



Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης

DOCUMENT CODE

Για επίσημη χρήση

Κατευθυντήριες γραμμές για την ανάλυση αναγκών

Στο πλαίσιο του χρηματοδοτούμενου από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή έργου "Ενίσχυση της διαφάνειας και της ακεραιότητας στο σύστημα δημόσιων συμβάσεων μέσω ενός ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης κινδύνων", ο ΟΟΣΑ ανέπτυξε ένα πλαίσιο διαχείρισης κινδύνων για τις δημόσιες συμβάσεις. Για να διασφαλιστεί η επιτυχής εφαρμογή του και με βάση τις ανάγκες των ελληνικών αναθετουσών αρχών, ο ΟΟΣΑ έχει αναπτύξει μια σειρά εργαλείων, συμπεριλαμβανομένων των παρόντων κατευθυντήριων γραμμών για την ανάλυση αναγκών.

Simon Cox simon.cox@oecd.org

Kenza Khachani (kenza.khachani@oecd.org)

ΚΑΤΕΥΘΥΝΤΗΡΙΕΣ ΓΡΑΜΜΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΩΝ ΑΝΑΓΚΩΝ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στο πλαίσιο του χρηματοδοτούμενου από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή έργου *"Ενίσχυση της διαφάνειας και της ακεραιότητας στο σύστημα δημόσιων συμβάσεων μέσω ενός ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης κινδύνων"*, ο ΟΟΣΑ προσαρμοσε τη γενική πολιτική και το πλαίσιο διαχείρισης κινδύνων που προβλέπονται στο νόμο 5013/2023, στις δημόσιες συμβάσεις. Για την επιτυχή εφαρμογή του και με βάση τις ανάγκες των ελληνικών αναθετουσών αρχών, ο ΟΟΣΑ ανέπτυξε τρία εργαλεία:

- Σύντομο ενημερωτικό σημείωμα σχετικά με τις παραβιάσεις ακεραιότητας
- Κατευθυντήριες γραμμές για την ανάλυση αναγκών
- Κατευθυντήριες γραμμές για την ανάλυση αγοράς

Το στάδιο της προδημοπράτησης ή του σχεδιασμού μιας διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης περιλαμβάνει την αξιολόγηση των αναγκών των αναθετουσών αρχών. Η ανάλυση των αναγκών είναι ένα κρίσιμο βήμα στη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων, το οποίο επικεντρώνεται στον εντοπισμό και τον καθορισμό των απαιτήσεων της αναθέτουσας αρχής και διασφαλίζει ότι η διαδικασία σύναψης συμβάσεων ευθυγραμμίζεται με τις πραγματικές ανάγκες και τους στρατηγικούς της στόχους.

Όσον αφορά την ακεραιότητα, η ανάλυση αναγκών συμβάλλει στον σαφή και ακριβή καθορισμό των απαιτήσεων, αποτρέποντας ασαφή ή στοχευμένα κριτήρια που μπορεί να οδηγήσουν σε συγκρούσεις συμφερόντων και διαφθορά. Προωθεί τη διαφάνεια και τη λογοδοσία, ευθυγραμμίζοντας τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων με τις πραγματικές ανάγκες, μετριάζοντας τους κινδύνους και ενισχύοντας την τεκμηριωμένη λήψη αποφάσεων, μειώνοντας έτσι τις ευκαιρίες για παραβιάσεις ακεραιότητας, όπως η απάτη, η διαφθορά και η σύγκρουση συμφερόντων.

ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Η ανάλυση των αναγκών περιλαμβάνεται στην απαίτηση της οδηγίας της ΕΕ προς τις αναθέτουσες αρχές να καθορίζουν με σαφήνεια τις απαιτήσεις τους και να διασφαλίζουν ότι αυτές ικανοποιούνται με οικονομικά αποδοτικό τρόπο. Στον ελληνικό Νόμο περί Δημοσίων Συμβάσεων αριθ. 4412/2016 (εφ' εξής ΝΔΣ), το άρθρο 45 παράγραφος 1 απαιτεί από την αναθέτουσα αρχή να τεκμηριώνει τη σκοπιμότητα του έργου και την τιμή του προϋπολογισμού που ορίζεται στα έγγραφα της σύμβασης, απαιτώντας εμμέσως την ανάλυση των αναγκών. Τα οριζόμενα στο άρθρο 45, παρ. 1 του ΝΔΣ συμπληρώνονται από:

