

Δημόσιες Συμβάσεις Καινοτομίας:

Νομικό και πολιτικό πλαίσιο για την επιτάχυνση της πράσινης και ψηφιακής μετάβασης της Ευρώπης - Μια ανάλυση του ενωσιακού και εθνικού πλαισίου, της σχέσης με τις κρατικές ενισχύσεις και των προοπτικών για την Ελλάδα

Κατερίνα Νικολαΐδου*

Περίληψη

Οι Δημόσιες Συμβάσεις Καινοτομίας (εφεξής: ΔΣΚ) συνιστούν ένα από τα πιο σύγχρονα και στρατηγικά εργαλεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την επίτευξη της πράσινης και ψηφιακής μετάβασης. Η διττή φύση τους -ως μηχανισμός κάλυψης δημοσίων αναγκών και ως καταλύτης τεχνολογικής ανάπτυξης- καθιστά τις ΔΣΚ θεμέλιο της νέας αναπτυξιακής πολιτικής της ΕΕ.

Η παρούσα μελέτη αναλύει το νομικό και θεσμικό πλαίσιο, εξετάζει το πολιτικό περιβάλλον, παρουσιάζει τη διασύνδεση των ΔΣΚ με το δίκαιο των κρατικών ενισχύσεων και αναδεικνύει τις προοπτικές εφαρμογής στην Ελλάδα.

I. Εισαγωγή

Οι Δημόσιες Συμβάσεις Καινοτομίας (Innovation Procurement) έχουν καταστεί κεντρικό εργαλείο πολιτικής για τη μετάβαση της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε ένα πιο πράσινο, ψηφιακό και ανθεκτικό οικονομικό μοντέλο.

Καθώς οι δημόσιες συμβάσεις αντιπροσωπεύουν περίπου 14% του ΑΕΠ της ΕΕ, η αγοραστική δύναμη του δημόσιου τομέα μπορεί να λειτουργήσει στρατηγικά, επιταχύνοντας την ανάπτυξη καινοτόμων λύσεων και ενισχύοντας την ανταγωνιστικότητα των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων¹.

Η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία (European Green Deal) και η Ψηφιακή Δεκαετία (Digital Decade 2030) αποτελούν τους δύο βασικούς πυλώνες που πλαισιώνουν τη χρήση των ΔΣΚ. Οι δημόσιες αρχές, λειτουργώντας ως “early adopters” νέων τεχνολογιών, συμβάλλουν καθοριστικά στη διάχυση της καινοτομίας και στη μείωση του ρίσκου εμπορικής αποτυχίας για τις επιχειρήσεις².

II. Θεσμικό και νομικό πλαίσιο

Το θεσμικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων στην ΕΕ θεμελιώνεται στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ, που επιτρέπουν τη στρατηγική ενσωμάτωση της καινοτομίας. Το άρθρο 31 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ επιτρέπει τη χρήση καινοτόμων διαδικασιών(συμπράξεις καινοτομίας) όταν δεν υπάρχουν έτοιμες λύσεις στην αγορά³.

Το άρθρο 67 της ίδιας Οδηγίας προβλέπει ότι η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά (MEAT- Most Economically Advantageous Tender) μπορεί να βασίζεται σε παράγοντες πέραν της τιμής, όπως το κόστος κύκλου ζωής, η περιβαλλοντική απόδοση και τα κοινωνικά οφέλη⁴.

* Υπ. Διδάκτωρ Νομικής Σχολής ΑΠΘ

¹. European Court of Auditors (2023), Special report 28/2023: Public procurement in the EU. Luxembourg: European Court of Auditors. Available at: <https://www.eca.europa.eu/en/publications/SR-2023-28>.

². European Commission, European Green Deal, COM(2019) 640 final.

³. Βλ. άρθρο 31 παρ. 6 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

⁴. Βλ. άρθρο 67 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, EAFIP, Guidance for Public Procurement of Innovation in Europe, 2023.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει αναπτύξει εργαλεία υποστήριξης όπως το EAFIP Toolkit, το Horizon Europe, και το Digital Europe Programme, τα οποία ενθαρρύνουν την εφαρμογή των PCP (Pre-Commercial Procurement-Προ-εμπορικές Συμβάσεις Καινοτομίας) και PPI (Public Procurement of Innovation- Δημόσιες Συμβάσεις Καινοτομίας)⁵.

