», το περιεχόμενο της οποίας όμως δεν εξειδικεύεται ούτε στο Ν. 4412/2016 περί δημοσίων συμβάσεων ούτε στη νομοθεσία περί κοινωνικής οικονομίας (προϊσχύων Ν. 4019/2011 και ισχύων Ν. 4430/2016). Συνεπώς, η ασφαλέστερη λύση είναι η αναφορά στην έννοια των «ευάλωτων ομάδων», στην οποία παραπέμπει έμμεσα ο Ν. 4412/2016 (ομάδα στόχου των ΚοινΣΕΠ του Ν. 4019/2011 στις οποίες αναφέρεται ρητά το άρθρο 20) και η οποία ορίζεται με σαφήνεια στο Ν. 4430/2016 περί ΚΑΛΟ (άρθρο 2 παρ. 8).

⁵⁹ Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τις ενώσεις φορέων ΚΑΛΟ βλ. στην ιστοσελίδα του ΑΣΔΑ για το οικοσύστημα της ΚΑΛΟ: <https://ekalowestathens.gr/ergaliothiki/anaptiksi-sinergasion/enoseis-foreon-kalo/>

⁶⁰ Βλ. στην ιστοσελίδα της ΕΑΑΔΗΣΥ: <https://www.eaadhsy.gr/sdg/dg.php?gid=1103>

αναθέτουσα αρχή αλλά πρέπει να διεξαχθεί σε ανύποπτο χρόνο (πριν την έναρξη των διαδικασιών ανάθεσης της/των σύμβασης/ων).

Η πρόσκληση αναρτάται στο ΕΣΗΔΗΣ και στην ιστοσελίδα της αναθέτουσας αρχής και κατά την κρίση της αναθέτουσας αρχής, μέσω του έντυπου ή ηλεκτρονικού τύπου. Η διαβούλευση μπορεί να έχει πολλαπλούς στόχους (π.χ. αξιολόγηση της δυναμικότητας του τομέα, καθορισμός αναγκών, προετοιμασία διαδικασίας σύναψης συμβάσεων, προσδιορισμός τεχνικών προδιαγραφών, διαμόρφωση όρων ανάθεσης, ενημέρωση των φορέων ΚΑΛΟ για τα σχέδια της αναθέτουσας αρχής και τις απαιτήσεις της ως προς τις συμβάσεις).

Οι προκαταρκτικές διαβουλεύσεις με την αγορά της ΚΑΛΟ είναι ένα κρίσιμο εργαλείο για τους ΟΤΑ που δεν πρέπει να μένει αναξιοποίητο. Εκτός από τη βοήθεια που τους προσφέρουν για την προετοιμασία μίας συγκεκριμένης σύμβασης, επιτρέπουν και την ευρύτερη δικτύωση με το οικοσύστημα της ΚΑΛΟ και την ανταλλαγή γενικότερων ιδεών και προτάσεων που μπορούν να οδηγήσουν σταδιακά στην καθιέρωση μίας μακροπρόθεσμης και οριζόντιας “τοπικής πολιτικής κοινωνικά υπεύθυνων δημόσιων προμηθειών”.

3.3 Εφαρμογή του μηχανισμού στην Ελλάδα

Οι αποκλειστικές συμβάσεις για την εργασιακή ένταξη είναι ο μοναδικός από τους ειδικότερους μηχανισμούς των ΚΥΔΠ που έχει αξιοποιηθεί από τις Ελληνικές αναθέτουσες αρχές – τουλάχιστον, προς το παρόν⁶¹. Εάν και η εφαρμογή του άρθρου 20 του Ν. 4412/2016 απέχει από το να θεωρείται γενικευμένη, πολλοί φορείς του δημόσιου τομέα (ανεξάρτητες αρχές όπως π.χ. η ΕΑΑΔΗΣΥ και ο Συνήγορος του Πολίτη, Υπουργεία όπως π.χ. το Υπουργείο Υγείας και το Υπουργείο Εργασίας & Κοινωνικής Ασφάλισης, μεγάλα εποπτευόμενα ΝΠΔΔ όπως π.χ. ο ΕΟΠΥΥ και ο e-ΕΦΚΑ, νοσοκομεία και πανεπιστήμια σε όλη τη χώρα, Δήμοι κ.α.) αναθέτουν συστηματικά συμβάσεις σε φορείς ΚΑΛΟ, ιδίως, για την αγορά

⁶¹ Βλ. ειδική μνεία στο άρθρο 20 του Ν. 4412/2016 στην **Κατευθυντήρια Οδηγία αρ. 17 της ΕΑΑΔΗΣΥ “Ενίσχυση της συμμετοχής των μικρομεσαίων επιχειρήσεων στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων”**.

υπηρεσιών καθαριότητας (κτιρίων και εξωτερικών χώρων) και σίτισης (*catering* για εκδηλώσεις, προετοιμασία έτοιμων γευμάτων για σχολεία / δομές / ξενώνες, λειτουργία κυλικείων και καντινών). Συγκεκριμένες, μάλιστα, Ελληνικές αναθέτουσες αρχές (ΕΟΠΥΥ και Δήμος Κέρκυρας) αξιοποιούν την διαδικασία με τόσο ευφάνταστο και δυναμικό τρόπο ώστε οι τεχνικές τους να έχουν αναγνωριστεί ως “καλές πρακτικές” σε πανευρωπαϊκό επίπεδο⁶².

Εάν και το ΚΗΜΔΗΣ δεν παρέχει ακριβή συγκεντρωτικά στοιχεία για τις συμβάσεις που ανατίθενται δυνάμει του άρθρου 20 του Ν. 4412/2016, ο αντίκτυπος της συγκεκριμένης διαδικασίας στην ενίσχυση της απασχόλησης των ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού συνάγεται έμμεσα από την Έκθεση του 2023 για την ΚΑΛΟ. Σύμφωνα με τα δεδομένα που παρουσιάζει η Έκθεση (απολογιστικά στοιχεία φορέων ΚΑΛΟ για την χρήση 2021)⁶³, το μεγαλύτερο ποσοστό απασχόλησης ευάλωτων κοινωνικών ομάδων συγκεντρώνεται στις **υπηρεσίες καθαριότητας** (53% των συνολικών ΕΜΕ⁶⁴ ευάλωτων κοινωνικών ομάδων) και στις **υπηρεσίες εστίασης** (12% των συνολικών ΕΜΕ ευάλωτων κοινωνικών ομάδων), δηλαδή στους κλάδους που κατά κανόνα συνδέονται με τις δημόσιες συμβάσεις του άρθρου 20 του Ν. 4412/2016.

Μεγαλύτερο μερίδιο στην αγορά των δημοσίων συμβάσεων μέσω του άρθρου 20 του Ν. 4412/2016 και, συνεπώς, μεγαλύτερη σχετική εμπειρία έχουν οι ΚοιΣΠΕ. Η δυναμική εμπλοκή τους, μάλιστα, με την συγκεκριμένη διαδικασία έχει συντελέσει καθοριστικά στην υψηλή αποτελεσματικότητα που παρουσιάζουν ως προς τη χρηματοοικονομική

⁶² Η καλή πρακτική του **ΕΟΠΥΥ** αφορούσε στην αξιοποίηση του άρθρου 20 του Ν. 4412/2016 για σύμβαση μεγάλης αξίας (άνω των ορίων της Ευρωπαϊκής Οδηγίας) με διαίρεση σε γεωγραφικά τμήματα - βλ. σχετικά European Commission, *Buying for Social Impact – Good practices from around the EU*, 2019, σελ. 38. Η καλή πρακτική του **Δήμου Κέρκυρας** αφορούσε στην αξιοποίηση του άρθρου 20 του Ν. 4412/2016 για σύμβαση με αντικείμενο την παροχή υπηρεσιών σίτισης για δημοτικές δομές που είχαν διαφορετική πηγή χρηματοδότησης (ΕΣΠΑ και επιχορήγηση από Υπουργείο) – βλ. σχετικά σε European Commission, *Making socially responsible public procurement work: 71 good practice cases*, 2020, Case No 21, σελ. 79.

