



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Σπουδών:
«Διοίκηση Έργων και Προγραμμάτων»

Διπλωματική Εργασία

**«Ανάλυση του θεσμικού πλαισίου και των διαδικασιών
οργάνωσης και εκτέλεσης της μεταφοράς μαθητών
δημοσίων σχολείων από τις Περιφέρειες»**

Μεταπτυχιακός Φοιτητής: Παπουλιάκος Βασίλειος

Επιβλέπων Καθηγητής: Θεοδοσίου Γεώργιος

Λάρισα, Μάιος 2021

Στην οικογένειά μου.

Περίληψη

Η παρούσα διπλωματική εργασία έχει ως αντικείμενο την μελέτη του Ελληνικού θεσμικού πλαισίου το οποίο διέπει τη μεταφορά των μαθητών της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης προς και από τα σχολεία τους. Η μεταφορά των μαθητών έχει πρωταρχική σημασία για την κοινωνία, καθώς μέσω αυτής παρέχεται η απρόσκοπτη και δωρεάν πρόσβαση περίπου 240.000 ωφελουμένων στην εκπαίδευση, ενώ βαρύνει το δημόσιο ταμείο με κόστος άνω των 170.000.000 ευρώ ετησίως.

Κύριοι στόχοι της εργασίας είναι αφενός η αξιολόγηση της επάρκειας των διοικητικών διαδικασιών που οφείλουν να ακολουθούν οι αρμόδιες Περιφέρειες και αφετέρου, ο βαθμός διασφάλισης της ποιότητας και οικονομικότητας του έργου κατά την εφαρμογή στην πράξη.

Η προσέγγιση του θέματος γίνεται μέσα από τη μελέτη των νόμων, των υπουργικών αποφάσεων, των εγκυκλίων και όσων διατάξεων συνθέτουν την κείμενη νομοθεσία, εστιάζοντας κυρίως στο σκέλος της μεταφοράς μέσω ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων. Καταγράφονται οι ενδεχόμενες παθογένειες που εντοπίζονται κατά την *in vitro* μελέτη του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου και ερευνώνται οι πρακτικές που τελικά εφαρμόζονται, μέσα από την άντληση δευτερογενών δεδομένων και τη διανομή ερωτηματολογίου μεταξύ των αρμόδιων στελεχών των Περιφερειών.

Στα κυριότερα ευρήματα συγκαταλέγονται το δυσανάλογο μεγάλο μερίδιο που καταλαμβάνει η μεταφορά μέσω δημοσίων συμβάσεων, οι αντικειμενικές αδυναμίες που προκύπτουν από τις ασφυκτικές προθεσμίες και το διαδικαστικό που επιβάλλει ο νομοθέτης, η γραφειοκρατία που χαρακτηρίζει το δημόσιο τομέα, η επάνοδος της δημόσιας δαπάνης σε υψηλά επίπεδα, καθώς και οι υψηλές απαιτήσεις σε πόρους που πρέπει να διαθέτουν οι αρμόδιες υπηρεσίες.

Η παρούσα έρευνα είναι η πρώτη που απευθύνεται στα στελέχη των Περιφερειών τα οποία χειρίζονται το πολυδιάστατο αντικείμενο ανά την επικράτεια, προκειμένου να αποτυπωθεί η εικόνα μέσα και από αυτό το πρίσμα. Ωστόσο, οι αλλαγές στο θεσμικό πλαίσιο επέρχονται με πολύ γρήγορους ρυθμούς, θέτοντας ενδεχομένως υπό αίρεση κάποια από τα δεδομένα που στηρίζονται στην τρέχουσα συγκυρία.

Τα συμπεράσματα μπορούν να συνδράμουν στη συνεχή προσπάθεια για αναθεώρηση του πλαισίου της μεταφοράς μαθητών η οποία γίνεται έτσι ώστε να βελτιωθούν τόσο οι όροι με τους οποίους οργανώνεται όσο και το μέγεθος της δημόσιας δαπάνης.

Abstract

The purpose of the study refers to the Greek institutional framework which governs the transportation of primary and secondary school students to and from their schools. The transportation of students is of primary importance for society, as it provides unhindered and free access to approximately 240,000 beneficiaries of education, while it is borne by the public treasury at a cost of over 170,000,000 euros per year.

The main objectives are on the one hand the evaluation of the adequacy of the administrative procedures to be followed by the competent Regions and on the other hand, the degree of assurance of the quality and economy of the project during the implementation in practice.

The approach to the issue is done through the study of laws, ministerial decisions, instructions and all the provisions that compose the current legislation, focusing mainly on the part of transportation through the award of public contracts.

The in vitro study of the current institutional framework records the identified pathogenesis and investigates the practices that are finally applied, through the extraction of secondary data and the distribution of a questionnaire among the competent executives of the Regions.

The main findings include the disproportionately large share of transport through public procurement, the objective weaknesses arising from the suffocating deadlines and the procedure imposed by the legislator, the bureaucracy that characterizes the public sector, the return to high levels of public spending, as well as the high resource requirements that the competent services must have.

The present research is the first addressed to the executives of the Regions who handle the multidimensional object throughout the Greek territory, in order to imprint the image through this prism as well. However, changes in the institutional framework are occurring at a very rapid pace, possibly making provisory some of the data based on the current situation.

The conclusions can help in the ongoing effort to review the context of student transportation in order to improve both the conditions under which it is organized and the size of public spending.

Περιεχόμενα

Περίληψη.....	iii
Abstract	iv
1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1
1.1. Αντικείμενο της εργασίας	1
1.2. Δομή της εργασίας	2
2. ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΕΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ - ΟΡΙΣΜΟΣ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΟΣ	4
2.1. Η δημιουργία της ανάγκης για τη μεταφορά μαθητών.....	4
2.2. Ορισμός και προϋποθέσεις δωρεάν μεταφοράς μαθητών	4
2.3. Η ειδική νομοθεσία για τη μεταφορά μαθητών.....	6
2.3.1. Ιστορική εξέλιξη.....	7
2.3.2. Το ισχύον πλαίσιο	8
2.3.3. Ελεγκτικοί μηχανισμοί.....	9
2.4. Το ρυθμιστικό πλαίσιο για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων.....	10
2.5. Λοιπό νομοθετικό πλαίσιο	11
2.6. Η διαχείριση του έργου της μεταφοράς μαθητών	12
2.7. Ορισμός του προβλήματος - ερευνητικά ερωτήματα.....	15
3. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ	18
3.1. Το ερευνητικό υπόβαθρο.....	18
3.2. Η μεταφορά μαθητών σε άλλες χώρες	23
4. Η ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ.....	28
4.1. Πρώτο ερευνητικό ερώτημα.....	28
4.2. Δεύτερο ερευνητικό ερώτημα	28
4.2.1. Δευτερογενή δεδομένα	29
4.2.2. Έρευνα μέσω ερωτηματολογίου	29
5. ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΕΡΕΥΝΑΣ.....	33
5.1 Η επάρκεια των προβλεπόμενων διαδικασιών	33
5.1.1. Πολυνομία.....	33
5.1.2. Όργανα και διαδικασίες ανάθεσης του έργου	34
5.1.3. Τροποποιήσεις του έργου της μεταφοράς	41
5.1.4. Ζητήματα ανταγωνισμού.....	43
5.1.5. Προϋπολογισμός και κόστη	46
5.1.6. Γραφειοκρατία.....	50
5.2 Η εφαρμογή από τις Περιφέρειες.....	51
5.2.1. Μέγεθος του αντικειμένου και πορεία της δαπάνης.....	52

5.2.2. Διαδικασίες ανάθεσης	54
5.2.3. Τήρηση προθεσμιών και χρονοδιαγραμμάτων εφαρμογής	54
5.2.4. Ανάλυση δεδομένων της έρευνας μέσω ερωτηματολογίου	58
6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ	79
6.1 Συμπεράσματα.....	79
6.2 Συζήτηση.....	82
7. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ	86
Παράρτημα: ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ	92

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1.1. Αντικείμενο της εργασίας

Η μεταφορά των μαθητών Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης που κατοικούν μακριά από τα σχολεία τους, αποτελεί μια σύνθετη διαδικασία που αποσκοπεί στην εξυπηρέτηση των εκπαιδευτικών αναγκών του κοινωνικού συνόλου. Οι Περιφέρειες της χώρας, ως αρμόδιες για την οργάνωση και εκτέλεση του μεταφορικού έργου, είναι υποχρεωμένες να ακολουθήσουν όλα όσα προβλέπει η σχετική νομοθεσία προκειμένου να διεκπεραιώνεται σύννομα και με όρους δημοσίου συμφέροντος.

Ο νομοθέτης ορίζει ως πρώτη προτεραιότητα, την εξυπηρέτηση του μαθητικού πληθυσμού μέσω της δημόσιας συγκοινωνίας. Εντούτοις, σημαντικότερη μερίδα (80%) του έργου κατέχει η μεταφορά κατόπιν της σύναψης δημοσίων συμβάσεων παροχής υπηρεσιών με επιβατικά δημόσιας χρήσης (ταξί) και λεωφορεία. Οι σχετικές διαδικασίες (κυρίως ανοικτοί μειοδοτικοί ηλεκτρονικοί διαγωνισμοί ή δυναμικά συστήματα αγορών) διέπονται από αυστηρότατες προδιαγραφές, προθεσμίες και ελέγχους, που απαιτούν χρόνο, τυπικότητα και τη διαχείριση μεγάλου πλήθους πληροφοριών και δεδομένων. Παράλληλα, το αντικείμενο τροποποιείται σημαντικά κατά την διάρκεια του σχολικού έτους με αποτέλεσμα να επέρχονται σημαντικές διαφορές μεταξύ της προκήρυξης και της πραγματικότητας και συνεπώς, προκύπτουν ζητήματα νομιμότητας των συμβάσεων και δυστοκίας εξυπηρέτησης νέων αναγκών. Για τα στελέχη των αρμόδιων υπηρεσιών, τα ανωτέρω δημιουργούν μια διεκδικητική κατάσταση μεταξύ της απαίτησης για τήρηση της νομιμότητας των διαδικασιών και της κοινωνικής ανάγκης για άμεση πρόσβαση των μαθητών στα σχολεία. Τα όσα προκύπτουν διαχρονικά από τις διαρκείς αναθεωρήσεις, την πορεία του κόστους αλλά και την επικαιρότητα όπως συχνά προβάλλεται σε σχέση με το αντικείμενο, καταδεικνύουν ότι υφίστανται αρκετά προβλήματα τα οποία χρήζουν βελτίωσης.

Η σημαντικότητα της έρευνας οφείλεται στην καταγραφή των προβλημάτων που διαπιστώνονται και στην αξιολόγηση της προέλευσής τους (ήτοι, αν αφορούν σε παθογένειες του θεσμικού πλαισίου ή/και σε κακές πρακτικές-συνθήκες) έτσι ώστε να αποτελέσματά της να ωφελήσουν όλους όσους εμπλέκονται άμεσα ή έμμεσα.

Παρότι η δωρεάν μεταφορά των μαθητών αφορά σε μεγάλο πλήθος ωφελουμένων και τα οικονομικά μεγέθη της βαρύνουν σημαντικά τον κρατικό προϋπολογισμό, η έρευνα στο αντικείμενο είναι περιορισμένης έκτασης, ειδικότερα δε, σε ό,τι αφορά τη σφαιρική θεώρηση και αξιολόγηση του συνόλου των δραστηριοτήτων και των πόρων που απαιτούνται.

Ως εκ τούτου, επιχειρείται η αναγνώριση των τυχόν αρνητικών παραγόντων που ενδημούν στη νομοθεσία (1^ο ερευνητικό ερώτημα) και, επιπρόσθετα, η διερεύνηση και αξιολόγηση των συνθηκών που επικρατούν στο επίπεδο της εφαρμογής από τις υπηρεσίες των Περιφερειών (2^ο ερευνητικό ερώτημα).

Η επίτευξη των ερευνητικών στόχων επιχειρείται μέσα από την *in vitro* μελέτη του πρωτογενούς και δευτερογενούς νομικού πλαισίου, την αξιολόγηση δευτερογενών δεδομένων όπως συγκεντρωτικών στατιστικών στοιχείων δημοσίων συμβάσεων και διαγωνισμών μεταφοράς μαθητών, καθώς και την έρευνα -μέσω ερωτηματολογίου- μεταξύ των υπαλλήλων των Περιφερειών που ασκούν τη συγκεκριμένη αρμοδιότητα.

Τα συμπεράσματα, οι διαπιστώσεις και οι προτάσεις που προκύπτουν, μπορούν να αποτελέσουν ένα σημείο αναφοράς για όσους ασχολούνται με τη μεταφορά μαθητών και να χρησιμοποιηθούν για τη βελτίωση του πεδίου έρευνας, όπως και σε όποια μελλοντική μελέτη.

1.2. Δομή της εργασίας

Η δομή της εργασίας περιλαμβάνει, πέραν του περιληπτικού και εισαγωγικού σκέλους, τα κάτωθι:

Στο 1^ο Κεφάλαιο παρατίθεται το αντικείμενο της έρευνας, οι λόγοι για τους οποίους είναι σημαντική, όπως και η συνοπτική παρουσίαση του τρόπου μέσα από τον οποίο επιδιώκεται να απαντηθούν τα ερευνητικά ερωτήματα.

Το 2^ο Κεφάλαιο αφορά στις εννοιολογικές προσεγγίσεις του αντικειμένου της μεταφοράς μαθητών, σε ορισμούς και παράθεση βασικών στοιχείων προκειμένου να γίνουν κατανοητές οι γενικότερες και οι ειδικότερες παράμετροι που το καθορίζουν. Παρουσιάζεται η ιστορική εξέλιξη της ειδικότερης νομοθεσίας περί μεταφοράς μαθητών, το δευτερογενές θεσμικό πλαίσιο που αφορά κυρίως στο νόμο περί δημοσίων συμβάσεων καθώς και οι φορείς που εμπλέκονται στις διαδικασίες. Τέλος, αναλύονται στοιχεία του τρόπου διαχείρισης, ο ορισμός του προβλήματος και τα ερευνητικά ερωτήματα.

Στο 3^ο Κεφάλαιο παρουσιάζεται η βιβλιογραφική επισκόπηση, η οποία είναι περιορισμένης έκτασης, καθώς τα ερευνητικά ερωτήματα της παρούσας δεν έχουν εξεταστεί ιδιαίτερα. Έτσι, επιχειρείται η καταγραφή όσων βιβλιογραφικών αναφορών συνθέτουν το ερευνητικό υπόβαθρο καθώς και οι πρακτικές που ακολουθούνται σε χώρες του εξωτερικού.

Το 4^ο Κεφάλαιο περιλαμβάνει την ερευνητική μεθοδολογία, η οποία παρατίθεται ανά ερευνητικό ερώτημα, με την αντίστοιχη τεκμηρίωση των βημάτων που ακολουθήθηκαν προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι της εργασίας. Αναλύονται οι παράμετροι του

ερωτηματολογίου (τύπος ερωτήσεων, δομή, κατάρτιση, ομάδα-στόχος, τεχνικές πληροφορίες, διαδικασία κ.λπ.) και οι δείκτες που αντιστοιχούν στις ερωτήσεις.

Το 5^ο Κεφάλαιο αφορά στα αποτελέσματα της έρευνας ανά ερευνητικό ερώτημα. Σε ό,τι αφορά το 1^ο ερώτημα, το κεφάλαιο υποδιαιρείται στα ζητήματα που εντοπίστηκαν ως οι κύριοι παράγοντες δυστοκίας στην προσπάθεια που πρέπει να καταβάλλουν οι υπηρεσίες των Περιφερειών. Οι παράγοντες αυτοί υφίστανται ανεξάρτητα από το πώς εφαρμόζεται το θεσμικό πλαίσιο, δηλαδή είναι εγγενείς αδυναμίες της νομοθεσίας που διέπει τη μεταφορά μαθητών. Σε ό,τι αφορά το 2^ο ερώτημα, παρατίθενται τα στοιχεία που προκύπτουν από τα δευτερογενή δεδομένα, τα οποία αντλούνται προκειμένου να αποδώσουν το βαθμό επιβεβαίωσης των προηγούμενων αποτελεσμάτων αλλά και να τα εμπλουτίσουν με όσα τεκμηριώνονται από την ποιοτική έρευνα μεταξύ των στελεχών των Περιφερειών.

Στο 6^ο Κεφάλαιο παρουσιάζονται τα συμπεράσματα που προέκυψαν από την έρευνα, ενώ στο πλαίσιο της συζήτησης που ακολουθεί καταγράφονται οι προτάσεις για τη βελτίωση των όρων με τους οποίους οργανώνεται η μεταφορά μαθητών, καθώς και των απότοκόν τους όπως η τήρηση της νομιμότητας και η διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος.

2. ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΕΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ - ΟΡΙΣΜΟΣ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΟΣ

2.1. Η δημιουργία της ανάγκης για τη μεταφορά μαθητών

Η ανάγκη της μεταφοράς των μαθητών προέκυψε ως συνέπεια φαινομένων που οφείλονται στο σύγχρονο τρόπο ζωής, όπως η τάση μείωσης του πληθυσμού της επαρχίας και η συσσώρευσή του προς τα αστικά κέντρα. Αποτέλεσμα της εσωτερικής μετανάστευσης ήταν η μείωση του μαθητικού δυναμικού των χωριών σε τέτοιο βαθμό που επέφεραν το κλείσιμο των σχολείων. Έτσι, σχολικές μονάδες της επαρχίας εξυπηρετούσαν αναγκαστικά ολοένα και περισσότερα όμορα χωριά, ενώ στα αστικά κέντρα η αύξηση των μεγεθών δημιούργησε αποστάσεις που απαιτούσαν χρήση μεταφορικού μέσου για την πρόσβαση στα σχολεία.

Από την άλλη πλευρά, η αύξηση του ποσοστού των μαθητών που ολοκληρώνουν την υποχρεωτική εκπαίδευση, η σταδιακή βελτίωση των υποδομών του οδικού δικτύου που διευκόλυνε τις μετακινήσεις καθώς και η βελτίωση του κοινωνικού κράτους, έδωσαν τη δυνατότητα της δωρεάν πρόσβασης των μαθητών στα σχολεία. Σε ό,τι αφορά το τελευταίο, πρέπει να σημειωθεί ότι η ενίσχυση της ειδικής αγωγής και εκπαίδευσης με καταρτισμένο προσωπικό, η ίδρυση και βελτίωση των αντίστοιχων σχολικών μονάδων (ΣΜΕΑΕ) και η αυξανόμενη κοινωνική αποδοχή για την ενσωμάτωση των παιδιών με ειδικές ανάγκες στην εκπαιδευτική διαδικασία, δημιούργησαν παράλληλα την ανάγκη της εξυπηρέτησης για την πρόσβασή τους σε αυτή. Στην καθιέρωση της κουλτούρας της δωρεάν μεταφοράς συνετέλεσαν επίσης και η (κατά καιρούς) ίδρυση των καλλιτεχνικών, διαπολιτισμικών, μουσικών και αθλητικών σχολείων στα οποία η προέλευση του μαθητικού πληθυσμού ήταν από όλες τις περιοχές του αντίστοιχου νομού.

2.2. Ορισμός και προϋποθέσεις δωρεάν μεταφοράς μαθητών

Σύμφωνα με την ισχύουσα Κοινή Υπουργική Απόφαση (ΚΥΑ) (2018) το αντικείμενο αφορά στην υποχρέωση του Ελληνικού κράτους, μέσω των Περιφερειών, για τη μέριμνα της δωρεάν μεταφοράς των μαθητών Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης δημόσιων σχολείων, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις.

Κύρια προϋπόθεση είναι η απόσταση της κατοικίας του μαθητή από το σχολείο, πέραν την οποίας θεμελιώνεται το δικαίωμα της δωρεάν μεταφοράς.

Η μεταφορά οργανώνεται από τις Περιφέρειες της χώρας (ΟΤΑ β' βαθμού) και εκτελείται κατά προτεραιότητα μέσω:

- α) της τακτικής δημόσιας αστικής ή υπεραστικής ή δημοτικής συγκοινωνίας (όπως τα ΚΤΕΛ, ο ΟΣΕ, η ΟΣΥ ΑΕ, ο ΟΑΣΘ, τα θαλάσσια συγκοινωνιακά μέσα κ.λπ.) που μπορεί και εξυπηρετεί χρονικά και χωρικά την πρόσβαση στην εκπαίδευση. Σε αυτή την περίπτωση, χορηγούνται στους μαθητές τα Ειδικά Μαθητικά Δελτία (ΕΜΔ) τα οποία χρησιμοποιούνται ειδικά για τη συγκεκριμένη διαδρομή.
- β) των διαθέσιμων ιδιόκτητων μεταφορικών μέσων των ΟΤΑ α' βαθμού (Δήμοι) και β' βαθμού (αιρετές Περιφέρειες) εφόσον τα οχήματα τα οποία διαθέτουν μπορούν να χρησιμοποιηθούν για το σκοπό αυτό.
- γ) της σύναψης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων μεταξύ της αρμόδιας Περιφέρειας με εκμεταλλευτές Επιβατικών Δημοσίας Χρήσης (ΕΔΧ ταξί) και Λεωφορείων και (τέλος) όταν δεν μπορεί να επιτευχθεί μεταφορά με τις προηγούμενες μεθόδους, μέσω:
- δ) της επιδότησης των δικαιούχων

Σε ό,τι αφορά τις προαναφερόμενες ελάχιστες χιλιομετρικές αποστάσεις (κατώφλια), αυτές παρουσιάζονται στον παρακάτω Πίνακα:

Πίνακας 1 Κατώφλια χιλιομετρικής απόστασης για το δικαίωμα μεταφοράς

Μαθητές / Μέθοδος μεταφοράς	ΕΜΔ ή ίδια μέσα των ΟΤΑ α' & β' βαθμού	Δημόσια σύμβαση υπηρεσιών
Πρωτοβάθμιας Εκπαίδευσης (α' και β' προσχολικής ηλικίας και Δημοτικού)	1.200 μέτρα (επιλέξιμη μέθοδος από την Γ' Τάξη Δημοτικού)	1.200 μέτρα (υποχρεωτική μέθοδος μέχρι και την Β' Τάξη Δημοτικού)
Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης (Γυμνασίου)	2.500 μέτρα	3.000 μέτρα
Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης (Λυκείου και ΕΠΑΛ)	4.000 μέτρα	5.000 μέτρα

Παρατηρείται ότι στη Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση η ανωτέρω ελάχιστη χιλιομετρική απόσταση είναι υποδεέστερη όταν υπάρχει η δυνατότητα της εξυπηρέτησης με ΕΜΔ ή με ίδια μέσα των ΟΤΑ α' και β' βαθμού.

Ειδικές περιπτώσεις - εξαιρέσεις:

- μαθητές μέχρι και την Β' Τάξη Δημοτικού: μεταφέρονται αποκλειστικά με δημόσια σύμβαση υπηρεσιών

- μαθητές σχολικών μονάδων ειδικής αγωγής και εκπαίδευσης (ΣΜΕΑΕ): χωρίς χιλιομετρικούς περιορισμούς
- μαθητές μουσικών σχολείων: χωρίς περιορισμούς για μαθητές που μεταφέρουν βαριά και ογκώδη μουσικά όργανα και τουλάχιστον 1.500 μέτρα για τους υπόλοιπους
- μαθητές κολύμβησης (Γ' τάξη δημοτικού): ελάχιστη απόσταση είναι 1.200 μέτρα (με εξαιρέσεις σε ειδικές περιπτώσεις) και η μέγιστη 25.000 μέτρα
- μαθητές της Α' τάξης των ΕΠΑΛ: δικαιούνται μεταφοράς για το πλησιέστερο στον τόπο κατοικίας τους ΕΠΑΛ
- μαθητές της Β' και της Γ' τάξης των ΕΠΑΛ δικαιούνται μεταφοράς για το πλησιέστερο στον τόπο κατοικίας τους ΕΠΑΛ που διαθέτει τον τομέα ή την ειδικότητα της επιλογής τους.
- μαθητές εκτός χωροταξικής κατανομής: δικαιούνται μεταφοράς μόνον για εξαιρετικά σοβαρούς εκπαιδευτικούς λόγους.

2.3. Η ειδική νομοθεσία για τη μεταφορά μαθητών

Το θεσμικό πλαίσιο της μεταφοράς των μαθητών αναθεωρείται κατά καιρούς μέσα από τη διαρκή προσπάθεια που γίνεται με σκοπό τη βελτίωση των πρακτικών που εφαρμόζει η δημόσια διοίκηση.

Η υποχρέωση της Πολιτείας για τη δωρεάν μεταφορά των μαθητών απορρέει από το Σύνταγμα της χώρας (άρθρο 16 παρ. 4), σύμφωνα με το οποίο *«όλοι οι Έλληνες έχουν δικαίωμα δωρεάν παιδείας, σε όλες τις βαθμίδες της, στα κρατικά εκπαιδευτήρια»*, καθώς και από τη Διεθνή Σύμβαση για τα δικαιώματα του Παιδιού (η οποία κυρώθηκε το 1992) στην οποία αναγνωρίζεται το δικαίωμα του παιδιού στην εκπαίδευση, η οποία πρέπει να είναι δωρεάν, ανοιχτή και προσιτή. Κατά συνέπεια, η πρόσβαση των μαθητών στα σχολεία αποτελεί χωρίς άλλο προϋπόθεση για την παροχή δωρεάν παιδείας. Με βάση την ανωτέρω συνταγματική επιταγή, διαμορφώθηκε ο καταστατικός χάρτης για το σχεδιασμό και την εφαρμογή των ενεργειών που απαιτούνται για την εξυπηρέτηση της μεταφοράς των μαθητών, του οποίου η ιστορική εξέλιξη ακολουθεί.

2.3.1. Ιστορική εξέλιξη

Η παρουσίαση της ιστορικής εξέλιξης του πλαισίου εφαρμογής έχει ως σκοπό την αποτύπωση της προόδου που επιτεύχθηκε προϊόντος του χρόνου.

Σύμφωνα με το ν. 1566/85 (ΦΕΚ Α 167) άρθρο 2 παρ. 9 «*Μαθητές, που κατοικούν μακριά από την έδρα του σχολείου, μπορεί να μεταφέρονται δωρεάν [...] στον τόπο που λειτουργεί το σχολείο*» ενώ επιπρόσθετα προβλέπεται η δυνατότητα μηνιαίας επιδότησης στην περίπτωση που είναι αδύνατη η μεταφορά. Σημειώνεται ότι με την λέξη «*μπορεί*», καταλείπεται στους αρμόδιους φορείς η διακριτική ευχέρεια για τη λήψη (ή όχι) της σχετικής απόφασης.

Με βάση την ανωτέρω εξουσιοδοτική διάταξη, εκδόθηκε ο ν. 2240/1994 (ΦΕΚ Α 153) όπου στο άρθρο 6 παρ. 25, προσδιορίζονται ως αρμόδιοι φορείς για τη μεταφορά των μαθητών οι οικείοι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), οι οποίοι μπορούν να την οργανώσουν με:

- τη χρησιμοποίηση ιδιόκτητων μέσων
- τη χρήση των συνήθων αστικών και υπεραστικών μέσων
- τη μίσθωση ιδιωτικών μέσων μεταφοράς
- άλλο πρόσφορο τρόπο

Η υπουργική απόφαση IB/6071/26.08.98 (ΦΕΚ Β 932) αποτέλεσε την πρώτη διαμόρφωση ενός κύριου ρυθμιστικού πλαισίου με σκοπό να καθοριστούν και να αποτυπωθούν συντεταγμένα οι όροι και οι προϋποθέσεις για την δωρεάν μεταφορά των μαθητών Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Σύμφωνα με αυτή, η μεταφορά γίνεται (με σειρά προτεραιότητας) ως εξής:

- από τους Δήμους ή τις Κοινότητες (εφόσον διαθέτουν δικά τους κατάλληλα μεταφορικά μέσα)
- με τα οικεία ΚΤΕΛ, τα τραίνα και τα λεωφορεία του ΟΣΕ και τα θαλάσσια συγκοινωνιακά μέσα, όπου οι μαθητές εφοδιάζονται με Ειδικό Μαθητικό Δελτίο (ΕΜΔ), το οποίο πρόκειται για δελτίο τύπου «πάσο» χωρίς καμία επιβάρυνση για τον επιβάτη)
- από τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση με την ανάθεση κατόπιν δημόσιου μειοδοτικού διαγωνισμού σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις
- με οποιοδήποτε άλλο πρόσφορο τρόπο με μέριμνα από τον οικείο Οργανισμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- με μηνιαία επιδότηση-αποζημίωση των δικαιούχων

Επιπλέον ρυθμίστηκαν ρητά τα κριτήρια των δικαιούχων μεταφοράς, το οικονομικό σκέλος των αποζημιώσεων των μεταφορέων, οι αρμοδιότητες και πολλές άλλες λεπτομέρειες.

Αρμόδιοι φορείς για την μεταφορά μέσω της σύναψης δημοσίων συμβάσεων παροχής υπηρεσιών κατόπιν διενέργειας διαγωνισμού ορίστηκαν (τότε) οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (Ν.Α.).

Με το Π.Δ. 161 ΦΕΚ Α 145/23.6.2000, η αρμοδιότητα μεταβιβάστηκε καθολικά στις Ν.Α., ως ένα από τα αντικείμενα τοπικής εμβέλειας που αφορούν στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση.

Το θεσμικό πλαίσιο τηρήθηκε κατά βάση το ίδιο μέχρι και τη θέσπιση του ν. 3852/2010 (γνωστό ως «Πρόγραμμα Καλλικράτης») οπότε και η αρμοδιότητα μεταβιβάστηκε στους Δήμους. Συνέπεια της ανωτέρω αλλαγής ήταν η έκδοση της αριθμ. 35415/11 ΚΥΑ (ΦΕΚ 1701 Β/1-8-2011) που καθόριζε τον τρόπο εκτέλεσης από τους Δήμους.

Όπως προκύπτει από αλληπάλληλες αποφάσεις, μέχρι και την έναρξη του σχ. έτους 2012-13 η μεταφορά ουσιαστικά διενεργούνταν με παρατάσεις των συμβάσεων που είχαν συναφθεί επί Ν.Α. λόγω της αποτυχίας των Δήμων. Έτσι, από την 1η Ιουλίου 2013 η αρμοδιότητα επέστρεψε στις Περιφέρειες της χώρας (ως διάδοχα σχήματα των Ν.Α.) με την ψήφιση του Ν. 4089/2012 (ΦΕΚ 206 Α/26.10.2012) καθώς, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του σχετικού νομοσχεδίου (2012), οι τέως Ν.Α. διέθεταν το ανθρώπινο δυναμικό και την εμπειρία ώστε να ανταπεξέλθουν στις απαιτήσεις του έργου.

Το σχολικό έτος 2013-14 εξυπηρετήθηκε επίσης με παρατάσεις συμβάσεων, λειτουργώντας ως μεταβατική περίοδος για την προοδευτική εφαρμογή του νέου θεσμικού πλαισίου που θεσπίστηκε για την υλοποίηση από τις Περιφέρειες (24001/13 ΚΥΑ - ΦΕΚ 1449 Β'/14.06.2013), εωσότου και αυτό αντικατασταθεί με τη σειρά του από τη σημερινή του μορφή.

2.3.2. Το ισχύον πλαίσιο

Το ισχύον σήμερα εφαρμοστικό πλαίσιο διέπεται από την αριθ. 50025/2018 ΚΥΑ (ΦΕΚ 4217 Β') «Μεταφορά μαθητών δημόσιων σχολείων από τις Περιφέρειες». Όπως προκύπτει τόσο από το περιεχόμενο της ανωτέρω απόφασης, όσο και από σχετικές εγκυκλίους του Υπουργείου Εσωτερικών (2018 & 2019) εντοπίζονται οι ακόλουθες διαφορές σε σχέση με το προηγούμενη εκδοχή:

- στους δικαιούχους μεταφοράς προστέθηκαν τα προνήπια
- η ύπαρξη συνοδού στα λεωφορεία είναι υποχρεωτική μέχρι και την Β' Δημοτικού

- οι χιλιομετρικοί περιορισμοί που ισχύουν γενικά για όλους τους μαθητές τίθενται πλέον και για εκείνους που φοιτούν στα καλλιτεχνικά σχολεία και στα σχολεία διαπολιτισμικής εκπαίδευσης
- τίθεται χιλιομετρικός περιορισμός (1.500 μέτρα) για το δικαίωμα της δωρεάν μεταφοράς μαθητών μουσικών σχολείων που δεν μεταφέρουν βαριά και ογκώδη μουσικά όργανα
- περιλαμβάνεται ρητά η δωρεάν μεταφορά των μαθητών της Γ' τάξης Δημοτικού για το μάθημα της κολύμβησης (κατώτατο όριο τα 1.200 μέτρα και ανώτατο τα 25.000 μέτρα της σχολικής μονάδας προς το κολυμβητήριο)
- ο χρόνος αναμονής των μαθητών έως την πραγματοποίηση του επόμενου δρομολογίου, λόγω διαφορετικής διάρθρωσης σπουδών τους, μειώνεται σε εξήντα (60) από ενενήντα (90) λεπτά
- αυξήθηκε η δυνατότητα χρονικής παράτασης του αντικειμένου της σύμβασης για διάστημα μέχρι πέντε (5) μήνες από τρεις (3) μήνες
- αποφασίζεται η πανελλαδική εισαγωγή στοιχείων στην ηλεκτρονική πλατφόρμα my school
- εισάγεται ο προληπτικός ιατρικός έλεγχος των συνοδών
- θεσπίζονται αυστηρότερα κριτήρια αποκλεισμού για οδηγούς και συνοδούς

Στα αξιοσημείωτα της ισχύουσας νομοθεσίας περιλαμβάνονται τα εξής:

- Αποτυπώνεται η ρήτρα που αφορά στην υποχρέωση των ΕΔΧ οχημάτων (Ταξί) να έχουν έδρα στα σημεία επιβίβασης ή/και αποβίβασης
- Καταργήθηκε η δυνατότητα να μεταφέρονται οι μαθητές με ιδιώτες μεταφορείς όταν υπάρχει αντικειμενική έλλειψη μεταφορικών μέσων δημόσιας χρήσης σε ορεινές, δύσβατες ή νησιωτικές περιοχές.

2.3.3. Ελεγκτικοί μηχανισμοί

Οι ελεγκτικές αρχές, υπηρεσίες και μηχανισμοί που αφορούν στη νομιμότητα των διαδικασιών, στην κανονικότητα των δαπανών και στην προσήκουσα διαχείριση της μεταφοράς των μαθητών είναι:

- Το Ελεγκτικό Συνέδριο (ειδικότερα: τα κατά νομούς γραφεία Επιτρόπων στα οποία κατ' εξαίρεση έχει ανατεθεί το έργο του προσυμβατικού ελέγχου παρότι εμπίπτει στην αρμοδιότητα των κεντρικών Κλιμακίων)

- Οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις οι οποίες εγκρίνουν τις αποφάσεις ανάθεσης συμβάσεων
- Οι υπηρεσίες δημοσιονομικού ελέγχου των Περιφερειών, οι οποίες εκτελούν την εκκαθάριση των δαπανών
- Το Υπουργείο Εσωτερικών ως εποπτεύουσα Αρχή των Περιφερειών
- Το Υπουργείο Οικονομικών - Γενικό Λογιστήριο του Κράτους ως φορέας δημοσιονομικού ελέγχου
- Η ΕΑΑΔΗΣΥ ως εκπρόσωπος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στη χώρα με δυνατότητα δειγματοληπτικού ελέγχου
- Η Εθνική Αρχή Διαφάνειας ως ενιαίος πλέον φορέας πέντε τέως βασικών ελεγκτικών δημόσιων φορέων (ΓΕΔΔ, ΣΕΕΔΔ, ΣΕΥΥΠ, ΣΕΔΕ, ΣΕΕΜΕ) και της Γενικής Γραμματείας Καταπολέμησης της Διαφθοράς.

Σε ό,τι αφορά τα όργανα για την καθημερινή παρακολούθηση της εκτέλεσης του έργου μεταφοράς των μαθητών είναι:

- Οι Διευθυντές των σχολικών μονάδων που παραλαμβάνουν/παραδίδουν τους μαθητές από/στα μέσα μεταφοράς και κατ' επέκταση οι Διευθύνσεις Εκπαίδευσης
- Οι -εξ αντικειμένου- φορείς ελέγχου της οδικής κυκλοφορίας (αστυνομική αρχή, τροχαία, δημοτική αστυνομία)
- Οι αρμόδιες Διευθύνσεις της Περιφέρειας που ελέγχουν το σκέλος των επαγγελματιών οδηγών και μέσων δημόσιας χρήσης (Διευθύνσεις Μεταφορών - ΚΤΕΟ) σε συνδυασμό με τα εκάστοτε μικτά κλιμάκια ελέγχου
- Η Περιφερειακή Ομάδα Διοίκησης Έργου (ΠΟΔΕ)
- Ο επόπτης (ή η ομάδα στην οποία είναι επικεφαλής) με καθήκοντα εισηγητή που είναι υπάλληλος της υπηρεσίας της Περιφέρειας με αρμοδιότητα στο αντικείμενο (άρθρο 2016 ν. 4412/2016)

2.4. Το ρυθμιστικό πλαίσιο για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων

Σύμφωνα με τη σειρά προτεραιότητας, στην περίπτωση που είναι αδύνατη η οργάνωση της μεταφοράς των μαθητών μέσω ΕΜΔ και ιδίων μέσων των ΟΤΑ, οι Περιφέρειες καλούνται να εξυπηρετήσουν τις σχετικές ανάγκες μέσω της σύναψης δημοσίων συμβάσεων παροχής υπηρεσιών. Σήμερα, το ρυθμιστικό πλαίσιο για το σκοπό αυτό είναι ο Ν. 4412/2016, στον

οποίο περιγράφονται όλες οι διαδικασίες που απαιτούνται για την ανάθεση και την παροχή γενικών υπηρεσιών.

Ο ν. 4412/2016 είναι η προσαρμογή της εθνικής νομοθεσίας στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου σε ό,τι αφορά τις προμήθειες και υπηρεσίες που προκηρύσσει ο δημόσιος τομέας.

Η ανωτέρω Οδηγίες επιβάλλουν στο δημόσιο να εξασφαλίζει τις βασικές αρχές που έχουν υιοθετηθεί από την Ε.Ε. κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων. Ειδικότερα, θα πρέπει να προάγει:

- την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων
- την ελευθερία της εγκατάστασης και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών και (συνεπώς) τις αρχές που προκύπτουν από αυτές, όπως:
- την ίση μεταχείριση
- την αποφυγή των διακρίσεων
- την αμοιβαία αναγνώριση
- την αναλογικότητα
- τη διαφάνεια.

Επιπρόσθετα, ο ν. 4412/2016 (άρθρο 18) προβλέπει ως ουσιώδη:

- την προστασία του δημόσιου συμφέροντος
- την προστασία των δικαιωμάτων των ιδιωτών
- την ελευθερία του ανταγωνισμού
- την προστασία του περιβάλλοντος και τη βιώσιμη και αειφόρο ανάπτυξη.

2.5. Λοιπό νομοθετικό πλαίσιο

Το υπόλοιπο νομοθετικό πλαίσιο αφορά σε θέματα ενδιαφέροντος του Υπουργείου Παιδείας (λειτουργία των σχολικών μονάδων, συγχωνεύσεις, ωράρια, ολοήμερες δομές), του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών (θέματα μεταφορικών μέσων, ζητήματα οδικής ασφάλειας, κώδικα οδικής κυκλοφορίας) και των ΟΤΑ α' και β' βαθμού (καθορισμός αστικών περιοχών, ορισμός γραμμών αστικής και υπεραστικής συγκοινωνίας, οριοθέτηση εδρών - διοικητικών μονάδων λειτουργίας οχημάτων, έκδοση αδειών επιβατικών οχημάτων δημοσίας χρήσης κ.λπ.). Επιπρόσθετα, υπάρχουν τα δευτερογενή νομοθετήματα που αφορούν στη λειτουργία του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.) και του Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων

(Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.), του κανονισμού εξέτασης προδικαστικών προσφυγών, αλλά και ευρύτερου πεδίου όπως εκείνα που άπτονται των διοικητικών προσφυγών στα δικαστήρια, της συγκρότησης των συλλογικών οργάνων, του δημοσίου λογιστικού κ.ά.