Οι μηχανισμοί αυτοί διευκολύνουν τις δημόσιες αρχές στην προετοιμασία προκηρύξεων, την αξιολόγηση καινοτόμων λύσεων και την ορθή διαχείριση των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας.

Σε εθνικό επίπεδο, τα κράτη μέλη έχουν ενσωματώσει τις Οδηγίες στο εθνικό δίκαιο με διαφορετικούς βαθμούς εξειδίκευσης και υιοθέτησης πρακτικών ΔΣΚ.

III. Πολιτικό πλαίσιο της ΕΕ και διεθνείς τάσεις

Η Ευρωπαϊκή Ατζέντα Καινοτομίας (European Innovation Agenda, 2022) τοποθετεί τις ΔΣΚ στο επίκεντρο της βιομηχανικής στρατηγικής της ΕΕ. Η Ένωση επιδιώκει να μετασχηματίσει τη δημόσια αγορά σε εργαλείο πολιτικής καινοτομίας, ικανό να διαμορφώνει τη ζήτηση για τεχνολογίες καθαρής ενέργειας, ψηφιακές υποδομές και έξυπνες λύσεις βιωσιμότητας.

Τα ευρωπαϊκά προγράμματα Horizon Europe, Digital Europe και άλλα χρηματοδοτικά εργαλεία έχουν ειδικές γραμμές στήριξης για την ανάπτυξη λύσεων που μπορούν να προωθηθούν μέσω ΔΣΚ⁶.

Ο ΟΟΣΑ (OECD) αναγνωρίζει ότι οι ΔΣΚ λειτουργούν ως καταλύτης για τη μετάβαση σε «καινοτόμες δημόσιες διοικήσεις»⁷. Σύμφωνα με τις OECD Guidelines for Public Procurement of Innovation (2021), η ενσωμάτωση καινοτομίας στις δημόσιες συμβάσεις δεν συνιστά πολυτέλεια, αλλά επένδυση στην αποδοτικότητα και την ανθεκτικότητα του δημόσιου τομέα.

Παράλληλα, το Green Deal Industrial Plan (2023), σε συνδυασμό με τη Net-Zero Industry Act, θέτουν τις ΔΣΚ ως βασικό μοχλό για την ανάπτυξη τεχνολογιών μηδενικών εκπομπών (net-zero technologies), την παραγωγή καθαρής ενέργειας και την ενίσχυση της ευρωπαϊκής βιομηχανικής κυριαρχίας.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, χώρες όπως η Φινλανδία και η Ολλανδία έχουν ενσωματώσει τις ΔΣΚ στις εθνικές τους στρατηγικές καινοτομίας. Ειδικότερα, η Ολλανδία εφαρμόζει “Innovation Partnership Contracts”, συνδυάζοντας κριτήρια ποιότητας, βιωσιμότητας και κοινωνικού αντικτύπου⁸.

IV. Εννοιολογική προσέγγιση: PCP και PPI

Οι ΔΣΚ υλοποιούνται μέσω δύο διακριτών αλλά αλληλένδετων μηχανισμών:

α) Pre-Commercial Procurement (PCP- Προ-εμπορικές Συμβάσεις) – αφορά δραστηριότητες Έρευνας & Ανάπτυξης (R&D) χωρίς άμεση εμπορική εκμετάλλευση από το δημόσιο. Περιλαμβάνει φάσεις ανταγωνιστικής ανάπτυξης πρωτοτύπων, δοκιμών και πιλοτικής εφαρμογής.

⁵. European Commission (n.d.) EAFIP Toolkit: European Assistance for Innovation Procurement. Available at: <https://projects.research-and-innovation.ec.europa.eu/en/strategy/support-policy-making/shaping-eu-research-and-innovation-policy/new-european-innovation-agenda/innovation-procurement/eafip/eafip-toolkit>.

⁶. European Commission, The New European Innovation Agenda, 2022. Available at: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/support-policy-making/shaping-eu-research-and-innovation-policy/new-european-innovation-agenda_en.

⁷. OECD, Public Procurement for Innovation: Good Practices and Strategies, Paris, 2021.

⁸. M. ROSSI, Innovation and Public Procurement in the European Union: Legal and Policy Perspectives, PhD thesis, University of Turin, 2023. Available at: <https://iris.unito.it/retrieve/cd471b4e-4da3-4c5f-8bb3-f3ae68c0d6c4/Thesis%20PhD.pdf>.