⁶³ Βλ. Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, *Κ.Α.Λ.Ο. Έκθεση 2021-2022, 2023*, σ. 48.

⁶⁴ Ετήσιες Εργασιακές Μονάδες (μονάδα μέτρησης της απασχόλησης).

τους απόδοση και την επίτευξη του κοινωνικού τους σκοπού. Ειδικότερα, σύμφωνα με τα δεδομένα της Έκθεσης ΚΑΛΟ του 2023⁶⁵, οι ΚοιΣΠΕ:

- ⇒ σημείωσαν το 15% του συνολικού τζίρου του τομέα της ΚΑΛΟ για την χρήση του 2021 παρά το γεγονός ότι αντιστοιχούν μόλις στο 3% των εγγεγραμμένων φορέων ΚΑΛΟ⁶⁶,
- ⇒ παραμένουν πρωταθλητές στην απασχόληση ευάλωτων ομάδων, συγκεντρώνοντας άνω του 70% των συνολικών ΕΜΕ ευάλωτων κοινωνικών ομάδων καθ' όλη την 4ετία 2018-2021.

Η ενεργός συμμετοχή των ΚοιΣΠΕ στην αγορά των δημοσίων συμβάσεων μέσω του άρθρου 20 του Ν. 4412/2016 οφείλεται τόσο στο γεγονός ότι αποτελούν τον αρχαιότερο (και, συνεπώς, εμπειρότερο) τύπο κοινωνικής επιχείρησης εργασιακής ένταξης, όσο και σε δύο κρίσιμες ενδυναμωτικές παρεμβάσεις. Η πρώτη προήλθε από τους ίδιους τους ΚοιΣΠΕ και αφορά στην σύσταση δευτεροβάθμιου οργάνου για την συλλογική εκπροσώπηση και υποστήριξή τους (Πανελλήνια Ομοσπονδία ΚοιΣΠΕ - ΠΟΚΟΙΣΠΕ). Η ΠΟΚΟΙΣΠΕ ιδρύθηκε το 2011 και είναι ιδιαίτερα δραστήρια ως προς την προαγωγή του θεσμού των αποκλειστικών συμβάσεων για την εργασιακή ένταξη, υποστηρίζοντας σταθερά τα μέλη της και μετέχοντας σε σχετικές διαβουλεύσεις με τις αρμόδιες αρχές. Η δεύτερη ενδυναμωτική παρέμβαση προέρχεται από το Υπουργείο Υγείας (εποπτεύων φορέας των ΚοιΣΠΕ), το οποίο ενθαρρύνει διαχρονικά τα ΝΠΔΔ που τελούν υπό την εποπτεία του (ιδίως ΕΟΠΥΥ και νοσοκομεία) να ενισχύουν τους ΚοιΣΠΕ μέσω της ευρύτερης δυνατής αξιοποίησης των αποκλειστικών συμβάσεων του άρθρου 20 του Ν. 4412/2016.

⁶⁵ Βλ. Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, *Κ.Α.Λ.Ο. Έκθεση 2021-2022, 2023*, σελ. 49 και 51.

⁶⁶ Σύμφωνα με στοιχεία της ΠΟΚΟΙΣΠΕ, ο τζίρος των ΚοιΣΠΕ για τη χρήση του 2022 ανήλθε σε 11,3 εκ. Ευρώ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4. ΕΙΔΙΚΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΓΙΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΚΑΙ ΑΛΛΕΣ ΕΙΔΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ

Αναγνωρίζοντας την ιδιαιτερότητα των κοινωνικών υπηρεσιών, των υπηρεσιών υγείας, εκπαίδευσης, πολιτισμού καθώς και ορισμένων άλλων ειδικών υπηρεσιών⁶⁷, η Οδηγία 2014/24/ΕΚ επιφυλάσσει διαφορετική μεταχείριση στις δημόσιες συμβάσεις που τις αφορούν με έμφαση στην **απλοποίηση των διαδικασιών ανάθεσης** και στην αξιοποίηση **ποιοτικών κριτηρίων** κατά την επιλογή των αναδόχων.

Ειδικότερα:

(α) Οι σχετικές δημόσιες συμβάσεις με αξία **έως 750.000 Ευρώ εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας**⁶⁸ (όριο πολύ υψηλότερο από αυτό που ισχύει για άλλους τύπους υπηρεσιών)⁶⁹. Με άλλα λόγια, τα Κράτη Μέλη διαθέτουν πολύ μεγαλύτερη ευελιξία για τις συγκεκριμένες υπηρεσίες καθώς η Οδηγία τους δίνει το δικαίωμα να

⁶⁷ Οι υπηρεσίες αυτές αποτυπώνονται αναλυτικά (με τους αντίστοιχους κωδικούς CPV) στο Παράρτημα XIV της Οδηγίας και περιλαμβάνουν ιδίως: **υπηρεσίες υγείας, κοινωνικές υπηρεσίες, υπηρεσίες συναφείς** προς τις υγειονομικές και κοινωνικές υπηρεσίες (π.χ. υπηρεσίες οικιακής βοήθειας και οικιακές υπηρεσίες), **διοικητικές κοινωνικές, εκπαιδευτικές, υγειονομικές και πολιτιστικές υπηρεσίες** (π.χ. υπηρεσίες δημόσιας διοίκησης και κοινωνικής ασφάλισης, υπηρεσίες εκπαίδευσης και επιμόρφωσης, διοργάνωση εκθέσεων και συνεδρίων, υπηρεσίες οργάνωσης πολιτιστικών εκδηλώσεων κλπ.), **λοιπές υπηρεσίες που παρέχονται στην κοινότητα, κοινωνικές και προσωπικές υπηρεσίες** (συμπεριλαμβανομένων υπηρεσιών που παρέχουν συνδικαλιστικές οργανώσεις, πολιτικές οργανώσεις, ενώσεις νέων και λοιπές υπηρεσίες συλλογικών οργανώσεων), **υπηρεσίες ξενοδοχείων και εστίασης** (π.χ. υπηρεσίες φιλοξενίας και διαχείρισης δομών φιλοξενίας, υπηρεσίες τροφοδοσίας με έτοιμα γεύματα σε ιδρύματα, σχολεία κλπ., υπηρεσίες παροχής γευμάτων κατ' οίκον από την κοινωνική πρόνοια), **νομικές υπηρεσίες, υπηρεσίες δημόσιας ασφάλειας και διάσωσης, υπηρεσίες ερευνών και ασφαλείας** (π.χ. υπηρεσίες φύλαξης).

⁶⁸ Βλ. άρθρο 4 περ. δ' της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ και αντίστοιχο άρθρο 5 περ. δ' του Ν. 4412/2016.

⁶⁹ Υπενθυμίζεται ότι οι δημόσιες συμβάσεις με αντικείμενο κάθε άλλη υπηρεσία μπορούν να εξαιρεθούν από την εφαρμογή της Οδηγίας μόνο εφόσον η αξία τους είναι κατώτερη των 140.000 – 215.000 Ευρώ χωρίς ΦΠΑ (βλ. παραπάνω υποσημείωση αρ. 5).

θεσπίζουν χαλαρότερους εθνικούς κανόνες για την ανάθεση αυτών των συμβάσεων ακόμη και όταν η αξία τους είναι σχετικά υψηλή⁷⁰.

(β) Οι σχετικές δημόσιες συμβάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας δηλ. με αξία **άνω των 750.000 Ευρώ υπάγονται σε ειδικό «απλοποιημένο» καθεστώς ανάθεσης.**

(γ) Ειδικά οι **κοινωνικές / υγειονομικές / πολιτιστικές-εκπαιδευτικές υπηρεσίες** μπορούν να αποτελούν αντικείμενο **κατ'αποκλειστικότητα ανατιθέμενων συμβάσεων** σε ειδική κατηγορία οργανισμών (π.χ. κοινωνικές επιχειρήσεις).