- i. Το άρθρο 53, παράγραφοι 1 και 2, που απαιτούν τον σαφή καθορισμό των απαιτήσεων, των προδιαγραφών και του αντικειμένου της σύμβασης.
- ii. Το άρθρο 33 του νόμου 4270/2014 σχετικά με τη θεμελιώδη αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης που περιλαμβάνει τις αρχές της οικονομίας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας.

ΑΝΑΛΥΣΗ ΑΝΑΓΚΩΝ

Η ανάλυση των αναγκών αποτελεί το θεμέλιο της διαδικασίας σύναψης συμβάσεων. Κύριος στόχος της είναι να **αναλύσει τη δυνητική ζήτηση των αναθετουσών αρχών από λειτουργική άποψη, προσδιορίζοντας τις απαιτήσεις, καθορίζοντας τους στόχους και αξιολογώντας τις εναλλακτικές λύσεις**. Πιθανές πηγές πληροφόρησης θα μπορούσαν να περιλαμβάνουν δεδομένα σχετικά με τις ιστορικές δαπάνες, προκηρύξεις δημοσίων συμβάσεων και προσκλήσεις υποβολής προσφορών, τρέχουσες και προηγούμενες συμβάσεις, δημοσιεύσεις και πρότυπα του κλάδου, δικτυακούς τόπους και καταλόγους προμηθευτών, εγχειρίδια προϊόντων, λευκές βίβλους και άλλα.

Ο εν λόγω κατάλογος ελέγχου διαιρεί τη διαδικασία ανάλυσης αναγκών σε πέντε βασικά βήματα, όπως απεικονίζεται στον Πίνακα 1.

Πίνακας 1. Κατάλογος ελέγχου ανάλυσης αναγκών

Λίστα ελέγχου ανάλυσης αναγκών			
	Ναι	Μερικώς	Όχι
1. Ανάπτυξη προσέγγισης και πεδίου ανάλυσης αναγκών: απαντήστε σε ερωτήματα όπως για ποιον αγοράζετε, πώς αυτό που αγοράζετε θα ωφελήσει τους τελικούς χρήστες και πότε και πόσα απαιτούνται.			
2. Συλλογή πληροφοριών για την ανάλυση αναγκών: συλλογή δεδομένων από εσωτερικές και εξωτερικές πηγές για την ανάλυση αναγκών.			
3. Καθορισμός της βάσης: αξιολόγηση των σημερινών και μελλοντικών αναγκών (σημερινές και μελλοντικές ανάγκες).			
4. Αξιολογήστε τις δυνατότητες συγκεντρωτικών ή κεντρικών αγορών: προσδιορίστε αν υπάρχουν ευκαιρίες τυποποίησης των αγορών.			
5. Προετοιμάστε μια έκθεση ανάλυσης αναγκών: δημιουργήστε μια ολοκληρωμένη έκθεση που θα συνοψίζει τα ευρήματα.			