β) Public Procurement of Innovation (PPI- Δημόσιες Συμβάσεις Καινοτομίας) – αφορά την προμήθεια καινοτόμων προϊόντων ή υπηρεσιών που βρίσκονται ήδη σε αρχικό στάδιο εμπορικής διάθεσης⁹. Οι PPI στοχεύουν στην αγορά λύσεων που έχουν ήδη φτάσει σε αρχικό στάδιο εμπορικής ανάπτυξης, με σκοπό την ευρύτερη διάχυσή τους στην αγορά.

Ο συνδυασμός PCP και PPI συμβάλλει στην αντιμετώπιση του λεγόμενου innovation gap, δηλαδή του χάσματος μεταξύ έρευνας και αγοράς. Επιτρέπει στις δημόσιες αρχές να λειτουργήσουν ως πελάτες-πρωτοπόροι (lead customers), προσφέροντας στους προμηθευτές την ευκαιρία να ωριμάσουν τις τεχνολογίες τους με μειωμένο ρίσκο.

Ενδεικτικά, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει χρηματοδοτήσει έργα PCP σε τομείς όπως η τεχνητή νοημοσύνη για δημόσιες υπηρεσίες, η κυβερνοασφάλεια και η ενεργειακή αποδοτικότητα δημοσίων κτιρίων¹⁰.

V. Η στρατηγική σημασία των ΔΣΚ

Οι ΔΣΚ δεν αποτελούν απλώς εργαλείο προμηθειών, αλλά μηχανισμό στρατηγικής διακυβέρνησης. Μέσω αυτών, το κράτος λειτουργεί ως συν-δημιουργός δημόσιας αξίας μαζί με πολίτες και επιχειρήσεις, προωθώντας την έννοια της Public Value Governance¹¹.

Η στρατηγική σημασία των ΔΣΚ εκτείνεται σε τρεις βασικούς άξονες:

1. Οικονομικός Άξονας – Ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας, υποστήριξη νεοφυών επιχειρήσεων, δημιουργία αγορών καινοτομίας.
2. Περιβαλλοντικός Άξονας – Προώθηση τεχνολογιών χαμηλών εκπομπών, ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και κυκλικής οικονομίας.
3. Κοινωνικός Άξονας – Βελτίωση ποιότητας ζωής, ενίσχυση κοινωνικής συνοχής και μείωση ανισοτήτων.

Επιπλέον, οι ΔΣΚ συνδέονται με την αρχή της δημόσιας αξίας (public value) και της ανθεκτικής διακυβέρνησης, καθώς δημιουργούν συστήματα που επιτρέπουν τη συνεχή προσαρμογή των πολιτικών στις ανάγκες των πολιτών¹².

VI. Προκλήσεις και εμπόδια στην εφαρμογή των ΔΣΚ

Παρά τη δυναμική τους, οι Δημόσιες Συμβάσεις Καινοτομίας εξακολουθούν να συναντούν σημαντικά εμπόδια κατά την πρακτική εφαρμογή τους: α. νομική αβεβαιότητα και έλλειψη ενιαίου ορισμού της καινοτομίας, β. κατακερματισμό πολιτικών μεταξύ κρατών μελών, γ. περιορισμένη διοικητική ικανότητα και τεχνογνωσία, και δ. έλλειψη κινήτρων στο δημόσιο για ανάληψη

⁹ M. ROLFSTAM, Public Procurement and Innovation: The Role of Institutions. Cheltenham and Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2013. Available at: https://www.researchgate.net/publication/259869062_Public_Procurement_and_Innovation_The_role_of_institutions.

¹⁰ European Commission (n.d.) Public Procurement of Innovative Solutions. Available at: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/support-policy-making/shaping-eu-research-and-innovation-policy/new-european-innovation-agenda/innovation-procurement/public-procurement-innovative-solutions_en.

¹¹ M. H. MOORE, Creating Public Value: The Core Idea of Strategic Management in Government. International Journal of Professional Business Review, 6(1), σ. 219, 2021. Available at: <https://www.hks.harvard.edu/publications/creating-public-value-core-idea-strategic-management-government>.

¹² J. M. BRYSON / B. C. CROSBY / L. L. BLOOMBERG, Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management, Public Administration Review, 2014. Available at: https://www.researchgate.net/publication/264675787_Public_Value_Governance_Moving_Beyond_Traditional_Public_Administration_and_the_New_Public_Management.

υπολογισμένου ρίσκου. Αυτά τα προβλήματα οδηγούν σε χαμηλή υιοθέτηση των ΔΣΚ και σε αποσπασματικές πρωτοβουλίες χωρίς ευρύτερη συστημική επίδραση.

Τα προβλήματα αυτά δεν είναι αποκλειστικά νομικής φύσης, αλλά συνδέονται με ζητήματα διοικητικής κουλτούρας, θεσμικής ωριμότητας και επάρκειας τεχνογνωσίας στις αναθέτουσες αρχές.

1. Νομική και θεσμική αβεβαιότητα

Η απουσία ενιαίου ευρωπαϊκού ορισμού της «καινοτομίας» στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων δημιουργεί ασάφειες και διαφοροποιήσεις μεταξύ κρατών μελών. Οι εθνικές αρχές, συχνά, ερμηνεύουν διαφορετικά την έννοια των «καινοτόμων λύσεων» και επιλέγουν παραδοσιακές διαδικασίες προμηθειών, φοβούμενες τον νομικό έλεγχο ή ενστάσεις¹³.

2. Περιορισμένη διοικητική ικανότητα

Πολλές αναθέτουσες αρχές δεν διαθέτουν επαρκή κατάρτιση για τον σχεδιασμό καινοτόμων διαγωνισμών. Η προετοιμασία μιας ΔΣΚ απαιτεί τεχνική γνώση, διατομεακή συνεργασία και δεξιότητες διαχείρισης κινδύνου. Η απουσία αυτών των δεξιοτήτων συχνά οδηγεί σε εσφαλμένες προδιαγραφές ή αποτυχημένες διαγωνιστικές διαδικασίες¹⁴.

3. Κίνητρα και πολιτική βούληση

Η επιτυχία των ΔΣΚ εξαρτάται από την πολιτική δέσμευση για υιοθέτηση καινοτόμων λύσεων. Σε πολλές χώρες, η έλλειψη κινήτρων για τις αναθέτουσες αρχές (οικονομικών, θεσμικών ή επαγγελματικών) περιορίζει τη διάδοση των ΔΣΚ.

Η μετάβαση προς τις ΔΣΚ προϋποθέτει ένα «οικοσύστημα εμπιστοσύνης» μεταξύ κράτους και αγοράς, όπου η αποτυχία θεωρείται μάθηση και όχι τιμωρητέο γεγονός.

VII. Οι δημόσιες συμβάσεις καινοτομίας υπό το πρίσμα του δικαίου των κρατικών ενισχύσεων

Μία από τις πιο κρίσιμες πτυχές των ΔΣΚ αφορά τη σχέση τους με το δίκαιο των κρατικών ενισχύσεων.

Η εφαρμογή των άρθρων 107 και 108 ΣΛΕΕ καθιστά αναγκαία την εξέταση κατά πόσον μια ΔΣΚ μπορεί να θεωρηθεί κρατική ενίσχυση υπέρ συγκεκριμένων επιχειρήσεων. Οι δημόσιες συμβάσεις καινοτομίας εντάσσονται στο ευρύτερο πλαίσιο των εργαλείων δημόσιας πολιτικής για την ενίσχυση της έρευνας και της τεχνολογικής ανάπτυξης, πλην όμως η εφαρμογή τους εγείρει κρίσιμα ζητήματα συμβατότητας με το δίκαιο των κρατικών ενισχύσεων. Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ, κάθε μέτρο που συνεπάγεται τη χορήγηση οικονομικού πλεονεκτήματος μέσω κρατικών πόρων και νοθεύει ή απειλεί να νοθεύσει τον ανταγωνισμό, επηρεάζοντας το ενδοενοσιακό εμπόριο, συνιστά κρατική ενίσχυση. Στο πλαίσιο αυτό, ο χαρακτηρισμός μιας δημόσιας σύμβασης καινοτομίας ως συμβατής με την εσωτερική αγορά εξαρτάται από την τήρηση των αρχών της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης και του ανταγωνισμού, καθώς και από την ορθή κατανομή κινδύνων και ωφελειών μεταξύ της αναθέτουσας αρχής και των οικονομικών φορέων. Ιδίως, η συμμόρφωση με τις κατευθυντήριες γραμμές της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τις κρατικές ενισχύσεις στον τομέα της έρευνας, ανάπτυξης και καινοτομίας, καθώς και η αξιοποίηση εργαλείων όπως οι προεμπορικές δημόσιες συμβάσεις (PCP), δύνανται να λειτουργήσουν ως μηχανισμοί αποφυγής της ύπαρξης κρατικής ενίσχυσης ή διασφάλισης της συμβατότητάς της με το ενωσιακό δίκαιο.

¹³. European Commission (n.d.) EAFIP Toolkit: European Assistance for Innovation Procurement. Available at: <https://projects.research-and-innovation.ec.europa.eu/en/strategy/support-policy-making/shaping-eu-research-and-innovation-policy/new-european-innovation-agenda/innovation-procurement/eafip/eafip-toolkit>.

¹⁴. European Commission (2021), Guidance on Innovation Procurement. Available at: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45975>.

1. Το τεστ *Altmark* και οι προϋποθέσεις μη ενίσχυσης

Η νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (υπόθεση *Altmark Trans*, C-280/00) καθόρισε τέσσερα σωρευτικά κριτήρια για τη μη ύπαρξη κρατικής ενίσχυσης. Εφόσον πληρούνται -και ιδίως όταν η ανάθεση γίνεται μέσω ανταγωνιστικής διαδικασίας που διασφαλίζει την πλέον συμφέρουσα προσφορά- η χρηματοδότηση θεωρείται σύμφωνη με την αγορά και δεν εμπίπτει στο άρθρο 107 παρ. 1 ΣΛΕΕ¹⁵.

2. Το πλαίσιο RDI (*Research, Development and Innovation Framework*, 2022)

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στο RDI Framework (2022/C 414/01), προβλέπει ειδικές εξαιρέσεις για έργα έρευνας και καινοτομίας που χρηματοδοτούνται από δημόσιους φορείς. Όταν οι ΔΣΚ στοχεύουν σε κοινό όφελος, περιλαμβάνουν διαφάνεια, ανταγωνισμό και δίκαιη κατανομή αποτελεσμάτων, τότε δεν θεωρούνται επιλεκτικές ενισχύσεις¹⁶.

3. Η διάκριση μεταξύ PCP και PPI ως μηχανισμός συμμόρφωσης

Οι PCP θεωρούνται εκτός του πεδίου των κρατικών ενισχύσεων, καθώς αφορούν προ-εμπορικά στάδια (R&D χωρίς αγορά προϊόντος).

Οι PPI, αντίθετα, ενδέχεται να ενέχουν στοιχεία ενίσχυσης αν το κράτος αγοράζει προϊόν σε τιμή υψηλότερη της αγοραίας.

Για τον λόγο αυτό, η ΕΕ ενθαρρύνει σαφή κατανομή IPR (δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας) και επαρκή διαφάνεια κατά τις φάσεις διαγωνισμού¹⁷.

VIII. Συστάσεις πολιτικής και μελέτη περίπτωσης

1. Συστάσεις πολιτικής

Προκειμένου να απελευθερωθεί το πλήρες δυναμικό των ΔΣΚ, προτείνονται τα εξής μέτρα:

1. Εναρμόνιση Ορισμών και Κατευθύνσεων – Θεσμοθέτηση ενιαίου ορισμού «καινοτομίας» στις δημόσιες συμβάσεις, έκδοση δεσμευτικών ευρωπαϊκών οδηγιών για PCP και PPI, σαφείς κανόνες και οδηγίες περί IPR (Πνευματική Ιδιοκτησία)
2. Ανάπτυξη Ικανοτήτων – Ίδρυση Ευρωπαϊκού Κέντρου ΔΣΚ για κατάρτιση στελεχών, νομική και τεχνική υποστήριξη προς τις αναθέτουσες αρχές, ανταλλαγή καλών πρακτικών.
3. Οικονομικά Κίνητρα – Δημιουργία ειδικών χρηματοδοτικών γραμμών μέσω Horizon Europe και μηχανισμών συνοχής καθώς και θέσπιση του σήματος *Seal of Excellence* για έργα υψηλής ποιότητας που δεν χρηματοδοτούνται από την ΕΕ.
4. Συμμετοχή της Αγοράς – Υποχρεωτικές προσυμβατικές διαβουλεύσεις για μεγάλες συμβάσεις και έμφαση σε κριτήρια απόδοσης/αποτελεσμάτων αντί για αυστηρές τεχνικές προδιαγραφές.
5. Προώθηση Διασυνοριακών PCP/PPI – Ενίσχυση κοινοπραξιών μεταξύ κρατών μελών για κοινές προμήθειες καινοτομίας, με νομική και επιχειρησιακή υποστήριξη από την ΕΕ.

