

**6^ο Διεθνές Συνέδριο ΣΕΚΠΥ
«Εξοπλισμοί – Συνεργασία – Οικονομία»**

**Δευτέρα 6 Οκτωβρίου 2008
Ξενοδοχείο Astir Palace, Βουλιαγμένη Αθήνα**

«Εισαγωγή στην νομοθεσία που διέπει τις προμήθειες αμυντικού υλικού στην Ελλάδα»

Αλέξανδρος Λυκουρέζος

Στη σύντομη ομιλία μου, σκοπεύω να αναφερθώ σε ορισμένα μόνο βασικά νομικά ζητήματα που θέτει ο νόμος 3433/2006 περί προμηθειών αμυντικού υλικού των Ενόπλων Δυνάμεων έτσι όπως τροποποιήθηκε και ισχύει.

Κύριος άξονας του νόμου αυτού, είναι η καθιέρωση ενός νομοθετικού πλαισίου που ρυθμίζει αποκλειστικά την προμήθεια αμυντικού υλικού που προορίζεται για στρατιωτικούς σκοπούς, αφήνοντας εκτός ρυθμιστικού πλαισίου την προμήθεια του λοιπού μη εξοπλιστικού υλικού των Ενόπλων Δυνάμεων. Οι προμήθειες μη εξοπλιστικού υλικού ρυθμίζονται από τις διατάξεις του νόμου περί Προμηθειών του Δημοσίου.

Το νομοθετικό αυτό πλαίσιο σκοπό έχει, και εν πολλοίς τον επιτυγχάνει, να δημιουργήσει μια νέα αγορά στις προμήθειες εξοπλιστικών προγραμμάτων, προσφέροντας ένα ολοκληρωμένο και εύχρηστο εργαλείο για τους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς, διασφαλίζοντας συγχρόνως την προστασία του δημοσίου συμφέροντος.

Αναφερόμαστε λοιπόν στην δημιουργία μιας «Αγοράς», ιδιαίτερης και εξειδικευμένης τόσο από επιχειρηματικής όσο και από νομικής σκοπιάς.

Από επιχειρηματικής σκοπιάς, η ιδιαιτερότητά της απορρέει από το γεγονός, ότι οι νομοθετικές ρυθμίσεις θα πρέπει αφενός να καλύπτουν τις σύγχρονες απαιτήσεις του επιχειρηματικού κόσμου που δραστηριοποιείται στον τομέα της προμήθειας αμυντικού υλικού και αφετέρου να διασφαλίσει τον ιδιαίτερα ευαίσθητο τομέα της Εθνικής Ασφάλειας. Δεν θα πρέπει να ξεχνάμε ότι το

τελικό προϊόν στις περιπτώσεις της προμήθειας αμυντικού υλικού είναι πάντα η Εθνική Άμυνα της Χώρας.

Βασική επιδίωξη της «Αγοράς» αυτής, θα πρέπει να είναι η διασφάλιση των καλύτερων δυνατών συνθηκών για την διενέργεια Διεθνών Διαγωνισμών μέσα στα πλαίσια ενός υγιούς ανταγωνισμού, η μείωση των τιμών και η επίτευξη της καλύτερης δυνατής σχέσεως κόστους-οφέλους.

Από νομικής σκοπιάς, είναι γνωστό ότι οι διατάξεις περί προμηθειών αμυντικού υλικού δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των αρχών του κοινοτικού δικαίου του ανταγωνισμού, εφόσον χαρακτηρίζονται ως μέτρα «αναγκαία για την προστασία ουσιωδών συμφερόντων της ασφάλειας του Κράτους» σύμφωνα με το άρθρο 296 της Συνθήκης ΕΕ.

Υπό το πρίσμα αυτό, οι προμήθειες αμυντικού υλικού εξαιρούνται από το πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων προμηθειών έτσι όπως αυτό διαγράφεται τόσο στην Κοινοτική νομοθεσία (Οδηγία 2004/18) όσο και στην εθνική νομοθεσία.

Προς όφελος, όμως, όλων των εμπλεκόμενων, η βασική διαφορά του νέου αυτού νομοθετικού πλαισίου με ό,τι ίσχυε στο παρελθόν, είναι ότι υπάρχει σαφής πρόθεση εναρμονίσεως με τις αρχές του κοινοτικού δικαίου που διέπουν τις εν γένει δημόσιες συμβάσεις προμηθειών.

Η νέα νομοθεσία είναι προσαρμοσμένη στα διεθνή πρότυπα και εγγυάται την απόκτηση αμυντικού υλικού με συνθήκες διαφάνειας, διασφαλίζοντας την αρχή της δημοσιότητας, του ελεύθερου και ανόθευτου ανταγωνισμού, των ίσων ευκαιριών σε όλους τους ενδιαφερόμενους καθώς και την αρχή της αποτελεσματικότητας.

Έτσι, καταργούνται οι διαδικασίες απευθείας αναθέσεως καθώς και η δυνατότητα που είχε ο Υπουργός Εθνικής Άμυνας να αποφασίζει και να ρυθμίζει κατά την αποκλειστική του κρίση άλλο προσφορότερο τρόπο πραγματοποιήσεως της αναθέσεως. Επιπλέον οι βασικοί τρόποι διαγωνισμού από έντεκα περιορίζονται σε δύο.

Οι συμβάσεις προμηθειών αμυντικού υλικού συνάπτονται είτε με την διαδικασία ανοικτού διαγωνισμού (η οποία θα εφαρμόζεται κατά κανόνα) είτε σε διακρατικό-διασυμμαχικό επίπεδο.

Έτσι επιτυγχάνεται η παροχή ίσων ευκαιριών σε όλους τους υποψηφίους, η ανοιχτή πρόσβαση σε υπηκόους άλλων κρατών εφόσον οι προκηρύξεις τυγχάνουν της ευρύτερης δυνατής δημοσιότητας και ο καθορισμός δεσμευτικών κριτηρίων αναθέσεως χωρίς στοιχεία διακριτικής μεταχειρίσεως.

Ωστόσο, προβλέπεται ως εξαιρετική διαδικασία και η έγγραφη προσφορά και διαπραγμάτευση σε συγκεκριμένες περιπτώσεις. Βεβαίως κάποιος θα μπορούσε να υποστηρίξει ότι η διαδικασία της διαπραγματεύσεως δεν απέχει και πολύ από την διαδικασία της απευθείας αναθέσεως που προβλεπόταν με το προηγούμενο νομοθετικό πλαίσιο.

Κατά την άποψη μου, οι διαφορές είναι μεγάλες, διότι η διαδικασία διαπραγματεύσεως δεν απαλλάσσει την Αναθέτουσα Αρχή από την υποχρέωση να τηρήσει τους κανόνες της χρηστής διοικήσεως, να διασφαλίσει την μέγιστη διαφάνεια, αποφεύγοντας τις περιπτώσεις καταχρηστικής εφαρμογής της.

Μείζονα εγγύηση διαφάνειας αποτελεί και ο υποχρεωτικός έλεγχος των σχεδίων συμβάσεων προμηθειών από το Ελεγκτικό Συνέδριο εφόσον χαρακτηρίζονται ως «συμβάσεις μεγάλης οικονομικής αξίας».

Επιπλέον, ο νόμος εισάγει διατάξεις περί της νομικής προστασίας των υποψηφίων κατά το πρότυπο του Κανονισμού Προμηθειών του Δημοσίου.

Δίνεται η δυνατότητα αμφισβητήσεως εκ μέρους του Υποψηφίου, με διοικητικές προσφυγές, κατά της προκηρύξεως του Διαγωνισμού, της συμμετοχής προμηθευτή και της νομιμότητας της διενέργειας του Διαγωνισμού.

Οι προσφυγές αυτές επιτρέπουν τον έλεγχο μόνο της νομιμότητας της προσβαλλόμενης πράξεως.

Σε κάθε περίπτωση οι βαθμοί ελέγχου των διοικητικών προσφυγών καθώς και η γνωμοδοτική αρμοδιότητα της Κεντρικής Γνωμοδοτικής Επιτροπής Προμηθειών, αντισταθμίζουν, κατά κάποιο τρόπο, την αδυναμία παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας κατά τους όρους του Ν. 2522/1997 και της σχετικής κοινοτικής οδηγίας, εφόσον, όπως προείπα, οι συμβάσεις προμήθειας αμυντικού υλικού δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των κοινοτικών διατάξεων.

Περαιτέρω, ένα σημαντικό στοιχείο του νόμου αυτού, είναι ο σημαντικός ρόλος που καλούνται να διαδραματίσουν οι ειδικοί στους αμυντικούς εξοπλισμούς. Η πολύ δύσκολη και ιδιαίτερα απαιτητική διαδικασία καθορισμού των αναγκών των Ενόπλων Δυνάμεων σε αμυντικό υλικό θα διενεργείται πια από συγκεκριμένους φορείς, όπως είναι π.χ. η Γενική Διεύθυνση Εξοπλισμών και Επενδύσεων.

Με αυτό τον τρόπο διασφαλίζεται ότι η σύναψη και η εκτέλεση των συμβάσεων θα αποφέρει αποτελέσματα και ότι θα καλυφθούν οι πραγματικές ανάγκες των Ενόπλων Δυνάμεων.

Ένα σημαντικό βήμα προς την εδραίωση κλίματος διαφάνειας στο χώρο των προμηθειών, θεωρώ ότι αποτελεί και η πρόσφατα εκδοθείσα Υπουργική Απόφαση, η οποία καθορίζει του Γενικούς και Ειδικούς Όρους Προμηθειών Αμυντικού Υλικού. Η πολυσέλιδη αυτή Υπουργική Απόφαση καθορίζει με τρόπο λεπτομερή και σαφή όλα τα στάδια που ακολουθούν την σύναψη μιας σύμβασης προμήθειας αμυντικού υλικού χωρίς να αφήνει χώρο σε αμφισβητήσεις, στρεβλώσεις και καταχρηστικές συμπεριφορές εκ μέρους των εμπλεκόμενων μερών.

Βρισκόμαστε μπροστά σε ένα καινούργιο, σύγχρονο νομοθετικό πλαίσιο και συνεπώς σε μια καινούργια σύγχρονη αγορά. Δεν είναι τυχαίο ότι ο νόμος ενσωματώνει όρους και πρακτικές που εφαρμόζονται στο διεθνές εμπόριο και στις ασφαλίσσεις (όπως τους Διεθνούς Εμπορικούς Όρους – INCOTERMS και την ασφάλιση των υλικών).

Επιπρόσθετα, ο νόμος δίνει μεγάλη προσοχή στην ενδυνάμωση της εγχώριας βιομηχανίας αμυντικού υλικού.

Η Εγχώρια Βιομηχανική Συμμετοχή και η Ελληνική Προστιθέμενη Αξία είναι πολύ σημαντικά στοιχεία αλλά δύσκολα προσμετρούνται στην πράξη. Σε κάθε περίπτωση ο δείκτης Ελληνικής Προστιθέμενης Αξίας σε ποσοστό μεγαλύτερο ή ίσο του 35% φαίνεται ικανοποιητικός. Με αυτό τον τρόπο δίνεται κίνητρο στους συμμετέχοντες να προσφέρουν μεγάλης αξίας έργο στην εγχώρια βιομηχανία με ενεργή και ουσιαστική συμμετοχή της.

Ως προς τα αντισταθμιστικά οφέλη τώρα, ο νέος νόμος δείχνει σαφή προτίμηση ως προς την διατήρησή τους. Σύμφωνα δε με την σχετική Υπουργική Απόφαση, μεταξύ άλλων, το 40% αυτών δίνεται σε προγράμματα παραγωγής προϊόντων της εγχώριας αμυντικής βιομηχανίας.

Το νέο νομοθετικό πλαίσιο αποτελεί εκσυγχρονισμό της αγοράς προμηθειών αμυντικού υλικού για διάφορους λόγους. Θα αναφέρω δύο παραδείγματα, που κατά την άποψή μου είναι πολύ σημαντικά:

Το άρθρο 43 προβλέπει την δυνατότητα εκχωρήσεως απαιτήσεων του προμηθευτή σε αναγνωρισμένες τράπεζες του εσωτερικού ή του εξωτερικού με σκοπό την χρηματοδότηση της προμήθειας. Αυτή η δυνατότητα προσομοιάζει με τον όρο της υποκαταστάσεως (Step – in) που χρησιμοποιείται ευρέως στην ιδιωτική χρηματοδότηση. Η ίδια διάταξη προβλέπει την δυνατότητα συμψηφισμού απαιτήσεων και υποχρεώσεων μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου, του προμηθευτή και των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων.

Το άρθρο 68 δίνει την δυνατότητα χρηματοδοτήσεως της προμήθειας με όποιο χρηματοοικονομικό εργαλείο κρίνεται πρόσφορο εφόσον είναι εναρμονισμένο με την κείμενη νομοθεσία. Με κοινές αποφάσεις του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών και Εθνικής Άμυνας **μπορεί να προβλεφθεί και η χρήση χρηματοοικονομικών παραγώγων όπως συμφωνίες ανταλλαγής νομίσματος, επιτοκίου και δικαιωμάτων (τα γνωστά swaps).**

Οι διατάξεις αυτές αποτελούν πραγματική τομή σε ότι μέχρι τώρα ίσχυε στις προμήθειες αμυντικού υλικού.

Δεν υπάρχει καμία αμφιβολία ότι ο νέος νόμος δίνει τεράστιες προοπτικές στην ανάπτυξη της συγκεκριμένης αγοράς με όρους εναρμονισμένους με τις σύγχρονες επιχειρηματικές πρακτικές.

Η πράξη έχει αποδείξει ότι η αγορά προμηθειών αμυντικού υλικού είναι μια αγορά άμεσα χρηματοδοτήσιμη. Περισσότερες προσπάθειες πρέπει να γίνουν προς την κατεύθυνση αυτή.

Επίσης, οι συμβάσεις θα πρέπει να είναι λεπτομερείς, όχι μόνο ως προς τους όρους που αφορούν στα παραδοτέα προϊόντα αλλά και ως προς τους μηχανισμούς πληρωμών των δικαιούχων, προμηθευτών και χρηματοδοτών.

Κανένας νόμος δεν διεκδικεί την τελειότητα και το νέο νομοθετικό πλαίσιο περί προμηθειών αμυντικού υλικού βρίσκεται στο πρώτο στάδιο της εφαρμογής του. Έχουν εντοπισθεί αδυναμίες, άλλες θα φανούν στην πράξη, και θα πρέπει σύντομα ν' αντιμετωπισθούν με τις απαραίτητες πρωτοβουλίες.

Σημαντικό όμως είναι ότι βρισκόμαστε μπροστά σε μια προφανή αλλαγή νοοτροπίας έχοντας κάνει σημαντικά βήματα για την εδραίωση της διαφάνειας και το άνοιγμα των αγορών με όρους ισότιμους για όλους τους ενδιαφερόμενους.

Τέλος, είμαι υποχρεωμένος να κάνω μια επισήμανση ελπίζοντας ότι θα φθάσει στους αποδέκτες της. Η αλλαγή νοοτροπίας, που είναι, μεταξύ άλλων, βασικός στόχος του νέου νομοθετικού πλαισίου, θα πρέπει να αποτυπωθεί και στην συμπεριφορά των υπεύθυνων φορέων, για να προωθηθούν και υλοποιηθούν με ταχείς, ουσιαστικούς και αποτελεσματικούς ρυθμούς οι αναγκαίες, και ήδη πολύ καθυστερημένες προμήθειες και παραλαβές του εξοπλιστικού υλικού των Ενόπλων Δυνάμεων.