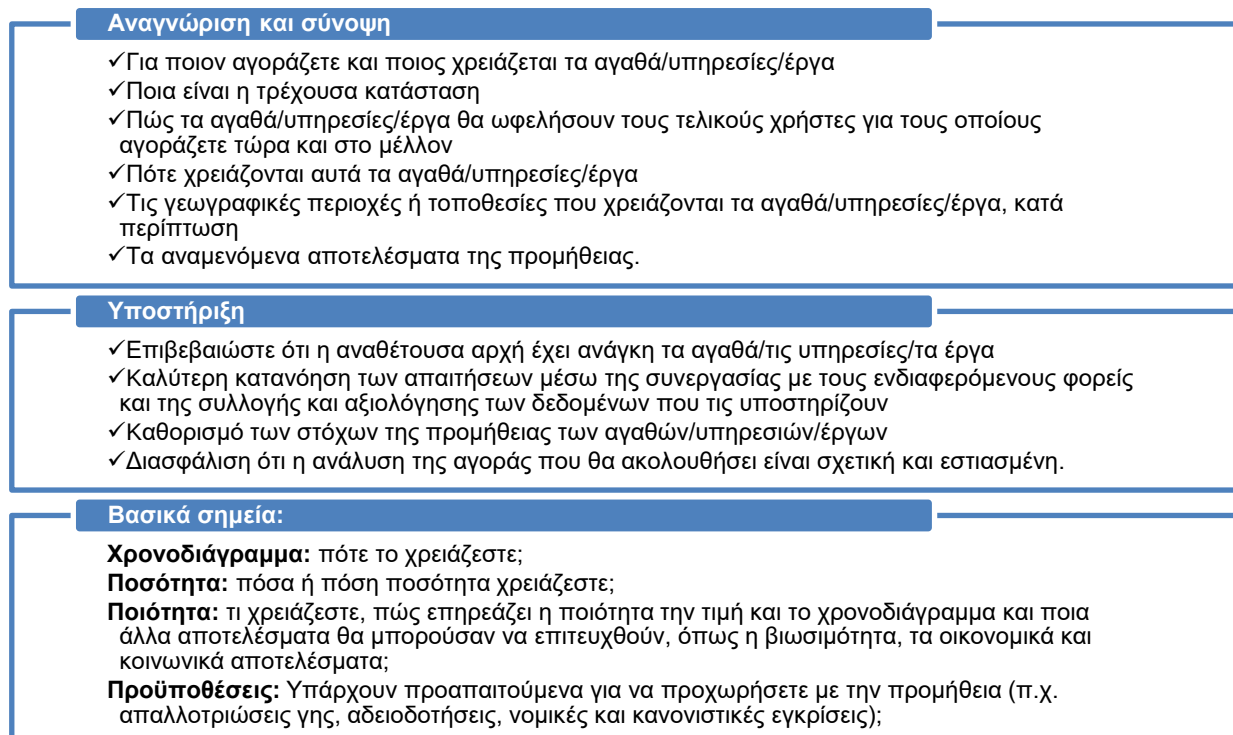
1. Ανάπτυξη της προσέγγισης και του πεδίου εφαρμογής της ανάλυσης αναγκών

Κατά την έναρξη του σχεδιασμού των προμηθειών, είναι σημαντικό να καθοριστούν οι λόγοι για τους οποίους χρειάζονται τα αγαθά, έργα ή υπηρεσίες. **Η ανάλυση των αναγκών θα πρέπει να βασίζεται σε μια λειτουργική προσέγγιση: αυτή συνίσταται στην έκφραση των αναγκών των χρηστών με βάση τις απαιτούμενες εκροές ή αποτελέσματα και όχι με βάση συγκεκριμένα μοντέλα παροχής ή τεχνολογίες** (άρθρο 54 του ν. 4412/2016). Ο στόχος είναι να δηλώνεται το αποτέλεσμα με όρους επαρκώς ευρείς ώστε να μην περιορίζεται το φάσμα των πιθανών λύσεων, αλλά όχι τόσο ευρείς από την άλλη ώστε να επιδέχονται

ατελείωτες ερμηνείες. Το βασικό ερώτημα που πρέπει να απαντηθεί από την ανάλυση αναγκών είναι επομένως **"τι πραγματικά χρειαζόμαστε;"**.

Δεδομένου ότι η κλίμακα και η φύση των προμηθειών ποικίλλει σε ολόκληρο τον δημόσιο τομέα, το επίπεδο λεπτομέρειας που απαιτείται θα ποικίλλει επίσης. **Συνεπώς, το επίπεδο λεπτομέρειας της ανάλυσης αναγκών θα πρέπει να είναι ανάλογο με τη στρατηγική αξία και τη φύση των υπό προμήθεια αγαθών/υπηρεσιών/έργων.**

