



ΚΥΠΡΙΑΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΑΙΔΕΙΑΣ, ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΝΕΟΛΑΙΑΣ

Αρ. Φακ.: 05.14.008.002.001, 13.25.016.001
Αρ. Τηλεφ.: 22800839
Ηλ. Ταχυδρ.: ts@moec.gov.cy

31 Μαρτίου 2025

Γενικό Ελεγκτή της Δημοκρατίας

Θέμα: Προσχέδιο Ειδικής Έκθεσης αρ. ΥΠΑΝ/01/2025 με θέμα «Συνοπτικές Διαδικασίες Ανάθεσης Συμβάσεων»

Έχω οδηγίες να αναφερθώ στο πιο πάνω θέμα και στις επιστολές σας, με αρ. φακ. 05.14.009/26.20.001.004 και ημερομηνίες 18.02.2025 και 07.03.2025, σχετικά με έλεγχο που διενεργήσατε σε εξήντα δύο (62) Συμβάσεις Έργων που προκηρύχθηκαν, μεταξύ των ετών 2015 και 2023, από τις Τεχνικές Υπηρεσίες (ΤΥ) του Υπουργείου Παιδείας, Αθλητισμού και Νεολαίας (ΥΠΑΝ), με Συνοπτικές Διαδικασίες, με βάση τα άρθρα 90(1)(β) και 90(1)(γ) του περί της Ρύθμισης των Διαδικασιών Σύναψης Δημοσίων Συμβάσεων και για Συναφή Θέματα Νόμο Ν.73(Ι)/2016 και να σας ενημερώσω ότι το ΥΠΑΝ διαφωνεί με τα πλείστα ευρήματα της Ελεγκτικής Υπηρεσίας (ΕΥ), όπως αυτά καταγράφονται στο Προσχέδιο της Ειδικής Έκθεσης αρ. ΥΠΑΝ/01/2025, κυρίως όσον αφορά στην ερμηνεία, αλλά και στον τρόπο εφαρμογής της σχετικής νομοθεσίας.

2. Τα σχολικά κτήρια είναι ζωντανοί οργανισμοί, η διατήρηση των οποίων απαιτεί συνεχή ενασχόληση, εξαιτίας απρόβλεπτων παραγόντων που ελλοχεύουν κινδύνους και επιβάλλουν την άμεση επίλυση των θεμάτων που αναφέρονται. Θεωρούμε ότι οι Συνοπτικές Διαδικασίες έχουν θεσμοθετηθεί για τέτοιου είδους περιπτώσεις, εξ ου και λέγονται «συνοπτικές», αφού η επιλογή μιας σύντομης και ευέλικτης διαδικασίας, είναι απαραίτητη. Σχετικά με τα εννέα (9) Ευρήματά σας, σημειώνουμε τα ακόλουθα:

2.(α) Εύρημα 1 – Προκήρυξη διαγωνισμών με το ίδιο αντικείμενο με τη χρήση της μεθόδου των συνοπτικών διαδικασιών

(i) Τα έργα τα οποία αναλαμβάνουν οι ΤΥ του ΥΠΑΝ, παρουσιάζουν ιδιαιτερότητες, σε σχέση με άλλες Υπηρεσίες, αφού, εκτός από προγραμματισμένα έργα ανεγέρσεων, αναβαθμίσεων και επεκτάσεων μεγάλης κλίμακας, αναλαμβάνουν και έκτακτα έργα μικρής κλίμακας, κυρίως έργα συντηρήσεων και βελτιώσεων υφιστάμενων σχολικών κτηρίων (π.χ. εργασίες υδατοστεγάνωσης, βελτιώσεις χώρων υγιεινής), καθώς και έργα που άπτονται θεμάτων ασφάλειας και υγείας (π.χ. αποκατάσταση αποκολλημένων στοιχείων, επιδιορθώσεις ηλεκτρομηχανολογικών εγκαταστάσεων). Μεταξύ άλλων, έργα μικρής κλίμακας αναλαμβάνουν οι Σχολικές Εφορείες, σύμφωνα με τους περί Σχολικών Εφορειών Νόμους του 1997 (Ν.108(Ι)/1997) έως 2023 (Ν.147(Ι)/2023), με την καθοδήγηση και την τεχνική υποστήριξη των ΤΥ του ΥΠΑΝ. Σε περιπτώσεις έκτακτων

ΑΜ/ΓΠ

αναγκών ή σε περιπτώσεις όπου οι Σχολικές Εφορείες αδυνατούν να ανταποκριθούν (ελλείπει πόρων, τεχνογνωσίας, κ.λπ.), οι ΤΥ του ΥΠΑΝ, αναλαμβάνουν οι ίδιες τη διεξαγωγή εργασιών μικρής κλίμακας, για να διευκολύνουν το έργο των Σχολικών Εφορειών. Για τον σκοπό αυτόν, στον εκάστοτε προϋπολογισμό δαπανών του ΥΠΑΝ, περιλαμβάνεται η γενική κατηγορία «έργα μικρής κλίμακας» (άρθρο 08.01.3.11.043: βελτιώσεις σχολικών κτηρίων).

(ii) Η εισήγησή σας, για ομαδοποίηση αναγκών, βάσει ίδιου αντικειμένου σύμβασης, δεν είναι εφικτή στις προαναφερόμενες περιπτώσεις, αφού, τέτοιας φύσεως εργασίες είναι, εκ των πραγμάτων, ανόμοιες και η κάθε περίπτωση συντήρησης ή βελτίωσης είναι μοναδική για κάθε σχολικό κτήριο. Η ανακαίνιση χώρων υγιεινής, π.χ., του «Σχολείου Α'», δεν απαιτεί τις ίδιες εργασίες που απαιτεί η ανακαίνιση χώρων υγιεινής του «Σχολείου Β'», και ως έχουν τον ίδιο τίτλο έργου. Επίσης, είναι αδύνατον να ενταχθούν όλα τα έργα σε ένα οριζόντιο πλαίσιο υλοποίησης, με στόχο την επίτευξη «οικονομίας κλίμακας», διότι η περίοδος ολοκλήρωσης του κύκλου ζωής τους, δεν συμπίπτει ή δεν συμπίπτει για μεγάλο αριθμό περιπτώσεων. Θεωρούμε ότι η «οικονομία κλίμακας» πρέπει να εμπεριέχει μεγάλο και πυκνό δείγμα όμοιων περιπτώσεων, για να είναι αποδοτική, και όχι έκτακτα έργα μικρής κλίμακας, που υλοποιούνται σποραδικά, με Συνοπτικές Διαδικασίες. Σε καμία περίπτωση, η διεξαγωγή διαγωνισμών με την ίδια θεματική ενότητα, αλλά που αφορά σε διαφορετικά σχολικά κτήρια, διαφορετικές χρονικές περιόδους και για ένα μεγάλο χρονικό διάστημα οκτώ (8) ετών, μπορεί να θεωρηθεί ως «κατάτμηση».

(iii) Όσον αφορά στις συστάσεις σας για το εν λόγω εύρημα, αναφέρετε ότι η χρήση του άρθρου 90 του Ν.73(Ι)/2016, που διέπει τις Συνοπτικές Διαδικασίες, πρέπει να χρησιμοποιείται από τις Αναθέτουσες Αρχές με «φειδώ», μόνο εκεί που καθίσταται αναγκαίο και μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις. Παρόλο που κάτι τέτοιο δεν αναφέρεται πουθενά στο άρθρο 90 του Ν.73(Ι)/2016, το ΥΠΑΝ χρησιμοποιεί, όντως, με φειδώ τις Συνοπτικές Διαδικασίες, αφού, το εύρημά σας για διεξαγωγή εβδομήντα έξι (76) διαγωνισμών ετησίως, με Συνοπτικές Διαδικασίες, δεικνύει έναν μικρό αριθμό, σε σχέση με τις εκατοντάδες αιτήσεις που λαμβάνουμε, ως ΥΠΑΝ, για επτακόσια τριάντα (730) σχολικά κτήρια.

Εύρημα 1 - Ενέργειες: Όπου είναι τεχνικά εφικτό, ακολουθούμε ήδη τη σύσταση της ΕΥ, προκηρύσσοντας διαγωνισμούς με ανοικτή διαδικασία, για παρόμοιου τύπου έργα, είτε ανά επαρχία, είτε παγκύπρια, όπως στην περίπτωση του διαγωνισμού με τίτλο: «Διαμόρφωση Υπαίθριων Αθλητικών Υποδομών σε Σχολεία της Επαρχίας Λάρνακας (Τ.Υ.29/2024)».

2.(β) Εύρημα 2 – Αποκλίσεις των προσφερόμενων τιμών των διαγωνισμών από την εκτιμώμενη αξία τους

(i) Στο Εύρημα 2 της Έκθεσης, γίνεται εκτενής αναφορά, εννέα (9) σελίδων, με πίνακες στατιστικών δεδομένων και ραβδογράμματα, που παρουσιάζουν ποσοστά απόκλισης \pm (%) της εκτίμησης δαπάνης της Αναθέτουσας Αρχής, σε σχέση με τις τιμές των υποβληθεισών προσφορών. Η Έκθεση αναφέρει ότι, κάποιες φορές, οι τιμές των υποβληθεισών προσφορών ήταν υψηλότερες από την εκτιμώμενη αξία, γεγονός που είχε ως αποτέλεσμα, το ποσόν ανάθεσης να είναι, τις πλείστες φορές, υψηλότερο από την εκτιμώμενη αξία.

(ii) Όπως η ίδια η λέξη ορίζει, πρόκειται για «εκτίμηση» και είναι φυσικό επακόλουθο να παρουσιάζονται αποκλίσεις \pm (%) των υποβληθεισών προσφορών, από την εκτίμηση δαπάνης, αλλιώς δεν θα ήταν «εκτίμηση». Το ζητούμενο είναι, το ποσοστό

απόκλισης των υποβληθεισών προσφορών, από την εκτίμηση, να μην είναι απαγορευτικό για την ανάθεση μιας Σύμβασης, γιατί είναι δεδομένο ότι θα υπάρχει απόκλιση· αυτό συμβαίνει σε όλους τους διαγωνισμούς, ανεξαρτήτως διαδικασίας προκήρυξης. Από τα εν λόγω ευρήματα, για το 51.7% των συμβάσεων, το ποσόν ανάθεσης είναι χαμηλότερο της εκτιμώμενης αξίας και, για το 48.3% των συμβάσεων, το ποσόν ανάθεσης είναι υψηλότερο της εκτιμώμενης δαπάνης, γεγονός που δεικνύει ότι οι εκτιμήσεις της Αναθέτουσας Αρχής είναι ρεαλιστικές.

(iii) Η Αναθέτουσα Αρχή ετοιμάζει «εκτίμηση» και λαμβάνει «προσφορά», η οποία εμπεριέχει τη στρατηγική ανάπτυξης και το κέρδος του εκάστοτε προσφέροντα, παράμετροι διαφορετικές για τον καθένα (γι' αυτό υπάρχουν και διαφορετικές τιμές προσφορών), παράμετροι οι οποίες διαφοροποιούνται, ανάλογα με τη χρονική περίοδο, τη φύση του έργου και τις συνθήκες που επικρατούν στην αγορά· πολλές φορές ανεξήγητες και μη προβλέψιμες. Επομένως, ο ρόλος της Αναθέτουσας Αρχής είναι να ετοιμάζει μια ορθή και ρεαλιστική εκτίμηση δαπάνης, ώστε να μπορεί να αποκλείσει, στη συνέχεια, **εξωπραγματικές** τιμές, που τυχόν θα υποβληθούν, και όχι να προβλέψει, με ακρίβεια, την τιμή των προσφορών.

(iv) Δεν υπάρχει πουθενά, στη σχετική νομοθεσία που διέπει τις Συνοπτικές Διαδικασίες¹, καταγεγραμμένο ποσοστό, πάνω από το οποίο οφείλει η Αναθέτουσα Αρχή να ακυρώνει έναν διαγωνισμό, εξαιτίας απόκλισης των ποσών των προσφορών από την εκτίμηση δαπάνης. Εναπόκειται στην Αναθέτουσα Αρχή να αποφασίζει για την **κατ' εξαίρεση** ακύρωση ενός διαγωνισμού, εφόσον συντρέχουν λόγοι ακύρωσης, βάσει του Κανονισμού 34(5) της Κ.Δ.Π. 201/2007, ένας από τους οποίους είναι ο χαρακτηρισμός των τιμών ως **εξωπραγματικές** (34(5)(γ) της Κ.Δ.Π. 201/2007). Το ΥΠΑΝ θεωρεί, βάσει παλαιότερων αποφάσεων της Αναθεωρητικής Αρχής Προσφορών (ΑΑΠ) ότι, για **ποσοστό μέχρι 18%, πέραν της εκτίμησης δαπάνης**, η Αναθέτουσα Αρχή έχει δικαίωμα να κατακυρώνει ένα έργο, αφού, σε αυτήν την περίπτωση, η τιμή προσφοράς δεν δύναται να χαρακτηριστεί εξωπραγματική.

Εύρημα 2 - Ενέργειες: Το ΥΠΑΝ δεν κατακυρώνει Σύμβαση που απέχει πέραν του 18%, από την εκτίμηση δαπάνης, **εκτός ελαχίστων εξαιρέσεων**, κατά τις οποίες συντρέχουν ειδικοί λόγοι, αιτιολογημένοι, δεόντως, από τις Επιτροπές Αξιολόγησης. Αυτό επιβεβαιώνεται και από τα πορίσματα της εν λόγω Έρευνας της ΕΥ.

2.(γ) Εύρημα 3 – Μεγάλη απόκλιση ορισμένων προσφερόμενων τιμών σε σχέση με την τιμή (ποσό ανάθεσης) του επιτυχόντα προσφοροδότη

(i) Στο Εύρημα 3 της Έκθεσης, γίνεται αναφορά για τον εντοπισμό δεκαεπτά (17) περιπτώσεων (27,4% του δείγματος), όπου δεν υπήρξε ικανοποιητικός ή/και υγιής ανταγωνισμός, αφού η τιμή της προσφοράς του επιτυχόντα, ενώ ήταν περίπου στο ύψος της εκτιμώμενης αξίας, ήταν, ταυτόχρονα, και χαμηλότερη, πέραν του 50%, συγκρινόμενη με τις τιμές των περισσότερων προσφοροδοτών, γεγονός που καθιστά, σύμφωνα με την Έκθεση «[...] τον χαμηλότερο σε τιμή προσφοροδότη, ουσιαστικά, τον μοναδικό ανταγωνιστή στην εν λόγω διαγωνιστική διαδικασία και δημιουργεί ερωτηματικά για τα ποιοτικά κριτήρια επιλογής του ΥΠΑΝ στο να καλέσει τους συγκεκριμένους προσφοροδότες να υποβάλουν προσφορά».

(ii) Το ΥΠΑΝ δεν αντιλαμβάνεται γιατί δημιουργούνται ερωτηματικά, αφού ένα ποσοστό της τάξεως του 27,4% του δείγματος, στατιστικά δικαιολογείται, ως ένα πιθανό

¹ Άρθρο 90 του Ν.73(Ι)/2016 και Εγκύκλιος Γ/ΑΑΔΣ 101, της Αρμόδιας Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων του Γενικού Λογιστηρίου της Δημοκρατίας

ενδεχόμενο: θα τύχουν περιπτώσεις όπου δύο (2) ή τρεις (3) προσφορές θα έχουν μεγαλύτερη απόκλιση από την εκτίμηση δαπάνης, κυρίως για τους λόγους που αναφέρουμε στην παράγραφο 2.(β)(iii), πιο πάνω.

(iii) Άλλη πιθανή αιτίαση, για το Εύρημα 3, είναι το είδος του Συμβολαίου που χρησιμοποιείται για τις Συνοπτικές Διαδικασίες, που είναι, συνήθως, για ένα «**Κατ' αποκοπή ποσό, χωρίς ποσότητες**». Με αυτό το είδος Συμβολαίου, οι ενδιαφερόμενοι Οικονομικοί Φορείς (ΟΦ) δυσκολεύονται, κάποιες φορές, να καθορίσουν την πραγματική αξία έργου, η οποία, ελλείπει δελτίου ποσοτήτων, προκύπτει από τις περιγραφές των εγγράφων και των σχεδίων που έχουν στη διάθεσή τους. Αυτός είναι ένας επιπλέον λόγος που, συχνά, υπάρχουν μεγαλύτερες διαφοροποιήσεις στις τιμές των υποβληθεισών προσφορών στα μικρά έργα, σε σχέση με τα μεγάλα έργα, που διαθέτουν δελτίο ποσοτήτων. Επιπλέον, οι εργολήπτες χαμηλής τάξης, που αναλαμβάνουν μικρά έργα, εμφανίζονται πιο συντηρητικοί στις τιμές που προσφέρουν, αφού δεν δύνανται να αναλάβουν μεγάλο επιχειρηματικό ρίσκο.

2.(δ) Εύρημα 4 – Τροποποίηση της εκτιμώμενης αξίας διαγωνισμών, στο στάδιο της αξιολόγησης διαγωνισμών

(i) Στο Εύρημα 4 της Έκθεσης, γίνεται αναφορά ότι το ΥΠΑΝ αναθεώρησε την εκτίμηση δαπάνης έργου, μετά την τελευταία ημερομηνία υποβολής των προσφορών, στο στάδιο αξιολόγησης, σε δύο (2) από τις εξήντα δύο (62) περιπτώσεις, σημειώνοντας, μεταξύ άλλων, ότι οποιαδήποτε αναθεώρηση της εκτιμώμενης αξίας θα πρέπει να γίνεται πριν την προκήρυξη του κάθε διαγωνισμού, ώστε να διασφαλίζεται η διαφάνεια της διαδικασίας και η ίση μεταχείριση των ΟΦ, σύμφωνα και με τις πρόνοιες της σχετικής νομοθεσίας. Περαιτέρω, σημειώνεται ότι, εάν ο διαγωνισμός προκηρυσσόταν με το αναθεωρημένο ποσό της εκτιμώμενης αξίας, ενδεχομένως να είχε, ως αποτέλεσμα, την υποβολή διαφορετικών/χαμηλότερων τιμών.

(ii) Το ΥΠΑΝ θεωρεί ότι τα προαναφερόμενα συμπεράσματα της Έκθεσης είναι ορθά, όταν αφορούν σε διαδικασία προκήρυξης διαγωνισμού, κατά την οποία η αναθεωρημένη εκτίμησης δαπάνης θα οδηγούσε σε διαφοροποίηση των **κατώτατων ορίων**, βάσει των σχετικών ευρωπαϊκών Οδηγιών, και, ως εκ τούτου, σε άλλου τύπου διαγωνισμό ή σε άλλη κατηγορία έργου, άρα και στην υποβολή διαφορετικών ή/και χαμηλότερων προσφορών. Στις προαναφερόμενες δύο (2) περιπτώσεις, υπήρχε **σφάλμα** στην εκτίμηση δαπάνης της Αναθέτουσας Αρχής, καταγεγραμμένο, με επεξηγήσεις, στις εκθέσεις των Επιτροπών Αξιολόγησης. Η εκτιμώμενη αξία ενός έργου αποτελεί ουσιαστικό κριτήριο που, σαφώς, επηρεάζει την απόφαση συμμετοχής των φορέων σε έναν διαγωνισμό. Στην περίπτωση μας, όμως, το σφάλμα στην εκτίμηση δαπάνης, δεν άλλαζε καν την κατηγορία, μέσα στην ίδια διαδικασία, αφού παρέμενε στην ίδια (κατηγορία 90(1)(γ) του Ν.73(Ι)/2016). Οι Επιτροπές Αξιολόγησης έκριναν ότι δεν θα είχε νόημα να ακυρώσουν τους διαγωνισμούς και να ξανακαλέσουν τους ίδιους ή/και άλλους ΟΦ, να υποβάλουν προφορά, για το ίδιο έργο, μέσα στην ίδια, βάσει ορίων, κατηγορία Συνοπτικών Διαδικασιών. Άρα, δεν αντιλαμβανόμαστε πώς δεν διασφαλίστηκε, στις περιπτώσεις αυτές, το δημόσιο συμφέρον και η διαφάνεια και δεν αναπτύχθηκε ο υγιής ανταγωνισμός, όταν, για το ένα έργο, λήφθηκαν πέντε (5) προσφορές και για το άλλο τρεις (3). Να σημειώσουμε ότι δεν είναι απερίοριστος ο αριθμός ΟΦ που ενδιαφέρονται για μικρά έργα δημοσίου, ιδίως κατά την περίοδο των θερινών διακοπών.

Εύρημα 4 - Ενέργειες: Οι δύο (2) προαναφερόμενοι διαγωνισμοί, αφορούσαν στα έτη 2018 και 2019. Από το 2019 και εντεύθεν, όποτε διαπιστωθεί σφάλμα στην εκτίμηση δαπάνης, ο διαγωνισμός ακυρώνεται και επαναπροκηρύσσεται, όπως γίνεται για τους διαγωνισμούς που διεξάγονται με ανοικτή διαδικασία. Γενικά, έργα που εντάσσονται στην κατηγορία 90(1)(γ) του Ν.73(Ι)/2016, των Συνοπτικών Διαδικασιών, από το 2019 και εντεύθεν, τα χειριζόμαστε, στο ΥΠΑΝ, ως διαγωνισμούς με ανοικτή διαδικασία, με τη μόνη διαφορά ότι δεν προκηρύσσονται μέσω του Ηλεκτρονικού Συστήματος Σύναψης Συμβάσεων του Γενικού Λογιστηρίου της Δημοκρατίας (ΓΛΤΔ), eProcurement.

2.(ε) Εύρημα 5 – Συμβάσεις για τις οποίες υποβλήθηκε μόνο μία προσφορά

(i) Το Εύρημα 5 της Έκθεσης, αφορά στη διαπίστωση για υποβολή μίας (1) μοναδικής προσφοράς, σε τρεις (3) από τις εξήντα δύο (62) περιπτώσεις της κατηγορίας 90(1)(γ) του Ν.73(Ι)/2016), κατά τις οποίες, ενώ είχαν προσκληθεί τέσσερις (4) ΟΦ στη μία περίπτωση και πέντε (5) ΟΦ στις άλλες, και ενώ επέδειξαν όλοι οι ΟΦ, γραπτώς, το ενδιαφέρον τους για συμμετοχή στους διαγωνισμούς, εντούτοις, μόνο ένας υπέβαλε προσφορά. Επιπρόσθετα, διαπιστώθηκε ότι, στις δύο (2) από τις τρεις (3) περιπτώσεις, το ποσό ανάθεσης είχε υπερβεί την εκτιμώμενη αξία του Έργου, κατά 14% περίπου. Η Έκθεση αναφέρει, μεταξύ άλλων, ότι το ΥΠΑΝ, ως Αναθέτουσα Αρχή, πρέπει να εξετάσει «[...] στρατηγικές προσέλκυσης περισσότερων προσφορών, όπως, για παράδειγμα, την ενημέρωση μεγαλύτερου αριθμού οικονομικών φορέων, για το αντικείμενο των διαγωνισμών, τους οποίους ενδεχομένως δεν είχε καλέσει να υποβάλουν προσφορά σε προηγούμενους διαγωνισμούς ή την προκήρυξη ανοικτών διαγωνισμών για την εξασφάλιση καλύτερων προσφερόμενων τιμών [...]».

(ii) Σε σχέση με τα προαναφερόμενα, το ΥΠΑΝ θεωρεί, ως ένα πιθανό ενδεχόμενο, σε τρεις (3) από τους εξήντα δύο (62) διαγωνισμούς, να τύχει να υποβληθεί μία (1) μόνο προσφορά. Η σχετική νομοθεσία δεν αναφέρει τι γίνεται στην περίπτωση που η Αναθέτουσα Αρχή λάβει μία (1) μοναδική προσφορά, ούτε αυτό αποτελεί λόγο ακύρωσης διαγωνισμού, βάσει του Κανονισμού 34(5) της Κ.Δ.Π. 201/2007. Επίσης, το ΥΠΑΝ δεν αντιλαμβάνεται με ποιο τρόπο θα κάνει πράξη τις συστάσεις της ΕΥ, αφού οι ΟΦ δήλωσαν γραπτώς το ενδιαφέρον τους για συμμετοχή και έλαβαν τα έγγραφα του διαγωνισμού. Στη συνέχεια, για δικούς τους λόγους, και σύμφωνα και με τα όσα αναφέραμε στην παράγραφο 2.(β)(iii) πιο πάνω, οι ΟΦ ενδέχεται να διαπίστωσαν ότι, τελικά, δεν ενδιαφέρονται να προσφοροδοτήσουν, κάτι το οποίο συμβαίνει και στους διαγωνισμούς με ανοικτή διαδικασία.

(iii) Δεν αντιλαμβανόμαστε γιατί να γίνεται ειδική μνεία στην Έκθεση, όσον αφορά στο γεγονός ότι, στις δύο (2) περιπτώσεις, το ποσόν ανάθεσης ήταν κατά 14% υψηλότερο από την εκτιμώμενη δαπάνη, ωσάν να είναι κάτι επιλήψιμο, αφού αυτοί οι αριθμοί δείχνουν ορθή και ρεαλιστική εκτίμηση δαπάνης, από μέρους της Αναθέτουσας Αρχής. Σημειώνεται ότι, στη μία περίπτωση, το ποσόν ανάθεσης ήταν κατά 6,88% χαμηλότερο. Σχετική με το θέμα, η παράγραφος 2.(β)(iv), πιο πάνω.

Εύρημα 5 - Ενέργειες: Στην περίπτωση υποβολής λιγότερων από τέσσερις (4) οικονομικές προσφορές, στην κατηγορία 90(1)(γ) του Ν.73(Ι)/2016), θα ακολουθούμε, στο εξής, την «Κατεύθυνση Πολιτικής» για τις Συνοπτικές Διαδικασίες, της Αρμόδιας Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (ΑΑΔΣ) του ΓΛΤΔ (Έκδοση, Μάρτιος 2025), για διερεύνηση και καταγραφή των λόγων μη υποβολής προσφορών από τους ΟΦ που είχαν δηλώσει γραπτώς την πρόθεσή τους, αλλά τελικά δεν το έπραξαν. Σε περίπτωση διαπίστωσης υπαιτιότητας της Αναθέτουσας Αρχής (π.χ. ελλιπής ή ασαφής πληροφόρηση), ο διαγωνισμός θα ακυρώνεται. Εάν διαπιστωθεί ότι η μη επαρκής συμμετοχή ΟΦ δεν οφείλεται σε πράξεις ή παραλείψεις της Αναθέτουσας Αρχής, τότε η Αναθέτουσα Αρχή θα προχωρεί σε ανάθεση της Σύμβασης και η συμπεριφορά των ΟΦ, που είχαν δηλώσει γραπτώς την πρόθεσή τους, αλλά τελικά δεν το έπραξαν, για δικούς τους λόγους, θα λαμβάνεται υπόψη σε μελλοντικές Συνοπτικές Διαδικασίες.

2.(στ) Εύρημα 6 – Κατακύρωση σε τιμές υψηλότερες των €50.000,00 πλέον ΦΠΑ, κατά παράβαση του άρθρου 90(1)(γ) του Ν.73(Ι)/2016

(i) Στο Εύρημα 6 της Έκθεσης, γίνεται αναφορά ότι, σε δύο (2) από τις εξήντα δύο (62) περιπτώσεις, το ΥΠΑΝ προχώρησε στην κατακύρωση Έργου με ποσόν Σύμβασης πάνω από €50.000,00, πλέον Φ.Π.Α., παραβιάζοντας, ουσιαστικά, σύμφωνα με την Έκθεση «[...] τις σχετικές πρόνοιες του άρθρου 90(1)(γ) του Ν.73(Ι)/2016, στο οποίο αναφέρεται ρητά ότι οι συνοπτικές διαδικασίες ακολουθούνται για τις δημόσιες συμβάσεις που αφορούν σε Έργα, των οποίων η εκτιμώμενη αξία, δεν υπερβαίνει τις €50.000,00, πλέον Φ.Π.Α.». Στις δύο (2) αυτές περιπτώσεις, το ποσόν ανάθεσης ήταν, κατά 20,35% και 24,84%, υψηλότερο της εκτιμώμενης αξίας και σύμφωνα με την Έκθεση, αυτό θεωρείται «[...] κατάχρηση εξουσίας, σύμφωνα με την Απόφαση αρ.29/2022 της ΑΑΠ». Επίσης, σημειώνεται ότι, κατά την εκτέλεση των εργασιών, προέκυψαν αλλαγές, που ανέβασαν ακόμα περισσότερο την αξία της κάθε σύμβασης. Στις συστάσεις της, η ΕΥ αναφέρει ότι, στην περίπτωση που η χαμηλότερη έγκυρη προσφορά υπερβαίνει τις €50.000,00, πλέον Φ.Π.Α., θα πρέπει η Αναθέτουσα Αρχή, να προχωρεί στην ακύρωση του διαγωνισμού και στην επαναπροκήρυξή του, αν το επιθυμεί, με ανοικτή διαδικασία, σύμφωνα με τις πρόνοιες της νομοθεσίας.

(ii) Όπως καταγράφεται στο προαναφερόμενο απόσπασμα της Έκθεσης, το άρθρο 90(1)(γ) του Ν.73(Ι)/2016, προνοεί, η εκτιμώμενη αξία, εκτός Φ.Π.Α. να μην υπερβαίνει τις €50.000,00 και όχι η αξία της εκάστοτε σύμβασης. Και στις δύο (2) περιπτώσεις, η εκτιμώμενη αξία, εκτός Φ.Π.Α., της Αναθέτουσας Αρχής, ήταν κάτω από €50.000,00. Ενδεχομένως, υφίσταται θέμα διαφορετικής ερμηνείας του εν λόγω άρθρου, αφού το ΥΠΑΝ θεωρεί πως, εάν ήθελε ο νομοθέτης, θα μπορούσε, πολύ απλά, να κάνει αναφορά σε «αξία σύμβασης» και όχι σε «εκτιμώμενη αξία» ή θα μπορούσε ξεκάθαρα να θέσει περιορισμό, ότι το ποσόν της εκάστοτε σύμβασης δεν πρέπει να ξεπερνά, σε καμία περίπτωση, τις €50.000,00, πλέον Φ.Π.Α. Κάτι τέτοιο δεν αναφέρεται στο εν λόγω άρθρο.

(iii) Σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία, που διέπει Συνοπτικές Διαδικασίες Δημοσίων Συμβάσεων, η εκτιμώμενη αξία είναι αυτή που καθορίζει το δικαίωμα χρήσης της εν λόγω διαδικασίας και όχι η αξία της κάθε σύμβασης. Όπως συμβαίνει σε κάθε διαγωνισμό, είναι πιθανό να υπάρξει απόκλιση ± (%) των υποβληθεισών προσφορών από την εκτίμηση δαπάνης. Εάν δεν συντρέχουν λόγοι ακύρωσης, βάσει του Κανονισμού 34(5) της Κ.Δ.Π. 201/2007, η Επιτροπή Αξιολόγησης είναι υποχρεωμένη να προχωρήσει στην ανάθεση του έργου. Σημειώνουμε ότι, σε καμία από τις δύο (2) περιπτώσεις, η Επιτροπή Αξιολόγησης δεν χαρακτήρισε τις τιμές εξωπραγματικές ή δεν επικαλέστηκε άλλο λόγο ακύρωσης. Σχετικές αναφορές γίνονται και στις παραγράφους 2.(β)(ii), 2.(β)(iii) και 2.(β)(iv), πιο πάνω.

(iv) Αφού έγιναν οι αναθέσεις των εν λόγω Συμβάσεων, ο τότε Γενικός Διευθυντής (ΓΔ) του ΥΠΑΝ, με επιστολή του, ημερομηνίας 29.10.2019, ζήτησε τις απόψεις της ΑΑΔΣ, ως προς την ορθότητα των διαδικασιών που ακολουθούνται από τις ΤΥ του ΥΠΑΝ, σε αυτές τις περιπτώσεις. Η ΑΑΔΣ, με επιστολή της, ημερομηνίας 30.10.2019, αναφέρει, μεταξύ άλλων, ότι, για σύμβαση που έχει ήδη ανατεθεί, εκ των πραγμάτων, δεν μπορεί να γίνει νέος διαγωνισμός και θα πρέπει να ληφθούν τέτοια μέτρα που να αποτρέπουν παρόμοιες συμπεριφορές στο μέλλον.

(v) Στην Προσφυγή αρ.29/2022, η ΑΑΠ, επικύρωσε απόφαση Συμβουλίου Προσφορών, που ακύρωνε διαγωνισμό με απόκλιση 19.2%, πάνω από την εκτίμηση δαπάνης, αφού το ίδιο το Συμβούλιο Προσφορών έκρινε ότι οι ληφθείσες τιμές ήταν εξωπραγματικές. Στην εν λόγω απόφασή της, η ΑΑΠ αναφέρει ότι «[...] Ποσό της τάξης του 19,2% ψηλότερο της εκτιμώμενης δαπάνης εύλογα χαρακτηρίζεται εξωπραγματικό και δεν εξετάζεται εάν υπό τα ίδια γεγονότα ένα άλλο όργανο θα κατέληγε σε διαφορετική απόφαση [...]», παρέχοντας με αυτήν την απόφαση τη διακριτική ευχέρεια, στην εκάστοτε Αναθέτουσα Αρχή, να αποφασίζει κατά περίπτωση. Η καταληκτική Απόφαση της ΑΑΠ, ως προς την έκφραση «κατάχρηση εξουσίας», δεν αποδίδει τη σημασία που αποδίδει στην Έκθεσή της η ΕΥ, αφού η Απόφαση της ΑΑΠ, αναφέρει ότι «[...] ο χαρακτηρισμός των τιμών, ως εξωπραγματικές (εννοεί από την Αναθέτουσα Αρχή), και πιστώσεις να υπήρχαν ή να μπορούσαν να εξασφαλιστούν, θα ήταν χωρίς νόημα, αφού κατακύρωση σε εξωπραγματικές τιμές θα συνιστούσε κατάχρηση εξουσίας». Το ΥΠΑΝ δεν κατακύρωσε ποτέ σύμβαση της οποίας οι τιμές χαρακτηρίστηκαν, από τα αρμόδια όργανα λήψης αποφάσεων, ως εξωπραγματικές.

(vi) Σε σχέση με την αναφορά της Έκθεσης στην ύπαρξη αλλαγών, σημειώνουμε ότι τροποποιήσεις επιτρέπονται σε κάθε σύμβαση, βάσει των όρων του Συμβολαίου, άρα, επιτρέπονται και στις συμβάσεις με Συνοπτικές Διαδικασίες. Εάν προκύψουν, τυγχάνουν χειρισμού, σύμφωνα με τις νενομισμένες διαδικασίες, και διαφοροποιούν, αναλόγως, την τελική αξία της Σύμβασης.

Εύρημα 6 - Έργα: Παρά τη δική μας ερμηνεία, σε σχέση με το εν λόγω άρθρο του Νόμου, από τις 30.10.2019 και εντεύθεν, ανταποκρινόμενοι στις συστάσεις της ΑΑΔΣ, δεν έχουμε κατακυρώσει ούτε μία σύμβαση με Συνοπτικές Διαδικασίες, της οποίας, η τιμή προσφοράς ξεπερνά τις €50.000,00, πλέον Φ.Π.Α.

2.(ζ) Εύρημα 7 – Υπέρβαση της αξίας των συμβάσεων σε σύγκριση με το τελικό κόστος/τελικό λογαριασμό

(i) Στο Εύρημα 7 της Έκθεσης γίνεται αναφορά στο ότι, για ποσοστό 46,6% των περιπτώσεων, το τελικό ποσό σύμβασης, όπως προκύπτει από τους Τελικούς Λογαριασμούς, δείχνει πως η τελική αξία των έργων είναι μεγαλύτερη από την αρχική αξία των συμβάσεων.

(ii) Σε κάποιες περιπτώσεις, η τελική αξία των έργων συμβαίνει να είναι μεγαλύτερη από αυτήν των συμβάσεων, αφού ο Μηχανικός έχει δικαίωμα να εκδίδει οδηγίες για τροποποίηση της φύσης, της ποιότητας ή της ποσότητας του Έργου ή μέρους αυτού. Όπως αναφέραμε στην παράγραφο 2.(στ)(vi), τροποποιήσεις επιτρέπονται σε κάθε σύμβαση, βάσει των όρων του Συμβολαίου, άρα, επιτρέπονται και στις συμβάσεις με Συνοπτικές Διαδικασίες. Εάν προκύψουν, τυγχάνουν χειρισμού, σύμφωνα με τις νενομισμένες διαδικασίες, και διαφοροποιούν, αναλόγως, την τελική αξία της Σύμβασης.

(iii) Η χρήση της λέξης «υπέρβαση» δεν μας βρίσκει σύμφωνους, καθώς σε αυτήν αποδίδεται, συνήθως, η έννοια της παραβίασης ενός καθορισμένου ορίου, με την έννοια

της παράβασης, κάτι που εδώ δεν συμβαίνει, αφού κινηθήκαμε μέσα σε όρια, που η ίδια η Σύμβαση μας επιτρέπει. Σχετικές αναφορές, σε σχέση με το ανώτατο όριο των Συνοπτικών Διαδικασιών και την τελική αξία της εκάστοτε σύμβασης, γίνονται στην παράγραφο 2.(στ), πιο πάνω.

Εύρημα 7 - Ενέργειες: Τροποποιήσεις γίνονται, μόνο, όπου είναι απολύτως απαραίτητο, σύμφωνα με την κρίση του Μηχανικού, κυρίως, λόγω περιστάσεων που δεν μπορούσαν να προβλεφθούν στη φάση ετοιμασίας των εγγράφων του διαγωνισμού. Στόχος του ΥΠΑΝ είναι η ελαχιστοποίηση των αλλαγών, στον βαθμό του εφικτού.

2.(η) Εύρημα 8 – Συμβάσεις για τις οποίες εκκρεμεί η ετοιμασία τελικού λογαριασμού, σε Έργα τα οποία έχουν ολοκληρωθεί

Στο Εύρημα 8 της Έκθεσης, γίνεται αναφορά στο ότι, για δεκαεπτά (17) από τις εξήντα δύο (62) περιπτώσεις του δείγματος (ήτοι 27%), δεν έχει ετοιμαστεί ακόμα ο Τελικός Λογαριασμός Έργου. Η παράλειψη ετοιμασίας των δεκαεπτά (17) Τελικών Λογαριασμών βρίσκεται εκτός των συμβατικών χρονικών περιθωρίων.

Εύρημα 8 - Ενέργειες: Το ΥΠΑΝ θα υιοθετήσει τη σύσταση της ΕΥ και θα καταβάλει κάθε δυνατή προσπάθεια, για έγκαιρη ετοιμασία των Τελικών Λογαριασμών των Έργων, εντός των συμβατικών χρονικών περιθωρίων.

2.(θ) Εύρημα 9 – Συμβάσεις με ημερομηνία επιθεώρησης για σκοπούς παραλαβής, μεταγενέστερη της επίσημης ημερομηνίας παραλαβής των Έργων

(i) Στο Εύρημα 9 της Έκθεσης της ΕΥ, γίνεται αναφορά στο ότι, σε πέντε (5) από τις εξήντα δύο (62) περιπτώσεις, η Ημερομηνία Επιθεώρησης Έργου, η οποία αναγράφεται στο Πιστοποιητικό Παραλαβής Έργου, ήταν μεταγενέστερη της Ημερομηνίας Παραλαβής Έργου, γεγονός που δημιουργεί εύλογο προβληματισμό στην ΕΥ, καθότι η **Ημερομηνία Επιθεώρησης Έργου**, κατά την άποψή της, πρέπει να είναι **προγενέστερη της Ημερομηνίας Παραλαβής Έργου**.

(ii) Ο πιο πάνω ισχυρισμός της ΕΥ, δεν μας βρίσκει σύμφωνους, αφού, σύμφωνα με τους Όρους Συμβολαίου, ο Μηχανικός, εντός είκοσι μίας (21) ημερών, από την ημερομηνία παραλαβής της ειδοποίησης από τον Εργολάβο, για έκδοση Πιστοποιητικού Παραλαβής, οφείλει να επιθεωρήσει το Έργο και, είτε να εκδώσει προς τον Εργολάβο το Πιστοποιητικό Παραλαβής, δηλώνοντας την ημερομηνία στην οποία, κατά τη γνώμη του, το Έργο έχει ουσιαστικά συμπληρωθεί, σύμφωνα με το Συμβόλαιο, είτε να δώσει γραπτές οδηγίες στον Εργολάβο, καθορίζοντας όλες τις εργασίες που, κατά τη γνώμη του, απαιτείται να γίνουν ακόμα από τον Εργολάβο, προτού εκδοθεί το Πιστοποιητικό Παραλαβής.

(iii) Ως εκ των προαναφερθέντων, η Ημερομηνία Επιθεώρησης Έργου **μπορεί να συμπίπτει** με την Ημερομηνία Παραλαβής Έργου, στην περίπτωση που ο Μηχανικός πήγε για επιθεώρηση την ίδια ημέρα που έλαβε την ειδοποίηση από τον Εργολάβο (ημέρα μηδέν) ή **να είναι μεταγενέστερη**, εάν πήγε για επιθεώρηση μεταξύ των ημερών 1-21, ως έχει δικαίωμα, αλλά **ΠΟΤΕ προγενέστερη**. Κάτι τέτοιο θα ήταν σαν να επωμίζεται ο Εργολάβος χρονική καθυστέρηση, για την οποία δεν ευθύνεται, ίση με τον αριθμό των ημερών (από 1 έως 21) που έκανε ο Μηχανικός για να πάει να επιθεωρήσει το Έργο. Σημειώνουμε ότι, ως Ημερομηνία Παραλαβής Έργου, ορίζεται η ημερομηνία της ουσιαστικής συμπλήρωσης των εργασιών, ανεξαρτήτως της ημερομηνίας που θα πάει ο Μηχανικός για επιτόπια επιθεώρηση και πάντα νοουμένου ότι το Έργο ήταν

ουσιαστικά συμπληρωμένο από την ημέρα που ο Εργολάβος έστειλε την ειδοποίηση. Οι ισχυρισμοί μας, σε σχέση με την αλληλουχία των εν λόγω δραστηριοτήτων, επιβεβαιώνονται από τις ημερομηνίες που εμφανίζονται στον Πίνακα 16, της Έκθεσης της ΕΥ.

3. Ως ΥΠΑΝ, τηρούμε, υπέρ το δέον, τις διαδικασίες που προνοούν οι Συνοπτικές Διαδικασίες Δημοσίων Συμβάσεων, αφού, επιπλέον των όσων απαιτούνται από την κείμενη νομοθεσία, χρησιμοποιούμε Κιβώτιο Προφορών, διορίζουμε Επιτροπή Αξιολόγησης (για όλες τις κατηγορίες των Συνοπτικών Διαδικασιών), διορίζουμε Επιτροπή Ανοίγματος και τηρούμε πρακτικά των Συνεδριάσεων των Επιτροπών. Για την τρίτη κατηγορία των Συνοπτικών Διαδικασιών, αποστέλλουμε όλα τα σχετικά έγγραφα διαγωνισμού στον Γενικό Ελεγκτή της Δημοκρατίας. Στις Συνεδρίες της Επιτροπής Αξιολόγησης, προσκαλούμε, για σκοπούς διαφάνειας, τον Γενικό Εισαγγελέα, τον Γενικό Λογιστή και τον Γενικό Ελεγκτή, για όλες τις κατηγορίες Συνοπτικών Διαδικασιών, ανεξαιρέτως. Θεωρούμε ότι όλα όσα πράττουμε είναι αρκετά, τουλάχιστον για να μην αφήνουν ερωτηματικά ή προβληματισμούς στις υπηρεσίες ελέγχου.

4. Το ΥΠΑΝ επιθυμεί να δημοσιευθεί και να συμπεριληφθεί **αυτούσια**, στην Ειδική Έκθεση αρ. ΥΠΑΝ/01/2025, της Ελεγκτικής Υπηρεσίας, η παρούσα απάντηση.



(Ανδρέας Μαραγκός)
Διευθυντής Τεχνικών Υπηρεσιών
για Γενικό Διευθυντή