2.6. Η διαχείριση του έργου της μεταφοράς μαθητών

Η χρήση όρων της θεωρίας της διαχείρισης έργων (project management) θα ήταν ουσιαστικός αρωγός προκειμένου να αναλυθούν οι παράμετροι του αντικειμένου της μεταφοράς μαθητών, παρότι οι διαδικασίες που τη συνιστούν δεν μπορούν να λογίζονται ως «έργο» (καθώς δεν χαρακτηρίζονται από τα βασικά στοιχεία της μοναδικότητας και την προσωρινότητα). Ωστόσο, προσομοιάζει σε τέτοιο, καθώς οι καταγκιστικές αλλαγές του πλαισίου υλοποίησης, η συνεχής και -εν πολλοίς- απρόβλεπτη τροποποίηση του φυσικού αντικειμένου και οικονομικού αντικειμένου, οι διαφορές στην αντιμετώπιση ανά αναθέτουσα αρχή και οι πολλοί παράγοντες αβεβαιότητας, καθιστούν κάθε διαδικασία διαφορετική σε σχέση με κάθε άλλη.

Αποστολή - ρόλος του οργανισμού της Περιφέρειας

Σύμφωνα με το νόμο 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης», *«οι Περιφέρειες σχεδιάζουν, προγραμματίζουν και υλοποιούν πολιτικές σε περιφερειακό επίπεδο στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, σύμφωνα με τις αρχές της αειφόρου ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής της χώρας, λαμβάνοντας υπόψη και τις εθνικές και ευρωπαϊκές πολιτικές».*

Στόχος

Η διατύπωση του στόχου της μεταφοράς μαθητών θα μπορούσε να έχει ως εξής:

«Η επίτευξη της ασφαλούς και απρόσκοπτης μεταφοράς των μαθητών που διαμένουν μακριά από τα σχολεία τους καθώς και των μαθητών ειδικής αγωγής, με σκοπό την πρόσβασή τους στην παροχή δωρεάν εκπαίδευσης, με όρους διασφάλισης του δημοσίου συμφέροντος και της τήρησης της νομιμότητας».

Έναρξη και λήξη

Η χρονική περίοδος που αφορά στο αντικείμενο συνίσταται από:

- την περίοδο των προπαρασκευαστικών διαδικασιών (συλλογή στοιχείων, καθορισμός τρόπου μεταφοράς, σχεδιασμός και κοστολόγηση δρομολογίων), η οποία άρχεται μετά την 31^η Ιανουαρίου που αποτελεί την προθεσμία παροχής εκτιμώμενων στοιχείων από τα σχολεία.
- την περίοδο της διαγωνιστικής διαδικασίας, η οποία προκηρύσσεται τουλάχιστον έξι μήνες πριν την έναρξη του επόμενου σχολικού έτους.
- τη συμβατική περίοδο που ανέρχεται από ένα έως και τρία σχολικά έτη, πλέον της δυνητικής παράτασης έως και πέντε μήνες.

Κατά συνέπεια, ένας πλήρης κύκλος διαχείρισης ανέρχεται σε τέσσερα έτη το μέγιστο.

Ομάδα οργάνωσης και διαχείρισης έργου

Η εκτέλεση του έργου απαιτεί την ύπαρξη ομάδας, η οποία συνίσταται από:

Συντονιστής των επιμέρους ενεργειών, ο οποίος και κατευθύνει τις -όποιες- υποομάδες εργασίας. Παρακολουθεί την τήρηση των προθεσμιών και την πορεία υλοποίησης του φυσικού και οικονομικού αντικειμένου. Υπάλληλος της Περιφέρειας σε θέση ευθύνης (πχ προϊστάμενος διεύθυνσης Οικονομικού ή τμήματος προμηθειών).

Υποομάδα σχεδιασμού, η οποία αναλαμβάνει τη συλλογή των δεδομένων και τον καθορισμό του τρόπου μεταφοράς με βάση τη σειρά προτεραιότητας. Σχεδιάζει, χαρτογραφεί και κοστολογεί τα δρομολόγια που πρέπει να προκηρυχθούν σε διαγωνισμό (αλλά και όσες αλλαγές προκύπτουν κατόπιν αυτού). Υπάλληλος/οι της Περιφέρειας (πχ των Διευθύνσεων Δια βίου μάθησης ή Οικονομικού ή Τεχνικών Υπηρεσιών).

Υποομάδα ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, η οποία αναλαμβάνει την κατάρτιση των όρων των διακηρύξεων, τη διεξαγωγή των διαγωνισμών (και των αναθέσεων που χρειάζονται κατόπιν αυτών), την κατάρτιση και σύναψη των συμβάσεων. Είναι υπεύθυνη για τη διεκπεραίωση όσων απαιτεί το πλαίσιο των ηλεκτρονικών διαγωνισμών, των μητρώων δημοσίων συμβάσεων, των διαδικασιών των προδικαστικών προσφυγών και του Ελεγκτικού Συνεδρίου κ.ο.κ. Γνωμοδοτεί επίσης και για ζητήματα τροποποίησης συμβάσεων. Υπάλληλος/οι της Περιφέρειας (πχ Διευθύνσεων Οικονομικού ή Δια βίου μάθησης).

Υποομάδα παρακολούθησης - ελέγχου, η οποία αναλαμβάνει την εποπτεία της εκτέλεσης του μεταφορικού έργου, πιστοποιεί την καλή εκτέλεση της παροχής υπηρεσιών, επικαιροποιεί τους φακέλους των αναδόχων μεταφορέων και

επιλαμβάνεται όποιου ζητήματος ανακύψει. Υπάλληλος/οι της Περιφέρειας (πχ Διευθύνσεων Οικονομικού ή Δια βίου μάθησης).

Στις αρμοδιότητες των ανωτέρω ανήκει η συνεργασία με τα ακόλουθα όργανα που έχουν θεσπιστεί βάσει νομοθεσίας.

Περιφερειακή Ομάδα Διοίκησης Έργου (ΠΟΔΕ), η οποία αναλαμβάνει το συντονισμό των δράσεων των Π.Ε., τη διενέργεια δειγματοληπτικών ελέγχων, την υποβολή προτάσεων βελτίωσης του έργου της μεταφοράς μαθητών και η επίλυση των προβλημάτων σε επίπεδο περιφέρειας. Εισηγείται προτάσεις προς την Συντονιστική Ομάδα Διοίκησης Έργου (ΣΟΔΕ). Ένας συντονιστής, και εκπρόσωποι υπάλληλοι των Περιφερειακών Ενοτήτων, της Περιφερειακής Διεύθυνσης Εκπαίδευσης και της Περιφερειακής Ένωσης Δήμων.

Συντονιστική Ομάδα Διοίκησης Έργου (ΣΟΔΕ), η οποία είναι αρμόδιο όργανο με σκοπό την παρακολούθηση του έργου σε εθνικό επίπεδο και τη παροχή διευκρινήσεων σε θέματα νομοθεσίας, την υποβολή προτάσεων βελτίωσης και ο έλεγχος των απολογιστικών στοιχείων για κάθε Περιφέρεια. Υπάλληλοι του Υπουργείου Εσωτερικών, Οικονομικών, Υποδομών και Μεταφορών, Παιδείας- Έρευνας και Θρησκευμάτων και εκπρόσωπος της Ένωσης Περιφερειών.

Περιορισμοί

Το έργο της μεταφοράς μαθητών υπόκειται στους εξής περιορισμούς:

Χρόνου: η έναρξη του σχολικού έτους πρέπει να βρίσκει το έργο ώριμο, έτσι ώστε να εξυπηρετηθούν όλοι οι δικαιούχοι μαθητές. Πέραν αυτού του βασικότερου στοιχείου, η κείμενη νομοθεσία επιβάλλει δεκάδες χρονικούς περιορισμούς στις διοικητικές διαδικασίες.

Κόστους: το κόστος αποτελεί περιορισμό υπό την έννοια ότι υπάρχει ανώτατη αξία για κάθε διαδρομή, για την οποία δεν επιτρέπεται καμία υπέρβαση. Στη κάθε περίπτωση, το κόστος που προκύπτει αποτελεί στοιχείο αξιολόγησης της χρηστής διοίκησης, δηλαδή ελέγχεται κατά πόσο είναι εύλογο και δικαιολογημένο με βάση τα δεδομένα.

Ποιότητας: αφορά στο κατά πόσο μεταφέρονται έγκαιρα και με ασφάλεια οι μαθητές με τον τρόπο που καθορίστηκε.

Νομοθετικοί: προκύπτουν από την υποχρέωση για τήρηση της κείμενης νομοθεσίας.

Πόροι

Οι διαθέσιμοι πόροι για την εκτέλεση του έργου είναι:

Το πλήθος των υπαλλήλων, οι οποίοι καλούνται να αναλάβουν τις όποιες αρμοδιότητες

Τα τεχνολογικά μέσα, πληροφοριών και επικοινωνιών, με τα οποία είναι δυνατή η αυτοματοποίηση της συλλογής, καταγραφής, οργάνωσης, παρακολούθησης και ανταλλαγής των δεδομένων.

Συμμετέχοντες (stakeholders):

Συμμετέχοντες και εμπλεκόμενα φυσικά και νομικά πρόσωπα που επηρεάζουν ή επηρεάζονται από τα αποτελέσματα του έργου είναι:

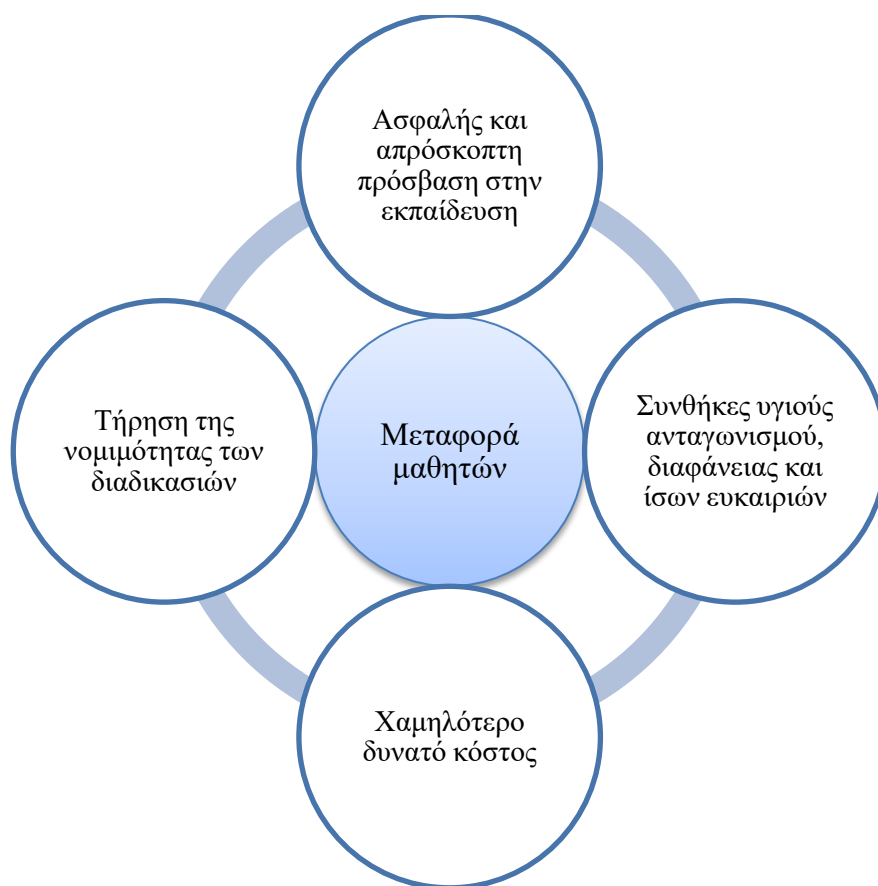
- Οι δικαιούχοι μαθητές και οι οικογένειές τους
- Οι διευθυντές και οι αρμόδιοι υπάλληλοι των σχολικών μονάδων
- Οι διευθύνσεις πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης κάθε νομού
- Οι υπάλληλοι των υπηρεσιών των Περιφερειών
- Οι επαγγελματίες πάροχοι υπηρεσιών μεταφοράς προσώπων
- Οι υπάλληλοι των υπηρεσιών των Δήμων, των Υπουργείων Εσωτερικών, Οικονομικών, Υποδομών και Μεταφορών, Παιδείας-Έρευνας και Θρησκευμάτων

2.7. Ορισμός του προβλήματος - ερευνητικά ερωτήματα

Η ευθύνη της οργάνωσης και της εκτέλεσης της μεταφοράς προς και από τα δημόσια σχολεία ανήκει στις Περιφέρειες, οι οποίες καλούνται να διασφαλίσουν ότι όλοι οι μαθητές που ανήκουν στη χωρική τους αρμοδιότητα, θα έχουν ανεμπόδιστη και ασφαλή πρόσβαση στην εκπαίδευση.

Σε αντίθεση με τα αντίστοιχα ιδιωτικά εκπαιδευτήρια (όπου οι ιδιοκτήτες/διαχειριστές διαβουλεύονται και επιλέγουν ελεύθερα τους μεταφορείς με την ανάλογη επιβάρυνση στους ωφελούμενους) οι υπηρεσίες του δημοσίου οφείλουν να εφαρμόζουν το αυστηρό νομοθετικό πλαίσιο τόσο επί του τύπου όσο και επί της ουσίας. Δεν αρκεί λοιπόν μόνο η επίτευξη του στόχου της μεταφοράς των μαθητών, καθώς υπόκειται σε έλεγχο αναφορικά με το κατά πόσο έγινε με όρους διασφάλισης του δημοσίου συμφέροντος και τήρησης της νομιμότητας.

Επομένως, το πρόβλημα συνίσταται στο κατά πόσο είναι επιτεύξιμη, τόσο στη θεωρία όσο και στην πράξη, η ταυτόχρονη ικανοποίηση συγκεκριμένων συνθηκών (Σχήμα 1).



Σχήμα 1 Συνθήκες που πρέπει ταυτόχρονα να ικανοποιούνται στη μεταφορά μαθητών

Κρίσιμοι παράγοντες για την επίτευξη αυτού του στόχου είναι:

- Το μέγεθος και η πολυδιάστατη φύση του αντικειμένου
- Η υψηλή μεταβλητότητα του αντικειμένου σε όλη τη διάρκεια της παροχής υπηρεσιών
- Το επίπεδο εξυπηρέτησης μέσω της τακτικής συγκοινωνίας και των ιδιόκτητων μέσων των ΟΤΑ
- Η ανάγκη της σύναψης δημοσίων συμβάσεων για την επίτευξη της μεταφοράς μέσα από όσα προβλέπονται από το σχετικό αυστηρό νομοθετικό πλαίσιο
- Η διοικητική επάρκεια του δημοσίου τομέα
- Το κόστος με το οποίο βαρύνεται το δημόσιο ταμείο

Η ικανή επάρκεια των τακτικών δρομολογίων της δημόσιας συγκοινωνίας θα αποτελούσε το ιδανικότερο σενάριο, καθώς με αυτόν τον τρόπο η μεταφορά θα εξυπηρετούνταν στη συντριπτική πλειοψηφία με τη χορήγηση ΕΜΔ και μόνον με την εκτέλεση απλών διοικητικών πράξεων. Έτσι, η διοίκηση θα εστίαζε σε πολύ μικρότερο αριθμό περιπτώσεων που απαιτούν το σύνθετο διαδικαστικό της ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, όπως για παράδειγμα των μαθητών μέχρι και την Β' τάξη δημοτικού, της ειδικής αγωγής κ.λπ.

Δεδομένης της ελάχιστης διαθεσιμότητας των ιδίων μέσων των ΟΤΑ, όσοι περισσότεροι είναι οι μαθητές που δεν εξυπηρετούνται με τη συγκοινωνία, τόσο αυξάνεται η ανάγκη της μεταφοράς μέσω δημόσιων συμβάσεων υπηρεσιών και συνεπώς αυξάνεται επίσης το μέγεθος, η πολυπλοκότητα, οι απαιτούμενοι πόροι και η αυστηρότητα στην τήρηση των διαδικασιών.

Θα ανέμενε κανείς ότι η μεταφορά των μαθητών, ως μια τυποποιημένη διαδικασία με ξεκάθαρο προσανατολισμό, θα επιτυγχάνονταν αργά ή γρήγορα από τις Περιφέρειες σε μεγάλο βαθμό, εφόσον:

- υφίσταται ειδικό πλαίσιο στο οποίο πρέπει να κινηθούν οι αρχές
- οι στόχοι και οι διαδικασίες έχουν προκαθοριστεί
- ζητήματα όπως ο ορισμός του προβλήματος ή η επιλογή της στρατηγικής δεν χρειάζεται να απασχολήσουν τους υπεύθυνους

Κι όμως, όσα διαφαίνονται από τις συνεχείς αναθεωρήσεις και τα παρεπόμενά τους, καθιστούν εύλογα τα ερευνητικά ερωτήματα της παρούσας εργασίας, τα οποία έχουν ως εξής:

1. Πόσο επαρκείς είναι οι διοικητικές διαδικασίες που οφείλουν να ακολουθούν οι Περιφέρειες για την εξασφάλιση της μεταφοράς των μαθητών δημοσίων σχολείων μέσα από το ισχύον θεσμικό πλαίσιο;
2. Σε ποιο βαθμό διασφαλίζονται η ποιότητα και η οικονομικότητα του έργου σύμφωνα με τον τρόπο που οι διαδικασίες εφαρμόζονται στην πράξη;

3. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

Τα ερευνητικά ερωτήματα της παρούσας σχετίζονται με την αποτελεσματικότητα, την ποιότητα, την οικονομικότητα και την ευελιξία των διοικητικών διαδικασιών που πρέπει να ακολουθούν οι Περιφέρειες για την εξασφάλιση της μεταφοράς των μαθητών δημοσίων σχολείων μέσα από το ισχύον θεσμικό πλαίσιο.

3.1. Το ερευνητικό υπόβαθρο

Σε ό,τι αφορά τα ερευνητικά ερωτήματα της παρούσας, η σχετιζόμενη βιβλιογραφία για το ειδικότερο πλαίσιο της μεταφοράς μαθητών χαρακτηρίζεται μάλλον ως φτωχή, ενώ ενδεικτικό είναι το γεγονός ότι στη συντριπτική πλειοψηφία των αναφορών, η μεταφορά των μαθητών στην Ελλάδα συσχετίζεται με δυσεπίλυτα προβλήματα, δυστοκίες και μεγάλο οικονομικό βάρος.

Η αδυναμία της μεταφοράς των μαθητών ή ο τρόπος με τον οποίο αυτοί μεταφέρονται, αποτελεί συχνά αντικείμενο της δημόσιας συζήτησης και απασχολεί την κοινή γνώμη με αρνητικό τρόπο. Οι δημοσιογραφικές αναφορές είναι διαχρονικές και εστιάζουν στον κοινωνικό αντίκτυπο που έχει το φαινόμενο υπό την μορφή τίτλων όπως για παράδειγμα: «*Μαθητές περπατούν επτά χιλιόμετρα για να πάνε στο σχολείο τους*» (Εθνος, 2018), «*Μαθητές διανύουν 10 χλμ πάνω σε καρότσα αγροτικού για να πάνε σχολείο*» (news.gr, 2018) ή «*Άλυτα τα προβλήματα μεταφοράς μαθητών με αναπηρία*» (alfavita.gr, 2020). Σύμφωνα με την ειδησεογραφία και αναφορικά με προβλήματα μεταφοράς στην ευρύτερη περιοχή της Θεσσαλονίκης, ο Περιφερειάρχης Κεντρικής Μακεδονίας (typosthes.gr, 2018) δηλώνει ότι «*Κάνουμε ό,τι μπορούμε [...] ώστε να είμαστε σύννομοι αλλά και ευέλικτοι [...]. Είναι όμως κάποια θέματα που ο νόμος είναι τόσο σαφής που μόνο με παρανομία μπορεί να λυθεί το θέμα. Εκεί είναι το πρόβλημα*». Άλλοτε, προβάλλονται οι οικονομικές συνέπειες όπως στο άρθρο «*Χρυσάφι η μεταφορά μαθητών*» (Τα Νέα, 2011) αναφέροντας ότι καταδεικνύονται το χάος και η κατασπατάληση του δημόσιου χρήματος που επικρατούσαν στο ζήτημα της μεταφοράς των μαθητών.

Οι συστηματικές παθολογίες

Ορόσημο στον τρόπο που αντιμετωπίστηκε η μεταφορά μαθητών στην Ελλάδα, αποτέλεσε η οικονομική κρίση στις αρχές της προηγούμενης δεκαετίας, όταν και μπήκαν υπό αναθεώρηση οι δαπάνες του στενού και ευρύτερου δημοσίου τομέα, με σκοπό να περιοριστούν όσο το δυνατόν περισσότερο. Τότε, τέθηκε επιτακτικά επί τάπητος το διογκωμένο κόστος μεταφοράς σε συνδυασμό με θέματα μη χρηστής διαχείρισης του αντικειμένου από τις τότε νομαρχιακές

αυτοδιοικήσεις. Ενδεικτικά είναι τα όσα αναφέρονται στην ετήσια έκθεση πεπραγμένων του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., 2010) αναφορικά με την επιθεώρηση στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις Δράμας, Σερρών και Θεσσαλονίκης για τα έτη από 2004 έως και 2007, όπου και διαπιστώθηκαν εκτεταμένες υπερβάσεις των προϋπολογισμών, προκήρυξη δρομολογίων χωρίς ύπαρξη μελέτης, ανυπαρξία ουσιαστικού ελέγχου της εκτέλεσης των δρομολογίων κ.λπ.

Στο πλαίσιο της προσπάθειας να καταγραφούν πιο συστηματικά τα προβλήματα και οι παθογένειες της μεταφοράς μαθητών, καταρτίστηκε η Έκθεση σχετικής Μελέτης του Ινστιτούτου Μεταφορών (I.MET., 2010) από την οποία διαπιστώθηκαν τα παρακάτω βασικά προβλήματα που προέρχονταν από τις διατάξεις αλλά και την εφαρμογή του -τότε- νομοθετικού πλαισίου (ΚΥΑ ΙΒ 6071/1998):

- Ο εφαρμοζόμενος μαθηματικός τύπος για τον υπολογισμό του κόστους, προέκυπτε από ανεπίκαιρα δεδομένα και παραδοχές
- Έλλειψη διαφάνειας και παράλειψη ουσιωδών βημάτων της διαδικασίας από τις αναθέτουσες αρχές
- Περιορισμός του ανταγωνισμού και δημιουργία μονοπωλίου - καρτέλ
- Πολυνομία

Έτσι, προτάθηκε η κωδικοποίηση των διατάξεων και η υιοθέτηση νέων και πιο λεπτομερών για τη διαδικασία και η έκδοση νέου νόμου. Επιπλέον, Καταγράφονται ζητήματα σχετικά με τη διαφάνεια, τη δημιουργία καρτέλ-μονοπωλίων τα οποία κατέληξαν το 2007 σε παραπομπή της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης Απάτης (OLAF). Η ζοφερή εικόνα εκτεινόταν σε όλο το σύστημα διαχείρισης του έργου, καθώς όπως συμπεραίνεται σε σχετική έρευνα (Γκάνια, 2011) παρατηρούνταν καθυστερήσεις πληρωμών, συσσώρευση οφειλών, κακές πρακτικές υλοποίησης, *«απεργίες και αντιδράσεις των μεταφορέων, ανορθολογική τιμολογιακή πολιτική και τελικά καταδυνάστευση μαθητών, γονέων, εκπαιδευτικών και μεταφορέων αλλά και υπερβολική επιβάρυνση του δημόσιου ταμείου»*.

Στα προβλήματα ενέσκησαν επίσης θεσμοί όπως ο Συνήγορος του Πολίτη, ο οποίος στην πρώτη επιστολή του προς τα συναρμόδια Υπουργεία στο πλαίσιο της σχετικής Παρέμβασης του (2012) αναφέρει ότι *«δέχθηκε σημαντικό αριθμό αναφορών, από τη διερεύνηση των οποίων προκύπτει ότι υπάρχουν σοβαρά προβλήματα στις μετακινήσεις των μαθητών»*, ενώ στην δεύτερη επιστολή του *«αντιλαμβάνεται ότι το πρόβλημα της μεταφοράς των μαθητών είναι σύνθετο και, στην περίοδο οικονομικής κρίσης, γίνεται ακόμα πιο πολύπλοκο»*.

Στο ίδιο πνεύμα, ενδιαφέρον παρουσιάζουν τα όσα αναγράφονται στις αιτιολογικές εκθέσεις των νομοσχεδίων που ψηφίστηκαν με σκοπό να θεραπεύσουν το πρόβλημα, όπως της πρόσφατης περίπτωσης (2019) με την οποία παρατάθηκε η εκτέλεση των συμβάσεων που ήταν σε ισχύ στις 30.6.2019 έως 30.6.2020. Στο κείμενό της αναφέρεται ότι αποτελεί κοινή παραδοχή το γεγονός ότι δεν επήλθαν τα επιθυμητά αποτελέσματα από τις νομοθετικές παρεμβάσεις στο παρελθόν. Επιπρόσθετα, η έκθεση αναφέρει ότι στη διόγκωση του φαινομένου συνέτειναν οι παρακάτω παράγοντες:

- η πολυνομία με δεκάδες διάσπαρτες διατάξεις σε νόμους και κατ' εξουσιοδότηση αυτών υπουργικές αποφάσεις
- η γραφειοκρατική αντιμετώπιση του θέματος από τις Περιφέρειες
- η αντιμετώπιση από τον επαγγελματικό κλάδο που εκτελεί το μεταφορικό έργο

Έτσι, καταλήγοντας με την επίκληση του εξαιρετικά επείγοντος, επιλέγεται η λύση της παράτασης προκειμένου να αντικατασταθεί το νομικό πλαίσιο.

Παρατηρούνται, λίγο έως πολύ, τα ίδια συμπεράσματα με εκείνα προ δεκαετίας όπως για παράδειγμα η πολυνομία, και αυτό παρά το γεγονός ότι από τότε που εκδόθηκε η μελέτη του Ι.ΜΕΤ. εφαρμόστηκαν άλλα τρία (3) κανονιστικά πλαίσια μεταφοράς μαθητών, άλλαξε εκ βάθρων ο νόμος περί δημοσίων συμβάσεων και η αρμοδιότητα εναλλάχθηκε δύο φορές.

Η δαπάνη

Το ύψος της δημόσιας δαπάνης που απαιτεί η δωρεάν μεταφορά των μαθητών αποτελεί κυρίαρχο κριτήριο κατά τη λήψη των αποφάσεων της διοίκησης. Στην ισχύουσα ΚΥΑ που καθορίζει το πλαίσιο εφαρμογής, είναι κάτι παραπάνω από πρόδηλη η προσπάθεια για την περιστολή του κόστους, καθώς οι αναθέτουσες αρχές καλούνται να εξετάζουν διαρκώς το ενδεχόμενο του «οικονομικά ασύμφορου» ή να αποσκοπούν στη «μέγιστη δυνατή συμπίεση του κόστους» κ.ο.κ.

Σύμφωνα με το προοίμιο της ανωτέρω απόφασης, η ετήσια δαπάνη ανέρχεται το έτος 2018 σε ύψος 170.000.000 €. Σημείο - κλειδί στην αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου παραμένει σταθερά ο μαθηματικός τύπος που καθορίζει τον προϋπολογισμό με τον οποίο προκηρύσσονται τα δρομολόγια στο πλαίσιο της σύναψης δημοσίων συμβάσεων. Οι Kotoula, Botzoris, Morfoulaki & Aifandroulou (2017) αναφέρουν ότι ο μαθηματικός τύπος ήταν απαρχαιωμένος καθώς στηρίζονταν σε στοιχεία του 1998. Η μεταβίβαση της αρμοδιότητας στους Δήμους συνδυάστηκε με την εφαρμογή νέου τύπου ο οποίος φιλοδοξούσε να μειώσει κατά 60% τα κόστη, τακτική που τελικά οδήγησε σε μη εκδήλωση ενδιαφέροντος στους διαγωνισμούς λόγω του ασύμφορου κόστους.

Η ανωτέρω αστοχία οδήγησε σε συναπτές παρατάσεις των συμβάσεων που ίσχυαν επί νομαρχιών, προκειμένου να μεταφέρονται οι μαθητές.

Τεχνολογικά μέσα

Σε ό,τι αφορά τα τεχνολογικά μέσα, δεν έχει ακόμη δημιουργηθεί από την κεντρική διοίκηση εφαρμογή ή πληροφοριακό σύστημα που να οργανώνει τα δεδομένα και να λειτουργεί ως πυλώνας διαχείρισης του έργου. Σχετική προσπάθεια (τουλάχιστον αναφορικά με το σχεδιασμό των διαδρομών) αποτέλεσε το έργο «Ολοκληρωμένο σύστημα για την ασφαλή μεταφορά μαθητών» (“I.MET.: i-student trip”, χ.χ.) το οποίο προέκυψε από την σύμπραξη του Ινστιτούτου Βιώσιμης Κινητικότητας και Δικτύων Μεταφορών (IMET) του Εθνικού Κέντρου Έρευνας και Τεχνολογικής Ανάπτυξης (ΕΚΕΤΑ), με σκοπό το σχεδιασμό και την ανάπτυξη ενός ολοκληρωμένου συστήματος το οποίο εξασφαλίζει την ασφαλή μεταφορά των μαθητών από και προς τη σχολική τους μονάδα. Πάραυτα, δεν υπήρξε κάποια ενσωμάτωσή του στη διαδικασία. Η ανυπαρξία ενιαίου ολοκληρωμένου πληροφοριακού συστήματος, οδηγεί κάποιες Περιφέρειες να αναπτύσσουν κατά το δοκούν (και εφόσον διαθέτουν τους πόρους) τον τρόπο διαχείρισης των πληροφοριών και των δεδομένων, όπως για παράδειγμα το Σύστημα Διαχείρισης Μεταφοράς Μαθητών που έχει αναπτύξει η Περιφέρεια Ιονίων Νήσων (<https://mathites.pin.gov.gr>) ή να προβούν σε αγορά λογισμικού για το σκοπό αυτό.

Οι δημόσιες συμβάσεις

Σε αντίθεση με το φτωχό ερευνητικό υπόβαθρο για το θεσμικό πλαίσιο της μεταφοράς μαθητών, το καθεστώς των δημοσίων συμβάσεων (το οποίο είναι άμεσα συσχετιζόμενο με πολλές από τις προβληματικές περιοχές που εξετάζονται στην παρούσα) έχει διερευνηθεί πιο εκτεταμένα.

Στο πλαίσιο ελέγχου που ασκεί βάσει της αρμοδιότητάς της, η ΕΑΑΔΗΣΥ (2020) εξέδωσε έκθεση πεπραγμένων έτους 2019, όπου και κατέγραψε μεταξύ άλλων και τις ακόλουθες πλημμέλειες - παρατυπίες των αναθετουσών αρχών κατά την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων:

- Δημοσίευση προκηρύξεων σε εθνικό επίπεδο πριν από την Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- Δημοσίευση με έλλειψη βασικών όρων, διαφορές μεταξύ διακήρυξης και προκήρυξης, μη δημοσίευση της προκήρυξης στο ΚΗΜΔΗΣ και στον εθνικό τύπο «αμελλητί», δηλαδή χωρίς υπαίτια καθυστέρηση
- Διαφορές πληροφοριών μεταξύ διακηρύξεων και Ευρωπαϊκού Ενιαίου Έγγραφου Σύμβασης

- Πλημμέλειες - σφάλματα κατά τις διαδικασίες αξιολόγησης προσφορών στο πλαίσιο των διαγωνισμών
- Ελλείψεις στην ηλεκτρονική κατάρτιση στοιχείων της διακήρυξης στο ΕΣΗΔΗΣ
- Παραβίαση των προθεσμιών υποβολής προσφοράς στο ΕΣΗΔΗΣ
- Ανακριβής χρήση κωδικού CPV της διακήρυξης
- Όροι διακήρυξης μη αντίστοιχοι με το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο
- Μη επικαιροποιημένες (με τις τροποποιήσεις του θεσμικού πλαισίου) διακηρύξεις, με αποτέλεσμα να πλήττεται η αρχή της ελευθερίας του ανταγωνισμού
- Λανθασμένη επιλογή τεχνικών αλλά και εργαλείων ανάθεσης συμβάσεων
- Ασαφείς, περιοριστικοί ή καταχρηστικοί όροι διακηρύξεων που βλάπτουν τον ανταγωνισμό
- Παρατυπίες που σχετίζονται με την υποβολή τιμής προσφοράς βάσει ποσοστού έκπτωσης
- Ελλιπής ή ατεκμηρίωτη αιτιολόγηση ή απόρριψη υποβληθεισών προσφορών, χωρίς νόμιμο έρεισμα στους προβαλλόμενους όρους της διακήρυξης από την αναθέτουσα αρχή

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018) στον οδηγό που εξέδωσε για επαγγελματίες επισημαίνει ότι η ισχύουσα νομοθεσία ρυθμίζει τις διατάξεις κατά τρόπο ώστε να αποφεύγονται οι καταχρήσεις κατά τις τροποποιήσεις των συμβάσεων και να εξασφαλίζεται ο υγιής ανταγωνισμός. Στο ίδιο έγγραφο, σημειώνεται ότι οι ένα από τα πιο συνήθη και σοβαρά σφάλματα στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων είναι οι τροποποιήσεις ή/και η χρήση της διαδικασίας με διαπραγμάτευση για την ανάθεση πρόσθετων καθηκόντων σε υφιστάμενο ανάδοχο, χωρίς να έχει προηγηθεί κάποια διαδικασία υποβολής προσφορών.

Η ιδιαίτερη προσοχή που εφιστά η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στα στάδια της τροποποίησης και ανάθεσης επιπλέον συμβατικού αντικειμένου, καταδεικνύει το πόσο δύσκολο είναι το έργο που καλούνται να διεκπεραιώσουν οι Περιφέρειες, καθώς καλούνται να αντιμετωπίσουν αναπόφευκτα τέτοιες διαδικασίες σε πολύ μεγάλο βαθμό. Τέλος, αναφέρεται ότι το προπαρασκευαστικό στάδιο είναι μακράν το κρισιμότερο της διαδικασίας, καθώς οι αποφάσεις που λαμβάνονται διαμορφώνουν την επιτυχή έκβαση της προσπάθειας συνολικά. Κατά συνέπεια, η μεταφορά μαθητών (που εκ των πραγμάτων σχεδιάζεται με στοιχεία που δεν είναι οριστικά) ξεκινά ως διαδικασία με δεδομένα μειονεκτήματα.

3.2. Η μεταφορά μαθητών σε άλλες χώρες

Η μεταφορά των μαθητών δεν απασχολεί μόνο την Ελλάδα αλλά και πλήθος χωρών τόσο στην Ευρώπη, όσο και στον υπόλοιπο κόσμο. Στη συγκριτική έρευνα με άλλες χώρες των Kotoula et al (2017) επισημαίνεται ότι κατά τις τελευταίες δεκαετίες η σχολική μεταφορά έχει εξελιχθεί σε μία από τις πιο κρίσιμες, δαπανηρές και με ρίσκο υπηρεσίες που παρέχουν οι κυβερνήσεις. Σε ό,τι αφορά την Ελληνική πρακτική, παρουσιάζει πολλές ομοιότητες με άλλες του εξωτερικού και ειδικότερα, στην χρήση των λεωφορείων (ιδιόκτητων ή νοικιασμένων), στη δωρεάν χρήση της δημόσιας συγκοινωνίας και στην επιδοτούμενη μεταφορά από τους γονείς, όπως φαίνεται στον ακόλουθο πίνακα της ανωτέρω έρευνας.

Πίνακας 2 Τρόποι μεταφοράς σε άλλες χώρες

(Πηγή: Kornilia Kotoula et al. / Transportation Research Procedia 24 (2017) 385–392 Table1. Different methods for the school transportation completion around Europe)

Τρόποι μεταφοράς	Ελλάδα	Γαλλία	Ελβετία	Γερμανία	Σουηδία	Φινλανδία	Ηνωμένο Βασίλειο
Χρήση Λεωφορείων (μισθωμένων ή ιδιόκτητων)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		
Χρήση δημόσιας συγκοινωνίας (μειωμένο εισιτήριο)		<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>
Χρήση δημόσιας συγκοινωνίας δωρεάν	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Μέσα μαζικής μεταφοράς με ειδικές προγραμματισμένες διαδρομές				<input checked="" type="checkbox"/>			
Χρήση ΤΑΞΙ	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	
Επιδότηση γονέων	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>					
Άλλα μοντέλα (περπάτημα, ποδήλατο)			<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>
Walking School Bus							<input checked="" type="checkbox"/>
Personal transit services on monorail					<input checked="" type="checkbox"/>		

Κυρίαρχο ζήτημα σε διεθνές επίπεδο παραμένει διαχρονικά η περιστολή της δαπάνης, καθώς αξιολογείται ως υπέρογκη σε πολλές περιπτώσεις. Οι Van Ristell et al (2015) καταγράφουν ότι η Αγγλική κυβέρνηση προχώρησε σε αναθεώρηση των πολιτικών αναφορικά με τη μεταφορά μαθητών, περικόπτοντας τη δαπάνη από ένα δις του έτους 2009–2010 σε 400 εκ.

λίρες, παρά το γεγονός ότι πάνω από τη μισή δαπάνη αφορούσε μαθητές με ειδικές μαθησιακές ανάγκες.

Στην Ιρλανδία, σύμφωνα με άρθρο των Irish Times (2018), το υπουργείο Παιδείας ξοδεύει περισσότερα από 1 εκατομμύριο ευρώ τη μέρα ή 190 εκ. ευρώ το χρόνο για πάνω από 100.000 μαθητές. Η άνοδος του κόστους οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στην αύξηση των μεταφερόμενων παιδιών με ειδικές ανάγκες, όπου η δαπάνη που αφορά σε ταξί και συνοδούς έκανε άλμα από 64 εκ. ευρώ στα 91 εκ ευρώ μεταξύ 2013-14 και 2017-18.

Σε ό,τι αφορά την αρμοδιότητα, παρατηρείται ότι η μετακίνηση των μαθητών βρίσκεται στην μεγάλη πλειοψηφία υπό την αιγίδα των Δήμων, εντασσόμενη στο πλαίσιο της παροχής κοινωφελούς έργου έναντι των πολιτών. Αντίθετα, στην Ελλάδα η απόπειρα να αναληφθεί η αρμοδιότητα από τους Δήμους αποδείχθηκε αποτυχημένη με αποτέλεσμα να μεταβιβαστεί στις Περιφέρειες (παρότι έχουν περισσότερο αναπτυξιακό ρόλο).

Έτσι, στη Σουηδία ο οικείος Δήμος (“Sweden Early Childhood and School Education Funding”, 2020) οφείλει να εκπληρώνει τις υποχρεώσεις του σχετικά με τις δραστηριότητες και την ποιότητα του έργου σύμφωνα με τον νόμο περί εκπαίδευσης, έχοντας συνήθως το δικό του τοπικό εκπαιδευτικό συμβούλιο που αποφασίζει αυτόνομα για την κατανομή των κονδυλίων μεταξύ διαφορετικών σχολείων. Συχνά καθορίζεται ένα βασικό ποσό για κάθε μαθητή και προστίθενται επιπλέον πόροι για μαθητές με ειδικές ανάγκες κ.λπ. Το κόστος ποικίλλει μεταξύ των Δήμων (για παράδειγμα η ανάγκη παροχής σχολικής μεταφοράς ποικίλλει μεταξύ των μεγάλων περιοχών που είναι αραιοκατοικημένες και των μεγαλύτερων πόλεων κ.λπ.). Σύμφωνα με την επίσημη ιστοσελίδα της, η πόλη του Ελσίνκι επιδοτεί τη σχολική μεταφορά των μαθητών (“School transport”, 2020). Στην συγκεκριμένη περίπτωση, η μέτρηση της απόστασης διενεργείται από το Journey Planner of Helsinki Region Transport (HSL/HRT) το οποίο είναι οργανισμός από κοινού των τοπικών αρχών για τη διαχείριση των μεταφορών. Στη σχετική ιστοσελίδα (www.hsl.fi) αποδίδεται με μεγάλη λεπτομέρεια το πλάνο μεταφοράς από αφετηρία σε προορισμό. Η τακτική συγκοινωνία προφανώς και είναι αρκετή για να καλύψει τις ανάγκες μεταφοράς, ενώ υπάρχει και η δυνατότητα μεταφοράς σε ειδικές περιπτώσεις με διαμοιρασμό κούρσας (shared taxi ride) ή και ατομικής όταν υπάρχουν λόγοι πχ υγείας. Τα κατώφλια αποστάσεων για τάξεις από 1^η έως και 6^η είναι τα 2 χιλιόμετρα, ενώ για τις τάξεις από 7^η έως και 9^η είναι τα 3 χιλιόμετρα και στους μαθητές χορηγείται κάρτα επιβίβασης. Στην πόλη Espoo της Φινλανδίας (“School transportation for pupils in Finnish-speaking basic education”, 2020), εάν ένας μαθητής βασικής εκπαίδευσης απέχει 3 ή 5 χλμ αναλόγως της τάξης ή εάν η μετακίνηση είναι πολύ δύσκολη, κουραστική ή επικίνδυνη λόγω ειδικών περιστάσεων (όπως οι ιατρικοί λόγοι).

