Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για τις «Δημόσιες συμβάσεις»

(96/C 212/03)

Στις 4 Ιουλίου 1995, και σύμφωνα με το άρθρο 23 παράγραφος 2 του Εσωτερικού της Κανονισμού, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποφάσισε να επεξεργασθεί γνωμοδότηση για τις «Δημόσιες συμβάσεις».

Το τμήμα βιομηχανίας, εμπορίου, βιοτεχνίας και υπηρεσιών, στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή τους στις 8 Μαΐου 1996 με βάση την εισηγητική έκθεση του κ. Gafo Fernández.

Στην 336η σύνοδο ολομέλειάς της (συνεδρίαση της 29ης Μαΐου 1996), η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 108 ψήφους υπέρ, 1 κατά και 3 αποχές, την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Εισαγωγή

1.1. Η καλύτερη αξιολόγηση της σημασίας των δημόσιων συμβάσεων ήταν η εκτίμηση του Δρ Cecchini στη γνωστή έκθεσή του για το κόστος της μη πραγματοποίησης της εσωτερικής αγοράς στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Στην έκθεση αυτή, η οποία καταρτίσθηκε το 1985, οι καλούμενες «δημόσιες συμβάσεις» προσδιορίζονταν ποσοτικά σε 530 000 εκατομμύρια Ecu ετησίως, τα οποία ισοδυναμούν με το 15 % του ΑΕγχΠ της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Από αυτά, το μέρος που αναλογούσε σε επιχειρήσεις κράτους μέλους διαφορετικού του αναθέτοντος περιοριζόταν μόλις στο 2 % του συνόλου, πράγμα που θα μπορούσε να σημαίνει ότι δεν έχει επιτευχθεί «κοινοτικοποίηση» σ'αυτόν τον τομέα και, συνεπώς, ότι πρέπει ακόμη να γίνουν πολλά προς την κατεύθυνση αυτή. Οι μετεγενέστερες μελέτες που καταρτίζει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επισημαίνουν, επιπλέον, ότι, κατά τις προβλέψεις τους, το 30 % του συνολικού αριθμού αντιστοιχεί στις διοικητικές αρχές εθνικού επιπέδου, το 25 % στις περιφερειακές και τοπικές αρχές και το υπόλοιπο 45 % στις δημόσιες ή ιδιωτικές επιχειρήσεις.

1.2. Για να διορθωθεί αυτή η κατάσταση, η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει θεσπίσει βαθμιαία, από τη δεκαετία του 1970 μέχρι σήμερα, ένα σημαντικό σύνολο νομικών πράξεων για να προσδώσει διαφάνεια στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων και να καταργήσει την άσκηση διακρίσεων σ'αυτόν. Η νομική μορφή που υιοθετήθηκε ήταν πάντα η οδηγία, από το 1986 και εξής, με βάση το άρθρο 100 Α.

1.3. Είναι σημαντικό να διευκρινισθεί ο ορισμός της «δημόσιας σύμβασης», όπως εμφαίνεται σε αυτές τις ρυθμίσεις. Πρόκειται για μια σύμβαση προμήθειας, έργου ή υπηρεσίας, από μια δημόσια επιχείρηση ή από επιχείρηση που εξομοιούται προς αυτήν. Στις δημόσιες επιχειρήσεις, δηλαδή, δεν περιλαμβάνονται μόνο η κεντρική κυβέρνηση και οι περιφερειακές ή οι τοπικές αρχές, αλλά και οι ιδιωτικές επιχειρήσεις, οι οποίες, ως φορείς παροχής μιας υπηρεσίας γενικού συμφέροντος κατά την έννοια του άρθρου 90 της Συνθήκης, μπορούν να εξομοιωθούν με τις δημόσιες.

1.4. Η υιοθέτηση της οδηγίας ως νομικού τύπου ήταν αναπόφευκτη, καθότι πρόκειται για ενσωμάτωση της κοινοτικής νομοθεσίας σε έναν τομέα ιδιαίτερα ευαίσθητο για τις δημόσιες αρχές, όπως είναι οι συμβάσεις του κράτους ή των δημόσιων οργανισμών, ενώ, από την άλλη πλευρά, η κοινοτική εντολή έπρεπε να προσαρμοσθεί στις συνήθειες και τις πρακτικές που ισχύουν σε κάθε κράτος μέλος. Ωστόσο, ο τύπος που επιλέχθηκε δημιούργησε και ορισμένα προβλήματα, όπως:

— καθυστερήσεις στη μεταφορά των οδηγιών στο εθνικό δίκαιο των διάφορων κρατών μελών, με ιδιαίτερα προβλήματα στο επίπεδο των περιφερειακών και τοπικών αρχών,

— διαφορετικές ερμηνείες στα διάφορα κράτη μέλη όσον αφορά τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τις κοινοτικές οδηγίες.