¹⁵. ΔΕΚ C-280/00, *Altmark Trans GmbH και Regierungspräsidium Magdeburg*, 24.07.2003, ECLI:EU:C:2003:415.

¹⁶. European Commission, Framework for State Aid for Research, Development and Innovation, 2022/C 414/01.

¹⁷. European Commission (2021), Guidance on Innovation Procurement. Available at: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45975>.

6. Ρύθμιση IPR και Δίκαιη Αδειοδότηση – Κατευθυντήριες γραμμές για την κατανομή δικαιωμάτων και την αδειοδότηση των αποτελεσμάτων PCP/PPI, ίδρυση γραφείου υποστήριξης IPR και καθορισμός τυποποιημένων κανόνων για την κατανομή δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας.
7. Σύστημα Παρακολούθησης και Δεικτών – Δημιουργία Ευρωπαϊκού *Dashboard* για την αξιολόγηση κοινωνικών, περιβαλλοντικών και οικονομικών αποτελεσμάτων.
8. Ανταλλαγή Γνώσης – Επέκταση και αναβάθμιση του Ευρωπαϊκού Δικτύου Καινοτόμων Προμηθειών (EAFIP) για βέλτιστες πρακτικές και φόρουμ μάθησης.

2. Μελέτη περίπτωσης: νοσοκομείο Niguarda (Ιταλία)

Η προεμπορική δημόσια σύμβαση (Pre-Commercial Procurement – PCP) που υλοποιήθηκε από το νοσοκομείο Niguarda, σε συνεργασία με την Περιφέρεια Λομβαρδίας και τον κεντρικό φορέα προμηθειών ARCA, συνιστά χαρακτηριστικό παράδειγμα ορθής εφαρμογής του ενωσιακού πλαισίου για τις δημόσιες συμβάσεις καινοτομίας. Το αντικείμενο της PCP αφορούσε την ανάπτυξη μιας καινοτόμου, αυτοματοποιημένης συσκευής μεταφοράς νοσοκομειακών κλινών, με στόχο την αντιμετώπιση τόσο λειτουργικών όσο και ζητημάτων υγείας και ασφάλειας του προσωπικού. Η διαδικασία σχεδιάστηκε και υλοποιήθηκε σε διακριτές και διαδοχικές φάσεις, σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, περιλαμβάνοντας την προκήρυξη της πρόσκλησης, την ανταγωνιστική επιλογή προμηθευτών, την ανάπτυξη και αξιολόγηση πρωτοτύπων, την πιλοτική δοκιμή σε πραγματικές συνθήκες και την τελική αξιολόγηση των αποτελεσμάτων.

Ιδιαίτερη σημασία παρουσιάζει η σταδιακή μείωση του αριθμού των συμμετεχόντων, καθώς από έξι (6) αρχικούς οικονομικούς φορείς, τέσσερις (4) προχώρησαν στη φάση ανάπτυξης πρωτοτύπων, ενώ δύο (2) ολοκλήρωσαν επιτυχώς τη δοκιμή των λύσεων σε πραγματικό νοσοκομειακό περιβάλλον. Η φάση αυτή επέτρεψε στην αναθέτουσα αρχή να αξιολογήσει ανταγωνιστικά εναλλακτικές τεχνολογικές προσεγγίσεις, χωρίς δέσμευση αποκλειστικής εκμετάλλευσης ή μελλοντικής προμήθειας, στοιχείο κρίσιμο για τη διασφάλιση της συμβατότητας της PCP με το δίκαιο των κρατικών ενισχύσεων.

Τα αποτελέσματα της διαδικασίας ήταν πολλαπλά και μετρήσιμα: καταγράφηκε μείωση του συνολικού κόστους κατά περίπου 40%, περιορισμός των εργατικών ατυχημάτων που σχετίζονται με τη χειροκίνητη μεταφορά κλινών, καθώς και ενίσχυση της συμμετοχής μικρομεσαίων επιχειρήσεων σε μια αγορά που παραδοσιακά χαρακτηρίζεται από υψηλά εμπόδια εισόδου. Παράλληλα, η PCP κατέστησε δυνατή την αξιολόγηση των λύσεων με βάση το κόστος κύκλου ζωής (life-cycle costing), ενσωματώνοντας κριτήρια βιωσιμότητας και μακροπρόθεσμης αποδοτικότητας στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Υπό το πρίσμα αυτό, η συγκεκριμένη PCP αναδεικνύει τον τρόπο με τον οποίο οι προεμπορικές δημόσιες συμβάσεις μπορούν να λειτουργήσουν ως αποτελεσματικό εργαλείο προαγωγής της καινοτομίας στον δημόσιο τομέα, χωρίς να παραβιάζουν τις θεμελιώδεις αρχές του ενωσιακού δικαίου περί ανταγωνισμού και κρατικών ενισχύσεων, εφόσον διασφαλίζεται η διαφάνεια, η ανταγωνιστική διαδικασία και η ισόρροπη κατανομή κινδύνων και ωφελειών μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα¹⁸.

IX. Προοπτικές για την Ελλάδα

Η Ελλάδα διαθέτει όλα τα απαραίτητα συστατικά για να μετατρέψει τις Δημόσιες Συμβάσεις Καινοτομίας σε μοχλό βιώσιμης ανάπτυξης και μετασχηματισμού του δημόσιου τομέα- δίκτυο AEI,

¹⁸. EAFIP, Niguarda PCP Case Study, 2022.

δυναμικό οικοσύστημα ΜΜΕ και πρόσβαση σε ευρωπαϊκά προγράμματα. Ωστόσο, η πρόοδος παραμένει ασυνεχής και ασύνδετη μεταξύ διαφορετικών επιπέδων διοίκησης

Προτείνεται: Σύνταξη εθνικής στρατηγικής ΔΣΚ, πιλοτικά έργα σε τομείς όπως η Υγεία και Μεταφορές, δημιουργία εθνικού κόμβου υποστήριξης ΔΣΚ, εκπαίδευση προσωπικού και ενσωμάτωση κριτηρίων κόστους κύκλου ζωής στις αξιολογήσεις.

1. Θεσμική υποδομή και διοικητικές προκλήσεις

Η εφαρμογή των ΔΣΚ στην Ελλάδα συναντά εμπόδια που αφορούν κυρίως:

- την έλλειψη σαφούς στρατηγικής και συντονισμού μεταξύ των υπουργείων,
- την περιορισμένη διοικητική ικανότητα μικρότερων αναθετουσών αρχών,
- και την απουσία εξειδικευμένων καθοδηγητικών εγγράφων και υποστηρικτικών δομών.

Η Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων έχει ήδη διατυπώσει εισηγήσεις για την προώθηση «καινοτόμων προμηθειών», ωστόσο η εφαρμογή τους παραμένει αποσπασματική.

Το ΕΣΗΔΗΣ (Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων) θα μπορούσε να εξελιχθεί σε κεντρική πλατφόρμα διαφάνειας και τεκμηρίωσης ΔΣΚ, προσφέροντας στατιστικά στοιχεία και εργαλεία αξιολόγησης.

2. Χρηματοδοτικά εργαλεία και ευρωπαϊκές συνδέσεις

Η αξιοποίηση των πόρων του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (RRF) και των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων (ΕΣΠΑ 2021–2027) δημιουργεί νέα ευκαιρία. Επιπλέον, το πρόγραμμα Horizon Europe παρέχει δυνατότητες συγχρηματοδότησης για πιλοτικά έργα PCP και PPI, καθώς και τεχνική υποστήριξη για τη σύσταση διακρατικών κοινοπραξιών¹⁹.

3. Προτεινόμενη εθνική στρατηγική για ΔΣΚ

Για να καταστεί η Ελλάδα ηγέτιδα στην εφαρμογή καινοτόμων δημοσίων συμβάσεων, προτείνεται η υιοθέτηση Εθνικής Στρατηγικής για ΔΣΚ, βασισμένης σε τρεις πυλώνες:

1. Θεσμικός Πυλώνας: Θέσπιση νομικού πλαισίου που ενσωματώνει τα εργαλεία PCP και PPI.
2. Πολιτικός Πυλώνας: Δημιουργία Διυπουργικής Ομάδας Καινοτόμων Προμηθειών για τον συντονισμό δράσεων.
3. Οικονομικός Πυλώνας: Δημιουργία Εθνικού Κέντρου ΔΣΚ με χρηματοδότηση από το RRF και το Horizon Europe.

Η υλοποίηση τέτοιας στρατηγικής θα επιτρέψει τη σύνδεση του ελληνικού ερευνητικού οικοσυστήματος με τις ανάγκες της δημόσιας διοίκησης, προωθώντας λύσεις υψηλής τεχνολογικής προστιθέμενης αξίας.