Στις ΗΠΑ (Garife, 2020) ο ομοσπονδιακός νόμος απαιτεί από τις περιφέρειες να παρέχουν μεταφορά σε τρεις ομάδες μαθητών: μαθητές με αναπηρία (μαθητές ειδικής αγωγής), μαθητές άστεγων και μαθητές που φοιτούν σε ομοσπονδιακά σχολεία. Σημειωτέο ότι το 1869 η Κοινοπολιτεία της Μασαχουσέτης ψήφισε νομοθεσία που επιτρέπει τη χρήση δημόσιων πόρων για τη μεταφορά φοιτητών, το οποίο ήταν το πρώτο πρόγραμμα του είδους του. Στη Βόρειο Αμερική κυριαρχούν με μακρά ιστορία τα «κίτρινα λεωφορεία», τα οποία λειτουργούν κάτω από εξαιρετικά αυστηρές προδιαγραφές, στο πλαίσιο της δρομολόγησής τους (ως ιδιόκτητα, μέσω leasing ή συμβόλαια) από τα σχολεία ή τις σχολικές περιφερειακές διευθύνσεις. Στο Γουϊσκόνσιν, η πολιτεία αναγνωρίζει ότι ο ασφαλέστερος τρόπος μεταφοράς είναι τα σχολικά λεωφορεία (“Wisconsin: Department of Public Instruction”, n.d.), αν και ο νόμος δίνει την ευχέρεια και άλλων μεθόδων, όπως:

- α) συμβόλαιο με κοινό μεταφορέα, εταιρεία ταξί ή άλλα μέρη
- β) συμβόλαιο με γονέα ή γονικό επιμελητή του μαθητή
- γ) συμβόλαιο με άλλη σχολική επιτροπή ή υπηρεσία ιδιωτικού σχολείου ή ιδιωτικού οργανισμού
- δ) συμβόλαιο μεταξύ δύο ή περισσότερων σχολικών επιτροπών και ιδιώτη ή εταιρικού μεταφορέα

Ενδιαφέρον παρουσιάζουν τα συμπεράσματα έρευνας αναφορικά με την οικονομική αξιολόγηση της μεταφορά μαθητών μέσω συμβάσεων στη Μινεσότα των Η.Π.Α. (Conrad Yelsong Puzoaa, 2016). Η έννοια των συμβάσεων λογίζεται ως εξωτερική ανάθεση (outsourcing), δεδομένου ότι η πρακτική της μεταφοράς με εσωτερικά-ίδια μέσα (in-house) είναι πιο διαδεδομένη και επικρατούσα. Τα δημόσια σχολεία χρηματοδοτούνται από τοπικά, πολιτειακά και ομοσπονδιακά κεφάλαια, αλλά η καθημερινή διαχείριση επαφίεται στο εξαμελές αιρετό Σχολικό Συμβούλιο, το οποίο επιφορτίζεται με τη φροντίδα, το μάνατζμεντ και τον έλεγχο των υποθέσεων της σχολικής περιφέρειας και, επιπρόσθετα, προσλαμβάνει και αξιολογεί την επίδοση επιθεωρητή που χειρίζεται την καθημερινότητα. Οι σχολικές περιφέρειες υποχρεούνται να παρέχουν προς-και-από μεταφορά μαθητών που διαμένουν άνω των δύο μιλίων από το σχολείο, αν και, επαφίεται στη διακριτική τους ευχέρεια να εντάξουν ωφελούμενους και κάτω από το όριο αυτό. Σε ό,τι αφορά τις συμβάσεις, το αντίστοιχο υπουργείο εκπαίδευσης συνιστά σύναψη μονοετών συμβάσεων κατόπιν δημοσιοποίησης της πρόθεσης. Σύμφωνα με την ίδια έρευνα, ο ανταγωνισμός δεν είναι βέβαιος καθώς ενδέχεται να υπάρχει μόνον ένας υποψήφιος ή το μέγεθος της περιφέρειας να μην είναι αρκετά μεγάλο για να προσελκύσει τους ιδιώτες. Επίσης, υπάρχει πρόνοια για αναθεώρηση του κόστους

στην περίπτωση της ανόδου τιμών των καυσίμων (όπως και στην Ελλάδα). Κύριος παράγοντας για την επιλογή του outsourcing είναι η μείωση του κόστους, ενώ στην εξίσωση υπεισέρχονται και οι πολιτικές επιλογές, η ποιότητα των υπηρεσιών, η οικονομία κλίμακας κ.λπ. Για παράδειγμα, τα συνδικάτα των εργαζομένων στην in-house μεταφορά μαθητών αντιστέκονται στην ανάθεση συμβάσεων καθώς την βλέπουν ως απειλή για τις θέσεις εργασίας τους. Σημαντικό είναι το συμπέρασμα ότι η μέθοδος των δημοσίων συμβάσεων αυξάνει τελικά το κόστος μεταφοράς (σε αντίθεση με όσα ανέμεναν οι αρμόδιοι βάσει της οικονομικής θεωρίας), απομυζώντας έτσι κεφάλαια από τον προϋπολογισμό άλλων δράσεων. Από τη σχετική διερεύνηση όσων επικρατούν σε άλλες χώρες, παρατηρείται ότι οι Δήμοι, οι σχολικές περιφέρειες και τα μεμονωμένα σχολεία (ακόμη και τοπικά συμβούλια ή ειδικές επιτροπές) έχουν κυρίαρχο και αποφασιστικό ρόλο στον καθορισμό της μεταφοράς, σε αντίθεση με την Ελλάδα όπου επικρατεί πιο συγκεντρωτικό μοντέλο διοίκησης (Περιφέρειες και Υπουργεία) με τα σχολεία απλά να χορηγούν στοιχεία δικαιούχων. Για παράδειγμα στην πόλη του Σιάτλ, το οργανωτικό σχήμα που διευθύνει τη μεταφορά των μαθητών αποτελείται από τους εξής:

- Manager Μεταφορών, με προσωπικό 145 υπαλλήλων της περιοχής ο οποίος διευθύνει το Τμήμα Μεταφορών (DoT)
- Βοηθός Manager Μεταφορών (Business Operations)
- Επικεφαλής Επόπτης Πεδίου
- Επόπτης Γενικής Εκπαίδευσης (GenEd) (Μεσολαβητής/Συντονιστής)
- Επόπτης Ειδικής Εκπαίδευσης (SPED) (Μεσολαβητής/Συντονιστής) και
- Project Manager υπάλληλος της πόλης του Σιάτλ που συντονίζει και διευκολύνει τη διανομή της κάρτας δημόσιας μεταφοράς ORCA (One Regional Card for All) για μαθητές δημοσίων σχολείων

Κοινός τόπος είναι η προσπάθεια για τον περιορισμό της δαπάνης, μόνο που δεν παρατηρείται (όπως στην Ελλάδα) κάποια ιδιαίτερη συσχέτισή της με το θεσμικό πλαίσιο και τον τρόπο που αυτό εφαρμόζεται. Υπάρχει μεγάλη απόσταση στο επίπεδο πρόσβασης των ενδιαφερομένων στην ανοικτή και πλούσια πληροφόρηση σχετικά με τις επιλογές και τα δικαιώματά τους, σε αντίθεση με την Ελλάδα όπου δεν παρέχονται οργανωμένες αντίστοιχες υπηρεσίες. Τέλος, στις χώρες του εξωτερικού ο δημόσιος διάλογος επικεντρώνεται πολύ περισσότερο σε ό,τι αφορά τα θέματα ασφάλειας της μεταφοράς των παιδιών καθώς και στην αναζήτηση εναλλακτικών και πιο φιλικών στο περιβάλλον μεθόδων (π.χ. η μελέτη και

χάραξη ασφαλούς πορείας με ποδήλατα), όπως για παράδειγμα τη συγχρηματοδότηση ευρωπαϊκών και εθνικών πόρων στην Ιταλία με σκοπό την ανάπτυξη βιώσιμης κινητικότητας σε διάφορα επίπεδα (European Local Transport Information Service, 2021). Έτσι, εκεί επιχειρείται η μετατροπή της αστικής κινητικότητας μέσω της επένδυσης στο ευρωπαϊκό επιχειρηματικό οικοσύστημα με σκοπό την προώθηση έξυπνων, πράσινων και ολοκληρωμένων αστικών μεταφορών και επιπλέον στόχο τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των τοπικών σχολικών μεταφορών. Αυτό επιτυγχάνεται μέσω του «νέου Διατάγματος Σχολικών Λεωφορείων» (Δεκέμβριος 2020) που παρέχει 20 εκατομμύρια ευρώ στους δήμους με πληθυσμό άνω των 50.000 κατοίκων προκειμένου να μετατρέψουν τις τοπικές σχολικές μεταφορές τους σε υβριδικά και ηλεκτρικά οχήματα, με την υποχρέωση να τηρούν τις διαδικασίες της Ε.Ε. περί παραβίασης των παραμέτρων για την ποιότητα του αέρα.

4. Η ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ

Η μεθοδολογία της έρευνας συνίσταται από τα ακόλουθα βήματα:

4.1. Πρώτο ερευνητικό ερώτημα

Σε ότι αφορά το πρώτο ερευνητικό ερώτημα που σχετίζεται με την εξέταση της επάρκειας του θεσμικού πλαισίου στην εξυπηρέτηση του έργου χωρίς να ληφθούν υπόψη παράμετροι που ενδέχεται να επιφέρουν αρνητικά αποτελέσματα (όπως γραφειοκρατία, έλλειψη πόρων, κακές πρακτικές κ.ο.κ.), γίνεται ανάλυση των διατάξεων και των δεσμεύσεων που απορρέουν στο πλαίσιο άσκησης των καθηκόντων της διοίκησης.

Η σημασία που έχει η έρευνα για το πρώτο ερώτημα είναι μεγάλη, δεδομένου ότι τα ενδεχόμενα ευρήματά της θα έχουν ως συνέπεια το σχηματισμό εξαρχής μιας αρνητικής αφετηρίας για το έργο που καλούνται να διεκπεραιώσουν οι αρμόδιες υπηρεσίες. Μέσα από τα διδάγματα της κοινής πείρας είναι γνωστό ότι οι καλύτεροι νόμοι μπορεί να αποτύχουν όταν τύχουν κακής εφαρμογής από τη διοίκηση, πόσο μάλλον όταν έχουν εγγενή προβλήματα όπως αυτά που διερευνώνται στην προκείμενη περίπτωση.

Το απαραίτητο υλικό αντλείται από το βασικό και το δευτερογενές νομικό πλαίσιο, τις εφαρμοστικές διατάξεις και τις εκδοθείσες κατευθυντήριες οδηγίες και με βάση αυτά υπολογίζονται και αποτυπώνονται με θεωρητικό τρόπο στοιχεία χρόνου, κόστους και διοικητικών ενεργειών.

Ειδικότερα ερευνώνται:

- η πολυνομία
- οι ακολουθίες των εργασιών σε επίπεδο σχεδιασμού, καθορισμού τρόπου μεταφοράς, ανάθεσης συμβάσεων και μεταβολής του αντικειμένου.
- οι παράγοντες περί ανταγωνισμού (έδρες ΕΔΧ, ομαδοποιήσεις δρομολογίων κ.λπ.)
- η παραμετροποίηση και η διαχείριση του κόστους μεταφοράς
- η γραφειοκρατία

4.2. Δεύτερο ερευνητικό ερώτημα

Σε ότι αφορά το δεύτερο ερευνητικό ερώτημα που σχετίζεται με την αποτύπωση και αξιολόγηση του τρόπου που εφαρμόζεται στην πράξη η μεταφορά των μαθητών από τις Περιφέρειες, χρησιμοποιούνται:

4.2.1. Δευτερογενή δεδομένα

Τα δευτερογενή δεδομένα αντλούνται από στοιχεία:

- του Υπουργείου Εσωτερικών (πχ διαχρονική πορεία ετήσιας δαπάνης σε εθνικό επίπεδο).
- της Περιφερειακής Ενότητας Λάρισας της Περιφέρειας Θεσσαλίας (όπως προϋπολογισμοί, δαπάνες, χρόνοι ολοκλήρωσης διαδικασιών, πλήθος τροποποιητικών πράξεων κλπ)
- της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ)
- του Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ) και του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΣΗΔΗΣ)

4.2.2. Έρευνα μέσω ερωτηματολογίου

Περιλαμβάνει τη διενέργεια έρευνας μέσω ερωτηματολογίου με τυποποιημένες ερωτήσεις οι οποίες σχεδιάστηκαν έτσι ώστε να ερμηνεύονται με τον ίδιο τρόπο από όλους τους ερωτώμενους (Saunders Mark, Lewis Philip and Thornhill Adrian, 2015). Τα χαρακτηριστικά του ερωτηματολογίου έχουν ως εξής:

- Τύπος ερωτηματολογίου: διαδικτυακό - αυτοσυμπληρούμενο με ανώνυμη καταχώρηση προκειμένου να επιτευχθεί η ειλικρινής απάντηση.
- Διανομή και συλλογή ερωτηματολογίου: αποστολή στους ερωτώμενους μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου με παραπομπή για συμπλήρωση στη διαδικτυακή εφαρμογή google forms.
- Τύποι ερωτήσεων: κλειστού τύπου, 21 κατηγορίας Likert (βαθμίδας 5) προκειμένου να αποτυπωθούν συμπεριφορές και πρακτικές και 9 αδιαβάθμητες.
- Τύπος μεταβλητών: κατά κύριο λόγο ποιοτικές μεταβλητές. Τα δεδομένα που προβλέφθηκαν από το ερωτηματολόγιο είναι κυρίως Κατηγορικά Κατάταξης, ενώ περιλαμβάνονται Κατηγορικά Περιγραφικά και Αριθμητικά Διακριτά.
- Δειγματοληψία: ερωτώμενη ομάδα αποτέλεσαν οι αρμόδιοι υπάλληλοι ανά Περιφέρεια και στις υπαγόμενες σε αυτή Περιφερειακές Ενότητες, που έχουν ως αρμοδιότητα τη μεταφορά μαθητών.

Οι Περιφέρειες της χώρας αριθμούνται σε 13 ενώ οι Περιφερειακές Ενότητες στις περισσότερες περιπτώσεις συμπίπτουν με το όρια των νομών. Στόχος ήταν η απόκριση σε βαθμό που να προσεγγίζει το σύνολο του πληθυσμού, όποτε ως

διαδικασία εμπίπτει στην δειγματοληψία σκοπιμότητας με ακολουθούμενη τη μη στατιστική επιλογή βάσει της κρίσης του ερευνητή όπου επιλέγονται οι κατάλληλες περιπτώσεις κατά τη διακριτική του ευχέρεια (European Commission, 2017).

Η συλλογή των διευθύνσεων ηλεκτρονικού ταχυδρομείου των παραληπτών έγινε μέσω των στοιχείων των δημοσιευμένων διακηρύξεων, των πληροφοριών των ιστοσελίδων των φορέων και από τηλεφωνική αναζήτηση.

Στα e-mails των χειριστών, συμπεριλήφθηκαν και εκείνα για την επικοινωνία με τις σχετικές υπηρεσίες (πχ οικονομικών υπηρεσιών) αθροίζοντας συνολικά 102 προσκλήσεις.

- Χρόνος αποστολής - παραλαβής: Το ερωτηματολόγιο διανεμήθηκε στις 16.03.2021 και ολοκληρώθηκε στις 29.03.2021 με το 83% σχεδόν των απαντήσεων να έχει επιστραφεί εντός των τεσσάρων πρώτων ημερών.
- Σχεδιασμός ερωτήσεων: Οι τριάντα (30) ερωτήσεις σχεδιάστηκαν σύμφωνα με τα αποτελέσματα του εντοπισμού και της αξιολόγησης των παραγόντων που προέκυψαν από τη μελέτη της βιβλιογραφίας και την έρευνα στο πρώτο ερευνητικό ερώτημα. Περιλαμβάνουν κατά κύριο λόγο κατηγορίες απαντήσεων τύπου συμφωνίας, ποσότητας, συχνότητας και, δευτερευόντως, απογραφικά και πληροφοριακά στοιχεία.

Οι ερωτήσεις κατανεμήθηκαν στις παρακάτω κατηγορίες:

- Χαρακτηριστικά του δείγματος (δημογραφικά)
- Χαρτογράφηση της οργάνωσης - διοίκησης έργου
- Σχεδιασμός έργου
- Ανταγωνισμός
- Διαχείριση πληροφοριών
- Ζητήματα κατά τη διάρκεια της εκτέλεσης των συμβάσεων
- Αδυναμία ανάθεσης και παράταση συμβάσεων
- Γενικότερες ερωτήσεις (μη κατατασσόμενες)

Παρατίθενται οι ερωτήσεις ομαδοποιημένες σε κατηγορίες και αντιστοιχιζόμενες σε δείκτες.

Πίνακας 3 Δομή ερωτηματολογίου

Χαρακτηριστικά του δείγματος	Δείκτης
Φύλο	Φύλο
Ηλικία	Ηλικία
Εκπαίδευση	Εκπαίδευση
Χαρτογράφηση της οργάνωσης - διοίκησης έργου	Δείκτης
Η μεταφορά μαθητών διοργανώνεται σε επίπεδο Περιφέρειας ή Περιφερειακής Ενότητας (Π.Ε.);	Επίπεδο χωρικής οργάνωσης
Ποιο τμήμα αναλαμβάνει το ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ ΔΡΟΜΟΛΟΓΙΩΝ μεταφοράς μαθητών;	Μονάδα σχεδιασμού του αντικειμένου
Ποιο τμήμα αναλαμβάνει τις ΔΙΑΓΩΝΙΣΤΙΚΕΣ διαδικασίες σύναψης συμβάσεων της μεταφοράς μαθητών;	Μονάδα διαγωνιστικών διαδικασιών
Πόσα άτομα απασχολούνται συνολικά τόσο στο σχεδιασμό όσο και στην υλοποίηση των διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων μεταφοράς μαθητών; (χωρίς τα μέλη επιτροπών)	Πλήθος απασχολούμενων στο αντικείμενο
Πώς προκηρύσσετε τα δρομολόγια προκειμένου να συνάψετε δημόσιες συμβάσεις παροχής υπηρεσιών μεταφοράς μαθητών;	Είδος διαδικασιών ανάθεσης συμβάσεων
Στην περίπτωση που στην προηγούμενη ερώτηση απαντήσατε "Δυναμικό Σύστημα Αγορών" ή "Συμφωνία - Πλαίσιο" ή "άλλο", πόσο θετική βαθμολογείτε την εμπειρία από την εφαρμογή του; (συγκριτικά με τον ανοικτό διαγωνισμό)	Σύγκριση άλλων τεχνικών ανάθεσης με τον ανοικτό διαγωνισμό
Σχεδιασμός έργου	Δείκτης
Πόσο ικανοποιητική είναι η κάλυψη των αναγκών μεταφοράς μέσω της τακτικής συγκοινωνίας, με τη χορήγηση Ειδικών Μαθητικών Δελτίων (τύπου δωρεάν «πάσο»);	Βαθμός κάλυψης μεταφοράς με Ειδικά Μαθητικά Δελτία
Πόσο ικανοποιητική είναι η κάλυψη των αναγκών μεταφοράς μέσω της χρήσης των ιδιόκτητων οχημάτων των Δήμων και Περιφερειών (ΟΤΑ);	Βαθμός κάλυψης μεταφοράς με ίδια μέσα των ΟΤΑ
Κατά πόσο στηρίζετε στα ΕΚΤΙΜΩΜΕΝΑ στοιχεία που παρέχονται από τα σχολεία, όταν προκηρύσσετε το διαγωνισμό σας;	Βαθμός χρήσης των εκτιμώμενων στοιχείων των σχολείων στο σχεδιασμό
Σε ποιο βαθμό σας εκφράζει η φράση: «Με την έναρξη του σχολικού έτους, οι συναφθείσες συμβάσεις είναι ώριμες και σύμφωνες με τις πραγματικές ανάγκες μεταφοράς»;	Ωριμότητα των συμβάσεων ενόψει της έναρξης του σχολικού έτους
Ανταγωνισμός	Δείκτης
Σε ποιο βαθμό σας εκφράζει η φράση: «Είναι προτιμότερη η μεγαλύτερη δυνατή ομαδοποίηση των δρομολογίων λεωφορείων, προκειμένου να μην προκύπτουν άγωνα τα (κατά κύριο λόγο) ασύμφορα δρομολόγια»;	Σκοπιμότητα ομαδοποίησης δρομολογίων λεωφορείων
Πώς θεωρείτε ότι επηρεάζει τον ανταγωνισμό και την επίτευξη βέλτιστης τιμής, η εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου περί της έδρας-διοικητικής μονάδας των ΤΑΞΙ;	Επίδραση της ρήτρας περί έδρας των ΤΑΞΙ στον ανταγωνισμό
Πόσο συχνά ασκούνται προδικαστικές προσφυγές στο πλαίσιο των διαγωνισμών σας;	Συχνότητα άσκησης προδικαστικών προσφυγών
Διαχείριση πληροφοριών	Δείκτης
Πόσο ικανοποιημένοι είστε από την ποιότητα των πληροφοριών που σας παρέχουν οι υπηρεσίες εκπαίδευσης και οι σχολικές μονάδες;	Ικανοποίηση από την ποιότητα των πληροφοριών που παρέχουν οι εκπαιδευτικές μονάδες

Σε ποιο βαθμό χρησιμοποιείτε την πλατφόρμα «myschool» για την άντληση στοιχείων;	Βαθμός χρήσης της πλατφόρμας "MySchool"
Με ποια εργαλεία διαχειρίζεστε τα δεδομένα και τις πληροφορίες του έργου (όπως πχ στοιχεία μαθητών, δρομολογίων, αναδόχων κ.λπ.); [μπορούν να επιλεγούν περισσότερες από μία απαντήσεις]	Εργαλεία διαχείρισης δεδομένων και πληροφοριών
Ζητήματα κατά τη διάρκεια της εκτέλεσης των συμβάσεων	Δείκτης
Με ποια συχνότητα αναπροσαρμόζετε τις τιμές στα δρομολόγια των λεωφορείων με βάση τη διακύμανση της τιμής του καυσίμου κίνησης;	Συχνότητα αναπροσαρμογής κόστους δρομολογίων με λεωφορεία λόγω διακύμανσης τιμής καυσίμου
Πριν την τροποποίηση μιας διαδρομής, σε ποιο βαθμό ελέγχετε/λαμβάνετε υπόψη την ενδεχόμενη υπέρβαση των περιθωρίων της προαίρεσης που της αναλογεί;	Βαθμός ελέγχου περιθωρίων προαίρεσης
Καταρτίζετε τροποποιητικό τεύχος σύμβασης για την οποιαδήποτε αλλαγή δρομολογίου;	Συχνότητα κατάρτισης τροποποιητικών τευχών σύμβασης
Σε ποιο βαθμό σας εκφράζει η φράση: «Συχνά παρακάμπτω -εν γνώσει μου- τυπικές διαδικασίες, προκειμένου να εκτελεστεί γρήγορα η μεταφορά ενός μαθητή»;	Συχνότητα παράκαμψης τυπικών διαδικασιών
Πόσο συχνά προβαίνετε σε επικαιροποίηση (ανανέωση μετά από κάποιο διάστημα) της ισχύος των εγγράφων κατακύρωσης που αποδεικνύουν την τήρηση των όρων εκτέλεσης των συμβάσεων μεταφοράς (ΚΤΕΟ, ασφάλειες, άδειες, πιστοποιητικά συνοδών κ.λπ.);	Συχνότητα επικαιροποίησης κατακυρωτικών εγγράφων (ΚΤΕΟ, ασφάλειες, άδειες...)
Αδυναμία ανάθεσης και παράταση συμβάσεων	Δείκτης
Πόσο συχνά κάνετε χρήση του δικαιώματος παράτασης προηγούμενων συμβάσεων (συνολικά ή έστω και για μια διαδρομή) όταν αυτό νομοθετείται από το αρμόδιο Υπουργείο;	Συχνότητα χρήσης δικαιώματος παράτασης προηγούμενων συμβάσεων
Σε ποιο βαθμό σας εκφράζει η φράση «Εάν παύσει η δυνατότητα παρατάσεων ισχύος προηγούμενων συμβάσεων, δεν θα έχω τρόπο να καλύψω έγκαιρα τις ανάγκες μεταφοράς»;	Βαθμός αναγκαιότητας του δικαιώματος παράτασης συμβάσεων
Γενικότερες ερωτήσεις (μη κατατασσόμενες)	Δείκτης
Πόσο απαραίτητη θεωρείτε τη διεξαγωγή εξειδικευμένων εκπαιδευτικών σεμιναρίων για τη μεταφορά μαθητών;	Αναγκαιότητα εκπαιδευτικών σεμιναρίων στην μεταφορά μαθητών
Πόσο επαρκές θεωρείτε το θεσμικό πλαίσιο και τα μέσα/εργαλεία τα οποία σας παρέχονται για τη μεταφορά των μαθητών;	Επάρκεια θεσμικού πλαισίου και μέσων
Πόσο μεγαλύτερος (θα λέγατε ότι) είναι ο διοικητικός φόρτος που απαιτεί η μεταφορά μαθητών σε σχέση με τα υπόλοιπα καθήκοντά σας;	Βαθμός απαιτούμενου διοικητικού φόρτου
Σε ποιο βαθμό σας εκφράζει η φράση: «Με μεγάλη μου χαρά θα δεχόμουν να απαλλαγώ από το αντικείμενο της μεταφοράς μαθητών»	Επιθυμία απαλλαγής από το αντικείμενο

Τα συμπεράσματα που αντλούνται από τις απαντήσεις στο ερωτηματολόγιο ελέγχονται κατά πόσο συμφωνούν με εκείνα που προκύπτουν από τα δευτερογενή δεδομένα. Η επεξεργασία τους έγινε μέσω των εφαρμογών MS EXCEL[®] και IBM SPSS[®].

5. ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΕΡΕΥΝΑΣ

Τα αποτελέσματα της έρευνας αναλύονται σύμφωνα με τη σειρά των ερευνητικών ερωτημάτων.

5.1 Η επάρκεια των προβλεπόμενων διαδικασιών

Σε ό,τι αφορά το 1^ο ερευνητικό ερώτημα, δηλαδή το κατά πόσο είναι επαρκείς ακόμη και σε θεωρητικό επίπεδο οι διοικητικές διαδικασίες που οφείλουν να ακολουθούν οι Περιφέρειες για την εξασφάλιση της μεταφοράς των μαθητών δημοσίων σχολείων μέσα από το ισχύον θεσμικό πλαίσιο, διαπιστώνονται τα εξής:

5.1.1. Πολυνομία

Από την αξιολόγηση της διαχρονικής εξέλιξης του θεσμικού πλαισίου προκύπτει ότι οι διαδικασίες εξειδικεύονται με ολοένα μεγαλύτερη σαφήνεια και κατά κύριο λόγο από το 1998 και έπειτα. Η βελτίωση προκύπτει από το γεγονός ότι η προηγούμενη ΚΥΑ (2013) υπέστη επτά (7) τροποποιήσεις μέσω νόμων (4182/13, 4369/16, 4415/16) και υπουργικών αποφάσεων (40701/13, 32807/14, 31636/15, 27577/16) ενώ, αντίθετα, η τρέχουσα ΚΥΑ (2018) δεν έχει υποστεί καμία αλλαγή στα σχεδόν δύομισia χρόνια που εφαρμόζεται.

Αναφορικά με τη νομοθεσία περί δημοσίων συμβάσεων υπήρξαν -πράγματι- ουσιαστικά βήματα για τη μείωση του φαινομένου της πολυνομίας με την εφαρμογή του ν. 4412/2016 ως ενιαίου νομοθετήματος-σημείου αναφοράς, αντί της χρήσης των παρακάτω βασικών νομοθετημάτων που ίσχυαν πριν:

- του ν. 2286/1995 «Προμήθειες του δημόσιου τομέα και ρυθμίσεις συναφών θεμάτων» που αποτελούσε τον καταστατικό χάρτη για τις δημόσιες συμβάσεις
- του Κανονισμού Προμηθειών Δημοσίου (ΠΔ 118/2007)
- του (ΠΔ 60/2007) ως εναρμόνισης με την τότε ισχύουσα Κοινοτική Οδηγία 2004/18/Ε.Κ για τις διαδικασίες άνω των κοινοτικών ορίων (διεθνείς).
- του ν. 2522/97 για τη δικαστική προστασία στο πλαίσιο της διεξαγωγής διαδικασιών δημοσίων συμβάσεων

Σύμφωνα με το συγκεντρωτικό αρχείο/ημερολόγιο αλλαγών/τροποποιήσεων στο κείμενο του νόμου στην ιστοσελίδα της ΕΑΑΔΗΣΥ, από την δημοσίευση του ν. 4412/2016 (στις 08.08.2016) μέχρι και τον Ιούλιο του 2020, συντελέστηκαν 401 αλλαγές διατάξεων, αριθμός που είναι απόδειξη της ραγδαίας μεταβλητότητας των κανόνων με τους οποίους καλείται η

δημόσια διοίκηση να αγοράσει έργα, υπηρεσίες και προμήθειες. Αν παραβλέψει κανείς την κόπωση που επιφέρουν στα αρμόδια στελέχη οι συνεχόμενες αναθεωρήσεις, είναι γεγονός ότι υπήρξαν πολλές αλλαγές που βελτίωσαν τους όρους συμμετοχής, όπως για παράδειγμα η κωδικοποίηση των διατυπώσεων συμμετοχής στο διαγωνισμό σε ένα ενιαίο ευρωπαϊκό έντυπο σύμβασης, η μείωση του ύψους της εγγύησης συμμετοχής κ.α.

Επιπλέον, θεσπίστηκαν:

- η εφαρμογή των ηλεκτρονικών διαγωνισμών μέσω του ΕΣΗΔΗΣ από το 2015
- η ίδρυση της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ) από το 2017 ως αρμόδια για την αξιολόγηση των προδικαστικών προσφυγών για τις διαφορές που αναφύονται κατά τις διαγωνιστικές διαδικασίες

Με βάση τα ανωτέρω, προκύπτει ότι, με εξαίρεση τον καταγισμό των τροποποιήσεων που υπέστη ο νόμος περί δημοσίων συμβάσεων, το φαινόμενο της πολυνομίας έχει αμβλυνθεί σε μεγάλο βαθμό.

5.1.2. Όργανα και διαδικασίες ανάθεσης του έργου

Οι γενικότερες διοικητικές διαδικασίες που πρέπει να ακολουθήσουν οι Περιφέρειες προσδιορίζονται από όσα προβλέπονται από το ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης», τον Οργανισμό λειτουργίας της οικείας Περιφέρειας και λοιπά νομοθετήματα όπως π.χ. ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας.

Σε ό,τι αφορά το σκέλος της ανάθεσης συμβάσεων, η Περιφέρεια έχει το ρόλο της Αναθέτουσας Αρχής, ενώ το αποφασίζον όργανο είναι η Οικονομική Επιτροπή της Περιφέρειας, το οποίο είναι συλλογικό και συνεδριάζει κατόπιν σχετικών προσκλήσεων επί θεμάτων που εισηγούνται οι διευθύνσεις των υπηρεσιών. Συνεδριάζει τουλάχιστον τρεις εργάσιμες ημέρες μετά την πρόσκληση των μελών της σε συνεδρίαση και είναι αρμόδια για την έγκριση των όρων και προϋποθέσεων για τη διεξαγωγή διαγωνιστικών διαδικασιών. Επομένως, κάθε απόφαση που λαμβάνει απέχει αναγκαστικά σε χρόνο από την ημερομηνία της σχετικής εισήγησης (συνθήκη που προκαλεί αναγκαστική καθυστέρηση για την ανάθεση ή τροποποίηση συμβάσεων). Η Οικονομική Επιτροπή είναι αρμόδια να εκδίδει τις εκτελεστές πράξεις σύμφωνα με τις οποίες εγκρίνονται ή όχι τα πρακτικά αξιολόγησης των προσφορών που κατατίθενται από τους οικονομικούς φορείς (υποψηφίους) και οι οποίες υπόκεινται στην άσκηση των προδικαστικών προσφυγών καθώς παράγουν έννομα αποτελέσματα (όπως αποκλεισμό προσφοράς, ανάδειξη αναδόχου κ.λπ.).

Αποφάσεις δύναται να εκδίδει και το Περιφερειακό Συμβούλιο κυρίως επί μείζονος σημασίας θεμάτων, καθώς και ο Περιφερειάρχης (όπως οι διαπιστωτικές πράξεις για τον καθορισμό τρόπου μεταφοράς).

Το σκέλος του σχεδιασμού και των διαδικασιών ανάθεσης εκτελείται από τις αρμόδιες υπηρεσίες, ενώ την αξιολόγηση στο πλαίσιο προσφορών ή θεμάτων μεταβολών των συμβάσεων αναλαμβάνουν τα διακριτά συλλογικά γνωμοδοτικά όργανα (επιτροπές) που απαρτίζονται από υπαλλήλους της Περιφέρειας (ή και άλλων φορέων αν κριθεί σκόπιμο).

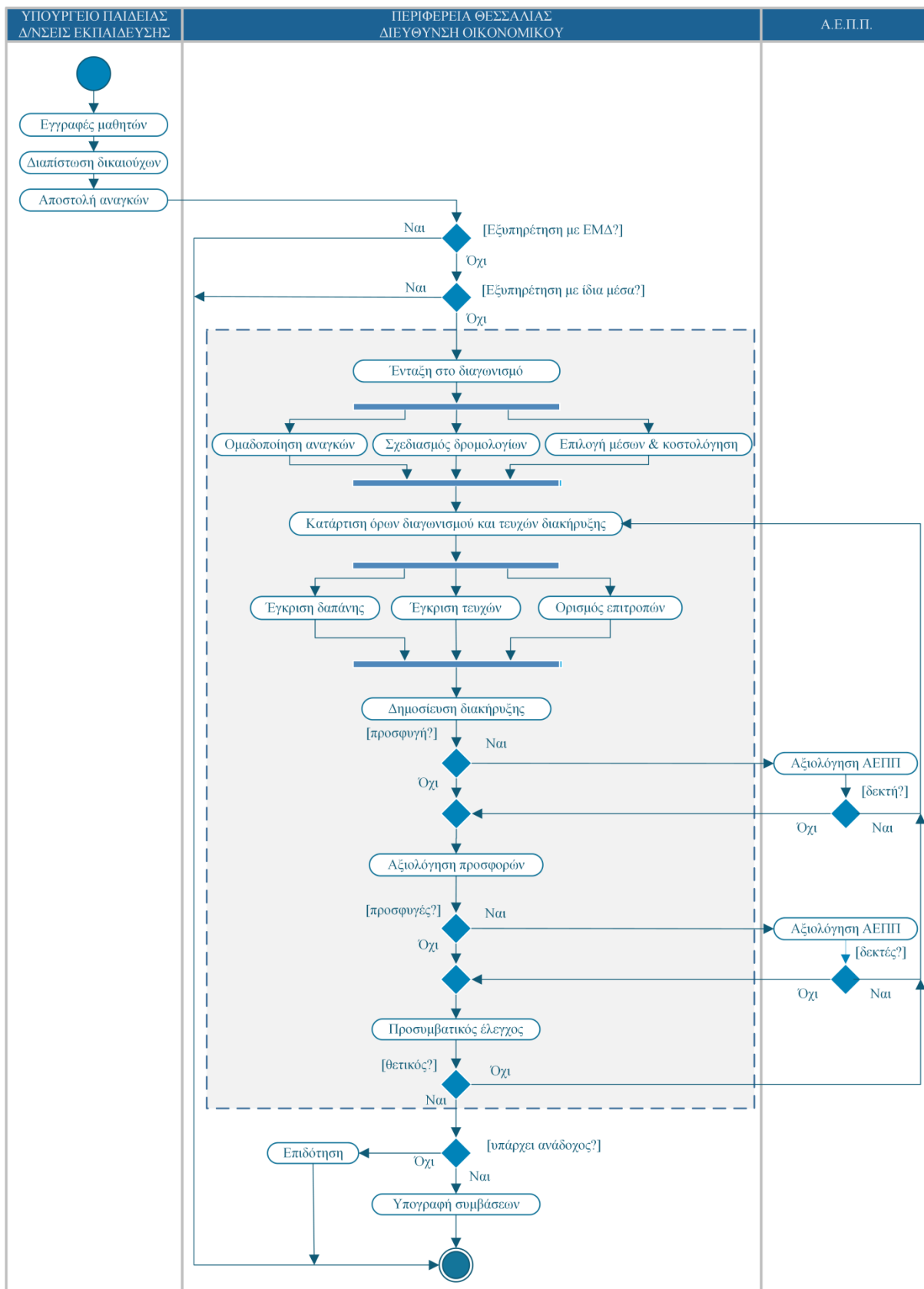
Προκειμένου να αποτυπωθεί η ροή των εργασιών που απαιτούνται με σκοπό την εξυπηρέτηση των μαθητών, καταρτίστηκε το ακόλουθο διάγραμμα δραστηριοτήτων (activity diagram). Το διάγραμμα αποτυπώνει τις εργασίες μέχρι και την έναρξη του φυσικού αντικείμενου (και όχι τις μεταβολές που λαμβάνουν χώρα κατά την εξέλιξη του σχολικού έτους), ενώ ως τεχνική ανάθεσης συμβάσεων έχει επιλεγεί η περίπτωση του ανοικτού διαγωνισμού που ακόμη επικρατεί. Επιπρόσθετα, αποτυπώνεται ως αρμόδια υπηρεσία τόσο στο σχεδιασμό όσο και στο διαγωνισμό η Διεύθυνση Οικονομικού (κατά το πρότυπο της Π.Ε. Λάρισας της Περιφέρειας Θεσσαλίας). Είναι εμφανές ότι η υπο-δραστηριότητα της διαγωνιστικής διαδικασίας για την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων είναι η πιο σύνθετη και χρονοβόρα διεργασία.

Σημειώνεται ότι περιγράφονται τα κυριότερα στάδια της διαγωνιστικής διαδικασίας, δεδομένου ότι η παράθεση σε αναλυτικότερο επίπεδο δεν μπορεί να αποτυπωθεί ικανοποιητικά στο συγκεκριμένο μοντέλο.

Οι διαδικασίες για τη μεταφορά μαθητών επιφέρουν ιδιαίτερο διοικητικό φόρτο καθώς απαιτούν:

- τη συγκρότηση και το συντονισμό ποικίλων υπο-ομάδων εντός και εκτός του ΟΤΑ
- ταχεία και κωδικοποιημένη ροή δεδομένων
- άμεσες δράσεις αξιολόγησης και λήψη αποφάσεων μέσα στο πλαίσιο της τήρησης της νομιμότητας.

Η αναγκαιότητα κάθε πράξης πρέπει να βεβαιώνεται, οι πληροφορίες πρέπει να πρωτοκολλούνται και να διαβιβάζονται μέσω πιστοποιημένης οδού, οι εργασίες πρέπει να ανατίθενται σε εξουσιοδοτημένα ως προς τα καθήκοντά τους πρόσωπα και οι δαπάνες που εγείρονται πρέπει να τεκμηριώνονται ως προς το πόσο εύλογες και συμφέρουσες είναι για το δημόσιο ταμείο.