Εικόνα 1. Προσέγγιση και πεδίο εφαρμογής της ανάλυσης αναγκών



Πηγή: Επεξεργασία των συγγραφέων

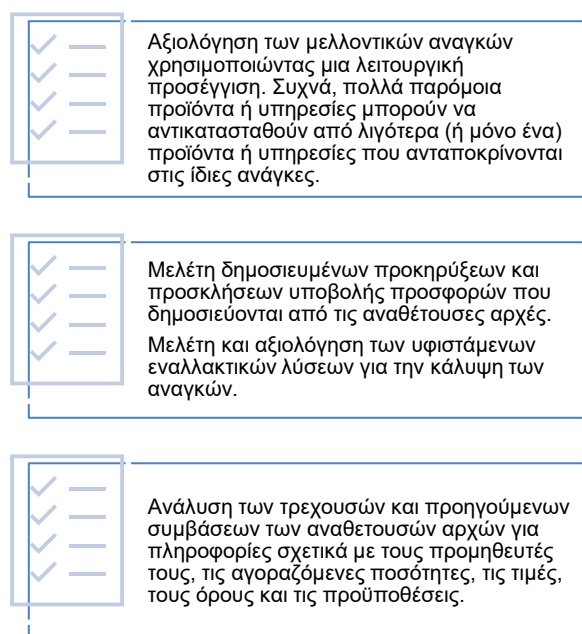
2. Συλλογή πληροφοριών για την ανάλυση αναγκών

Για τη συλλογή πληροφοριών για την ανάλυση των αναγκών, είναι σημαντικό **να εμπλακεί ένα ευρύ φάσμα ενδιαφερομένων και πηγών**. Με τον τρόπο αυτό διασφαλίζεται ότι τα δεδομένα που συλλέγονται είναι ολοκληρωμένα και αντικατοπτρίζουν τις πραγματικές απαιτήσεις της αναθέτουσας αρχής. Μια αποτελεσματική ανάλυση αναγκών θα πρέπει επίσης να βασίζεται σε βασικά ευρήματα από την ανάλυση τόσο των προηγούμενων (κατά περίπτωση) όσο και των μελλοντικών δαπανών που σχετίζονται με τις δημόσιες συμβάσεις. Οι βασικές πηγές δεδομένων περιλαμβάνουν:

- **Εσωτερικές πηγές:** Οι εσωτερικές πηγές είναι οι βασικές πηγές πληροφοριών για τις ανάγκες μιας αναθέτουσας αρχής. Μπορεί να περιλαμβάνουν εσωτερικά έγγραφα, αρχεία προηγούμενων προμηθειών και ανατροφοδότηση από τις υπηρεσίες της αναθέτουσας αρχής.
- **Εξωτερικές πηγές:** Εξωτερικές πηγές μπορούν επίσης να παρέχουν πληροφορίες για το πώς άλλες αναθέτουσες αρχές έχουν εκφράσει αντίστοιχες λειτουργικές ανάγκες. Στοιχεία από επίσημα στοιχεία (ΚΗΜΔΗΣ) για παρόμοιες διαδικασίες σύναψης συμβάσεων και συμβάσεις που έχουν ανατεθεί από άλλες αναθέτουσες αρχές (διασφαλίζοντας ότι οι ανάγκες είναι παρόμοιες και ότι δεν έχουν γίνει λάθη)

ή διαβουλεύσεις με την οικεία Κεντρική Αρχή Αγορών (ΚΑΑ) ή άλλες αναθέτουσες αρχές μπορεί επίσης να βοηθήσουν.

Σχήμα 2. Βασικά βήματα που πρέπει να ληφθούν υπόψη



Πηγή: Επεξεργασία των συγγραφέων

Ένα ενδεικτικό υπόδειγμα συλλογής δεδομένων περιλαμβάνεται ως 0 στις παρούσες κατευθυντήριες γραμμές. Μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τη συλλογή κρίσιμων πληροφοριών σχετικά με το αντικείμενο, το μέγεθος και το χρονοδιάγραμμα των επερχόμενων αναγκών, οι οποίες μπορούν στη συνέχεια να συζητηθούν και να αναπτυχθούν λεπτομερέστερα.

Τα δεδομένα που συλλέγονται θα πρέπει να αναλύονται για τον εντοπισμό τάσεων, κενών και περιθωρίων βελτίωσης. **Είναι σημαντικό να τεκμηριώνονται τα ευρήματα.** Η τεκμηρίωση θα χρησιμοποιηθεί για τη σύνταξη της έκθεσης ανάλυσης αναγκών και μπορεί να επισυναφθεί στην έκθεση για μελλοντική αναφορά.