X. Συμπεράσματα

Οι Δημόσιες Συμβάσεις Καινοτομίας αποτελούν θεμελιώδες εργαλείο για τη μετάβαση της Ευρώπης και της Ελλάδας σε ένα βιώσιμο και ανταγωνιστικό μέλλον. Η αποτελεσματική αξιοποίησή τους απαιτεί:

- θεσμική σαφήνεια και νομική ασφάλεια,

¹⁹. European Commission, Recovery and Resilience Plan – Greece, Brussels, 2022.

- ανάπτυξη ικανοτήτων και τεχνικής επάρκειας,
- διασύνδεση πολιτικής και διοίκησης,
- και σταθερή επένδυση σε συνεργασίες δημόσιου-ιδιωτικού τομέα.

Οι ΔΣΚ δεν είναι μια θεωρητική προσέγγιση, αλλά μια πρακτική μορφή σύγχρονης διακυβέρνησης. Η ευρωπαϊκή εμπειρία δείχνει ότι, όταν σχεδιάζονται με νομική ακρίβεια και διοικητική ωριμότητα, μπορούν να παράξουν πολλαπλασιαστικά οφέλη: νέες θέσεις εργασίας, αύξηση της αποδοτικότητας του δημόσιου τομέα, προστασία του περιβάλλοντος και ενίσχυση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς το κράτος.

Η Ελλάδα, αξιοποιώντας τον αυξανόμενο δυναμισμό της ερευνητικής και ακαδημαϊκής της κοινότητας, καθώς και τη συστηματική συμμετοχή της σε ευρωπαϊκά χρηματοδοτικά προγράμματα, διαθέτει τις αναγκαίες θεσμικές, επιστημονικές και οικονομικές προϋποθέσεις για να αναδειχθεί σε πρότυπο εφαρμογής των δημοσίων συμβάσεων καινοτομίας (ΔΣΚ) στον χώρο της Νότιας Ευρώπης. Η ύπαρξη ερευνητικών κέντρων υψηλού επιπέδου, η εμπειρία των ελληνικών φορέων σε έργα έρευνας και ανάπτυξης στο πλαίσιο προγραμμάτων όπως το Horizon Europe, καθώς και η πρόσβαση σε συμπληρωματικά χρηματοδοτικά εργαλεία, όπως το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας και τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία, δημιουργούν ένα ευνοϊκό περιβάλλον για την υιοθέτηση και κλιμάκωση καινοτόμων προμηθειών.

Παράλληλα, η σταδιακή εναρμόνιση του εθνικού δικαίου δημοσίων συμβάσεων με το ενωσιακό κεκτημένο, σε συνδυασμό με τη δυνατότητα αξιοποίησης εργαλείων όπως οι προεμπορικές δημόσιες συμβάσεις (PCP) και οι δημόσιες συμβάσεις καινοτόμων λύσεων (PPI), επιτρέπει στη δημόσια διοίκηση να λειτουργήσει ως «έξυπνος αγοραστής» και καταλύτης καινοτομίας. Υπό την προϋπόθεση της ενίσχυσης της διοικητικής ικανότητας των αναθετουσών αρχών, της παροχής εξειδικευμένης νομικής και τεχνικής υποστήριξης και της διασφάλισης της συμβατότητας με το δίκαιο των κρατικών ενισχύσεων, η Ελλάδα δύναται να μετατρέψει τις ΔΣΚ σε βασικό εργαλείο άσκησης αναπτυξιακής πολιτικής.

Στο πλαίσιο αυτό, η στρατηγική αξιοποίηση των δημοσίων συμβάσεων καινοτομίας μπορεί να συμβάλει όχι μόνο στην αναβάθμιση των δημοσίων υπηρεσιών και στη βελτίωση της αποδοτικότητας του κράτους, αλλά και στη δημιουργία νέων αγορών για καινοτόμες επιχειρήσεις, ιδίως μικρομεσαίες, ενισχύοντας τη διεθνή ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας. Ως εκ τούτου, η Ελλάδα έχει τη δυνατότητα να λειτουργήσει ως πιλοτικό παράδειγμα καλής πρακτικής για χώρες με παρόμοια διοικητικά και αναπτυξιακά χαρακτηριστικά στη Νότια Ευρώπη.