4.1 Το απλοποιημένο καθεστώς ανάθεσης (*light regime*)

Για τις κοινωνικές και άλλες ειδικές υπηρεσίες, η Οδηγία θεσπίζει **ειδικό «απλοποιημένο καθεστώς» ανάθεσης (*light regime*)** που αποτυπώνεται στα άρθρα 74επ.⁷¹. Η ευνοϊκότερη μεταχείριση των συγκεκριμένων υπηρεσιών από το αυστηρότερο καθεστώς που ισχύει για τις άλλες υπηρεσίες βασίζεται στις ακόλουθες δύο κρίσιμες παραδοχές:

- (i) οι υπηρεσίες αυτές ανήκουν στην ευρύτερη κατηγορία των «προσωπικών υπηρεσιών»⁷² και, ως εκ τούτου, παρουσιάζουν έντονες **ιδιαιτερότητες** από κράτος σε κράτος (λόγω πολιτισμικών παραδόσεων) αλλά και υψηλότερο βαθμό **ευαισθησίας** εξαιτίας της φύσης τους και των ομάδων στόχου τους,

⁷⁰ Επισημαίνεται ότι ο Ν. 4412/2016 δεν έχει αξιοποιήσει ιδιαίτερα αυτή τη δυνατότητα καθώς προβλέπει, ως επί το πλείστον, τους ίδιους «αυστηρούς» μηχανισμούς ανάθεσης για όλα τα είδη συμβάσεων. Η μόνη εξαίρεση είναι η πρόβλεψη δυνατότητας απευθείας ανάθεσης σύμβασης κοινωνικών και άλλων ειδικών υπηρεσιών για αξία έως 60.000 Ευρώ (σε αντίθεση με την απευθείας ανάθεση άλλων συμβάσεων που επιτρέπεται μόνο για αξία έως 30.000 Ευρώ) – βλ. σχετικά παραπάνω Κεφάλαιο 1 (ενότητα 1.2) του Εγχειριδίου.

⁷¹ Βλ. Κεφάλαιο I (Κοινωνικές και άλλες ειδικές υπηρεσίες) του Τίτλου III (Ειδικά Καθεστώτα Προμηθειών) της Οδηγίας 2014/24/ΕΚ.

⁷² Πρόκειται για υπηρεσίες που καλύπτουν προσωπικές ανάγκες των χρηστών και, συνεπώς, πρέπει να προσαρμόζονται στις ιδιαίτερες συνθήκες των τελευταίων και να παρουσιάζουν το στοιχείο της εγγύτητας (παροχή κατ'οίκον ή στην κοινότητα).

- (ii) οι υπηρεσίες «προσωπικών υπηρεσιών» παρέχονται συνήθως από φορείς εγκατεστημένους στον τόπο παροχής των υπηρεσιών αυτών και, όταν οι σχετικές συμβάσεις είναι χαμηλότερης αξίας των 750.000 Ευρώ, **δεν παρουσιάζουν ενδιαφέρον για παρόχους από άλλα κράτη μέλη** (χαμηλό διασυνοριακό ενδιαφέρον).

Στο πλαίσιο αυτό, η ΕΕ αναγνωρίζει ότι, στην περίπτωση των συγκεκριμένων υπηρεσιών, **τα κράτη μέλη πρέπει να έχουν μεγαλύτερη διακριτική ευχέρεια** για την οργάνωση της επιλογής των πλέον κατάλληλων παρόχων και το δίκαιο ΕΕ πρέπει να περιορίζεται στην επιβολή βασικών αρχών (ιδίως διαφάνεια και ίση μεταχείριση) και στην διασφάλιση ότι οι αναθέτουσες αρχές θα μπορούν να εφαρμόζουν ειδικά ποιοτικά κριτήρια για την επιλογή των παρόχων, τα οποία συνάδουν με την ευαίσθητη φύση των υπηρεσιών αυτών.

Στο **Προοίμιο της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ** περί δημοσίων προμηθειών αναφέρεται ότι:

«Ορισμένες κατηγορίες υπηρεσιών εξακολουθούν, λόγω της φύσης τους, να έχουν περιορισμένη διασυνοριακή διάσταση, και συγκεκριμένα οι υπηρεσίες εκείνες που είναι γνωστές ως προσωπικές, όπως ορισμένες κοινωνικές, υγειονομικές και εκπαιδευτικές υπηρεσίες. Οι εν λόγω υπηρεσίες παρέχονται εντός συγκεκριμένου πλαισίου, το οποίο διαφέρει σημαντικά από το ένα κράτος μέλος στο άλλο, λόγω διαφορετικών πολιτισμικών παραδόσεων. Συνεπώς, θα πρέπει να θεσπιστεί ειδικό καθεστώς για τις δημόσιες συμβάσεις που καλύπτουν αυτές τις υπηρεσίες, με ένα όριο υψηλότερο του ισχύοντος για άλλες υπηρεσίες. Οι προσωπικές υπηρεσίες αξίας χαμηλότερης από αυτό το όριο συνήθως δεν παρουσιάζουν ενδιαφέρον για παρόχους από άλλα κράτη μέλη, ...

*Οι συμβάσεις για προσωπικές υπηρεσίες που υπερβαίνουν το κατώτατο όριο θα πρέπει να χαρακτηρίζονται από διαφάνεια σε ολόκληρη την Ένωση. Δεδομένης της σημασίας του πολιτισμικού πλαισίου και του ευαίσθητου χαρακτήρα των εν λόγω υπηρεσιών, τα κράτη μέλη θα πρέπει να διαθέτουν μεγάλη διακριτική ευχέρεια για τη διοργάνωση της επιλογής των παρόχων υπηρεσιών με τον τρόπο που τα ίδια κρίνουν καταλληλότερο. Οι κανόνες της παρούσας οδηγίας λαμβάνουν υπόψη αυτή την ανάγκη, επιβάλλοντας μόνο την τήρηση των **βασικών αρχών διαφάνειας και ίσης μεταχείρισης** και διασφαλίζοντας ότι οι αναθέτουσες αρχές είναι σε θέση να εφαρμόζουν **ειδικά ποιοτικά κριτήρια για την επιλογή των παρόχων υπηρεσιών...***

Τα κράτη μέλη και οι δημόσιες αρχές διατηρούν τη δυνατότητα να παρέχουν οι ίδιες τις εν λόγω υπηρεσίες ή να οργανώνουν τις κοινωνικές υπηρεσίες κατά τρόπο που δεν απαιτεί τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων, ...» (Αιτιολογική Σκέψη αρ. 114)

Οι βασικοί άξονες του απλοποιημένου καθεστώτος περιλαμβάνουν:

(α) Υποχρέωση Κρατών Μελών να θεσπίσουν εθνικούς κανόνες για την ανάθεση των συγκεκριμένων συμβάσεων βάσει του απλοποιημένου καθεστώτος που καθιερώνει η Οδηγία (απλοποιημένοι κανόνες δημοσιότητας και ειδικές αρχές ανάθεσης).

(β) Δικαίωμα των Κρατών Μελών να διαμορφώσουν ελεύθερα τους εθνικούς κανόνες για την ανάθεση των συγκεκριμένων συμβάσεων, με τον όρο ότι αυτοί οι εθνικοί κανόνες:

- ✓ θα διασφαλίζουν την τήρηση των αρχών της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης των οικονομικών φορέων,
- ✓ θα επιτρέπουν στις αναθέτουσες αρχές να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαιτερότητες των σχετικών υπηρεσιών,
- ✓ θα επιτρέπουν στις αναθέτουσες αρχές να λαμβάνουν υπόψη την ανάγκη διασφάλισης της ποιότητας, της συνέχειας, της προσβασιμότητας, του οικονομικά προσιτού χαρακτήρα, της ενδυνάμωσης των χρηστών, της καινοτομίας κλπ.

