

Θέμα:	Παρεμβάσεις για τη βελτίωση του συστήματος ανάθεσης δημοσίων έργων.	Ημ/νία:	20.11.09
		Αρ.Εισηγ.:	
Εισηγητής:	Δ. Τουλιάτος, Τεχνικός Σύμβουλος		
	Επιστημονικός Συνεργάτης ΕΜΠ – Τμήμα ΠΟΛ. ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ – Τομέας Προγραμματισμού & Διαχείρισης Τεχνικών Έργων Κτίριο Αντοχής Υλικών, Πτέρυγα Α – Ηρ. Πολυτεχνείου 9, 15770 Ζωγράφου, Τηλ.: 210- 7723487, Fax: 210-7723781 e-mail: dtouliat@central.ntua.gr		

1. Εισαγωγική τοποθέτηση

Ένα «σύστημα ανάθεσης δημοσίων έργων» (ΣΑΔΕ), από μόνο του:

- Δεν λύνει το πρόβλημα του «ελλείμματος έργων» και του «ελλείμματος συνέχειας και συνέπειας στο σχεδιασμό» για την υλοποίηση προγραμμάτων έργων υποδομής.
- Δεν θεραπεύει την ανεπάρκεια της δημόσιας διοίκησης (ΔΔ) για το χειρισμό των δημοσίων συμβάσεων και έργων, για τη διαχείριση και την αξιοποίηση των δημοσίων πόρων.
- Δεν θεραπεύει το «έλλειμμα αντιστάσεων», που θα μπορούσαν να περιορίσουν την προσφυγή σε αθέμιτες πρακτικές.
- Δεν μπορεί να εξυπηρετεί τη λογική της «απορρόφησης πάσει θυσία» για να μη χάσουμε τα κοινοτικά κονδύλια.

Σχετικές Προτάσεις:

1. Σύσταση **Εθνικού Συμβουλίου Στρατηγικής, Τυποποίησης και Πιστοποίησης** για τον κλάδο των Τεχνικών Έργων, με τη συμμετοχή όλων των κοινωνικών εταίρων.
2. Πιστοποίηση της επάρκειας των στελεχών της ΔΔ για το χειρισμό των δημοσίων συμβάσεων και τη διαχείριση των έργων (βλ σχετική μελέτη ΤΕΕ).
3. Αντικατάσταση του «Επιβλέποντα» από έναν «Υπεύθυνο Έργου» και από μία επιχειρησιακή «Ομάδα Διοίκησης Έργου», με πρόσκαιρους επιχειρησιακούς ρόλους, πρόσθετες αρμοδιότητες και ευθύνες και με την υποχρέωση **«απόδοσης έργου και λογαριασμού»**. Πρόσθετη αποζημίωση και κάλυψη των λειτουργικών αναγκών της ΟΔΕ ως «αμοιβή διοίκησης έργου». Η δαπάνη αυτή μπορεί να είναι επιλέξιμη. (βλ. ανάλογη πρακτική στο Βέλγιο).
4. Δημιουργία κεντρικής διαδικτυακής βάσης (παρατηρητήριο έργων – δελτίο ταυτότητας) και θεσμοθέτηση της υποχρέωσης καταχώρησης όλων των διοικητικών πράξεων που σχετίζονται με τη διαχείριση των δημοσίων συμβάσεων έργων και μελετών (βλ σχετικές προτάσεις ΣΑΤΕ, ΠΕΣΕΔΕ).
5. Για να κάνει αποδεκτή μία οικονομική προσφορά πρέπει η Αναθέτουσα Αρχή να μπορεί να διαπιστώσει ότι με αυτήν διασφαλίζεται τεχνική αρτιότητα και η ασφάλεια της κατασκευής και του έργου και ότι καλύπτεται η δυνατότητα αποζημίωσης