3. Καθορισμός της βάσης

Ο καθορισμός της βάσης περιλαμβάνει τον καθορισμό της τρέχουσας κατάστασης των αναγκών σε προμήθειες και την πρόβλεψη των μελλοντικών απαιτήσεων. Το βήμα αυτό είναι ζωτικής σημασίας για τον καθορισμό ρεαλιστικών και εφικτών στόχων για τις δημόσιες συμβάσεις. Η βασική γραμμή πρέπει να περιλαμβάνει:

- **Τρέχουσες Συμβάσεις:** Απογραφή των υφιστάμενων αγαθών, υπηρεσιών και έργων που προμηθεύεται σήμερα η αρχή.
- **Υφιστάμενες ανάγκες που δεν έχουν ικανοποιηθεί:** Μια εκτίμηση των υφιστάμενων αναγκών που δεν έχουν ακόμα ικανοποιηθεί.
- **Μελλοντικές ανάγκες:** Αναμενόμενες αλλαγές στη ζήτηση λόγω ενός εξελισσόμενου εσωτερικού και εξωτερικού πλαισίου (π.χ. τεχνολογική πρόοδος).

Η βάση παρέχει ένα σημείο αναφοράς για τη μέτρηση της προόδου και την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των στρατηγικών προμηθειών. Η ανάλυση αυτή παρέχει την ευκαιρία να επανεξεταστούν οι ιστορικές δαπάνες με σκοπό τη βελτίωση των μελλοντικών δαπανών, για παράδειγμα, με την ενοποίηση αγορών χαμηλότερης αξίας και/ή τον αριθμό των προμηθευτών.

4. Εκτίμηση των δυνατοτήτων συγκέντρωσης

Βάσει των προηγούμενων βημάτων, η αναθέτουσα αρχή μπορεί να αξιολογήσει κατά πόσον υπάρχουν δυνατότητες συγκέντρωσης των αναγκών για ολόκληρο τον οργανισμό ή με άλλες αναθέτουσες αρχές. Για παράδειγμα:

- Έχουν διαφορετικές λειτουργικές περιοχές ή τμήματα (οργανικές μονάδες) παρόμοιες απαιτήσεις; Είναι οι απαιτήσεις τους ουσιαστικά διαφορετικές μεταξύ τους;
- Υπάρχουν διαφοροποιήσεις στις απαιτήσεις, π.χ. γεωγραφικά ή όσον αφορά το συνολικό προϊόν ή την υπηρεσία;
- Ποιες είναι οι επιχειρηματικές επιπτώσεις της συγκέντρωσης απαιτήσεων; Για παράδειγμα, για μια γεωγραφικά κατανομημένη απαίτηση, πόσο σημαντικοί είναι οι χρόνοι απόκρισης, τα επίπεδα εξυπηρέτησης ή η τοπική γνώση και εμπειρία;

Με βάση αυτές τις ερωτήσεις, θα πρέπει να είναι δυνατόν να διαπιστωθεί εάν οι λειτουργικοί τομείς ή τα τμήματα (οργανικές μονάδες) αγοράζουν τα ίδια αγαθά ή υπηρεσίες σε ένα εύρος τιμών και να αξιολογηθεί εάν υπάρχει περιθώριο για μεγαλύτερη συνέπεια στις τιμές ή μεγαλύτερη τυποποίηση των προδιαγραφών στις διάφορες κατηγορίες. Θα πρέπει επίσης να είναι δυνατόν να προσδιοριστεί εάν υπάρχουν συμφωνίες-πλαίσια που θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν ή ευκαιρίες για προμήθειες από κοινού.