(γ) Δικαίωμα των Κρατών Μελών να προβλέψουν ότι η επιλογή του παρόχου υπηρεσιών θα γίνεται βάσει προσφοράς που παρουσιάζει τη βέλτιστη αναλογία τιμής / ποιότητας, λαμβανομένων υπόψη των κριτηρίων ποιότητας και βιωσιμότητας για τις κοινωνικές υπηρεσίες.

Ο Ν. 4412/2016 ενσωματώνει τις διατάξεις της Οδηγίας σχετικά με το ειδικό καθεστώς ανάθεσης των κοινωνικών και άλλων ειδικών υπηρεσιών στα άρθρα 107 – 110. Εάν και ορισμένες από τις ρυθμίσεις αυτές παρέχουν σχετική ευελιξία στις αναθέτουσες αρχές (π.χ. σε θέματα απευθείας ανάθεσης ή θέματα δημοσίευσης προκηρύξεων), γενικά ο Ν. 4412/2016 αξιοποιεί σε μικρό βαθμό τις δυνατότητες που του παρέχει η νομοθεσία της ΕΕ για την διαμόρφωση εθνικών κανόνων με έμφαση στην ποιότητα και την συνέχεια των συγκεκριμένων υπηρεσιών.

4.2 Οι αποκλειστικές συμβάσεις για ορισμένες υπηρεσίες

Ειδικά για υπηρεσίες που συνδέονται με τους τομείς της **κοινωνικής φροντίδας**, της **υγειονομικής φροντίδας** και του **πολιτισμού**, η Οδηγία 2014/24/ΕΕ (άρθρο 77) επιτρέπει και προτρέπει τα Κράτη Μέλη να θεσμοθετήσουν τον μηχανισμό των αποκλειστικών συμβάσεων για ορισμένες υπηρεσίες (*reserved contracts for certain services*).

Το **άρθρο 77** της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ έχει τίτλο «Αποκλειστικές Συμβάσεις για ορισμένες υπηρεσίες» (*Reserved Contracts for certain services*) και προβλέπει ότι:

«1. Τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν ότι οι αναθέτουσες αρχές **δύνανται να παραχωρούν κατ' αποκλειστικότητα το δικαίωμα συμμετοχής σε διαδικασίες ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων σε οργανισμούς μόνο για τις αναφερόμενες στο άρθρο 74 υγειονομικές, κοινωνικές και πολιτιστικές υπηρεσίες που καλύπτονται από τους κωδικούς CPV**

2. Ο προβλεπόμενος στην παράγραφο 1 οργανισμός πρέπει να πληροί όλες τις ακόλουθες προϋποθέσεις:

α) **έχει ως στόχο την εκτέλεση αποστολής δημόσιας υπηρεσίας που συνδέεται με την αναφερόμενη στην παράγραφο 1 παροχή υπηρεσιών**

β) **τα κέρδη επενδύονται εκ νέου ώστε να επιτευχθεί ο στόχος του οργανισμού. Η διανομή ή αναδιανομή κερδών θα πρέπει να γίνεται σε συμμετοχική βάση**

γ) **οι δομές διαχείρισης ή ευθύνης του οργανισμού που εκτελεί τη σύμβαση βασίζονται στην ίδια ευθύνη των υπαλλήλων ή σε συμμετοχικές αρχές ή απαιτούν την ενεργή συμμετοχή υπαλλήλων, χρηστών ή φορέων, και**

δ) **δεν έχει ανατεθεί σύμβαση για τις συγκεκριμένες υπηρεσίες στον οργανισμό από τη συγκεκριμένη αναθέτουσα αρχή σύμφωνα με το παρόν άρθρο κατά την τελευταία τριετία.**

3. **Η μέγιστη διάρκεια της σύμβασης δεν υπερβαίνει τα τρία έτη.**

4. **Η προκήρυξη διαγωνισμού παραπέμπει στο παρόν άρθρο....»**

Στο πλαίσιο του μηχανισμού του άρθρου 77 της Οδηγίας, τα Κράτη Μέλη καλούνται να επιτρέψουν στις αναθέτουσες αρχές που επιθυμούν να αγοράσουν κοινωνικές ή/και υγειονομικές ή/και πολιτιστικές υπηρεσίες (συμπεριλαμβανομένων και ορισμένων υπηρεσιών εκπαίδευσης και

κατάρτισης)⁷³ να παραχωρούν κατ' αποκλειστικότητα το δικαίωμα συμμετοχής στις σχετικές διαδικασίες ανάθεσης μόνο σε μία συγκεκριμένη κατηγορία «οργανισμών», οι οποίοι διαθέτουν ισχυρό κοινωνικό πρόσημο και εξειδίκευση στις συγκεκριμένες υπηρεσίες. Πρόκειται για μία **θετική διάκριση** υπέρ φορέων που συγκεντρώνουν τα ακόλουθα χαρακτηριστικά:

(α) Έχουν ως **γενικό καταστατικό σκοπό την κοινωνική ωφέλεια**, δηλ. ο λόγος ίδρυσης και λειτουργίας τους είναι να εξυπηρετήσουν το κοινωνικό σύνολο (εκτέλεση δημόσιας υπηρεσίας),

(β) Έχουν ως **ειδικό καταστατικό σκοπό την παροχή των συγκεκριμένων υπηρεσιών στις οποίες αφορά η συγκεκριμένη σύμβαση** και, συνεπώς, υψηλή εξειδίκευση και ικανότητα στον αντίστοιχο τομέα (δημόσιας υπηρεσίας που συνδέεται με την αναφερόμενη στην παράγραφο 1 παροχή υπηρεσιών). Με άλλα λόγια:

- ✓ στις διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων για κοινωνικές υπηρεσίες, η θετική διάκριση λειτουργεί υπέρ φορέων που έχουν ως ειδικότερο σκοπό την παροχή (ή και την παροχή) κοινωνικών υπηρεσιών,
- ✓ στις διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων για υγειονομικές υπηρεσίες, η θετική διάκριση λειτουργεί υπέρ φορέων που έχουν ως ειδικότερο σκοπό την παροχή (ή και την παροχή) υγειονομικών υπηρεσιών,
- ✓ στις διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων για πολιτιστικές υπηρεσίες, η θετική διάκριση λειτουργεί υπέρ φορέων που έχουν ως ειδικότερο σκοπό την παροχή (ή και την παροχή) πολιτιστικών υπηρεσιών.

(γ) Έχουν **μη κερδοσκοπικό ή περιορισμένα κερδοσκοπικό χαρακτήρα**, υπό την έννοια ότι καταρχήν εφαρμόζουν **σύστημα επανεπένδυσης των κερδών** στην επίτευξη του κοινωφελούς σκοπού τους (συνεπώς είτε δεν διανέμουν κέρδη στα μέλη τους είτε διανέμουν κέρδη στα μέλη τους αλλά σε συμμετοχική βάση),

⁷³ Για τους ακριβείς τύπους υπηρεσιών στους οποίους εφαρμόζεται ο μηχανισμός βλ. παρακάτω τους κωδικούς CPV που αναφέρονται στο άρθρο 110 του Ν. 4412/2016, το οποίο ενσωματώνει το άρθρο 77 της Οδηγίας στην Ελληνική έννομη τάξη.

(δ) Εφαρμόζουν **συμμετοχικό μοντέλο διοίκησης και διαχείρισης**, υπό την έννοια ότι είτε η διαχείριση του φορέα γίνεται με ίδια ευθύνη των εργαζομένων είτε στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων του φορέα προβλέπεται η συμμετοχή εκπροσώπων των εργαζομένων ή/και των πελατών - ωφελούμενων ή/και άλλων τρίτων ενδιαφερομένων μερών που επηρεάζονται από την δράση του φορέα (π.χ. εκπρόσωποι ευάλωτων ομάδων στην υποστήριξη των οποίων επιδιώκει να συμβάλει ο φορέας, εκπρόσωποι κοινωνικών εταίρων ή οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών που δρουν στο ίδιο πεδίο ενδιαφέροντος κοκ.).