Διάγραμμα 1 Διάγραμμα δραστηριοτήτων για την εκτέλεση της μεταφοράς μαθητών

Χρονικοί περιορισμοί

Οι χρονικοί περιορισμοί εντοπίζονται στο σκέλος της ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων που είναι και οι πιο χρονοβόρες διαδικασίες. Με βάση την ισχύουσα ΚΥΑ (2018) ο διαγωνισμός προκηρύσσεται κατ' ελάχιστον έξι (6) μήνες πριν την έναρξη των δρομολογίων, σύμφωνα με τα εκτιμώμενα στοιχεία που παρέχονται από τις Διευθύνσεις Εκπαίδευσης (έως και την 31η Ιανουαρίου) στηριζόμενα με τη σειρά τους στα τρέχοντα στοιχεία και στις αναμενόμενες αποχωρήσεις και τις νέες εγγραφές.

Ο τρόπος με τον οποίο ανατίθενται οι δημόσιες συμβάσεις είναι συνάρτηση του προϋπολογισμού και, όσο αυτός αυξάνεται, άλλο τόσο απαιτούνται ευρύτερες προθεσμίες, μεγαλύτερη δημοσιότητα και υψηλότερα επίπεδα ελέγχου που επιμηκύνουν χρονικά τη διαδικασία. Στην παροχή υπηρεσιών, το ανώτατο επίπεδο αντιστοιχεί στον επονομαζόμενο διεθνή διαγωνισμό. Προκειμένου να αναδειχθεί η τάξη μεγέθους της διαδικασίας, θα υπολογιστεί η ημερήσια αξία του έργου βάσει των ορίων που έχουν θεσπιστεί. Σύμφωνα με την Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2019) το χρηματικό όριο άνω του οποίου οι Περιφέρειες προκηρύσσουν υποχρεωτικά διεθνείς διαγωνισμούς παροχής υπηρεσιών ανέρχεται για τη διετία 01/01/2020 μέχρι 31/12/2021 στα 214.000 ευρώ άνευ ΦΠΑ.

Ακόμα και στην απλούστερη περίπτωση που λαμβάνουμε την προϋπολογιζόμενη δαπάνη με βάση ένα (1) σχολικό έτος, ισχύουν τα εξής:

- Ημέρες παροχής υπηρεσιών (ένα σχολικό έτος): 175
- Συνολικός προϋπολογισμός άνευ ΦΠΑ: 214.000 €
- Ημερήσιος προϋπολογισμός άνευ ΦΠΑ: 1.223 €

Η ελάχιστη αξία της μετ' επιστροφής διαδρομής λεωφορείου (με τιμή πετρελαίου DIESEL κίνησης: 1,200 €/Lt) χωρίς συνοδό, σύμφωνα με το μαθηματικό τύπο ανέρχεται σε 51,04 € άνευ ΦΠΑ. Επομένως, αρκούν 24 διαδρομές με λεωφορείο για να αναγάγουν τη διαδικασία ανάθεσης ετήσιων συμβάσεων, σε διαγωνισμό άνω των κοινοτικών ορίων (διεθνή).

Στην περίπτωση δε, που ο διαγωνισμός προκηρύσσεται για συμβάσεις τριετίας όπως επιτρέπει η ΚΥΑ (δηλαδή 175x3) και αποτελεί άλλωστε κοινή πρακτική των Περιφερειών, το ανωτέρω ημερήσιο κόστος υποβιβάζεται σε 407 € άνευ ΦΠΑ, ποσό που σύμφωνα με το μαθηματικό τύπο αναλογεί σε οκτώ (8) δρομολόγια μεγάλων λεωφορείων μετ' επιστροφής.

Επομένως, οι διαγωνισμοί μεταφοράς μαθητών ανήκουν στην υψηλότερη βαθμίδα των διαδικασιών για την ανάθεση παροχής υπηρεσιών.

Το ζητούμενο είναι εάν η διοίκηση έχει το χρόνο να ολοκληρώσει τη διαδικασία πριν την έναρξη του σχολικού έτους, όπως ρητά προβλέπει η νομοθεσία. Προκειμένου να ελεγχθεί η

αυτή συνθήκη, στον ακόλουθο πίνακα αποτυπώνονται τα στάδια της διαγωνιστικής διαδικασίας με τον αντίστοιχο χρόνο περαίωσης. Οι χρόνοι είναι περιορισμένοι σχεδόν στο ελάχιστο δυνατό. Για παράδειγμα, επιλέγονται οι ελάχιστες δυνατές αποφάσεις της Οικονομικής Επιτροπής, η συνέχιση της διαδικασίας για όσο χρόνο ισχύει η προθεσμία άσκησης προδικαστικών προσφυγών, η ταχύτατη αξιολόγηση προσφορών κ.ο.κ.

Πίνακας 4 Χρονική εκτίμηση διαγωνιστικής διαδικασίας

α/α	Διαδικασία	Όργανο	Απαιτούμενες ημέρες
1	Πρωτογενές αίτημα έγκρισης δαπάνης και ανάρτηση στο ΚΗΜΔΗΣ	Τμήμα προμηθειών	0
2	Απόφαση ανάληψης πολυετούς υποχρέωσης και ανάρτηση εγκεκριμένου αιτήματος στο ΚΗΜΔΗΣ	Περιφερειάρχης, Τμήμα οικονομικής διαχείρισης & δημ/κού ελέγχου	+1
3	Εισήγηση έγκρισης τευχών διακήρυξης και επιτροπών διαγωνισμού	Διευθυντής Οικονομικού	0
4	Απόφαση έγκρισης τευχών διακήρυξης και επιτροπών διαγωνισμού	Οικονομική Επιτροπή	+4
5	Προκήρυξη του διαγωνισμού, δημοσίευση τευχών στην Ευρωπαϊκή Εφημερίδα και στον τύπο, ανάρτηση σε ΚΗΜΔΗΣ, Διαύγεια, ενεργοποίηση στο ΕΣΗΔΗΣ	Τμήμα προμηθειών	+30 *
6	Αποσφράγιση, αξιολόγηση δικαιολογητικών συμμετοχής - τεχνικών προσφορών	Επιτροπή αξιολόγησης	+4
7	Σύνταξη πρακτικού αξιολόγησης δικαιολογητικών συμμετοχής - τεχνικών προσφορών	Επιτροπή αξιολόγησης	+4
8	Εισήγηση έγκρισης πρακτικού αξιολόγησης δικαιολογητικών συμμετοχής - τεχνικών προσφορών	Διευθυντής Οικονομικού	0
9	Απόφαση έγκρισης πρακτικού αξιολόγησης δικαιολογητικών συμμετοχής - τεχνικών προσφορών	Οικονομική Επιτροπή	+4
10	Ανάρτηση σε Διαύγεια, κοινοποίηση μέσω ΕΣΗΔΗΣ	Τμήμα προμηθειών	0
11	Προθεσμία για προδικαστικές προσφυγές	ΑΕΙΠΠ	[10]
12	Γνωστοποίηση ημερομηνίας αποσφράγισης Οικονομικών προσφορών	Τμήμα προμηθειών	0
13	Αποσφράγιση, αξιολόγηση οικονομικών προσφορών	Επιτροπή αξιολόγησης	+2
14	Σύνταξη πρακτικού αξιολόγησης οικονομικών προσφορών	Επιτροπή αξιολόγησης	+2
15	Εισήγηση έγκρισης πρακτικού αξιολόγησης οικονομικών προσφορών	Διευθυντής Οικονομικού	0
16	Απόφαση περί ανάδειξης προσωρινών αναδόχων	Οικονομική Επιτροπή	+4

α/α	Διαδικασία	Όργανο	Απαιτούμενες ημέρες
17	Ανάρτηση σε Διαύγεια, κοινοποίηση μέσω ΕΣΗΔΗΣ	Τμήμα προμηθειών	-
18	Προθεσμία για προδικαστικές προσφυγές	ΑΕΙΠΠ	[10]
19	Πρόσκληση στους προσωρινούς αναδόχους για κατάθεση δικαιολογητικών κατακύρωσης εντός 10 ημερών	Τμήμα προμηθειών	+10 *
20	Αίτημα παράτασης προθεσμίας	Οικονομικός φορέας	0
21	Παράταση προθεσμίας	Τμήμα προμηθειών	+7 *
22	Γνωστοποίηση ημερομηνίας αποσφράγισης δικαιολογητικών κατακύρωσης	Τμήμα προμηθειών	0
23	Αποσφράγιση, αξιολόγηση δικαιολογητικών κατακύρωσης	Επιτροπή αξιολόγησης	+2
24	Σύνταξη πρακτικού αξιολόγησης δικαιολογητικών κατακύρωσης	Επιτροπή αξιολόγησης	+6
25	Εισήγηση έγκρισης πρακτικού αξιολόγησης δικαιολογητικών κατακύρωσης	Διευθυντής Οικονομικού	0
26	Απόφαση περί ανάδειξης αναδόχων	Οικονομική Επιτροπή	+4
27	Ανάρτηση σε ΚΗΜΔΗΣ, Διαύγεια, κοινοποίηση μέσω ΕΣΗΔΗΣ στους ενεργούς συμμετέχοντες πλην αναδόχων	Τμήμα προμηθειών	-
28	Προθεσμία για προδικαστικές προσφυγές	ΑΕΙΠΠ	+10
29	Υποβολή φακέλου προς Αποκεντρωμένη Διοίκηση για έλεγχο νομιμότητας κατακύρωσης	Τμήμα προμηθειών	+1
30	Υποβολή σχεδίων συμβάσεων και φακέλου διαγωνισμού στο Ελεγκτικό Συνέδριο για προσυμβατικό έλεγχο	Τμήμα προμηθειών	+3
31	Έκδοση Πράξης προσυμβατικού ελέγχου	Γραφείο Επιτρόπου Ελεγκτικού Συνεδρίου	+25 *
32	Πρόσκληση στους αναδόχους για βεβαίωση περί μη οψιγενών μεταβολών	Τμήμα προμηθειών	0
33	Υποβολή βεβαιώσεων περί μη οψιγενών μεταβολών	Οικονομικοί φορείς	+4
34	Έλεγχος βεβαιώσεων περί μη οψιγενών μεταβολών και πρακτικό που συνοδεύει τις συμβάσεις	Επιτροπή αξιολόγησης	+1
35	Κοινοποίηση απόφασης κατακύρωσης στους προσωρινούς αναδόχους	Τμήμα προμηθειών	+1
36	Πρόσκληση στους αναδόχους για προσκόμιση εγγύησης καλής εκτέλεσης και υπογραφή των συμβάσεων	Τμήμα προμηθειών	+10 *
37	Ανάρτηση συμβάσεων σε ΚΗΜΔΗΣ	Τμήμα προμηθειών	+2

* Οι ημέρες με αστερίσκο είναι ημερολογιακές (αφορούν προθεσμίες που προσμετρούν Σάββατα, Κυριακές, αργίες δημοσίου) σε αντίθεση με τις υπόλοιπες που μετρώνται σε εργάσιμες.

Επιλέχθηκαν, ως προθεσμία υποβολής των προσφορών από τη δημοσίευση της προκήρυξης οι 30 ημέρες, δηλαδή συντετμημένος κατά 5 ημέρες υπό την προϋπόθεση της τήρησης συγκεκριμένων όρων που θέτει ο νόμος. Παρότι υπάρχει η δυνατότητα σύντμησης στις 15 ημέρες με τη χρήση προκαταρκτικής προκήρυξης, η συγκεκριμένη προθεσμία είναι αρκετά περιοριστική για έργο τέτοιου μεγέθους (ειδικά σε μεγάλους νομούς) και ενδέχεται να βλάψει τον ανταγωνισμό. Επίσης, τα βήματα από α/α 8 έως 11 του ανωτέρω πίνακα μπορούν να παρακαμφθούν, αν και δεν συνίσταται γιατί εγείρουν το μεγαλύτερο κίνδυνο άσκησης προδικαστικών προσφυγών (με αποτέλεσμα η πρακτική αυτή να προκαλέσει υπαναχώρηση της διαδικασίας σε προηγούμενα στάδια αξιολόγησης με ό,τι αυτό συνεπάγεται).

Το σύνολο των ημερών που προκύπτουν από τον ανωτέρω πίνακα ανέρχεται στις 141 ημέρες (82 ημερολογιακές, 59 εργάσιμες).

Λαμβάνοντας ως αναφορά για τη συγκεκριμένη διαδικασία το έτος 2019 προκειμένου να υπογραφούν συμβάσεις για το σχολικό έτος 2019-2020, θα είχαμε τα εξής αποτελέσματα.

Έναρξη σχολικού έτους: 11.09.2019.

Έξι μήνες πριν την έναρξη σχολικού έτους: 11.03.2019

Ημερομηνία περαίωσης: 26.08.2019 (με τέσσερις αργίες στο μεσοδιάστημα).

Παρατηρείται ότι η ολοκλήρωση της διαδικασίας απέχει μόλις 11 εργάσιμες ημέρες από την έναρξη, έχοντας λάβει ως παραδοχή την απουσία προδικαστικών ή και διοικητικών προσφυγών καθώς και την ακώλυτη διαθεσιμότητα των υπαλλήλων και των συλλογικών οργάνων στο έργο, παρά τα υπόλοιπα καθήκοντά τους. Επί της ουσίας λοιπόν, είναι υπερβολικά στενά τα χρονικά περιθώρια ώστε να συναφθούν έγκαιρα οι δημόσιες συμβάσεις αν τα δρομολόγια προκηρυχθούν με ανοικτό διαγωνισμό (έστω έξι μήνες πριν).

Σε αυτό το πλαίσιο, τελευταία γίνεται προσπάθεια για την εφαρμογή του Δυναμικού Συστήματος Αγορών το οποίο, κατά την ΕΑΑΔΗΣΥ (2019) είναι μια εναλλακτική μορφή τεχνικής αγορών προκειμένου να ξεπεραστούν οι δυσκολίες που ανακύπτουν κατά τους διαγωνισμούς. Σύμφωνα με αυτό, αναδεικνύονται πρώτα οι εν δυνάμει ανάδοχοι μεταφοράς και έπειτα καλούνται να υποβάλουν προσφορά για τα δρομολόγια. Έτσι, αφενός είναι ευκολότερο να διεξαχθούν εμπροσθοβαρώς οι πιο χρονοβόρες διαδικασίες προεπιλογής μεταφορέων και αφετέρου τα δρομολόγια έχουν ενσωματωμένες πιο έγκυρες πληροφορίες (αφού προκηρύσσονται σε δεύτερο χρόνο και πιο κοντά στην έναρξη των μαθημάτων). Σύμφωνα με το υπόδειγμα της ΕΑΑΔΗΣΥ, το χρονοβόρο κατακυρωτικό στάδιο παραμένει στο τέλος της διαδικασίας, ενώ οι προθεσμίες για προδικαστική προσφυγή εξακολουθούν (όπως είναι φυσικό) να υφίστανται. Πέρα από τη νομιμότητα, θα πρέπει να ελεγχθεί και ο βαθμός βελτίωσης των χρόνων ανάθεσης των νέων συμβάσεων μέσω του ΔΣΑ και εάν όντως

αυτός ο βαθμός είναι ικανοποιητικός, διότι για παράδειγμα οι 20 ημέρες μπορεί να θεωρούνται μικρό διάστημα για τη διοίκηση, ωστόσο παραμένει πολύ μεγάλο για ένα παιδί που δεν πηγαίνει στο σχολείο.

Σημειωτέο ότι με τον μόλις πρόσφατα ψηφισμένο νόμο 4782/2021 (ΦΕΚ Α' 36/09.03.2021), πρόκειται να τεθούν προοδευτικά σε ισχύ πολλές αναθεωρημένες διατάξεις του ν. 4412/2016, με σκοπό τον εκσυγχρονισμό, την απλοποίηση και την αναμόρφωση του ρυθμιστικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων και έτσι (ενδεχομένως) να αρθεί μέρος του διοικητικού φόρτου και της χρονοκαθυστέρησης που παρατηρείται σήμερα.

5.1.3. Τροποποιήσεις του έργου της μεταφοράς

Μεταβολές υφιστάμενου αντικειμένου

Μια σημαντική παράμετρος στη διαχείριση της μεταφοράς μαθητών είναι οι τροποποιήσεις του αντικειμένου κατά την εκτέλεση μιας σύμβασης. Μια τέτοια τροποποίηση μπορεί να προκαλείται ακόμα και από την αλλαγή κατοικίας του μαθητή. Οποιαδήποτε αλλαγή η οποία τροποποιεί τη διαδρομή, κατά κανόνα τροποποιεί και τα έμφορτα χιλιόμετρα και συνεπώς το οικονομικό τίμημα της σύμβασης. Σύμφωνα με τη νομοθεσία των δημοσίων συμβάσεων, αυτές οι αλλαγές θα πρέπει να έχουν προβλεφθεί ως ενδεχόμενα γεγονότα, προκειμένου η Περιφέρεια να μπορεί αφενός να επιβάλλει την αλλαγή, αφετέρου να έχει και οικονομικά διαθέσιμα στην περίπτωση που η αλλαγή αυξάνει τη δαπάνη.

Για αυτό το λόγο, υπάρχει το δικαίωμα της προαίρεσης που μπορεί να ορίσει εξ αρχής η αναθέτουσα αρχή, προκειμένου η σύμβαση να διαθέτει κάποιους βαθμούς ελευθερίας στο ενδεχόμενο μεταβολών. Η τελευταία ΚΥΑ επέφερε βελτίωση σε σχέση με την προαίρεση, καθώς η προηγούμενη νομοθεσία έθετε ως οροφή «έως και το 20% του προϋπολογισμού κάθε τμήματος του διαγωνισμού για την τροποποίηση των υφιστάμενων δρομολογίων», το οποίο μπορούσε να ανέλθει στο 50% («θυσιάζοντας» όμως το 30% της προαίρεσης που προορίζονταν για παράταση της σύμβασης). Αυτό σήμαινε ότι μια διαδρομή 4 χιλιομέτρων με επιστροφή εντός πόλης (23,94 € άνευ ΦΠΑ) μπορούσε να αυξηθεί μόνο κατά επιπλέον 2 χλμ (28,56 € άνευ ΦΠΑ). Πλέον δεν θεσπίζονται όρια προαίρεσης και επομένως οι Περιφέρειες έχουν δυνατότητα να ορίσουν στις διακηρύξεις τους υψηλά ποσοστά τα οποία επιτρέπουν αρκετά μεγαλύτερες τροποποιήσεις (έχοντας από την άλλη πλευρά τον κίνδυνο της αλλαγής της φύσης και του μεγέθους της σύμβασης για την οποία η ΕΑΑΔΗΣΥ αλλά και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εφιστούν την προσοχή).

Στο ίδιο καθεστώς της προαίρεσης υπάγεται και η παράταση των συμβάσεων μέχρι και πέντε

(5) μήνες, η οποία μεταφράζεται σε ανάλογο κόστος.

Η ροή εργασιών κατά τη μεταβολή υφιστάμενης διαδρομής έχουν ως εξής:

1. Διαπίστωση μεταβολών και διαβίβαση από την Διεύθυνση Εκπαίδευσης στην Περιφέρεια
2. Αξιολόγηση των μεταβολών από την Περιφέρεια και αξιολόγηση της δυνατότητας εξυπηρέτησής από τις υφιστάμενες δημόσιες συμβάσεις
3. Επανάληψη σχεδιασμού, χαρτογράφησης & κοστολόγησης τροποποιημένου δρομολογίου
4. Έλεγχος υπέρβασης των ορίων προαίρεσης που προβλέπει η σύμβαση
5. Απόφαση Οικονομικής Επιτροπής της Περιφέρειας περί τροποποίησης δρομολογίου
6. Σύνταξη τροποποιητικού τεύχους της σύμβασης
7. Υπογραφή, ανάρτηση τροποποιητικών συμβάσεων σε ΚΗΜΔΗΣ και θέση σε ισχύ

Σημειώνεται ότι με σχετική τροποποίηση του Ν. 4412/2016, δεν απαιτείται πλέον η υποβολή των τροποποιητικών σχεδίων συμβάσεων στο Ελεγκτικό Συνέδριο για προσυμβατικό έλεγχο, εφόσον οι ρήτρες αναθεώρησης ή οι προαιρέσεις προβλέπονται ρητά, με σαφήνεια και ακρίβεια στην οικεία διακήρυξη. Έτσι, αποφεύγεται μια τροχοπέδη, η οποία παλαιότερα επέφερε σημαντικότερη καθυστέρηση στη δρομολόγηση της όποιας αλλαγής.

Ωστόσο, λαμβάνοντας υπόψη ότι με βάση τη νομοθεσία τα δρομολόγια στον ανοικτό διαγωνισμό αναγκαστικά σχεδιάζονται το αργότερο μέχρι το Μάρτιο του προηγούμενου σχολικού έτους, είναι βέβαιο ότι, με την έναρξη του σχολικού έτους, το περιεχόμενο πάρα πολλών συμβάσεων (ειδικά των ταξί) θα πρέπει να τροποποιηθεί, καθώς θα έχουν ανακύψει οι πραγματικές ανάγκες μεταφοράς (και όχι οι εκτιμώμενες της διακήρυξης).

Όπως καταδείχθηκε ανωτέρω, ένας ακώλυτος διαγωνισμός ολοκληρώνεται οριακά με την έναρξη του σχολικού έτους και, συνεπώς, για να είναι σύννομες οι Περιφέρειες υποχρεούνται να ολοκληρώσουν την παραπάνω ακολουθία ενεργειών πριν την έναρξη των μαθημάτων.

Κάτι τέτοιο είναι προφανές ότι είναι εξαιρετικά δύσκολο (αν όχι αδύνατο).

Νέο αντικείμενο

Κατά τη διαχείριση του έργου, υπάρχουν οι περιπτώσεις:

- α) να προκύψουν άγωνα (δηλ. χωρίς ανάδοχο) δρομολόγια από το διαγωνισμό
- β) να προκύψουν νέες ανάγκες μεταφοράς (πχ εγγραφές μαθητών) που δεν μπορούν να εξυπηρετηθούν από το υπάρχον μεταφορικό έργο

Σε αυτές τις περιπτώσεις, πρέπει να ανατεθούν νέες συμβάσεις μέσω των εξής επιλογών:

- α) προκήρυξη νέου διαγωνισμού (συνήθως οι προϋπολογισμοί είναι υψηλότεροι των ορίων απευθείας ανάθεσης)
- β) προσφυγή στη διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση, κατόπιν

προηγούμενης έγκρισης από την ΕΑΑΔΗΣΥ.

Η ροή εργασιών κατά την ανάθεση νέων διαδρομών έχει ως εξής:

1. Διαπίστωση αναγκών μεταφοράς και διαβίβαση από την Διεύθυνση Εκπαίδευσης στην Περιφέρεια
2. Αξιολόγηση από την Περιφέρεια των αναγκών και διαπίστωση της αδυναμίας εξυπηρέτησής τους από τις υφιστάμενο μεταφορικό έργο
3. Συλλογή αναγκών, καθορισμός, χαρτογράφηση και κοστολόγηση κάθε νέου δρομολογίου
4. Σχεδιασμός διαδικασίας ανάθεσης επιπρόσθετων (νέων) συμβάσεων
5. Προκήρυξη νέου διαγωνισμού ή αίτημα προς ΕΑΑΔΗΣΥ για την έγκριση προσφυγής σε διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση προκήρυξης και διενέργεια αυτής
6. Υποβολή δικαιολογητικών κατακύρωσης από τους προσωρινούς αναδόχους
7. Απόφαση ΟΕ της Περιφέρειας περί ανάδειξης αναδόχων και κοινοποίηση στους ενεργούς συμμετέχοντες
8. Προθεσμία υποβολής προδικαστικών προσφυγών στην ΑΕΠΠ: 10 ημέρες
9. Υποβολή σχεδίων συμβάσεων και φακέλου διαγωνισμού ή διαπραγμάτευσης στο Ελεγκτικό Συνέδριο για προσυμβατικό έλεγχο
10. Πρόσκληση στους αναδόχους για βεβαίωση περί οψιγενών μεταβολών
11. Πρόσκληση στους αναδόχους για προσκόμιση εγγύησης καλής εκτέλεσης και υπογραφή των συμβάσεων (εντός 20 ημερών)
12. Ανάρτηση συμβάσεων σε ΚΗΜΔΗΣ και θέση σε ισχύ.

Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι η ανάθεση δρομολογίων μετά το διαγωνισμό είναι μια εξαιρετικά χρονοβόρα διαδικασία, η οποία έχει ως συνέπεια την αδυναμία μεταφοράς των μαθητών για αρκετό διάστημα, επιφέροντας σοβαρότατες συνέπειες για τους μαθητές, αλλά και ιδιαίτερη πίεση στις υπηρεσίες και τους υπαλλήλους των Περιφερειών.

Σε κάθε περίπτωση και για κάθε ανάδοχο μεταφοράς μαθητών, σε όλο τον προαναφερόμενο διοικητικό φόρτο προστίθεται η υποχρέωση της διοίκησης να προβαίνει σε έλεγχο επικαιροποίησης των εγγράφων (ΚΤΕΟ, άδειες κυκλοφορίας, ασφαλιστήρια συμβόλαια, υγειονομικές εξετάσεις κλπ).

5.1.4. Ζητήματα ανταγωνισμού

Οι διαγωνισμοί του δημοσίου επιβάλλεται να προάγουν τον υγιή ανταγωνισμό ως βασική αρχή που απορρέει από το ενωσιακό δίκαιο. Στην μεταφορά μαθητών οι δυνητικοί ανάδοχοι είναι οι φορείς τακτικής αστικής και υπεραστικής συγκοινωνίας (πχ ΚΤΕΛ), οι ιδιώτες

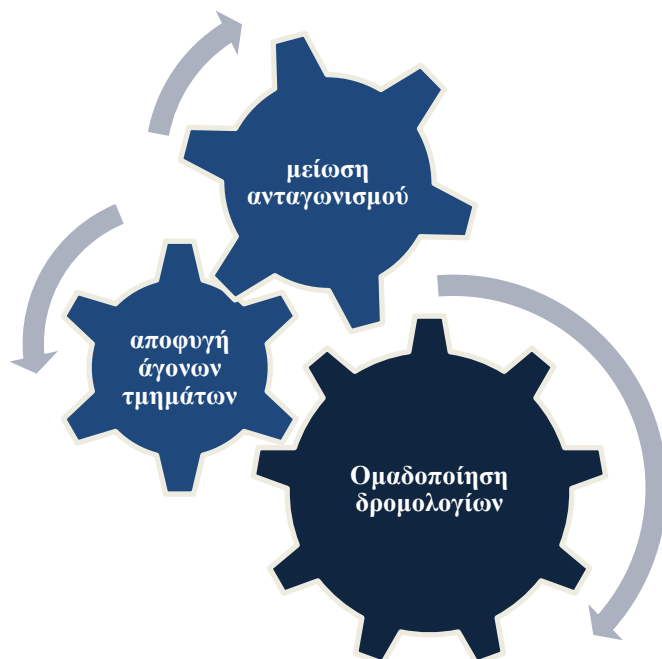
λεωφορειούχοι (πχ τουριστικά λεωφορεία) και οι ιδιοκτήτες ΕΔΧ (ταξί) είτε μεμονωμένοι είτε υπό κάποιο σχήμα (ενώσεις, κοινοπραξίες, συνεταιρισμοί, ΙΚΕ κ.λπ.).

Ομαδοποίηση δρομολογίων

Η ισχύουσα νομοθεσία προβλέπει την ομαδοποίηση των διαδρομών με λεωφορεία ως εξής:

- μια ή και περισσότερες ομάδες εντός κάθε αστικής περιοχής
- δύο ή περισσότερες ομάδες εντός των γεωγραφικών ορίων ενός τουλάχιστον δήμου.
- μεμονωμένα δρομολόγια λεωφορείων υπερτοπικών σχολείων (ΣΜΕΑ, Μουσικών, ΕΠΑΛ)

Η σχετική διάταξη αποσκοπεί στην αποφυγή πρακτικών ομαδοποίησης σε μια και μοναδική ομάδα όλων των λεωφορειακών δρομολογίων, καθώς κάτι τέτοιο είναι σχεδόν αδύνατο να υλοποιηθεί μεμονωμένα από άλλους μεταφορείς πλην των ΚΤΕΛ (λόγω δυναμικότητας στόλου οχημάτων). Αντισταθμιστικός παράγοντας στην κατάργηση της όποιας ομαδοποίησης (δηλ. δικαίωμα προσφοράς για όποιο δρομολόγιο επιθυμεί κανείς) είναι πως σε απομακρυσμένες περιοχές της περιφέρειας είναι ασύμφορο το κόστος της δέσμευσης λεωφορείου για τόσες ώρες και με τόσα άφορτα χιλιόμετρα μακριά από την έδρα. Επομένως, είναι εύλογο να προκύπτουν από την μία πλευρά πολλές προσφορές και μεγάλες εκπτώσεις για προνομιακές διαδρομές (κοντά και μέσα στον αστικό ιστό) και από την άλλη έλλειψη ενδιαφέροντος για τις «άγονες» (ασύμφορες) γραμμές του διαγωνισμού. Για το σκοπό αυτό, επιχειρείται μια ισορροπία μεταξύ της επίτευξης του αποτελέσματος αποφεύγοντας άγονα δρομολόγια και του βαθμού περιορισμού της συμμετοχής των υποψηφίων.



Σχήμα 2 Συνέπειες ομαδοποίησης δρομολογίων

Έδρες των ταξί

Σε ό,τι αφορά τα ΕΔΧ (ταξί), στο πλαίσιο της επαγγελματικής τους δραστηριότητας οφείλουν να κινούνται σύμφωνα με τις διατάξεις περί έδρας - διοικητική μονάδας. Ειδικότερα, όπως αναφέρεται σε σχετικό διευκρινιστικό έγγραφο που διανεμήθηκε στις Περιφέρειες της χώρας (Υπουργείο Μεταφορών, 2018), ο επαγγελματίας οδηγός ταξί μπορεί να επιβιβάζει ή να αποβιβάζει επιβάτη εντός των ορίων της έδρας του οχήματος. Η συγκεκριμένη προδιαγραφή (που αφορά στον τρόπο μεταφοράς) επιβλήθηκε ρητά και υποχρεωτικά στην τελευταία ΚΥΑ, με αποτέλεσμα οι Περιφέρειες να μην επιτρέπουν προσφορές που δεν την ικανοποιούν. Στο ίδιο έγγραφο, αναφέρεται ότι υπάρχει η θεσμική δυνατότητα να συνενωθούν υπάρχουσες όμορες έδρες εντός της ίδιας Περιφερειακής Ενότητας (προκειμένου να αρθούν κάπως οι περιορισμοί), αν και η μέχρι τώρα εμπειρία δείχνει ότι μια τέτοια αναδιάταξη θα προσέκρουε στα συντεχνιακά συμφέροντα των επαγγελματιών.

Κατ' αυτόν τον τρόπο η συγκεκριμένη διάταξη μάλλον οδηγεί σε περιορισμό του ανταγωνισμού, δεδομένου ότι οι δυνητικοί υποψήφιοι περιορίζονται στους έχοντες ταξί με έδρα στην αφετηρία ή τον προορισμό. Με αυτή την έννοια, παρότι θεωρητικά μπορεί να προκύψει υποψήφιος χωρίς να είναι ιδιοκτήτης του συγκεκριμένου οχήματος (αλλά αντ' αυτού να κάνει χρήση υπεργολαβίας ή στήριξης σε τρίτους), ουσιαστικά παρέλκει η ανοικτή διαδικασία. Επιπλέον, είναι ενδεχόμενη η προσυνεννόηση για τη δημιουργία τεχνητού ανταγωνισμού και μονοπωλιακών πρακτικών. Από την άλλη πλευρά, ενδέχεται να ανακύπτει το αντίστροφο φαινόμενο, δηλαδή να μην υπάρχει ταξί με έδρα στην διοικητική μονάδα (πχ απομακρυσμένες περιοχές στην περιφέρεια) και να μένουν χωρίς μεταφορά οι δικαιούχοι μαθητές, ενώ άλυτο παραμένει το πρόβλημα με τις ενδιάμεσες στάσεις επιβίβασης και εάν αυτές λογίζονται ως στοιχείο που προσδιορίζει το δικαίωμα συμμετοχής. Σύμφωνα δε με την ερμηνεία του νόμου, μεταφορέας που έχει έδρα στην αφετηρία και επιβιβάζει ενδιάμεσα και μαθητή εντός άλλης έδρας, στην περίπτωση που εκλείψει η ανάγκη μεταφοράς του πρώτου μαθητή, η σύμβασή του θα πρέπει να λυθεί καθώς η νέα πλέον αφετηρία (πρώην ενδιάμεση) δεν θα αποτελεί έδρα του οχήματος. Έτσι, η Περιφέρεια θα πρέπει να εκκινήσει διαδικασία νέας ανάθεσης με άλλον μεταφορέα.

Τέλος, υπάρχουν και περιπτώσεις ανυπαρξίας του ανταγωνισμού λόγω έλλειψης μέσων (πχ σε ορεινές ή απομακρυσμένες περιοχές της περιφέρειας). Έτσι, στην περίπτωση αυτή της αδυναμίας του κράτους να παράσχει δωρεάν μεταφορά για τους μαθητές, υπάρχει η πρόνοια της χορήγησης επιδόματος γονέων για την αποζημίωσή τους καθώς αναλαμβάνουν εκείνοι τη μεταφορά με τα επιβατικά ΙΧ ή επιδόματος ενοικίου όταν εγκαθίστανται σε άλλη κατοικία προκειμένου να φοιτήσουν στο σχολείο. Υπάρχουν όμως έστω και ελάχιστες υποπεριπτώσεις

όπου οι γονείς δεν διαθέτουν ΙΧ ή λόγω της φύσης της εργασίας τους δεν δύνανται να μεταφέρουν οι ίδιοι τα παιδιά τους ή να μετακομίσουν. Για αυτές τις περιπτώσεις, και ενώ η προηγούμενη ΚΥΑ έδινε τη δυνατότητα σύναψης σύμβασης με ιδιώτη (μη επαγγελματία) ώστε να εκτελεί αυτός τη μεταφορά με το επιβατικό του ΙΧ, η ισχύουσα νομοθεσία έχει απαλείψει τη σχετική δυνατότητα αποκλείοντας τους μαθητές από την εκπαιδευτική διαδικασία.

5.1.5. Προϋπολογισμός και κόστη

Με βάση τα διαθέσιμα στοιχεία που παρέχουν οι σχολικές μονάδες μέσα από τις διευθύνσεις εκπαίδευσης, προσδιορίζεται κατά περίπτωση η μέθοδος μεταφοράς που αποτυπώνεται σε σχετική απόφαση - διαπιστωτική πράξη του Περιφερειάρχη. Ο προϋπολογισμός είναι άθροισμα του κόστους των δρομολογίων όπως αυτό προκύπτει με βάση τον τρόπο υπολογισμού, σύμφωνα με τα παρακάτω:

1. Ειδικά Μαθητικά Δελτία (ΕΜΔ)

Στην περίπτωση που τα ωράρια της τακτικής αστικής και υπεραστικής συγκοινωνίας είναι κατάλληλα σε χρόνους άφιξης - αναχώρησης και απόστασης από τη στάση, τότε οι μαθητές (από τη Γ' Τάξη Δημοτικού και έπειτα) κάνουν χρήση αυτών των μέσων λαμβάνοντας το ΕΜΔ που είναι τύπου δωρεάν «πάσο». Οι μεταφορείς ΚΤΕΛ, ΟΣΕ κ.λπ. αποζημιώνονται με **το μισό της τιμής του κανονικού εισιτηρίου** της διαδρομής (μονή ή μετ' επιστροφής) που κάνει ο μαθητής.

2. Ιδιότητα μέσα ΟΤΑ (Δήμων και Περιφερειών)

Οι αρχές διερευνούν τη δυνατότητα χρήσης των διαθέσιμων κατάλληλων οχημάτων δημοσίας χρήσης των ΟΤΑ και, στην περίπτωση που καθίσταται δυνατό, αποζημιώνονται **με το 65% του ποσού που αποδίδει ο μαθηματικός τύπος** για τις δημόσιες συμβάσεις.

3. Δημόσιες συμβάσεις

Όποιοι μαθητές δεν δύνανται να εξυπηρετηθούν από τους προηγούμενους τρόπους υπάγονται σε σχεδιασμό με μεταφορά με μικρά ή μεγάλα Λεωφορεία ή ΕΔΧ (Ταξί), αναλόγως του πλήθους ανά διαδρομή και των ειδικών περιπτώσεων.

Σε αυτή την περίπτωση, το κόστος προκύπτει **από το ποσοστό % έκπτωσης** επί της αξίας που προκύπτει από την εφαρμογή του μαθηματικού τύπου που ισχύει για κάθε μεταφορικό μέσο, όπως αυτός έχει καταρτιστεί από τη σχετική μελέτη των συναρμόδιων υπουργείων.

- για τις δημόσιες συμβάσεις:

- ο Ε.Δ.Χ. όχημα (Ταξί): η χιλιομετρική απόσταση, το ανάγλυφο (% κλίση) της οδού και η ύπαρξη συνοδού. Για τα ειδικά διαμορφωμένα οχήματα για τη μεταφορά των μαθητών των ΣΜΕΑΕ, το κόστος μπορεί να προσαυξάνεται έως και 50%.

$$K = \left(\sum a_i X_i + 7 \right) \cdot X_\mu$$

Όπου:

i: Τμήμα της διαδρομής εντός ή εκτός πόλεως, με μικρή ή μεγάλη κλίση, μήκους X_i χιλιομέτρων,

όπου X , ισούται με το μήκος της έμφορτης (με μαθητές) διαδρομής

K = μέγιστο κόστος μισθωμένων Ε.Δ.Χ. οχημάτων

X = τιμή τιμολογίου 2, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία περί του κομίστρου των Ε.Δ.Χ. οχημάτων, όπως ισχύει

a_i = συντελεστής βατότητας 0,90 έως 1,3 ανάλογα με την ιδιομορφία του οδικού δικτύου σύμφωνα με τα περαιτέρω οριζόμενα στον αντίστοιχο πίνακα Ε.Δ.Χ. όχημα των συντελεστών κοστολόγησης της παραγράφου 2.

- ο Μικρό λεωφορείο (minibus) και Λεωφορείο: όσα ισχύουν για τα Ταξί σε συνάρτηση και με το κόστος του πετρελαίου κίνησης.

$$K\Delta = f \left\{ \sum_{i=1}^n x_i \left[A\alpha_i + B\beta_i + \Gamma \frac{3,35 \cdot 10^{-5}}{\gamma_i} \right] + \sum_{i=1}^n \frac{x_i}{\gamma_i} \left(\frac{\Gamma}{15} + \Delta + T + \frac{E}{1.980} \right) \right\} (1 + Z)(1 + H)$$

α_i : Συντελεστής κατανάλωσης καυσίμου στο τμήμα i (λίτρα ανά χιλιόμετρο)

β_i : Συντελεστής φθοράς ελαστικών στο τμήμα i (τεμάχια ανά χιλιόμετρο)

γ_i : Εμπορική ταχύτητα στο τμήμα i (χιλιόμετρα ανά ώρα)

A: Τιμή καυσίμου (€ ανά λίτρο)

B: Τιμή ελαστικού (€ ανά τεμάχιο)

Γ : Εμπορική αξία (κεφάλαιο) οχήματος σε €

Δ : Ετήσιο κόστος ασφάλισης οχήματος σε €

E: Ετήσιο κόστος οδηγού σε €

T: Τέλη κυκλοφορίας οχήματος σε €

Z: Προσαύξηση λόγω διοικητικών δαπανών, λαμβάνει την τιμή 0.25 (25%)

H: Προσαύξηση λόγω απροβλέπτων και ευλόγου κέρδους, λαμβάνει την τιμή 0.15 (15%)

Στην περίπτωση που απαιτείται παρουσία συνοδού, η αποζημίωσή του είναι το ισόποσο του ωρομισθίου του κατωτέρου μισθού σύμφωνα με το χρόνο της διαδρομής με ελάχιστη απασχόληση τη μία ώρα.