5. Προετοιμασία έκθεσης ανάλυσης αναγκών

Το τελικό βήμα στη διαδικασία ανάλυσης αναγκών είναι η προετοιμασία μιας ολοκληρωμένης έκθεσης που συνοψίζει τα ευρήματα. Η έκθεση θα πρέπει να περιλαμβάνει:

- Περιγραφή των αναγκών που εντοπίστηκαν, την ποσότητα και ποιότητα που απαιτείται, τη συχνότητα εμφάνισης της ανάγκης, το χρονικό περιθώριο και τις προϋποθέσεις (αν υφίστανται).
- Κατάλογο των πηγών και των πληροφοριών / δεδομένων των οποίων έγινε χρήση..
- Τα συμπεράσματα της ανάλυσης αναγκών, δηλαδή συγκεκριμένες δράσεις και στρατηγικές για την αντιμετώπιση των αναγκών που εντοπίστηκαν.

Η έκθεση ανάλυσης αναγκών χρησιμεύει ως κρίσιμη συμβολή στην ανάπτυξη μιας στρατηγικής προμηθειών και στην κατάρτιση των εγγράφων του διαγωνισμού. Τεκμηριώνει, επίσης, τη σκοπιμότητα του έργου σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου περί δημοσίων συμβάσεων.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Η αποτελεσματική ανάλυση των αναγκών αποτελεί βασικό στοιχείο της διαδικασίας σύναψης συμβάσεων. Εξασφαλίζει ότι η στρατηγική σύναψης συμβάσεων ευθυγραμμίζεται με τις πραγματικές ανάγκες της αναθέτουσας αρχής. Με τη διενέργεια μιας ολοκληρωμένης ανάλυσης αναγκών, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να ενισχύσουν την αποδοτικότητα, την αποτελεσματικότητα και τη διαφάνεια των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων, επιτυγχάνοντας τελικά καλύτερη σχέση ποιότητας-τιμής και βελτιωμένες δημόσιες υπηρεσίες. Η τήρηση μιας τυποποιημένης προσέγγισης, όπως ο παρών κατάλογος ελέγχου, μπορεί να συμβάλει στη διασφάλιση ότι η διαδικασία ανάλυσης αναγκών είναι διαφανής και τεκμηριωμένη, μειώνοντας τον κίνδυνο παραβιάσεων ακεραιότητας.

Annex A. Πρότυπο συλλογής δεδομένων για την ανάλυση αναγκών

Το πρότυπο αυτό παρέχει στη λειτουργία προμηθειών μιας αναθέτουσας αρχής ένα μέσο για τη συλλογή και παρακολούθηση των αρχικών πληροφοριών σχετικά με τις ανάγκες από διάφορους τομείς του οργανισμού. Προορίζεται για την παροχή των πλέον σημαντικών πληροφοριών σχετικά με το αντικείμενο, το μέγεθος και το χρονοδιάγραμμα των επερχόμενων διαδικασιών ανάθεσης, οι οποίες μπορούν στη συνέχεια να συζητηθούν και να αναπτυχθούν με περισσότερες λεπτομέρειες.

Πηγή (λειτουργικός τομέας ή τμήμα)	Λειτουργική περιγραφή ¹ των αναγκών: ποιος είναι ο στόχος της προμήθειας;	Ποσότητα: Πόσα απαιτούνται; ²	Χρονοδιάγραμμα: πότε χρειάζεται και για πόσο χρονικό διάστημα;	Πρόκειται για επαναλαμβανόμενη ανάγκη (Ναι/Όχι);	Υπάρχει ισχύουσα σύμβαση (Ναι/Όχι); Εάν ναι, δώστε λεπτομέρειες (π.χ. αξία)

¹ Μια λειτουργική περιγραφή των αναγκών ορίζει τα αποτελέσματα και όχι τις συμβολές ή τα πρότυπα. Η περιγραφή του επιθυμητού επιπέδου απόδοσης ή των αποτελεσμάτων και όχι μιας συγκεκριμένης λύσης μπορεί να επιτρέψει τη διερεύνηση διαφορετικών προσεγγίσεων για την ικανοποίηση των αναγκών και τελικά (όταν οι ανάγκες μεταφραστούν σε προδιαγραφές) επιτρέπεται στην αγορά να προσφέρει ένα ευρύτερο φάσμα λύσεων.

² Η στήλη αυτή μπορεί να μη συμπληρωθεί, εξαρτάται από τη λειτουργική περιγραφή της ανάγκης.

--	--	--	--	--	--