Η περιγραφή των ως άνω “οργανισμών” παραπέμπει ουσιαστικά στην έννοια της “κοινωνικής επιχείρησης”, όπως αυτή ορίζεται από τα αρμόδια όργανα της ΕΕ⁷⁴. Ωστόσο, **η θετική διάκριση δεν αφορά όλες τις κοινωνικές επιχειρήσεις** αλλά συγκεκριμένα όσες δραστηριοποιούνται στην παροχή κοινωνικών ή/και υγειονομικών ή/και πολιτιστικών υπηρεσιών, καθώς μόνο οι τελευταίες μπορούν να εξασφαλίσουν (λόγω της υψηλής θεματικής τους εξειδίκευσης) την προστιθέμενη αξία που επιδιώκει η αναθέτουσα αρχή μέσω των συγκεκριμένων συμβάσεων (αγορά “ευαίσθητων υπηρεσιών” με όρους υψηλής ποιότητας, διασφαλισμένης συνέχειας, καινοτομίας, συμμετοχής των χρηστών στον σχεδιασμό και την παροχή κ.ο.κ.).

⁷⁴ Σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 13 του Κανονισμού 2021/1057 (ΕΕ), με τον όρο «**κοινωνική επιχείρηση**», νοούνται “*επιχειρήσεις, ανεξαρτήτως της νομικής τους μορφής, συμπεριλαμβανομένων των επιχειρήσεων της κοινωνικής οικονομίας, ή φυσικά πρόσωπα:*

α) τα οποία, σύμφωνα με το καταστατικό τους ή με άλλο νομικό έγγραφο το οποίο μπορεί να συνεπάγεται ευθύνη βάσει των κανόνων του κράτους μέλους όπου βρίσκεται η έδρα της κοινωνικής επιχείρησης, έχουν ως πρωταρχικό κοινωνικό στόχο την επίτευξη μετρήσιμου, θετικού κοινωνικού αντικτύπου, συμπεριλαμβανομένου του περιβαλλοντικού, αντί της δημιουργίας κέρδους για άλλους σκοπούς και παρέχουν υπηρεσίες ή αγαθά που δημιουργούν κοινωνική ανταπόδοση ή χρησιμοποιούν μεθόδους παραγωγής αγαθών ή υπηρεσιών με κοινωνική στόχευση·

β) τα οποία χρησιμοποιούν τα κέρδη τους πρωτίστως για την επίτευξη του πρωταρχικού τους κοινωνικού στόχου και διαθέτουν για τυχόν διανομή κερδών προκαθορισμένες διαδικασίες και κανόνες που εξασφαλίζουν ότι η διανομή δεν υπονομεύει τον πρωταρχικό κοινωνικό στόχο·

γ) των οποίων η διαχείριση γίνεται με επιχειρηματικό, συμμετοχικό, υπεύθυνο και διαφανή τρόπο, ιδίως με τη συμμετοχή των εργαζομένων, των πελατών και των ενδιαφερόμενων μερών που επηρεάζονται από τις επιχειρηματικές τους δραστηριότητες.”

Υπό αυτό το πρίσμα, οι αποκλειστικές συμβάσεις για ορισμένες υπηρεσίες του άρθρου 77 της Οδηγίας **δεν θα πρέπει να συγχέονται με τις αποκλειστικές συμβάσεις για την εργασιακή ένταξη** του άρθρου 20 της Οδηγίας (βλ. παραπάνω Κεφάλαιο 3 του Εγχειριδίου). Ο μηχανισμός του άρθρου 77 δεν έχει ως στόχο την ενίσχυση της απασχόλησης ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού και, συνεπώς, δεν απευθύνεται σε κοινωνικές επιχειρήσεις που έχουν ως καταστατικό σκοπό την εργασιακή ένταξη των ομάδων αυτών. Αντίθετα, έχει ως στόχο την διασφάλιση της συνέχειας των δημόσιων υπηρεσιών σε συγκεκριμένους τομείς (κοινωνική φροντίδα, υγειονομική φροντίδα, πολιτισμός – εκπαίδευση) και, συνεπώς, απευθύνεται στις κοινωνικές επιχειρήσεις που έχουν ως καταστατικό σκοπό την παροχή (ή και την παροχή) κοινωνικών ή/και υγειονομικών ή/και πολιτιστικών υπηρεσιών.

Στο **Προοίμιο της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ** περί δημοσίων προμηθειών αναφέρεται ότι:

«Προκειμένου να εξασφαλισθεί η συνέχεια των δημόσιων υπηρεσιών, η παρούσα οδηγία θα πρέπει να προβλέπει ότι στις διαδικασίες προμήθειας για ορισμένες υγειονομικές, κοινωνικές και πολιτιστικές υπηρεσίες θα μπορούσαν να συμμετέχουν μόνο οργανισμοί που βασίζονται στην ίδια ευθύνη ή στην ενεργό συμμετοχή των υπαλλήλων στη διακυβέρνηση και υφιστάμενοι οργανισμοί, όπως συνεταιρισμοί (cooperatives), όσον αφορά τη συμμετοχή στην παροχή των εν λόγω υπηρεσιών στους τελικούς χρήστες. Το πεδίο εφαρμογής της παρούσας διάταξης περιορίζεται αποκλειστικά σε ορισμένες υγειονομικές, κοινωνικές και συναφείς υπηρεσίες, ορισμένες υπηρεσίες εκπαίδευσης και κατάρτισης, υπηρεσίες βιβλιοθηκών, αρχείων, μουσείων και άλλες πολιτιστικές υπηρεσίες, υπηρεσίες στο χώρο του αθλητισμού και υπηρεσίες για ιδιωτικά νοικοκυριά Οι συγκεκριμένες υπηρεσίες υπόκεινται μόνο στο ειδικό καθεστώς που προβλέπεται για τις κοινωνικές και λοιπές υπηρεσίες («απλουστευμένο καθεστώς»).» **(Αιτιολογική Σκέψη αρ. 118)**

Επισημαίνεται ότι το άρθρο 77 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ προβλέπει μία γνήσια ανταγωνιστική διαδικασία μεταξύ περισσότερων ομοειδών οργανισμών και όχι την απευθείας ανάθεση συμβάσεων σε συγκεκριμένο οργανισμό. Συνεπώς, εφόσον ένα Κράτος Μέλος επιλέξει να προβλέψει την συγκεκριμένη δυνατότητα στο εθνικό του δίκαιο, θα πρέπει να

τηρήσει ειδικούς όρους για την αποφυγή στρεβλώσεων και, ιδίως, μονοπωλιακών καταστάσεων. Ειδικότερα, η διάρκεια των αποκλειστικών συμβάσεων για κοινωνικές / υγειονομικές / πολιτιστικές υπηρεσίες δεν θα μπορεί να υπερβαίνει τα 3 έτη και οι οργανισμοί στους οποίους θα παραχωρείται το δικαίωμα συμμετοχής στις διαδικασίες ανάθεσης δεν θα πρέπει να έχουν αναλάβει άλλη σύμβαση **για τις συγκεκριμένες υπηρεσίες** από την **ίδια αναθέτουσα αρχή** κατά την τελευταία ζετία.

Το άρθρο 77 της Οδηγίας περί δημοσίων προμηθειών ενσωματώθηκε στην Ελληνική έννομη τάξη με το άρθρο 110 του Ν. 4412/2016.