4. Επιδότηση μαθητών

Στην περίπτωση που δεν είναι εφικτή η μεταφορά με τους παραπάνω τρόπους, καταβάλλεται αποζημίωση σε αυτούς που έχουν τη γονική μέριμνα ή στους κατά νόμο επιτρόπους ή στους ίδιους τους μαθητές εάν αυτοί έχουν ενηλικιωθεί, ως εξής:

- ο μεταφορά με τον κηδεμόνα: η χιλιομετρική απόσταση για την απλή μετάβαση από το σπίτι στο σχολείο

Κόστος = 0,35 €/χιλιόμετρο μονής διαδρομής για τις ημέρες παρουσίας του μαθητή στο σχολείο

- ο ενοικίαση σπιτιού: πάγια επιδότηση

Κόστος = μηνιαίο επίδομα 85 €

Η κλιμάκωση της δημόσιας δαπάνης συναρτάται ευθέως με το μέγεθος της μεταφοράς που αναλογεί στις δημόσιες συμβάσεις, όπου και υπεισέρχεται ο παράγοντας του υπολογισμού με βάση τον μαθηματικό τύπο. Στην πράξη, οι Περιφέρειες δεν έχουν δικαίωμα να αναθέσουν σύμβαση με κόστος υψηλότερο από αυτό που προκύπτει από τον μαθηματικό τύπο. Ωστόσο, παράγοντες όπως η δομή της υφιστάμενης τακτικής συγκοινωνίας, ο κακός σχεδιασμός του μεταφορικού έργου και η έλλειψη ανταγωνισμού μπορούν να φέρουν τη δαπάνη στα ανώτερα δυνατά όρια.

Δομή της υφιστάμενης τακτικής συγκοινωνίας

Σε περιοχή όπου η τακτική συγκοινωνία είναι οργανωμένη κατά τρόπο που δεν βολεύει τα σχολικά ωράρια, είναι παραπάνω από βέβαιο ότι το έργο βαρύνει τις δημόσιες συμβάσεις και συνεπώς και το δημόσιο ταμείο.

Παράδειγμα: δαπάνη μεταφοράς μετ' επιστροφής 15 μαθητών για απόσταση 5 χιλιομέτρων εντός αστικής περιοχής με μικρή κλίση.

Πίνακας 5 Σύγκριση κόστους ΕΜΔ – δημόσιας σύμβασης

Τρόπος μεταφοράς	Παραδοχές	Δαπάνη
Τακτική αστική συγκοινωνία (ΕΜΔ)	Εισιτήριο απλής μετάβασης: 1,10 €	15×1,10 € =16,50 €
Μικρό Λεωφορείο (Minibus)	Πετρέλαιο κίνησης: 1,2 €/lt	31,54 € άνευ ΦΠΑ

Από τη σύγκριση προκύπτει η σημαντική διαφορά στη δαπάνη μεταξύ των δύο τρόπων, η οποία για να ισοσκελιστεί, θα πρέπει ο ανταγωνισμός να επιφέρει εκπτώσεις της τάξης του 48%.

Κακός σχεδιασμός

Ο σχεδιασμός των διαδρομών που προορίζονται να εκτελεστούν μέσω δημοσίων συμβάσεων είναι ένα πολύ ουσιαστικό στοιχείο της διαδικασίας. Οι αρμόδιες ομάδες εργασίας, πρέπει να ομαδοποιήσουν τους μαθητές, να χαράξουν διαδρομές έτσι ώστε να εξυπηρετούν πολλαπλές αφετηρίες και προορισμούς, επιλέγοντας ταυτόχρονα τους κατάλληλους τύπους μεταφορικών μέσων. Παράδειγμα: δαπάνη μεταφοράς μετ' επιστροφής 12 μαθητών για απόσταση 5 χιλιομέτρων εντός αστικής περιοχής και 15 χιλιομέτρων εκτός πόλεως με μικρή κλίση.

Πίνακας 6 Σύγκριση κοστολογίων δημόσιας σύμβασης

Τρόπος μεταφοράς	Παραδοχές	Δαπάνη
Ταξί	απαιτούνται 3 οχήματα	$54,60 \times 3 = 163,80$ € άνευ ΦΠΑ
Ταξί 9θέσιο	απαιτούνται 2 οχήματα	$54,60 \times 2 = 109,20$ € άνευ ΦΠΑ
Μικρό Λεωφορείο (Minibus)	Πετρέλαιο κίνησης: 1,2 €/lt	67,54 € άνευ ΦΠΑ
Μεγάλο Λεωφορείο	Πετρέλαιο κίνησης: 1,2 €/lt	103,36 € άνευ ΦΠΑ

Από τις τιμές του πίνακα ανωτέρω, προκύπτει ότι ένας βιαστικός σχεδιασμός ενδέχεται να εκτοξεύσει το κόστος. Πρέπει να σημειωθεί ότι η σχεδίαση της ανωτέρω διαδρομής δεν είναι αυτονόητα εύκολη γιατί οι μαθητές πιθανόν να προέρχονται από διάφορες αφετηρίες και να προορίζονται προς διαφορετικά σχολεία ή να ανήκουν σε διάφορες βαθμίδες εκπαίδευσης. Σε αυτές τις περιπτώσεις, θα πρέπει να έχει προηγηθεί αναλυτική προσέγγιση και ποιοτική εκτίμηση όλων των δεδομένων, ώστε να προκύψει (ως εύλογη) η χρήση ενός λεωφορείου.

Κατά δεύτερο λόγο, παραμένει ζητούμενο το εάν μια αρχή θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη το διαθέσιμο στόλο οχημάτων στην περιοχή. Για παράδειγμα, το εάν θα ήταν ρεαλιστικό να σχεδιάζει 30 διαδρομές με 9θέσια Ταξί, όταν στις συγκεκριμένες έδρες - διοικητικές μονάδες γνωρίζει ότι έχουν εκδοθεί άδειες σε μόλις 5 οχήματα αυτού του τύπου. Στην περίπτωση αυτή θα έχει επιτύχει έναν εξαιρετικά χαμηλό προϋπολογισμό στο διαγωνισμό, ο οποίος όμως θα αποβεί μάλλον άκαρπος (καθώς θα πρέπει για κάθε 9θέσιο να ανταγωνίζεται κανείς με δύο 5θέσια ταξί, ήτοι με τον μισό προϋπολογισμό προ έκπτωσης).

Τέλος, δεν θα πρέπει να υποτιμηθεί το γεγονός ότι, εάν τα δρομολόγια σχεδιαστούν «ασφυκτικά» (δηλαδή με μέγιστες δυνατές πληρότητες), οι τροποποιήσεις που νομοτελειακά θα πρέπει να γίνουν με βάση τις πραγματικές και τις νέες ανάγκες, θα εξαναγκάσουν την

αναθέτουσα αρχή να προσθέσει οπωσδήποτε νέα δρομολόγια και να εμφανίσει εκ των υστέρων αύξηση του κόστους.

Έλλειψη ανταγωνισμού και κόστος

Η έλλειψη ανταγωνισμού, ειδικά όταν είναι εκ των προτέρων γνωστή, επιφέρει υψηλά κόστη για το δημόσιο ταμείο. Σε αυτό το πλαίσιο, οι Περιφέρειες θα πρέπει να προάγουν τον υγιή ανταγωνισμό και την ίση μεταχείριση, τουλάχιστον όπου αυτό είναι εφικτό. Αυτό επιτυγχάνεται με την αποφυγή καταχρηστικών όρων ή αμφισημιών στις διακηρύξεις, των απευθείας αναθέσεων χωρίς στοιχειώδεις διαπραγματεύσεις για τα νέα δρομολόγια που τυχόν προκύπτουν κ.λπ.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι σύμφωνα με την ισχύουσα ΚΥΑ *«οι αναθέτουσες αρχές, λαμβάνοντας υπόψη τις τοπικές συνθήκες, την τμηματοποίηση της σύμβασης, αλλά και τον ανταγωνισμό μπορούν να κοστολογούν τα δρομολόγια σε μικρότερες από τις οριζόμενες, σύμφωνα με τους μαθηματικούς τύπους του Παραρτήματος, μέγιστες τιμές»* αν και, κάτι τέτοιο κρίνεται ιδιαίτερα σπάνιο ως ενδεχόμενο.

5.1.6. Γραφειοκρατία

Η γραφειοκρατία και οι αγκυλώσεις του δημοσίου τομέα είναι ακόμα ένας παράγοντας που δυσχεραίνει το έργο της μεταφοράς μαθητών.

Σε ό,τι αφορά τις διαγωνιστικές διαδικασίες, η εφαρμογή του ΕΣΗΔΗΣ το 2015, σε συνδυασμό με το ΚΗΜΔΗΣ και ασφαλώς τη «Διαύγεια», παρότι επιβάλουν πρόσθετες εργασίες της διαχείρισης των αναρτήσεων στο διαδίκτυο, λειτούργησαν ευεργετικά σε επίπεδο διαφάνειας, ανταγωνισμού και ίσης μεταχείρισης. Επιπλέον, τέθηκαν σε εφαρμογή φαινομενικά ασήμαντες και απλές αλλαγές (όπως η άμεση και κατοχυρωμένη επικοινωνία μέσω της πλατφόρμας του ΕΣΔΗΔΗΣ από την αναθέτουσα αρχή προς τους οικονομικούς φορείς), οι οποίες όμως βελτίωσαν σε μεγάλο βαθμό τους χρόνους διεκπεραίωσης.

Ωστόσο, η δημόσια διοίκηση διανύει ακόμα το μεταβατικό στάδιο προς την πλήρη ψηφιοποίηση, με συνέπεια την εμφάνιση φαινομένων διπλού φόρτου, όπως η αναγκαστική κατάθεση όλων σχεδόν των εγγράφων (εκτός από ηλεκτρονική) και σε φυσική μορφή λόγω της απουσίας έκδοσης των περισσότερων ψηφιακών πιστοποιητικών. Επίσης, η αυτεπάγγελτη αναζήτηση δικαιολογητικών δεν προβλέπεται από τη νομοθεσία (πλην της φορολογικής ενημερότητας που πρόσφατα μπορεί να αντλείται μέσω διαλειτουργικότητας με την ΑΑΔΕ), με αποτέλεσμα να καλούνται οι υποψήφιοι να αναζητούν και να καταθέτουν οι ίδιοι τα σχετικά έγγραφα (ποινικά μητρώα, ασφαλιστικές ενημερότητες κ.ά.).

Παραδείγματα γραφειοκρατίας

Ενδεικτική είναι η περίπτωση της ρήτρας περί της μη ύπαρξης πράξεων επιβολής προστίμων από την Επιθεώρηση Εργασίας στους υποψηφίους αναδόχους λόγω παραβάσεων της εργατικής νομοθεσίας. Κατά την υποβολή της προσφοράς, οι υποψήφιοι βεβαιώνουν προκαταρκτικά (όπως για όλες τις προϋποθέσεις συμμετοχής) ότι όντως δεν συντρέχει αυτός ο λόγος αποκλεισμού. Η πιστοποίηση αυτού (κατά το στάδιο της κατακύρωσης) αποφασίστηκε να γίνεται με την έκδοση βεβαίωσης από το μητρώο του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας (ΣΕΠΕ), η οποία όμως δεν έχει τεθεί σε εφαρμογή. Ως λύση, επιλέχθηκε η κατάθεση υπεύθυνης δήλωσης από τον προσωρινό ανάδοχο, επισυνάπτοντας την αίτηση που όφειλε να υποβάλει στο ΣΕΠΕ και την συνακόλουθη απάντησή του φορέα ότι δεν εκδίδεται ακόμη αυτή η βεβαίωση. Λόγω (προφανώς) του καταγισμού των αιτήσεων που υπέστη το ΣΕΠΕ από όλους τους υποψήφιους σε διαγωνισμούς παροχής υπηρεσιών από όλη την επικράτεια, απαλείφθηκε και η υποχρέωση της υποβολής αίτησης, με αποτέλεσμα ο προσωρινός ανάδοχος να πιστοποιεί ο ίδιος με υπεύθυνη δήλωσή του, την αλήθεια όσων είχε βεβαιώσει προκαταρκτικά υπό τη μορφή υπεύθυνης δήλωσης. Με βάση τις τροποποιητικές διατάξεις που πρόσφατα ψηφίστηκαν, η συγκεκριμένη ρήτρα καταργείται από 01.06.2021.

Άλλο παράδειγμα που συσχετίζεται με τη μεταφορά μαθητών είναι η υποχρέωση των αναδόχων να χρησιμοποιούν οδηγούς και συνοδούς οι οποίοι, εκτός όλων των άλλων, θα πρέπει να μην έχουν παραπεμφθεί σε δίκη για συγκεκριμένα αδικήματα του ποινικού κώδικα. Όμως, στο σχετικό υπόδειγμα του Δυναμικού Συστήματος Αγορών της ΕΑΑΔΗΣΥ, η απόδειξη της μη παραπομπής σε δίκη, προέρχεται και πάλι μέσα την κατάθεση υπεύθυνης δήλωσης του κάθε ελεγχόμενου. Κατ' ουσία το κράτος θεσπίζει προϋποθέσεις δίχως να είναι σε θέση να τις ελέγξει. Τα ανωτέρω αποτελούν συνθήκες ανεξάρτητες από το επίπεδο και το βαθμό απόδοσης των στελεχών των Περιφερειών, καθώς προκύπτουν από όλα όσα ορίζει το πλαίσιο λειτουργίας της μεταφοράς μαθητών και της σύναψης δημοσίων συμβάσεων.

Το πώς γίνεται η εφαρμογή στην πράξη, αποτελεί αντικείμενο που διερευνάται στη συνέχεια.

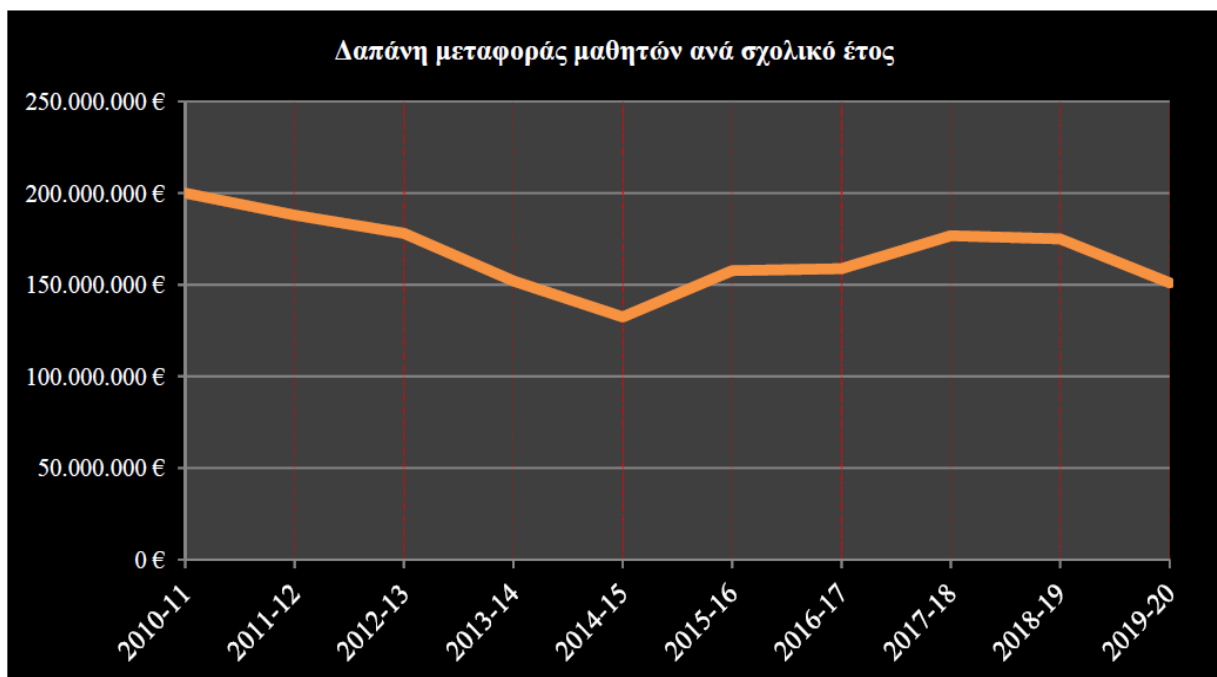
5.2 Η εφαρμογή από τις Περιφέρειες

Η εξέταση του τρόπου με τον οποίο διαχειρίζονται οι Περιφέρειες την μεταφορά μαθητών γίνεται μέσω των δευτερογενών δεδομένων που είναι διαθέσιμα από διάφορες πηγές, καθώς και μέσω των συμπερασμάτων που προκύπτουν από τη συλλογή των απαντήσεων σε

ερωτηματολόγιο που διανεμήθηκε σε στελέχη που είναι επιφορτισμένα με αυτή την αρμοδιότητα.

5.2.1. Μέγεθος του αντικειμένου και πορεία της δαπάνης

Σύμφωνα με το ετήσιο απολογιστικό δελτίο του ΕΣΗΔΗΣ έτους 2019, η μεταφορά μαθητών ήταν το τέταρτο αντικείμενο σε πλήθος (80) διαγωνισμών παροχής υπηρεσιών και το δεύτερο σε αξία (159.386.120 ευρώ). Σε ό,τι αφορά στους 15 πρώτους διαγωνισμούς του 2019 σε αριθμό υποβληθέντων προσφορών, οι 11 αφορούν στη μεταφορά μαθητών όπου καταμετρώνται 893 προσφορές υποψηφίων οικονομικών φορέων σε διαγωνισμούς προϋπολογισμού ύψους 72.228.802,94 ευρώ. Από το αντίστοιχο ετήσιο απολογιστικό δελτίο του ΚΗΜΔΗΣ έτους 2019, η μεταφορά των μαθητών καταλαμβάνει την πρώτη θέση τόσο στο πλήθος (2.137) όσο και με τη μεγαλύτερη συνολική αξία (95.516.353 ευρώ) των συμβάσεων γενικών υπηρεσιών που έχουν συναφθεί. Τα ανωτέρω είναι ενδεικτικά του μεγέθους που καταλαμβάνει η μεταφορά των μαθητών, χωρίς μάλιστα να περιλαμβάνονται οι δαπάνες των ΕΜΔ που χρησιμοποιούνται στην τακτική συγκοινωνία. Σε ό,τι αφορά το κρίσιμο μέγεθος του κόστους, μετά την εκρηκτική άνοδο στην πρώτη δεκαετία του 2000 και την απομείωσή του μέσα από μέτρα δημοσιονομικής περιστολής, η δαπάνη ακολούθησε και πάλι ανοδική τάση. Με βάση τόσο απολογιστικά στοιχεία (Περδικάκης, 2015) όσο και στοιχεία κατανομών πιστώσεων προς τις Περιφέρειες της χώρας που έχουν δημοσιευτεί από το ΥΠΕΣ, η διαχρονική δαπάνη της μεταφοράς μαθητών αποτυπώνεται ως εξής:



Διάγραμμα 2: Διαχρονική δαπάνη μεταφορά μαθητών

Οι δαπάνες συμπεριλαμβάνουν τον ΦΠΑ (βαρύνει τους ΟΤΑ) ο συντελεστής του οποίου αυξήθηκε προοδευτικά από 9% σε 13% (σε ισχύ από 01.01.2011), από 13% σε 23% (σε ισχύ από 16.07.2015) και από 23% σε 24% (σε ισχύ από 01.06.2016).

Ακολούθως, λόγω του πλήγματος του κλάδου των μεταφορών από την πανδημία COVID-19 ο συντελεστής επανήλθε προσωρινά στο 13% (από 01.06.2020).

Διακρίνεται η προοδευτική μείωση των δαπανών από τα σχ. έτη 2010-11 μέχρι και 2014-15. Σημειώνεται ότι κατά το σχολικό έτος 2012-2013 η αρμοδιότητα ανήκε στους Δήμους και, όπου υπήρξε αδυναμία ανάθεσης δρομολογίων, το έργο εξυπηρετήθηκε με παράταση συμβάσεων από τις Περιφέρειες (όπως είχαν κληρονομηθεί από τις Ν.Α.) μετά από διαπραγμάτευση και με απομειωμένο κόστος **κατά 17%** τουλάχιστον.

Σε αυτό το σημείο, θα πρέπει να σημειωθεί ότι κατά τη συγκεκριμένη περίοδο, που ήταν δημοσιονομικά πολύ δύσκολη για τη χώρα, είχε απορρυθμιστεί η διαδικασία πιστώσεων και πληρωμών και συσσωρεύτηκε μεγάλο ύψος ληξιπρόθεσμων οφειλών του Δημοσίου. Έτσι, η πτώση της δαπάνης έγινε και με μέτρα οριζόντιας περικοπής, όπως η με σχετικό νόμο (2013) απόφαση για την καταβολή των δαπανών μεταφοράς μαθητών που πραγματοποιήθηκαν από τις Περιφέρειες κατά το σχολικό έτος 2011-2012 με **απομείωση του κόστους παρασχεθεισών υπηρεσιών κατά ποσοστό τουλάχιστον 10%** (εκτός εάν είχε ήδη επιτευχθεί ο στόχος μετά από συμφωνία των μερών).

Το σχολικό έτος 2013-14 εξυπηρετήθηκε και πάλι με παρατάσεις καθώς ήταν μεταβατικό για τις αρμόδιες πλέον Περιφέρειες έχοντας ως αποτέλεσμα, μετά από μια μακρά και περιπετειώδη περίοδο περιπλάνησης, την έναρξη νέων συμβάσεων κατόπιν διαγωνισμών κατά το σχολικό έτος 2015-16. Εκεί, παρατηρείται και άνοδος της δαπάνης καθώς αφενός έγινε επί του νέου μαθηματικού τύπου που απέδιδε πιο ελκυστικές τιμές για τους μεταφορείς (ειδικά για τα ταξί) και αφετέρου δεν επιβλήθηκαν ξανά μειώσεις του κόστους.

Την επόμενη σχολική χρονιά το κόστος κυμάνθηκε στα ίδια περίπου επίπεδα (πιθανόν λόγω του γεγονότος ότι οι συμβάσεις 2015-16 παρέμεναν ενεργές (ως διεισδύσεις ή λόγω παράτασής τους) και η ίδια εικόνα αύξησης και σταθεροποίησης ακολούθησε για τις δύο επόμενες περιόδους.

Η πτώση του κόστους μεταφοράς για το δημόσιο ταμείο κατά την πρώτη φάση (2011-Ιούλ. 2015) θα ήταν ακόμα πιο απότομη αν δεν αναχαιτίζονταν εν μέρει από την αύξηση του συντελεστή ΦΠΑ κατά 4 ποσοστιαίες μονάδες, όπως και η μετέπειτα αύξηση της δαπάνης οφείλεται στον ακόμα μεγαλύτερο συντελεστή.

Η μείωση της δαπάνης στο σχ. έτος 2019-20 οφείλεται στο κλείσιμο των σχολείων για μεγάλο διάστημα (Μάρτιος-Μάιος 2020) λόγω της πανδημίας COVID-19.

Κοινός παρονομαστής στο μέγεθος της δαπάνης είναι το ποσοστό που αναλογεί στη μεταφορά μέσω δημοσίων συμβάσεων. Για παράδειγμα, το φθινόπωρο του 2014 αντιστοιχούσε στο 84,15% του συνολικού έργου (Περδικάκης, 2015) και συνεπώς η νομοθεσία και ο τρόπος εφαρμογής της επηρεάζουν σε υψηλό βαθμό τη διαμόρφωση του κόστους.

5.2.2. Διαδικασίες ανάθεσης

Όπως προαναφέρθηκε ανωτέρω, το μέγεθος του αντικειμένου είναι τέτοιας τάξης όπου οι διαγωνισμοί που προκηρύσσονται υπερβαίνουν τα κοινοτικά όρια (διεθνείς). Τούτο, τεκμηριώνεται από τους προϋπολογισμούς των διαδικασιών που δημοσιεύονται στο ΕΣΗΔΗΣ.

Έτσι, στην αναζήτηση διαγωνισμών στην πλατφόρμα του ΕΣΗΔΗΣ τέθηκαν ως κριτήρια:

- Στο πεδίο CPV: “60130000-8” κωδικός που αντιστοιχεί στις υπηρεσίες ειδικών οδικών μεταφορών επιβατών και
- Στο πεδίο Αναθέτουσα Αρχή: “Περιφ”

Το σύστημα επέστρεψε τα αποτελέσματα σε αρχείο τύπου .xls από όπου (αφού αφαιρέθηκαν οι μηδενικές τιμές που προφανώς δεν λαμβάνονται υπόψη) προκύπτει ότι ο μέσος όρος των προϋπολογισμών των διαδικασιών που δημοσιεύθηκαν ανέρχεται σε 1.574.065,21 ευρώ χωρίς ΦΠΑ, δηλαδή μακράν άνω των κοινοτικών ορίων που επιβάλλουν διεθνή διαγωνισμό.

Ενδεικτικά επίσης, η Π.Ε. Λάρισας της Περιφέρειας Θεσσαλίας, σύμφωνα με τα στοιχεία του αριθ. 04/2018 διαγωνισμού της με αρ. ΕΣΗΔΗΣ 67001, προϋπολόγισε ημερήσιο κόστος ύψους 20.866,24 ευρώ άνευ ΦΠΑ ενώ η συνολική τριετής δέσμευση ανήλθε σε 20.448.915,20 ευρώ (9.702.801,60 ευρώ συν δικαιώματα προαίρεσης).

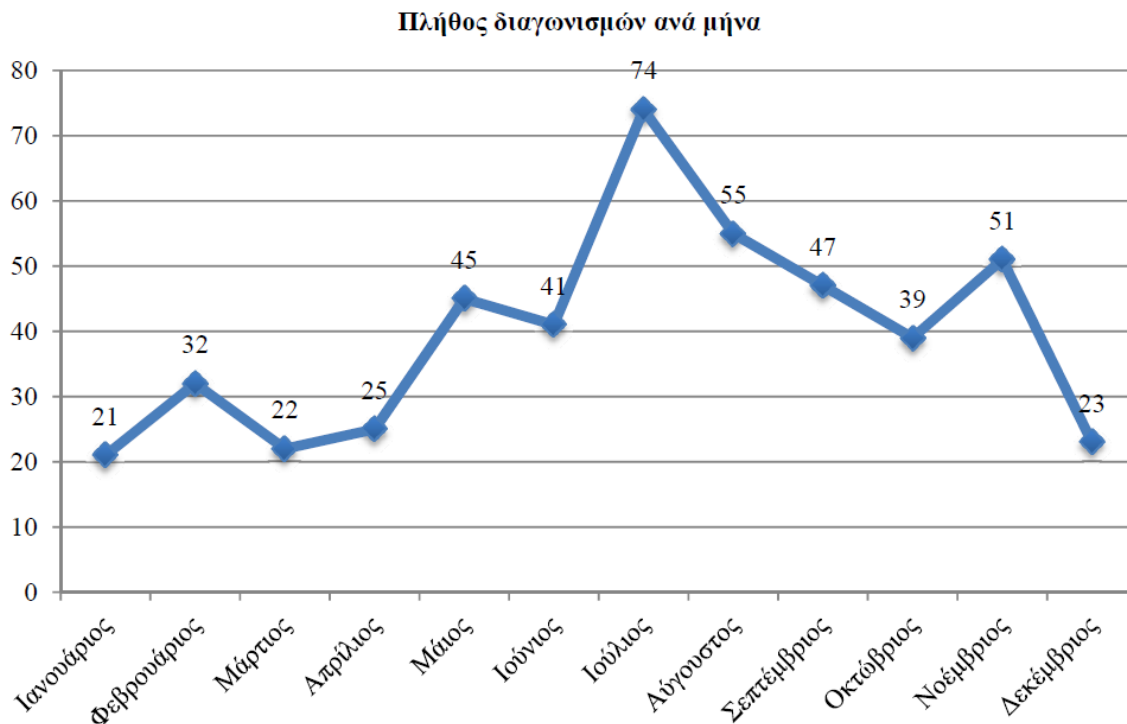
Παρά την προώθηση του δυναμικού συστήματος αγοράς, η πλειοψηφία των διαγωνισμών είναι ακόμη ανοικτού τύπου (δηλαδή δεν στηρίζονται σε κάποιο σύστημα προεπιλογής ή πρόσκλησης σε περιορισμένο πλήθος υποψηφίων).

Με τα ανωτέρω, επιβεβαιώνεται το συμπέρασμα από το πρώτο ερευνητικό ερώτημα.

5.2.3. Τήρηση προθεσμιών και χρονοδιαγραμμάτων εφαρμογής

Σε ό,τι αφορά την εφαρμογή των διατάξεων περί προθεσμιών για τη συλλογή των στοιχείων και την έναρξη των διαγωνιστικών διαδικασιών, η εξέταση που προηγήθηκε κατά το 1^ο ερευνητικό ερώτημα δείχνει ότι ακόμα και εάν τηρηθούν, είναι πολύ δύσκολο να ολοκληρωθούν έγκαιρα. Προκειμένου να εξεταστεί η εφαρμογή στην πράξη, αναζητήθηκαν

στοιχεία από την διαδικτυακή πλατφόρμα οπτικοποίησης δεδομένων (data visualization) ηλεκτρονικών διαγωνισμών του ΕΣΗΔΗΣ και συμβάσεων ΚΗΜΔΗΣ (ΥΠΑΝ, 2020), από όπου και αντλήθηκε το πλήθος των σχετικών διαγωνισμών (μέσω του φίλτρου CPV: 60130000-8) ανά μήνα. Τα αποτελέσματα (με ημερομηνία την 10.09.2020) καταχωρήθηκαν στο MS Excel και αποδίδονται στο ακόλουθο διάγραμμα.



Διάγραμμα 3: Οπτικοποίηση διαχρονικών δεδομένων διαγωνισμών ανά μήνα (έως 10.09.2020)

Από το ανωτέρω διάγραμμα προκύπτει ότι διαχρονικά και σε αντίθεση με όσα προβλέπει η νομοθεσία, μόνο το 16% των διαγωνισμών προκηρύχθηκε μέχρι και έξι μήνες (δηλαδή μέχρι και τον Μάρτιο) πριν την έναρξη των μαθημάτων. Σε αντιδιαστολή, η κορυφή αντιστοιχεί στο μήνα Ιούλιο, δεδομένο το οποίο ερμηνεύεται ότι πιθανόν αντιστοιχεί στον καταλληλότερο χρόνο για τις αρμόδιες υπηρεσίες καθώς:

- έχει λήξει η μεταφορική δραστηριότητα και έχουν απελευθερωθεί οι διαθέσιμοι πόροι για τη διαγωνιστική διαδικασία
- τον Ιούνιο έχει διαμορφωθεί η εικόνα των δρομολογίων που είναι πιο κοντά σε εκείνη της έναρξης του επόμενου σχολικού έτους.

Όπως γίνεται ακόμη πιο αντιληπτό, στην πλειοψηφία των διαγωνισμών είναι πολύ δύσκολο να κατακυρωθούν τα αποτελέσματά πριν την έναρξη του σχολικού έτους. Έτσι, ερμηνεύεται και η αδιάλειπτη ψήφιση διατάξεων για την παράταση των συμβάσεων προηγούμενου έτους, αφού σε κάθε άλλη περίπτωση δεν μπορεί να εκκινήσει το μεταφορικό έργο.

Σε αυτό το συμπέρασμα συνηγορεί και στη γνώμη της που εξέδωσε η ΕΑΑΔΗΣΥ (2018) αναφορικά με το σχέδιο της τελευταίας ΚΥΑ, όπου καταγράφει ότι με βάση τα δεδομένα της κοινής πείρας, ο συνήθης χρόνος ολοκλήρωσης μιας διαγωνιστικής διαδικασίας υπερβαίνει το τιθέμενο ανωτέρω όριο των 6 μηνών, ιδίως στην περίπτωση άσκησης προσφυγών και ενδίκων μέσων. Κατά συνέπεια, η κατ'ουσίαν απαγόρευση με την υπό εξέταση ΚΥΑ της έγκαιρης έναρξης της σχετικής διαδικασίας, δημιουργεί προϋποθέσεις για μη έγκαιρη σύναψη σύμβασης και συνακόλουθα, για την αναζήτηση εκ μέρους των αναθετουσών αρχών εναλλακτικών τρόπων κάλυψης των σχετικών αναγκών, με προσφυγή σε διαδικασίες η χρήση των οποίων καθορίζεται από το νόμο ως εξαιρετική (απευθείας ανάθεση, διαδικασία με διαπραγμάτευση) και αναπόφευκτη συνέπεια την ανεπίτρεπτη κατάτμηση των δαπανών. Σε αυτό το πλαίσιο η ΕΑΑΔΗΣΥ θεωρεί σκόπιμο να ενθαρρύνει η κεντρική διοίκηση τις Περιφέρειες για τον έγκαιρο και ορθολογικό προγραμματισμό με σκοπό την συλλογή και την επεξεργασία όσων στοιχείων απαιτούνται. Τέλος, γνωμοδοτεί πως πρέπει να αποφεύγονται διαγωνισμοί με μακροχρόνιες (τριετείς) συμβάσεις, καθώς ελλοχεύει ο κίνδυνος να στερηθούν οι επιχειρήσεις το δικαίωμά τους να συμμετέχουν σε νέο διαγωνισμό επί μακρό χρονικό διάστημα.

Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω, είναι ακόμα πιο εύλογο το ερώτημα γιατί οι Περιφέρειες δεν εκκινούν νωρίτερα τις διαδικασίες, ώστε να προλάβουν με άνεση την έναρξη του σχολικού έτους.

Η περίπτωση της Π.Ε. Λάρισας

Εξετάζοντας την περίπτωση του διαγωνισμού της Π.Ε. Λάρισας για τα έτη 2016-17-18, καταρτίστηκε ο ακόλουθος πίνακας με τα βασικά πληροφοριακά στοιχεία της διαδικασίας μέχρι και τον χρόνο λήξης των συμβάσεων.

Πίνακας 7 Πληροφοριακά στοιχεία διαγωνισμού Π.Ε. Λάρισας 2016-17-18

	Δεδομένα
Προϋπολογισμός προκήρυξης	16.487,35 €/day (5.770.572,50+1.896.045,26 προαίρεση)
Πλήθος μαθητών	≅ 3.400
Πλήθος δρομολογίων	279
Δημοσίευση προκήρυξης	25.05.2016
Πλήθος προσφορών	84
Πλήθος προδικαστικών προσφυγών	8 (6 στην τεχνική αξιολόγηση & 2 στην κατακύρωση)
Πλήθος προσφυγών στο Διοικητικό Εφετείο	1
Ημερομηνία κατακύρωσης	22.02.2017
Ημ/νία αποστολής για προσυμβατικό έλεγχο	19.04.2017 & 12.06.2017 για ελλείποντα στοιχεία
Ημερομηνία Πράξης Ελεγκτικού Συνεδρίου	28.06.2017
Ημερομηνία υπογραφής Συμβάσεων	17.07.2017
Κόστος συμβάσεων από το διαγωνισμό	13.041,19 €/day

Πλήθος συμβάσεων	61 (ΜΟ έκπτωσης ΤΑΞΙ: 25%, Λεωφορεία: 10%)
Πλήθος άγονων δρομολογίων	24 (ημερησίου κόστους: 775,81 €/day)
Αλλαγές δρομολογίων στο συμβατικό χρόνο	428
Πρόσθετες αποφάσεις Οικονομ. Επιτροπής	27
Πλήθος πρόσθετων συμβατικών τευχών	135 (87 νέα δρομολόγια + 48 τροποποιητικά τεύχη)
Πλήθος τελικών δρομολογίων	361
Πλήθος τελικού πλήθους αναδόχων	88
Τελικό κόστος (Ιούνιος 2019)	16.441,96 €/day
Ημερομηνία λήξης συμβάσεων	30.08.2019

Παρατηρείται ότι ο διαγωνισμός προκηρύχθηκε το Μάιο του 2016 και οι συμβάσεις υπογράφηκαν τον Ιούλιο του 2017, δηλαδή σχεδόν 14 μήνες μετά. Μείζονα ρόλο έπαιξαν οι προδικαστικές προσφυγές που ασκήθηκαν στο πλαίσιο της αξιολόγησης καθώς και η άσκηση ενδίκων μέσων που επακολούθησε. Επίσης, ο προσυμβατικός έλεγχος διάρκεσε περισσότερο του αναμενόμενου λόγω της υποβολής ελλειπόντων στοιχείων και διευκρινήσεων που ζητήθηκαν και ενώ ο διαγωνισμός προκηρύχθηκε με 279 δρομολόγια, στο τέλος του συμβατικού χρόνου ο αριθμός τους ανήλθε στα 361 (αύξηση +29,4%). Πάραυτα, η συνολική ημερήσια αξία δεν ξεπέρασε την αρχική προϋπολογισθείσα, γεγονός που οφείλεται στα ικανοποιητικά επίπεδα εκπτώσεων.

Ενδιαφέρον είναι το μέγεθος των 428 τροποποιήσεων του αντικειμένου που αποτυπώθηκε σε 27 αποφάσεις της Οικονομικής Επιτροπής της Περιφέρειας Θεσσαλίας. Οι αλλαγές αυτές συσσωρεύονται κατά τους μήνες Σεπτέμβριο έως και Νοέμβριο/Δεκέμβριο κάθε σχολικού έτους, όταν δηλαδή ενσωματώνονται οι όποιες αλλαγές σύμφωνα με τα πραγματικά στοιχεία μεταφοράς. Πέρα από χρονικό ορόσημο της προκήρυξης (το αργότερο τον Μάρτιο του προηγούμενου σχολικού έτος) υφίσταται και εκείνο της κατεπείγουσας εξυπηρέτησης του μαθητικού πληθυσμού (που εκτονώνεται από το Δεκέμβριο και μετά). Επομένως, οι υπηρεσίες των Περιφερειών που θα πρέπει να έχουν παραλάβει τα εκτιμώμενα στοιχεία της επόμενης χρονιάς από τα σχολεία έως την 31^η Ιανουαρίου, ουσιαστικά διαθέτουν ελάχιστο χρόνο για να διαμορφώσουν τον επόμενο διαγωνισμό (πόσο μάλλον όταν είναι υποστελεχωμένες).

Επίσης διαπιστώνεται ότι εξαιτίας των καθυστερήσεων, το πρώτο σχολικό έτος (2016-17) δεν εξυπηρετήθηκε από συμβάσεις του διαγωνισμού (αλλά από παράταση των συμβάσεων 2015-16), ενώ οι συμβάσεις του διαγωνισμού με τη σειρά τους εξυπηρετήσαν το σχολικό έτος 2018-19 (ως παρατεινόμενες προκειμένου να ολοκληρωθεί ο επόμενος διαγωνισμός).

Κατ' αυτό τον τρόπο, η διαδικασία που αρχικά προοριζόνταν για τα σχ. έτη 2016-17 και 2017-18 τελικά παρήγαγε αποτελέσματα για τα σχολικά έτη 2017-18 και 2018-19.

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι κάτω από αυτές τις παρελκυστικές συνθήκες, οι παρατάσεις που ψηφίζονται κάθε χρόνο αποτελούν τη σανίδα σωτηρίας για τη διεξαγωγή των δρομολογίων (αν και αποτελεί πρακτική αντίθετη στο ενωσιακό δίκαιο). Δεν θα ήταν υπερβολή να ειπωθεί ότι μια Περιφέρεια θα μπορούσε να συντηρεί τις ίδιες συμβάσεις επί έξι, επτά ή ακόμα και περισσότερα χρόνια στηριζόμενη απλώς και μόνο στις παρατάσεις.

