

ΔΙΕΘΝΗΣ ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΣΤΟ ΧΩΡΟ ΤΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ: ΚΑΛΕΣ ΚΑΙ ΚΑΚΕΣ ΠΡΑΚΤΙΚΕΣ

Αριστείδης Καρλαύτης
ΑΔΚ Σύμβουλοι Μηχανικοί ΑΕ

Εισαγωγή

Ο τομέας των μελετών Δημοσίων έργων στην Ελλάδα είναι γνωστός και οι παθογένειές του καταγράφονται και σχολιάζονται στα πλαίσια της σημερινής ημερίδας. Τι γίνεται όμως στο εξωτερικό? Στις άλλες χώρες εμφανίζονται οι ίδιες παθογένειες ή διαφορετικές και αυτές πως αντιμετωπίζονται?

Στόχος της παρούσας εισήγησης είναι να παρουσιάσει την διεθνή εμπειρία στο χώρο των μελετών, κυρίως στην φάση του διαγωνισμού με στόχο να εντοπιστούν πιθανές διέξοδοι στους σημερινούς προβληματισμούς, αλλά και να αποφευχθούν πρακτικές οι οποίες θα μπορούσαν να δημιουργήσουν πιθανά προβλήματα στην ελληνική αγορά.

Η εισήγηση χωρίζεται σε δύο βασικές ενότητες: (α) Διαγωνισμοί μελετών με διεθνή χρηματοδότηση, και (β) εκπόνηση μελετών. Ιδιαίτερο βάρος δίνεται στην διαδικασία των διαγωνισμών, καθώς εκεί παρατηρούνται οι μεγαλύτερες διαφορές με την Ελλάδα, ενώ για το μέρος της εκπόνησης της μελέτης παρατίθενται κάποια βασικά συμπεράσματα από την μέχρι στιγμής εμπειρία μου, κυρίως γιατί όπως είναι αναμενόμενο, σε κάθε χώρα και κάθε Υπηρεσία ισχύουν διαφορετικά πράγματα.

Έργα Διεθνών Χρηματοδοτικών Οργανισμών

Έργα με χρηματοδότηση World Bank, EBRD, κλπ

Το κοινό χαρακτηριστικό των μελετών που προκηρύσσονται από τους οργανισμούς αυτούς είναι ότι ακολουθούν τα πρότυπα της FIDIC κατά την φάση του Διαγωνισμού ανάθεσης και ότι ο διαγωνισμός γίνεται από την εκάστοτε τοπική Υπηρεσία.

Ο διεθνής οργανισμός προσφέρει την χρηματοδότηση για το έργο και επιβλέπει την εν γένει διαδικασία του διαγωνισμού, ο οποίος όμως εκτελείται από την εκάστοτε Υπηρεσία.

Οι διαγωνισμοί γίνονται με κλειστή διαδικασία. Το πρώτο στάδιο περιλαμβάνει την Εκδήλωση Ενδιαφέροντος (Expression of Interest), όπου ο κάθε διαγωνιζόμενος παρουσιάζει:

- i. την εταιρεία/σύμπραξη/κοινοπραξία,
- ii. την εμπειρία στο συγκεκριμένο αντικείμενο,
- iii. την εμπειρία στην περιοχή και την χώρα,
- iv. Διαθεσιμότητα προσωπικού.

Με βάση τα παραπάνω επιλέγονται τρεις (3) μέχρι οκτώ (8) διαγωνιζόμενοι για την υποβολή προσφοράς. Σαφή κριτήρια επιλογής δεν τίθενται στα πρότυπα και τις περισσότερες φορές δεν γίνεται καν κοινοποίηση στους διαγωνιζόμενους που δεν πέρασαν στην επόμενη φάση του Διαγωνισμού. Η λίστα αυτή (short-list) καταρτίζεται από την Υπηρεσία και στην συνέχεια διαβιβάζεται στον Διεθνή Οργανισμό για την έγκρισή του. Η όλη διαδικασία συνήθως διαρκεί έξι (6) μήνες με ένα (1) χρόνο.

Στην συνέχεια στέλνονται τα τεύχη του διαγωνισμού (Request for Proposals) στους επιλεγμένους συμμετέχοντες.

Τα τεύχη αυτά έχουν κάποια ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που αξίζει να αναφερθούν:

- i. Πλήρη τυποποίηση με όποιες διαφορές να γίνονται άμεσα διακριτές,
- ii. Η προσφορά είναι τεχνική και οικονομική. Τα κριτήρια της τεχνικής προσφοράς συνήθως είναι:
 - Εμπειρία: 5-10%
 - Μεθοδολογία: 20-30%
 - Βιογραφικά: 50-70%
 - Εθνική συμμετοχή: 0- 5%
- iii. Δίνεται ιδιαίτερη βαρύτητα στο βασικό στελεχιακό δυναμικό (key experts) το οποίο συνήθως είναι 4-5 βασικοί συντελεστές και αυτοί βαθμολογούνται μόνο. Οι ελάχιστες απαιτήσεις για τους key experts είναι συνήθως πολύ συγκεκριμένες, π.χ. για επίβλεψη οδοποιίας στην Ζάμπια οι απαιτήσεις για τον επικεφαλής (resident engineer) περιλάμβαναν:
 - Κατοχή Πανεπιστημιακού πτυχίου (Bachelor ή Master),
 - Ελάχιστη εμπειρία από κτήση πτυχίου 15 χρόνια και τουλάχιστον 10 χρόνια εμπειρία στην μελέτη/επίβλεψη οδών,
 - Τουλάχιστον 5 χρόνια εμπειρία ως επικεφαλής επίβλεψης ή/και κατασκευής οδού,
 - 1 επιτυχώς ολοκληρωμένη θητεία ως επικεφαλής επίβλεψης οδού σε χώρα της Υποσαχάριας Αφρικής, τα τελευταία 5 χρόνια
- iv. Δεν αναφέρεται οικονομικό τίμημα για την μελέτη. Η μόνη ένδειξη για το οικονομικό αντικείμενο είναι η εκτίμηση της Υπηρεσίας για την απασχόληση των key experts, η οποία δεν είναι δεσμευτική. Αυτό οδηγεί σε σημαντικές αποκλίσεις στις οικονομικές προσφορές. Ενδεικτικά δίνεται πίνακας παρακάτω.

Έργο	Διαγων. 1	Διαγων. 2	Διαγων. 3	Διαγων. 4
Μελέτη Οδού (Ουγκάντα)	\$ 518,735	\$ 414,981	\$ 208,430	\$ 389,305
Επίβλεψη Οδού (Υεμένη)	\$ 1,248,416	\$ 745,110	\$ 995,225	-
Μελέτη Γέφυρας (Ζάμπια)	\$ 776,000	\$ 996,000	\$ 602,000	-

Η διαδικασία του διαγωνισμού ακολουθεί τα παρακάτω βήματα:

- i. Ανακοίνωση των αποτελεσμάτων της Τεχνικής Αξιολόγησης. Συνήθως στέλνεται έγγραφο στον κάθε διαγωνιζόμενο που περιλαμβάνει μόνο την δική του τεχνική βαθμολογία και καλείται να παραστεί για το άνοιγμα των οικονομικών προσφορών.
- ii. Πριν το άνοιγμα των οικονομικών προσφορών ανακοινώνονται οι τεχνικές βαθμολογίες όλων των διαγωνιζόμενων. Στην συνέχεια ανοίγονται οι οικονομικές προσφορές και ανακοινώνονται.
- iii. Συγκεκριμένη διαδικασία ενστάσεων δεν προβλέπεται. Μπορεί κάθε διαγωνιζόμενος να υποβάλει έγγραφο με την «ένστασή» του στον Χρηματοδοτικό Οργανισμό. Η ένσταση δεν μπορεί να αφορά διαφωνία στον τρόπο βαθμολόγησης, αλλά μπορεί να αναφέρεται σε μη συμμόρφωση με τις διαδικασίες.
- iv. Ο Χρηματοδοτικός Οργανισμός οφείλει να απαντήσει σε ένα (1) μήνα και εφόσον εντοπίσει παρατυπία στην διαδικασία, προχωράει τις κατάλληλες ενέργειες.

Έργα με Κοινοτική χρηματοδότηση (EuropeAid)

Η βασική διαφοροποίηση με την παραπάνω κατηγορία είναι ότι δεν ακολουθούνται τα πρότυπα της FIDIC. Πέραν αυτού όμως υπάρχουν και άλλες σημαντικές διαφορές, όπως θα φανεί παρακάτω.

Οι διαγωνισμοί γίνονται επίσης με κλειστή διαδικασία. Το πρώτο στάδιο περιλαμβάνει την Εκδήλωση Ενδιαφέροντος (Expression of Interest), όπου ο κάθε διαγωνιζόμενος κρίνεται με αυστηρά κριτήρια, όπως:

- Ελάχιστος ετήσιος τζίρος. Συνήθως η εκτιμώμενη αμοιβή μελέτης προς τη διάρκεια εκπόνησης. Αν δηλαδή για την μελέτη προβλέπεται αμοιβή 200,000€ και χρόνος εκπόνησης 1 έτος, τότε ο ετήσιος αθροιστικός τζίρος της σύμπραξης δεν μπορεί να είναι μικρότερος από 200,000€.
- Ελάχιστο διατιθέμενο προσωπικό,
- Τεχνικά κριτήρια που περιλαμβάνουν τον αριθμό σχετικών μελετών, αμοιβή των μελετών αυτών, κλπ. Χαρακτηριστικό παράδειγμα: Για την εκδήλωση ενδιαφέροντος για μελέτη σκοπιμότητας σιδηροδρομικής γραμμής στην Βόρεια Αφρική, ζητείται εμπειρία σε εκπόνηση τουλάχιστον 2 μελετών σκοπιμότητας για κύριες οδούς/σιδηροδρομικές γραμμές τα τελευταία 4 έτη. Ελάχιστο μήκος του έργου για να γίνει αποδεκτό θεωρούνται τα 50χλμ και ελάχιστη αποδεκτή αμοιβή μελέτης τα 500,000€. Αν περισσότερες από 8 συμπράξεις πληρούν τα κριτήρια αυτά, τότε η επιλογή γίνεται με βάση τον αριθμό των σιδηροδρομικών έργων και στη συνέχεια των έργων που έχουν γίνει στην συγκεκριμένη περιοχή.

Η επιλογή γίνεται από την τοπικό γραφείο της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε συνδυασμό με την τοπική Υπηρεσία που θα παρακολουθήσει το έργο και η shortlist ανακοινώνεται στον ιστότοπο του EuropeAid.

Στην συνέχεια στέλνονται τα τεύχη του διαγωνισμού (Request for Proposals) στους επιλεγμένους συμμετέχοντες. Ομοίως με παραπάνω το βασικό κριτήριο επιλογής είναι τα βιογραφικά των key experts, με την μεθοδολογία να αποτελεί το δεύτερο κριτήριο. Και πάλι όμως οι απαιτήσεις από τα βιογραφικά των στελεχών είναι αρκετά αυστηρές.

Στους διαγωνιζόμενους ανακοινώνεται με έγγραφο κατευθείαν το τελικό αποτέλεσμα του διαγωνισμού, αναφέροντας αναλυτικά την βαθμολογία σε κάθε κριτήριο και την οικονομική βαθμολογία. Στο ίδιο έγγραφο αναφέρονται και τα ίδια στοιχεία για τον νικητή του διαγωνισμού. Δεν προβλέπεται ξεχωριστό στάδιο ανακοίνωσης βαθμολογίας τεχνικών προσφορών και οικονομικών προσφορών.

Όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως, στις προσφορές EuropeAid δίνεται εκτιμώμενη αμοιβή μελέτης, η οποία αποτελεί και την μέγιστη οικονομική προσφορά. Οι εκπτώσεις που δίνονται κυμαίνονται από 5-20%, με τις περισσότερες να είναι κάτω από 10%.

Στο σημείο αυτό πρέπει να σημειωθεί ότι οι εκτιμώμενες αμοιβές για τις τεχνικές μελέτες συνήθως βρίσκονται περίπου στο 50% των αμοιβών που προβλέπονται από την Ελληνική Νομοθεσία.

Τέλος, όσον αφορά την διαδικασία των ενστάσεων, δεν υπάρχουν συγκεκριμένες διαδικασίες. Κάθε διαγωνιζόμενος μπορεί να προσφύγει στα Ευρωπαϊκά όργανα (επιτροπή ανταγωνισμού, ombudsman, κλπ), αλλά και πάλι όχι εναντίον της κρίσης της Επιτροπής αλλά για τυπικά θέματα του διαγωνισμού. Σε κάθε περίπτωση βεβαίως ο διαγωνισμός συνεχίζει και ανατίθεται χωρίς καθυστέρηση.

Εκπόνηση Μελετών

Όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως, το μέρος αυτό της εισήγησης δεν είναι αναλυτικό, καθώς κάθε χώρα και κάθε Υπηρεσία έχει τις δικές της ιδιαιτερότητες με αποτέλεσμα να μην μπορεί να γίνει αναλυτική αναφορά στα πλαίσια μιας γενικής εισήγησης. Αντ' αυτού όμως παρατίθενται κάποιες βασικές παρατηρήσεις από την μέχρι στιγμής εμπειρία σε εκπόνηση μελετών στο εξωτερικό.

- Οι μελέτες που ανατίθενται είναι ως επί το πλείστον με κατ' αποκοπή αμοιβή (lump sum). Άρα η εκπόνηση αφορά αυστηρά και μόνο το αντικείμενο που αναφέρεται στην περιγραφή των τευχών. Είναι πολύ σύνηθες μάλιστα σε διαγωνισμούς όπου το αντικείμενο δεν είναι σαφές, μεγάλες διεθνείς εταιρείες να επιλέγουν να μην συμμετέχουν.

- Η παροχή στοιχείων από διάφορους οργανισμούς είναι δύσκολη, αλλά η ενδιαφερόμενη Υπηρεσία προσπαθεί να επιταχύνει.
- Οι χρόνοι εγκρίσεων προβλέπονται 2-4 εβδομάδες. Συνήθως δεν υπερβαίνουν τον 1-3 μήνες, εκτός αν υπάρχουν συγκεκριμένα θέματα. Το γεγονός αυτό οφείλετε και στην παρουσία των Χρηματοδοτικών Οργανισμών που παρακολουθούν την εξέλιξη των έργων.
- Περιβαλλοντικές εγκρίσεις δεν καθυστερούν περισσότερο από ότι αναφέρθηκε παραπάνω.
- Το επίπεδο των μελετών που υποβάλλονται συνήθως είναι κατώτερο αυτού που βλέπουμε στην Ελλάδα. Πολλές εταιρείες προσπαθούν να επιτύχουν την ομογενοποίηση των επί μέρους μελετών, με αποτέλεσμα να μπορούν να χρησιμοποιήσουν έτοιμα στοιχεία από παλαιότερες μελέτες.
- Ο έλεγχος των μελετών δεν αφορά τους επί μέρους υπολογισμούς, αλλά τις βασικές παραδοχές, τις μεθοδολογίες που ακολουθήθηκαν κατά την μελέτη και την συμβατότητα των τελικών αποτελεσμάτων.

Συμπεράσματα

Από τα παραπάνω μπορεί να εξάγει κάποιος χρήσιμα συμπεράσματα για καλές και κακές πρακτικές που ακολουθούνται στο εξωτερικό.

- Οι διαδικασίες των διαγωνισμών είναι πολύ λιγότερο γραφειοκρατικές με αποτέλεσμα οι διαγωνισμοί είναι αρκετά ταχύτεροι. Έγινε μία προσπάθεια αντίστοιχης εφαρμογής με τον ν.3316/05, αλλά δυστυχώς εγκαταλείφθηκε.
- Η επιλογή να μην διευκολύνονται οι ενστάσεις έχει ως αποτέλεσμα την επιτάχυνση των διαγωνισμών. Μπορεί όμως να σντιπαραθέσει κανείς ότι αυτό οδηγεί και σε μία σχετική αδιαφάνεια στους διαγωνισμούς.
- Η προ-επιλογή μελετητών για προσφορά είναι μία καλή πρακτική, αλλά πολύ δύσκολα εφαρμόσιμη στην Ελληνική πραγματικότητα με τις ισχύουσες πρακτικές.
- Αντίθετα, η ουσιαστική αξιολόγηση των μελετητικών σχημάτων με βάση την πρόσφατη εμπειρία και το προσωπικό είναι κάτι που ίσως έχει πεδίο εφαρμογής, αντί απλώς την χρήση του πτυχίου μελετών ως μοναδικό αποδεικτικό της τεχνικής και επαγγελματικής εμπειρίας.