Το άρθρο 110 του Ν. 4412/2016 ορίζει ότι:

«1. Οι αναθέτουσες αρχές μπορεί να παραχωρούν κατ' αποκλειστικότητα το δικαίωμα συμμετοχής σε διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων στις αναφερόμενες στο άρθρο 107 υγειονομικές, κοινωνικές και πολιτιστικές υπηρεσίες που καλύπτονται από τους κωδικούς CPV 75121000-0, 75122000-7, 75123000-4, 79622000-0, 79624000-4, 79625000-1, 80110000-8, 80300000-7, 80420000-4, 80430000-7, 80511000-9, 80520000-5, 80590000-6, από 85000000-9 έως 85323000-9, 92500000-6, 92600000-7, 98133000-4, 98133110-8 σε **Κοινωνικές Συνεταιριστικές Επιχειρήσεις που είναι εγγεγραμμένες στο Μητρώο Κοινωνικής Επιχειρηματικότητας** της παραγράφου 1 του άρθρου 14 του ν. 4019/2011 (Α' 216) και έχουν ως κύριο σκοπό, **δυνάμει του καταστατικού τους, την επαγγελματική και κοινωνική ένταξη** ατόμων με αναπηρία ή μειονεκτούντων προσώπων, εφόσον περισσότεροι από **τουλάχιστον 30% των εργαζομένων** της επιχείρησης είναι εργαζόμενοι με αναπηρία ή μειονεκτούντες εργαζόμενοι.

2. Οι Κοινωνικές Συνεταιριστικές Επιχειρήσεις της παραγράφου 1 πρέπει να πληρούν σωρευτικά τις ακόλουθες προϋποθέσεις:

α) να έχουν **σκοπό την επιδίωξη αποστολής δημόσιας υπηρεσίας από τις αναφερόμενες στην παράγραφο 1,**

β) τα κέρδη να επενδύονται εκ νέου ώστε να επιτευχθεί ο στόχος ιδιοκτησίας της Κοινωνικής Συνεταιριστικής Επιχείρησης της παραγράφου 1. Στην περίπτωση διανομής ή αναδιανομής κερδών, αυτή θα πρέπει να γίνεται υπό όρους συμμετοχικότητας,

γ) οι δομές διοίκησης ή ιδιοκτησίας της Κοινωνικής Συνεταιριστικής Επιχείρησης της παραγράφου 1 που εκτελεί τη σύμβαση να βασίζονται στην ιδιοκτησία των υπαλλήλων ή σε αρχές συμμετοχικότητας ή να απαιτούν την ενεργή συμμετοχή υπαλλήλων, των χρηστών ή των ενδιαφερομένων, και

δ) να μην έχει ανατεθεί στην Κοινωνική Συνεταιριστική Επιχείρηση της παραγράφου 1 από τη συγκεκριμένη αναθέτουσα αρχή σύμβαση για τις εν λόγω υπηρεσίες, σύμφωνα με το παρόν άρθρο κατά την τελευταία τριετία.

3. Η μέγιστη διάρκεια της σύμβασης δεν υπερβαίνει τα τρία έτη.

4. Η επιλογή των αναδόχων μεταξύ των επιχειρήσεων της παραγράφου 1 πραγματοποιείται δυνάμει σχετικής προκήρυξης διαγωνισμού που απευθύνεται στο σύνολο αυτών και αναφέρει το παρόν άρθρο.....»

Από τη διατύπωση του άρθρου 110 του Ν. 4412/2016 είναι προφανές ότι η ενσωμάτωση του άρθρου 77 έχει γίνει με προβληματικό τρόπο καθώς ο Έλληνας νομοθέτης φαίνεται να συγχέει τις αποκλειστικές συμβάσεις για ορισμένες υπηρεσίες του άρθρου 77 της Οδηγίας με τις αποκλειστικές συμβάσεις για την εργασιακή ένταξη του άρθρου 20 της Οδηγίας. Ειδικότερα, ο Ν. 4412/2016 δεν αναφέρεται σε κοινωνικές συνεταιριστικές επιχειρήσεις που έχουν ως σκοπό την παροχή κοινωνικών / υγειονομικών / πολιτιστικών υπηρεσιών (όπως προβλέπει το άρθρο 110 της Οδηγίας) αλλά σε κοινωνικές συνεταιριστικές επιχειρήσεις που έχουν δύο σκοπούς ταυτόχρονα: την παροχή των υπηρεσιών του άρθρου 110 της Οδηγίας και την εργασιακή ένταξη ΑμεΑ και μειονεκτούντων προσώπων.

Η πρόσθετη απαίτηση που εισάγει το άρθρο 110 του Ν. 4412/2016 (περί σκοπού εργασιακής ένταξης ΑμεΑ και μειονεκτούντων προσώπων) είναι, αφενός, εντελώς αχρείαστη (τέτοια απαίτηση δεν αναφέρεται ούτε και υπονοείται στο κείμενο του άρθρου 110 της Οδηγίας), αφετέρου, προβληματική καθώς η εφαρμογή της οδηγεί σε αντίθετα αποτελέσματα από αυτά που επιδιώκει το άρθρο 110 της Οδηγίας. Ειδικότερα, σύμφωνα με το Ν. 4430/2016 περί ΚΑΛΟ (άρθρο 14), οι ΚοινΣΕπ μπορεί να έχουν ως ειδικό σκοπό:

- ➔ είτε την εργασιακή ένταξη ευάλωτων ή ειδικών ομάδων, οπότε και εγγράφονται στο Μητρώο Κοινωνικής Επιχειρηματικότητας (ΜΚΕ) ως **“ΚοινΣΕπ Ένταξης”**
- ➔ είτε την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών γενικού συμφέροντος (κοινωνικές, υγειονομικές και εκπαιδευτικές υπηρεσίες)⁷⁵ ή την

⁷⁵ Βλ. άρθρο 2 παρ. 6 του Ν. 4430/2016 που ορίζει ως **«κοινωνικές υπηρεσίες γενικού συμφέροντος»** τις *“υπηρεσίες που είναι προσβάσιμες σε όλους, προάγουν την ποιότητα ζωής και παρέχουν κοινωνική προστασία σε ομάδες όπως ηλικιωμένοι, βρέφη, παιδιά, άτομα με αναπηρία και χρόνιες παθήσεις και περιλαμβάνουν την εκπαίδευση, την υγεία, την κοινωνική στέγαση, την κοινωνική σίτιση, την παιδική φροντίδα, τη μακροχρόνια φροντίδα και τις υπηρεσίες κοινωνικής αρωγής, χωρίς,*

προώθηση δράσεων βιώσιμης ανάπτυξης (κατηγορία που περιλαμβάνει τις πολιτιστικές υπηρεσίες)⁷⁶, οπότε και εγγράφονται στο ΜΚΕ ως **“ΚοινΣΕπ Συλλογικής & Κοινωνικής Ωφέλειας”**.

Συνεπώς, κατά κανόνα⁷⁷, μία κοινωνική συνεταιριστική επιχείρηση είναι εκ του νόμου αδύνατο να συνδυάζει και τους δύο σκοπούς που απαιτεί το άρθρο 110 του Ν. 4412/2016 (εργασιακή ένταξη και παροχή ειδικών υπηρεσιών). Ενόψει της προβληματικής μεταφοράς του άρθρου 77 της Οδηγίας στην Ελληνική έννομη τάξη, η αξιοποίηση των αποκλειστικών συμβάσεων για ορισμένες υπηρεσίες είναι σχεδόν αδύνατη προς το παρόν. Συστήνεται, ωστόσο, στις αναθέτουσες αρχές (και ιδίως στους ΟΤΑ) καθώς και στις κοινωνικές επιχειρήσεις που παρέχουν τέτοιες υπηρεσίες να παρακολουθούν τις εξελίξεις προκειμένου να ενημερωθούν για ενδεχόμενη τροποποίηση του άρθρου 110 του Ν. 4412/2016.

ωστόσο, να υποκαθιστούν τις γενικές υποχρεώσεις του κράτους στην άσκηση της κοινωνικής πολιτικής» (άρθρο 2 παρ. 6 του Ν. 4430/2016).