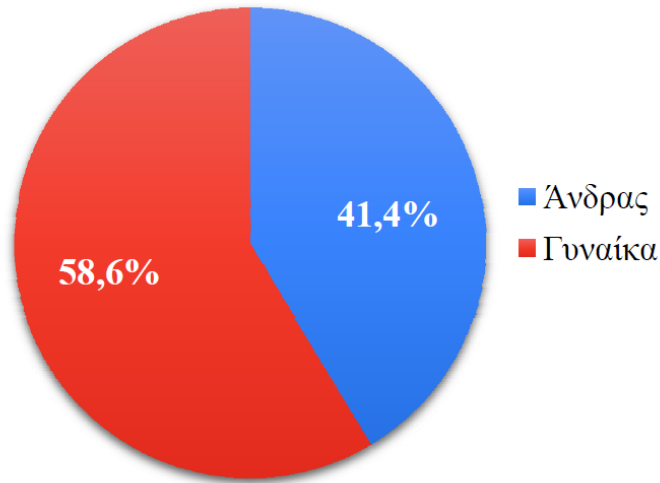
5.2.4. Ανάλυση δεδομένων της έρευνας μέσω ερωτηματολογίου

Χαρακτηριστικά του δείγματος

Σύμφωνα με τα αποτελέσματα της συλλογής των δεδομένων από τη διανομή των ερωτηματολογίων συλλέχθηκαν 58 απαντήσεις επί 102 αποστολών σε διευθύνσεις ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, τα χαρακτηριστικά των οποίων παρατίθενται στον ακόλουθο πίνακα:

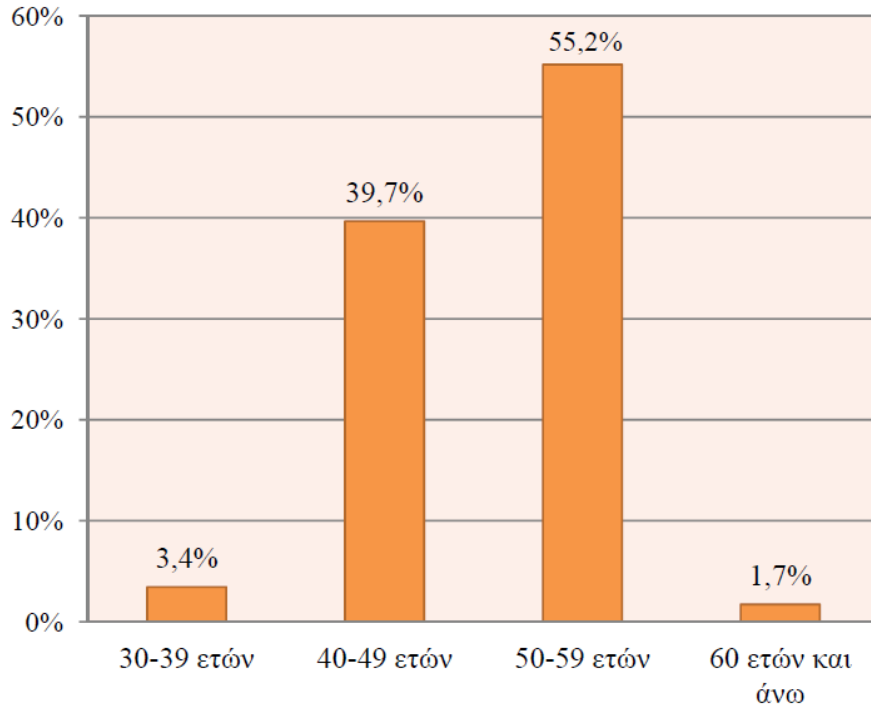
Πίνακας 8 Χαρακτηριστικά του δείγματος

Κατηγορία	Τιμές	Συχνότητα	Ποσοστό
Φύλο	Ανδρας	24	41,4%
	Γυναίκα	34	58,6%
Ηλικία	<29	-	0%
	30-39	2	3,4%
	40-49	23	39,7%
	50-59	32	55,2%
	>60	1	1,7%
Επίπεδο Εκπαίδευσης	Απόφοιτος Δημοτικού Σχολείου	-	0%
	Απόφοιτος Γυμνασίου-Λυκείου	7	12,1%
	Απόφοιτος ΤΕΙ/ΑΤΕΙ-ΑΕΙ	33	56,9%
	Κάτοχος Μεταπτυχιακού	16	27,6%
	Κάτοχος Διδακτορικού	2	3,4%



Γράφημα 1 Φύλο

Παρατηρείται σχετική ισορροπία στην κατανομή ανδρών - γυναικών και η παντελής απουσία στελεχών ηλικίας κάτω των 30 ετών, η οποία πιθανολογείται ότι οφείλεται στην μακροχρόνια διακοπή των προσλήψεων στο δημόσιο κατά την προηγούμενη δεκαετία λόγω του αυστηρού δημοσιονομικού ελέγχου, καθώς και σε γενικότερα κοινωνικά ζητήματα όπως η εισαγωγή των νέων στην αγορά εργασίας σε ολοένα μεγαλύτερες ηλικίες.



Γράφημα 2 Ηλικιακή κατανομή

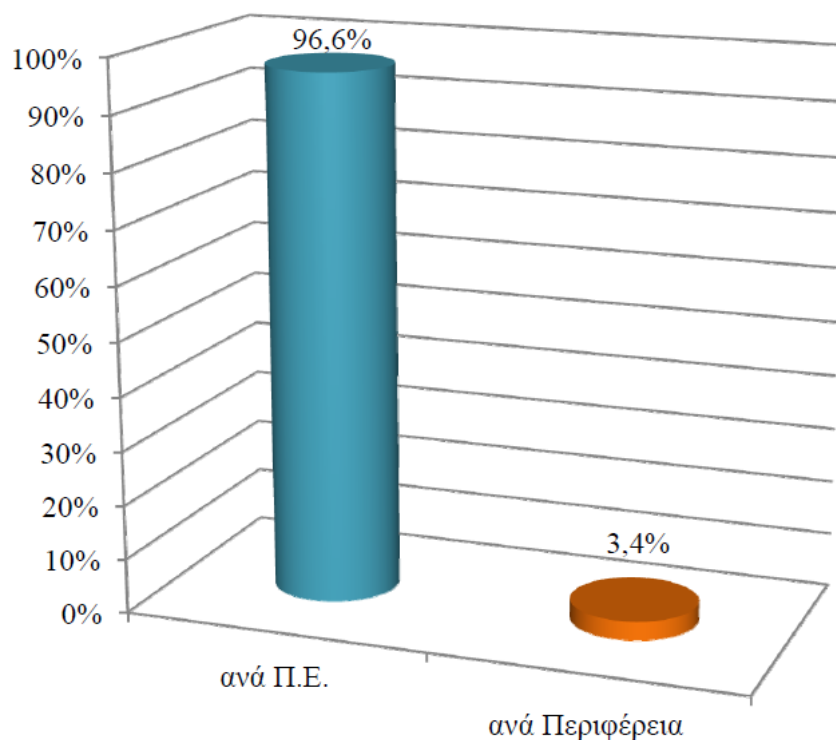
Ενδεικτικό είναι το γεγονός ότι στην κατηγορία 30-39 αναλογεί μόνο το 3,4% ενώ πάνω από το μισό δείγμα ανήκει στην ηλικιακή ομάδα 50-59.

Στην κατηγορία των αποφοίτων Δημοτικού σχολείου δεν υπάρχει τιμή (γεγονός μάλλον αναμενόμενο), ενώ ποσοστό 87,9% είναι κάτοχοι τουλάχιστον πτυχίου της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι το προφίλ των εργαζομένων αντιστοιχεί σε αρκετά καλό εκπαιδευτικό επίπεδο και, με βάση τις ηλικιακές κατανομές, φαίνεται ότι έχει εμπειρία στην δημόσια διοίκηση, αν όχι στο αντικείμενο καθεαυτό.

Χαρτογράφηση της οργάνωσης - διοίκησης έργου

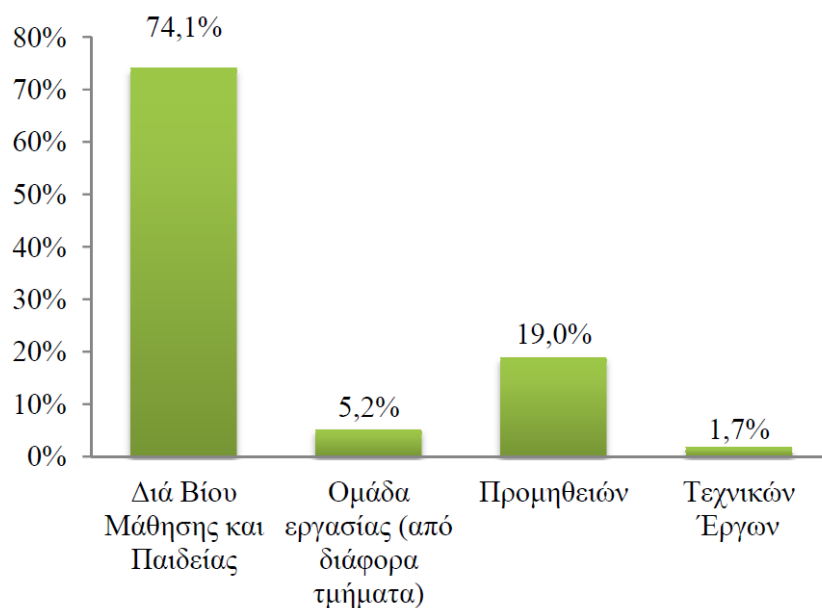
Προκειμένου να χαρτογραφηθεί η οργάνωση της διοίκησης του έργου, υποβλήθηκαν τέσσερις (4) ερωτήσεις αναφορικά με το ποιοι αναλαμβάνουν συγκεκριμένες αρμοδιότητες, τον τρόπο διοργάνωσης καθώς και το πλήθος των εμπλεκομένων στελεχών. Τα ερωτήματα εστιάζουν περισσότερο στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, καθώς εκεί εντοπίζονται τα περισσότερα ζητήματα σύμφωνα με την έρευνα που προηγήθηκε.

Με βάση τις απαντήσεις, διακρίνεται ότι η συντριπτική πλειοψηφία (96,6%) των διαγωνισμών διενεργείται σε επίπεδο χωρικής οργάνωσης Περιφερειακής Ενότητας, με το σχεδιασμό των δρομολογίων να τον αναλαμβάνει αμιγώς το τμήμα Δια Βίου Μάθησης και Παιδείας στο 74,1%.



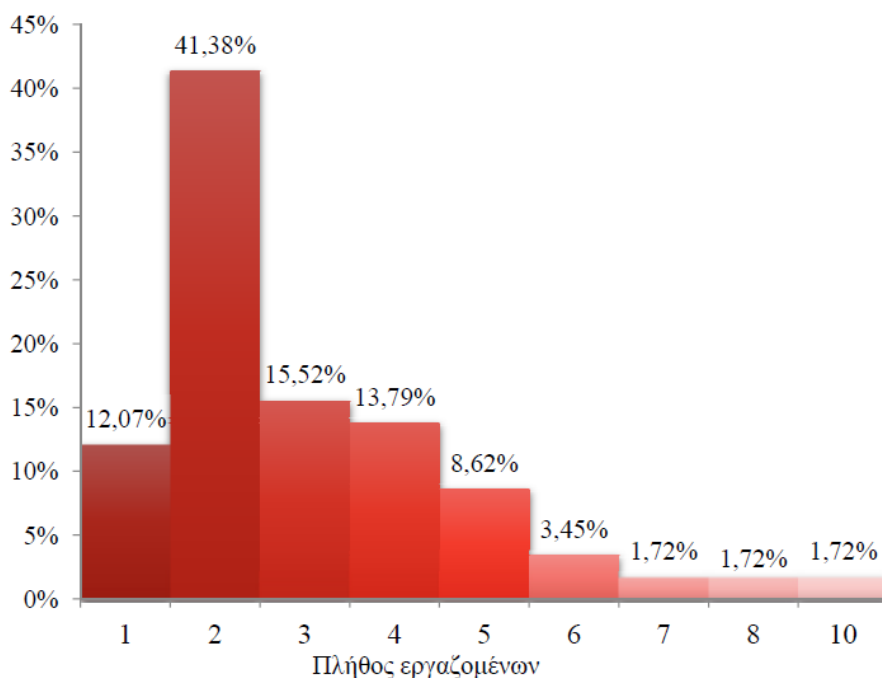
Γράφημα 3 Επίπεδο χωρικής οργάνωσης

Αντίθετα, τη διαγωνιστική διαδικασία την διενεργεί παντού το τμήμα Προμηθειών, προφανώς λόγω της εμπειρίας στις αναθέσεις δημοσίων συμβάσεων.



Γράφημα 4 Μονάδα σχεδιασμού του αντικείμενου

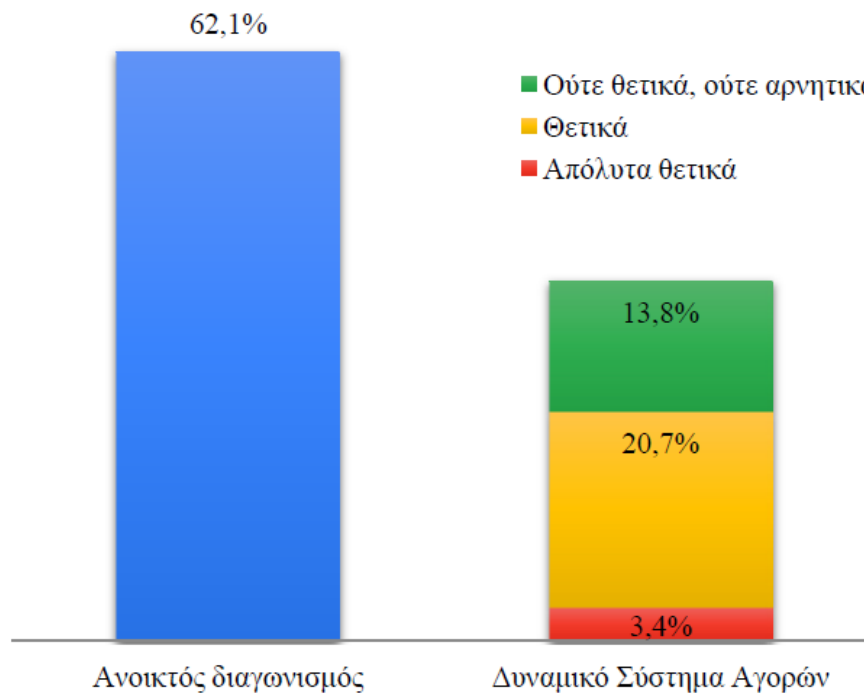
Ζητήθηκε από τους ερωτώμενους να προσδιορίσουν τον αριθμό απασχολούμενων στο αντικείμενο, έτσι ώστε να σχηματιστεί η εικόνα της δυναμικότητας των ομάδων εργασίας και η επάρκεια του ανθρώπινου δυναμικού.



Γράφημα 5 Πλήθος απασχολούμενων στο αντικείμενο

Από τα αποτελέσματα προκύπτει ότι η μέση τιμή των δεδομένων ισούται με 2 και η τιμή της τυπικής απόκλισης ισούται με 1,82. Τα στοιχεία αυτά δείχνουν ότι υπάρχει σημαντική συσσώρευση των τιμών στο μικρό πλήθος εργαζομένων, γεγονός το οποίο αποτελεί ένδειξη πως οι υπηρεσίες λειτουργούν με περιορισμένους ανθρώπινους πόρους, λαμβάνοντας υπόψη

το πλήθος των εργασιών που καλούνται να διεκπεραιώσουν. Αξιοσημείωτες είναι οι 7 περιπτώσεις που απαντούν ότι μόνο ένας εργαζόμενος έχει αναλάβει το σύνολο του έργου.



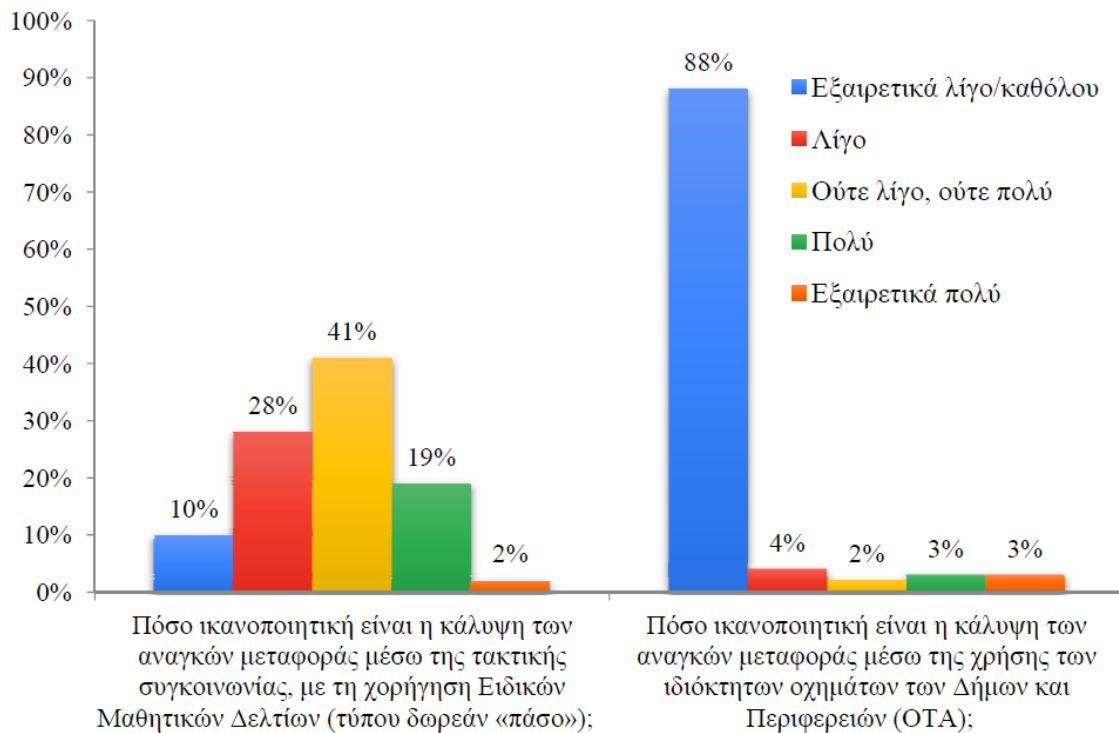
Γράφημα 6 Τύποι ανάθεσης (και σύγκριση άλλων τεχνικών με τον ανοικτό διαγωνισμό)

Στη συνέχεια υποβλήθηκαν δύο ερωτήσεις αναφορικά με τα είδη διαδικασιών ανάθεσης που ακολουθούνται, από όπου προκύπτει ότι το 62,1% του δείγματος διεξάγει ανοικτό διαγωνισμό ενώ το 37,9% των ερωτηθέντων εργάζεται με το δυναμικό σύστημα αγορών (που ήταν και η μοναδική εναλλακτική απάντηση), ποσοστό που δείχνει αρκετά ενδιαφέρον αν λάβουμε υπόψη ότι το ΔΣΑ προωθήθηκε ενεργά το Μάιο του 2019 μέσω υποδείξεων από την ΕΑΑΔΗΣΥ. Η δεύτερη ερώτηση είναι συνάρτηση της πρώτης προκειμένου να αξιολογηθεί η εμπειρία από την εφαρμογή άλλης τεχνικής πλην του ανοικτού διαγωνισμού. Αφαιρέθηκε τιμή που ενώ απάντησε ανοικτό διαγωνισμό έδωσε απάντηση και στο επόμενο ερώτημα. Έτσι, όσοι απάντησαν ότι χρησιμοποιούν το δυναμικό σύστημα αγορών, δεν εκφράζουν καμία αρνητική άποψη. Αντίθετα, επικρατούν οι θετικές εντυπώσεις (στο 63,6% όσων το χρησιμοποίησαν), δείχνοντας ότι η χρήση της συγκεκριμένης τεχνικής ενδέχεται να διευκολύνει αρκετά τους υπαλλήλους και να αποτελεί οδηγό για το μέλλον.

Σχεδιασμός έργου

Το ερωτηματολόγιο επικεντρώθηκε στο σκέλος της μεταφοράς μέσω δημοσίων συμβάσεων, το οποίο εμφανίζει τις μεγαλύτερες προκλήσεις. Ωστόσο, κρίθηκε σκόπιμο να ερωτηθούν οι αρμόδιοι υπάλληλοι αναφορικά με το πόσο ικανοποιητική κρίνουν την κάλυψη της μεταφοράς με ΕΜΔ και με τα ίδια μέσα των ΟΤΑ, αφού οι μορφές μεταφοράς προηγούνται

κατά προτεραιότητα και η ενδεχόμενη αποτυχία τους αυξάνει το μέγεθος των διαγωνισμών.



Γράφημα 7 Βαθμός ικανοποίησης από τη μεταφορά με άλλους τρόπους

Σε ό,τι αφορά τη μεταφορά με Ειδικά Μαθητικά Δελτία, οι θετικές (Πολύ και Εξαιρετικά πολύ) γνώμες ανέρχονται μόλις στο 21%, ενώ οι αρνητικές αναλογούν σε ποσοστό 38%. Είναι προφανές ότι η τακτική συγκοινωνία έχει πολλά ακόμη περιθώρια βελτίωσης. Ο μέσος όρος ισούται με 2,74 ενώ η μέση τιμή είναι 3 (που αναλογεί στο «Ούτε λίγο, ούτε πολύ») με τυπική απόκλιση 0,947 αποδίδοντας μια στάση μέτριας ικανοποίησης.

Η μεταφορά με ιδιόκτητα μέσα των Δήμων και Περιφερειών αποδεικνύεται ως μια καταφανώς αποτυχημένη μέθοδος, για την οποία κυριαρχεί η απόλυτα αρνητική άποψη. Σε αυτή την περίπτωση ο μέσος όρος ισούται με 1,31 (πολύ κοντά στο Εξαιρετικά λίγο/καθόλου) ενώ η μέση τιμή είναι 1 και με τυπική απόκλιση 0,940.

Με βάση τα ανωτέρω προκύπτει ότι η μεταφορά με δημόσιες συμβάσεις επωμίζεται το μεγαλύτερο φορτίο και, ως εκ τούτου, απαιτεί ακόμα περισσότερους διαθέσιμους πόρους.

Από όσα εκτέθηκαν στην παρούσα προκύπτει ότι όσο πιο νωρίς προκηρύσσονται οι διαγωνισμοί, τόσο αυξάνεται η πιθανότητα να συναφθούν συμβάσεις πριν από την έναρξη του σχολικού έτους. Από την άλλη πλευρά, όσο νωρίτερα εκκινούν οι διαδικασίες, τόσο περισσότερο απέχει ο σχεδιασμός των δρομολογίων από τις πραγματικές ανάγκες του επόμενου σχολικού έτους. Σε αυτό το πλαίσιο, ζητήθηκε η γνώμη των ερωτώμενων σχετικά με το βαθμό χρήσης των εκτιμώμενων στοιχείων των σχολείων κατά τη φάση του σχεδιασμού, αλλά και για το βαθμό ετοιμότητας ενόψει της έναρξης του σχολικού έτους.

Πίνακας 9 Βαθμός χρήσης των εκτιμώμενων στοιχείων των σχολείων στο σχεδιασμό

	Συχνότητα	Ποσοστό		
Εξαιρετικά λίγο/καθόλου	2	3,4		
Λίγο	6	10,3	Mean	3,81
Ούτε λίγο, ούτε πολύ	7	12,1	Median	4,00
Πολύ	29	50,0	Std. Deviation	1,034
Εξαιρετικά πολύ	14	24,1		
Σύνολο	58	100,0		

Πίνακας 10 Ωριμότητα των συμβάσεων ενόψει της έναρξης του σχολικού έτους

	Συχνότητα	Ποσοστό		
Διαφωνώ απόλυτα	9	15,5		
Διαφωνώ	20	34,5	Mean	2,59
Ούτε συμφωνώ, ούτε διαφωνώ	16	27,6	Median	2,50
Συμφωνώ	12	20,7	Std. Deviation	1,044
Συμφωνώ απόλυτα	1	1,7		
Σύνολο	58	100,0		

Τα περισσότερα στελέχη απαντούν αφενός, ότι στηρίζονται σε μεγάλο βαθμό στα στοιχεία που παρέχουν οι σχολικές μονάδες προκειμένου να σχεδιάσουν το μεταφορικό έργο της επόμενης περιόδου και αφετέρου, ότι οι συμβάσεις πριν την έναρξη του σχολικού έτους δεν είναι ώριμες, δηλαδή δεν ανταποκρίνονται στις πραγματικές ανάγκες. Μόνο 13 άτομα (22,4% του δείγματος) συμφώνησαν ή και συμφώνησαν απόλυτα στο ότι οι συμβάσεις είναι ώριμες.

Ανταγωνισμός

Όπως αναλύθηκε στο πλαίσιο του 1^{ου} ερευνητικού ερωτήματος, στην αξιολόγηση θεμάτων ανταγωνισμού υπάγεται το ζήτημα της κατανομής των δρομολογίων των λεωφορείων σε ομάδες, το οποίο αποτέλεσε (και αποτελεί) σημείο τριβής σε πολλές περιπτώσεις τόσο μεταξύ φορέων υποψηφίων (ΚΤΕΛ, τουριστικά λεωφορεία) όσο και μεταξύ Περιφερειών και εκλεκτικών μηχανισμών (πχ Ελεγκτικό Συνέδριο).

Πίνακας 11 Σκοπιμότητα ομαδοποίησης δρομολογίων λεωφορείων

	Συχνότητα	Ποσοστό		
Διαφωνώ απόλυτα	2	3,4		
Διαφωνώ	2	3,4	Mean	3,83
Ούτε συμφωνώ, ούτε διαφωνώ	15	25,9	Median	4,00
Συμφωνώ	24	41,4	Std. Deviation	,976
Συμφωνώ απόλυτα	15	25,9		
Σύνολο	58	100,0		

Σε ό,τι αφορά αυτό το ζήτημα, οι αρμόδιοι υπάλληλοι ερωτήθηκαν κατά πόσο συμφωνούν με τη φράση: «Είναι προτιμότερη η μεγαλύτερη δυνατή ομαδοποίηση των δρομολογίων λεωφορείων, προκειμένου να μην προκύπτουν άγωνα τα (κατά κύριο λόγο) ασύμφορα δρομολόγια», καθώς σε αυτή συμπυκνώνεται το σχετικό σκεπτικό. Οι απαντήσεις δείχνουν ότι η λογική αυτή πράγματι επικρατεί στις αναθέτουσες αρχές (διαφωνεί ξεκάθαρα μόλις το 8,6%), για τις οποίες είναι προτιμότερο να θυσιαστεί εν μέρει ο ανταγωνισμός προκειμένου να μην αντιμετωπίσουν αδιέξοδο με τα άγωνα δρομολόγια.

Επιπλέον, ερευνήθηκε το κατά πόσο επηρεάζει τον ανταγωνισμό και την επίτευξη βέλτιστης τιμής, η εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου περί της έδρας-διοικητικής μονάδας των ταξί.

Πίνακας 12 Επίδραση της ρήτρας περί έδρας των ΤΑΞΙ στον ανταγωνισμό

	Συχνότητα	Ποσοστό		
Απόλυτα αρνητικά	12	20,7		
Αρνητικά	24	41,4	Mean	2,28
Ούτε θετικά, ούτε αρνητικά	16	27,6	Median	2,00
Θετικά	6	10,3	Std. Deviation	,914
Απόλυτα θετικά	-	-		
Σύνολο	58	100,0		

Σε αυτή την περίπτωση είναι πρόδηλη η άποψη ότι η συγκεκριμένη ρήτρα επιδρά αρνητικά στον ανταγωνισμό και έτσι έρχεται να επιβεβαιώσει τα όσα εκτέθηκαν ανωτέρω για το ζήτημα κατά τη θεωρητική διερεύνησή του.

Οι προδικαστικές προσφυγές συνιστούν τον βασικό παράγοντα καθυστέρησης της διαδικασίας αφού, σε συνδυασμό με την άσκηση αίτησης αναστολής της εκτέλεσης των πράξεων (ασφαλιστικά μέτρα), εκτροχιάζουν τον προγραμματισμό για μεγάλο χρονικό διάστημα. Η άσκηση των μέσων αυτών επιδέχεται πολλών αναγνώσεων σε ό,τι αφορά:

- την ποιότητα των διακηρύξεων (εάν πχ έχουν κενά ή αμφισημίες που αφήνουν περιθώρια για συγκρούσεις των υποψηφίων)
- το βαθμό ανταγωνισμού (ο ισχυρός ανταγωνισμός μπορεί να προκαλέσει κατάχρηση των μέσων αυτών, ειδικά όταν η καθυστέρηση είναι προς το συμφέρον κάποιων υποψηφίων)
- την καθυστέρηση της έναρξης του αντικειμένου (ως επακόλουθο της διοικητικής διαδικασίας)

Τα αποτελέσματα της έρευνας αναφορικά με το πόσο συχνά έχουν ασκηθεί τα μέσα προδικαστικής προστασίας παρατίθενται στον ακόλουθο πίνακα.

Πίνακας 13 Συχνότητα άσκησης προδικαστικών προσφυγών

	Συχνότητα	Ποσοστό		
Ποτέ	6	10,3		
Σπάνια	28	48,3	Mean	2,50
Μερικές φορές	14	24,1	Median	2,00
Πολύ συχνά	9	15,5	Std. Deviation	,941
Πάντα	1	1,7		
Σύνολο	58	100,0		

Σύμφωνα με όσα απαντήθηκαν, μόνο στο 10,3% των περιπτώσεων δεν ασκήθηκαν ποτέ προσφυγές, που σημαίνει ότι οι συγκεκριμένες αναθέτουσες αρχές ολοκλήρωσαν ακώλυτα τη διαδικασία. Στις υπόλοιπες περιπτώσεις (από σπάνια έως πάντα) η άσκηση των μέσων αυτών κατά πάσα πιθανότητα προκάλεσε σημαντική χρονοτριβή.

Διαχείριση πληροφοριών

Ο τρόπος συλλογής, κωδικοποίησης, επεξεργασίας των δεδομένων και ανταλλαγής των πληροφοριών είναι ενδεικτικός της αποτελεσματικότητας που επιδεικνύουν οι εμπλεκόμενες υπηρεσίες. Τα πρωτογενή στοιχεία παρέχονται από τις υπηρεσίες του υπουργείου Παιδείας (διευθύνσεις εκπαίδευσης και σχολικές μονάδες) και δεν αφορούν μόνο στην εκτίμηση του επόμενου σχολικού έτους, αλλά και στο πεδίο των τροποποιήσεων που λαμβάνουν χώρα μετά την έναρξη των μαθημάτων.

Πίνακας 14 Ικανοποίηση από την ποιότητα των πληροφοριών που παρέχουν οι εκπαιδευτικές μονάδες

	Συχνότητα	Ποσοστό		
Εξαιρετικά λίγο/καθόλου	2	3,4		
Λίγο	14	24,1	Mean	3,05
Ούτε λίγο, ούτε πολύ	22	37,9	Median	3,00
Πολύ	19	32,8	Std. Deviation	,887
Εξαιρετικά πολύ	1	1,7		
Σύνολο	58	100,0		

Στο σχετικό ερώτημα αναφορικά με το πόσο ικανοποιημένοι είναι οι υπάλληλοι των Περιφερειών από την ποιότητα των πληροφοριών που τους παρέχουν οι υπηρεσίες εκπαίδευσης και οι σχολικές μονάδες, παρατηρείται η μέγιστη συχνότητα στην άποψη «Ούτε λίγο, ούτε πολύ» με σχετικά ισόρροπη κατανομή και τυπική απόκλιση 0,887.

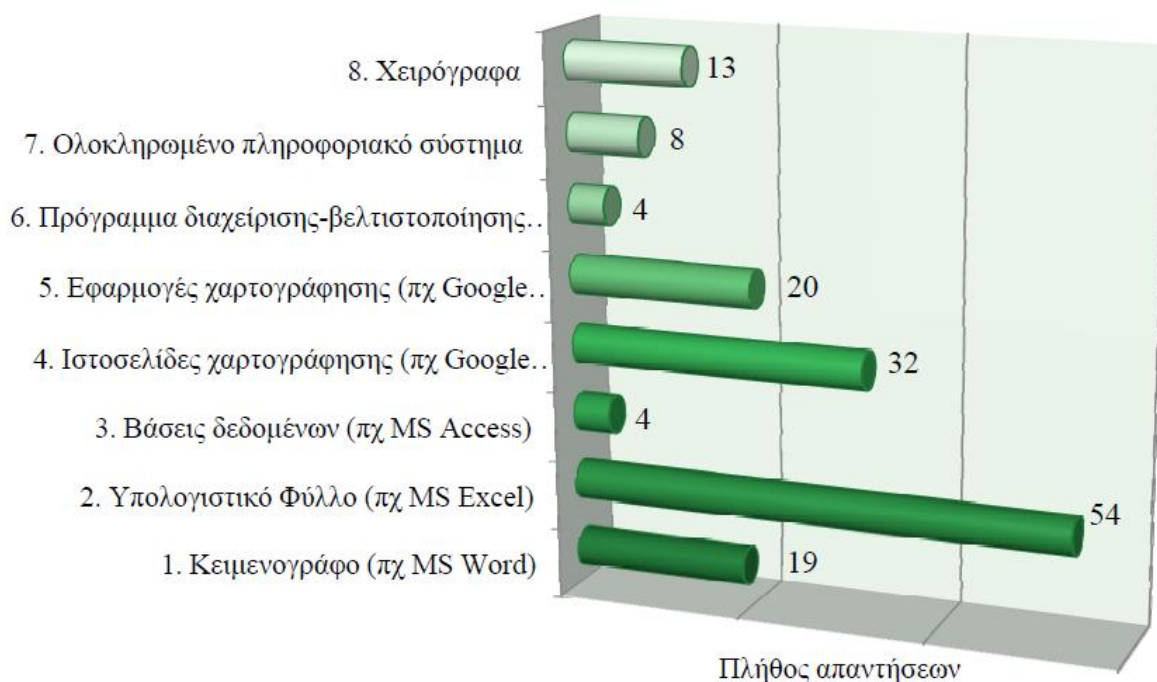
Στο ίδιο πλαίσιο διερευνήθηκε ο βαθμός χρήσης της πλατφόρμας "MySchool" (στην οποία οι σχολικές μονάδες καταχωρούν τα πληροφορικά στοιχεία των μεταφερόμενων μαθητών) όπου τα αποτελέσματα είναι αποθαρρυντικά.

Πίνακας 15 Βαθμός χρήσης της πλατφόρμας "MySchool"

	Συχνότητα	Ποσοστό		
Εξαιρετικά λίγο/καθόλου	38	65,5		
Λίγο	8	13,8	Mean	1,67
Ούτε λίγο, ούτε πολύ	6	10,3	Median	1,00
Πολύ	5	8,6	Std. Deviation	1,082
Εξαιρετικά πολύ	1	1,7		
Σύνολο	58	100,0		

Σημειώνεται ότι η καταχώρηση των στοιχείων είναι υποχρεωτική από το νόμο και θα ήταν ενδιαφέρον να αξιολογηθούν οι αιτίες της αδράνειας (αν λ.χ. οφείλεται στην παράλειψη της εισαγωγής των δεδομένων από τις διευθύνσεις των σχολείων ή αν οι Περιφέρειες αμελούν ή αδιαφορούν ακολουθώντας παλαιότερες μεθόδους συλλογής στοιχείων).

Σε ό,τι αφορά τα εργαλεία διαχείρισης των δεδομένων και των πληροφοριών του έργου (όπως στοιχεία μαθητών, δρομολογίων, αναδόχων κ.λπ.), στο ακόλουθο διάγραμμα αποδίδονται οι απαντήσεις (κάθε ερωτώμενος μπορούσε να επιλέξει όσες ήθελε). Παρατηρείται η συντριπτική χρήση λογιστικού φύλλου και εφαρμογών & ιστοσελίδων χαρτογράφησης και η αναλογικά μικρή χρήση βάσεων δεδομένων (θα αναμένονταν υψηλότερο νούμερο λόγω του μεγάλου πλήθους δεδομένων που καταχωρούνται σε συσχετιζόμενους πίνακες). Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι οκτώ (8) απάντησαν πως γίνεται χρήση ολοκληρωμένου πληροφοριακού συστήματος, το οποίο θα ήταν ενδιαφέρον να αξιολογηθεί πιο αναλυτικά προκειμένου να αντληθεί τεχνογνωσία και εμπειρία ενόψει ενός πιθανώς ενδεχόμενου ενιαίου ΟΠΣ για όλες τις Περιφέρειες της χώρας.



Γράφημα 8 Εργαλεία διαχείρισης δεδομένων και πληροφοριών

Ζητήματα κατά τη διάρκεια της εκτέλεσης των συμβάσεων

Κατά τα προηγούμενα ερευνητικά βήματα, έγινε αναφορά στα προβλήματα που ανακύπτουν κατά την εκτέλεση των συμβάσεων, τα οποία συνίστανται από το μεγάλο όγκο μεταβολών του αντικειμένου που συνεπάγεται την τροποποίησή τους, καθώς και από τις τακτικές διοικητικές διαδικασίες που οφείλουν να ακολουθήσουν οι Περιφερειακές αρχές.

Από αυτές τις διαδικασίες επιλέχθηκαν οι συγκεκριμένες που εκφράστηκαν ως ερωτήματα με σκοπό να διερευνηθεί η τήρησή τους:

- Με ποια συχνότητα αναπροσαρμόζετε τις τιμές στα δρομολόγια των λεωφορείων με βάση τη διακύμανση της τιμής του καυσίμου κίνησης;
- Πριν την τροποποίηση μιας διαδρομής, σε ποιο βαθμό ελέγχετε/λαμβάνετε υπόψη την ενδεχόμενη υπέρβαση των περιθωρίων της προαίρεσης που της αναλογεί;
- Καταρτίζετε τροποποιητικό τεύχος σύμβασης για την οποιαδήποτε αλλαγή δρομολογίου;
- Σε ποιο βαθμό σας εκφράζει η φράση: «Συχνά παρακάμπτω -εν γνώσει μου- τυπικές διαδικασίες, προκειμένου να εκτελεστεί γρήγορα η μεταφορά ενός μαθητή»;
- Πόσο συχνά προβαίνετε σε επικαιροποίηση (ανανέωση μετά από κάποιο διάστημα) της ισχύος των εγγράφων κατακύρωσης που αποδεικνύουν την τήρηση των όρων εκτέλεσης των συμβάσεων μεταφοράς (ΚΤΕΟ, ασφάλειες, άδειες, πιστοποιητικά συνοδών κ.λπ.);

Τα αποτελέσματα έχουν ως εξής:

Πίνακας 16 Συχνότητα αναπροσαρμογής κόστους δρομολογίων με λεωφορεία λόγω διακύμανσης τιμής καυσίμου

	Συχνότητα	Ποσοστό		
Ποτέ	14	24,1		
Σπάνια	11	19,0	Mean	2,97
Μερικές φορές	10	17,2	Median	3,00
Πολύ συχνά	9	15,5	Std. Deviation	1,521
Πάντα	14	24,1		
Σύνολο	58	100,0		

Παρατηρείται επικράτηση των ακραίων τιμών (Ποτέ, Πάντα) και σχεδόν ίση ποσοστιαία κατανομή για τις υπόλοιπες περιπτώσεις. Το αποτέλεσμα είναι αξιοσημείωτο, καθώς η διαδικασία είναι υποχρεωτική από τη νομοθεσία και η μη εφαρμογή του δεν είναι στη διακριτική ευχέρεια των Περιφερειών. Επομένως, μένει να ερευνηθεί το γιατί δεν εφαρμόζονται οι σχετικές διατάξεις. Πέραν αυτού, από τη φύση της ερώτησης θα ανέμενε κανείς απαντήσεις του τύπου «ποτέ» ή «πάντα», αφού αποτελεί ζήτημα εφαρμογής ή όχι της συγκεκριμένης πρόβλεψης του νόμου. Από τη διασπορά των ενδιάμεσων απαντήσεων όμως,

προκύπτει ότι οι υπηρεσίες ενεργούν με βάση τη δυνατότητα που τους δίνουν οι εκάστοτε διαθέσιμοι πόροι, και για αυτό εμφανίζονται μη συστηματικές ενέργειες.

Η συνέπεια της ανυπαρξίας του ελέγχου της προαίρεσης και της ενδεχόμενης αύξησης των συμβάσεων εκτός ορίων έχει διττό χαρακτήρα. Αφενός, ενδέχεται να θέσουν τις συμβάσεις υπό νομική επισφάλεια και, αφετέρου, να αντλήσουν περισσότερες πιστώσεις από αυτές που τους αναλογούν, προκαλώντας αδιέξοδο στις πληρωμές.

Πίνακας 17 Βαθμός ελέγχου περιθωρίων προαίρεσης

	Συχνότητα	Ποσοστό		
Ποτέ	3	5,2		
Σπάνια	6	10,3	Mean	4,19
Μερικές φορές	5	8,6	Median	5,00
Πολύ συχνά	7	12,1	Std. Deviation	1,263
Πάντα	37	63,8		
Σύνολο	58	100,0		

Σε αυτό το ερώτημα προκύπτει υψηλό ποσοστό συμμόρφωσης με τις διατάξεις, με το 63,8% του δείγματος να απαντά ότι πάντα προβαίνει στον έλεγχο. Πάραυτα, υπάρχει ένα ποσοστό 10,3% που το κάνει σπάνια και 5,2% που δεν ελέγχει ποτέ (προφανώς αγνοώντας τη διάταξη ή ρισκάροντας το ενδεχόμενο της υπέρβασης).