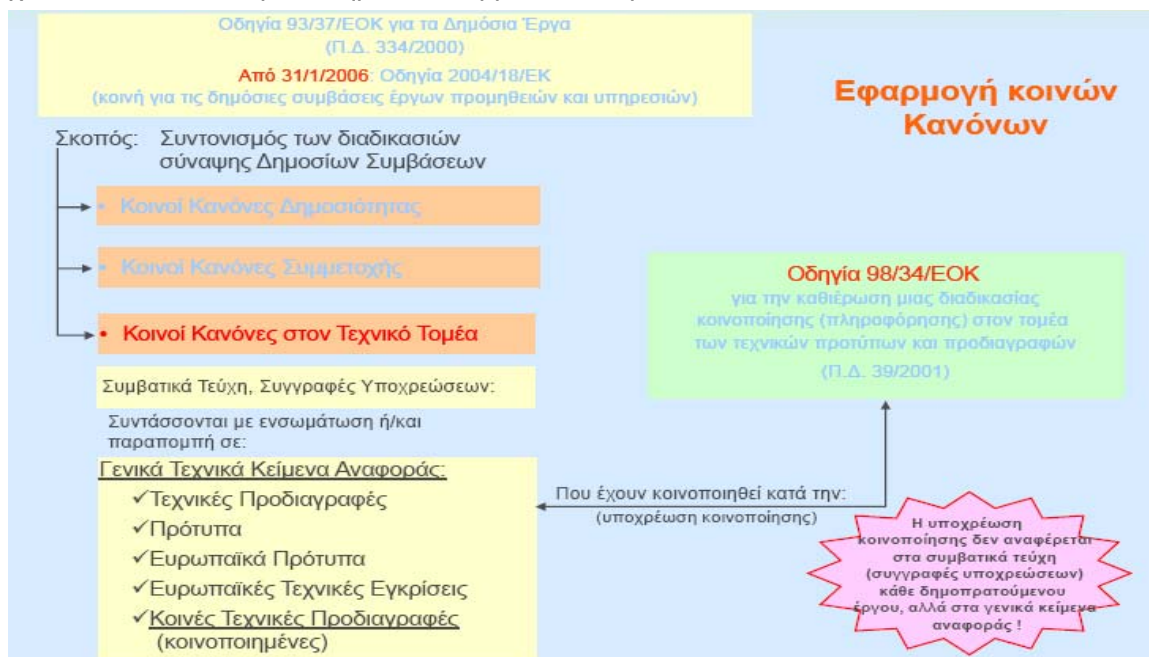
2. Οι συνιστώσες ενός ΣΑΔΕ

Οι συνιστώσες ενός «σύστημα ανάθεσης δημοσίων έργων» (ΣΑΔΕ), που επηρεάζουν καθοριστικά την έκβαση της διαδικασίας ανάθεσης και την εκτέλεση της σύμβασης είναι οι ακόλουθες:

1. Ο καθορισμός των τεχνικών και λειτουργικών χαρακτηριστικών του προς ανάθεση έργου. Ο καθορισμός των απαιτήσεων του ΚΤΕ και των όρων της σύμβασης. Η διασφάλιση των προϋποθέσεων για την εκτέλεση των εργασιών (π.χ. πληρότητα μελέτης και τευχών, επάρκεια προϋπολογισμού, αδειοδοτήσεις, διοίκηση έργου). Ορθολογική επιλογή του ενδεδειγμένου τύπου συμβολαίου (κατασκευή, μελέτη-κατασκευή, DBFO, κλπ).
2. Ο καθορισμός των δικαιούμενων να συμμετάσχουν στη διαδικασία και του τρόπου αξιολόγησης και ελέγχου της καταλληλότητας τους. Ύπαρξη συστήματος προ-αξιολόγησης (prequalification), κατάταξης (μητρώο) ή πιστοποίησης (certification). Έλεγχος ανεκτέλεστων υποχρεώσεων. Όροι και απαιτήσεις για συμπράξεις (κ/ξίς) και υπεργολαβίες, Εγγυητικές,
3. Το εύρος της διαγωνιστικής διαδικασίας (ανοικτή, περιορισμένη), τα κριτήρια για την αξιολόγηση των προσφορών (μειοδοσία, συμφερότερη προσφορά), η τήρηση των διατάξεων για τη διεκπεραίωση της διαδικασίας, η επάρκεια-καταλληλότητα των προσώπων που συμμετέχουν στις σχετικές επιτροπές,
4. Ο τρόπος διαμόρφωσης της οικονομικής προσφοράς και του εργολαβικού ανταλλάγματος (προσφορά έκπτωσης, συμπλήρωση τιμών μονάδας, κατ' αποκοπήν τιμή ή τιμές, απολογιστικά, εναλλακτικές προσφορές, δικαίωμα εκμετάλλευσης, αμοιβή διαθεσιμότητας, κλπ). Η «διαφάνεια» και η τεκμηρίωση της οικονομικής προσφοράς.
5. Ο μηχανισμός ελέγχου και αποτροπής των αθέμιτων πρακτικών.

Η Ε.Ε. με τις οδηγίες της σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις (κυρίως οι 18/2004 και 17/2004 που μεταφέρθηκαν στο εθνικό δίκαιο με τα πδ 60/2007 και πδ 59/2007, αντίστοιχα) επιδιώκει να διαμορφώσει στον ΕΟΧ ένα ενιαίο κανονιστικό πλαίσιο υποχρεωτικό για τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων, καθιερώνοντας κοινούς τύπους συμβάσεων και κοινούς κανόνες στον τομέα της δημοσιότητας, της συμμετοχής **και στον τεχνικό τομέα**. (βλ σχ.1).

Σχ.1: Οι κοινói κανόνες των δημοσίων συμβάσεων στην Ε.Ε.



Εισήγηση: Δ.Τουλιάτος

Παρεμβάσεις για τη βελτίωση του συστήματος ανάθεσης δημοσίων έργων

Η υποχρέωση συμμόρφωσης των κρατών-μελών με τους κανόνες αυτούς ισχύει για τις συμβάσεις των οποίων η εκτιμώμενη αξία υπερβαίνει συγκεκριμένα όρια (κατώφλια) που επανακαθορίζονται κάθε 2 χρόνια από την Ε.Ε. και τα οποία μειώνονται σταδιακά (βλ σχ.2).

Σχ. 2: Τα υφιστάμενα και τα νέα κοινοτικά όρια για τις δημόσιες συμβάσεις

ΚΑΤΩΦΛΙΑ* Κοινοτικής Οδηγίας 2004/18/ΕΚ Για τις συμβάσεις που συνάπτουν αναθέτουσες αρχές του ΚΛΑΣΙΚΟΥ (ΔΗΜΟΣΙΟΥ) ΤΟΜΕΑ		
Αντικείμενο Σύμβασης	Κεντρικές Αναθέτουσες Αρχές Οδηγία 2004/18 (Παράρτημα IV)	Λοιπές Αναθέτουσες Αρχές
Προμήθειες	133.000 €	206.000 €
Υπηρεσίες	133.000 € ¹	206.000 €
Έργα	5.150.000 €	4.845.000 €