⁷⁶ Βλ. άρθρο 2 παρ. 5 στ. ια' και ιβ', σύμφωνα με το οποίο οι «**δράσεις βιώσιμης ανάπτυξης**» περιλαμβάνουν και (1) την παραγωγή, τη μεταποίηση, την προώθηση ή τη διατήρηση της παραγωγικής ή πολιτιστικής κληρονομιάς κάθε τόπου και (2) την παραγωγή και προώθηση της ανεξάρτητης πολιτισμικής δημιουργίας.

⁷⁷ Κατ' εξαίρεση, τους δύο σκοπούς μπορούν να συνδυάζουν οι ΚοιΣΠΕ καθώς αυτό προβλέπεται στο δικό τους ιδιαίτερο θεσμικό πλαίσιο (άρθρο 12 του Ν. 2716/1999). Ωστόσο, οι ΚοιΣΠΕ αντιστοιχούν μόλις στο 3% του συνόλου των εγγεγραμμένων επιχειρήσεων στο ΜΚΕ και, συνεπώς, δεν επαρκούν για την ανάπτυξη μίας ευρείας Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1989): Ανακοίνωση «*Κοινωνικές και Περιφερειακές Πτυχές των Δημοσίων Συμβάσεων*», COM(89) 400 12.12.1989

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1996): *Οι Δημόσιες Συμβάσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση - Πράσινο Βιβλίο*, Βρυξέλλες

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2001): Ανακοίνωση «*Σχετικά με το κοινοτικό δίκαιο περί Δημοσίων Συμβάσεων και τις δυνατότητες ένταξης κοινωνικών πτυχών στις συμβάσεις αυτές*», COM (2001) 566

δεξαμενής παρόχων κοινωνικών / υγειονομικών / πολιτιστικών υπηρεσιών.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ΚΑΙ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

Βιβλιογραφία

Ξενόγλωσση

Andhov M., Caranta R., Janssen W.A. and Martin-Ortega O. (2022): *Shaping sustainable public procurement laws in the European Union - An analysis of the legislative development from 'how to buy' to 'what to buy' in current and future EU legislative initiatives*, Study commissioned by the GreensEFA Group in the European Parliament, Brussels

BusinessEurope (2023): *Examples of Single Market barriers for businesses - Unlocking the full potential of the EU Public Procurement market*, Brussels, <https://www.businesseurope.eu/publications/examples-single-market-barriers-businesses-unlocking-full-potential-european-public>

Caimi V. and Sansonetti S. (2023): *The social impact of public procurement - Can the EU do more?*, European Parliament, Directorate-General for Internal Policies of the Union, Brussels, <https://data.europa.eu/doi/10.2861/05187>

Dannenmaier V. (ed.) (2012): *Good Practice in Socially Responsible Public Procurement – Approaches to verification from across Europe*, The LANDMARK consortium c/o World Economy, Ecology & Development (WEED e.V.)

Dupain W., Pilia O., Wunsch M., Hoffmann P., Scharpe K., Mair J., Raith M. and Bosma N. (2021): *The State of Social Enterprise in Europe*, European Social Enterprise Monitor 2020-2021, Euclid Network, Brussels, [European Social Enterprise Monitor \(ESEM\) - Euclid Network](#)

European Association of Service Providers for Persons with Disability - EASPD (2022): *Fostering Employment through Sheltered Workshops: Reality, Trends and Next Steps*, Final Report – PIL / EaSI Programme, https://easpd.eu/fileadmin/user_upload/Publications/Fostering_Employment_through_Sheltered_Workshops_Reality_Trends_and_Next_Steps_2.pdf

European Commission (2015): *Strategic use of public procurement in promoting green, social and innovation policies*, Final Report for DG GROW, Brussels, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/17261>

European Commission (2020): *Social enterprises and their ecosystems in Europe*, Comparative synthesis report, Publications Office of the European Union, Luxembourg, <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22304&langId=en>

European Commission (2021): *Impact of the European Commission's Social Business Initiative (SBI) and its follow-up actions: final report: annexes 5 to 10*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, <https://data.europa.eu/doi/10.2767/49281>

European Commission (2022): *The State of Social Enterprise Support in Europe and Neighbouring Countries - Annual Consultation 2022-2023*, Euclid Network, [The State of Social Enterprise Support in Europe and Neighbouring Countries - Euclid Network](#)

European Economic and Social Committee (2018): *Best practices in public policies regarding the European social economy post the economic crisis*, Report drawn up by the International Centre of Research and Information on the Public, Social and Cooperative Economy (CIRIEC), Brussels, [Best practices in public policies regarding the European social economy post the economic crisis - Publications Office of the EU \(europa.eu\)](#)

Hooper M. (ed.) (2014): *Success stories in Socially Responsible Public Procurement – Using Public Spending to Drive Improvements for Workers in Global Supply Chains*, The LANDMARK consortium c/o SETEM, Catalunya

International Training Centre (2008): *Feasibility Study on Social Considerations in Public Procurement*, ILO, Geneva

Kahlenborn W., Moser C., Frijdal J. and ESSIG M. (2011): *Strategic Use of Public Procurement in Europe – Final Report to the European Commission*, MARKT/2010/02/C (Adelphi – PPRC), Berlin

Marini F. (2019): *Matrix explaining how social considerations have been embedded in the Greek law transposing Directive 24/2014/EU*, Study prepared for DG GROW (BSI Project), Brussels

Martignetti L., Caimi V., Daniele D. (2020): *Buying for social impact - Good practice from around the EU*, Executive Agency for Small and Medium-sized Enterprises, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3498035f-5137-11ea-aece-01aa75ed71a1>

Ready for Business and Social Value Lab (2012): *Research Report: Embedding Social Value through Sustainable Procurement (Survey of Public Sector Commissioners and Procurement Professionals)*, One Scotland – Scottish Government, Edinburgh.

RREUSE (2023): *Buying social and green from social enterprises*, RREUSE Updated Position paper on the Public Procurement Directive 2014/24/EU, Brussels, [Buying Social and Green from Social Enterprises – RREUSE Updated Position paper on the Public Procurement Directive 2014/24 | RREUSE](#)

Social Platform (2015): *Public procurement for social progress - A Social Platform guide to the EU Public Procurement Directive*, Brussels, [Public procurement for social progress - Social Platform](#)

Tepper P., McLennan A., Hirt R. et al. (2020): *Making socially responsible public procurement work: 71 good practice cases*, Executive Agency for Small and Medium-sized Enterprises, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg, <https://data.europa.eu/doi/10.2826/7096>

The Scottish Government (2008): *Community Benefits in Public Procurement*, Edinburgh.

Third Sector European Network (2008): *Lessons from Europe – A Comparative Seminar on Commissioning from the Third Sector in EU* (Conference Report), London.

Valenza A., Alessandrini M., Negrila P. and Celotti P. (2019): *Assessing the implementation of the 2014 Directives on public procurement - challenges and opportunities at regional and local level*, Study prepared for the

Committee of Regions, Commission for Economic Policies, Brussels,
<https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Public-Procurement.pdf>

Varga E. (2021): 'How Public Procurement Can Spur the Social Economy',
Stanford Social Innovation Review,
https://ssir.org/articles/entry/how_public_procurement_can_spur_the_social_economy#

Ελληνική

Αμίτσης Γ. (2006): *Η Ευρωπαϊκή Στρατηγική Κοινωνικής Ένταξης – Το θεσμικό οικοδόμημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού*, Παπαζήσης, Αθήνα

Αμίτσης Γ. (2011): *Η εφαρμογή του άρθρου 18 Π.Δ. 60/2007 που ενσωματώνει την Οδηγία ΕΚ 18/2004 στην περίπτωση των ΚοιΣΠΕ», Εμπειρογνωμοσύνη για λογαριασμό της Π.Ε.Ψ.Α.Ε.Ε. στο πλαίσιο του Έργου «Προπαρασκευαστικές δράσεις και ενέργειες δημοσιότητας για τη σύσταση του δευτεροβάθμιου οργάνου των Κοινωνικών Συνεταιρισμών Περιορισμένης Ευθύνης» (Ε.Π. «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού 2007-2013»)*, Αθήνα

Αμίτσης Γ. (2014): *Το συλλογικό διακύβευμα της ενεργητικής ένταξης των ευπαθών ομάδων – Αναπτυξιακά διδάγματα από την Κοινωνική Ευρώπη*, Παπαζήσης, Αθήνα

Αμίτσης Γ. (2023): *Οι πρωτοβουλίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την υποστήριξη του τομέα της Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας*, Ενημερωτικό Δελτίο 2, Έργο «Ανάπτυξη Οικοσυστήματος Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας στη Δυτική Αθήνα - Διαδημοτικό Κοινωνικό Δίκτυο ΚΟΙΝΩΝΩ», ΑΣΔΑ.