Η νομοθεσία επιτάσσει την αποτύπωση της μόνιμης (τουλάχιστον) μεταβολής μιας σύμβασης σε τροποποιητικό τεύχος, προκειμένου να κατοχυρώνονται αμφότερα τα αντισυμβαλλόμενα μέρη στο μέρος κατά το οποίο διαφοροποιούνται οι όροι. Στη μεταφορά μαθητών, η τροποποίηση οφείλεται κατεξοχήν σε αλλαγή του δρομολογίου. Προκειμένου να αξιολογηθεί η πρακτική που ακολουθείται σε σχέση με τη συγκεκριμένη υποχρέωση, τέθηκε σχετικό ερώτημα.

Πίνακας 18 Συχνότητα κατάρτισης τροποποιητικών τευχών σύμβασης

	Συχνότητα	Ποσοστό		
Ποτέ	11	19,0		
Σπάνια	5	8,6	Mean	3,55
Μερικές φορές	7	12,1	Median	4,00
Πολύ συχνά	11	19,0	Std. Deviation	1,558
Πάντα	24	41,4		
Σύνολο	58	100,0		

Αναφορικά με την εν λόγω υποχρέωση, η μεγάλη πλειοψηφία απαντά ότι καταρτίζει πάντα (41,4%) ή πολύ συχνά (19%) τροποποιητικό τεύχος, ενώ εντύπωση κάνει ένα ποσοστό 19% που δεν εφαρμόζει ποτέ την πρακτική αυτή.

Η επόμενη ερώτηση διατυπώθηκε κατά τρόπο που θα ωθήσει τους ερωτώμενους να απαντήσουν με μεγαλύτερη ευκολία και ειλικρίνεια, δεδομένου ότι ουσιαστικά καλούνται να αποδεχτούν πως παραβλέπουν (τυπικές έστω) διαδικασίες στο βωμό της γρήγορης εξυπηρέτησης αναγκών μεταφοράς και της πρόσβασης των παιδιών στη μαθησιακή διαδικασία.

Πίνακας 19 Συχνότητα παράκαμψης τυπικών διαδικασιών

	Συχνότητα	Ποσοστό		
Διαφωνώ απόλυτα	10	17,2		
Διαφωνώ	16	27,6	Mean	2,83
Ούτε συμφωνώ, ούτε διαφωνώ	13	22,4	Median	3,00
Συμφωνώ	12	20,7	Std. Deviation	1,286
Συμφωνώ απόλυτα	7	12,1		
Σύνολο	58	100,0		

Παρά την επιφύλαξη που θα πρέπει να κρατηθεί για το βαθμό ειλικρινούς απάντησης, προκύπτει ισορροπημένη κατανομή εκατέρωθεν της ουδέτερης γνώμης (ούτε συμφωνώ, ούτε διαφωνώ), ενώ είναι εντυπωσιακό το άθροισμα αυτών που έχουν σύμφωνη γνώμη (32,8%) με τη συγκεκριμένη παραδοχή.

Πίνακας 20 Συχνότητα επικαιροποίησης κατακυρωτικών εγγράφων (ΚΤΕΟ, ασφάλειες, άδειες...)

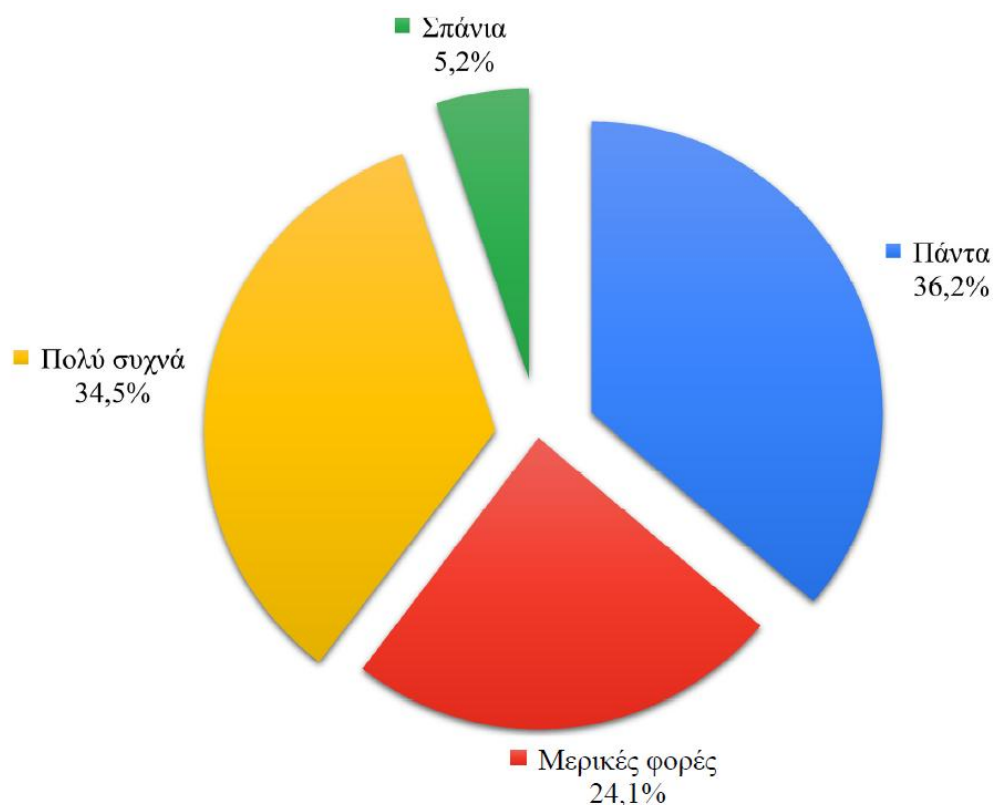
	Συχνότητα	Ποσοστό		
Ποτέ	7	12,1		
Σπάνια	7	12,1	Mean	3,16
Μερικές φορές	21	36,2	Median	3,00
Πολύ συχνά	16	27,6	Std. Deviation	1,167
Πάντα	7	12,1		
Σύνολο	58	100,0		

Η συχνότητα της επικαιροποίησης των κατακυρωτικών εγγράφων (ΚΤΕΟ, ασφάλειες, άδειες κ.λπ.) είναι ένδειξη της οργάνωσης και της σχολαστικότητας στην τήρηση των φακέλων των συμβάσεων και των υποχρεώσεων που απορρέουν από αυτές. Οι απαντήσεις δεν παράγουν κάποιο ιδιαίτερο συμπέρασμα, πέρα από τη διαπίστωση ότι παραμένει σε όλες τις μετρήσεις ένα μη αμελητέο ποσοστό που αποφεύγει ή αδυνατεί να εφαρμόσει διαδικασίες όπως η προαναφερόμενη.

Αδυναμία ανάθεσης και παράταση συμβάσεων

Ξεχωριστό ενδιαφέρον έχει η διαχρονική ψήφιση των παρατάσεων των συμβάσεων, για τις οποίες ρωτήθηκαν οι αρμόδιοι υπάλληλοι με δύο (2) σχετικές ερωτήσεις.

«Πόσο συχνά κάνετε χρήση του δικαιώματος παράτασης προηγούμενων συμβάσεων (συνολικά ή έστω και για μια διαδρομή) όταν αυτό νομοθετείται από το αρμόδιο Υπουργείο;»



Γράφημα 9 Συχνότητα χρήσης δικαιώματος παράτασης προηγούμενων συμβάσεων

Από τους 58 ερωτώμενους του δείγματος, κανένας δεν απέφυγε την παράταση συμβάσεων έστω και για μια φορά. Από την τιμή της διαμέσου (4) είναι εμφανής η μεγάλη συχνότητα χρήσης της συγκεκριμένης ρήτρας.

Πίνακας 21 Συχνότητα χρήσης δικαιώματος παράτασης προηγούμενων συμβάσεων

	Συχνότητα	Ποσοστό		
Ποτέ	-	-		
Σπάνια	3	5,2	Mean	4,02
Μερικές φορές	14	24,1	Median	4,00
Πολύ συχνά	20	34,5	Std. Deviation	,908
Πάντα	21	36,2		
Σύνολο	58	100,0		

Εντούτοις, πρέπει να σημειωθεί ότι η χρονική επέκταση μιας δημόσιας σύμβασης δεν είναι απλή υπόθεση από νομικής άποψης, ούτε μπορεί να γίνει από τους αντισυμβαλλόμενους όταν δεν υπάρχουν τέτοιες προβλέψεις και, για αυτόν ακριβώς τον λόγο, απαιτείται η ψήφιση νομοθετικής ρύθμισης προκειμένου να παραταθεί η ισχύς της. Τα αποτελέσματα του ερωτηματολογίου δείχνουν πέρα από κάθε αμφιβολία ότι υπάρχουν προβλήματα που διατρέχουν οριζόντια την μεταφορά μαθητών, αφού ακόμα και οι πιο οργανωμένοι ΟΤΑ κατέφυγαν σε αυτή τη λύση για να καταφέρουν να μεταφέρουν μαθητές.

Στην συνέχεια, ζητήθηκε από τους αρμόδιους της μεταφοράς μαθητών να εκφράσουν με πιο σαφή τρόπο ό,τι και εάν συμπεραίνεται σε συνέχεια του προηγούμενου ερωτήματος, δηλαδή κατά πόσο τους εκφράζει η άποψη ότι εάν παύσει η δυνατότητα παρατάσεων ισχύος προηγούμενων συμβάσεων, δεν θα έχουν τρόπο να καλύψουν έγκαιρα τις ανάγκες μεταφοράς.

Πίνακας 22 Βαθμός αναγκαιότητας του δικαιώματος παράτασης συμβάσεων

	Συχνότητα	Ποσοστό		
Διαφωνώ απόλυτα	2	3,4		
Διαφωνώ	6	10,3	Mean	4,10
Ούτε συμφωνώ, ούτε διαφωνώ	3	5,2	Median	4,00
Συμφωνώ	20	34,5	Std. Deviation	1,119
Συμφωνώ απόλυτα	27	46,6		
Σύνολο	58	100,0		

Τα αποτελέσματα αυτής της ερώτησης δείχνουν το ίδιο μοτίβο με εκείνα της προηγούμενης, δηλαδή μια ισχυρή πλειοψηφία που συμφωνεί ότι η παράταση των συμβάσεων είναι ο μόνος τρόπος ώστε να καλυφθούν έγκαιρα οι ανάγκες μεταφοράς. Στα αποτελέσματα προκύπτει μια αντίφαση από εκείνους που αμφιβάλουν ή διαφωνούν λίγο έως πολύ (18,9% του δείγματος), έχοντας ως δεδομένο ότι όλοι παρέτειναν συμβάσεις στο παρελθόν.

Γενικότερες ερωτήσεις (μη κατατασσόμενες)

Κρίθηκε σκόπιμο να τεθεί το ερώτημα του κατά πόσο απαραίτητη κρίνεται η διεξαγωγή εξειδικευμένων εκπαιδευτικών σεμιναρίων για τη μεταφορά μαθητών.

Πίνακας 23 Αναγκαιότητα εκπαιδευτικών σεμιναρίων στην μεταφορά μαθητών

	Συχνότητα	Ποσοστό		
Εξαιρετικά λίγο/καθόλου	-	-		
Λίγο	2	3,4	Mean	4,10
Ούτε λίγο, ούτε πολύ	13	22,4	Median	4,00
Πολύ	20	34,5	Std. Deviation	,872
Εξαιρετικά πολύ	23	39,7		
Σύνολο	58	100,0		

Το ερώτημα τέθηκε με αφορμή τη διαπίστωση ότι η μεταφορά μαθητών αποτελεί από μόνη της ένα ιδιόμορφο αντικείμενο και διαχρονικά δύσκολο στη διαχείρισή του. Με αυτό το δεδομένο θα μπορούσαν να υπάρξουν δράσεις επιμόρφωσης και καθοδήγησης των στελεχών μέσω δημιουργίας ενός οδικού χάρτη ώστε να αποφεύγονται λάθη και παραλείψεις από τις αναθέτουσες αρχές. Ερωτώμενοι για την αναγκαιότητα εξειδικευμένων εκπαιδευτικών σεμιναρίων για τη μεταφορά μαθητών, οι υπάλληλοι των Περιφερειών δείχνουν ισχυρό ενδιαφέρον θεωρώντας τα απαραίτητα από πολύ (34,5%) έως εξαιρετικά πολύ (39,7%), δείκτες που είναι απόδειξη της ανάγκης να αναζητήσουν λύσεις στα σχετικά προβλήματα.

Η επόμενη ερώτηση είναι ουσιαστικά το ίδιο το 1^ο ερευνητικό ερώτημα το οποίο τέθηκε ευθέως με σκοπό να αποτυπωθεί (χωρίς ιδιαίτερη ανάλυση και πολυτέλεια χρόνου) η περιρρέουσα ατμόσφαιρα που επικρατεί στους καθ' ύλη αρμόδιους στη μεταφορά μαθητών.

Πίνακας 24 Επάρκεια θεσμικού πλαισίου και μέσων

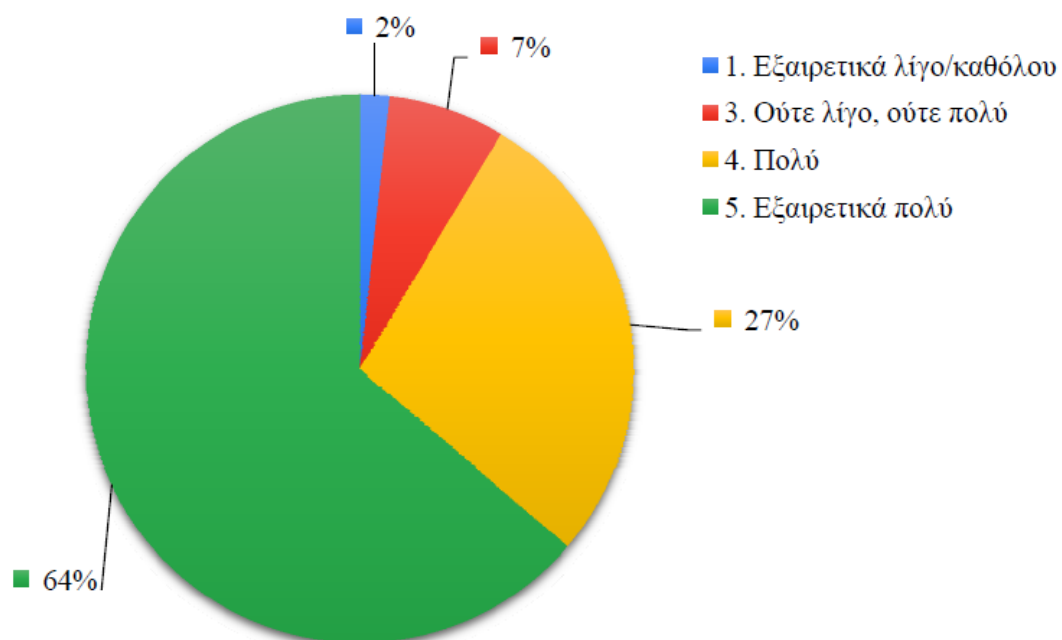
	Συχνότητα	Ποσοστό		
Εξαιρετικά λίγο/καθόλου	5	8,6		
Λίγο	24	41,4	Mean	2,53
Ούτε λίγο, ούτε πολύ	22	37,9	Median	2,50
Πολύ	7	12,1	Std. Deviation	,821
Εξαιρετικά πολύ	-	-		
Σύνολο	58	100,0		

Όπως φαίνεται, οι υπάλληλοι αξιολογούν ως χαμηλή την επάρκεια του θεσμικού πλαισίου για τη μεταφορά των μαθητών καθώς η μέση τιμή ισούται με 2,5 (τυπική απόκλιση 0,821). Ενδεχομένως όμως, να συνέτεινε στην αρνητικότητα των απαντήσεων το γεγονός ότι στην ίδια ερώτηση αξιολογείται και η επάρκεια των παρεχόμενων μέσων/εργαλείων που μάλλον είναι αρκετά χαμηλή.

Οι υπάλληλοι που χειρίζονται το έργο της μεταφοράς μαθητών έχουν προφανώς και παράλληλα καθήκοντα τα οποία οφείλουν να υπηρετούν. Άλλωστε, αυτός είναι και ένας λόγος που η υλοποίηση του έργου εν μέσω των ασφυκτικών προθεσμιών είναι δύσκολη και με αμφίβολα αποτελέσματα.

Πίνακας 25 Βαθμός απαιτούμενου διοικητικού φόρτου

	Συχνότητα	Ποσοστό		
Εξαιρετικά λίγο/καθόλου	1	1,7		
Λίγο	-	-	Mean	4,52
Ούτε λίγο, ούτε πολύ	4	6,9	Median	5,00
Πολύ	16	27,6	Std. Deviation	,778
Εξαιρετικά πολύ	37	63,8		
Σύνολο	58	100,0		



Γράφημα 10 Βαθμός απαιτούμενου διοικητικού φόρτου

Έτσι, στην περίπτωση αυτή ερευνάται το μέγεθος των πόρων που απαιτεί η μεταφορά των μαθητών από τους εργαζόμενους συγκριτικά με το υπόλοιπο έργο τους. Τα αποτελέσματα είναι από τα πλέον ξεκάθαρα σε ό,τι αφορά την προσπάθεια που πρέπει να καταβληθεί σε ανθρώπινο δυναμικό και ώρες εργασίας, αφού 63,8% απαντούν ότι η μεταφορά μαθητών συγκριτικά απαιτεί εξαιρετικά πολύ περισσότερο διοικητικό φόρτο.

Η τελευταία ερώτηση απευθύνεται με πιο ευθύ και προσωπικό τόνο, προκειμένου να διαπιστωθεί κατά πόσο η συγκεκριμένη αρμοδιότητα επηρεάζει την εργασία, την απόδοση και την ψυχολογία των εργαζομένων. Το συγκεκριμένο θέμα θα μπορούσε από μόνο του να

αποτελέσει διακριτό πεδίο έρευνας, καθώς η διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού δεν αφορά μόνο σε αριθμούς και διαδικασίες.

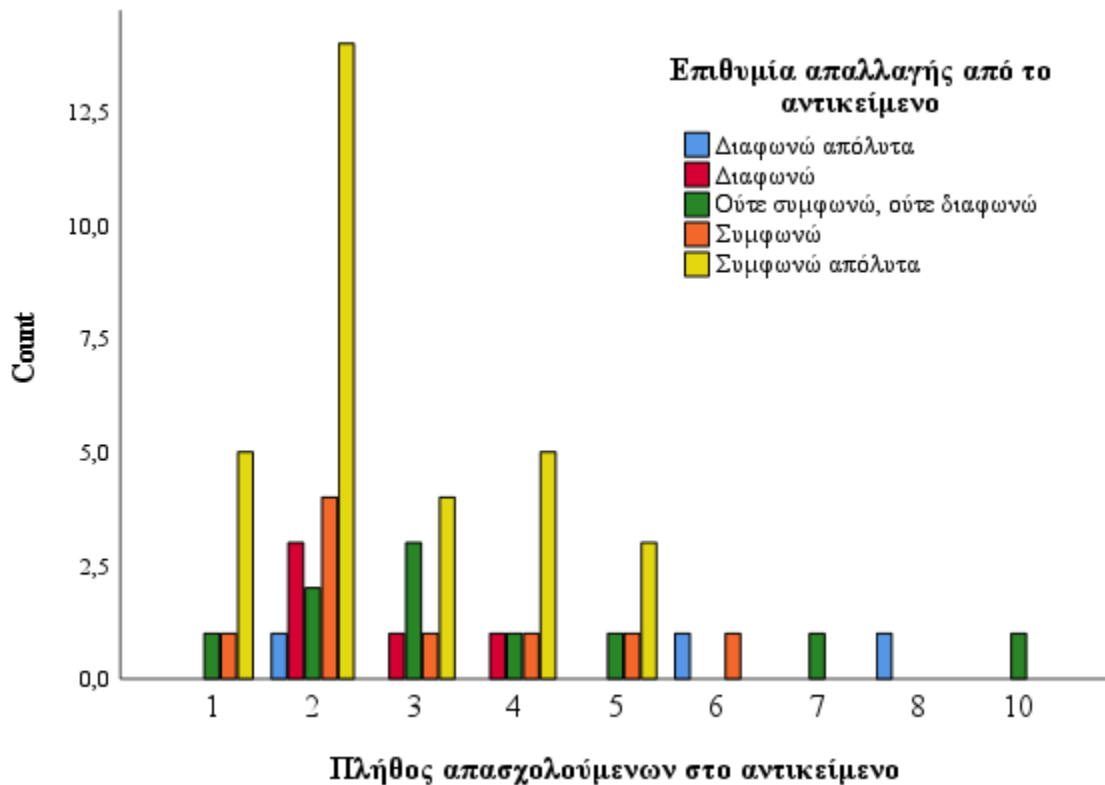
Πίνακας 26 Επιθυμία απαλλαγής από το αντικείμενο

	Συχνότητα	Ποσοστό		
Διαφωνώ απόλυτα	3	5,2		
Διαφωνώ	5	8,6	Mean	4,03
Ούτε συμφωνώ, ούτε διαφωνώ	10	17,2	Median	5,00
Συμφωνώ	9	15,5	Std. Deviation	1,242
Συμφωνώ απόλυτα	31	53,4		
Σύνολο	58	100,0		

Οι ερωτώμενοι συμφώνησαν σε ποσοστό 68,9% ότι θα τους χαροποιούσε πολύ η απαλλαγή από το συγκεκριμένο αντικείμενο περιγράφοντας, αν μη τι άλλο, την εικόνα ενός μάλλον δύσκολου εργασιακού καθήκοντος.

Συνάψεις δεικτών

Με τη βοήθεια του IBM SPSS® εκτελέστηκε η εντολή crosstabs (crosstabulation) στο πλαίσιο της περιγραφικής ανάλυσης, με σκοπό τη διερεύνηση της σχέσης μεταξύ της μεταβλητής του πλήθους των εργαζομένων και της μεταβλητής που εκφράζει την επιθυμία απαλλαγής από το αντικείμενο. Από τα αποτελέσματα που επέστρεψε η εφαρμογή προκύπτει ότι όσο λιγότεροι οι υπάλληλοι, τόσο πιο έντονη είναι η επιθυμία τους για απαλλαγή.



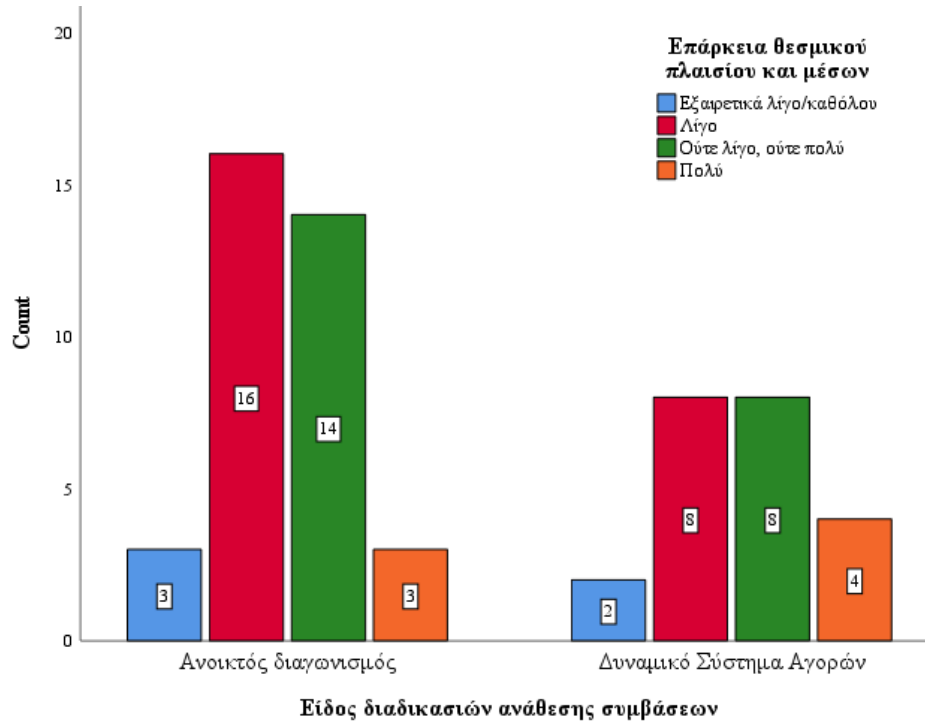
Γράφημα 11 Συνάφεια μεταξύ πλήθους εργαζομένων και επιθυμίας απαλλαγής

Αξιολογήθηκε επίσης η συνάφεια μεταξύ της χρήσης της τεχνικής ανάθεσης με ΔΣΑ και της άποψης που έχουν οι χρήστες σχετικά με την επάρκεια του θεσμικού πλαισίου.

Πίνακας 27 Συνάφεια μεταξύ τύπου διαδικασίας ανάθεσης και άποψης για την επάρκεια του θεσμικού πλαισίου

		Επάρκεια θεσμικού πλαισίου και μέσων				
		Εξαιρετικά λίγο/καθόλου	Λίγο	Ούτε λίγο, ούτε πολύ	Πολύ	Total
Ανοικτός διαγωνισμός	Count	3	16	14	3	36
	% within Επάρκεια θεσμικού πλαισίου και μέσων	60,0%	66,7%	63,6%	42,9%	62,1%
Δυναμικό Σύστημα Αγορών	Count	2	8	8	4	22
	% within Επάρκεια θεσμικού πλαισίου και μέσων	40,0%	33,3%	36,4%	57,1%	37,9%
Total	Count	5	24	22	7	58
	% within Επάρκεια θεσμικού πλαισίου και μέσων	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Από τα αποτελέσματα προκύπτει ότι οι γνώμες όσων χρησιμοποιούν ΔΣΑ γίνονται πιο θετικές αναφορικά με την επάρκεια του θεσμικού πλαισίου, σε σχέση με εκείνους που κάνουν χρήση ανοικτών διαγωνισμών. Επομένως, ενδέχεται να υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης ακόμα και μέσα από όσα παρέχει το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο



Γράφημα 12 Συνάφεια μεταξύ χρήσης ΔΣΑ και άποψης για την επάρκεια του θεσμικού πλαισίου

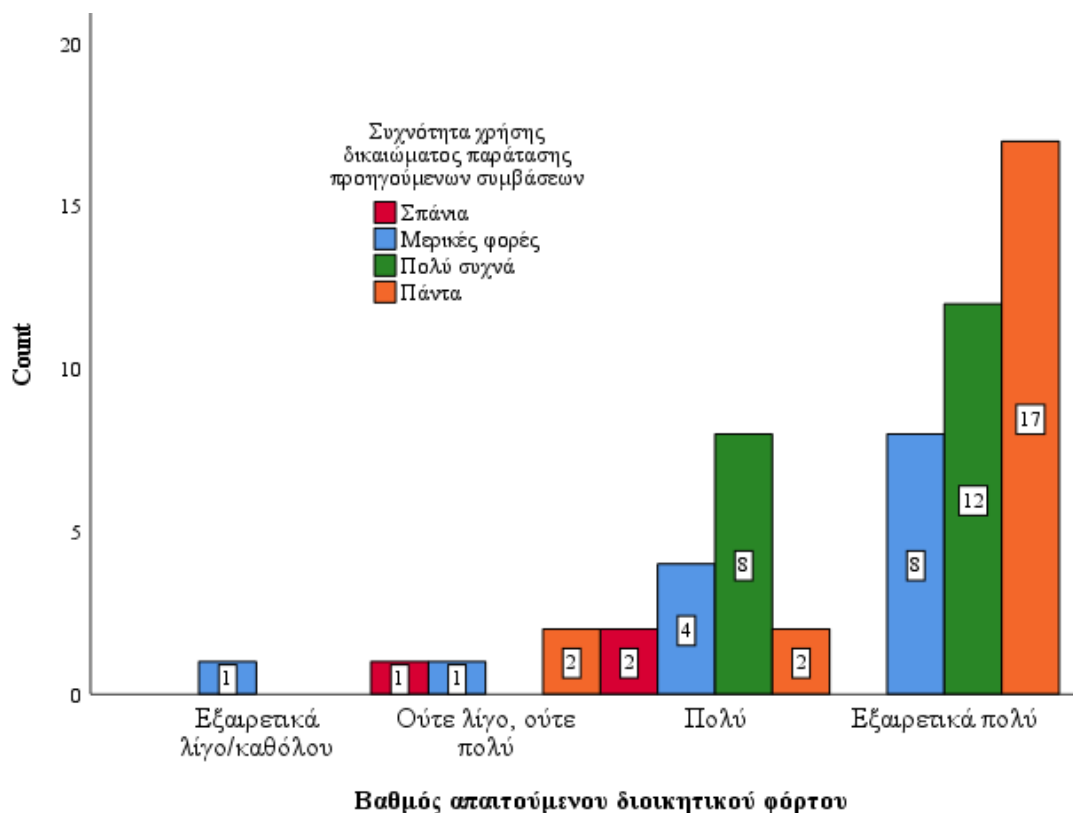
Επίσης, προκύπτει συνάφεια μεταξύ του μεγέθους της ομάδας έργου και της τεχνικής ανάθεσης των συμβάσεων. Στις περιπτώσεις μικρής στελέχωσης ακολουθείται ο ανοικτός διαγωνισμός ενώ, όσο αυξάνεται το πλήθος των εργαζομένων, βελτιώνεται το ποσοστό εργασίας μέσω ΔΣΑ.

Πίνακας 28 Συνάφεια μεταξύ τύπου διαδικασίας ανάθεσης και πλήθους απασχολούμενων στο αντικείμενο

		Πλήθος απασχολούμενων στο αντικείμενο									
		1	2	3	4	5	6	7	8	10	Total
Ανοικτός διαγωνισμός	Count	5	20	5	1	4	0	0	1	0	36
	% within Πλήθος απασχολούμενων στο αντικείμενο	71,4%	83,3%	55,6%	12,5%	80,0%	0,0%	0,0%	100%	0,0%	62,1%
Δυναμικό Σύστημα Αγορών	Count	2	4	4	7	1	2	1	0	1	22
	% within Πλήθος απασχολούμενων στο αντικείμενο	28,6%	16,7%	44,4%	87,5%	20,0%	100%	100%	0,0%	100%	37,9%
Total	Count	7	24	9	8	5	2	1	1	1	58
	% within Πλήθος απασχολούμενων στο αντικείμενο	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Το μέγεθος του διοικητικού φόρτου που απαιτεί η μεταφορά μαθητών σε σχέση με τα υπόλοιπα καθήκοντα, είναι ένδειξη της πίεσης που ασκείται στους υπάλληλους που ασκούν την αρμοδιότητα. Είναι προφανές ότι όσοι θεωρούν συγκριτικά μικρό ή μέτριο το διοικητικό φόρτο, ανήκουν σε ομάδες έργου με καλή οργάνωση, διοίκηση και στελέχωση. Από την άλλη πλευρά, παρότι η χρήση της παράτασης έχει γίνει από όλους ανεξαιρέτως και έστω και μία φορά, η συχνότητα της χρήσης αυτής αποτελεί δείγμα δυστοκίας και προβλημάτων.

Σε αυτό το πλαίσιο, εξετάστηκε η συνάφεια μεταξύ των ανωτέρω δεικτών, δηλαδή της συχνότητας χρήσης του δικαιώματος παράτασης των συμβάσεων και του διοικητικού φόρτου που απαιτεί η μεταφορά μαθητών.



Γράφημα 13 Συνάφεια μεταξύ χρήσης παράτασης και διοικητικού φόρτου

Από τα αποτελέσματα που επέστρεψε η εντολή crosstabs στο πρόγραμμα IBM SPSS[®] προκύπτει ότι όσο αυξάνει ο βαθμός του διοικητικού φόρτου, τόσο εντείνεται η συχνότητα της χρήσης των διατάξεων περί παρατάσεων των συμβάσεων. Έτσι, καταδεικνύεται ότι εκτός από τις εγγενείς παθογένειες του θεσμικού πλαισίου που προκαλούν την ανάγκη για παράταση των παλαιών συμβάσεων, στο φαινόμενο επιδρά και ο αυξανόμενος διοικητικός φόρτος των υπηρεσιών, ο οποίος συνεπάγεται περισσότερες δυσκολίες και αστοχίες στις διαγωνιστικές διαδικασίες.

6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η ανάλυση του θεσμικού πλαισίου και των διαδικασιών οργάνωσης και εκτέλεσης της μεταφοράς μαθητών δημοσίων σχολείων από τις Περιφέρειες. Τα ερευνητικά ερωτήματα προέκυψαν από τον προβληματισμό που γεννά διαχρονικά η εικόνα που παρουσιάζει το αντικείμενο της μεταφοράς μαθητών σε θέματα διαχείρισης και διοικητικών διαδικασιών. Τα συμπεράσματα της ερευνητικής διαδικασίας όπως εξελίχθηκε με βάση τη μεθοδολογία που σχεδιάστηκε παρουσιάζονται στη συνέχεια.

6.1 Συμπεράσματα

- Σε ό,τι αφορά το θεσμικό πλαίσιο, η ισχύουσα ΚΥΑ είναι αρκετά προσδιοριστική και σαφής ως προς τον τρόπο που περιγράφει το πλαίσιο οργάνωσης της μεταφοράς μαθητών, έχοντας βελτιωθεί σημαντικά ως προς τον σκοπό αυτό μετά από πολυετή αναθεώρηση. **Η σύγκριση με τα πρώτα νομοθετήματα δείχνει την τεράστια απόσταση που έχει διανυθεί.** Επιπρόσθετα, έχουν γίνει σημαντικές βελτιώσεις στο ζήτημα της πολυνομίας με την θέσπιση του ν. 4412/2016 ως ενιαίου νομοθετήματος στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, έχοντας όμως ως μελανό σημείο τον καταγιισμό τροποποιήσεων που έχει υποστεί έκτοτε. Το Μάρτιο του 2021 νομοθετήθηκαν νέες αλλαγές που φιλοδοξούν να εκσυγχρονίσουν και να επισπεύσουν τις διαδικασίες μόλις λάβει χώρα η καθολική εφαρμογή τους, οπότε η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων τους εναπόκειται στο μέλλον.

Προς το παρόν, **εξακολουθούν να ισχύουν οι σοβαρές δυσκολίες** που παράγονται από τη φύση του αντικειμένου της μεταφοράς μαθητών συνδυαστικά με το καθεστώς των δημοσίων συμβάσεων, όπως άλλωστε κρίνουν και οι ίδιοι οι χειριστές του έργου που αξιολογούν το θεσμικό πλαίσιο ως ανεπαρκές.

- Εξετάζοντας τα χρονοδιαγράμματα και τις προθεσμίες που πρέπει να τηρούνται, προκύπτει ότι (τουλάχιστον με όρους ανοικτών διαγωνισμών) **είναι εξαιρετικά δύσκολη η έγκαιρη ολοκλήρωση των διαδικασιών.** Σε αυτό το συμπέρασμα, οδηγεί το γεγονός ότι η εξέταση έγινε με την παραδοχή πολύ στενών χρονικών περιθωρίων και τη θεώρηση ότι ο διοικητικός μηχανισμός λειτούργησε χωρίς καθυστερήσεις, χωρίς σφάλματα και χωρίς την άσκηση προσφυγών. Ενδεικτικά της δυσκολίας του εγχειρήματος είναι όσα προκύπτουν από τα δευτερογενή δεδομένα συγκεκριμένου διαγωνισμού (Πίνακας 7) που δείχνουν μετάθεση όλου του χρονοδιαγράμματος κατά ένα (1) χρόνο, όπως και από τα δημοσιευμένα στατιστικά στοιχεία σύμφωνα με τα οποία οι Περιφέρειες προκηρύσσουν τον μήνα Ιούλιο (αντί τον

Μάρτιο). Σε αυτό το πλαίσιο, εντάσσεται η **καθιερωμένη πλέον τακτική των παρατάσεων** των συμβάσεων η οποία αποτελεί το αναγκαίο κακό για την κεντρική διοίκηση μπροστά στα αδιέξοδα που προβάλλουν κάθε Σεπτέμβριο.

- Σε ό,τι αφορά την απόσταση μεταξύ του χρόνου σχεδιασμού από το χρόνο έναρξης των δρομολογίων, διαφαίνεται ότι **επικρατεί ως λύση η υιοθέτηση της τεχνικής ανάθεσης του Δυναμικού Συστήματος Αγοράς**, με το οποίο τα δρομολόγια προκηρύσσονται στο τέλος της διαδικασίας και επομένως με πιο αξιόπιστα στοιχεία. Επίσης, η ανωτέρω τεχνική επιλύει ζητήματα ευελιξίας και νομιμότητας για την ανάθεση νέων συμβάσεων που προκύπτουν ως (πιεστικές συνήθως) ανάγκες μετά την έναρξη του σχολικού έτους. Στα ανωτέρω συνηγορούν οι πολύ θετικές απόψεις που εξέφρασαν σε σχετικό ερώτημα όσοι υπάλληλοι το χρησιμοποιούν ήδη.
- Στα θέματα γραφειοκρατίας και παρά τις προσπάθειες που έχουν γίνει, **εξακολουθούν να υπάρχουν σοβαρά εμπόδια που αποτελούν τροχοπέδη** για την γρήγορη διεκπεραίωση των διοικητικών διαδικασιών. Θα πρέπει να συνυπολογιστεί βέβαια ότι το φαινόμενο έχει βαθύτερες ρίζες στη δομή του Ελληνικού δημοσίου, ωστόσο, σε μεγάλο βαθμό οφείλεται και στους ίδιους τους δημοσίους υπαλλήλους (κακή νοοτροπία, έλλειψη επιμόρφωσης, ευθυνοφοβία κ.ά.).
- Στα θέματα στελέχωσης οι αρμόδιες υπηρεσίες καλούνται να φέρουν σε πέρας μια πολυσύνθετη αλυσίδα εργασιών υπό την ασφυκτική πίεση προθεσμιών, χρονοδιαγραμμάτων και τυπικών προϋποθέσεων, με συνέπεια να απαιτείται υψηλή διαθεσιμότητα πόρων για την επιτυχή διεκπεραίωσή τους. Από την έρευνα προκύπτει αφενός ότι οι χειριστές της μεταφοράς μαθητών **διαθέτουν τα τυπικά εκπαιδευτικά προσόντα και αρκετή εμπειρία στη διοίκηση**, αφετέρου όμως **οι ομάδες του έργου είναι ως επί το πλείστον υποστελεχωμένες** και, ως εκ τούτου, λίγοι εργαζόμενοι να επωμίζονται τα βάρη πολλών ρόλων.
- Σε συνέχεια των προηγούμενων και στο πλαίσιο της αξιολόγησης της τήρησης των διαδικασιών, επισημαίνεται ότι η ειδοποιός διαφορά μεταξύ της μεταφοράς μαθητών και άλλων παρεχόμενων υπηρεσιών, προμηθειών ακόμα και έργων, έγκειται στο γεγονός ότι κατά τον χρόνο της υπογραφής των συμβάσεων το αντικείμενο έχει ήδη τροποποιηθεί, εγκαινιάζοντας έτσι, ένα νέο κύκλο αναθεωρήσεων ώστε να υπάρξει προσαρμογή του περιεχόμενου στην πραγματικότητα. Η διαδικασία είναι ακόμη πιο πιεστική, δεδομένου ότι το σχολικό έτος είναι ήδη σε εξέλιξη και οι υπηρεσίες των Περιφερειών πρέπει να προβαίνουν σε επανασχεδιασμό, κοστολόγηση και συμβασιοποίηση των τροποποιήσεων

ώστε να υπάρχει εκτός της εξυπηρέτησης των μαθητών και η νομική κατοχύρωση των αλλαγών. Η ανωτέρω πίεση αποτυπώνεται στην παραδοχή σημαντικής μερίδας των ερωτώμενων στελεχών ότι παρακάμπτουν εν γνώσει τους τυπικές διαδικασίες, προκειμένου να εκτελεστεί γρήγορα η μεταφορά ενός μαθητή.