1.5. Στις 15 Απριλίου 1994, η Ευρωπαϊκή Ένωση υπέγραψε τη νέα Συμφωνία για τις Δημόσιες Συμβάσεις (ΣΔΣ) παράλληλα με την ολοκλήρωση του Γύρου της Ουρουγουάης της ΓΣΔΕ. Μεταξύ άλλων, η ΣΔΣ τροποποίησε τα κατώτατα όρια, πράγμα με το οποίο η Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να συμμορφωθεί. Η πρόταση οδηγίας της Επιτροπής (COM(95) 107) ήταν το μέσο επίτευξης του σκοπού αυτού. Η ΟΚΕ υιοθέτησε τη σχετική γνωμοδότησή της στις 5 Ιουλίου 1995 [1].

1.6. Το σύνολο της κοινοτικής νομοθεσίας διαρθρώνεται γύρω από δύο μεγάλες ομάδες οδηγιών:

— οδηγίες για τα έργα, τις προμήθειες και τις υπηρεσίες (στις οποίες καθορίζονται οι ελάχιστοι όροι εναρμόνισης) και

— οδηγίες για τις προσφυγές που δίνουν τη δυνατότητα για ενέργειες τριών ειδών: λήψη προσωρινών μέτρων (όπως η αναστολή παράτυπης απόφασης ανάθεσης), ακύρωση της ανάθεσης και χορήγηση αντισταθμισμάτων, υπό μορφή αποζημίωσης και τόκων, στο θιγόμενο μέρος.

Σε καθεμία από αυτές τις ομάδες, πρέπει επίσης να γίνει διάκριση μεταξύ οδηγιών γενικού χαρακτήρα και οδηγιών για τους καλούμενους «αποκλεισμένους τομείς» (παροχή ύδατος, ενέργειας, μεταφορές και τηλεπικοινωνίες), οι οποίες δημοσιεύθηκαν σε δεύτερο στάδιο. Οι τελευταίες αυτές οδηγίες παρουσιάζουν ορισμένες διαφορές από τις υπόλοιπες σε πτυχές

[1] ΕΕ αριθ. C 256 της 2. 10. 1995.

όπως ο ορισμός της αναθέτουσας αρχής, τα κατώτατα όρια εφαρμογής, ο ορισμός των τεχνικών προδιαγραφών και οι όροι δημοσίευσης, διαγωνισμού και ανάθεσης.

1.7. Όπως είναι φυσικό, δεν θεωρείται ότι πρέπει να υπάγονται στις ρυθμίσεις αυτές όλες οι «δημόσιες συμβάσεις», ανεξάρτητα από το οικονομικό τους μέγεθος. Για το λόγο αυτό έχει θεσπισθεί μια σειρά «κατώτατων ορίων» τα οποία, μετά τις τροποποιήσεις που υπέστησαν εξαιτίας της ΓΣΔΕ, είναι τα εξής:

— Συμβάσεις έργων: 5 000 000 Ecu

— Συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών: 130 000 Ecu για την κεντρική διοίκηση και 200 000 Ecu για τους υπόλοιπους αναθέτοντες φορείς στην περίπτωση των οδηγιών γενικού χαρακτήρα και μεταξύ 400 000 και 600 000 Ecu στην περίπτωση των οδηγιών για τους «αποκλεισμένους τομείς».

Σε όλες τις περιπτώσεις, τα κατώτατα αυτά όρια νοούνται ως μη περιλαμβάνοντα ΦΠΑ, ενώ, εξάλλου, το ύψος τους σε Ecu πρέπει κάθε δύο χρόνια να αναπροσαρμόζεται σύμφωνα με τα τρέχοντα δεδομένα.

1.8. Η διαφάνεια και η μη άσκηση διακρίσεων μεταξύ των επιχειρήσεων των διάφορων κρατών μελών αναμένεται να επιτευχθεί μέσω ενεργειών σε τέσσερα μέτωπα:

— Δημοσιότητα των διαγωνισμών: υποχρεωτική δημοσίευσή τους, εντός των ελάχιστων επαρκών προθεσμιών, στην ΕΕΕΚ και ένταξή τους στο σύστημα απευθείας («on line») σύνδεσης, που είναι γνωστό ως TED (Tender Electronic Data).

— Θέσπιση συγκεκριμένων βάσεων για κάθε διαγωνισμό: προς τούτο απαιτείται η υιοθέτηση κοινοτικών ή, ελλείψει αυτών, εθνικών, σαφώς προσιτών στις επιχειρήσεις των διάφορων χωρών, τεχνικών προδιαγραφών ή προτύπων, με βάση μια σαφώς καθορισμένη ιεραρχική σειρά των προαναφερθεισών οδηγιών. (Με τούτο επιδιώκεται απαγόρευση της χρήσης τεχνικών προτύπων με σκοπό τον περιορισμό ή τη στρέβλωση του ανταγωνισμού. Επίσης απαιτείται διαφάνεια όσον αφορά τον τρόπο ανάθεσης της σύμβασης (διαδικασία ανοιχτή, κλειστή ή με διαπραγμάτευση) και θέσπιση κριτηρίων για την επιλογή των προσφορών).

— Διαφανής διαδικασία επιλογής: που να βασίζεται στην εφαρμογή των ανωτέρω κριτηρίων και στη δημοσιότητα και, κατά περίπτωση, στην αιτιολόγηση της μη αποδοχής των προσφορών που δεν επελέγησαν. Στην ίδια κατεύθυνση εντάσσονται οι ενέργειες σχετικά με την πιστοποίηση (attestation) της διαφάνειας στη διαδικασία ανάθεσης.