ΚΑΤΩΦΛΙΑ* Κοινοτικής Οδηγίας 2004/17/ΕΚ Για τις συμβάσεις που ανατίθενται από φορείς που δραστηριοποιούνται στους ΤΟΜΕΙΣ ΚΟΙΝΗΣ ΩΦΕΛΕΙΑΣ (ύδατος, ενέργειας, μεταφορών και ταχυδρομικών υπηρεσιών)	
Αντικείμενο Σύμβασης	Όλοι οι Οργανισμοί Κοινής Ωφέλειας
Προμήθειες	412.000 €
Υπηρεσίες	412.000 €
Έργα	5.150.000 €

**Νέα Όρια !!!
από 01.01.2010 μέχρι 31.12.2011**

Δ. Τουλιάτος

Οι πρακτικές που εφαρμόζονται σήμερα στην Ελλάδα κατά τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων έργων, **που υπόκεινται στις κοινοτικές οδηγίες**:

- Ακολουθούν κατά κανόνα τους κοινούς κανόνες δημοσιότητας και συμμετοχής, με συνηθέστερη «παρέκκλιση» εκείνη του «κερματισμού» ή της σκόπιμης «υπο-εκτίμησης», ώστε να μην υπερβαίνει ο προϋπολογισμός το κοινοτικό όριο.
- Αγνοούν παντελώς και παραβλέπουν την υποχρέωση συμμόρφωσης με τους κοινούς τεχνικούς κανόνες (π.χ. Ευρωπαϊκά Πρότυπα και Τεχνικές Προδιαγραφές), με αποτέλεσμα να υπάρχει θέμα ακυρότητάς τους, σύμφωνα με σχετική νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου.
- Δεν αξιοποιούν όλες τις δυνατότητες που παρέχονται από τις οδηγίες ως προς τους τύπους συμβάσεων (π.χ. συμφωνίες-πλαίσιο, ανταγωνιστικός διάλογος, δικαίωμα προαίρεσης, εναλλακτικές προσφορές).
- Δεν εναρμονίζονται με την υποχρέωση μετάβασης σε συστήματα ηλεκτρονικών δημοπρασιών

Για τις δημόσιες συμβάσεις έργων **που δεν εμπιπτουν στις κοινοτικές οδηγίες** (κατά κανόνα έργα των ΟΤΑ), πρακτικά δεν υπάρχει ενιαίο θεσμικό πλαίσιο και κάθε Αναθέτουσα Αρχή λειτουργεί με βάση τις ισχύουσες για την περίπτωση της διατάξεις, που υστερούν σημαντικά σε ευελιξία, σε διαφάνεια και σε απαιτήσεις ορθολογικής διαχείρισης και διοίκησης τεχνικών έργων. Η κατάσταση αυτή επιδεινώνεται από την κραυγαλέα υποστελέχωση των αντιστοίχων τεχνικών υπηρεσιών.

3. Οι προτάσεις

Οι προτάσεις που γίνονται στη συνέχεια και το υλικό που επισυνάπτεται στην παρούσα επικεντρώνονται στην προσπάθεια γεφύρωσης και εναρμόνισης των εθνικών πρακτικών με ανάλογες πρακτικές που εφαρμόζουν άλλες χώρες-μέλη της Ε.Ε.. **Η περαιτέρω διερεύνηση της σκοπιμότητας και του τρόπου μεταφοράς ή υιοθέτησης των πρακτικών αυτών, θα μπορούσε να γίνει στα πλαίσια της Ομάδας Έργου.**

- 3.1 Καθορισμός των τεχνικών και λειτουργικών χαρακτηριστικών του προς ανάθεση έργου. Καθορισμός των απαιτήσεων του ΚΤΕ και των όρων της σύμβασης. Διασφάλιση των προϋποθέσεων για την εκτέλεση των εργασιών (π.χ. πληρότητα μελέτης και τευχών, επάρκεια προϋπολογισμού, αδειοδοτήσεις, διοίκηση έργου). Ορθολογική επιλογή του ενδεδειγμένου τύπου συμβολαίου (κατασκευή, μελέτη-κατασκευή, DBFO, κλπ).

Σχετικές Προτάσεις:

1. Έκδοση ΥΑ βάσει του άρθρου 21 του Ν.1418, για την υποχρέωση ενσωμάτωσης των ευρωπαϊκών προτύπων και τεχνικών προδιαγραφών στις συμβάσεις δημοσίων έργων και για την απόσυρση μη-εναρμονισμένων και κοινοποιημένων εθνικών προδιαγραφών και κανονισμών.
2. Τυποποίηση των συμβατικών τευχών και καθιέρωση τυποποιημένων Γενικών Συμβατικών Όρων κατά FIDIC, CCAG, VOB, κλπ (βλ σχετικά κείμενα της Κύπρου)
3. Ολοκλήρωση και συμπλήρωση των ΠΕΤΕΠ. Απόσυρση των ΠΤΠ.
4. Κατάργηση των «τιμοκαταλόγων Σουφλιά». Καθιέρωση σύγχρονων καταλόγων τυποποιημένων περιγραφικών άρθρων τιμολογίου εργασιών (ΤΑΤΕ) π.χ. με βάση τους γερμανικούς καταλόγους StLB, και αντίστοιχων αναλύσεων τιμών (βλ σχετικές εισηγήσεις ΣΑΤΕ, ΤΕΕ, κλπ).
5. Πρόβλεψη ειδικής κατηγορίας άρθρων για τις εγκαταστάσεις του εργοταξίου.
6. Επαναφορά της υποχρέωσης του Μελετητή για υποβολή αναλυτικού προϋπολογισμού του έργου (με τις αναλύσεις τιμών).
7. Καθιέρωση πακέτου υπηρεσιών για Μελετητές: «Μελέτη και Επίβλεψη Έργου με Δέσμευση Τελικής Δαπάνης» (βλ σχετικές προτάσεις ΜΕΚ, Γαλλία: Mission Complète – Coût d' objectif)
8. Διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής Διεξαγωγής του Διαγωνισμού με την υποχρέωση να εξετάζει και να επικυρώνει, πριν από την δημοσίευση της προκήρυξης και ανεξάρτητα από την Αναθέτουσα Αρχή:
 - Την πληρότητα και την κατασκευασσιμότητα της μελέτης
 - Την πληρότητα των τευχών δημοπράτησης
 - Την επάρκεια και πληρότητα του προϋπολογισμού δημοπράτησης.
 - Την ορθότητα της Διακήρυξης, σε σχέση με το είδος και τον προϋπολογισμό του έργου.Υποχρέωση ανάρτησης της επικύρωσης ή των παρατηρήσεων στο διαδίκτυο. Αναστολή της διαδικασίας όταν δεν παρέχεται η επικύρωση αυτή.
9. Δημιουργία ειδικής ιστοσελίδας για την καθοδήγηση και υποστήριξη των Αναθετουσών Αρχών με οδηγούς και τυποποιημένα κείμενα, κατ' αντιστοιχία με εκείνη του «Οδηγού Βέλτιστων Πρακτικών για τη σύναψη Δημοσίων Συμβάσεων» της Κύπρου (βλ σχ. 3 και www.publicprocurementguides.treasury.gov.cy)
10. Κατάρτιση ειδικού οδηγού, με βάση ανάλογα υποδείγματα της Ε.Ε. και σχετικών οργανισμών (FIDIC, FIEC, OGC, κ.α.), με τους όρους, τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία αξιολόγησης, για την ανάθεση συμβάσεων με το σύστημα «**Μελέτη-Κατασκευή**».

Εισήγηση: Δ.Τουλιάτος

Παρεμβάσεις για τη βελτίωση του συστήματος ανάθεσης δημοσίων έργων

11. Καταχώρηση όλων των αναθετούσων αρχών στο ευρωπαϊκό κέντρο παρακολούθησης των δημοσίων συμβάσεων (SIMAP, TED).

Σχ. 3: Οδηγός Βέλτιστων Πρακτικών στο διαδίκτυο (Κύπρος)

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η Διεύθυνση Δημοσίων Συμβάσεων (ΔΔΣ), αναγνωρίζοντας τις ευθύνες των λειτουργιών που συμμετέχουν στις διαδικασίες σύναψης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων και τις δυσκολίες που αυτοί αντιμετωπίζουν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, έκρινε απαραίτητο, στο πλαίσιο του ρόλου της που μεταξύ άλλων περιλαμβάνει τη διαμόρφωση πολιτικής στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και την παροχή καθοδήγησης στις Αναθέτουσες Αρχές και στους Αναθέτοντες Φορείς της Κυπριακής Δημοκρατίας, να εκδώσει έναν Οδηγό Βέλτιστων Πρακτικών για τη Σύναψη και Εκτέλεση Δημοσίων Συμβάσεων.

Ο παρών Οδηγός εκπονήθηκε στο πλαίσιο του έργου: «Μέτρα για την Ανάπτυξη της Ικανότητας των Κυπριακών Αναθετούσων Αρχών για την Εφαρμογή του Κοινοτικού Κεκτημένου περί Δημοσίων Συμβάσεων». Το έργο αυτό υλοποιήθηκε από τη Διεύθυνση Δημοσίων Συμβάσεων του Γενικού Λογιστηρίου της Κυπριακής Δημοκρατίας και χρηματοδοτήθηκε από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Μεταβατικής Διευκόλυνσης (EU Transition Facility fund). Ανάδοχος του έργου, κατόπιν διενέργειας διεθνούς διαγωνισμού, ανακηρύχθηκε η Κοινοπραξία των εταιρειών PLANET A.E και ICON INSTITUT-Public Sector GmbH.

Στόχος του Οδηγού είναι να δώσει στις Αναθέτουσες Αρχές και στους Αναθέτοντες Φορείς της Κυπριακής Δημοκρατίας, πρακτικές και εύχρηστες οδηγίες και κατευθύνσεις για την ορθή και αποτελεσματική εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου περί σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών. Οι κατευθύνσεις αυτές παρουσιάζονται με τρόπο που διευκολύνει την αδοποίησή τους κατά την εκτέλεση των σχετικών καθηκόντων από τους αρμόδιους λειτουργούς των Αναθετούσων Αρχών και των Αναθέτοντων Φορέων. Στον Οδηγό δίνονται συγκεκριμένα παραδείγματα βέλτιστων πρακτικών καθώς επίσης και υποστηρικτικά εργαλεία για την υποβοήθηση του έργου των αρμόδιων λειτουργών σε όλες τις φάσεις της διαδικασίας σύναψης μιας δημόσιας σύμβασης. Ο Οδηγός είναι πλήρως συμβατός με την Κοινοτική και Εθνική νομοθεσία περί σύναψης δημοσίων συμβάσεων, δεν έχει όμως νομική ισχύ και σε καμία περίπτωση δεν θα πρέπει να θεωρηθεί ότι μπορεί να την υποκαταστήσει κατά την εφαρμογή της.

Ο Οδηγός αναφέρεται σε όλο το κύκλο ζωής μιας δημόσιας σύμβασης, που αρχίζει από το χρονικό σημείο που θα διαπιστωθεί από την Αναθέτουσα Αρχή ή τον Αναθέτοντα Φορέα η ανάγκη για την εκτέλεση ενός έργου, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών και τελειώνει με την ολοκλήρωση της σύμβασης που θα υπογραφεί με τον επιλεγέντα Ανάδοχο. Είναι διαρθρωμένος σε επτά (7) επιμέρους Κεφάλαια που αντιστοιχούν στα βασικά στάδια του κύκλου ζωής μιας δημόσιας σύμβασης. Τα Κεφάλαια του Οδηγού έχουν σχετικά αυτοτελές περιεχόμενο με αποτέλεσμα να δίνεται η δυνατότητα στον αναγνώστη να μελετήσει ένα συγκεκριμένο Κεφάλαιο του ενδιαφέροντός του, χωρίς να απαιτείται απαραίτητα να προηγηθεί η μελέτη των προηγούμενων. Τέλος θα πρέπει να σημειωθεί ότι μέρος του Οδηγού αποτελείται και τα πρότυπα έγγραφα διαγωνισμού για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών ή υπηρεσιών με ανοικτή, κλειστή ή συνδυαστική διαδικασία, που περιλαμβάνονται στα Παραρτήματα του Κεφαλαίου 3.

Η ορθή και αποτελεσματική εφαρμογή του κοινοτικού και εθνικού δικαίου περί σύναψης δημοσίων συμβάσεων απαιτεί από τους αρμόδιους λειτουργούς των Αναθετούσων Αρχών και των Αναθέτοντων Φορέων εμπειροστατημένη γνώση και εξειδικευμένη εμπειρία. Ο παρών Οδηγός φιλοδοξεί να συμβάλει αποφασιστικά και προς τις δύο αυτές κατευθύνσεις.

3.2 Καθορισμός των δικαιούμενων να συμμετάσχουν στη διαδικασία και του τρόπου αξιολόγησης και ελέγχου της καταλληλότητας τους. Ύπαρξη συστήματος προ-αξιολόγησης (prequalification), κατάταξης (μητρώο) ή πιστοποίησης (certification). Έλεγχος ανεκτέλεστων υποχρεώσεων. Όροι και απαιτήσεις για συμπράξεις (κ/ξίες) και υπεργολαβίες. Εγγυητικές Επιστολές.

Σχετικές Προτάσεις:

1. Θεσμοθέτηση της δυνατότητας σύστασης συμπράξεων (κ/ξίες) ετερόρρυθμου χαρακτήρα, όπου κάθε μέλος ευθύνεται για τις εργασίες που αναλαμβάνει (για π.χ. οικοδομικές, η/μ κλπ). Κατάρτιση τυποποιημένων κοινοπρακτικών συμβάσεων.
2. Θεσμοθέτηση του «δηλωμένου υπεργολάβου» (nominated subcontractor). Κατάρτιση τυποποιημένων υπεργολαβικών συμβάσεων και συμβάσεων μίσθωσης εξοπλισμού.
3. Αξιολόγηση της δυνατότητας που προβλέπεται από τις κείμενες διατάξεις περι ΜΕΚ-ΜΕΕΠ για τη **σύσταση ΑΕ που θα διαχειρίζεται τα θέματα αξιολόγησης-κατάταξης των Επιχειρήσεων και του Μητρώου**, σε συνδυασμό με ανάλογα σχήματα που εφαρμόζονται στην Αγγλία, στη Γερμανία και τη Γαλλία (βλ σχετικό υλικό στο συνημμένο **Παράρτημα 1**). Εξυπακούεται ότι ο ίδιος φορέας μπορεί να αναλάβει και τα της διαχείρισης του υπό σύσταση Μητρώου Ιδιωτικών Έργων.
4. Στα πλαίσια ενός τέτοιου φορέα και σε εφόσον αναπτυχθεί και η διαδικτυακή εφαρμογή για την παρακολούθηση της εξέλιξης των δημοσίων συμβάσεων, θα είναι δυνατός **ο αξιόπιστος και διαφανής προσδιορισμός των ανεκτέλεστων υποχρεώσεων στο σύνολο της δραστηριότητας κάθε εγγραμμένης επιχείρησης**. Το «ανεκτέλεστο» μπορεί και πρέπει να περιληφθεί στα κριτήρια ελέγχου καταλληλότητας (βλ και σημ. 3 ενότητα 3.3).
5. Η επιβεβαίωση της εγκυρότητας των υποβαλλόμενων εγγυητικών επιστολών συμμετοχής μπορεί να γίνεται από την Αναθέτουσα Αρχή κατά την παραλαβή τους αυτόματα μέσω διαδικτύου, εφόσον η εκδούσα Τράπεζα καταχωρεί την εγγυητική στο παρατηρητήριο έργων του διαδικτύου.

- 3.3 Το εύρος της διαγωνιστικής διαδικασίας (ανοικτή, περιορισμένη), τα κριτήρια για την αξιολόγηση των προσφορών (μειοδοσία, συμφερότερη προσφορά), η τήρηση των διατάξεων για τη διεκπεραίωση της διαδικασίας, η επάρκεια-καταλληλότητα των προσώπων που συμμετέχουν στις σχετικές επιτροπές.

Σχετικές Προτάσεις:

1. Η γενίκευση της ανάδειξης του Αναδόχου με βάση τη **συμφερότερη προσφορά** πρέπει να είναι ο στόχος. Προϋποθέτει ότι η Αναθέτουσα Αρχή επιδιώκει – και ξέρει πως – να αποκτήσει **έργο μεγαλύτερης αξίας (εφ' όρου ζωής) με τα ίδια λεφτά (value for money)**, ώστε να αξιοποιήσει κατά τον καλύτερο τρόπο τους διατιθέμενους δημόσιους πόρους και να μεγιστοποιήσει τις αναμενόμενες από το έργο εξυπηρετήσεις. Στο πλαίσιο αυτό περιλαμβάνεται και η υποχρέωση – ικανότητα της Αναθέτουσας Αρχής να διαπραγματευτεί με τον ή τους επικρατέστερους υποψήφιους, για τη βελτίωση της προσφοράς τους, **χωρίς να μεταβάλουν τους οικονομικές τους απαιτήσεις**.

Παρατίθεται σχετικό απόσπασμα από τον οδηγό δημοσίων συμβάσεων της Σκωτίας (βλ σχετικά και συνημμένο **Παράρτημα 2**):

Identify the tender which offers best Value for Money (VFM)

Value for money (VFM) is defined as the "optimum combination of whole life cost and quality (or fitness for purpose) to meet the customer's requirement. The emphasis on Whole-life costs means that buyers are required to take account of all aspects of cost, including running and disposal costs, and not just the initial purchase price. The reference to "quality to meet the customer's requirement" enables departments to specify what they need to meet their own operational and policy objectives while contributing to the SE's objectives on sustainability and environmental matters. Where sustainability or environmental matters are to form part of the evaluation criteria, this must be made clear in the contract advertisement and the ITT.

Each tender should be individually assessed and the assessments compared, together with the prices tendered, to identify the tender which offers the best (VFM) (sometimes referred to, particularly if purchases are subject to EU Directives as "economically most advantageous tender") against the pre-determined evaluation criteria clearly defined in the invitation to tender (ITT).

*Where the EU procurement directives apply, in light of Scottish Executive policy on VFM, **contracts must be awarded on the basis of either "most economically most advantageous tender"** (which equates broadly to vfm) (and subsidiary criteria set, e.g. "technical merit, price and delivery") in all procurements. It should be noted that recent judgements in the UK and European Courts indicate that, where the EU directives apply, failure to advise bidders in advance of the criteria against which tenders will be evaluated means that the decision may only be based on lowest price.*

Με το δεδομένο ότι σήμερα κατά κανόνα οι Αναθέτουσες Αρχές στην Ελλάδα δεν γνωρίζουν καλά – καλά ούτε τι έργο θέλουν, η προσέγγιση αυτή πρέπει να έχει επί του παρόντος πιλοτικό και υποδειγματικό χαρακτήρα, με εξαίρεση την περίπτωση ανάθεσης με το σύστημα «Μελέτη-Κατασκευή», όπου η ανάδειξη του Αναδόχου γίνεται υποχρεωτικά με κριτήριο τη συμφερότερη προσφορά.

2. Σε κάθε περίπτωση η ανάδειξη της συμφερότερης προσφοράς πρέπει να γίνεται αποκλειστικά και μόνο με την αξιολόγηση και βαθμολόγηση κάθε μίας – κατά τα λοιπά αποδεκτής – προσφοράς, ως προς προκαθορισμένα κριτήρια και συντελεστές βαρύτητας, σύμφωνα και με τα σχετικά υποδείγματα της Ε.Ε. (**Economically Most Advantageous Tender (EMAT)**, βλ. **Παράρτημα 2**) και τη διεθνή πρακτική. Η προσφορά που συγκεντρώνει τη μεγαλύτερη συνολική βαθμολογία είναι η συμφερότερη προσφορά.
3. Στοιχεία όπως το «ανεκτέλεστο» και η «εντοπιότητα» δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως κριτήρια επιλογής της συμφερότερης προσφοράς.

4. Σε καμία περίπτωση, η με οποιονδήποτε «μαθηματικό» τρόπο επεξεργασία των **οικονομικών προσφορών** που υποβλήθηκαν σε ένα διαγωνισμό, δεν μπορεί να αποτελεί τρόπο ανάδειξης και να βαφτίζεται «επιλογή συμφερότερης προσφοράς»!
5. Και στην περίπτωση της συμφερότερης προσφοράς ένα από τα κριτήρια είναι η οικονομική προσφορά. Κατά συνέπεια και στην περίπτωση αυτή, η Αναθέτουσα Αρχή οφείλει πριν από την περαιτέρω αξιολόγηση μιας προσφοράς, **να διαπιστώσει και να βεβαιωθεί αν με το προσφερόμενο αντάλλαγμα διασφαλίζεται η τεχνική αρτιότητα και η ασφάλεια της κατασκευής και του έργου και αν με αυτό το ποσό καλύπτεται η δυνατότητα αποζημίωσης όλων των συντελεστών παραγωγής, τηρουμένων όλων νομίμων υποχρεώσεων και υπό τους όρους της τρέχουσας οικονομικής συγκυρίας.**
Υπενθυμίζεται ότι στην περίπτωση ανάθεσης μελετών – τόσο των ιδιωτικών (ΤΕΕ) όσο και των δημοσίων Έργων (ΥΠΕΧΩΔΕ) – με επίκληση την ασφάλεια του έργου, προβλέπονται **κατώτατα όρια αμοιβής ως προς την προϋπολογιζόμενη αξία υπηρεσιών**, κάτω από τα οποία **δεν είναι αποδεκτή η προσφορά, χωρίς άλλη αιτιολόγηση.**
6. Οι οικονομικές προσφορές που δημιουργούν υπόνοιες ως προς τη διασφάλιση της τεχνικής αρτιότητας και της ασφάλειας της κατασκευής και του έργου και ως προς τη δυνατότητα αποζημίωσης όλων των συντελεστών παραγωγής, τηρουμένων όλων νομίμων υποχρεώσεων και υπό τους όρους της τρέχουσας οικονομικής συγκυρίας, χαρακτηρίζονται ως «υπερβολικά χαμηλές προσφορές» (**ΥΧΠ, Abnormally Low Tender (ALT)**) και πριν από την απόρριψή τους παρέχεται η δυνατότητα αιτιολόγησης τους, σύμφωνα και με τις αναφερόμενες στο **Παράρτημα 2** κατευθύνσεις της Ε.Ε..
7. Η προαναφερόμενη διαπιστωτική υποχρέωση της Αναθέτουσας Αρχής γίνεται επιτακτικότερη στην περίπτωση μειοδοτικού διαγωνισμού. **Η διάγνωση μιας ΥΧΠ είναι δυνατή μόνο αν έχουν θεσπιστεί κανόνες και διαδικασίες κοστολόγησης των εργασιών και αν προβλέπεται η υποχρέωση του διαγωνιζόμενου να συνοδεύει την προσφορά του από μία τυποποιημένη ανάλυση κατ'είδος δαπάνης, όπως περιγράφεται στην επόμενη ενότητα.**
8. Σε καμία περίπτωση, η με οποιονδήποτε «μαθηματικό» τρόπο επεξεργασία των **οικονομικών προσφορών** που υποβλήθηκαν σε ένα διαγωνισμό, δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί για το διαχωρισμό των ΥΧΠ.
9. Σημειώνεται ότι, το έργο που κατασκευάζεται μετά από μειοδοτικό διαγωνισμό είναι κατά κανόνα, ακριβότερο αν θεωρήσει κανείς όλο τον κύκλο ζωής του (λειτουργία, συντήρηση). Η επιλογή του αναδόχου με τη συμφερότερη προσφορά οδηγεί κατά κανόνα σε ένα έργο με μικρότερο κόστος κύκλου ζωής.

3.4 Η διαμόρφωση της οικονομικής προσφοράς και του εργολαβικού ανταλλάγματος (προσφορά έκπτωσης, συμπλήρωση τιμών μονάδας, κατ'αποκοπήν τιμή ή τιμές, απολογιστικά, εναλλακτικές προσφορές, δικαίωμα εκμετάλλευσης, αμοιβή διαθεσιμότητας, κλπ). Η «διαφάνεια» και η τεκμηρίωση της οικονομικής προσφοράς.

Σχετικές Προτάσεις:

1. Ο τρόπος διαμόρφωσης της οικονομικής προσφοράς καθορίζει και τον τρόπο προσδιορισμού του εργολαβικού ανταλλάγματος. Καθορίζει επίσης σε μεγάλο βαθμό και την κατανομή του κινδύνου της σύμβασης μεταξύ των συμβαλλομένων μερών. Δεν πρέπει να συγχέεται ή να ταυτίζεται με τα κριτήρια επιλογής του αναδόχου.
2. Οι κλασικοί τρόποι διαμόρφωσης της οικονομικής προσφοράς είναι οι ακόλουθοι:
 - α/ απολογιστικά
 - β/ με ελεύθερη συμπλήρωση ανοικτού τιμολογίου (χωρίς τιμές μελέτης, με ή χωρίς ποσότητες μελέτης)

Εισήγηση: Δ.Τουλιάτος

Παρεμβάσεις για τη βελτίωση του συστήματος ανάθεσης δημοσίων έργων

γ/ με έκπτωση (θετική ή/και αρνητική) επί προκαθορισμένων τιμών μονάδος του ΚΤΕ
δ/ κατ' αποκοπή

Είναι δυνατός και ο συνδυασμός των ανωτέρω μεθόδων στο ίδιο έργο.

3. Η πλέον διαδεδομένη μέθοδος **παγκοσμίως**, είναι η ελεύθερη συμπλήρωση ανοικτού τιμολογίου (ΕΣΑΤ), χωρίς να δίνονται οι τιμές της μελέτης, αλλά μόνο ο συνολικός κατά τη μελέτη προϋπολογισμός του έργου, και ο **οποίος συνήθως δεν ορίζεται ως ανώτατο όριο των προσφορών**. Ως κύρια χαρακτηριστικά της ΕΣΑΤ, όπως αυτή εφαρμόζεται στις χώρες της Ε.Ε., αναφέρονται τα ακόλουθα:
- α/ Στην περίπτωση δημοπράτησης του έργου σε πρώιμο στάδιο σχεδιασμού με ΕΣΑΤ, η προμέτρηση των ποσοτήτων γίνεται από τον Ανάδοχο και συνήθως προβλέπεται και η δυνατότητα υποβολής εναλλακτικών προσφορών μικρής ή μεγάλης κλίμακας.
 - β/ Στα άρθρα του τιμολογίου και του προϋπολογισμού προσφοράς που δίνονται για συμπλήρωση, περιλαμβάνονται σε χωριστή ομάδα και οι εργασίες εγκατάστασης, διατήρησης και απομάκρυνσης του εργοταξιακών εγκαταστάσεων και του εξοπλισμού φύλαξης, σήμανσης, ασφάλειας και υγείας κλπ.
 - γ/ Οι προσφερόμενες τιμές μονάδας είναι τιμές εξόφλησης, δηλ περιλαμβάνουν και τα γενικά έξοδα και το όφελος του Αναδόχου, το οποίο δεν είναι ένα προκαθορισμένο και υποχρεωτικό για όλους % (π.χ. 18%).
 - δ/ Ο έλεγχος «ομαλότητας» δεν γίνεται σε σχέση με τιμές της μελέτης αλλά με οριζόντια σύγκριση και συσχετισμό των τιμών μονάδος των επιμέρους προσφορών μεταξύ τους.
 - ε/ Κάθε προσφορά συνοδεύεται από μία ανάλυση του συνολικά προσφερόμενου ποσού «κατ' είδος δαπάνης» ήτοι π.χ.: ποσότητα (εργατοώρες) και δαπάνη εργατικών, δαπάνη υλικών, δαπάνη μηχανικού εξοπλισμού, δαπάνη υπερβολάβων, γενικά έξοδα εργοταξίου, γενικά έξοδα επιχείρησης, όφελος αναδόχου. Στην Γερμανία η υποχρέωση αυτή προβλέπεται για όλα τα έργα **προϋπολογισμού > 50.000 € !!!**. Η σχετική τυποποιημένη διαδικασία περιλαμβάνεται στο **Παράρτημα 3 της παρούσας**.
 - ζ/ Εκτός από την «κατ' άρθρο» σύγκριση, οι προσφορές συγκρίνονται και με βάση την ανάλυσή τους «κατ' είδος δαπάνης».
 - η/ Η Αναθέτουσα Αρχή είναι δυνατόν να ζητήσει (και συνήθως το κάνει) από τον μειοδότη να προσκομίσει, σε τακτή προθεσμία επί ποινή αποκλεισμού, τις αναλύσεις των τιμών του για όλα ή για τα σημαντικότερα άρθρα του τιμολογίου. Στη Γερμανία η προθεσμία είναι 7 ημέρες και για έργα προϋπολογισμού > 100.000 €, απαιτείται η υποβολή από τον υποψήφιο ανάδοχο των αναλύσεων των προσφερόμενων τιμών **για όλα τα άρθρα** του τιμολογίου προσφοράς. Σχετική αναφορά γίνεται στο **Παράρτημα 3** της παρούσας.
 - θ/ Προσφορά που δεν καλύπτει κατά τρόπο συνάδοντα με την τρέχουσα οικονομική συγκυρία και τις ισχύουσες νόμιμες υποχρεώσεις, το άμεσο κόστος του έργου και κάποιο περιθώριο για ΓΕ&ΟΑ, απορρίπτεται ή ζητείται η αιτιολόγησή της.
4. Η προσφορά έκπτωσης επί των τιμών ενός τιμολογίου μελέτης είναι εξαιρετικά περιορισμένη και εφαρμόζεται μόνο σε έργα συντήρησης μικρής κλίμακας.
5. Η προσφορά τιμής ή τιμών κατ' αποκοπήν (ΚΑΤ) προϋποθέτει πλήρη και σαφή τεχνική περιγραφή και μελέτη των προς εκτέλεση εργασιών. Σε περίπτωση δημοπράτησης του έργου σε πρώιμο στάδιο σχεδιασμού με ΚΑΤ, η ολοκλήρωση των μελετών πρέπει να γίνεται από τον Ανάδοχο. Στην περίπτωση αυτή το έργο πρέπει να ανατίθεται με το σύστημα «Μελέτη-Κατασκευή» (βλ και σημ. 10 στην ενότητα 3.1). Σε κάθε περίπτωση η ανάλυση των εργασιών που περιλαμβάνονται στην ΚΑΤ πρέπει να δίνεται με τα τεύχη δημοπράτησης, με τη μορφή πίνακα άρθρων, και ο διαγωνιζόμενος οφείλει να συμπληρώσει τον πίνακα αυτόν με τιμές μονάδος, ποσότητες και μερική δαπάνη, έτσι ώστε το άθροισμα των μερικών δαπανών να ισούται με την προσφερόμενη ΚΑΤ.

3.5 Μηχανισμός ελέγχου και αποτροπής των αθέμιτων πρακτικών.

Σχετικές Προτάσεις:

1. Επιβάλλεται η ταυτοποίηση και καταγραφή των αθέμιτων πρακτικών (ΑΠ) κατά την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων και η κατάταξή τους ανάλογα με τη σοβαρότητα και την ποινή που προβλέπεται, τόσο για την Αναθέτουσα Αρχή όσο και για τους συμμετέχοντες εργολήπτες.
2. Στις ΑΠ πρέπει να περιληφθούν π.χ.:
 - Η δημοπράτηση έργου με ελλιπείς μελέτες και ανεπαρκή προϋπολογισμό
 - Η καταχρηστική προσφυγή σε ειδικούς όρους, απευθείας αναθέσεις, μελετοκατασκευές κλπ
 - Η υποβολή προσφοράς κάτω από το άμεσο κόστος του έργου, όπως αυτό μπορεί να προσδιορίζεται με τα (νέα) επίσημα αναλυτικά τιμολόγια εργασιών.
 - Η συμπαιγνία
 - Η παραποίηση στοιχείων
 - κλπ
3. Ο φορέας (ΑΕ) που προτείνεται να συσταθεί για τη διαχείριση θεμάτων αξιολόγησης-κατάξης των Επιχειρήσεων και του Μητρώου (βλ σημ. 3, στην ενότητα 3.2), μπορεί να αναλάβει και την επιτήρηση του συστήματος ανάθεσης έργων ως προς την εφαρμογή αθέμιτων πρακτικών.

4. Παραρτήματα

Επισυνάπτεται τεύχος με τα ακόλουθα παραρτήματα:

1. Συστήματα Προαξιολόγησης – Κατάταξης – Πιστοποίησης Εργοληπτικών Επιχειρήσεων (Αγγλία, Γαλλία, Γερμανία)
2. Συμπερότερη Προσφορά – Υπερβολικά Χαμηλή Προσφορά: Οι κατευθύνσεις της Ε.Ε.
3. Τεκμηρίωση προσφοράς σε περίπτωση ελεύθερης συμπλήρωσης ανοικτού τιμολογίου (Γερμανία).