Επιπλέον, με βάση τα εξειδικευμένα ερωτήματα που αφορούν στα ζητήματα που πραγματεύονται κατά τη διάρκεια της εκτέλεσης των συμβάσεων (αναθεωρήσεις καυσίμων, έλεγχος προαίρεσης, κατάρτιση τροποποιητικών τευχών σύμβασης), συμπεραίνεται ότι **οι Περιφέρειες παραμελούν σε σημαντικό βαθμό πολλές από τις υποχρεώσεις που έχουν σύμφωνα με τα καθήκοντά τους.**

- Αναφορικά με το κόστος, η υλοποίηση της μεταφοράς μέσω **ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων παραμένει ο πολλαπλασιαστικός παράγοντας στην αύξομείωση της δημόσια δαπάνης**, η οποία μάλιστα τα τελευταία χρόνια έδειξε να αυξάνεται σημαντικά. Από τα στοιχεία της έρευνας, διαπιστώνεται ότι η μεταφορά μέσω της δημόσιας συγκοινωνίας δεν είναι στα επίπεδα που θα μπορούσε, ενώ η (επόμενη) επιλογή των ιδιόκτητων μέσων των Δήμων και Περιφερειών είναι μόνο στα χαρτιά. Όπως γίνεται αντιληπτό, όσο το έργο κατανέμεται σε τέτοιο βαθμό υπέρ της μεταφοράς με δημόσιες συμβάσεις, τόσο η οικονομικότητά του θα υπόκειται σε αυξήσεις υπό τις υπάρχουσες συνθήκες. Όπως αποδείχθηκε, οι όποιες μειώσεις επήλθαν σε βάθος χρόνου με την εφαρμογή σκληρών περιοριστικών μέτρων και όχι λόγω πχ της αύξησης του ανταγωνισμού που προήγαγαν οι διαγωνισμοί του δημοσίου.

- Ένα τόσο πολυδιάστατο έργο πρέπει να υποστηρίζεται από ένα καλά οργανωμένο δίκτυο επικοινωνίας και ανταλλαγής δεδομένων σε συνδυασμό με τα πληροφοριακά συστήματα που θα το εξυπηρετούν. Σύμφωνα με τα αποτελέσματα της έρευνας, **η ικανοποίηση από την ποιότητα των πληροφοριών που παρέχουν οι εκπαιδευτικές μονάδες κινείται σε μέτρια επίπεδα** ενώ ο μηχανισμός της πλατφόρμας "My School" που θα μπορούσε να είναι ένας σημαντικός τροφοδότης πρωτογενούς πληροφορίας ουσιαστικά δεν χρησιμοποιείται στην πλειοψηφία των περιπτώσεων. Οι περισσότερες υπηρεσίες των Περιφερειών χρησιμοποιούν διάφορες εφαρμογές γραφείου και διαδικτυακής χαρτογράφησης, όπου προφανώς **τα δεδομένα κείτονται κατακερματισμένα και αποσπασματικά.**

- Τέλος, ανεξάρτητα από τα παρεχόμενα μέσα, θα πρέπει να επισημανθεί ότι ο ανθρώπινος παράγοντας είναι ο πιο σημαντικός στην εξίσωση για την επίτευξη του στρατηγικού στόχου. Έτσι, η υποστήριξη του ανθρώπινου δυναμικού είναι επιβεβλημένη

μέσω δράσεων όπως η εξειδικευμένη κατάρτιση γιατί όπως διαφαίνεται από τα αποτελέσματα της έρευνας **η μεταφορά των μαθητών δεν αποτελεί ελκυστικό πεδίο άσκησης αρμοδιοτήτων.**

6.2 Συζήτηση

Όπως προκύπτει από όσα εκτέθηκαν στην παρούσα, το έργο της μεταφοράς μαθητών είναι πολυπαραγοντικό και δεν έχει εύκολη λύση στα προβλήματα που ανακύπτουν από την ίδια τη φύση του. Ο βαθμός επιτυχίας της άσκησης της αρμοδιότητας που αναλαμβάνουν οι Περιφέρειες έχει άμεσο κοινωνικό αντίκτυπο, καθώς επηρεάζει την πρόσβαση των μαθητών στις δομές εκπαίδευσης και κατ' επέκταση τη μαθησιακή διαδικασία και την οικογενειακή γαλήνη. Ιδιαίτερη αναφορά πρέπει να γίνει στη μεταφορά μαθητών με ειδικές ανάγκες προς τις ειδικές σχολικές μονάδες, όπου οι όποιες αστοχίες επιφέρουν ακόμα βαρύτερες μαθησιακές και αναπτυξιακές συνέπειες.

Τέλος, δεν μπορεί να παραβλέπεται αφενός η βασικότερη πηγή του προβλήματος η οποία είναι η ερήμωση της υπαίθρου, η εσωτερική μετανάστευση και η υπερ-συγκέντρωση του πληθυσμού στα αστικά κέντρα, ούτε αφετέρου η επιβάρυνση του περιβάλλοντος που προκαλείται από τη μαζική μετακίνηση των μέσων μεταφοράς.

Προτάσεις

Στις προτάσεις για **τη βελτίωση του τρόπου οργάνωσης και διοίκησης** της μεταφοράς μαθητών περιλαμβάνονται:

- η μεγέθυνση του μεριδίου μεταφοράς με την τακτική αστική και υπεραστική συγκοινωνία μέσω της παροχής οικονομικών κινήτρων (ενδεχομένως με την αύξηση αποζημίωσης ανά ΕΜΔ) και η αναθεώρηση των τακτικών δρομολογίων ώστε να συμπίπτουν το περισσότερο δυνατό στα σχολικά ωράρια. Η προτεινόμενη βελτίωση αποφορτίζει σημαντικά τους διαθέσιμους πόρους που αναλώνονται στις διαγωνιστικές διαδικασίες.
- η υιοθέτηση καλών πρακτικών από χώρες του εξωτερικού, κυρίως σε ό,τι αφορά την ενεργή συμμετοχή κοινωνικών φορέων, σχολικών συμβούλων κ.ά. αλλά και εναλλακτικών τρόπων μεταφοράς (οργάνωση πορείας μέσω ποδηλατοδρόμων, Walking School Bus κ.λπ.) όσο είναι δυνατό με βάση την ελληνική πραγματικότητα.
- η υιοθέτηση των νέων τεχνολογιών που θα επιτάχυνε δραστικά τους κύκλους εργασιών και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών

- η αναθεώρηση στοιχείων του θεσμικού πλαισίου που διαπιστωμένα είναι ανασταλτικοί παράγοντες όπως, η αποσύνδεση της έδρας των ταξί από το δικαίωμα συμμετοχής στο διαγωνισμό και η ενεργοποίηση της δυνατότητας σύναψης σύμβασης με ιδιώτες κατόχους ΙΧ όταν ακόμα και η γονική επιδότηση δεν μπορεί να εξυπηρετήσει κάποιους μαθητές.
- η ενίσχυση των Περιφερειών με ανθρώπινο δυναμικό (ή η ανακατανομή του υφιστάμενου) προκειμένου να στελεχωθούν κατάλληλα οι ομάδες έργου και η κατάρτιση ενός επίσημου κανονισμού λειτουργίας (οργανόγραμμα, μεθοδολογία, διαδικασίες) με σκοπό την καθοδήγηση και την αξιολόγησή τους
- η διεξαγωγή σεμιναρίων - προγραμμάτων κατάρτισης εξειδικευμένων στο αντικείμενο
- ακόμα πιο ρηξικέλευθη θα ήταν η μεταβίβαση της αρμοδιότητας στους δήμους (που αρμόζει περισσότερο στο ρόλο τους απέναντι στον πολίτη), καθότι άλλωστε η αποτυχημένη απόπειρα του 2011 οφείλονταν στην αποτυχία του μαθηματικού τύπου που παρήγαγε ασύμφορες αποζημιώσεις καθώς και στην αδυναμία συμμετοχής (υψηλές εγγυήσεις, αδυναμία έκδοσης ενημερότητας κ.λπ.). Με αυτόν τον τρόπο, το έργο θα ήταν πολύ πιο διαχειρίσιμο καθώς θα έσπαγε σε πολύ μικρότερα τμήματα.

Σε ό,τι αφορά την **οικονομικότητα**, προτεινόμενοι τρόποι για να αναχαιτιστεί η αυξητική τάση που διαπιστώθηκε τα τελευταία χρόνια είναι:

- η **αύξηση του μεριδίου μεταφοράς μέσω της τακτικής συγκοινωνίας (ΕΜΔ)**, η οποία δεν είναι σε ικανοποιητικό επίπεδο σύμφωνα με όσα απαντήθηκαν στο ερωτηματολόγιο.
- η **αύξηση του μεριδίου μεταφοράς μέσω των ιδιόκτητων μέσων των ΟΤΑ**, η οποία είναι ουσιαστικά ανύπαρκτη, σύμφωνα με όσα επίσης απαντήθηκαν στο ερωτηματολόγιο. Έτσι, θα πρέπει να δοθούν κίνητρα στους ΟΤΑ ώστε να αναπτύξουν μια κρίσιμη ποσότητα μεταφορικών μέσων που θα αναλαμβάνει μέρος της μεταφοράς μαθητών παράλληλα με τις λοιπές εργασίες.
- η **αύξηση της συμμετοχής στους διαγωνισμούς**, για την οποία έχουν ήδη υπάρξει κάποιες βελτιώσεις όπως η μείωση των εγγυήσεων
- η **επίτευξη συνθηκών ανταγωνισμού** στους διαγωνισμούς και -κατ' επέκταση- υψηλών ποσοστών έκπτωσης, που όπως φαίνεται χωλαίνει λόγω της (αναγκαστικής κατά τις Περιφέρειες) ομαδοποίησης διαδρομών αλλά και της ρήτηρας περί έδρας των ταξί που περιορίζουν τη διαδικασία μεταξύ λίγων.

- η **μείωση της οροφής του ανώτατου προϋπολογισμού** (αυτόκλητα) από τις ίδιες τις Περιφέρειες επικαλούμενες σχετική ρήτρα της νομοθεσίας. Είναι λύση που συγκεντρώνει μικρές πιθανότητες καθώς περιορίζει το περιθώριο κέρδους των μεταφορέων
- η **επανασχεδίαση του μαθηματικού τύπου** με την μείωση της ανώτατης αξίας στα αστικά κέντρα
- η **προαγωγή και ενίσχυση της ψηφιακής οικονομίας** που θα επιφέρει σημαντική εξοικονόμηση κεφαλαίων

Δίχως άλλο, η μεταφορά των μαθητών μπορεί να τροφοδοτήσει πολλά έργα (projects), τα οποία θα μπορούσαν να δώσουν πραγματική ώθηση στον τρόπο που οργανώνεται, υλοποιείται και παρακολουθείται, όπως:

- η **δημιουργία ενιαίου ολοκληρωμένου πληροφοριακού συστήματος (ΟΠΣ)** διαχείρισης της μεταφοράς μαθητών που θα παρέχει εκτός των άλλων τη διαρκή παρακολούθηση της εκτέλεσης του φυσικού και οικονομικού αντικείμενου του έργου
- η **μηχανογράφηση των επαγγελματιών μεταφορέων** από τις αρμόδιες υπηρεσίες με αρμοδιότητα τις μεταφορές, προκειμένου να υπάρχει μητρώο - κατάλογος υποψηφίων αναδόχων με πλήρη επικαιροποίηση στοιχείων
- η **ολοκληρωμένη διαλειτουργικότητα** μεταξύ φορέων όπως τα υπουργεία, οι ΟΤΑ, οι φορολογικές αρχές, τα ασφαλιστικά ταμεία, τα δικαστήρια, τα επιμελητήρια, τα σχολεία κ.ά. με σκοπό την άμεση άντληση δεδομένων και πιστοποιητικών και την μείωση του διοικητικού φόρτου.

Περιορισμοί

Σε ό,τι αφορά τους περιορισμούς της έρευνας, σε αυτούς ανήκει η φτωχή βιβλιογραφία (ειδικά η διεθνής) δεδομένου ότι η παρούσα στοχεύει στην ανάλυση του Ελληνικού θεσμικού πλαισίου περί μεταφοράς μαθητών. Επίσης, πολλά από τα δευτερογενή δεδομένα αφορούν σε συγκεκριμένη Περιφερειακή Ενότητα (Π.Ε. Λάρισας) και, ως εκ τούτου, δεν μπορεί να αναχθεί σε απόλυτη γενίκευση σε εθνικό επίπεδο, ενώ η ανωνυμία των απαντήσεων στο ερωτηματολόγιο δεν επιτρέπει τη διαπίστωση της συμμετοχής στον ίδιο βαθμό από όλες τις Περιφέρειες της χώρας. Επιπλέον παραδοχή αποτελεί η διασταλτική χρήση της έννοιας του έργου (project) προκειμένου να περιγραφούν οι συνθήκες της μεταφοράς μαθητών. Η σημαντική ρευστότητα του θεσμικού πλαισίου αφενός της μεταφοράς μαθητών και αφετέρου

των δημοσίων συμβάσεων, περιορίζει το χρονικό διάστημα κατά το οποίο παραμένει επίκαιρη.

Πεδίο μελλοντικής έρευνας

Αντικείμενο μελλοντικής έρευνας θα μπορούσε να αποτελέσει η διερεύνηση και αξιολόγηση του αντικειμένου από την πλευρά των λοιπών συμμετεχόντων (γονείς, μαθητές, διευθυντές σχολείων, μεταφορείς κ.ά.), οι δυνατότητες του συμμετοχικού σχεδιασμού της μεταφοράς μαθητών, τα χαρακτηριστικά ενός ολοκληρωμένου πληροφοριακού συστήματος μεταφοράς μαθητών στο πλαίσιο εφαρμογής των αρχών της ψηφιακής οικονομίας, καθώς και η μεταφορά των μαθητών ως διακριτή παράμετρος κατά το σχεδιασμό των έξυπνων πόλεων του μέλλοντος.

7. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

- European Commission (2017). *Guidance on sampling methods for audit authorities*
- European Commission (2018). *Public Procurement Guidance for practitioners on avoiding the most common errors in projects funded by the European Structural and Investment Funds*. doi:10.2776/886010
- European Local Transport Information Service (2021). *Multiple funds in Italy are supporting the development of sustainable mobility*. Ανακτήθηκε από: <https://www.eltis.org/in-brief/news/multiple-funds-italy-are-supporting-development-sustainable-mobility>
- Garife, J. (2020). Pupil Transportation Alternatives: an Analysis of Alternative Pupil Transportation Models. Master's Projects. 952. doi:: <https://doi.org/10.31979/etd.f7np-kmy2>
- Kotoula, K., Botzoris, G., Morfoulaki, M., & Aifandopoulou, G. (2017). The existing school transportation framework in Greece-Barriers and problems comparing to other European countries. *Transportation research procedia*, 24, 385-392.
- O'Brien, C. (2018, December 13). *Rising cost of school transport scheme may 'not be sustainable'*. Ανακτήθηκε από <https://www.irishtimes.com/news/education/rising-cost-of-school-transport-scheme-may-not-be-sustainable-1.3729206>
- Programming periods 2007-2013 and 2014-2020*, 17. Ανακτήθηκε από URL https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_sampling_method_en.pdf
- Puozaa, Conrad Yelsong (2016). Outsourcing And The Pupil Transportation Industry In Minnesota: An Economic Evaluation. *Electronic Theses and Dissertations*. 482.
- Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2009). *Research methods for business students*. Pearson education. Στο Ε. Τσουκάτος & Δ. Βρόντης (Επιμ.), *Μέθοδοι έρευνας στις επιχειρήσεις και την οικονομία*. Αθήνα: Δίσιγμα
- School transport. (2020, December 3). Ανακτήθηκε από: <https://www.hel.fi/helsinki/en/childhood-and-education/comprehensive/student-assistance/school-transport/>
- School transportation for pupils in Finnish-speaking basic education. (n.d.). Ανακτήθηκε από: <https://www.espoo.fi/en->

US/Childcare_and_education/Comprehensive_education/Studying_in_comprehensive_school/School_meals_transportation_and_insurances/School_transportation_for_pupils_in_Finn(140477)

Sweden - Early Childhood and School Education Funding. (2020, January 20). Ανακτήθηκε από: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/early-childhood-and-school-education-funding-80_en

Van Ristell, J. A., Quddus, M. A., Enoch, M. P., Wang, C., & Hardy, P. (2015). Quantifying the impacts of subsidy policies on home-to-school pupil travel by bus in England. *Transportation*, 42(1), 45-69.

Wisconsin: Department of Public Instruction (n.d.). Ανακτήθηκε από: <https://dpi.wi.gov/parental-education-options/transportation/public-school-information>

ΑΕΠΠ (2020), Ετήσια Έκθεση Πεπραγμένων 2019, 103-105. Ανακτήθηκε από URL <https://www.eaadhsy.gr/index.php/category-articles-ethsies-ektheseis/552-ekthesi-pepragmenon-2019>

Αναγνωστοπούλου, Δ., & Μορφουλάκη, Μ. (2011). *Μελέτη για τις αναγκαίες βελτιώσεις του συστήματος μεταφοράς μαθητών, προς το σκοπό της αποτελεσματικής υλοποίησης του σχεδιαζόμενου Σχολείου του 21ου αιώνα: ΙΙΙ*. Αριθμός Έκδοσης: ΕΚΕΤΑ-ΙΜΕΤ-ΕΜ-Β-2010-4.

Βουλή των Ελλήνων (2012). *Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Κύρωση της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου “Μεταφορά Μαθητών για το σχολικό έτος 2012-2013 (Α’ 171), μεταφορά αρμοδιότητας στις Περιφέρειες και άλλες διατάξεις”*». Ανακτήθηκε 15 Δεκεμβρίου, 2020, από https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/k-sxoliko-eis_XPress.pdf

Βουλή των Ελλήνων (2019). *Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Ρυθμίσεις του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών και άλλες επείγουσες διατάξεις»*. Ανακτήθηκε 15 Δεκεμβρίου, 2020, από <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/AITIOLOGIKH%20YPODOMON.pdf>

Βουλή των Ελλήνων (2019). *Σύνταγμα της Ελλάδας*. Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ 211/Α’/24.12.2019)

- Γκάνια, Β. (2011). *Διαχείριση κυκλοφορίας σχολικών λεωφορείων σε επίπεδο νομού* (Μεταπτυχιακή εργασία). Ανακτήθηκε από:
<http://ikee.lib.auth.gr/record/128405/files/GRI-2012-7929.pdf>
- Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. (2018). *Γνώμη Γ9 (του αρ. 2, παρ. 2, περ. γ', υποπερ. γγ' του ν. 4013/2011)*. Ανακτήθηκε 2 Νοεμβρίου, 2020, από https://www.eaadhsy.gr/images/docs/2018_ΓΝΩΜΗ_Γ9.pdf
- Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. (2019). *Έκδοση από την Αρχή υποδείγματος διακήρυξης για την ανάθεση συμβάσεων παροχής υπηρεσιών μεταφοράς μαθητών, μέσω ΔΥΝΑΜΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΑΓΟΡΩΝ (ΔΣΑ) Εγκύκλιος (2595/13.05.2019)*. Ανακτήθηκε 2 Νοεμβρίου, 2020, από <https://diavgeia.gov.gr/decision/view/6YZ4OΞTB-ΨΔΠ>
- Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. (2020). *Οπτικοποίηση δεδομένων (data visualization) ηλεκτρονικών διαγωνισμών ΕΣΗΔΗΣ (Προμηθειών, Υπηρεσιών και Δημοσίων Έργων) και συμβάσεων ΚΗΜΔΗΣ*, Ανακτήθηκε 28 Σεπτεμβρίου, 2020 από <http://www.promitheus.gov.gr/webcenter/files/statistics/ΕΣΗΔΗΣ Αγαθά Υπηρεσίες.html>
- Εισαγγελική έρευνα για τη μεταφορά μαθητών. (2010, 29 Απριλίου). Αγγελιοφόρος, σ. 31.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2019). *Κανονισμός (ΕΕ) 2019/1828 της 30ής Οκτωβρίου 2019 για την τροποποίηση της οδηγίας 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά τα κατώτατα όρια για δημόσιες συμβάσεις προμηθειών, υπηρεσιών και έργων και για διαγωνισμούς μελετών*. Βρυξέλλες: Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- Θεσσαλονίκη: Ζητείται λύση για μεταφορά μαθητών από Καρδία και Ρύσιο. (2018, 5 Οκτωβρίου). Ανακτήθηκε από https://www.typosthes.gr/thessaloniki/165944_thessaloniki-ziteitai-lysi-gia-metafora-mathiton-apo-kardia-kai-rysio
- I.MET.: i-student trip* (χ.χ.). Ανακτήθηκε από: <https://www.imet.gr/index.php/el/projects-el-2/indicative-sector-b-projects-el/213-i-student-trip-el>
- Κ.Υ.Α. 24001/2013. *Μεταφορά μαθητών δημόσιων σχολείων από τις Περιφέρειες*. Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ 1449/Β'/14.06.2013)
- Κ.Υ.Α. 35415/2011. *Μεταφορά μαθητών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης από τους Δήμους*. Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ 1701/Β'/01.08.2011)
- Κ.Υ.Α. 50025/2018. *Μεταφορά μαθητών δημόσιων σχολείων από τις Περιφέρειες*. Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ 4217/Β'/26.09.2018)

- K.Y.A. IB/6071. *Μεταφορά μαθητών Π/θμιας και Δ/θμιας Εκπ/σης*. Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ 932/Β'/26.08.1998)
- Κεφαλονιά: Άλυτα τα προβλήματα μεταφοράς μαθητών με αναπηρία. (2020, 24 Ιανουαρίου). Ανακτήθηκε από https://www.alfavita.gr/ekpaideysi/anakoineseis/310306_kefallonia-alyta-ta-problimata-metaforas-mathiton-me-anapiria
- Μαθητές διανύουν 10 χλμ. πάνω σε καρότσα αγροτικού για να πάνε σχολείο. (2018, 23 Οκτωβρίου). Ανακτήθηκε από <https://www.news.gr/ellada/article/1377706/mathites-dianioun-10-chlm-pano-se-karotsa-agrotikou-gia-na-pane-scholio.html>
- Μάστορας, Ν. (2011, 2 Μαρτίου). «Χρυσάφι» η μεταφορά μαθητών!. *Εφημερίδα Τα Νέα*. Ανακτήθηκε 15 Σεπτεμβρίου, 2020, από <https://www.tanea.gr/2011/03/02/greece/xrysafi-i-etafora-athitwn/>
- Μορφουλάκη, Μ., Βασιλαντωνάκης, Μ. Β., Ιορδανόπουλος, Π., Σταθακόπουλος, Α., & Χρυσοστόμου, Κ. (2013). *Μελέτη για τις αναγκαίες βελτιώσεις του συστήματος μεταφοράς μαθητών, προς το σκοπό της αποτελεσματικής υλοποίησης του σχεδιαζόμενου Σχολείου του 21ου αιώνα*: Π2.1. Αριθμός Έκδοσης: ΕΚΕΤΑ-ΙΜΕΤ-ΕΜ-Β-2011-1.
- Νόμος 1566/1985. *Δομή και λειτουργία της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και άλλες διατάξεις*. Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ 16/Α'/30.09.1985)
- Νόμος 2101/1992. *Κύρωση της Διεθνούς Σύμβασης για τα δικαιώματα του παιδιού*. Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ 192/Α'/2.12.1992)
- Νόμος 3852/2010. *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης*, άρθρο 94 παρ. 4. Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ 87/Α'/07.06.2010)
- Νόμος 4089/2012. *Κύρωση της Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Μεταφορά Μαθητών για το σχολικό έτος 2012-2013 (Α' 171)», μεταφορά αρμοδιότητας στις Περιφέρειες και άλλες διατάξεις*. Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ 206/Α'/26.10.2012)
- Νόμος 4412/2016. *Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)*. Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ 147/Α'/08.08.2016)

Νόμος 4782/2021. *Εκσυγχρονισμός, απλοποίηση και αναμόρφωση του ρυθμιστικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων, ειδικότερες ρυθμίσεις προμηθειών στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας και άλλες διατάξεις για την ανάπτυξη, τις υποδομές και την υγεία*. Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ 36/Α'/09.03.2021)

Π.Δ. 161/2000. *Μεταβίβαση στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις αρμοδιοτήτων, τοπικού ενδιαφέροντος, που αφορούν την πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση*. Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας (ΦΕΚ 145/Α'/23.6.2000)

Περδικάκης, Γ. (2015). Η σχολική μεταφορά στην Ελλάδα: Ένα πρόβλημα με πολλές διαστάσεις - Δράσεις και ενέργειες του Υπουργείου Εσωτερικών, *Εσπερίδα Ασφαλείς Σχολικές Μεταφορές: Οι νέες τεχνολογίες ανοίγουν το δρόμο για τη βελτιστοποίηση της οργάνωσης και την αναβάθμιση της ασφάλειας του συστήματος μεταφοράς μαθητών*, 27 Μαρτίου 2015. Θεσσαλονίκη: ΕΚΕΤΑ

Συνήγορος του Πολίτη (2012). *Μεταφορά μαθητών σε σχολεία της Α/θμιας και Β/θμιας Εκπαίδευσης*, Ανακτήθηκε 2 Ιανουαρίου, 2020, από <https://www.synigoros.gr/resources/2h-epistolh-synhgoroy---oktwvrios-2012.pdf>

Συνήγορος του Πολίτη (2012). *Προβλήματα στις μετακινήσεις μαθητών*, Ανακτήθηκε 2 Ιανουαρίου, 2020, από <https://www.synigoros.gr/resources/1h-epistolh-synhgoroy---aygoystos-2012.pdf>

Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων (2020). *Έτος 2019 - ετήσιο δελτίο στατιστικών και απολογιστικών στοιχείων για το Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων*. Ανακτήθηκε από: http://www.promitheus.gov.gr/webcenter/files/statistics/yearly/2019_ΕτήσιοΔελτίοΕΣΗΔ ΗΣ.pdf

Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων (2020). *Έτος 2019 - ετήσιο δελτίο στατιστικών και απολογιστικών στοιχείων για το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων*. Ανακτήθηκε από: http://www.promitheus.gov.gr/webcenter/files/statistics/yearly/2019_ΕτήσιοΔελτίοΚΗΜΔ ΗΣ.pdf

Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (2011), Έκθεση πεπραγμένων Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης 2010, 84-86. Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο.

- Υπουργείο Εσωτερικών (2018). *Ενημέρωση σχετικά με την έκδοση νέας ΚΥΑ μεταφοράς μαθητών δημόσιων σχολείων από τις Περιφέρειες (Εγκύκλιος 53883/04.10.2018)*. Ανακτήθηκε 10 Οκτωβρίου, 2020, από <https://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/4959-24-01-2019.pdf>
- Υπουργείο Εσωτερικών (2019). *Διευκρινήσεις επί της υπ' αριθ. 50025/19-9-2018 Κοινής Υπουργικής Απόφασης «Μεταφορά μαθητών δημόσιων σχολείων από τις Περιφέρειες» (Εγκύκλιος 2959/24.01.2019)*. Ανακτήθηκε 10 Οκτωβρίου, 2020, από <https://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/4959-24-01-2019.pdf>
- Υπουργείο Εσωτερικών (2020), *Κατανομή ποσού 50.000.000,00€ στις Περιφέρειες της Χώρας από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους έτους 2020, για την κάλυψη δαπανών μεταφοράς μαθητών, Εγκύκλιος αριθμ. 18317*, Ανακτήθηκε στις 13.03.2020 από URL <https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2020/03/apof18317-13032020.pdf>
- Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών (2018). *Εγκύκλιος (Α 80838/3671/05.12.2018) Διευκρινίσεις σχετικά με τη μεταφορά μαθητών με δημόσια σύμβαση σύμφωνα με τα οριζόμενα της υπ' αριθμ. 50025/26-9-2018 (Β' 4217) κ.υ.α..* Ανακτήθηκε 18 Σεπτεμβρίου, 2020, από <https://diavgeia.gov.gr/decision/view/619Ω465XΘΞ-PM4>

Παράρτημα: ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ

Ερωτηματολόγιο (Μεταφορά μαθητών)

Το παρόν ερωτηματολόγιο καταρτίστηκε στο πλαίσιο της εκπόνησης της Διπλωματικής μου Εργασίας με τίτλο «ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΚΑΙ ΤΩΝ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΚΑΙ ΕΚΤΕΛΕΣΗΣ ΤΗΣ ΜΕΤΑΦΟΡΑΣ ΜΑΘΗΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΧΟΛΕΙΩΝ ΑΠΟ ΤΙΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ» στο Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα «Διοίκηση Έργων και Προγραμμάτων» του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας.

Απευθύνεται στα στελέχη των Περιφερειών που εργάζονται στη μεταφορά μαθητών, προκειμένου να συνδράμουν στην εξαγωγή συμπερασμάτων που μπορούν να βελτιώσουν το πλαίσιο διαχείρισης.

Το ερωτηματολόγιο σχεδιάστηκε κατά τέτοιο τρόπο ώστε η συμπλήρωσή του να διαρκέσει ελάχιστα !

Οι απαντήσεις είναι εμπιστευτικές (επιστρέφονται ανώνυμες) προκειμένου να απαντηθούν με ειλικρίνεια και τα αποτελέσματα είναι μόνο για ερευνητικούς σκοπούς.

Για οποιαδήποτε διευκρίνιση ή ερώτηση μπορείτε να επικοινωνήσετε μαζί μου άμεσα.

Βασίλης Παπουλιάκος

Προϊστάμενος τμήματος Προμηθειών Π.Ε. Λάρισας Περιφέρειας Θεσσαλίας

τηλ. εργασία 2413506201

Κιν. 6974750499

e-mail: v.papouliakos@thessaly.gov.gr

papbil@gmail.com

ΣΑΣ ΕΥΧΑΡΙΣΤΩ ΘΕΡΜΑ ΕΚ ΤΩΝ ΠΡΟΤΕΡΩΝ.

* Απαιτείται

1. Φύλο *

- Άνδρας
- Γυναίκα

2. Ηλικία *

- 20-29 ετών
- 30-39 ετών
- 40-49 ετών
- 50-59 ετών
- 60 ετών και άνω

3. Εκπαίδευση *

- Απόφοιτος Δημοτικού Σχολείου
- Απόφοιτος Γυμνασίου-Λυκείου
- Απόφοιτος ΤΕΙ/ΑΤΕΙ-ΑΕΙ
- Κάτοχος Μεταπτυχιακού
- Κάτοχος Διδακτορικού

4. Η μεταφορά μαθητών διοργανώνεται σε επίπεδο Περιφέρειας ή Περιφερειακής Ενότητας (Π.Ε.); *

- ανά Περιφέρεια
- ανά Π.Ε.

5. Ποιο τμήμα αναλαμβάνει το ΣΧΕΔΙΑΣΜΟ ΔΡΟΜΟΛΟΓΙΩΝ μεταφοράς μαθητών; *

- Προμηθειών
- Δια βίου μάθησης

- Άλλο...

6. Ποιο τμήμα αναλαμβάνει τις ΔΙΑΓΩΝΙΣΤΙΚΕΣ διαδικασίες σύναψης συμβάσεων της μεταφοράς μαθητών; *

- Προμηθειών
- Δια βίου μάθησης
- Άλλο...

7. Πόσα άτομα απασχολούνται συνολικά τόσο στο σχεδιασμό όσο και στην υλοποίηση των διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων μεταφοράς μαθητών; (χωρίς τα μέλη επιτροπών) *

[αριθμός]

8. Πώς προκηρύσσετε τα δρομολόγια προκειμένου να συνάψετε δημόσιες συμβάσεις παροχής υπηρεσιών μεταφοράς μαθητών; *

- Ανοικτός διαγωνισμός
- Κλειστός διαγωνισμός
- Δυναμικό Σύστημα Αγορών
- Συμφωνία - Πλαίσιο
- Άλλο...

9. Στην περίπτωση που στην προηγούμενη ερώτηση απαντήσατε "Δυναμικό Σύστημα Αγορών" ή "Συμφωνία - Πλαίσιο" ή "άλλο", πόσο θετική βαθμολογείτε την εμπειρία από την εφαρμογή του; (συγκριτικά με τον ανοικτό διαγωνισμό)

1. Απόλυτα αρνητικά
2. Αρνητικά
3. Ούτε θετικά, ούτε αρνητικά
4. Θετικά
5. Απόλυτα θετικά

10. Πόσο ικανοποιητική είναι η κάλυψη των αναγκών μεταφοράς μέσω της τακτικής συγκοινωνίας, με τη χορήγηση Ειδικών Μαθητικών Δελτίων (τύπου δωρεάν «πάσο»); *

1. Εξαιρετικά λίγο/καθόλου
2. Λίγο
3. Ούτε λίγο, ούτε πολύ
4. Πολύ
5. Εξαιρετικά πολύ

11. Πόσο ικανοποιητική είναι η κάλυψη των αναγκών μεταφοράς μέσω της χρήσης των ιδιόκτητων οχημάτων των Δήμων και Περιφερειών (ΟΤΑ); *

1. Εξαιρετικά λίγο/καθόλου
2. Λίγο
3. Ούτε λίγο, ούτε πολύ
4. Πολύ
5. Εξαιρετικά πολύ

12. Κατά πόσο στηρίζεστε στα ΕΚΤΙΜΩΜΕΝΑ στοιχεία που παρέχονται από τα σχολεία, όταν προκηρύσσετε το διαγωνισμό σας; *

1. Εξαιρετικά λίγο/καθόλου
2. Λίγο
3. Ούτε λίγο, ούτε πολύ
4. Πολύ
5. Εξαιρετικά πολύ

13. Σε ποιο βαθμό σας εκφράζει η φράση: «Είναι προτιμότερη η μεγαλύτερη δυνατή ομαδοποίηση των δρομολογίων λεωφορείων, προκειμένου να μην προκύπτουν άγωνα τα (κατά κύριο λόγο) ασύμφορα δρομολόγια»; *

1. Διαφωνώ απόλυτα
2. Διαφωνώ
3. Ούτε συμφωνώ, ούτε διαφωνώ
4. Συμφωνώ
5. Συμφωνώ απόλυτα

14. Σε ποιο βαθμό σας εκφράζει η φράση: «Με την έναρξη του σχολικού έτους, οι συναφθείσες συμβάσεις είναι ώριμες και σύμφωνες με τις πραγματικές ανάγκες μεταφοράς»; *

1. Διαφωνώ απόλυτα
2. Διαφωνώ
3. Ούτε συμφωνώ, ούτε διαφωνώ
4. Συμφωνώ
5. Συμφωνώ απόλυτα

15. Πώς θεωρείτε ότι επηρεάζει τον ανταγωνισμό και την επίτευξη βέλτιστης τιμής, η εφαρμογή του θεσμικού πλαισίου περί της έδρας-διοικητικής μονάδας των ΤΑΞΙ; *

1. Απόλυτα αρνητικά
2. Αρνητικά
3. Ούτε θετικά, ούτε αρνητικά
4. Θετικά
5. Απόλυτα θετικά

16. Πόσο συχνά ασκούνται προδικαστικές προσφυγές στο πλαίσιο των διαγωνισμών σας; *

1. Ποτέ
2. Σπάνια
3. Μερικές φορές
4. Πολύ συχνά
5. Πάντα

17. Πόσο ικανοποιημένοι είστε από την ποιότητα των πληροφοριών που σας παρέχουν οι υπηρεσίες εκπαίδευσης και οι σχολικές μονάδες; *

1. Εξαιρετικά λίγο/καθόλου
2. Λίγο
3. Ούτε λίγο, ούτε πολύ
4. Πολύ

5. Εξαιρετικά πολύ

18. Σε ποιο βαθμό χρησιμοποιείτε την πλατφόρμα «myschool» για την άντληση στοιχείων; *

1. Εξαιρετικά λίγο/καθόλου
2. Λίγο
3. Ούτε λίγο, ούτε πολύ
4. Πολύ
5. Εξαιρετικά πολύ

19. Με ποια εργαλεία διαχειρίζεστε τα δεδομένα και τις πληροφορίες του έργου (όπως πχ στοιχεία μαθητών, δρομολογίων, αναδόχων κ.λπ.); [μπορούν να επιλεγούν περισσότερες από μία απαντήσεις] *

1. Κειμενογράφο (πχ MS Word)
 2. Υπολογιστικό Φύλλο (πχ MS Excel)
 3. Βάσεις δεδομένων (πχ MS Access)
 4. Ιστοσελίδες χαρτογράφησης (πχ Google Maps, Bing Maps, MapQuest, OpenStreetMap)
 5. Εφαρμογές χαρτογράφησης (πχ Google Earth, Zoom Earth)
 6. Πρόγραμμα διαχείρισης-βελτιστοποίησης διαδρομών
 7. Ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα
 8. Χειρόγραφα
- Άλλο...

20. Με ποια συχνότητα αναπροσαρμόζετε τις τιμές στα δρομολόγια των λεωφορείων με βάση τη διακύμανση της τιμής του καυσίμου κίνησης; *

1. Ποτέ
2. Σπάνια
3. Μερικές φορές
4. Πολύ συχνά
5. Πάντα

21. Πριν την τροποποίηση μιας διαδρομής, σε ποιο βαθμό ελέγχετε/λαμβάνετε υπόψη την ενδεχόμενη υπέρβαση των περιθωρίων της προαίρεσης που της αναλογεί; *

1. Ποτέ
2. Σπάνια
3. Μερικές φορές
4. Πολύ συχνά
5. Πάντα

22. Καταρτίζετε τροποποιητικό τεύχος σύμβασης για την οποιαδήποτε αλλαγή δρομολογίου; *

1. Ποτέ
2. Σπάνια
3. Μερικές φορές
4. Πολύ συχνά
5. Πάντα

23. Σε ποιο βαθμό σας εκφράζει η φράση: «Συχνά παρακάμπω -εν γνώσει μου- τυπικές διαδικασίες, προκειμένου να εκτελεστεί γρήγορα η μεταφορά ενός μαθητή»; *

1. Διαφωνώ απόλυτα
2. Διαφωνώ
3. Ούτε συμφωνώ, ούτε διαφωνώ
4. Συμφωνώ
5. Συμφωνώ απόλυτα

24. Πόσο συχνά προβαίνετε σε επικαιροποίηση (ανανέωση μετά από κάποιο διάστημα) της ισχύος των εγγράφων κατακύρωσης που αποδεικνύουν την τήρηση των όρων εκτέλεσης των συμβάσεων μεταφοράς (ΚΤΕΟ, ασφάλειες, άδειες, πιστοποιητικά συνοδών κ.λπ.); *

1. Ποτέ
2. Σπάνια
3. Μερικές φορές
4. Πολύ συχνά
5. Πάντα

25. Πόσο συχνά κάνετε χρήση του δικαιώματος παράτασης προηγούμενων συμβάσεων (συνολικά ή έστω και για μια διαδρομή) όταν αυτό νομοθετείται από το αρμόδιο Υπουργείο; *

1. Ποτέ
2. Σπάνια
3. Μερικές φορές
4. Πολύ συχνά
5. Πάντα

26. Σε ποιο βαθμό σας εκφράζει η φράση «Εάν παύσει η δυνατότητα παρατάσεων ισχύος προηγούμενων συμβάσεων, δεν θα έχω τρόπο να καλύψω έγκαιρα τις ανάγκες μεταφοράς»; *

1. Διαφωνώ απόλυτα
2. Διαφωνώ
3. Ούτε συμφωνώ, ούτε διαφωνώ
4. Συμφωνώ
5. Συμφωνώ απόλυτα

27. Πόσο απαραίτητη θεωρείτε τη διεξαγωγή εξειδικευμένων εκπαιδευτικών σεμιναρίων για τη μεταφορά μαθητών; *

1. Εξαιρετικά λίγο/καθόλου
2. Λίγο
3. Ούτε λίγο, ούτε πολύ
4. Πολύ
5. Εξαιρετικά πολύ

28. Πόσο επαρκές θεωρείτε το θεσμικό πλαίσιο και τα μέσα/εργαλεία τα οποία σας παρέχονται για τη μεταφορά των μαθητών; *

1. Εξαιρετικά λίγο/καθόλου

2. Λίγο
3. Ούτε λίγο, ούτε πολύ
4. Πολύ
5. Εξαιρετικά πολύ

29. Πόσο μεγαλύτερος (θα λέγατε ότι) είναι ο διοικητικός φόρτος που απαιτεί η μεταφορά μαθητών σε σχέση με τα υπόλοιπα καθήκοντά σας; *

1. Εξαιρετικά λίγο/καθόλου
2. Λίγο
3. Ούτε λίγο, ούτε πολύ
4. Πολύ
5. Εξαιρετικά πολύ

30. Σε ποιο βαθμό σας εκφράζει η φράση: «Με μεγάλη μου χαρά θα δεχόμουν να απαλλαγώ από το αντικείμενο της μεταφοράς μαθητών» *

1. Διαφωνώ απόλυτα
2. Διαφωνώ
3. Ούτε συμφωνώ, ούτε διαφωνώ
4. Συμφωνώ
5. Συμφωνώ απόλυτα