— Διαδικασία ελέγχου «εκ των υστέρων»: σύστημα εποπτείας (surveillance) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και, ενδεχομένως, καταγγελία από πλευράς οποιασδήποτε επιχείρησης θεωρεί ότι έγινε διάκριση εις βάρος της, και δυνατότητα προσφυγής στα εθνικά δικαστήρια ή στο κοινοτικό δικαστήριο του Λουξεμβούργου.

1.9. Στη διάρκεια των τελευταίων ετών, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή είχε την ευκαιρία να εκφράσει τη γνώμη της σχετικά με τις προτάσεις οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις(1). Οι γνωμοδοτήσεις της ΟΚΕ μπορούν να συνοψισθούν ως εξής:

1.9.1. Η ΟΚΕ επεσήμανε τις προβλεπόμενες δυσκολίες που θα αντιμετώπιζε στην πράξη η επεξεργασία της νομικής υποδομής για την πρόσβαση στις δημόσιες αγορές και πρότεινε παρακολούθηση της κατάστασης και προσαρμογή των οδηγιών σύμφωνα με την πείρα που θα αποκτηθεί.

1.9.2. Τόνισε την ανάγκη να αυξηθεί η διαφάνεια κατά τις φάσεις του ορισμού και της επιλογής των προσφορών, τονίζοντας ιδιαίτερα την κεφαλαιώδη σημασία της οδηγίας για τις προσφυγές. Εξέφρασε, ωστόσο, τις αμφιβολίες της ως προς το αν η μείωση του κατώτατου ορίου εφαρμογής ή η επέκταση της υποχρέωσης στατιστικής ενημέρωσης θα αντιστάθμιζε επαρκώς το αυξημένο γραφειοκρατικό κόστος. Υπογράμμισε, επίσης, την ανάγκη να βελτιωθεί η πρόσβαση των ΜΜΕ στους σχετικούς διαγωνισμούς.

1.9.3. Η ΟΚΕ ζήτησε, ακόμη, να υιοθετηθεί μια ελαστική προσέγγιση όσον αφορά τη χρησιμοποίηση προμηθευτριών επιχειρήσεων για τον ορισμό των τεχνικών προδιαγραφών ενός διαγωνισμού, ώστε να επιτευχθεί ισορροπία μεταξύ της πιθανότητας άσκησης διακρίσεων μεταξύ των ανταγωνιστών και της ανάγκης επακριβούς ορισμού των τεχνικών προδιαγραφών.

2. **Αποτίμηση της σημερινής κατάστασης**

2.1. Σήμερα δεν υπάρχει ακριβής αποτίμηση του αριθμού και της οικονομικής σημασίας των «δημόσιων διαγωνισμών» που είναι ανοιχτοί στον πλήρη κοινοτικό ανταγωνισμό. Η EUROSTAT έχει ξεκινήσει σχετικές εργασίες, αλλά, σύμφωνα με τις διαθέσιμες πληροφορίες, οι εργασίες αυτές παρουσιάζουν ορισμένες καθυστερήσεις. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαθέτει ορισμένα σχετικά στοιχεία, που καταδεικνύουν τον τεράστιο αριθμό των συμβάσεων αυτού του τύπου (με τα γραφειοκρατικά προβλήματα που συνεπάγονται) και τη μακροοικονομική τους σημασία.

2.2. Η ΟΚΕ επιθυμεί να καταγράψει ότι αυτή η απουσία διαφάνειας των στατιστικών στοιχείων, η οποία οφείλεται στην έλλειψη βούλησης των κρατών μελών να τα συγκεντρώνουν και να τα παρέχουν, είναι μια από τις αιτίες που δυσχεραίνουν

(1) — Γνωμοδότηση της ΟΚΕ για τις συμβάσεις στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών, 25 Μαρτίου 1992, ΕΕ αριθ. C 106 της 27. 4. 1992,
— Γνωμοδότηση της ΟΚΕ για τις συμβάσεις δημοσίων έργων, 25 Μαρτίου 1992, ΕΕ αριθ. C 106 της 27. 4. 1992,
— Γνωμοδότηση της ΟΚΕ για τις συμβάσεις δημοσίων έργων, 22 Οκτωβρίου 1992, ΕΕ αριθ. C 332 της 16. 12. 1992,
— Γνωμοδότηση της ΟΚΕ για τις κρατικές συμβάσεις προμηθειών, 22 Οκτωβρίου 1992, ΕΕ αριθ. C 332 της 16. 12. 1992.

την ευαισθητοποίηση ως προς το μέγεθος του προβλήματος αυτού, ευαισθητοποίηση που είναι απαραίτητη για την ολοκλήρωση της Εσωτερικής Αγοράς.

2.3. Η αποτελεσματική πρόσβαση στις δημόσιες συμβάσεις δεν θα σημάνει μόνον την πραγματική εκπλήρωση των προτάσεων εσωτερικής αγοράς, αλλά θα μπορούσε να συμβάλει στην αισθητή μείωση, και μάλιστα πολύ σημαντική σε ορισμένες περιπτώσεις, των ποσών που οφείλουν να καταβάλλουν οι δημόσιοι οργανισμοί που υπάγονται στις οδηγίες αυτές για την πραγματοποίηση ενός έργου ή την αγορά μιας προμήθειας ή μιας υπηρεσίας. Στην κατεύθυνση της μείωσης των δημοσίων ελλειμμάτων, που απαιτείται για την Οικονομική και Νομισματική Ένωση, η μεγαλύτερη αυτή αποτελεσματικότητα στη χρήση των δημοσίων πόρων μπορεί να αποτελέσει σημαντική συμβολή που σκόπιμο είναι να επισημανθεί.

2.4. Επίσης δεν είναι δυνατόν να αγνοηθεί η κοινωνική διάσταση της πρόσβασης στις δημόσιες συμβάσεις, η οποία δεν πρέπει να σημάνει επ'ουδενί μείωση των επιπέδων κοινωνικής προστασίας σε κάθε χώρα, με συνέπεια να απαιτείται ιδιαίτερη προσοχή στις πτυχές αυτές ως προς τους όρους υπεργολαβίας και παροχής υπηρεσιών από επιχειρήσεις τρίτων χωρών. Ένα πρώτο βήμα προς την κατεύθυνση αυτή, θετικό αλλά ανεπαρκές πραγματοποιήθηκε από το Συμβούλιο Υπουργών το οποίο, μετά από χρόνια συζητήσεων, υιοθέτησε κοινή θέση σχετικά με το σχέδιο οδηγίας για τη μεθοριακή υπεργολαβία (απόσπαση εργαζομένων).

2.5. Η πραγματική πρόσβαση στις δημόσιες συμβάσεις απαιτεί κατά κύριο λόγο αλλαγή νοοτροπίας στις αναθέτουσες αρχές, υπό την έννοια ότι θα πρέπει να αναγνωρίζουν τα αναμφισβήτητα πλεονεκτήματα που μπορεί να έχει για το κοινωνικό σύνολο η εφαρμογή των αρχών αυτών οι οποίες βασίζονται στο μεγαλύτερο ανταγωνισμό και αποτελεσματικότητα κατά την πραγματοποίηση ενός έργου ή κατά την αγορά μιας προμήθειας ή υπηρεσίας σε οικονομικότερη τιμή, με τις αυτές εγγυήσεις ποιότητας και αξιοπιστίας.

2.6. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει κινήσει πλείστες διαδικασίες παράβασης, τόσο για καθυστερήσεις στη μεταφορά της κοινοτικής νομοθεσίας όσο και για πλημμελή ή παράτυπη εφαρμογή της από πλευράς των δημόσιων αρχών των κρατών μελών.

2.7. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο του Λουξεμβούργου έχει εκδόσει διάφορες αποφάσεις και έχει κινήσει πολυάριθμες διαδικασίες σε σχέση με τις ανωτέρω πτυχές. Το σύνολο των σχετικών αποφάσεων αρχίζει να συναποτελεί ένα συνεκτικό νομολογιακό υπόβαθρο, ικανό να διευκολύνει τις μεταγενέστερες διαδικασίες — ιδίως στο επίπεδο των εθνικών δικαστηρίων. Τα κυριότερα συμπεράσματα αυτών των αποφάσεων μπορούν να συνοψισθούν ως εξής:

— Άμεση εφαρμογή των σχετικών οδηγιών, ακόμη και αν η οδηγία δεν έχει μεταφερθεί στο εθνικό δίκαιο ή αν η εθνική νομοθεσία δεν έχει προσαρμοσθεί επακριβώς στις γενικές αρχές που θεσπίζουν οι οδηγίες (υπόθεση 10/76).

— Αρχή της ίσης αντιμετώπισης όλων των υποβαλλόμενων προσφορών για συγκεκριμένο διαγωνισμό (υπόθεση 243/89).

— Οροθέτηση των εξαιρέσεων και των παρεκκλίσεων από τις οδηγίες, ιδίως όσον αφορά τις διαδικασίες με διαπραγμάτευση για συμβάσεις έργων και προμηθειών (υπόθεση 194/88).

— Απαγόρευση των καταχρηστικών ή αδικαιολόγητων προτιμήσεων σε περιφερειακές ή τοπικές επιχειρήσεις (υπόθεση 21/88).

— Απαγόρευση της επιφύλαξης της πρόσβασης στο διαγωνισμό σε συγκεκριμένη ομάδα επιχειρήσεων για μη αντικειμενικούς λόγους (υπόθεση 272/91).

— Απαγόρευση της χρήσης συγκεκριμένων, αδικαιολόγητων ή δυσανάλογων κοινωνικών κριτηρίων για την κατακύρωση της σύμβασης, όπως η πρόσληψη μακροχρόνια ανέργων (υπόθεση 10/76) ή η χρησιμοποίηση μεταναστών εργαζομένων συγκεκριμένης εθνικότητας (υπόθεση 113/89).

— Υποχρέωση δημοσιότητας για κάθε διαγωνισμό, εκτός από «απολύτως επείγουσες», απρόβλεπτες και δεόντως αιτιολογημένες περιπτώσεις (υπόθεση 24/91).

— Αποδοχή στο διαγωνισμό μιας επιχείρησης η οποία συνδέεται με έναν όμιλο επιχειρήσεων, έστω και αν η πρώτη δεν διαθέτει το υλικό ή τα μέσα για να αναπτύξει το αντικείμενο του διαγωνισμού (υπόθεση 389/92).

2.8. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει συστήσει δύο Συμβουλευτικές Επιτροπές για την Πρόσβαση στις Δημόσιες Συμβάσεις. Η μια αποτελείται από μέλη της Διοίκησης των διάφορων κρατών μελών και η άλλη από εκπροσώπους των κοινωνικών και επαγγελματικών φορέων τους. Το έργο των επιτροπών αυτών είναι να συμβουλεύουν την Επιτροπή κατά την εφαρμογή των σχετικών οδηγιών, καθώς επίσης να χρησιμεύουν ως δίαυλος επικοινωνίας και ως σημείο αναφοράς σε εθνικό επίπεδο.

2.9. Η καλούμενη «Ομάδα Molitor», στην έκθεσή της του Ιουνίου 1995 για τη νομοθετική και διοικητική απλοποίηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, διατύπωσε πέντε ειδικές συστάσεις για τις δημόσιες συμβάσεις. Οι συστάσεις αυτές ήταν οι εξής:

— Μεταφορά των οδηγιών στην εθνική νομοθεσία εντός των καθορισμένων προθεσμιών.

— Ο στόχος των οδηγιών να διευκολύνουν την πρόσβαση στις δημόσιες αγορές δεν θα πρέπει να τροποποιείται από εθνικούς κανόνες που περιορίζουν, άμεσα ή έμμεσα, το εν λόγω αποτέλεσμα.

— Δυνατότητα αντικατάστασης των οδηγιών από ένα σύνολο σαφώς προσδιορισμένων αρχών, υποστηριζόμενων με κανονισμό, αν είναι απαραίτητο, για να αποφευχθούν οι διαφορές μεταξύ των κρατών μελών και να προαχθεί η διαφάνεια. (Η πρόταση αυτή απορρίφθηκε ρητώς από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή με βάση εκτιμήσεις νομικής φύσεως

και την καθεαυτό έλλειψη πολιτικής δυνατότητας να περιορισθεί, μέσω Κανονισμού, η ευελιξία των κρατών μελών κατά την προσαρμογή των κοινοτικών κανόνων στην πραγματικότητα κάθε χώρας).

— Τα κράτη μέλη πρέπει να διασφαλίζουν ότι οι κυρώσεις για τις περιπτώσεις παράβασης των κοινοτικών κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις εφαρμόζονται με την ίδια αυστηρότητα σε όλη την Κοινότητα.

— Αν και διατηρείται η αρχή της δημοσίευσης ολόκληρων των συμβάσεων, πρέπει να γίνεται μεγαλύτερη χρήση της εθνικής ή διεθνούς υπεργολαβίας, για να διευκολυνθεί η συμμετοχή των ΜΜΕ.

2.10. Η ΟΚΕ επεξεργάζεται αυτόν τον καιρό μια γνωμοδότηση για τις διαδικασίες πιστοποίησης και αμοιβαίας αναγνώρισης των εθνικών προδιαγραφών και προτύπων. Φρονεί σχετικά ότι πρέπει να επισπευσθεί, στο μέτρο του δυνατού, η υιοθέτηση κοινοτικών προτύπων, ως βασικό στοιχείο για τον περιορισμό των ενδεχόμενων στρεβλώσεων, οι οποίες, όσον αφορά την πρόσβαση στις δημόσιες συμβάσεις, θα ήταν δυντόν να προκύψουν από την εφαρμογή εθνικών προτύπων ή και ειδικών τομεακών προτύπων σε συγκεκριμένη χώρα.

2.11. Στο πλαίσιο των δημόσιων συμβάσεων, η ΟΚΕ φρονεί ότι η υπεργολαβία είναι μια μορφή οργάνωσης της εργασίας που συνδέεται κατά προτεραιότητα με τις πτυχές ειδίκευσης στην εκτέλεση έργων. Στο πλαίσιο αυτό, προβλέπεται συγκεκριμένος χώρος και ρόλος για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις.

Ωστόσο, πρέπει να υπενθυμίσουμε ότι στον τομέα ακριβώς της υπεργολαβίας έχει διαπιστωθεί το φαινόμενο της παραβίασης των συμβάσεων εργασίας και των κανόνων ασφαλείας. Για το λόγο αυτό, η ΟΚΕ επωφελείται της ευκαιρίας για να συστήσει στο Συμβούλιο μια πρωτοβουλία ευαισθητοποίησης των κρατών μελών για τον έλεγχο και την τήρηση των νόμων και των συμβάσεων εργασίας σ'αυτόν το σημαντικό τομέα οικονομικής δραστηριότητας.

2.12. Η ΟΚΕ διαπίστωσε, επίσης, ότι σε διάφορα κράτη μέλη συνιστώνται εθνικές ενώσεις για τη διευκόλυνση της εφαρμογής των προαναφερόμενων αρχών για τις δημόσιες συμβάσεις [1]. Η ΟΚΕ υποστηρίζει πλήρως αυτή την πρωτοβουλία, η οποία μπορεί να συμβάλει τόσο στις δραστηριότητες διάδοσης, βελτιώνοντας τη διαφάνεια, όσο και στις δραστηριότητες κατάρτισης των υπευθύνων για την πρακτική εφαρμογή της.

3. Τα κυριότερα προβλήματα που αντιμετωπίζονται για την πραγματική πρόσβαση στις δημόσιες συμβάσεις

3.1. Για να αναλύσει τα προβλήματα που συναντούν τόσο οι αναθέτουσες αρχές όσο και οι ανάδοχοι φορείς για την εφαρμογή των εν λόγω οδηγιών, αλλά και για την αξιολόγηση της σκοπιμότητάς τους από άποψη κόστους/αποτελεσματικότητας, η ΟΚΕ διοργάνωσε, το Δεκέμβριο του 1995, μια σειρά ακροάσεων στο Ντύσσελντορφ και τη Βόννη με εκπροσώπους, αφενός, των διαφόρων δημοσίων διοικήσεων της Γερμανίας (Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση και ομόσπονδα κρατίδια) και, αφετέρου, των διαφόρων κοινωνικών και επαγγελματικών οργανώσεων που εφαρμόζουν τους κοινοτικούς κανόνες στον τομέα. Το αποτέλεσμα των ακροάσεων αυτών υπήρξε χρησιμότατο ώστε να γίνει γνωστή, με τρόπο άμεσο, η νομική και πρακτική προβληματική για την εφαρμογή της νομοθεσίας, από την άποψη τόσο των αναθετόντων όσο και των αναδόχων φορέων.

3.2. Επίσης, για να δοθεί συνέχεια στις ακροάσεις αυτές και για να επιβεβαιωθούν οι γνώμες που εκφράσθηκαν, καταρτίσθηκε ένα ερωτηματολόγιο. Αυτό απεστάλη σε πολλούς κοινωνικο-επαγγελματικούς φορείς που έχουν σχέση με τις δημόσιες συμβάσεις. Μολονότι ο αριθμός των συνολικών απαντήσεων (περί τις 80) μπορεί να θεωρηθεί μόνον μερικώς αντιπροσωπευτικό δείγμα, η σύμπτωση των απαντήσεων με τις κατευθύνσεις που απορρέουν από αυτό, παρέχει τη δυνατότητα επισήμανσης μιας σειράς εμποδίων γενικού χαρακτήρα. Η ΟΚΕ γνωρίζει ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή καταρτίζει επί του παρόντος μελέτη που βασίζεται σε μεγάλο αριθμό ερωτηματολογίων, με τις μέγιστες επιστημονικές εγγυήσεις, και εκφράζει την ικανοποίησή της για την πρωτοβουλία της αυτή, για τα πορίσματα της οποίας αναμένει πληροφόρηση στο πλαίσιο των εργασιών του Παρατηρητηρίου της Ενιαίας Αγοράς.

3.3. Το αποτελέσμα των ερωτηματολογίων οδηγεί στην εκτίμηση ότι, αν και όλοι οι αναθέτοντες και ανάδοχοι φορείς έχουν επίγνωση της ύπαρξης της εθνικής νομοθεσίας στον τομέα, υπάρχουν εύλογες αμφιβολίες για τη σχέση κόστους-αποτελεσματικότητας του συστήματος. Τούτο είναι κυρίως βέβαιο σε σχέση με τις καθυστερήσεις που συνεπάγεται και το κόστος που σχετίζεται με τα γλωσσικά εμπόδια και με τις διοικητικές δαπάνες του.

3.4. Ακολούθως εκτίθενται μερικά από τα κυριότερα προβλήματα που αντιμετωπίζονται. Για λόγους συστηματοποίησής τους, καταβλήθηκε προσπάθεια να ομαδοποιηθούν σύμφωνα με αντικειμενικά κριτήρια.

3.5. *Προβλήματα που συνδέονται με τις νομοθετικές πτυχές και την εφαρμογή της νομοθεσίας*

— Οι συγκεκριμένες μεταβατικές περίοδοι που χορηγούνται σε ορισμένες χώρες από τις ίδιες τις οδηγίες.

---

[1] Forum Öffentliches Auftragswesen (Forum ÖA) e.V.
Gustav-Heinemann-Ufer 84-88,
D — 50968 KÖLN

Associazione «Verso l'Europa»
Via S. Bartolomeo — Pal Vitelli
I — 06012 Cittá Di Castello (PG)

The Association for Regulated Procurement (ARP)
Windsor House
Temple Row
Birmingham B2 5LF
United Kingdom

Nederlandse Vereniging voor Aanbestedingsrecht
Postbus 75505
NL — 1070 AM Amsterdam

Asociación Española de Contratación Pública y Regulada
María de Molina, 44
28006 Madrid (España)

ESB (Forum on Public Procurement in Ireland (FPP)
27 Lower Fitzwilliam Street
Dublin 2
Ireland.

— Οι καθυστερήσεις στην ενσωμάτωση των οδηγιών στη νομοθεσία των κρατών μελών. Ιδιαίτερα προβλήματα που ενδέχεται να δημιουργηθούν στο επίπεδο των περιφερειακών ή τοπικών αρχών. Η δυνατότητα άμεσης εφαρμογής των οδηγιών στις δημόσιες επιχειρήσεις ή στις επιχειρήσεις που εξομοιούνται προς αυτές.

— Η μη ενδεδειγμένη μεταφορά της κοινοτικής νομοθεσίας, σε ορισμένες περιπτώσεις, στη νομοθεσία των κρατών μελών.

— Η απροθυμία των εθνικών και, ιδιαίτερα, των τοπικών αρχών να εφαρμόσουν τις οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις στην περιοχή αρμοδιότητάς τους.

— Τα ειδικά προβλήματα που ενδέχεται να δημιουργηθούν σε σχέση με δραστηριότητες που θεωρούνται ζωτικές για την εθνική ασφάλεια ενός κράτους μέλους ή με συγκεκριμένες δραστηριότητες που μπορούν να εξομοιωθούν προς αυτές.

— Η αναθεώρηση των κατώτατων ορίων. Τα προβλήματα που δημιουργούνται από τις νομισματικές διακυμάνσεις.

3.6. *Προβλήματα κατά τη φάση του ορισμού των διαγωνισμών*

— Ανομοιομορφία των (κοινοτικών, εθνικών ή ειδικών τομεακών) τεχνικών προδιαγραφών, που πρέπει να διέπουν τη διαδικασία επιλογής των προσφορών, ή των δεοντολογικών κανόνων για τους αναδόχους.

— Αξιολόγηση των επιχειρήσεων και πιστοποίηση της ποιότητας των προσφορών.

— Διαφάνεια των κριτηρίων αξιολόγησης των προσφορών.

— Διαφανής και αμερόληπτος προσδιορισμός του τρόπου ανάθεσης της σύμβασης (διαδικασία ανοιχτή, κλειστή ή με διαπραγμάτευση).

— Διαχωρισμός των ενιαίων σχεδίων σε μικρότερα σχέδια για να αποφευχθούν τα κατώτατα όρια ανοίγματος στην κοινοτική ανάθεση συμβάσεων.

— Εφαρμογή των κοινωνικών διατάξεων της χώρας όπου συνάπτεται η σύμβαση και του φορέα που προκηρύσσει το διαγωνισμό.

3.7. *Προβλήματα κατά τη φάση δημοσίευσης των διαγωνισμών*

— Τυποποίηση των προκηρύξεων των δημόσιων συμβάσεων.

— Ανεπαρκής η προθεσμία αποστολής και δημοσίευσης στην ΕΕΕΚ,

— Πρόσβαση των ενδιαφερόμενων επιχειρήσεων, και ιδιαίτερα των ΜΜΕ, στα σχετικά στοιχεία και, ιδιαίτερα, στις βάσεις δεδομένων.

— Γενική προβληματική της υπεργολαβίας που αντιπροσωπεύει μια μορφή οργάνωσης της εργασίας που υπαγορεύεται πρωταρχικά από τις ανάγκες ειδίκευσης κατά την εκτέλεση των έργων.

— Κατάρτιση κλειστών καταλόγων στις περιπτώσεις διαγωνισμού με πρόσκληση και διαπραγμάτευση.

— Γενικά, δυσκολία των ΜΜΕ για να έχουν πρόσβαση με ικανοποιητικούς όρους στους διαγωνισμούς για τις δημόσιες συμβάσεις.

— Γενικά προβλήματα εμπορικού απόρρητου για τις επιχειρήσεις.

3.8. *Προβλήματα κατά τη φάση της ανάθεσης*

— Καταλληλότητα και διαφάνεια των κριτηρίων ανάθεσης και αντιστοιχία τους με τα κριτήρια που είχαν θεσπισθεί για το διαγωνισμό.

— Κοινοποίηση (προβλήματα εμπορικού απορρήτου), στις επιχειρήσεις που κάνουν ρητή σχετική αίτηση, των αιτίων μη αποδοχής της προσφοράς τους.

3.9. *Προβλήματα κατά τη φάση της προσφυγής*

— Εντατικοποίηση και ενίσχυση της εποπτικής εξουσίας και της υποχρέωσης ενημέρωσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

— Ρόλος των εθνικών δικαστηρίων και του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου του Λουξεμβούργου. Πρόσβαση των θιγόμενων επιχειρήσεων και σύσταση σχετικής νομολογίας.

— Εφαρμογή των αποφάσεων: προληπτικές ενέργειες, αποκατάσταση των ζημιών και σύστημα κυρώσεων.

— Έλλειψη εναρμονισμένου πλαισίου κυρώσεων και διαφορετική αντιμετώπιση, από πλευράς των εθνικών αρχών, της μη τήρησης των υποχρεώσεων σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις.

4. Συγκεκριμένες ιδέες για τη βελτίωση της εφαρμογής του συστήματος ανάθεσης των δημόσιων συμβάσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση

4.1. Από την ανάλυση των απαντήσεων στο ερωτηματολόγιο, μπορούν να εξαχθούν μερικές πρώτες ιδέες όσον αφορά τις συγκεκριμένες ενέργειες που θα πρέπει να αναπτυχθούν. Αυτές είναι οι εξής:

4.2. Πρέπει να τονισθεί ότι το πιο επείγον και με τη μεγαλύτερη προτεραιότητα καθήκον είναι να ολοκληρώσουν όλα τα κράτη μέλη την ανάπτυξη της εσωτερικής τους νομοθεσίας για την εφαρμογή των οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις και να προσαρμόσουν τη νομοθεσία τους στο γενικό πνεύμα της κοινοτικής νομοθεσίας στις περιπτώσεις όπου η μεταφορά της κοινοτικής νομοθεσίας δεν είναι επαρκώς συμβατή.

4.3. Αυτή η παγίωση της νομοθεσίας και η πρακτική εφαρμογή της θα πρέπει να προηγηθεί οιασδήποτε τροποποίησης της υφιστάμενης κοινοτικής νομοθεσίας, η οποία, ενδεχομένως, θα πρέπει να βασίζεται στις εμπειρίες που αποκτήθηκαν μετά από την πολυετή, πλήρη λειτουργία του σημερινού συστήματος.

4.4. Πρέπει να εκτιμηθεί κατά πόσον είναι σκόπιμο να εντατικοποιηθούν τα προγράμματα κατάρτισης με χρηματοδότηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, τα οποία θα μπορούσαν να προωθηθούν από τις κοινωνικο-επαγγελματικές οργανώσεις κάθε χώρας, με σκοπό την ενημέρωση και την προετοιμασία του προσωπικού τόσο των αναθετουσών αρχών όσο και των

επιχειρήσεων που ενδιαφέρονται να συμμετάσχουν στις δημόσιες συμβάσεις, με ιδιαίτερη προσοχή στις ΜΜΕ.

4.5. Με τη χρησιμοποίηση των ήδη υφιστάμενων δομών σε διάφορα κράτη μέλη, πρέπει να συσταθούν Ενώσεις ή Φόρουμ για την προαγωγή των δημόσιων συμβάσεων. Μεταξύ των καθηκόντων τους αναφέρονται η ανάπτυξη προγραμμάτων κατάρτισης στον τομέα και η λειτουργία τους ως σημείου αναφοράς, σε εθνικό επίπεδο, για την επίλυση των προβλημάτων ερμηνείας της κοινοτικής και εθνικής νομοθεσίας.

4.6. Πρέπει να αναπτυχθούν νέες εναλλακτικές λύσεις και διαδικασίες για τη βελτίωση των φάσεων δημοσίευσης των διαγωνισμών π.χ. με τη βελτίωση της πρόσβασης σ'αυτούς και της ηλεκτρονικής διάδοσής τους και της εσωτερικής πιστοποίησης της διαφάνειας της διαδικασίας (attestation), καθώς και για να ευνοηθεί η πραγματική παρουσία των ΜΜΕ στους διαγωνισμούς με την ίδρυση Ευρωπαϊκών Ενώσεων Οικονομικού Συμφέροντος που να υπάγονται στο αντίστοιχο εθνικό ή κοινοτικό καθεστώς.

4.7. Πρέπει να καθοριστούν, με Ανακοίνωση της Επιτροπής, κριτήρια εφαρμογής τεχνικών προδιαγραφών τα οποία να είναι προσαρμοσμένα με τα κριτήρια ιεράρχησης που προβλέπονται στις οδηγίες.

4.8. Πρέπει να ενισχυθεί ο συντονισμός της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τις εθνικές αρχές επί του θέματος και με τα φόρουμ για τις Δημόσιες Συμβάσεις, προκειμένου να επισπευσθεί η αλλαγή νοοτροπίας στη διαχείριση των δημοσίων συμβάσεων και να διευκολυνθεί ο εντοπισμός και η άρση των εμποδίων που ενδέχεται να παρουσιασθούν και να εξασφαλισθεί η παροχή τεχνικής υποστήριξης στους δημόσιους οργανισμούς σε τοπικό ή περιφερειακό επίπεδο που προκηρύσσουν διαγωνισμούς βάσει αυτών των οδηγιών.

4.8.1. Η ΟΚΕ φρονεί ότι επείγον καθήκον της Επιτροπής θα πρέπει να αποτελέσει η προώθηση των σχέσεων της ιδρυθείσας Συμβουλευτικής Επιτροπής με τις ευρωπαϊκές κοινωνικοεπαγγελματικές οργανώσεις. Η επιτροπή αυτή θα πρέπει να είναι το απαραίτητο επίσημο συμπλήρωμα των Εθνικών Ενώσεων πράγμα που θα επιτρέπει στην Επιτροπή να δέχεται προτάσεις από τις αναθέτουσες αρχές και παράλληλα να τους μεταφέρει τις ανησυχίες και τις προτεραιότητές της.

4.9. Πρέπει να ζητηθεί από τα κράτη μέλη η ίδρυση εθνικού οργανισμού που να μπορεί να συγκεντρώνει και να διαβιβάζει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, βάσει τυποποιημένων κριτηρίων και εντός των ενδεδειγμένων χρονικών ορίων, τις πληροφορίες που συγκεντρώθηκαν στο εθνικό επίπεδο για την έννοια και την πραγματική πρόσβαση στις δημόσιες συμβάσεις.

Βρυξέλλες, 29 Μαΐου 1996.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Carlos FERRER