Αμίτσης Γ. και Μαρίνη Φ. (2015): *Θεσμοί και Πολιτικές Κοινωνικής Επιχειρηματικότητας στην Ελλάδα*, ΤΕΙ Αθήνας, Αθήνα.

ΕΑΑΔΗΣΥ (2016): *Κατευθυντήρια Οδηγία αρ. 17 – Ενίσχυση της συμμετοχής των μικρομεσαίων επιχειρήσεων στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων*, Απόφαση 181/2016 της Ενιαίας Ανεξάρτητης

Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (αρ. πρωτ. 6510/28.12.2016),
<https://www.eaadhsy.gr/index.php/category-articles-gia-tous-foreis/15-c-odigies/240-kateythynthria-odhgia-17>

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1989): Ανακοίνωση «Κοινωνικές και Περιφερειακές Πτυχές των Δημοσίων Συμβάσεων», COM(89) 400 12.12.1989

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1996): Οι Δημόσιες Συμβάσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση - Πράσινο Βιβλίο, Βρυξέλλες

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2001): Ανακοίνωση «Σχετικά με το κοινοτικό δίκαιο περί Δημοσίων Συμβάσεων και τις δυνατότητες ένταξης κοινωνικών πτυχών στις συμβάσεις αυτές», COM (2001) 566

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2007): Ανακοίνωση «Εκσυγχρονισμός της κοινωνικής προστασίας για μεγαλύτερη κοινωνική δικαιοσύνη και οικονομική συνοχή: Προώθηση της ενεργητικής ένταξης των πλέον απομακρυσμένων από την αγορά εργασίας ανθρώπων», COM(2007) 620/17.10.2007

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2007): Ανακοίνωση για τις «Υπηρεσίες γενικού συμφέροντος, περιλαμβανομένων κοινωνικών υπηρεσιών γενικού συμφέροντος: Μια νέα ευρωπαϊκή δέσμευση», COM (2007) 725/20.11.2007

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2009): Ανακοίνωση της 5.5.2009 «Συμβολή στην βιώσιμη ανάπτυξη: Ο ρόλος του δίκαιου εμπορίου και μη κυβερνητικών εμπορικών σχεδίων εξασφάλισης της βιωσιμότητας», COM (2009) 215.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2010): Κοινωνικές Αγορές – Οδηγός για τη συνεκτίμηση κοινωνικών πτυχών στις Δημόσιες Συμβάσεις, ΓΔ Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων και Ισότητας Ευκαιριών και ΓΔ Εσωτερικής Αγοράς και Υπηρεσιών, Βρυξέλλες.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2011): «Πράσινη Βίβλος σχετικά με τον εκσυγχρονισμό της πολιτικής δημοσίων συμβάσεων της ΕΕ – Προς μια αποτελεσματικότερη ευρωπαϊκή αγορά δημοσίων συμβάσεων», COM (2011) 15/27.1.2011

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2011): Ανακοίνωση «Πρωτοβουλία για την Κοινωνική Επιχειρηματικότητα – Οικοδόμηση ενός οικοσυστήματος για

την προώθηση των κοινωνικών επιχειρήσεων στο επίκεντρο της κοινωνικής οικονομίας και της κοινωνικής καινοτομίας», COM (2011) 1278/25.10.2011

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2013): Κοινωνική Οικονομία και Κοινωνική Επιχειρηματικότητα, Οδηγός για την Κοινωνική Ευρώπη Νο. 4, Γενική Διεύθυνση Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων και Ένταξης, Βρυξέλλες.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2021): Ανακοίνωση «Κοινωνικές Αγορές - Οδηγός για τη συνεκτίμηση κοινωνικών παραμέτρων στις δημόσιες συμβάσεις (2η έκδοση)», COM(2021) 3573/26.5.2021, [DocsRoom - European Commission \(europa.eu\)](https://docsroom.europa.eu)

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2021): Ανακοίνωση «Οικοδόμηση μιας οικονομίας στην υπηρεσία των ανθρώπων: Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Οικονομία», COM(2021) 778/9.12.2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0778&from=EL>

Ιεραπετρίτης Δ. και Μαρίνη Φ. (2023): Καλές Πρακτικές Ευρωπαϊκών Δήμων για την ανάπτυξη τοπικών οικοσυστημάτων ΚΑΛΟ, Εγχειρίδιο του Έργου “Ανάπτυξη Οικοσυστήματος Κοινωνικής & Αλληλέγγυας Οικονομίας στη Δυτική Αθήνα – Διαδημοτικό Κοινωνικό Δίκτυο ΚΟΙΝΩΝΩ”, ΑΣΔΑ.

Λογαράς Δ. (2013): Εργασία – Απασχόληση και Αναπηρία, Συνδικαλιστική Εκπαίδευση Στελεχών Αναπηρικού Κινήματος/2 (Εγχειρίδιο), Εθνική Συνομοσπονδία Ατόμων με Αναπηρία, Αθήνα

Μαρίνη Φ. (2021): “Η ανάπτυξη του Ελληνικού οικοσυστήματος κοινωνικής επιχειρηματικότητας υπό το πρίσμα του ρυθμιστικού και επιχειρησιακού πλαισίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης”, σε Α. Πασσάς, Κ. Αρβανιτόπουλος και Μ. Κοππά (επ.), Ελλάδα - Ευρωπαϊκή Ένωση: Μία σχέση «μέσα από σαράντα κύματα» 1981-2021, Πεδίο, Αθήνα, σελ. 476 – 489.

Ράικος Δ. (2022): Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, 4^η Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη.

Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων (2023): Κ.Α.Ο. Έκθεση ετών 2021-2022 & “Επικαιροποιημένο Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Οικονομία με ενσωμάτωση δράσεων Κοινωνικής Καινοτομίας

και ευθυγράμμιση της Στρατηγικής με το Ευρωπαϊκό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Οικονομία”, Γενική Γραμματεία Ενίσχυσης Απασχόλησης - Διεύθυνση Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας, Αθήνα, <https://kalo.gov.gr/k-al-o-ekthesi-eton-2021-2022/>

Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων (2023): Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Οικονομία & την Κοινωνική Καινοτομία, Μάρτιος 2023.

Νομοθεσία

Οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26.2.2014 «σχετικά με τις Δημόσιες Προμήθειες και την κατάργηση της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ» (ΕΕΕΕ L 94/65/28.3.2014)

Οδηγία 2014/25/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26.2.2014 «σχετικά με τις προμήθειες φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και την κατάργηση της Οδηγίας 2004/17/ΕΚ» (ΕΕΕΕ L 94/28.3.2014)

Νόμος 4412/2016 «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)» (ΦΕΚ Α' 147/8.8.2016), όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει.

Νόμος 4430/2016 “Κοινωνική και Αλληλέγγυα Οικονομία και ανάπτυξη των φορέων της και άλλες διατάξεις” (ΦΕΚ Α' 205), όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει.