



Επίσημη Εφημερίδα

της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ISSN 1725-2415

C 181
46ό έτος
31 Ιουλίου 2003

Έκδοση στην
ελληνική γλώσσα

Ανακοινώσεις και Πληροφορίες

<u>Ανακοίνωση αριθ</u>	<u>Περιεχόμενα</u>	<u>Σελίδα</u>
	<i>Ι Ανακοινώσεις</i>	
	Ελεγκτικό Συνέδριο	
2003/C 181/01	Ειδική έκθεση αριθ. 8/2003 σχετικά με την εκτέλεση των έργων υποδομής που χρηματοδοτούνται από το ΕΤΑ, συνοδευόμενη από τις απαντήσεις της Επιτροπής	<u>1</u>

EL

I

(Ανακοινώσεις)

ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Ειδική έκθεση αριθ. 8/2003

σχετικά με την εκτέλεση των έργων υποδομής που χρηματοδοτούνται από το ΕΤΑ, συνοδευόμενη από τις απαντήσεις της Επιτροπής

(υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 248 παράγραφος 4 δεύτερο εδάφιο της συνθήκης ΕΚ)

(2003/C 181/01)

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

	Σημεία	Σελίδα
ΠΕΡΙΛΗΨΗ	I-V	4
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1-7	5
Συμβάσεις έργων που χρηματοδοτούνται από το ΕΤΑ	1-4	5
Έλεγχος του Συνεδρίου	5-7	6
ΣΗΜΑΝΤΙΚΕΣ ΔΙΑΦΟΡΕΣ ΜΕΤΑΞΥ ΤΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΚΑΙ ΤΩΝ ΥΛΟΠΟΙΗΣΕΩΝ	8-12	7
Ποιότητα και ποσότητα	8-9	7
Κόστος και διάρκεια	10	7
Μέτρα συντήρησης και συνοδευτικά μέτρα	11-12	8
ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΠΟΥ ΕΠΗΡΕΑΖΟΥΝ ΤΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΗΣ ΕΚΤΕΛΕΣΗΣ ΤΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ	13-34	9
Ποιότητα των μελετών	13-20	9
Μελέτες ανεπαρκώς εμπεριστατωμένες και πλημμελώς ελεγχόμενες	13-17	9
Ανεπαρκής αναπροσαρμογή στα νέα δεδομένα των αναγκών αποκατάστασης	18-19	10
Βαρύτητα των περιορισμών από την πλευρά του προϋπολογισμού	20	10
Τροποποιήσεις κατά τη διάρκεια της εκτέλεσης	21-24	10
Ανεπαρκής τήρηση υπό έλεγχο των οικονομικών συνεπειών των τροποποιήσεων	21	10
Ανεπαρκής τήρηση υπό έλεγχο των αναθεωρήσεων των τιμών	22	11
Διαφωνίες σχετικά με τα προγράμματα εκτέλεσης	23	12
Καθυστερημένη και μη προσηκούμενη εξέταση των ενστάσεων	24	12
Μηχανισμός διαχείρισης	25-34	13
Ρόλος των αντιπροσωπειών	25-27	13
Ρόλος των κεντρικών υπηρεσιών	28-33	14
Τεχνική βοήθεια	34	15

	Σημεία	Σελίδα
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ	35-43	15
Συνολική εκτίμηση	35-37	15
Συστάσεις σχετικές με τις μελέτες και τους φακέλους πρόσκλησης για την υποβολή προσφορών	38	16
Συστάσεις σχετικές με τις τροποποιήσεις κατά τη διάρκεια της εκτέλεσης	39-40	16
Συστάσεις σχετικές με το μηχανισμό διαχείρισης	41-43	17
Παράρτημα I — Συμβάσεις έργων που χρηματοδοτήθηκαν από το έκτο, έβδομο και όγδοο ΕΤΑ		18
Παράρτημα II — Συμβάσεις που εξετάστηκαν		20
Απαντήσεις της Επιτροπής		22

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ ΚΑΙ ΟΡΟΛΟΓΙΑ ΠΟΥ ΧΡΗΣΙΜΟΠΟΙΗΘΗΚΑΝ**Συντομογραφίες**

ΑΚΕ: Κράτη της Αφρικής, της Καραϊβικής και του Ειρηνικού που έχουν υπογράψει τη σύμβαση Λομέ
ΕΤΑ: Ευρωπαϊκά Ταμεία Ανάπτυξης

Ορολογία

Αναθέτουσα αρχή: Δημόσια υπηρεσία του κράτους ΑΚΕ που συνάπτει τη σύμβαση.
Ανάδοχος του έργου: Δημόσια υπηρεσία ή άλλος φορέας που επιφορτίζει η αναθέτουσα αρχή με την ευθύνη της διεύθυνσης και του ελέγχου της εκτέλεσης των εργασιών.
Εκπρόσωπος του αναδόχου του έργου: Σύμβουλος, γραφείο μελετών ή ελέγχου ή άλλος φορέας στον οποίο ο ανάδοχος του έργου μεταβιβάζει ένα μέρος των αρμοδιοτήτων του διεύθυνσης και ελέγχου της εκτέλεσης των εργασιών.
Διοικητική εντολή: Οδηγίες, από τον ανάδοχο του έργου στον αντισυμβαλλόμενο, για τροποποίηση των εργασιών που προβλέπονται στη σύμβαση
Γενικοί όροι: Απόφαση αριθ. 3/90 του Συμβουλίου των Υπουργών ΑΚΕ/ΕΟΚ, της 29ης Μαρτίου 1990, για τη θέσπιση, με τη μορφή πέντε παραρτημάτων, των εξής:
— της γενικής κανονιστικής ρύθμισης για την κατάρτιση και τη σύναψη των συμβάσεων που χρηματοδοτούνται από το ΕΤΑ (παράρτημα I)
— των γενικών όρων που διέπουν την εκτέλεση των συμβάσεων έργων (παράρτημα II), προμηθειών (παράρτημα III) και παροχής υπηρεσιών (παράρτημα IV) που χρηματοδοτούνται από το ΕΤΑ
— του κανονισμού διαδικασίας για το συμβιβασμό και τη διαιτησία που εφαρμόζεται σχετικά με τις εν λόγω συμβάσεις (παράρτημα V).

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

I. Η κατασκευή και η αποκατάσταση έργων υποδομής —κυρίως στον οδικό τομέα— αποτελούν σημαντικό σκέλος της συνεργασίας για την ανάπτυξη που χρηματοδοτούν τα Ευρωπαϊκά Ταμεία Ανάπτυξης. Στο τέλος του 2002, οι πληρωμές που είχε πραγματοποιήσει η Επιτροπή σχετικά με τα εν λόγω έργα αντιστοιχούσαν στο 16 % του έκτου, έβδομου και όγδοου ΕΤΑ και προσέγγιζαν τα 3,2 δισεκατομμύρια ευρώ.

II. Ο έλεγχος του Συνεδρίου είχε ως στόχο την εξέταση της εκτέλεσης των έργων υποδομής που χρηματοδοτούνται από το ΕΤΑ. Ο έλεγχος αφορούσε, κυρίως, 30 συμβάσεις που αντιστοιχούσαν στο 13 % του συνόλου των συμβάσεων έργων που χρηματοδοτήθηκαν από το έκτο, έβδομο και όγδοο ΕΤΑ, οι οποίες είχαν συναφθεί μεταξύ των ετών 1987 και 2000 από επτά χώρες ΑΚΕ, και επελέγησαν σε συνάρτηση με κριτήρια κινδύνου. Προορισμός αυτού του τρόπου επιλογής ήταν η ορθή ανάλυση των προβλημάτων που αντιμετώπιστηκαν κατά την εκτέλεση των εργασιών, προκειμένου να συμβάλει στην επίλυσή τους. Οι περισσότερες από τις συμβάσεις αυτές αφορούσαν την κατασκευή ή την αποκατάσταση οδών. Εκτελέστηκαν σύμφωνα με τους γενικούς όρους που είχαν αποφασιστεί από το Συμβούλιο ΑΚΕ-ΕΟΚ, τον Μάρτιο του 1990, οι οποίοι εξακολουθούν να ισχύουν προκειμένου να συνοδεύσουν την εφαρμογή της συμφωνίας του Κοτονού (σημεία 1-7).

III. Τα έργα που εξετάστηκαν συμβάλλουν, ως επί το πλείστον, στην εφαρμογή εθνικών ή περιφερειακών τομεακών στρατηγικών, που υποστηρίζονται από την κοινότητα των χρηματοδοτών. Οι ανεπάρκειες και τα σφάλματα που εμπεριέχουν οι μελέτες σχεδιασμού ή εκτέλεσης αποτελούν την απαρχή ορισμένων από τα προβλήματα εκτέλεσης που διαπιστώθηκαν, η δε έλλειψη ελέγχου της ποιότητας των εν λόγω μελετών οδηγεί στη στήριξη ιδιαίτερα μεγάλου αριθμού συμβάσεων σε, εν μέρει, εσφαλμένες ή εξωπραγματικές συγγραφές υποχρεώσεων. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα τροποποιήσεις κατά τη διάρκεια της εκτέλεσης, οι οποίες επηρεάζουν την έκταση, τη φύση, τη διάρκεια καθώς και το κόστος των εργασιών (σημεία 13-20). Συχνά, οι αναγκαίες τροποποιήσεις δεν αποφασίζονται ούτε τυποποιούνται με την ευκαία αυστηρότητα (σημείο 21). Οι δικαστικές διαφορές και οι ενστάσεις που συνοδεύουν την εκτέλεση είναι ακόμη πιο δύσκολο να προλαμβάνονται και να αναχαιτίζονται (σημεία 23-24). Η στρατηγική της προσφυγής στην τεχνική βοήθεια, η οποία μπορεί να ενισχύει τον μηχανισμό της εκτέλεσης, δεν είναι πάντα προσαρμοσμένη στις ανάγκες (σημείο 34). Η ανεπαρκής γνώση των διαφορών μεταξύ των συμβάσεων και των υλοποιήσεων επιτρέπει στις επιχειρήσεις, σε ορισμένες περιπτώσεις, να απεκδύονται των ευθυνών τους ή να μην τηρούν τους όρους που απορρέουν από τον ανταγωνισμό μεταξύ των υποβαλλόντων προσφορά (σημεία 21-24). Σε παρόμοιες περιπτώσεις αποδεικνύεται ότι ο μηχανισμός εκτέλεσης που τέθηκε σε εφαρμογή για τη διαχείριση συνήθων καταστάσεων είναι ανεπαρκής (σημεία 25-33).

IV. Οι αδυναμίες που διαπιστώθηκαν στους διάφορους αυτούς τομείς επηρεάζουν τακτικά, σε ιδιαίτερα μεγάλο βαθμό, το κόστος των εργασιών, ορισμένες δε φορές ακόμη και τη βιωσιμότητά τους (σημεία 8-12). Παρά το γεγονός ότι ορισμένα από τα προβλήματα εκτέλεσης που αντιμετώπιστηκαν απαντώνται εκ νέου από σύμβαση σε σύμβαση και από χώρα σε χώρα, η σωρευόμενη πείρα δεν έχει ως αποτέλεσμα την απόκτηση τομεακής εμπειρογνομούσης που να μπορεί να αποβεί επωφελής για το σύνολο των συμβάσεων έργων που χρηματοδοτούνται από το ΕΤΑ, γεγονός που στερεί από την παρέμβαση των κεντρικών υπηρεσιών της Επιτροπής ένα μέρος της προστιθέμενης αξίας της (σημεία 26 και 28).

V. Τόσο η Ευρωπαϊκή Ένωση όσο και τα κράτη ΑΚΕ οφείλουν να τηρούν καλύτερα υπό έλεγχο την εφαρμογή των συμβάσεων έργων που χρηματοδοτούνται από το ΕΤΑ και, ιδίως, να μειώσουν το εύρος των αποκλίσεων που διαπιστώνονται μεταξύ των συμβάσεων και της πραγματικής εκτέλεσής τους. Για το σκοπό αυτό, θα ήταν ευκαίιο η Επιτροπή να ενισχύσει τη στήριξη που παρέχει στις χώρες ΑΚΕ στα στάδια της κατάρτισης των συμβάσεων και της παρακολούθησής τους. Για να πραγματοποιηθεί αυτό το εν λόγω όργανο οφείλει:

- α) να πλαισιώσει με πιο καθοριστικό τρόπο τις μελέτες που χρησιμεύουν ως βάση για τη σύναψη των συμβάσεων και να καθιερώσει, στο στάδιο αυτό, αποτελεσματικό έλεγχο ποιότητας, επίσης δε να καταστήσει περισσότερο υπεύθυνα τα γραφεία μελετών (σημείο 38).
- β) να προσδώσει μεγαλύτερη σημασία στην αιτιολόγηση και στις επιπτώσεις στο κόστος και την ποιότητα των έργων που έχουν οι τροποποιήσεις που επέρχονται στις εργασίες κατά τη διάρκεια της εκτέλεσης, καθώς και στον εντοπισμό και την ταχεία αντιμετώπιση των προβλημάτων εκτέλεσης και εξέτασης των ενστάσεων (σημεία 39-40).
- γ) να αναδιοργανώσει τις υπηρεσίες της προκειμένου να παρέχει, τόσο στις αντιπροσωπείες όσο και στα κράτη ΑΚΕ, στήριξη και τομεακή εμπειρογνομούση που να ανταποκρίνεται στο επίπεδο των αρμοδιοτήτων διαχείρισης που μεταβιβάζει στις αντιπροσωπείες στο πλαίσιο της αποκέντρωσης (σημεία 41-43).

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Συμβάσεις έργων που χρηματοδοτούνται από το ΕΤΑ

1. Η κατασκευή και η αποκατάσταση έργων υποδομής αντιπροσωπεύουν σημαντικό σκέλος της συνεργασίας για την ανάπτυξη που χρηματοδοτείται από το ΕΤΑ ⁽¹⁾. Στο τέλος του Σεπτεμβρίου 2002, οι πληρωμές που είχε πραγματοποιήσει η Επιτροπή στο πλαίσιο των εν λόγω συμβάσεων ανέρχονταν σε 3,2 δισεκατομμύρια ευρώ και αντιστοιχούσαν στο 16 % του συνόλου των πληρωμών του έκτου, έβδομου και όγδοου ΕΤΑ (βλέπε παράρτημα I). Ο οδικός τομέας απορρόφησε το μεγαλύτερο μέρος των εν λόγω επενδύσεων. Στο πλαίσιο των στρατηγικών που χαράχθηκαν με κάθε χώρα ΑΚΕ για την εφαρμογή της συμφωνίας του Κοτονού, τα έργα υποδομής εξακολουθούν να αποτελούν, για πολλές χώρες, έναν από τους τομείς συγκέντρωσης της χρηματοδοτικής συνδρομής.

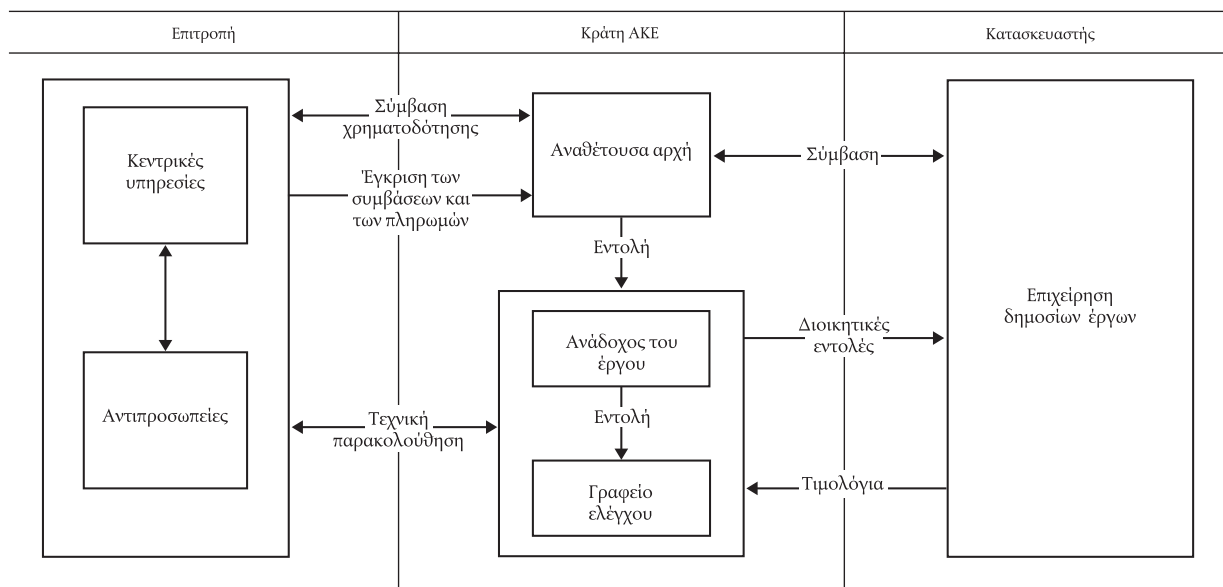
2. Αυτά τα σχέδια τίθενται κυρίως σε εφαρμογή μέσω συμβάσεων έργων που ανατίθενται σε ευρωπαϊκές επιχειρήσεις ή σε χώρες ΑΚΕ, μετά την προκήρυξη διεθνούς διαγωνισμού. Ο ανταγωνισμός αφορά τις τιμές κατά μονάδα που εφαρμόζονται σε ποσότητες και διαδικασίες που εκτιμώνται από τις μελέτες που χρησιμεύουν ως βάση για την κατάρτιση του φακέλου της πρόσκλησης για την υποβολή προσφορών. Οι τιμές κατά μονάδα είναι δυνατό να ποικίλλουν σύμφωνα με ρήτρες αναθεώρησης των τιμών που προβλέπονται στη σύμβαση. Οι τιμολογούμενες ποσότητες μετρώνται κατά τη διάρκεια της εκτέλεσης. Τροποποιήσεις ποσοτήτων και διαδικασιών είναι δυνατό να ενταθούν

κατά τη διάρκεια της εκτέλεσης, εάν το απαιτεί η ορθή εκτέλεση των εργασιών. Εντούτοις, σε περίπτωση ιδιαίτερα σημαντικών διακυμάνσεων, η επιχείρηση δικαιούται να αμφισβητήσει τις τιμές κατά μονάδα που συμφωνήθηκαν αρχικά, εφόσον οι όροι εκτέλεσης δεν είναι πλέον εκείνοι της πρόσκλησης για την υποβολή προσφορών. Επομένως, είναι σύνηθες το τελικό κόστος των εργασιών να διαφέρει από την αρχική τιμή της σύμβασης, σε αναλογίες που η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση των σχεδίων οφείλει να επιτρέπει να τηρούνται υπό έλεγχο.

3. Σύμφωνα με το άρθρο 222 της τέταρτης σύμβασης Λομέ, τα κράτη ΑΚΕ ευθύνονται για την εκτέλεση και τη διαχείριση των σχεδίων. Το εν λόγω άρθρο καθιστά τα κράτη ΑΚΕ και την Κοινότητα από κοινού υπεύθυνα για την εξασφάλιση της κατάλληλης, ταχείας και αποτελεσματικής εκτέλεσης των εν λόγω σχεδίων, στη συνέχεια δε για την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των επιδράσεων και των αποτελεσμάτων τους. Στο πλαίσιο αυτό, το άρθρο 317 της σύμβασης ζητεί από τον εκπρόσωπο της Επιτροπής να εξακριβώνει κατά πόσο η διαχείριση των σχεδίων πραγματοποιείται ορθά, τόσο από οικονομική όσο και από τεχνική πλευρά, να προβαίνει στην τακτική αξιολόγησή τους και να ελέγχει, σε τακτά χρονικά διαστήματα, την πρόδοό τους σε συνάρτηση με το προβλεπόμενο χρονοδιάγραμμα. Παρά το γεγονός ότι ο ανάδοχος του έργου λαμβάνει τις αποφάσεις που επιβάλλει η ορθή εκτέλεση των συμβάσεων που συνάπτονται μεταξύ της αναθέτουσας αρχής του κράτους ΑΚΕ και της επιχείρησης στην οποία κατακυρώνεται η σύμβαση, η Επιτροπή εξακολουθεί να είναι ο φορέας που κρίνει κατά πόσο είναι σκόπιμο να επωμίζεται το ΕΤΑ τις οικονομικές συνέπειες των εν λόγω αποφάσεων, όταν συνεπάγονται υπέρβαση του ύψους της αρχικής σύμβασης. Στον πίνακα 1

Πίνακας 1

Γενικός μηχανισμός εκτέλεσης των συμβάσεων έργων που χρηματοδοτούνται από το ΕΤΑ



Πηγή: Ελεγκτικό Συνέδριο.

⁽¹⁾ Στο τέλος του 2002, τρία ΕΤΑ ήταν υπό εκτέλεση. Το έκτο ΕΤΑ, που συνόδευε την τρίτη σύμβαση Λομέ, καθώς το έβδομο και το όγδοο ΕΤΑ, που συνόδευαν την τέταρτη σύμβαση Λομέ. Το ένατο ΕΤΑ θα συνοδεύσει την εφαρμογή της συμφωνίας του Κοτονού από το έτος 2003 και εξής.

παρουσιάζεται σχηματικά αυτός ο γενικός μηχανισμός εκτέλεσης, ο οποίος διέπεται από τους γενικούς όρους που εκπονήθηκαν τον Μάρτιο του 1990⁽¹⁾.

4. Τα σχέδια υποδομής του ΕΤΑ, προκειμένου να στηρίζουν την εκτέλεση των συμβάσεων έργων, χρηματοδοτούν επίσης τεχνική βοήθεια για την επίβλεψη των εργασιών, στην οποία βασίζονται οι διοικητικές υπηρεσίες των δικαιούχων χωρών για να ασκούν τις αρμοδιότητές τους ως ανάδοχοι έργου. Οι προβλεπόμενοι για το σκοπό αυτό προϋπολογισμοί παρέχουν κατά γενικό κανόνα τη δυνατότητα προσφυγής, όταν είναι αναγκαίο, σε συγκεκριμένες πραγματογνωμοσύνες, προκειμένου να διαφωτίζεται ο ανάδοχος του έργου σχετικά με ειδικευμένα τεχνικά θέματα. Εξάλλου, οι διοικητικές υπηρεσίες που ενεργούν είτε ως αναθέτουσα αρχή είτε ως ανάδοχος του έργου μπορούν να τυγχάνουν της στήριξης διαφόρων σχεδίων που χρηματοδοτούνται από το ΕΤΑ, προκειμένου να ενισχύουν ή να αναπτύσσουν τις ικανότητές τους συμβατικής ή τεχνικής διαχείρισης, στο επίπεδο των συμβάσεων, των σχεδίων ή των τομέων παρέμβασης. Η επιχείρηση που εκτελεί τις εργασίες, κατά την κατάρτιση του προγράμματός της εκτέλεσης των έργων, κατά την εξασφάλιση της ορθής εφαρμογής του και κατά τη συμβολή στην επίλυση των προβλημάτων που εμφανίζονται καθ' όλη τη διάρκεια της εκτέλεσης, διαδραματίζει το ρόλο φορέα που αναλαμβάνει σημαντικές πρωτοβουλίες στο πλαίσιο της περίπλοκης, τόσο από διοικητική όσο και από τεχνική πλευρά, εταιρικής σχέσης που χαρακτηρίζει την εφαρμογή τους.

Έλεγχος του Συνεδρίου

5. Ο έλεγχος είχε ως στόχο να εκτιμηθεί κατά πόσο ο μηχανισμός εκτέλεσης των συμβάσεων έργων που χρηματοδοτεί το ΕΤΑ καθιστά δυνατό τον περιορισμό, με τον καλύτερο δυνατό τρόπο, των αναπόφευκτων διαφορών (βλέπε σημείο 2) μεταξύ των συναπτόμενων συμβάσεων και των υλοποιήσεων. Οι διαφορές αυτές εξετάστηκαν σχετικά με τέσσερις τομείς:

- α) την υπόσταση, δηλαδή τη φύση, την ποσότητα και το ποιοτικό επίπεδο των εργασιών·
- β) τη διάρκεια υλοποίησης·
- γ) το κόστος·
- δ) τα μέτρα συντήρησης και τα συνοδευτικά μέτρα που επηρεάζουν άμεσα τη βιωσιμότητα των έργων και την ορθή τους χρησιμοποίηση.

⁽¹⁾ Η απόφαση του Συμβουλίου των Υπουργών ΑΚΕ-ΕΚ αριθ. 2/2002, της 7ης Οκτωβρίου 2002, σχετικά με την εφαρμογή των άρθρων 28, 29 και 30 του παραρτήματος IV της συμφωνίας του Κοτονού (ΕΕ L 320 της 23.11.2002), τροποποίησε τη γενική κανονιστική ρύθμιση σχετικά με την κατάρτιση και τη σύνταξη των συμβάσεων και παρέτεινε την ισχύ, χωρίς τροποποιήσεις, των γενικών όρων του Μαρτίου 1990 σχετικά με την εκτέλεση των συμβάσεων, καθώς και των διαδικασιών συμβιβασμού και διατησίας.

6. Η εκτίμηση του Συνεδρίου βασίζεται, κυρίως, στην εξέταση 30 συμβάσεων, οι οποίες επελέγησαν σε συνάρτηση με κριτήρια κινδύνων. Με την επιλογή των χωρών και, εντός κάθε χώρας, των συμβάσεων που εξετάστηκαν, επιζητήθηκε πρώτα απ' όλα η εξασφάλιση ικανοποιητικής κάλυψης, τόσο από γεωγραφική πλευρά όσο και ως προς την αξία, των συμβάσεων έργων που χρηματοδοτεί το ΕΤΑ. Δόθηκε ιδιαίτερη σημασία στις συμβάσεις που είχαν περατωθεί πρόσφατα ή που βρίσκονταν σε προχωρημένο στάδιο της εκτέλεσής τους. Κατά την επιλογή των σχεδίων ελήφθη υπόψη το γεγονός ότι υπήρχαν προβλήματα που ήταν γνωστά. Επελέγησαν επίσης ορισμένες συμβάσεις χαμηλού ύψους. Κατ' αυτό τον τρόπο, υπήρχε διαθέσιμο επαρκές υλικό για τον εντοπισμό και την ανάλυση των κυριότερων προβλημάτων εκτέλεσης. Οι 30 συμβάσεις που εξετάστηκαν είχαν συναφθεί από επτά δικαιούχους χώρες μεταξύ των ετών 1987 και 2000 και είχαν καταχωριστεί λογιστικά στο τέλος Σεπτεμβρίου του 2002 για 521 εκατομμύρια ευρώ, δηλαδή αντιστοιχούσαν στο 13 % των 3 882 εκατομμυρίων ευρώ που είχαν καταγραφεί, την ίδια αυτή ημερομηνία, για το σύνολο των συμβάσεων έργων που χρηματοδοτήθηκαν από το έκτο, έβδομο και όγδοο ΕΤΑ. Στις επτά χώρες που επελέγησαν αντιστοιχεί το 27 % του συνολικού ύψους των συμβάσεων έργων που χρηματοδοτήθηκαν από το έκτο, έβδομο και όγδοο ΕΤΑ, οι δε συμβάσεις που εξετάστηκαν αντιστοιχούν στο 49 % του συνόλου των συμβάσεων έργων που είχαν επισημανθεί για τις επτά αυτές χώρες (βλέπε παράρτημα II).

7. Η εξέταση αφορούσε την τήρηση υπό έλεγχο της φάσης εκτέλεσης των συμβάσεων. Οι έλεγχοι που διενεργήθηκαν στις κεντρικές υπηρεσίες της Επιτροπής συμπληρώθηκαν με επισκέψεις έργων επιτόπου και με ελέγχους στις αντιπροσωπείες, τις εθνικές αρχές, τις επιχειρήσεις που εκτελούν τις εργασίες και τα γραφεία μελετών στα οποία ανατέθηκε η επίβλεψη επιτόπου της εκτέλεσης των συμβάσεων⁽²⁾. Στόχο του ελέγχου δεν αποτελούσε η εξέταση του βασίμου της επιλογής των σχεδίων σε συνάρτηση με τη χρησιμότητά τους, ούτε του βασίμου των αποφάσεων ανάθεσης των συμβάσεων, πλευρά την οποία έχει ήδη καλύψει προγενέστερη έκθεση του Συνεδρίου⁽³⁾.

ΣΗΜΑΝΤΙΚΕΣ ΔΙΑΦΟΡΕΣ ΜΕΤΑΞΥ ΤΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΚΑΙ ΤΩΝ ΥΛΟΠΟΙΗΣΕΩΝ

Ποιότητα και ποσότητα

8. Τα έργα που εξετάστηκαν συμβάλλουν, ως επί το πλείστον, στη θέση σε εφαρμογή εθνικών ή περιφερειακών τομειακών στρατηγικών, που υποστηρίζονται από την κοινότητα των χρηματοδοτών. Κατά γενικό κανόνα, οι πραγματοποιηθείσες εργασίες εκτελέστηκαν ορθά. Εντούτοις, από τις 30 περιπτώσεις που εξετάστηκαν:

- α) 12 ανταποκρίνονταν στους αρχικούς τεχνικούς στόχους·

⁽²⁾ Για τη Μαδαγασκάρη, οι έλεγχοι πραγματοποιήθηκαν βάσει των φακέλων της Επιτροπής, και συμπληρώθηκαν με ερωτηματολόγια που υποβλήθηκαν στην αντιπροσωπεία.

⁽³⁾ Ετήσια έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου για το οικονομικό έτος 1996, σημεία 12.11-12.80 (ΕΕ C 348 της 18.11.1997).

β) σε 6 περιπτώσεις, ο σχεδιασμός αυτός καθεαυτός των έργων υπέστη ουσιώδεις τροποποιήσεις μετά την υπογραφή των συμβάσεων. Οι υπό κατασκευή οδικοί άξονες Addis Ababa-Jima και Addis Ababa-Woldiya στην Αιθιοπία, οι οποίοι βρίσκονταν στην κατάσταση αυτή, τον Σεπτέμβριο του 2002 εξακολουθούσαν να εμφανίζουν τεχνικούς και χρηματοοικονομικούς κινδύνους·

γ) σε 12 περιπτώσεις, μειώθηκε μάλλον η ποσότητα ή το ποιοτικό επίπεδο των εργασιών, μερικές φορές δε και τα δύο μαζί. Τρία σημαντικά σχέδια, η οδός Yaoundé-Ayos στο Καμερούν, ο λιμένας της Ζανζιβάρης στην Τανζανία και ο σταθμός επεξεργασίας λυμάτων του Negril στη Τζαμάικα κατέληξαν στην υλοποίηση έργων ανεπαρκούς ποιότητας.

9. Η αντιστάθμιση του επιπλέον κόστους με τη μείωση ή την κατάργηση ορισμένων εργασιών δεν θεωρείται επαρκώς ότι συνιστά ανώμαλη κατάσταση που πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο διορθωτικών μέτρων στο επίπεδο της διαχείρισης ή της χρηματοδότησης του σχεδίου. Αυτές οι μειώσεις έχουν άμεση επίπτωση στην ποιότητα των έργων όταν πρόκειται, για παράδειγμα, για το πάχος των στρώσεων κυκλοφορίας ή των στρώσεων βάσης των οδών. Όταν επέρχεται αυτό το είδος τροποποίησης, καθίσταται άκρως δυσχερής ο εντοπισμός και ο χωριστός ποσοτικός προσδιορισμός των ποιοτικών και ποσοτικών αποκλίσεων μεταξύ των αρχικών στόχων και των υλοποιήσεων.

Κόστος και διάρκεια

10. Ο πίνακας 2 καταδεικνύει, όσον αφορά τις συμβάσεις που εξετάστηκαν, σε ποιο βαθμό επηρεάστηκε το κόστος και η διάρκεια των εργασιών από τις τροποποιήσεις που επήλθαν στα έργα μετά την υπογραφή των συμβάσεων:

- οι αποκλίσεις τιμών και προθεσιμών ήταν πιο περιορισμένες όταν τα έργα εκτελέστηκαν όπως προέβλεπαν οι συγγραφές υποχρεώσεων· στην περίπτωση αυτή, αντιστοιχούν σε χρήσιμες βελτιώσεις που σχεδιάστηκαν και εκτελέστηκαν ορθά (στήλη 1)·
- οι αποκλίσεις τιμών και προθεσιμίας ήταν σημαντικότερες όταν τροποποιήθηκε ο ίδιος ο σχεδιασμός των εργασιών που επρόκειτο να πραγματοποιηθούν (στήλη 2)·
- όταν η εκτέλεση χαρακτηρίστηκε από ποσοτικές ή ποιοτικές μειώσεις, που συχνά επισωρευόνταν, τα επιπλέον έξοδα και οι παρατάσεις που διαπιστώθηκαν ήταν επίσης σημαντικά. Ήταν δε ακόμη σημαντικότερα εφόσον αντιστοιχούσαν σε παροχές υπηρεσιών που ήταν, στην πραγματικότητα, μειωμένες (στήλη 3).

Πίνακας 2

Διαφορά μεταξύ των αρχικών συμβάσεων και των έργων που υλοποιήθηκαν για τις συμβάσεις που εξετάστηκαν

Κύρια χαρακτηριστικά της εκτέλεσης	Υλοποίηση όπως είχε προβλεφθεί ή βελτιωμένη	Ουσιαστικές τροποποιήσεις		Εξετασθέν σύνολο
		Τροποποιημένος σχεδιασμός	Μειωμένη ποσότητα ή ποιότητα	
		Στήλη 1	Στήλη 2	
Αριθμός συμβάσεων	12	6	12	30
(σε εκατομμύρια ευρώ)				
Αρχική τιμή	138,1	112,3	171,2	422
Αύξηση τιμής	18,1	52,8	32,5	103
Τιμή στις 30.9.2002	156,2	165,1	203,7	525
(σε %)				
Αύξηση τιμής	13	47	19	25
Αύξηση διάρκειας	25	66	30	38

Πηγή: Συμβάσεις και αυξομειώσεις στις 30 Σεπτεμβρίου 2002, εκτός από τις εκκρεμύσεις ενστάσεις.

Πλαίσιο αριθ. 1

Διαφορές μεταξύ των εργασιών που είχαν προβλεφθεί και αυτών που υλοποιήθηκαν

1. Τα έξι έργα, ο σχεδιασμός των οποίων τροποποιήθηκε μετά την υπογραφή των συμβάσεων, είναι οι οδοί Addis Ababa-Modjo-Awassa και Addis Ababa-Jima καθώς και το σχολικό κτίριο της Awassa στην Αιθιοπία, η εξυγίανση της συνοικίας Pikine στη Σενεγάλη, η εθνική οδός 4 και τα επαρχιακά σφαγεία στη Μαδαγασκάρη.
 - Στην Αιθιοπία, η διάρκεια υλοποίησης της οδού Addis Ababa-Jima, ο σχεδιασμός της οποίας κατέστη αναγκαίο να τροποποιηθεί, αυξήθηκε από 36 σε 73 μήνες, η δε τιμή αυξήθηκε ήδη κατά 61 %. Τον Ιούνιο του 2002 το μεγαλύτερο μέρος των εργασιών δεν είχε ακόμη αρχίσει, ενώ η σύμβαση είχε συναφθεί το Μάρτιο του 1999.
 - Στη Μαδαγασκάρη, τα κτίρια που προέκυψαν από το σχέδιο ανέγερσης και εξοπλισμού επτά επαρχιακών σφαγείων, παρέμειναν ημιτελή και ακρησιμοποίητα. Η εθνική διοικητική αρχή προβλέπει τον προορισμό τους για άλλη χρήση ή την εκχώρησή τους σε ιδιωτικούς επιχειρηματικούς φορείς. Για την αποκατάσταση της εθνικής οδού 4, ο επαναπροσδιορισμός των εργασιών μετά τη σύναψη της σύμβασης συνεπήχθη την αύξηση της διάρκειας των εργασιών από 18 σε 44 μήνες, η δε τιμή αυξήθηκε κατά ποσοστό πάνω από 70 %.
2. Οι 12 συμβάσεις που είχαν υποστεί μάλλον ποσοτικές ή ποιοτικές μειώσεις είναι η οδός Yaoundé-Ayos στο Καμερούν, οι τρεις συμβάσεις έργων οδοποιίας και οι σταθμοί επεξεργασίας λυμάτων στη Τζαμάικα, η οδός Diéna-Didiéni στο Μάλι, οι οδοί Guéoul Baralé, Niour-Keur Ayib και Senoba -Ziguinchor στη Σενεγάλη, οι αστικές οδοί στη Mwanza και ο λιμένας της Ζανζιβάρης στην Τανζανία καθώς και τα επαρχιακά αεροδρόμια στη Μαδαγασκάρη.
 - Στο Καμερούν, η οδός Yaoundé-Ayos υποβαθμίστηκε ταχύτερα μετά την παράδοσή της στην κυκλοφορία, σε τέτοιο βαθμό που κατέστη αναγκαία η απαγόρευση της κυκλοφορίας φορτηγών το 1995 και το 1996. Αυτή η αποτυχία πρέπει να συσχετιστεί, αφενός, με το γεγονός ότι το οδόστρωμα υπολειπόταν σε διαστάσεις και, αφετέρου, με τη μη τήρηση κατά τη διάρκεια της κατασκευής προδιαγραφών που ήταν ήδη μειωμένες. Όσον αφορά την προστασία της πόλης του Kousséri, το ανεπαρκές βάθος των έργων προστασίας των όχθων επηρεάζει ήδη τη στερεότητά τους.
 - Στη Τζαμάικα, η έλλειψη σταθερότητας των πρανών οδήγησε, από το Μάιο του 2001, στην κατάρρευση και στο κλείσιμο επί τρίμηνο τμήματος της οδού που είχε αποκατασταθεί. Εξάλλου, τόσο η διάρκεια ζωής όσο και η αποδοτικότητα των έργων πλήττεται από τις μειώσεις του πάχους της στρώσης κυκλοφορίας που σημειώνονται κατά την εκτέλεση, προκειμένου να πραγματοποιηθούν πλασματικές οικονομίες. Για την επεξεργασία των λυμάτων στο Ocho Rios και, κυρίως, στο Negril, τελικά έγιναν δεκτές εργασίες που δεν είχαν ολοκληρωθεί, ήταν ευπαθείς ή μειωμένης δυναμικότητας. Οι εργασίες περατώθηκαν στα μέσα του 1999, μετά από τριετείς παρατάσεις, ενώ η τιμή της σύμβασης είχε αυξηθεί κατά 36 %.
 - Στη Μαδαγασκάρη, το κόστος των επαρχιακών αεροδρομίων αυξήθηκε κατά ποσοστό πάνω από 40 %.
 - Στη Σενεγάλη, μετά την υπογραφή της σύμβασης, το μήκος της προς αποκατάσταση οδού μειώθηκε στο ήμισυ για την οδό Guéoul-Baralé και κατά 12 % για την οδό Senoba-Ziguinchor, προκειμένου να τηρηθεί ο προϋπολογισμός μετά την αναπροσαρμογή των μελετών.
 - Στην Τανζανία, οι κολόνες υποστήριξης της αποβάθρας του λιμένα της Ζανζιβάρης έχουν υποστεί διάβρωση, η οποία θέτει σε κίνδυνο τη στερεότητα των έργων που υλοποιήθηκαν. Για την τεχνική αυτή αποτυχία, που εντοπίστηκε ήδη από το 1993, δεν ελήφθησαν ακόμη ικανοποιητικά διορθωτικά μέτρα. Για τις αστικές οδούς της Mwanza, η στρώση βάσης που προέβλεπε η σύμβαση μειώθηκε προκειμένου να πραγματοποιηθεί οικονομία κατά 6 %, το δε ποσό που εξοικονομήθηκε διατέθηκε για επείγουσες επισκευές και για την κάλυψη άλλων αναγκών που δεν προσδιορίστηκαν ακόμη.

Μέτρα συντήρησης και συνοδευτικά μέτρα

11. Η βιωσιμότητα των υλοποιούμενων έργων εξαρτάται, επίσης, από τις ικανότητες του κράτους ΑΚΕ να εξασφαλίσει τη συντήρησή τους. Το άρθρο 222 της σύμβασης Λομέ επιμένει στο σημείο αυτό, αναθέτοντας στα κράτη ΑΚΕ την ευθύνη συντήρησης των έργων που χρηματοδοτήθηκαν επίσημα. Οι περισσότερες από τις χώρες όπου πραγματοποιήθηκε επίσημη προέβλεσαν στις προϋπολογιστικές, φορολογικές και θεσμικές μεταρρυθμίσεις που απαιτούσε η χρηματοδότηση, ο σχεδιασμός και η εκτέλεση της συντήρησης του οδικού δικτύου, κατά γενικό όμως κανόνα δεν κατορθώνουν να θέσουν σε εφαρμογή ολόκληρο το πρόγραμμα ετήσιας συντήρησης. Ο συνυπολογισμός των δυσχερειών συντήρησης στα σχέδια που εξετάστηκαν ήταν ορισμένες φορές εξωπραγματικός, ιδίως για τα σχέδια μικρότερης εμβέλειας ή που υπάγονταν στην αρμοδιότητα αποκεντρωμένων αρχών.

12. Επίσης, η χρησιμότητα των υλοποιούμενων έργων επηρεάζεται από τα συνοδευτικά μέτρα που προβλέπονται στις συμβάσεις χρηματοδότησης. Κατά γενικό κανόνα, οι δημόσιες αρχές δεν κατορθώνουν να επιβάλλουν την τήρηση των αποδεκτών φορτίων άξονος που προβλέπονται στις προδιαγραφές των οδικών έργων, γεγονός που μειώνει αισθητά τη διάρκεια ζωής των έργων. Στον τομέα του περιβάλλοντος και της οδικής ασφάλειας, τα μέτρα που έχουν ληφθεί στο επίπεδο του σχεδιασμού των κύριων έργων, όπως για παράδειγμα για την οδό Bertoua-Garoua Boulaï στο Καμερούν, είναι αποτελεσματικότερα από ό,τι τα συνοδευτικά μέτρα, τα οποία επηρεάζει το γεγονός ότι, κατά την υλοποίηση των σχεδίων, φαίνονται υποδεέστερα. Σχετικά με τις συμβάσεις επεξεργασίας λυμάτων που εξετάστηκαν, η κυβέρνηση δεν μπόρεσε να θέσει σε εφαρμογή την αναγκαία πολιτική τιμών και ένα μεγάλο μέρος των ενδιαφερόμενων πληθυσμών δεν έχει συνδεθεί με τις εγκαταστάσεις.

Πλαίσιο αριθ. 2

Μέτρα συντήρησης και συνοδευτικά μέτρα

1. Στο Καμερούν, οι πόροι που διατέθηκαν για τη συντήρηση του οδικού δικτύου δεν καθιστούν δυνατή την εξασφάλιση της τρέχουσας συντήρησης ούτε, κυρίως, της περιοδικής συντήρησης του ευρέως οδικού δικτύου. Οι προθέσεις, ο προϋπολογισμός και τα μέσα της κοινότητας του Kousséri εξακολουθούν να είναι ασαφή σχετικά με τη συντήρηση των έργων προστασίας των όχθων. Ο περιορισμός του εύρους των ζωνών απαλλοτρίωσης, ο συμβιβασμός μεταξύ ταχύτητας κυκλοφορίας και τήρησης της υφιστάμενης χάραξης καθώς και οι ζώνες στάθμευσης προσέταψαν αποτελεσματικά το περιβάλλον και βελτίωσαν την ασφάλεια, διότι τα μέτρα αυτά είχαν ενσωματωθεί στο σχεδιασμό αυτό καθ'αυτό της οδού Bertoua-Garoua Boulaï. Η βούληση που επέδειξε η κυβέρνηση, η αντιπροσωπεία και η αναθέτουσα αρχή για την επιβολή της τήρησης των επιτρεπόμενων φορτίων άξονα απέφερε τους καρπούς της, εξακολουθούν όμως να προσκρούουν στις εξαιρέσεις των οποίων τυγχάνουν οι μεταφορείς καυσίμων.
2. Στην Αιθιοπία, στους υφιστάμενους σταθμούς ζύγισης διαπιστώνονται οι υπερφορτώσεις, δεν επιβάλλεται όμως καμία κύρωση. Η έλλειψη ζωνών στάθμευσης έχει αρνητικές συνέπειες για την οδική ασφάλεια και τη στερεότητα των έργων στα συνήθη σημεία στάθμευσης. Η αναστολή της τρέχουσας συντήρησης της οδού Addis Ababa-Jima αφότου κατακυρώθηκε η σύμβαση αποκατάστασης, το έτος 1999, επηρεάζει την κατάσταση της, οι δε εργασίες αποκατάστασης δεν πραγματοποιήθηκαν ακόμη.

3. Στη Τζαμάικα, η χρησιμότητα των έργων επεξεργασίας λυμάτων του Negrii και του Ocho Rios τέθηκε υπό αμφισβήτηση λόγω του περιορισμένου αριθμού των συνδέσεων με το δίκτυο που πραγματοποιήθηκαν προς όφελος των χρηστών, λόγω της λειτουργίας των εγκαταστάσεων στο 25 % της δυναμικότητάς τους και λόγω της έλλειψης προσαρμοσμένης πολιτικής τιμών.

4. Στο Μάλι, οι χρηματοδοτικοί πόροι που διατέθηκαν στη δημόσια διαχείριση που δημιουργήθηκε πρόσφατα για την εξασφάλιση της συντήρησης του οδικού δικτύου δεν θα πρέπει να της επιτρέψουν να καλύψει τις ανάγκες της παρά μόνον από το 2006 και εξής. Η σώρευση καθυστερούμενων πληρωμών παρακόλυσε την εκτέλεση της συντήρησης κατά το 2002. Οι σταθμοί ζύγισης που εγκαταστάθηκαν πρόσφατα κατέδειξαν τη συχνότητα και τον όγκο των υπερφορτώσεων, αλλά επί του παρόντος δεν επιβάλλεται καμία κύρωση.

5. Στη Σενεγάλη, ο αυτόνομος φορέας στον οποίο ανατέθηκε, από το έτος 2000, η συντήρηση των οδικών δικτύων δεν κατορθώνει να τηρεί υπό έλεγχο την τρέχουσα συντήρηση και δεν κατόρθωσε ακόμη να θέσει σε εφαρμογή λελογισμένο πρόγραμμα περιοδικής συντήρησης. Οι αρχές δεν προέβησαν ακόμη σε καμία ενέργεια για τον περιορισμό των φορτίων άξονα. Ενώ οι διαστάσεις των οδών που εξετάστηκαν είχαν υπολογιστεί ώστε να φέρουν φορτία 13 τόνων κατά άξονα, τα πραγματικά φορτία είναι δυνατό να φθάνουν μέχρι 17 ή 20 τόνους κατά άξονα.

ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΠΟΥ ΕΠΗΡΕΑΖΟΥΝ ΤΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΗΣ ΕΚΤΕΛΕΣΗΣ ΤΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

Ποιότητα των μελετών

Μελέτες ανεπαρκώς εμπειριστατωμένες και πλημμελώς ελεγχόμενες

13. Θα ήταν εξωπραγματικό να αναμένεται οι μελέτες να προλαμβάνουν όλα τα προβλήματα εκτέλεσης που μπορεί να τεθούν και να καθιστούν δυνατό τον πλήρη προσδιορισμό των προς εκτέλεση εργασιών, ιδίως όταν αυτές σχετίζονται με επιτόπιους όρους, η ακριβής φύση των οποίων καθίσταται γνωστή μόνο κατά την εκτέλεση. Ωστόσο, ο έλεγχος κατέδειξε ότι σε υπερβολικά μεγάλο αριθμό περιπτώσεων, η αδυναμία των μελετών ήταν καθοριστική αιτία των υπερβολικών τροποποιήσεων που επήλθαν στο αρχικό σχέδιο ή των δυσχερειών που αντιμετωπίστηκαν κατά την εκτέλεση των εργασιών. Οι κύριοι τομείς στους οποίους επισημάνθηκαν ανεπάρκειες είναι οι εξής:

- ανάλυση και συνυπολογισμός των φυσικών ιδιοτήτων του εδάφους, ιδίως όταν αυτό είναι αργιλούχο ή τυρφώδες·
- τοπογραφικές απεικονίσεις·
- συνυπολογισμός των κινδύνων πλημμύρας κατά τον καθορισμό του επιπέδου των οδών και την κατάρτιση των σχεδίων εξυγιανσίσεώς τους,
- επισημάνση όλων των απαραίτητων εργασιών·
- ακρίβεια των ποσοτήτων·
- επιλογή τεχνικών σε συνάρτηση με τις προδιαγραφές στερεότητας·

ζ) εξέταση των αποτελεσματικότερων ή οικονομικότερων τεχνικών λύσεων προκειμένου να ανταποκρίνονται στις προδιαγραφές στο πλαίσιο του τοπικού περιβάλλοντος·

η) συνέπεια των προδιαγραφών με εκείνες ομοειδών σχεδίων ή με τους ισχύοντες κανόνες.

14. Διαπιστώθηκε το μέρος της ευθύνης που έφερε το γραφείο μελετών σχετικά με τις ανεπάρκειες συνδυασμού, με τεχνικό έλεγχο που διενεργήθηκε όσον αφορά τα επαρχιακά αεροδρόμια στη Μαδαγασκάρη και, επί του παρόντος, βρίσκεται στη φάση της αξιολόγησης για την οδό Senoba-Ziguinchor στη Σενεγάλη, κατόπιν αιτήματος των εθνικών αρχών. Το θέμα αυτό θα άξιζε να διγεί για άλλες συμβάσεις, όπως στην περίπτωση της οδού Addis Ababa-Jima στην Αιθιοπία, της οποίας ο σχεδιασμός ήταν πλημμελής.

15. Τόσο οι αντιπροσωπείες όσο και οι εθνικές αρχές επέμεναν στην ακαταλληλότητα των διαδικασιών ανάθεσης των συμβάσεων μελετών σχεδιασμού. Στο πλαίσιο ανεπαρκών προϋπολογισμών, οι διαδικασίες αυτές οδηγούν συχνότατα στην πρόκριση των ιδιαίτερα χαμηλών από οικονομική πλευρά προσφορών, για την υλοποίηση επαρκώς εμπειριστατωμένων μελετών. Στη συνέχεια, η έλλειψη προσδιορισμού στους όρους της σύμβασης του βαθμού ακρίβειας που πρέπει να επιτυγχάνουν οι μελέτες, επιτρέπει στους συμβούλους να προσαρμόζουν τις υπηρεσίες που παρέχουν στο ύψος του ποσού της σύμβασης που συνήψαν και, κατ' αυτόν τον τρόπο, να παράγουν αποτελέσματα ανεπαρκούς ποιότητας.

16. Η πλημμελής γνώση της χώρας και η ανεπάρκεια των δεδομένων που συγκεντρώνονται επιτόπου αποτέλεσαν συχνά την πηγή ανεπαρκών σχεδιασμού. Το άρθρο 279 της τέταρτης σύμβασης Λομέ, το οποίο αποσκοπεί στην ενθάρρυνση της χρησιμοποίησης εμπειρογνομόνων των κρατών ΑΚΕ, σε συνεργασία με ευρωπαίους εμπειρογνώμονες, θα πρέπει να συμβάλει στην επίλυση αυτού του είδους των προβλημάτων.

17. Οι τεχνικές αδυναμίες των μελετών σπάνια εντοπίστηκαν πριν από την εκτέλεση των εργασιών, διότι δεν ελεγχόταν η ποιότητά τους.

Πλαίσιο αριθ. 3

Μελέτες ανεπαρκώς εμπειριστατωμένες και πλημμελώς ελεγχόμενες

1. Στο Καμερούν, οι καταστάσεις επιπεδομετρικών στοιχείων και η εκπόνηση προτύπων για την παρτίδα 3 της οδού Bertoua-Garoua Boulaï κατέστη αναγκαίο να ξαναρχίσουν κατά τη διάρκεια της εκτέλεσης, λόγω των ασυνεπειών της μελέτης.

2. Στην Αιθιοπία, οι μελέτες για την οδό Addis Ababa-Jima προέβλεπαν το ίδιο επίπεδο αποκατάστασης για το σύνολο της διαδρομής, ενώ η πλήρης ανακατασκευή ήταν αναγκαία από το χιλιόμετρο 10,6 έως το 58ο χιλιόμετρο. Η ιδιαίτερα γνωστή παρουσία ασταθών στρωμάτων αργίλου παραβλέφθηκε. Το επίπεδο της οδού τοποθετήθηκε ένα μέτρο βαθύτερα από το κανονικό σε ευθεία γραμμή 8 που διασχίζει πεδιάδα η οποία κατακλύζεται περιοδικά. Γενικώς, τα σφάλματα κατά την εκπόνηση των προτύπων της διαδρομής βάσιον την πρόκληση για την υποβολή προσφορών σε σχέδια και σε ποσότητες ως επί το πλείστον εσφαλμένα. Σχετικά με την οδό Addis Ababa-Woldiya, παραβλέφθηκε επίσης η αργιλώδης και ασταθής φύση των εδαφών. Λόγω σφαλμάτων υπολογισμού, οι ποσότητες ασφάλτου που προβλέπονταν στη σύμβαση αντιστοιχούσαν μόνο στο 37% των πραγματικών αναγκών. Ορισμένα γεωμετρικά δεδομένα είναι εσφαλμένα (εγκάρσια τμήματα, πάχος της υφιστάμενης στρώσης βάσης, επίπεδο του οδοστρώματος, θέση της διαμήκου κεντρικής γραμμής). Για την αίδουσα ακροατηρίου της γεωργικής σχολής της Awassa, η σύμβαση συνήφθη βάσει σχεδίων και

καταμετρήσεων που είχαν καταρτιστεί για διαφορετικό γήπεδο κατά τη διάρκεια παρόμοιας κατασκευής, έτσι ώστε οι ποσότητες σχετικά με τις χημатурγικές εργασίες και τις εργασίες θεμελίωσης και τοιχοποιίας που είχαν προβλεφθεί να μην ανταποκρίνονται στις πραγματικές ανάγκες. Για τα τρία αυτά σχέδια, ορισμένα χονδροειδή σφάλματα στις μελέτες θα μπορούσαν να είχαν εντοπιστεί με τη διενέργεια αποτελεσματικού ελέγχου ποιότητας. Συγκεκριμένα, τα θέματα των ασταθών αργιλωδών εδαφών και των ποσοτήτων ασφάλτου δεν θα μπορούσαν να είχαν περάσει απαρατήρητα.

3. Στη Τζαμάικα, στο πλαίσιο των μελετών και των προσκλήσεων για την υποβολή προσφορών για τις συμβάσεις αποκατάστασης οδών παραλείφθηκαν οι εργασίες εξυγίανσης, που αντιστοιχούσαν στο 22 % της τιμής, καθώς και πολλές άλλες απαραίτητες εργασίες, που αντιστοιχούσαν στο 18 % της τιμής. Για το σχέδιο εξυγίανσης του *Ocho Rios*, τόσο στις μελέτες όσο και στην πρόσκληση για την υποβολή προσφορών είχε διατυπωθεί η εκτίμηση ότι η ποσότητα των αναγκαίων εκβραχισμών ανερχόταν σε 4 000 m³, ενώ στην πραγματικότητα ανερχόταν σε 40 000 m³. Για το σχέδιο *Negril*, οι μελέτες εδάφους ήταν άκρως συνοπτικές προκειμένου να εκτιμηθεί και να ληφθεί υπόψη η τυρφοδής φύση των εδαφών. Αυτά τα σφάλματα και οι παραλείψεις δεν θα μπορούσαν να εκφύγουν ενός αποτελεσματικού ποιοτικού ελέγχου.

4. Στη Μαδαγασκάρη, τα σφάλματα και οι παραλείψεις στους προϋπολογισμούς δαπάνης για τα επαρχιακά αεροδρόμια δεν θα μπορούσαν να εκφύγουν όλα ενός ελάχιστου ποιοτικού ελέγχου.

5. Στη Σενεγάλη, στις μελέτες της οδού *Guéoul-Louga* προσδιοριζόταν, για τη στρώση βάσης, ένα μείγμα που δεν επέτρεπε την επίτευξη της απαιτούμενης στερεότητας. Οι εν λόγω μελέτες απέρριψαν την πλέον ευπροσάρμοστη λύση, χωρίς αιτιολογία από τεχνική πλευρά. Όσον αφορά την οδό *Baralé-Saint-Louis*, στις μελέτες δεν είχε προβλεφθεί για τη στρώση βάσης το οικονομικό μείγμα που ήταν διαθέσιμο επιτόπου. Αντίθετα, είχε προκριθεί ένα μείγμα, η προμήθεια του οποίου είναι δυσχερής. Στις μελέτες για την οδό *Senoba-Ziguinchor*, είχε προβλεφθεί πλάτος οδοστρώματος μικρότερο από τους περιφερειακούς κανόνες.

6. Στην Τανζανία, στις μελέτες του λιμένα της *Ζανζιβάρης* παραλείφθηκε η ανάλυση των εδαφών. Το γεγονός ότι τόσο η ανάλυση των εδαφών όσο και εκείνη των κινδύνων διάβρωσης ελήφθησαν υπόψη κατά τη διάρκεια της εκτέλεσης, συνεπήχθη διπλάσιασμο του κόστους του σχεδίου. Σχετικά με δύο από τα οδικά σχέδια που εξετάστηκαν, οι αγωγοί ύδατος και οι γραμμές ηλεκτροδότησης που αποτελούν εμπόδια για τις εργασίες, δεν εντοπίστηκαν ορθά από τις μελέτες (οδός *Wazo Hill-Bagamoto* και αστικές οδοί στη *Mwanza*). Σχετικά με την οδό του αεροδρομίου της *Mwanza* και την οδό *Mwanza-Nianguge*, τα επίπεδα που προσδιορίστηκαν από τις μελέτες κατέστη αναγκαίο να αυξηθούν κατά την εκτέλεση προκειμένου να προστατευθούν τα οδοστρώματα από τα ύδατα της λίμνης *Βικτόρια* κατά την εποχή των βροχών.

Ανεπαρκής αναπροσαρμογή στα νέα δεδομένα των αναγκών αποκατάστασης

18. Στον τομέα της αποκατάστασης των οδών, με την πάροδο του χρόνου το οδοστρώμα υφίσταται στην πράξη, κατά το μάλλον ή ήττον, σημαντική υποβάθμιση, σε συνάρτηση με την κίνηση και με την κατάσταση της οδού. Αυτή η κατάσταση επιδεινώνεται, δεδομένου ότι οι εθνικές διοικητικές αρχές αναστέλλουν, κατά γενικό κανόνα, τη συντήρηση των οδών που πρέπει να αποκατασταθούν. Όμως, μεταξύ των μελετών και της πραγματικής έναρξης των εργασιών παρέρχεται μεγάλο χρονικό διάστημα:

- α) χρονικό διάστημα μεταξύ των μελετών και της δημοσίευσης της πρόσκλησης υποβολής προσφορών·
- β) χρονικό διάστημα πλέον του έτους, στο ήμισυ των περιπτώσεων που εξετάστηκαν, μεταξύ της έναρξης της διαδικασίας πρόσκλησης για την υποβολή προσφορών και της υπογραφής της σύμβασης. Σχετικά με την κατασκευή μιας οδού στο Μάλι, από την κατάρτιση της προπαρασκευαστικής μελέτης για το φάκελο της πρόσκλησης υποβολής προσφορών μέχρι τη σύναψη της σύμβασης παρήλθαν τρία έτη·

γ) χρονικό διάστημα πολλών μηνών μεταξύ της σύναψης της σύμβασης και της επίσημης έναρξης εκτέλεσης·

δ) χρονικό διάστημα πολλών μηνών μεταξύ της επίσημης έναρξης εκτέλεσης και της πραγματικής κινητοποίησης από την επιχείρηση των τεχνικών μέσων της.

19. Οι ποσότητες και, ορισμένες φορές, η φύση των προβλεπόμενων στη σύμβαση εργασιών πρέπει κατά συνέπεια να αναπροσαρμόζονται, κατά γενικό κανόνα μετά την υπογραφή των συμβάσεων. Στο πλαίσιο του μηχανισμού εκτέλεσης των συμβάσεων, δεν λαμβάνεται επαρκώς υπόψη αυτή η πραγματική κατάσταση. Έτσι, τόσο οι λεπτομέρειες όσο και η αυστηρότητα της αναπροσαρμογής των αναγκών στα νέα δεδομένα και, στη συνέχεια, η εκτίμηση και ο συνυπολογισμός των επιπλέον εξόδων που απορρέουν σχετικά, επαφίενται στη διακριτική ευχέρεια των οικείων αρχών (βλέπε σημείο 9).

Βαρύτητα των περιορισμών από την πλευρά του προϋπολογισμού

20. Η μέριμνα υλοποίησης των σχεδίων εντός των ορίων της χρηματοδοτικής κάλυψης από τον προϋπολογισμό που αποφάσισε η Επιτροπή βάσει εκτιμήσεων, ασκεί επίδραση κατά την εκπόνηση των προδιαγραφών, λόγω της ανάμειξης περιορισμών τόσο τεχνικής όσο και προϋπολογιστικής υφής κατά τον προσδιορισμό των προς υλοποίηση έργων. Η πολυπλοκότητα του μηχανισμού χρηματοδότησης και κατάρτισης των σχεδίων καθώς και η έλλειψη ποιοτικού ελέγχου των μελετών ωθούν, σε περίπτωση περιορισμού από πλευράς προϋπολογισμού, σε μείωση των προδιαγραφών, εις βάρος της ποιότητας των έργων. Οι σύμβουλοι και οι διατάκτες που τα πλαισιώνουν επωμίζονται από κοινού αυτή την ευθύνη. Κατ' αυτό τον τρόπο, στην Αιθιοπία, τόσο η αναθέτουσα αρχή όσο και η Επιτροπή δεν ακολούθησαν τις συστάσεις του συμβούλου που πραγματοποίησε τις μελέτες της οδού *Addis Ababa-Modjo*, ο οποίος είχε αναφέρει επανειλημμένα ότι οι προβλεπόμενες εργασίες αποκατάστασης ήταν ανεπαρκείς. Στη Σενεγάλη, στις αρχικές μελέτες υποεκτιμήθηκε κατά 8 % περίπου ο αναγκαίος όγκος χημатурγικών εργασιών για την οδό *Senoba-Ziguinchor*, προκειμένου να τηρηθεί ο προϋπολογισμός που είχε χορηγηθεί. Στο Καμερούν, τόσο στη μελέτη εκτέλεσης όσο και στο φάκελο πρόσκλησης υποβολής προσφορών μειώθηκαν οι προδιαγραφές για την οδό *Yaoundé-Ayos*, προκειμένου να τηρηθεί το ύψος των κονδυλίων χρηματοδότησης του σχεδίου.

Τροποποιήσεις κατά τη διάρκεια της εκτέλεσης

Ανεπαρκής τήρηση υπό έλεγχο των οικονομικών συνεπειών των τροποποιήσεων

21. Στο άρθρο 37 των γενικών όρων των συμβάσεων έργων που χρηματοδοτεί το ΕΤΑ παρατίθεται λεπτομερώς η διαδικασία που πρέπει να ακολουθείται προκειμένου να συμφωνούνται, μέσω διοικητικών εντολών, οι τροποποιήσεις που πρέπει να επέλθουν στις προβλεφθείσες εργασίες και η τιμή των εν λόγω τροποποιήσεων. Αυτοί οι όροι αντιστοιχούν, στην ουσία, στις καλύτερες πρακτικές που εφαρμόζονται στο πλαίσιο της διαχείρισης των συμβάσεων έργων. Ωστόσο, η θέση σε εφαρμογή των εν λόγω διατάξεων εμφανίζει πλημμέλειες από πολλές πλευρές:

- α) συχνά, οι διοικητικές εντολές εκδίδονται αφού παρέλθει πολύ μεγάλο χρονικό διάστημα μετά τον εντοπισμό της ανάγκης τροποποίησης, λόγω των δυσχερειών ή της έλλειψης προθυμίας για τον καθορισμό της τιμής των εν λόγω τροποποιήσεων·

- β) σπάνια καθορίζεται η επίδραση της ζητούμενης τροποποίησης στις λοιπές εργασίες, στη διάρκεια της σύμβασης και, τέλος, στη συνολική τιμή της σύμβασης·
- γ) όταν ζητείται τροποποίηση, το γεγονός αυτό επιτρέπει συχνά στον κατασκευαστή να αιτιολογεί αίτηση παράτασης της προθεσμίας εκτέλεσης. Κατά γενικό κανόνα, ο ανάδοχος του έργου δεν δίδει επαρκή προσοχή στις χρηματοοικονομικές συνέπειες αυτών των παρατάσεων οι οποίες, από τη φύση τους, παρέχουν το δικαίωμα στον αντισυμβαλλόμενο για οικονομική αποζημίωση. Αυτές οι παρατάσεις συνεπάγονται επίσης επιπλέον κόστος, το οποίο σχετίζεται με την παράταση των συμβάσεων παροχής βοήθειας κατά την επίβλεψη των εργασιών·
- δ) ορισμένοι ανάδοχοι έργων δεν τηρούν ενήμερα κατ' εκτίμηση υπολογιζόμενα λεπτομερή στοιχεία των τιμών μονάδας, των ποσοτήτων και του τελικού κόστους της σύμβασης, ανεξάρτητα από την ορθή διαχείριση της σύμβασης. Αρκούνται στην κατάρτιση κατάστασης των εκδιδόμενων διοικητικών εντολών. Αυτή η προσέγγιση δεν παρέχει την αναγκαία αναλυτική απεικόνιση. Εξάλλου, όταν μια τροποποίηση αποτελεί απόρροια πλημμελούς εκτίμησης των προβλεπόμενων στη σύμβαση ποσοτήτων, μπορεί να πραγματοποιηθεί χωρίς διοικητική εντολή·
- ε) όταν οι τροποποιήσεις μεμονωμένων ή σωρευμένων θέσεων υπερβαίνουν ορισμένο μέγεθος, παρέχεται το δικαίωμα στον αντισυμβαλλόμενο για οικονομικές αντισταθμίσεις, εφόσον οι εργασίες δεν εκτελούνται πλέον υπό τους όρους που προβλέπονται στην πρόσκληση υποβολής προσφορών·
- στ) όταν οι τροποποιήσεις είναι δαπανηρές και οδηγούν σε αισθητή υπέρβαση της τιμής της αγοράς, ορισμένοι ανάδοχοι έργου και κατασκευαστές συμφωνούν να αντισταθμίζουν το επιπλέον κόστος με τη μείωση άλλων ποσοτήτων ή παρεχόμενων υπηρεσιών. Η αιτιολόγηση αυτών των μειώσεων, οι οποίες έχουν εξίσου μεγάλη σπουδαιότητα με τις αυξήσεις στην οικονομία της αγοράς και στην ποιότητα των αποτελεσμάτων, δεν ελέγχεται επαρκώς.

Πλαίσιο αριθ. 4

Ανεπαρκής τήρηση υπό έλεγχο των οικονομικών συνεπειών των τροποποιήσεων

1. Στην Αιθιοπία, η έκταση των τροποποιήσεων που ζητήθηκαν για την οδό Addis Ababa-Mojo-Awassa επέτρεψε στην επιχείρηση να υποβάλει ενστάσεις προκειμένου να αντισταθμιστούν οι παρατάσεις των εργασιών και οι λοιπές έμμεσες συνέπειες των τροποποιήσεων. Αυτά τα διάφορα στοιχεία δεν ελήφθησαν υπόψη κατά την έγκριση των τροποποιήσεων. Όσον αφορά την οδό Addis Ababa-Jima, η επιχείρηση βασίστηκε στην έκταση των τροποποιήσεων προκειμένου να επιτύχει, επίσης, αύξηση των τιμών μονάδας της αγοράς.
2. Στη Τζαμάικα, η απόφαση μείωσης του πάχους της στρώσης κυκλοφορίας των οδών που αποκαταστάθηκαν ελήφθη χωρίς να είναι επακριβώς γνωστές οι οικονομίες που πραγματοποιήθηκαν και οι συνέπειες στη διάρκεια ζωής των έργων. Σχετικά με τα έργα εξυγίανσης του Ocho Rios, οι σημαντικές υποεκτιμήσεις ποσοτήτων και άλλες ανακριβείς της σύμβασης αποτέλεσαν αντικείμενο διορθώσεων, οι οποίες οδήγησαν σε δικαστικές διαφορές και σε δαπανηρές παρατάσεις.

3. Στο Μάλι, ενώ οι εργασίες σχετικά με την οδό Diéma-Didiéni σημείωναν σημαντικές καθυστερήσεις οφειλόμενες στην επιχείρηση, ο ανάδοχος του έργου χορήγησε οκτάμηνη παράταση, χωρίς τροποποίηση του αρχικού κόστους της σύμβασης. Ωστόσο, κατά το πέρας των εργασιών, η επιχείρηση υπέβαλε ένσταση, στην οποία περιλαμβάνονταν τα έξοδα που σχετιζόνταν με τις παρατάσεις της διάρκειας του έργου που είχαν επιτευχθεί.

4. Στη Σενεγάλη, ο ανάδοχος του έργου χορήγησε παράταση 4,5 μηνών για τη θέση σε εφαρμογή διοικητικής εντολής σχετικά με την οδό Guéoul-Baralé, χωρίς να συμφωνηθούν οι οικονομικές συνέπειές της. Χορήγησε, με τους ίδιους όρους, παράταση δώδεκα μηνών για την οδό Senoba-Ziguinchor. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, η αντιπροσωπεία αρνήθηκε να συναίνεσει για την παράταση και να δεσμεύσει το ΕΤΑ με τη χρηματοδότηση των οικονομικών συνεπειών της παράτασης.

5. Στην Τανζανία, όσον αφορά το λιμένα της Ζανζιβάρης, οι νέες τιμές μονάδας καθορίστηκαν με διαπραγμάτευση μεταξύ του εκπροσώπου του αναδόχου του έργου και της επιχείρησης, έτσι ώστε, σε μεγάλο βαθμό, η τιμή της αγοράς να μην προκύπτει πλέον από την αρχική προκήρυξη του διαγωνισμού. Για τις αστικές οδούς της Mwanza, ο κατασκευαστής αποδέχθηκε τη διοικητική εντολή η οποία μείωνε τις προδιαγραφές των στρώσεων βάσης, διατύπωσε όμως τυπικές επιφυλάξεις σχετικά με τη στερεότητα των έργων που κατασκευάζονται σύμφωνα με τις τροποποιημένες προδιαγραφές. Για τη σύμβαση προστασίας της σιδηροδρομικής γραμμής Dar Es Salaam-Kigoma, ενώ το κύριο μέρος των εργασιών είχε περατωθεί τον Δεκέμβριο του 1996, ο ανάδοχος του έργου ζήτησε τροποποιήσεις οι οποίες παρέτειναν την κινητοποίηση της επιχείρησης μέχρι τον Οκτώβριο του 1997. Κατά τη λήξη της σύμβασης, η επιχείρηση υπέβαλε ένσταση για την αντιστάθμιση της μη χρησιμοποίησης του υλικού της κατά την εξέταση των αιτήσεων τροποποίησης.

Ανεπαρκής τήρηση υπό έλεγχο των αναθεωρήσεων των τιμών

22. Οι ρήτρες αναθεώρησης των τιμών των συμβάσεων θέτουν προβλήματα εφαρμογής, εφόσον δεν είναι ορθά προσαρμοσμένες στην αληθινή φύση των χρηματοδοτούμενων πράξεων. Για κάθε χώρα, συχνά αντιγράφονται από σύμβαση σε σύμβαση, χωρίς να εξετάζονται οι καλύτερες πρακτικές άλλων χωρών. Λόγω των στεγανών αυτών, οι ρήτρες αναθεώρησης μπορεί να αποδειχθεί ότι διαφέρουν κατά πολύ από σύμβαση σε σύμβαση για ομοειδείς εργασίες. Σε ορισμένες συμβάσεις χρησιμοποιούνται τύποι και ενδείξεις, σε άλλες επιλέγεται η χρήση του αιτιολογημένου πραγματικού κόστους. Η Επιτροπή δεν επωφελείται από την πείρα που αποκόμισε από τα προβλήματα που αντιμετωπίστηκαν, προκειμένου να βελτιώσει και να τυποποιήσει τις ρήτρες αναθεώρησης τιμών όλων των ομοειδών συμβάσεων.

Πλαίσιο αριθ. 5

Ανεπαρκής τήρηση υπό έλεγχο των αναθεωρήσεων τιμών

1. Στο Καμερούν, το υπόδειγμα αναθεώρησης τιμών της σύμβασης της οδού Bertoua-Garoua Boulaï δεν περιλάμβανε την ασφάλτο, η οποία εντούτοις συνιστά την προμήθεια σημαντικού υλικού στο πλαίσιο των εργασιών αυτού του είδους. Μετά από απρόβλεπτη και έκτακτη αύξηση της τιμής του εν λόγω προϊόντος κατά την περίοδο εκτέλεσης των εργασιών, η επιχείρηση υπέβαλε αίτηση τροποποίησης της συμβατικής ρήτρας αναθεώρησης τιμών, η οποία απορρίφθηκε από τον ανάδοχο του έργου. Κατά το πέρας των εργασιών, το αίτημα, στο οποίο αντιστοιχούσε στο 11 % περίπου της αρχικής τιμής της σύμβασης, υποβλήθηκε εκ νέου με τη μορφή ένστασης. Μετά την εμφάνιση αυτού του προβλήματος, οι ρήτρες αναθεώρησης των τιμών των συμβάσεων έργων οδοποιίας που βρίσκονταν στο στάδιο της κατάρτισης στο Καμερούν, τροποποιήθηκαν και τελειοποιήθηκαν. Εντούτοις, αυτός ο συνυπολογισμός της πείρας εξακολουθεί να αποτελεί μεμονωμένο παράδειγμα, λόγω της στεγανοποίησης των πράξεων κατά χώρα.

2. Στη Τζαμάικα, δεδομένου ότι η ρήτρα αναθεώρησης τιμών για τις συμβάσεις αποκατάστασης οδών που εξετάστηκαν ήταν στην πράξη μη εφαρμόσιμη, χορηγήθηκε από τον ανάδοχο του έργου κατά την εκτέλεση των εργασιών κατ' αποκοπή αναθεώρηση τιμών, που αντιστοιχούσε στο 20,4 % του ποσού των συμβάσεων. Λόγω της υπερβολικής βαρύτητας που δόθηκε στους δείκτες των καυσίμων και της ασφάλτου, λαμβανομένου υπόψη του πραγματικού ύψους των εξόδων, αυτή η αναθεώρηση ευνόησε τις επιχειρήσεις.

3. Στην Τανζανία, για τον οδό Wazo Hill-Bagamoyo, οι διαφορετικές ερμηνείες της ρήτρας αναθεώρησης τιμών για τα καύσιμα συνεπήχθησαν διαφορές, οι οποίες ρυθμίστηκαν, μερίμνη της Επιτροπής, με φιλικό διακανονισμό. Εντούτοις, το ποσό της αναθεώρησης που συμφωνήθηκε δεν αποτέλεσε αντικείμενο προσθήκης στη σύμβαση.

Διαφωνίες σχετικά με τα προγράμματα εκτέλεσης

23. Σχετικά με πέντε από τις συμβάσεις που εξετάστηκαν, οι εργασίες ανελήφθησαν χωρίς να υπάρχει πρόγραμμα εκτέλεσης εγκεκριμένο από τον ανάδοχο του έργου, λόγω είτε της ασάφειάς τους και του εξωπραγματικού χαρακτήρα τους, είτε διαφωνιών σχετικά με τη συγγραφή υποχρεώσεων. Αυτή η κατάσταση αντιβαίνει στο άρθρο 17 των γενικών όρων των συμβάσεων και ευνοεί τη δημιουργία διαφορών, εφόσον τα μέρη δεν συμμερίζονται την ίδια ερμηνεία των συμβατικών εγγράφων. Εξάλλου, η εν λόγω κατάσταση παρακωλύει την καθοδήγηση με αυστηρότητα των υλοποιήσεων της επιχείρησης, λαμβανομένων υπόψη των προβλέψεων εκτέλεσης. Το ίδιο το άρθρο 17 δεν προβλέπει λεπτομέρειες για τη ρύθμιση αυτής της κατάστασης. Οι ειδικοί όροι δεν παρέχουν, κατά γενικό κανόνα, καμία χρήσιμη διευκρίνιση, έτσι ώστε τόσο οι ανάδοχοι των έργων όσο και οι αντιπροσωπείες να αφήνουν να διαιωνίζεται, χωρίς να αντιδρούν με τον κατάλληλο τρόπο, αυτή η επιζήμια κατάσταση για την ορθή διαχείριση των πράξεων.

Καθυστερημένη και μη προσηκούνσα εξέταση των ενστάσεων

24. Οι γενικοί όροι των συμβάσεων έργων που χρηματοδοτεί το ΕΤΑ προβλέπουν τους λεπτομερείς όρους για το χειρισμό των αιτήσεων συμπληρωματικών πληρωμών (άρθρο 55) ή παράτασης της διάρκειας (άρθρο 35) καθώς και επίλυσης των διαφορών (άρθρο 68). Οι τυχόν διαδικασίες συμβιβασμού και διατησίας παρατίθενται λεπτομερώς σε χωριστό κανονισμό ⁽¹⁾ που εφαρμόζεται στις πάσης φύσεως συμβάσεις που χρηματοδοτεί το ΕΤΑ, σύμφωνα με το άρθρο 307 της τέταρτης σύμβασης Λομέ. Αυτές οι διάφορες διατάξεις αποσκοπούν στην εξασφάλιση της τακτοποίησης με φιλικό διακανονισμό των διαφορών ειδών ένστασης, το ταχύτερο δυνατό μετά τα περιστατικά που τις αιτιολογούν. Στον πίνακα 3 αναφέρονται οι κύριες ενστάσεις σχετικά με τις συμβάσεις που εξετάστηκαν, οι οποίες εξακολουθούσαν να εκκρεμούν στο τέλος Σεπτεμβρίου του 2002. Έτσι, η εφαρμογή των συμβατικών διατάξεων είναι πλημμελής για τους παρακάτω κυρίως λόγους:

- α) οι ανάδοχοι έργου, η τεχνική τους βοήθεια, οι αντιπροσωπείες και οι κεντρικές υπηρεσίες της Επιτροπής αναστέλλουν ορισμένες φορές την εξέταση των ενστάσεων μέχρι τη λήξη της σύμβασης, προκειμένου να προβαίνουν στη διευθέτησή τους συνολικά·
- β) τα μέσα και οι αρμοδιότητες που είναι αναγκαία για τη μελέτη των ενστάσεων, κατά γενικό κανόνα δεν κινητοποιούνται εγκαίρως και έτσι, αφενός, γίνεται υπέρβαση των προθεσμιών απάντησης που προβλέπει η κανονιστική ρύθμιση και, αφετέρου, ενισχύονται οι θέσεις της επιχείρησης·
- γ) οι οικονομικές συνέπειες των παρατάσεων δεν εξετάζονται συγχρόνως με τις αιτήσεις παράτασης·
- δ) οι δυναμικότητες των κεντρικών υπηρεσιών της Επιτροπής δεν της επιτρέπουν να επεξεργάζεται τις αιτήσεις συνδρομής για τη διευθέτηση των διαφορών που της υποβάλλονται.

Πίνακας 3

Κύριες ενστάσεις που εκκρεμούσαν τον Σεπτέμβριο του 2002, για τις συμβάσεις που εξετάστηκαν

(εκατ. EUR)

Σύμβαση	Ημερομηνία της αρχικής ένστασης	Ζητούμενο ποσό στις 30 Σεπτεμβρίου 2002	% της αρχικής σύμβασης
Καμερούν — Οδός Bertoua-Garoua Boulai	5.10.2001	7,4	13,4 %
Αιθιοπία — Οδός Addis Ababa-Awassa	18.10.2000	22,1	56,0 %
Αιθιοπία — Οδός Addis Ababa-Jima	4.10.2000	14,1	26,7 %
Μάλι — Οδός Diéma-Didiéni	10.5.1999	12,8	119,4 %
Σύνολο		56,4	30,7 %

Πηγή: Ενστάσεις που υπέβαλαν οι αντισυμβαλλόμενοι.

⁽¹⁾ Κανονισμός διαδικασίας για το συμβιβασμό και τη διατησία συμβάσεων που χρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης (παράρτημα V της απόφασης αριθ. 3/90 του Συμβουλίου των Υπουργών ΑΚΕ-ΕΟΚ της 29ης Μαρτίου 1990).

Πλαίσιο αριθ. 6

Καθυστερημένη και μη προσηκούμενη εξέταση των ενστάσεων

1. Στο Καμερούν, η τεχνική, διοικητική και οικονομική διαχείριση της σύμβασης κατασκευής της οδού Bertoua-Garoua Boulaï ήταν αποτελεσματική, διότι τα προβλήματα εκτέλεσης τα χειρίστηκαν με τον ενδεδειγμένο τρόπο και εγκαίρως όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη. Ωστόσο, τα δύο σοβαρά προβλήματα (τιμή της ασφάλτου και εργασίες συντήρησης με επιστασία από τον κύριο του έργου), την αντιμετώπιση των οποίων τόσο ο ανάδοχος του έργου όσο και η αντιπροσωπεία προτίμησαν να αναβάλουν μέχρι την τελική εκκαθάριση, αποτέλεσαν τελικά κίνητρο για την υποβολή σημαντικής ένστασης.

2. Στην Αιθιοπία, η επιχείρηση υπέβαλε ενστάσεις οι οποίες, για δύο από τις τρεις συμβάσεις έργων οδοποιίας των οποίων είναι δικαιούχος, εξακολουθούν να εκκρεμούν. Στη σημαντικότερη ένσταση, η οποία υποβλήθηκε τον Οκτώβριο του 2000 και αφορά την οδό Addis Ababa-Awassa, αντιστοιχεί πάνω από το ήμισυ της αρχικής τιμής της σύμβασης, πολλές δε άλλες ενστάσεις που εκκρεμούν αναβιβάζουν το ποσοστό αυτό σε ένα σύνολο 70 % περίπου. Στη σημαντικότερη ένσταση για την οδό Addis Ababa-Jima, η οποία βασίζεται στην αναστολή των εργασιών που σημειώθηκε τον Ιούλιο του 2000, αντιστοιχεί πάνω από το ένα τέταρτο της αρχικής τιμής της σύμβασης.

3. Στη Τζαμάικα, σχετικά με τις συμβάσεις επεξεργασίας των λυμάτων του Negril και του Ocho Rios, η ανικανότητα της αντιπροσωπείας, του αναδόχου του έργου και της τεχνικής βοήθειας να διαδραματίσουν πλήρως το ρόλο τους έναντι μιας επιχείρησης η οποία, επίσης, εκπλήρωσε πλημμελώς τις υποχρεώσεις της, οδήγησε στην επισώρευση των μη επιλυθέντων θεμάτων και στη δημιουργία κλίματος δυσπιστίας μεταξύ των μερών. Τέλος, υποβλήθηκαν 94 ενστάσεις από την επιχείρηση και 35 από τον ανάδοχο του έργου. Τελικώς, συνήφθη καθολική συμφωνία με φιλικό διακανονισμό.

4. Στο Μάλι, για την οδό Diéma-Didieni, η επιχείρηση υπέβαλε, τον Μάιο του 1999, ένσταση στην οποία αντιστοιχούσε το 121 % της αρχικής τιμής της σύμβασης. Τόσο η Επιτροπή όσο και ο ανάδοχος του έργου δεν επελήφθησαν του προβλήματος με την απαιτούμενη αυστηρότητα και ταχύτητα. Τον Αύγουστο του 1999, δεν είχαν προβεί παρά μόνο σε ιδιαίτερα επιφανειακή αξιολόγηση της ένστασης, τον δε Μάιο του 2000, η αναθέτουσα αρχή ζήτησε από τις κεντρικές υπηρεσίες την παροχή των διαμεσολαβητικών υπηρεσιών τους. Πάντως, οι εμπειρογνώμονες που κλήθηκαν δέκα μήνες αργότερα από την Επιτροπή, τον Ιούνιο του 2002 δεν είχαν τελειώσει ακόμη τις αναλύσεις τους. Αυτές οι καθυστερήσεις καθιστούν ευάλωτες τις θέσεις της αναθέτουσας αρχής.

5. Στη Σενεγάλη, τρεις από τις συμβάσεις που εξετάστηκαν αποτέλεσαν αντικείμενο διαφοράς, δύο από τις οποίες έφθασαν μέχρι τη διαίτησία. Οι διαιτητικές αποφάσεις μεταφράστηκαν στην πράξη με αυξήσεις κατά ένα τρίτο περίπου της τιμής καθεμιάς από τις συμβάσεις. Η εθνική διοικητική αρχή δεν επέδειξε αυστηρότητα και δεν ενεπλάκη επαρκώς στην επίλυση αυτών των διαφορών. Εφόσον τόσο ο μηχανισμός της Επιτροπής όσο και η τεχνική βοήθεια ήταν εξίσου πλημμελείς, η πλευρά του πελάτη, στο σύνολό της, δεν μπόρεσε να διαδραματίσει αποτελεσματικά το ρόλο της έναντι των αξιώσεων επιχειρήσεων που διέδεται ισχυρές και μαχητικές νομικές υπηρεσίες.

6. Στην Τανζανία, πάνω από τρία έτη μετά την έκδοση του τελικού τιμολογίου της σύμβασης προστασίας της σιδηροδρομικής γραμμής Dar Es Salaam-Kigoma, που είχε επικυρωθεί από τον επόπτη, η Επιτροπή εξακολουθούσε να μην έχει αποφασίσει εάν το ΕΤΑ θα μπορούσε να επιβαρυνθεί ή όχι με τις ενστάσεις που συνόδευαν το εν λόγω τιμολόγιο. Για τις αστικές οδούς της Mwanza, τόσο ο ανάδοχος του έργου όσο και η αντιπροσωπεία δεν ανέδρασαν στις ενστάσεις της επιχείρησης εντός της προβλεπόμενης στη σύμβαση προθεσμίας, έτσι ώστε η εν λόγω επιχείρηση να βρίσκεται σε θέση ισχύος, και προέβαλε τα δικαιώματά της προκειμένου να ζητήσει καταγγελία της σύμβασης, συνοδευόμενη με αποζημιώσεις.

α) η ανεπάρκεια του προσωπικού για την αντιμετώπιση των αναγκών αποτέλεσε πρόσκομμα, σε ορισμένες περιπτώσεις, για την αναγκαία παρακολούθηση εκ του σύνεγγυς·

β) η εξέχουσα βαρύτητα που έδωσαν οι αντιπροσωπείες στις αυξήσεις του προς χρηματοδότηση ποσού. Πάντως, τα οικονομικά προβλήματα αντικατοπτρίζουν συχνά τα προβλήματα θέσης σε εφαρμογή που αντιμετωπίστηκαν, ενώ είναι ήδη πολύ αργά για πρόσφορη αντίδραση·

γ) στις περιπτώσεις που ένα ή περισσότερα μέρη δεν άσκησαν πλήρως τις αρμοδιότητές τους στο πλαίσιο του μηχανισμού διαχείρισης, αυτή η παράλειψη δεν έγινε αντιληπτή στο κατάλληλο επίπεδο, το δε θέμα δεν έτυχε χειρισμού με την αναγκαία αυστηρότητα.

26. Ορισμένα τεχνικά ή οργανωτικά προβλήματα εμφανίζονται πανομοιότυπα από χώρα σε χώρα, χωρίς οι αντιπροσωπείες ούτε οι εθνικές αρχές να είναι ενημερωμένες για τις λύσεις που επεξεργάζονται οι ομόλογοί τους. Οι αντιπροσωπείες, εφόσον δεν διαθέτουν καμία συστηματική στήριξη στον τομέα αυτό από την πλευρά των κεντρικών υπηρεσιών (βλέπε σημείο 28), δεν μπορούν να θέσουν σε εφαρμογή το άρθρο 287 της τέταρτης σύμβασης Λομέ, το οποίο ορίζει ότι κατά την εξέταση των σχεδίων λαμβάνεται υπόψη η πείρα που αποκομίστηκε από παρόμοιες δράσεις καθώς και τα αποτελέσματα των ήδη διεξαγόμενων μελετών σχετικά με παρεμφερή σχέδια ή προγράμματα.

27. Οι έλεγχοι βάσει εγγράφων που ασκήθηκαν από τις αντιπροσωπείες σχετικά με τα εντάλματα πληρωμής, δεν έχουν σχεδιαστεί για τον εντοπισμό των προβλημάτων που σχετίζονται με την πραγματική υπόσταση των παρεχόμενων υπηρεσιών ή τη συμμόρφωση με τις συμβάσεις. Στην ουσία, τα προβλήματα αυτά δεν γίνονται γνωστά παρά μόνον μέσω των ελέγχων που διενεργεί ο ανάδοχος του έργου και η τεχνική του βοήθεια και των πιστοποιητικών που αυτοί διαβιβάζουν στις αντιπροσωπείες προς στήριξη των αιτήσεων πληρωμών.

Πλαίσιο αριθ. 7

Ρόλος των αντιπροσωπειών

1. Στην Αιθιοπία, η αντιπροσωπεία διαθέτει από πολλά χρόνια δύο μηχανικούς. Εντούτοις, οι αποκλίσεις σχεδιασμού μεταξύ των αρχών και της Επιτροπής σχετικά με το μηχανισμό διαχείρισης των αγορών που χρηματοδοτεί το ΕΤΑ, καθώς και η ευρύτητα των προβλημάτων σχεδιασμού και εφαρμογής που αντιμετωπίζονται σχετικά με τις συμβάσεις έργων οδοποιίας, υποεκτιμήθηκαν μέχρι το 2002 στις εκδόσεις της αντιπροσωπείας και του εθνικού διατάκτη. Για την ανέγερση σχολικού κτιρίου στην Awassa, η ασυμβατότητα μεταξύ των διαδικασιών συμβατικής διαχείρισης που εφαρμόζει το Υπουργείο Παιδείας και εκείνων που επιθυμούσε η Επιτροπή, κατέληξε με διοικητική δέσμευση από την πλευρά της Επιτροπής κατά το χρόνο της τελικής πληρωμής, προς ζημία της μικρής επιχείρησης που πραγματοποίησε τις εργασίες. Η αντιπροσωπεία ενέκρινε τις ενδιάμεσες τιμολογήσεις, χωρίς να επισύρει την προσοχή στην ανάγκη έγκρισης των έκδηλων ποσοτικών τροποποιήσεων που προέκυπταν από τις ενδιάμεσες καταστάσεις.

2. Στη Τζαμάικα, η αντιπροσωπεία δεν διέθετε έμπειρο μηχανικό για την παρακολούθηση των σχεδίων υποδομής παρά μόνο από τον Ιανουάριο 2001 και εξής. Κατά τη δυσχερή θέση σε εφαρμογή των σχεδίων που εξετάστηκαν, η θέση είτε ήταν κενή (1998) είτε την κατείχαν υπάλληλοι αρμόδιοι για άλλους τομείς.

Μηχανισμός διαχείρισης

Ρόλος των αντιπροσωπειών

25. Οι αντιπροσωπείες δεν ήταν πάντα σε θέση να εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις τους παρακολούθησης για τους παρακάτω κύριους λόγους:

3. Στη Μαδαγασκάρη, τις εργασίες σχετικά με τα επαρχιακά σφαγεία δεν τις παρακολούθησε ειδικευμένη τεχνική βοήθεια, για λόγους οικονομίας. Η αντιπροσωπεία δεν πρόβηκε σε καμία παρακολούθηση επιτόπου. Ένας έλεγχος που διενεργήθηκε απέδειξε ότι η πρόδος των εργασιών, της τάξης του 38 %, υπολείπεται κατά πολύ των εκθέσεων προόδου που είχαν καταρτιστεί κατά τη διάρκεια των εργασιών και, λόγω του γεγονότος αυτού, οι πραγματοποιηθείσες πληρωμές, που αντιστοιχούσαν στο 60 % της σύμβασης, ήταν υπερβολικές. Η αναθέτουσα αρχή βρίσκει σε δυσχερή θέση σχετικά με την ανάκτηση των επιπλέον καταβληθέντων, εφόσον η σύμβαση είχε καταγγελθεί, τον Σεπτέμβριο του 2000, λόγω μη εκτέλεσης.

4. Στο Μάλι, η αντιπροσωπεία δεν διέθετε μηχανικό για την παρακολούθηση των σχεδίων υποδομής παρά μόνο από το 1998 και εξής. Ο φόρτος εργασίας είχε ως αποτέλεσμα ιδιαίτερα σημαντικές καθυστερήσεις αντίδρασης στα προβλήματα που εμφανίστηκαν. Στο πλαίσιο της διοικητικής αποκέντρωσης, το προσωπικό της οικείας μονάδας αυξήθηκε σε τρία άτομα στα μέσα του 2002.

5. Στη Σενεγάλη, η αντιπροσωπεία δεν ήταν σε θέση να εξασφαλίσει παρακολούθηση εκ του σύνεγγυς των σχεδίων υποδομής μέχρι τον Σεπτέμβριο του 2001. Το 1999, αρνήθηκε να εγκρίνει σημαντική διοικητική εντολή για την οδό Senoba-Ziguinchor, ελλείψει εμπειρογνομosύνης για την εκτίμηση του βασίμου, και παρέμεινε απαθή ενώπιον της εξέλιξης των δικαστικών υποθέσεων με τις επιχειρήσεις που εκτελούσαν τις εξεταζόμενες συμβάσεις. Στις αρχές του 2002, η εν λόγω αντιπροσωπεία ενισχύθηκε στο πλαίσιο της διοικητικής αποκέντρωσης.

6. Στην Τανζανία, από τον Απρίλιο του 2001 η αντιπροσωπεία δεν διέθετε παρά μόνον έναν τεχνικό σύμβουλο για την παρακολούθηση 20 σχεδίων υποδομής, που περιλάμβαναν 40 περίπου συμβάσεις. Στο πλαίσιο αυτό, η επίτευξη του στόχου της «καθοδήγησης όσον αφορά όλες τις χρηματοοικονομικές και τεχνικές πλευρές των σχεδίων» που ανατέθηκε στον τεχνικό σύμβουλο βάσει της περιγραφής των καθηκόντων του, δεν κατέστη δυνατή. Για τις αστικές οδούς της Mwanza, το ποσό του 20 % που προκαταβλήθηκε στον αντισυμβαλλόμενο υπερέβαινε τις αιτιολογημένες αγορές υλικού, κατά παράβαση του άρθρου 46 των γενικών όρων της σύμβασης. Στη σύμβαση καταλογίστηκαν, χωρίς αιτιολόγηση, δαπάνες λειτουργίας του Υπουργείου Δημοσίων Έργων, οι οποίες τιμολογήθηκαν εκ νέου από τον αντισυμβαλλόμενο, με την εφαρμογή συντελεστή περιθωρίου κέρδους 25 %.

Ρόλος των κεντρικών υπηρεσιών

28. Οι κεντρικές υπηρεσίες που είναι αρμόδιες για τις γεωγραφικές περιοχές και την παροχή υποστήριξης στις ενέργειες είναι ιδιαίτερα απομονωμένες και δεν εντόπισαν τα βασικά θέματα στα οποία πρέπει να δοθεί προσοχή κατά προτεραιότητα από τον περιορισμένο αριθμό των ειδικών επιστημόνων που είναι διαθέσιμοι τόσο στην έδρα όσο και στις αντιπροσωπείες. Οι αξιολογήσεις που πραγματοποιούνται κατά το πέρας των σχεδίων είναι δυνατό να αναβάλλονται επί μακρόν, αναμένοντας την περάτωση πλευρών του σχεδίου δευτερεύουσας σημασίας. Τα διδάγματα που αντλούνται από τα προβλήματα που αντιμετωπίζονται, από τους τεχνικούς ελέγχους και από τις εκθέσεις αξιολόγησης και καθοδήγησης δεν συγκεντρώνονται προκειμένου να κοινοποιούνται στη συνέχεια στο σύνολο των ενδιαφερόμενων διαχειριστών. Κατ' αυτό το τρόπο, η αποτελεσματικότητα των αντιπροσωπειών περιορίζεται λόγω έλλειψης τομεακής εμπειρογνομosύνης. Η εν λόγω πείρα θα έπρεπε να είναι ανάλογη με τις φιλοδοξίες και το μέγεθος της Επιτροπής και να επωφελούνται από αυτή όλοι οι υπάλληλοι που είναι τοποθετημένοι σε όλες τις χώρες.

29. Η κατασκευή της οδού Bertoua-Garoua Boulaï στο Καμερούν απεικονίζει, αυτή καθαυτή, ορισμένα σημαντικά θέματα σχετικά με τον ορθό σχεδιασμό και την ορθή εκτέλεση των έργων οδοποιίας, ο συνυπολογισμός των οποίων θα ήταν ευεργετικός για πολλά σχέδια αυτής της κατηγορίας που χρηματοδοτούνται από το ETA ή από τον προϋπολογισμό της ΕΕ:

- α) την προστιθέμενη αξία της προσφυγής, κατά τρόπο ενδεδειγμένο και σε εύθετο χρόνο, σε περιοδικούς τεχνικούς ελέγχους και σε συγκεκριμένες τεχνικές πραγματογνωμοσύνες συμπληρωματικά προς την αποστολή ελέγχου, σχετικά, για παράδειγμα, με το οδόστρωμα, τις δικαστικές υποθέσεις, τη σύνδεση των επιστρωμάτων κ.λπ.
- β) την ανάγκη υπολογισμού της φέρουσας ικανότητας των εδαφών σε διάφορους βαθμούς εμπιστοσύμης με ύδωρ
- γ) τη χρησιμότητα των μετρήσεων με ραντάρ προκειμένου να ελέγχονται τα πάχη της στρώσης βάσης, είτε κατά την προσωρινή παραλαβή είτε κατά τη διάρκεια των εργασιών, πριν από την τοποθέτηση της στρώσης κυκλοφορίας
- δ) τη χρησιμότητα επιβολής τεχνικών εφαρμογής και ελέγχου που να είναι συμβατές με τα χαμηλά επίπεδα ανοχής που έγιναν δεκτά, προκειμένου να προσδιορίζονται τα πάχη της στρώσης βάσης
- ε) την ευαισθησία που εμφανίζουν, τόσο η τιμή όσο και οι επιπτώσεις στο περιβάλλον, σε τεχνικές παραμέτρους ή παραμέτρους χάραξης που καταποντίζονται μερικές φορές μέσα στον όγκο των προδιαγραφών, όπως είναι η ταχύτητα αναφοράς, το εύρος των ζωνών απαλλοτρίωσης, η κλίση του εδάφους ή η ταχύτητα ροής, που απαιτούν τη διευθέτηση τάφρων από σκυρόδεμα, καθώς και το ύψος της οδού.

30. Οι κατευθυντήριες οδηγίες και τα εργαλεία στήριξης που παρέχουν οι κεντρικές υπηρεσίες εστιάζονται στην κατάρτιση και τη σύναψη των συμβάσεων, στη συνέχεια δε στην οικονομική εκτέλεσή τους. Καλύπτουν ανεπαρκώς την παρακολούθηση της ορθής εκτέλεσής τους, έτσι ώστε, σε έναν τόσο απαιτητικό και περίπλοκο τομέα όπως τα σχέδια υποδομής, η εν λόγω παρακολούθηση να υπάγεται στην αρμοδιότητα κάθε αντιπροσωπείας και κάθε χώρας και να εξαρτάται, σε υπερβολικά μεγάλο βαθμό, από την πείρα και τις ικανότητες των υπαλλήλων που υπηρετούν στις θέσεις αυτές. Οι αντιπροσωπείες δεν διαθέτουν ακριβείς περιγραφές καθηκόντων ούτε πίνακα επιδόσεων που θα μπορούσαν να καταστήσουν δυνατή τη βέλτιστη διάθεση των ανθρωπίνων πόρων που διαθέτουν στην παρακολούθηση των σχεδίων. Οι χρήσιμες πρακτικές μη προβολής αντίρρησης στις διοικητικές εντολές, που έχουν τεθεί σε εφαρμογή κατά τρόπο εμπειρικό από ορισμένες αντιπροσωπείες, δεν έχουν ενσωματωθεί στις διαδικασίες της Επιτροπής.

31. Οι κεντρικές υπηρεσίες δεν καταγράφουν τα προβλήματα που αντιμετωπίζονται με τους συμβούλους και με τις επιχειρήσεις δημοσίων έργων και έτσι οι προβλεπόμενες από τους γενικούς όρους ρήτρες αποκλεισμού είναι δύσκολο να εφαρμοστούν.

32. Η ομάδα στην οποία έχει ανατεθεί η παροχή των πολύτιμων διαμεσολαβητικών υπηρεσιών της Επιτροπής στο πλαίσιο των δικαστικών υποθέσεων, δεν διαθέτει τους αναγκαίους ανθρώπινους πόρους προκειμένου να ανταποκριθεί αποτελεσματικά στα αιτήματα σχετικά με τις συμβάσεις έργων, ο αριθμός των οποίων βαινει αυξανόμενος. Παρέχει τη στήριξη της μόνον όταν το ενδιαφερόμενο κράτος ΑΚΕ υποβάλει αίτημα παροχής υπηρεσιών διαμεσολάβησης. Στο τέλος Σεπτεμβρίου του 2002 δεν είχε ενημερωθεί παρά μόνο για τη μία από τις τέσσερις ενστάσεις που εμφανίζονται στον πίνακα 3.

33. Τα συστήματα λογιστικής και διαχείρισης της Επιτροπής δεν καθιστούν δυνατό να γίνεται γνωστή με ακρίβεια η κατάσταση των συμβάσεων έργων που χρηματοδοτεί το ETA:

- α) πολλές συμβάσεις είναι κατακερματισμένες μεταξύ διαφόρων κωδικών αριθμών λογιστικής, χωρίς να επισημαίνονται οι σχετιζόμενοι με αυτές λογαριασμοί και χωρίς τη δυνατότητα συγκεντρωτικής παρουσίασης·
- β) οι συμβάσεις έργων που χρηματοδοτεί το ΕΤΑ στο πλαίσιο του προϋπολογισμού δαπανών προγραμμάτων δεν καταγράφονται·
- γ) το αντικείμενο της σύμβασης δεν αναγράφεται πάντα. Δεν αναγράφεται η φύση των εργασιών ούτε το είδος της σχετικής υποδομής·
- δ) το ποσό που καταχωρίζεται λογιστικά αρχικώς δεν είναι το ποσό της σύμβασης κατά την ημερομηνία της σύναψής της. Περιλαμβάνει προβλέψεις κατά τη διακριτική ευχέρεια του διατάκτη, έτσι ώστε η εξέλιξη της τιμής των συμβάσεων να μην μπορεί να παρακολουθείται και να αναλύεται βάσει των λογιστικών δεδομένων·
- ε) δεν καταχωρίζεται ο κατ' εκτίμηση υπολογισμός του τελικού κόστους ούτε η προβολή οικονομικών αξιώσεων.

Τεχνική βοήθεια

34. Ο μηχανισμός που εξασφαλίζει τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση της εκτέλεσης των συμβάσεων που χρηματοδοτεί το ΕΤΑ είναι ευάλωτος, λόγω του αριθμού των παρεμβαίνοντων και της πολυπλοκότητάς του από την πλευρά της διοίκησης και της λήψης αποφάσεων. Στο πλαίσιο αυτό καθεαυτό κάθε χώρας, είναι αναγκαίο να υπάρχει στρατηγική προσφυγής στην τεχνική βοήθεια προσαρμοσμένη στις ανάγκες, ώστε ο μηχανισμός του ΕΤΑ να διαδραματίζει αποτελεσματικά, όπως για παράδειγμα στο Καμερούν, το ρόλο του ως πελάτη έναντι των επιχειρήσεων που εκτελούν τις εργασίες. Όταν τόσο η Επιτροπή όσο και οι εθνικές αρχές δεν μπόρεσαν να εξασφαλίσουν τη χρηστή διαχείριση των πράξεων ούτε να συμφωνήσουν για συνετή ενίσχυση των ασθενών κρίκων του μηχανισμού, η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα των επενδύσεων στο πλαίσιο των μελετών και της παροχής βοήθειας για την επίβλεψη είναι μειωμένες, όπως παρατηρήθηκε στην περίπτωση της Αιθιοπίας. Μολονότι το άρθρο 275 της σύμβασης Λομέ ορίζει ότι η τεχνική βοήθεια παρέχεται μόνον κατόπιν αιτήσεως του κράτους ΑΚΕ, το εν λόγω άρθρο ζητά επίσης, στο πλαίσιο της εξέτασης των προγραμμάτων, να λαμβάνονται υπόψη οι περιορισμοί όσον αφορά τους εθνικούς ανθρώπινους πόρους και να εξασφαλίζεται η αξιοποίηση των εν λόγω πόρων. Οι συμβάσεις χρηματοδότησης δεν είναι επαρκώς εμπεριστατωμένες στον τομέα αυτό.

Πλαίσιο αριθ. 8

Τεχνική βοήθεια

1. Στο Καμερούν, η συνέργεια των αρμοδιοτήτων μεταξύ του μηχανικού της αντιπροσωπείας και του πυρίνα συντονισμού των περιφερειακών οδικών σχεδίων που υπήχθη στην αρμοδιότητα της αναθέτουσας αρχής, επέτρεψε να εξασφαλιστούν, για την οδό Bertoua-Garoua Boulaï, τα εξής: ορθή λειτουργία της διαδικασίας μη προβολής αντιρρήσεων στις διοικητικές εντολές, αντίδραση στα προβλήματα εκτέλεσης και συγκεκριμένη κινητοποίηση εμπειρογνομόνων εγκαίρως, αποτελεσματική θέση σε εφαρμογή περιοδικού ελέγχου, κατάλληλη αντίδραση στις αξιώσεις της επιχείρησης και, τέλος, θεμελίωση εποικοδομητικής εταιρικής σχέσης με την επιχείρηση. Εξάλλου, φαίνεται ότι είναι βέβαιο ότι η αποκτηθείσα πείρα θα αποβεί επωφελής για το σχεδιασμό των μελλοντικών σχεδίων στη χώρα, όσον αφορά δε τα συνοδευτικά μέτρα, αυτά έτυχαν προσεκτικής παρακολούθησης.

2. Στην Αιθιοπία, στην τεχνική βοήθεια, η οποία υπαγόταν στην αρμοδιότητα του αναδόχου του έργου, είχε ανατεθεί, κατά τρόπο που λάμβανε ελάχιστα υπόψη την πραγματική κατάσταση, η άσκηση οριζόντιων καθηκόντων ενίσχυσης των δυναμοτήτων και επιχειρησιακών καθηκόντων διαχείρισης των συμβάσεων. Επομένως, δεν ήταν σε θέση να αντιμετωπίζει τα πολυάριθμα προβλήματα σχεδιασμού και εκτέλεσης που προέκυπταν από τις χρηματοδοτούμενες από το ΕΤΑ συμβάσεις. Η διστακτικότητα της αναθέτουσας αρχής όσον αφορά το δικαίωμα εποπτείας της Επιτροπής κατά την εκτέλεση των συμβάσεων, καθώς και οι αναβολές της, μείωσαν αισθητά, αφενός, την αποτελεσματικότητα των γραφείων ελέγχου στα οποία είχε ανατεθεί η παροχή βοήθειας κατά την επίβλεψη της εκτέλεσης κάθε σύμβασης και, αφετέρου, τα κίνητρά τους για ενσωμάτωση στο μηχανισμό διαχείρισης.

3. Στη Τζαμάικα, η Επιτροπή, η αναθέτουσα αρχή και ο ανάδοχος του έργου δεν κατόρθωσαν να τηρήσουν υπό έλεγχο την εκτέλεση των σχεδίων που εξετάστηκαν. Όσον αφορά τα σχέδια οδοποιίας, οι πόροι που αφορούσαν την τεχνική βοήθεια δεν ενισχύθηκαν προκειμένου να αντιμετωπιστεί το θέμα των αναθεωρήσεων τιμών. Όσον αφορά τις συμβάσεις επεξεργασίας των λυμάτων του Negril και του Ocho Rios, οι ανεπάρκειες της διαχείρισης των συμβάσεων οδήγησαν στο να αυξηθούν τα έξοδα επίβλεψης που βαρύνουν το ΕΤΑ από 1 εκατομμύριο ευρώ σε 4,1 εκατομμύρια ευρώ. Η αύξηση αυτή κατά 300 % πραγματοποιήθηκε κατά παρέκκλιση από τους εσωτερικούς κανόνες που περιορίζουν τις αυξήσεις των συμβάσεων έργων και παροχής υπηρεσιών στο 50 % του αρχικού ποσού τους.

4. Στο Μάλι, η σύμβαση παροχής βοήθειας κατά την επίβλεψη συνήφθη επτά μήνες μετά την έναρξη των εργασιών για την κατασκευή της οδού Diéma-Didiéni. Επακολούθησε η αλληλοδιαδοχή επτά προϊσταμένων αποστολής. Η ποιότητα της ανάλυσης των ενστάσεων της επιχείρησης ήταν ανεπαρκής.

5. Στη Σενεγάλη, καμία ενέργεια δεν θεράπευσε τις ανεπάρκειες της παροχής βοήθειας κατά την επίβλεψη οι οποίες διαπιστώθηκαν σχετικά με πολλές από τις συμβάσεις που εξετάστηκαν. Όσον αφορά την οδό Mékhé-Saint Louis, επισωρευθήκαν οι καθυστερήσεις κατά την κατάρτιση των αναλυτικών λογαριασμών, των εκθέσεων και προγραμματισμών προόδου των εργασιών, καθώς και του ημερολογίου εργοταξίου. Εφόσον είχε λήξει η ισχύς της σύμβασης παροχής υπηρεσιών, δεν παρασχέθηκε καμία τεχνική βοήθεια κατά την επίβλεψη των τελευταίων εργασιών ούτε κατά την οριστική παραλαβή. Όσον αφορά την οδό Senoba-Ziguinchor, σημειώθηκε η αλληλοδιαδοχή τριών προϊσταμένων αποστολής, η τελική έκθεση παρέμεινε ελλιπής, δεν δόθηκαν εξηγήσεις για τις διαφορές μεταξύ των ποσοτήτων που είχαν προβλεφθεί και αυτών που τιμολογήθηκαν, η δε ανάλυση των ενστάσεων της επιχείρησης αποδείχθηκε ότι δεν μπορούσε να αξιοποιηθεί, ιδίως διότι δεν είχε υπολογιστεί αριθμητικά.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

Συνολική εκτίμηση

35. Κατά γενικό κανόνα, τα έργα που χρηματοδοτεί το ΕΤΑ συμβάλλουν σημαντικά και ουσιαστικά στην εφαρμογή των εθνικών στρατηγικών ανάπτυξης των υποδομών. Ωστόσο, οι υλοποιήσεις, τα έξοδα και οι προθεσμίες διαφέρουν συχνότατα ουσιωδώς από τις αρχικές διατάξεις των συμβάσεων. Μολονότι αυτό το είδος του σχεδίου υπόκειται, από τη φύση του, σε διακυμάνσεις και σε απρόβλεπτα, το Συνέδριο διαπιστώνει ότι ο μηχανισμός διαχείρισης που επινοήθηκε προκειμένου να παρακολουθείται η εκτέλεση των εργασιών σύμφωνα με τις διατάξεις των συμβάσεων, δεν μπορεί να εγγυηθεί τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση των πράξεων σε περίπτωση σημαντικής τροποποίησης του σχεδιασμού ή της έκτασης των εργασιών (βλέπε σημεία 8-10).

36. Οι ανεπάρκειες και τα σφάλματα που εμφανίζουν οι μελέτες σχεδιασμού ή εκτέλεσης αποτελούν την απαρχή ορισμένων από τις παρεκκλίσεις που διαπιστώθηκαν. Η έλλειψη ελέγχου της ποιότητας των μελετών οδηγεί στο να βασίζεται υπερβολικά μεγάλος αριθμός συμβάσεων σε εσφαλμένες ή εξωπραγματικές συγγραφές υποχρεώσεων (βλέπε σημεία 13-20). Συχνότατα, ο μηχανισμός εκτέλεσης δεν τίθεται σε εφαρμογή με αρκετή αποφασιστικότητα από τις κεντρικές υπηρεσίες και τις αντιπροσωπείες της Επιτροπής, καθώς και από τις ενδιαφερόμενες εθνικές διοικητικές αρχές. Αυτή η κατάσταση επιτρέπει, στη συνέχεια, στις επιχειρήσεις να απεκδύονται των ευθυνών τους ή, όταν οι τροποποιήσεις είναι ουσιαστικές, να θέτουν υπό αμφισβήτηση τις τιμές που προκύπτουν από το διαγωνισμό. Σε παρόμοιες περιπτώσεις, ο μηχανισμός εκτέλεσης που τέθηκε σε εφαρμογή για τη διαχείριση των κανονικών καταστάσεων αποδεικνύεται ότι είναι ανεπαρκής (βλέπε σημεία 21-25 και 32). Η στρατηγική προσφυγής στην τεχνική βοήθεια δεν επιτρέπει πάντα την ενίσχυση των αδύνατων κρίκων του ίδιου του μηχανισμού κάθε χώρας (βλέπε σημείο 34).

37. Ορισμένα προβλήματα εκτέλεσης που αντιμετώπιστηκαν, εντοπίζονται εκ νέου από σύμβαση σε σύμβαση και από χώρα σε χώρα. Δυστυχώς οι κεντρικές υπηρεσίες, καθώς και η διάρθρωση μεταξύ αυτών των υπηρεσιών και των αντιπροσωπειών, δεν είναι οργανωμένες έτσι ώστε να αποκομίζεται τομεακή εμπειρογνομοσύνη, που να αποβαίνει προς όφελος του συνόλου των συμβάσεων έργων που χρηματοδοτεί το ΕΤΑ, γεγονός που στερεί από την παρέμβαση της Επιτροπής ένα μέρος της προστιθέμενης αξίας της. Τα βασικά σημεία τα οποία πρέπει να αφορά η παρακολούθηση των σχεδίων δεν προσδιορίζονται σαφώς και αυτή η παρακολούθηση εστιάζεται υπερβολικά στην τυπική έγκριση των πληρωμών (βλέπε σημεία 26-30). Οι αντισυμβαλλόμενοι, οι παροχές υπηρεσιών των οποίων είναι ανεπαρκείς, δεν εντοπίζονται ούτε παρακολουθούνται κατά τον ενδεδειγμένο τρόπο (βλέπε σημεία 14 και 31). Τόσο οι πληροφορίες όσο και τα συστήματα λογιστικής και διαχείρισης δεν είναι προσαρμοσμένα για την παρακολούθηση εκ του σύνεγγυς της εκτέλεσης των σχεδίων από τεχνική και οικονομική πλευρά (βλέπε σημείο 33).

Συστάσεις σχετικές με τις μελέτες και τους φακέλους πρόσκλησης για την υποβολή προσφορών

Σύσταση αριθ. 1

38. Πρέπει να ενισχυθεί ο ποιοτικός έλεγχος των μελετών και, σε περίπτωση επαγγελματικής αμέλειας των γραφείων μελετών, πρέπει να τίθεται σε κίνδυνο η οικονομική ευθύνη τους.

Ο ποιοτικός έλεγχος των μελετών πρέπει να αφορά τα παρακάτω θέματα:

- προσδιορισμός της ακρίβειας της μελέτης και των αναγκαίων συμπληρωματικών μελετών πριν από την εκτέλεση,
- επάρκεια του χορηγούμενου προϋπολογισμού για τις μελέτες και τις εργασίες και παρέμβαση εμπειρογνομένων της χώρας ΑΚΕ,
- σφάλματα και παραλείψεις καθώς και αξιοπιστία των ποσοτήτων που αναφέρονται στους κατ' εκτίμηση υπολογισμούς των δαπανών· όσον αφορά την ακρίβεια, θα μπορούσε να καθοριστεί περιθώριο ανοχής της τάξης του 10 %,
- συνοχή μεταξύ των μελετών που αφορούν το ίδιο σχέδιο,
- ρήτρες αναθεώρησης των τιμών και διευκρινίσεις που επέρχονται στους γενικούς όρους από τις ειδικές ρήτρες, ιδίως για την επίλυση των διαφορών.

Η έκθεση σε κίνδυνο της ευθύνης των γραφείων μελετών βασίζεται σε λεπτομερή μεταφορά, στις συγγραφές υποχρεώσεων, 14 παράγραφος 5 και του άρθρου 17 παράγραφος 3 των γενικών όρων που εφαρμόζονται στις συμβάσεις παροχής υπηρεσιών. Το επίπεδο των λεπτομερειών των μελετών και των καταστάσεων στοιχείων που συγκεντρώνονται επιτόπου, τα οποία προβλέπονται στις προσφορές, θα πρέπει να συνοδεύεται από εγγυήσεις σχετικά με την ακρίβεια των ποσοτήτων και των μεθόδων που προκρίθηκαν στο φάκελο πρόσκλησης υποβολής προσφορών, γεγονός που θα συνέβαλλε στην αποφυγή προσφορών με ανεπαρκείς προϋπολογισμούς.

Συστάσεις σχετικές με τις τροποποιήσεις κατά τη διάρκεια της εκτέλεσης

Σύσταση αριθ. 2

39. Οι διοικητικές εντολές θα πρέπει να περιλαμβάνουν πάντα αριθμητικά υπολογιζόμενη εκτίμηση της ποσοτικής και οικονομικής επίπλωσής τους. Οι τροποποιήσεις που έχουν ως συνέπεια τη μείωση της έκτασης ή της ποιότητας των έργων, θα πρέπει να αποτελούν αντικείμενο εμπεριστατωμένης άδειας.

Ο ποσοτικός προσδιορισμός θα πρέπει να αφορά όχι μόνο τις θέσεις του κατ' εκτίμηση υπολογισμού της δαπάνης που επηρεάζονται άμεσα αλλά και τις λοιπές θέσεις, καθώς και τη διάρκεια των εργασιών.

Οι μειώσεις δεν θα πρέπει να εκλαμβάνονται με ελαφρότητα ως οικονομίες, ιδίως όταν πραγματοποιούνται προκειμένου να διευκολύνεται η αποδοχή απρόσμενων επιπλέον εξόδων. Η ανάλυση θα πρέπει να αφορά:

- στην τυχόν τροποποίηση της διάρθρωσης των τιμών προς όφελος του αντισυμβαλλομένου,
- στις συνέπειες στην αποδοτικότητα των έργων,
- στις εναλλακτικές πιθανότητες αύξησης του προϋπολογισμού του σχεδίου.

Σύσταση αριθ. 3

40. Η εποπτεύουσα αρχή θα πρέπει να κινητοποιεί αμέσως τις αναγκαίες αρμοδιότητες για την επίλυση των προβλημάτων εκτέλεσης. Θα πρέπει να εγκαταλειφθεί η πρακτική που συνίσταται στην αναστολή της εξέτασης των ενστάσεων μέχρι τη λήξη της σύμβασης.

Όταν εγείρονται προβλήματα εκτέλεσης, η εποπτεύουσα αρχή θα πρέπει να μεριμνά ώστε να καταρτίζονται αμέσως οι αναγκαίες εκθέσεις πραγματογνωμοσύνης για την εκτίμηση και την επίλυση τους με κύρος.

Όλες οι ενστάσεις ή οι γνωστοποιήσεις από την επιχείρηση γεγονότων που ενδέχεται να συνεπαχθούν ένσταση θα πρέπει να παρακολουθούνται, βάσει προκαθορισμένων προθεσμιών, σχετικά με τα εξής:

- την απόδειξη παραλαβής και την αίτηση ποσοτικού προσδιορισμού και αιτιολόγησης από τον επόπτη,
- την προσκόμιση των ποσοτικά προσδιοριζόμενων στοιχείων και των δικαιολογητικών από την επιχείρηση,
- την αποδοχή ή την απόρριψη από τον επόπτη, βάσει κατάλληλων εκθέσεων πραγματογνωμοσύνης εντός των τασόμενων προθεσμιών.

Συστάσεις σχετικές με το μηχανισμό διαχείρισης

Σύσταση αριθ. 5

Σύσταση αριθ. 4

41. Η διοικητική αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων προς τις αντιπροσωπείες θα πρέπει να συνοδευθεί με αναδιοργάνωση, που θα επιτρέπει στις κεντρικές υπηρεσίες να στηρίζουν τις αντιπροσωπείες με τομεακή εμπειρογνωμοσύνη.

Στο πλαίσιο της οργάνωσης και της αποστολής των κεντρικών υπηρεσιών, θα πρέπει να ληφθούν υπόψη τα παρακάτω θέματα:

- εγκατάλειψη της οργάνωσης των κεντρικών υπηρεσιών κατά γεωγραφικούς τομείς, προκειμένου αυτή να πραγματοποιείται κατά πόλους αρμοδιότητας προς όφελος όλων των ομοειδών σχεδίων,
- ενίσχυση των βασικών εργαλείων διαχείρισης της αντιπροσωπείας: εντοπισμός των θεμάτων-κλειδιών στα οποία πρέπει να κατατείνουν οι προσπάθειες διαχείρισης, παρακολούθηση της εκτίμησης του τελικού κόστους της σύμβασης, πίνακες επιδόσεων, παραδείγματα ερμηνείας των γενικών όρων, καταχώριση των χρησιμοποιημένων πληροφοριών για την ανάπτυξη της τομεακής εμπειρογνωμοσύνης της Επιτροπής,
- πραγματοποίηση των αξιολογήσεων περάτωσης σχεδίου για όλα τα σχέδια ευρείας κλίμακας, αμέσως μετά την ουσιαστική αποπεράτωση τους.

Οι παρακάτω πληροφορίες πρέπει να συγκεντρώνονται και να διανέμονται στις αντιπροσωπείες:

- επιδόσεις της τεχνικής βοήθειας, των γραφείων μελετών, καθώς και των επιχειρήσεων που είναι δικαιούχοι των συμβάσεων έργων,
- διαφορές στην ερμηνεία των γενικών και ειδικών όρων των συμβάσεων, ακόμη και όταν αυτές έχουν επιλυθεί επιτόπου με φιλικό διακανονισμό,
- κύρια προβλήματα εκτέλεσης που αντιμετωπίστηκαν και λύσεις που δόθηκαν,
- στρατηγική προσφυγής στην τεχνική βοήθεια, που θα πρέπει να αξιολογείται κατά το χρόνο της πρότασης χρηματοδότησης.

42. Πρέπει να δοθεί περισσότερη προσοχή στα συνοδευτικά μέτρα που ασκούν καθοριστική επίδραση στην αποδοτικότητα και στη διάρκεια ζωής των έργων.

Πρέπει να ενισχυθεί ο συνυπολογισμός των παρακάτω θεμάτων:

- οι δυσχέρειες επίβλεψης και συντήρησης των σχεδίων που είναι μικρής εμβέλειας ή είναι γεωγραφικά διασκορπισμένα,
- η συντήρηση και ο έλεγχος των φορτίων άξονα για τις οδούς, οι πολιτικές τιμών και σύνδεσης για την επεξεργασία των λυμάτων,
- δυνατότητα εταιρικής σχέσης με τις επιχειρήσεις που συνδυάζουν κατασκευή και συντήρηση των οδών.

Σύσταση αριθ. 6

43. Οι γενικοί όροι σχετικά με την εκτέλεση των συμβάσεων έργων, που παραμένουν αμετάβλητοι από τον Μάρτιο του 1990, πρέπει να επανεξεταστούν υπό το πρίσμα της αποκτηθείσας πείρας.

Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δοθεί στα παρακάτω θέματα:

- η πραγματοποίηση προπληρωμών, που καθιστά δυνατή την εκκίνηση σχεδίου και την κινητοποίηση των εξοπλισμών, θα πρέπει να συνοδεύεται από τυπική παρακολούθηση της εν λόγω κινητοποίησης και από οικονομικές κυρώσεις σε περίπτωση μη κινητοποίησης εντός των τασσόμενων προθεσμιών,
- οι ποινές λόγω υπερημερίας είναι δυνατό να συνδυάζονται με πρόσθετες αμοιβές επιβράβευσης σε περίπτωση τήρησης των προθεσμιών ή περάτωσης πριν από τη λήξη τους,
- σε περίπτωση μη συμφωνίας σχετικά με το πρόγραμμα εκτέλεσης θα πρέπει να υπάρχουν συνέπειες.

Η παρούσα έκθεση εγκρίθηκε από το Ελεγκτικό Συνέδριο στο Λουξεμβούργο, κατά τη συνεδρίασή του της 8ης Μαΐου 2003.

Για το Ελεγκτικό Συνέδριο

Juan Manuel FABRA VALLÉS

Πρόεδρος

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

Συμβάσεις έργων που χρηματοδοτήθηκαν από το έκτο, έβδομο και όγδοο ΕΤΑ

(εκατ. EUR)

Χώρα	Συμβάσεις που επισημάνθηκαν	Πληρωμές
Αγκόλα	48,36	38,52
Αντίγκουα και Μπαρμπούντα	4,64	4,64
Μπαχάμες	6,97	6,97
Μπαρμπάντος	32,31	30,53
Μπελίτζε	23,12	23,12
Μπενίν	189,77	126,13
Μποτσουάνα	23,61	23,36
Μπουρκίνα Φάσο	212,89	139,66
Μπουρούντι	75,76	73,27
Καμερούν	164,57	141,49
Πράσινο Ακρωτήριο	28,84	27,90
Κομόρες	22,99	22,93
Κονγκό (Μπραζαβίλ)	27,92	27,64
Περιφερειακή συνεργασία	0,00	0,00
Ακτή Ελεφαντοστού	19,90	19,75
Τζιμπουτί	16,39	16,03
Ερυθραία	17,35	7,38
Αιθιοπία	163,94	92,84
Φίτζι	14,48	14,48
Γκαμπόν	45,14	44,66
Γκάμπια	6,20	6,20
Γκάνα	82,64	69,52
Γρενάδα	0,43	0,43
Γουινέα	187,21	122,49
Ισημερινή Γουινέα	7,81	6,29
Γουινέα Μπισσάου	44,40	28,81
Γουιάνα	20,72	20,21
Αϊτή	56,33	34,00
Τζαμάικα	63,78	61,65
Κένυα	70,21	70,21
Κιριμπάτι	0,10	0,10
Λεσότο	52,39	44,85
Λιβερία	3,00	2,74
Μαδαγασκάρη	116,67	113,29
Μαλάουι	145,80	128,55
Μάλι	171,12	117,21
Μαυρίκιος	41,04	36,34
Μαυριτανία	90,57	72,63
Μοζαμβίκη	133,51	110,26
Ναμίμπια	33,38	31,77
Νίγηρας	134,20	112,03
Νιγηρία	58,70	58,04
Ουγκάντα	103,95	101,19
Παπούασία-Νέα Γουινέα	53,35	53,30
Δημοκρατία του Κονγκό	43,85	39,24

(εκατ. EUR)

Κεντροαφρικανική Δημοκρατία	83,77	83,56
Δομινικανή Δημοκρατία	30,67	20,33
Ρουάντα	63,30	58,03
Άγιος Χριστόφορος και Νέβις	7,92	7,91
Άγιος Βικέντιος και Γρεναδίνες	7,09	7,09
Αγία Λουκία	2,61	2,61
Νήσοι Σολομώντος	2,89	2,89
Σαμόα	21,00	18,41
Σάο Τομέ και Πρίνσιπε	10,86	8,96
Σενεγάλη	147,05	117,87
Σεϋχέλλες	6,97	6,92
Σιέρα Λεόνε	37,27	35,52
Σομαλία	3,49	3,31
Σουδάν	7,38	7,38
Σουρινάμ	12,90	12,79
Σουαζιλάνδη	23,74	23,68
Τανζανία	233,71	211,60
Τσαντ	102,04	68,02
Τόγκο	21,40	21,40
Τόνγκα	6,43	6,20
Τρινιδάδ και Τομπάγκο	16,17	5,74
Βανουάτου	3,99	3,93
Ζάμπια	89,54	75,67
Ζιμπάμπουε	15,49	15,36
Σύνολο Αφρικής, Καραϊβικής και Ειρηνικού	3 818,03	3 147,83
Αγκουίλα	1,55	1,55
Ολλανδικές Αντίλλες	3,24	3,24
Αρούμπα	9,01	9,01
Νήσοι Κάουμαν	1,49	1,49
Παρθένοι Νήσοι	2,47	2,47
Μαγιότ	9,01	8,98
Αγκουίλα	4,20	4,20
Νέα Καληδονία	10,07	9,18
Γαλλική Πολυνησία	13,37	10,31
Σεν Πιέρ και Μικελόν	2,60	2,60
Αγία Ελένη	1,39	1,39
Νήσοι Τερκς και Κάικος	4,76	4,76
Νήσοι Ουάλις και Φουτούνα	0,55	0,55
Σύνολο υπερπόντιων χωρών και εδαφών	63,72	59,72
Σύνολο των συμβάσεων έργων που επισημάνθηκαν	3 881,74	3 207,55
Σύνολο 6ου, 7ου και 8ου ΕΤΑ	23 598,14	20 610,88
Μέρος των συμβάσεων έργων που επισημάνθηκαν	16 %	16 %

Πηγή: Λογαριασμοί της Επιτροπής της 30ής Σεπτεμβρίου 2002, που έτυχαν επανεπεξεργασίας προκειμένου να διατεθούν τα περιφερειακά σχέδια στις δικαιούχους χώρες.

Οι συμβάσεις που εξετάστηκαν στο πλαίσιο αυτής της έκδοσης αφορούν τις χώρες που αναγράφονται με σκούρους χαρακτήρες (για λεπτομέρειες βλέπε παράρτημα II).

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ II

Συμβάσεις που εξετάστηκαν

(εκατ. EUR)

Κωδικοί αριθμοί λογιστικής	Περιγραφή	Ημερομηνία της σύμβασης	Αρχικό ποσό της σύμβασης εκτός προβλέψεων	Ποσό που αναλήφθηκε στις 30.9.2002	Ποσό που καταβλήθηκε στις 30.9.2002	Σύνολο των συμβάσεων έργων που επισημάνθηκαν	% που εξετάστηκε
5 CM 44, 45 6 CM 17 1, 18 1, 42 1	Οδός Yaoundé — Ayos	05/91	62,4	66,2	66,2		
6 RPR 555 2 7 RPR 630 3,4, 12 έως 15 7 CM 50 2, 50 3	Οδός Bertoua — Garoua Boulai	03/99	55,1	68,2	59,8		
7 CM 43 7, 8 CM 11 3	Προστασία, εξυγίανση — πόλη Kousseri	03/98	4,5	4,7	4,7		
7 CM 43 5, 44 1	Έργα οδοποιίας — πόλη Kousseri	06/97	2,3	2,4	2,4		
Υποσύνολο Καμερούν	4		124,3	141,6	133,1	164,6	86 %
7 ET 93 1, 94 1	Οδός Addis Abbeba — Modjo — Awasa	09/97	39,4	49,1	44,6		
7 ET 99 01, 8 ET 3 3	Οδός Addis Abbeba — Jimma	03/99	52,7	70,0	30,6		
8 ET 4 1	Οδός Addis Abbeba — Woldyia Παρτίδα 2	11/00	35,9	38,3	12,2		
7 ET 90 3	Σχολικό κτίριο στη γεωργική σχολή της Awassa	10/99	0,2	0,2	0,2		
Υποσύνολο Αιθιοπίας	4		128,2	157,6	87,7	163,9	96 %
7 JM 6 5, 8 JM 12 1	Οδός Papine — Buff Bay	03/99	6,2	8,6	8,4		
7 JM 6 7, 8 JM 12 2	Οδός Chovey-Highgate, Port Maria-Water Valley	03/99	2,9	3,6	3,5		
7 JM 6 8, 8 JM 12 3	Οδός Highgate-Richmond, Highgate-Tavern Hill	03/99	2,7	2,8	2,8		
7 JM 23 2 και 3, 24 1 και 2	Εξυγίανση Negril και Ocho Rios	05/94	26,4	32,0	29,7		
Υποσύνολο Τζαμάικα	4		38,1	47,0	44,5	63,8	74 %
7 MAG 33 2	Εθνική οδός 4 και γέφυρα στο Kamolandy	02/96	14,1	25,2	25,2		
6 MAG 69 13	Επαρχιακά σφαγεία	12/97	1,8	1,8	0,8		
6 MAG 85 5	Επαρχιακά αεροδρόμια	10/97	6,6	7,2	7,2		
Υποσύνολο Μαδαγασκάρης	3		22,4	34,2	33,2	116,7	29 %
7 MLI 80 5, RPR 386 1	Οδός Segou-Faramana	05/96	11,4	13,1	12,1		
7 MLI 80 3	Χωματόδρομος Diéma-Didieni	04/96	10,8	12,3	10,5		
7 MLI 80 4	Οδός Ouan-Sevare	04/96	3,1	3,8	3,8		
8 MLI 06 1	Οδός Sévaré-Bandiagara	11/99	5,0	5,8	5,8		
6 MLI 27 59	Οδός Miyou-Macina	05/00	3,9	4,5	3,9		
Υποσύνολο Μάλι	5		34,1	39,5	36,2	171,1	23 %
7 SE 1 3	Οδός Guéoul-Barale	05/93	3,8	3,3	2,9		
7 SE 1 4	Οδός Meckhe — St Louis	08/95	11,2	13,6	10,4		
7 SE 1 5	Οδός Nioro du Rip -Keur Ayib	12/95	2,0	2,6	2,6		

(εκατ. EUR)

7 SE 1 6	Οδός Senoba-Ziguinchor	04/96	11,6	15,4	12,2		
8 SE 31 1	Εξυγίανση του Pikine (St Louis)	07/00	4,1	4,1	4,1		
Υποσύνολο Σενεγάλης	5		32,6	38,9	32,2	147,0	26 %
5 TA 42, 6 TA 11 1	Λιμένας Ζανζιβάρης (άρχιζε με το 5ο ΕΤΑ)	12/87	13,5	23,9	23,9		
8 TA 10 1	Οδοί της Mwanza	10/00	22,5	25,7	9,6		
7 RPR 27 10	Αντιπλημμυρική προστασία	08/95	3,0	7,2	7,2		
7 TA 111 10	Αποκατάσταση οδών στο Es Salaam	12/98	1,6	1,7	1,7		
7 TA 89 1	Οδός Bagamoya (εκτός από τις εργασίες που χρηματοδοτούνται διμερώς από την Ιταλία)	04/96	1,3	2,0	1,8		
Υποσύνολο Τανζανίας	5		41,8	60,5	44,1	233,7	26 %
Σύνολο	30		421,7	519,3	411,0	1 060,8	49 %
Κάλυψη του ελέγχου				13 %	13 %	27 %	
Σύνολο των συμβάσεων έργων που επισημάνθηκαν στο πλαίσιο του 6ου, 7ου και 8ου ΕΤΑ				3 881,7	3 207,6	3 881,7	

Πηγή: Συμβάσεις και λογαριασμοί διαχείρισης της Επιτροπής, στις 30 Σεπτεμβρίου 2002

ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

I. Η Επιτροπή δέχεται με ικανοποίηση την ανάλυση που εκπόνησε το Ελεγκτικό Συνέδριο σχετικά με τους λόγους για τους οποίους συναντήθηκαν προβλήματα σε ορισμένες συμβάσεις εργασιών και σχετικά με τη λύση που προβλέπει για τη βελτίωση του τρόπου με τον οποίο μπορούν να προληφθούν τα προβλήματα αυτά. Η επικέντρωση του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε τομείς ενδεχόμενων κινδύνων επιτρέπει να προσδιοριστούν οι δυσκολίες που πρέπει να αντιμετωπιστούν ευρύτερα. Η Επιτροπή δεν είναι η μόνη που χρηματοδοτεί τα σχέδια υποδομής στις χώρες ΑΚΕ και άλλοι χορηγοί έχουν αντιμετωπίσει ανάλογες δυσκολίες.

Οι διαδικασίες που υιοθέτησε η Επιτροπή τα τελευταία αυτά χρόνια, ιδίως οι κατευθυντήριες γραμμές για τον τομέα των μεταφορών που δημοσιεύθηκαν το 1996 και οι διαδικασίες πρόσκλησης για την υποβολή προσφορών που αναθεωρήθηκαν το 2000, προσπαθούν ήδη να επιλύσουν τα προβλήματα αυτά. Η Επιτροπή καταβάλει προσπάθειες ώστε οι μελέτες σχεδιασμού να έχουν ολοκληρωθεί πριν ληφθεί η απόφαση χρηματοδότησης των συμβάσεων εργασιών και είναι της γνώμης ότι αυτό θα πρέπει να συμβάλει στην επίλυση των προβλημάτων που προσδιορίζει το Ελεγκτικό Συνέδριο.

II. Η αξιολόγηση που πραγματοποίησε η Επιτροπή, το 1994, των προγραμμάτων της στον τομέα των μεταφορών, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η κατασκευή αειφόρων οδικών δικτύων χρειάζεται μία τομεακή προσέγγιση. Αυτή η στρατηγική αναπτύχθηκε σε εταιρική σχέση με άλλους χορηγούς, ιδίως, τα κράτη μέλη και την Παγκόσμια Τράπεζα.

Η Επιτροπή, τα τελευταία χρόνια, υιοθέτησε βελτιωμένες πρακτικές για να αντιμετωπίσει προβλήματα που αφορούν καθυστερήσεις στις εργασίες κατασκευής. Οι προσεγγίσεις που συνίστανται, παραδείγματος χάριν, στην ολοκλήρωση των έργων σχεδιασμού πριν από την ανάθεση των συμβάσεων έργων, και η χρησιμοποίηση των υπηρεσιών των αρχιτεκτόνων-συμβούλων και για την επιθεώρηση των εργασιών κατασκευής, μειώνουν σημαντικά την ενδεχόμενη δημιουργία τεχνικών, οικονομικών και διαχειριστικών προβλημάτων. Παράλληλα, έχουν διοργανωθεί για τους υπαλλήλους της Επιτροπής, από τα μέσα της δεκαετίας του '90, προγράμματα επιμόρφωσης όσον αφορά την τομεακή πολιτική και τη διαχείριση σχεδίων. Η κατανόηση των προβλημάτων που αναφέρει ο λογιστικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου έχει, συνεντός, σημαντικά βελτιωθεί.

Πρέπει να υπογραμμιστεί ο σημαντικός ρόλος που έχουν παίξει οι αρχές των χωρών ΑΚΕ στη διαχείριση της φάσης εφαρμογής των σχεδίων και στην ανάληψη μέτρων που προορίζονται να εξασφαλίσουν τη συντήρηση των υποδομών μετά την ολοκλήρωση των εργασιών. Η Επιτροπή επιμένει σχετικά με τη σημασία των διαφόρων εξουσιών που χορηγούνται στους τοπικούς οργανισμούς βάσει των συμβάσεων της Λομέ και της συμφωνίας του Κοτονού. Σε ορισμένες περιπτώσεις που αναφέρει το Ελεγκτικό Συνέδριο, οι ελλείψεις που διαπιστώνονται στον σχεδιασμό των σχεδίων οφείλονται άμεσα σε μελέτες στις οποίες δεν συμμετείχε η Επιτροπή. Ωστόσο, τα μεγάλα έργα αυτού του είδους δεν μπορούν να σχεδιαστούν με τελειότητα και πολλά είναι τα προβλήματα τα οποία δεν μπορούν να προβλεφθούν εκ των προτέρων. Ορθή διαχείριση σημαίνει ανταπόκριση στην ανάγκη να τροποποιηθεί ένα σχέδιο κατά τρόπο ώστε να εξερευνηθεί μία λύση πιο αποδοτική όσον αφορά τη σχέση κόστους-αποτελεσματικότητας.

III. Παρά τα τεχνικά και οικονομικά προβλήματα που συναντήθηκαν, τα λογιστικά ελεγχόμενα έργα σχετικά με το οδικό δίκτυο αποδείχθηκαν επιτυχή από οικονομική άποψη, στο μέτρο που βελτίωσαν την πρόσβαση στις τοπικές αγορές και επέτρεψαν την

αύξηση του περιφερειακού εμπορίου. Τα αναθεωρημένα καθήκοντα των κεντρικών υπηρεσιών στο επίπεδο της Επιτροπής, τα οποία έχουν τώρα εισαχθεί, επιτρέπουν να εξασφαλιστεί η ταχεία υιοθέτηση των καλύτερων πρακτικών στις διάφορες χώρες. Επιπλέον, έχει οργανωθεί μία εναλλαγή του προσωπικού μεταξύ της έδρας και των αντιπροσωπειών στις χώρες ΑΚΕ ενώ αυξάνεται προοδευτικά ο αριθμός προσωπικού στις αντιπροσωπείες, στο πλαίσιο της αποκέντρωσης της διαχείρισης της εξωτερικής βοήθειας.

- IN. α) Οι διαδικασίες που εφαρμόζονται από την Επιτροπή για την προσφυγή στις υπηρεσίες συμβούλων έχουν πλήρως αναθεωρηθεί το 2000, έτσι ώστε η ποιότητα και τα αποτελέσματα πρέπει επίσης να έχουν βελτιωθεί. Εναπόκειται στην αρμοδιότητα της αναθέτουσας αρχής (συνήθως η κυβέρνηση) να λάβει τα απαραίτητα μέτρα δράσης σε σχέση με την επαγγελματική αμέλεια.
- β) Η Επιτροπή έχει ήδη αρχίσει προσεχτική εξέταση των προβλημάτων που απαρτίζονται το Ελεγκτικό Συνέδριο που δημιουργούνται όταν ζητείται από έναν εργολάβο κάποια τροποποίηση στην αρχική σύμβαση. Η Επιτροπή θα προσπαθήσει να εξασφαλίσει ότι τηρούνται πλήρως οι υπάρχουσες οδηγίες σχετικά με την αιτιολόγηση που πρέπει να παρέχεται για τους λόγους της σχετικής ανάλυσης.
- γ) Έχει αρχίσει η εφαρμογή της επανοργάνωσης που αποφασίστηκε τον Φεβρουάριο του 2003.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

3. Πρέπει να υπογραμμιστεί η σημασία του ρόλου που παίζουν οι αρχές των χωρών ΑΚΕ στη διαχείριση της φάσης εφαρμογής των έργων και στην ανάληψη των αναγκαίων μέτρων για την εξασφάλιση της συντήρησης των υποδομών μετά την ολοκλήρωση των έργων. Η Επιτροπή τονίζει τη σημασία των διαφόρων εξουσιών που παρέχονται στους τοπικούς οργανισμούς από τις συμβάσεις της Λομέ και της συμφωνίας του Κοτονού. Σε ορισμένες περιπτώσεις που αναφέρονται από το Ελεγκτικό Συνέδριο, οι ανεπάρκειες που έχουν διαπιστωθεί στον σχεδιασμό των έργων οφείλονται άμεσα σε μελέτες στις οποίες δεν συμμετείχε η Επιτροπή.

6. Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι ο τρόπος ελέγχου που ακολούθησε το Ελεγκτικό Συνέδριο επέτρεψε να προσδιοριστούν οι κύριοι τύποι προβλημάτων που τίνονται πράγματι από την εφαρμογή των συμβάσεων εργασιών. Σημειώνει ότι ο λογιστικός έλεγχος δεν εξέτασε τον οικονομικό αντίκτυπο των έργων.

ΥΠΕΡΒΟΛΙΚΕΣ ΔΙΑΦΟΡΕΣ ΜΕΤΑΞΥ ΤΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΚΑΙ ΤΩΝ ΥΛΟΠΟΙΗΣΕΩΝ

8. Η Επιτροπή θεωρεί ότι το γεγονός πως οι εργασίες είχαν σωστά εκτελεστεί στις περισσότερες από τις περιπτώσεις, αποτελεί μία θετική εκτίμηση και επιτυχία. Τα έργα όσον αφορά τα οδικά δίκτυα τα οποία ελέγχθηκαν λογιστικά αποδείχθηκαν επιτυχή από οικονομική άποψη, στο μέτρο που βελτίωσαν την πρόσβαση στις τοπικές αγορές και επέτρεψαν ανάπτυξη του περιφερειακού εμπορίου. Αυτά προστίθενται στα έργα οδικών δικτύων που έχουν χρηματοδοτηθεί από το τέλος της δεκαετίας του '80, δηλαδή ένα οδικό δίκτυο 30 000 χιλιομέτρων περίπου, το οποίο έχει επιφέρει σημαντικά πλεονεκτήματα στις εν λόγω χώρες και περιοχές.

β) Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι τεχνικοί και οικονομικοί κίνδυνοι σχετικά με τους δρόμους Addis Ababa-Jima και Addis Ababa-Woldiya στην Αιθιοπία, έχουν τώρα περιοριστεί.

γ) Έχουν καταβληθεί σημαντικές προσπάθειες ώστε να συναχθεί κάποια εμπειρία από το έργο της οδού Yaoundé-Ayos, προς όφελος του έργου του οδικού δικτύου Bertoua-Garoua Boulaï: λήψη υπόψη των περιβαλλοντικών προβλημάτων κατά τη διάρκεια των φάσεων σχεδιασμού και προσδιορισμού του έργου, και στην εξεύρεση ταχείας λύσης στα προβλήματα που εμφανίζονται κατά τη διάρκεια εκτέλεσης των εργασιών και βελτιστοποίηση του έργου κατά τη διάρκεια της εκτέλεσης. Στη Ζανζιβάρη, η βοήθεια είχε ανασταλεί προσωρινά, αλλά εκπονούνται νέα σχέδια προκειμένου να αρχίσει ένα αναθεωρημένο έργο.

9. Η προσπάθεια εξίσωσης του επιπρόσθετου κόστους μέσω της μείωσης ή της κατάργησης ορισμένων εργασιών αποτελεί απόφαση που έχει ληφθεί εκτιμώντας το κόστος και τα πλεονεκτήματα άλλων εναλλακτικών λύσεων εναλλακτικά και δεν αποτελεί ανωμαλία.

10. β) Σε ορισμένα έργα, ένας από τους κύριους λόγους της αύξησης του κόστους ήταν ο καθορισμός πιο απαιτητικών προδιαγραφών κατά τη διάρκεια της φάσης εκτέλεσης.

Πλαίσιο 1 σημείο 1. Το γεγονός ότι έχει σχεδιαστεί μία νέα μελέτη σκοπιμότητας για τη διεύρυνση του τμήματος της οδού Addis Ababa-Mofjo, δεν σημαίνει ότι υποτιμήθηκε η τοπική κυκλοφορία κατά τον σχεδιασμό των εργασιών που έχουν ήδη πραγματοποιηθεί. Οι τροποποιήσεις που επήλθαν στον σχεδιασμό του έργου κατά τη φάση κατασκευής, κυρίως εκείνες που αφορούν την τρίτη λωρίδα έκτακτης ανάγκης, συνέβαλαν σημαντικά στην ανεμπόδιση ροή κυκλοφορίας στην ταχύτητα που είχε προβλεφθεί. Η νέα μελέτη σκοπιμότητας θα μπορούσε, συνεπώς, αντίθετα να θεωρηθεί σαν παράδειγμα κατάλληλου σχεδιασμού σε μία μεταβαλλόμενη κατάσταση, δεδομένου ότι οι εργασίες που θα προκύψουν ενδεχομένως από τη μελέτη αυτή δεν θα πραγματοποιηθούν πριν από οχτώ με δέκα χρόνια. Μέχρι τότε, το έργο που εξετάστηκε, θα διέρχεται τη δεύτερη δεκαετία του και θα έχει πλέον πλήρως επιτύχει τους στόχους του.

Πλαίσιο 1 σημείο 2 πρώτη περίπτωση. Όσον αφορά την πόλη Kousseri στο Καμερούν, το βάθος των προστατευτικών έργων είναι ανεπαρκές μόνο σε ορισμένα συγκεκριμένα σημεία. Δεν έχουν αναφερθεί, μέχρι σήμερα, προβλήματα σχετικά με τη σταθερότητα.

Πλαίσιο 1 σημείο 2 δεύτερη περίπτωση. Όσον αφορά τα τρία έργα οδικού δικτύου στην Τζαμάικα, είχε προβλεφθεί μία λύση που δεν ενείχε κανένα κίνδυνο αστάθειας των πρανών αλλά δεν ήταν αποδοτική από άποψη κόστους-αποτελεσματικότητας. Το πρόβλημα σχετικά με τα ερείσματα που αναφέρεται στην έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου περιορίζονταν σε ορισμένα σημεία της οδού. Η μόνη εναλλακτική λύση ήταν να μειωθεί ο αριθμός των χιλιομέτρων. Η λύση αυτή δεν επελέγη διότι θα δημιουργούσε μόνιμες δυσκολίες στην κυκλοφορία.

Όσον αφορά το έργο σχετικά με το σύστημα αποχέτευσης στην Τζαμάικα, η εκ των υστέρων αξιολόγηση του έργου συμπεραίνει ότι «και τα δύο δίκτυα υπονόμων λειτουργούν χωρίς παύση και ότι, μέχρι σήμερα, σημειώθηκαν μόνο ορισμένες βλάβες κατά τη διάρκεια τριών ετών λειτουργίας».

Όσον αφορά το λιμάνι της Ζανζιβάρης, έχουν αρχίσει τώρα σχέδια για ένα νέο αναθεωρημένο έργο.

11. Δικαιολογημένα το Ελεγκτικό Συνέδριο προσδιορίζει τη δυνατότητα εξασφάλισης της συντήρησης των οδικών δικτύων ως κύρια προϋπόθεση για την αειφορία τους. Το στοιχείο αυτό είχε επίσης υπογραμμιστεί στην αξιολόγηση του τομέα των μεταφορών που εκπόνησε η Επιτροπή το 1993-1994. Επιπλέον, η αξιολόγηση σύστηνε τότε την μετάβαση από μία προσέγγιση «ανά μεμονωμένο σχέδιο» προς μία τομεακή προσέγγιση, προκειμένου να εξασφαλιστεί η διαρκής συντήρηση στο επίπεδο των χωρών.

Το 1996, η Επιτροπή, σε συντονισμό με τα κράτη μέλη, δημοσίευσε κατευθυντήριες γραμμές για τον τομέα των μεταφορών με τίτλο «Προς αειφόρες μεταφορές: εφαρμογή μιας τομεακής προσέγγισης». Οι κατευθυντήριες αυτές γραμμές διαμορφώνουν τη στρατηγική της Επιτροπής για την υποστήριξη του τομέα των μεταφορών, ιδιαίτερα του οδικού τομέα, σε χώρες όπου οι μεταφορές είναι βασικός τομέας. Εκπονήθηκαν τομεακά προγράμματα σε συνεργασία με τα κράτη μέλη και την Παγκόσμια Τράπεζα σε πολλές χώρες εταίρους όπως το Μπενίν, την Γκάνα, τη Σενεγάλη, το Καμερούν, το Τσαντ, την Αιθιοπία, την Κένυα, την Τανζανία, την Ουγκάντα, το Μαλάουι, τη Μαδαγασκάρη, τη Μοζαμβίκη και τη Ζάμπια.

Η ανακοίνωση της Επιτροπής 422, του Ιουλίου του 2000, με τίτλο «Πρόωθηση των αειφόρων μεταφορών στη συνεργασία για την ανάπτυξη», αναπτύσσει την τομεακή προσέγγιση καθορίζοντας τις αρχές για τις μεταφορές.

Η ανακοίνωση αυτή καθώς και οι κατευθυντήριες γραμμές για τον τομέα των μεταφορών παρέχουν μία καλή βάση για τις «Κατευθυντήριες γραμμές προγραμματισμού του 9ου ΕΤΑ» σχετικά με τον τομέα των μεταφορών. Οι κατευθυντήριες αυτές γραμμές καλύπτουν το θέμα της συντήρησης που ανέφερε το Ελεγκτικό Συνέδριο και παρέχουν έναν χάρτη πορείας για τον καθορισμό της στρατηγικής ανταπόκρισης της Κοινότητας σε θέματα μεταφορών στα έγγραφα στρατηγικής ανά χώρα και στα εθνικά ενδεικτικά προγράμματα.

Η Επιτροπή παρέχει, για το λόγο αυτό, προτεραιότητα στο θέμα της συντήρησης των οδικών δικτύων και της αειφορίας του οδικού τομέα ενώ το 2002 άρχισε μία γενική αξιολόγηση των παρεμβάσεων της στον τομέα των μεταφορών. Η αξιολόγηση αυτή θα καλύπτει τα θέματα που έδιξε το Ελεγκτικό Συνέδριο και θα παρέχει χρήσιμες πληροφορίες για τη βελτίωση της εφαρμογής της τομεακής προσέγγισης.

12. Η Επιτροπή και πολλοί άλλοι χορηγοί συμμερίζονται την ανησυχία του Ελεγκτικού Συνεδρίου σχετικά με τον έλεγχο των αξονικών φορτίων και την οδική ασφάλεια. Ο κώδικας οδικής κυκλοφορίας είναι δύσκολο να τηρείται πάντα στο μέτρο που είναι αρμόδιες πολλές υπηρεσίες και οργανισμοί, παραδείγματος χάριν, η οδική αστυνομία, οι επιθεωρητές του οδικού δικτύου και τα τοπικά δικαστήρια. Επιπλέον, τα παραδείγματα ορθής πρακτικής στον τομέα αυτό είναι σπάνια στη νοτιώδη της Σαχάρας Αφρική. Και άλλοι τομείς γνωρίζουν ανάλογα προβλήματα.

Στην Αιθιοπία, η κυβέρνηση αρχίζει να θέτει σε εφαρμογή τις συστάσεις των μελετών που έχουν χρηματοδοτηθεί από την Κοινότητα σχετικά με τη διαχείριση των αξονικών φορτίων και την ενημέρωση του κώδικα οδικής κυκλοφορίας.

Παρά το υψηλό κόστος που αντιπροσωπεύουν τα οδικά ατυχήματα για την οικονομία και παρά τις αρνητικές επιπτώσεις που έχουν από κοινωνική άποψη, η οδική ασφάλεια δεν θεωρείται ως προτεραιότητα στην πολιτική που διεξάγουν οι κυβερνήσεις των χωρών ΑΚΕ. Η Κοινότητα προσφέρει την υποστήριξή της στις κυβερνήσεις της Αιθιοπίας και του Λεσότο προκειμένου να ενισχυθεί η ευαισθητοποίηση στο θέμα της οδικής ασφάλειας και να μειωθεί ο αριθμός των ατυχημάτων.

Πλαίσιο 2 σημείο 1. Οι ενέργειες συντήρησης στο Καμερούν έπρεπε να έχουν πραγματοποιηθεί σε ένα οδικό δίκτυο που θεωρήθηκε ότι είχε προτεραιότητα και όχι στο σύνολο του εθνικού οδικού δικτύου, το οποίο είναι πράγματι τεράστιο. Αν και η κατάσταση δεν είναι ακόμα ικανοποιητική στον τομέα αυτό, έχει ωστόσο σημαντικά βελτιωθεί από τότε που δημιουργήθηκε το οδικό ταμείο και άρχισε το πρόγραμμα «PERFED2» που χρηματοδοτείται από το ΕΤΑ, ιδίως από την άποψη των πόρων που συγκεντρώθηκαν και της ικανότητας των μικρομεσαίων επιχειρήσεων και των συμβούλων, αλλά επίσης και από την άποψη των αποτελεσμάτων που επετεύχθησαν.

Πλαίσιο 2 σημείο 2. Τα μέτρα για την εφαρμογή των κλήσεων για υπερβολικό φορτίο στην Αιθιοπία πρέπει να ενσωματωθούν στην ισχύουσα ρύθμιση για τις οδικές μεταφορές πριν από αυτήν την εφαρμογή. Μία μελέτη που χρηματοδοτείται βάσει του ΕΤΑ, που ολοκληρώθηκε τον Οκτώβριο του 2002, προβλέπει νομοσχέδιο που πρόκειται να υποβληθεί στο κοινοβούλιο στις αρχές του 2003.

Η ανάγκη ελέγχου της στάθμευσης για λόγους ασφαλείας ή για λόγους σταθερότητας της υποδομής, έχει αναγνωρισθεί. Οι απόψεις διαφέρουν όσον αφορά την πλέον κατάλληλη τεχνική λύση (παραδείγματος χάριν, δημιουργία ζωνών στάθμευσης ή κάποια άλλη λύση).

Στον δρόμο Addis Ababa-Jima, η συντήρηση δεν έχει πραγματοποιηθεί στα τμήματα της οδού που έχουν ανατεθεί στον εργολάβο. Η απρόβλεπτη αναστολή των εργασιών για δύο στην ουσία χρόνια, επηρέασε πράγματι το πρόγραμμα συντήρησης που τέθηκε σε εφαρμογή χάρη σε εθνικούς πόρους. Κατά τη διάρκεια της τελευταίας περιόδου ξηρασίας (2002), πραγματοποιήθηκαν εργασίες συντήρησης με θετικά αποτελέσματα στα τμήματα της οδού που είχαν παρουσιάσει σοβαρές ζημιές προκειμένου να αποκατασταθεί η κατάσταση.

Πλαίσιο 2 σημείο 3. Στην Τζαμάικα, η εκ των υστέρων αξιολόγηση έργου για την επεξεργασία των υδάτινων λυμάτων, που συμπληρώθηκε τον Νοέμβριο του 2002, συστήνει κατευθυντήριες γραμμές δράσης για να ξεπεραστούν οι ελλείψεις που προσδιορίστηκαν. Αυτές συνίστανται στον καθορισμό ενός αναθεωρημένου σχεδίου για το πρόγραμμα βοήθειας στους χρήστες και προβλέπει τη δημιουργία σηπτικών τάφρων και τάφρων καθίζησης. Η συνεργασία με την εθνική επιτροπή υδάτων είναι συνεχής από το τέλος του έργου και μετά.

ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΠΟΥ ΕΠΗΡΕΑΖΟΥΝ ΤΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΗΣ ΕΚΤΕΛΕΣΗΣ ΤΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

13. Η Επιτροπή γνωρίζει τη σημασία των μελετών σχεδιασμού και τις δυσκολίες που ενδεχομένως προκύπτουν από τις αδυναμίες τους.

Ένα μέρος της λύσης συνίσταται στο να εξασφαλίζεται ότι η σύμβαση σχετικά με τη μελέτη σχεδιασμού συνάπτεται, με βάση ιδιαίτερα την τεχνική ποιότητα της μελέτης, πράγμα που είναι όλο και περισσότερο η τάση από τότε που άρχισε, το 2000, η τροποποίηση των διαδικασιών πρόσκλησης για την υποβολή προσφορών.

14. Στις περιπτώσεις επαγγελματικής αμέλειας, εναπόκειται στην αναθέτουσα αρχή -στο πλαίσιο της σύμβασης της Λομέ είναι συνήθως η κυβέρνηση ΑΚΕ- να λάβει τα μέτρα που επιβάλλονται.

15. Οι ισχύουσες διαδικασίες από το 2000 και εξής για την ανάθεση συμβάσεων υπηρεσιών προβλέπουν να παρέχεται περισσότερη σημασία στην τεχνική ποιότητα, ιδίως όσον αφορά τις προκαταρκτικές μελέτες για έργα υποδομών.

Η Επιτροπή πιστεύει ότι είναι δυνατόν να βελτιωθεί η τεχνική ποιότητα των μελετών με την υιοθέτηση μεγαλύτερης ακρίβειας στην περιγραφή καθηκόντων.

16. Προκειμένου να αποφευχθούν τα προβλήματα που αναφέρει το Ελεγκτικό Συνέδριο, οι εμπειρογνώμονες των χωρών ΑΚΕ συνδέονται πάντα με εμπειρογνώμονες της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την πραγματοποίηση μελετών και για άλλες δραστηριότητες που έχουν σχέση με την τεχνική στήριξη. Η τοπική συμμετοχή μπορεί να φτάσει ως το 80 % του αριθμού των ανθρωπομηνών για τις εργασίες με υπερβολαβία. Η ίδια αρχή εφαρμόζεται για τις συμβάσεις εργασιών. Οι επιχειρήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης προσλαμβάνουν τοπικές εταιρείες ως υπερβολάβους για σημαντικό τμήμα των εργασιών. Οι τοπικές εταιρείες επωφελούνται επίσης από τη μεταφορά τεχνολογίας.

17. Η Επιτροπή καταβάλει προσπάθειες για να βελτιώσει τον έλεγχο της ποιότητας των προκαταρκτικών μελετών.

Ειδικά στην περίπτωση σύνθετων έργων όπως είναι υδροηλεκτρικά εργοστάσια αυτό μπορεί να γίνει μέσω της υπογραφής χωριστών συμβάσεων με συμβούλους άλλους από εκείνους που είναι αρμόδιοι για τις προκαταρκτικές μελέτες.

Πλαίσιο 3 σημείο 2. Αποδείχθηκε αναγκαίο να επέλθουν τροποποιήσεις στον σχεδιασμό του έργου της οδού Addis-Jima γιατί η κατάσταση του οδικού δικτύου επιδεινώθηκε γρηγορότερα απ' ό, τι προβλεπόταν μεταξύ του χρόνου σχεδιασμού και της περιόδου εκτέλεσης των οικοδομικών εργασιών καθώς και για να τεθούν σε εφαρμογή λύσεις που ανταποκρίνονταν καλύτερα στις πραγματικές ανάγκες του έργου. Η παρουσία στο έδαφος ιδιαίτερα διογκούμενου υλικού, κατέστησε αναγκαία την υιοθέτηση κατάλληλα προσαρμοσμένων τεχνικών λύσεων. Κατά συνέπεια, τροποποιήθηκαν οι ποσότητες που προβλεπόταν στη σύμβαση σε συνάρτηση με την τεχνική λύση που υιοθετήθηκε τελικά.

Ο σχεδιασμός του έργου της οδού Addis Ababa-Woldiya, πραγματοποιήθηκε υπό την αρμοδιότητα της κυβέρνησης της Αιθιοπίας και χρηματοδοτήθηκε από αυτήν. Κατά την περίοδο του σχεδιασμού, είναι δυνατόν η ERA να μην ήταν σε θέση να προσδιορίσει τα ενδεχόμενα προβλήματα στον σχετικό σχεδιασμό. Η Επιτροπή διεξήγαγε έλεγχο, με βάση διαφορετικές πηγές, του σχεδιασμού του οδικού έργου όταν αποδείχθηκε ότι ήταν δυνατόν να εμφανιστούν ανάλογα προβλήματα και σε άλλα έργα που χρηματοδοτήθηκαν από την Κοινότητα, παραδείγματος χάριν, στον δρόμο Addis-Jima.

Οι πληροφορίες σχετικά με την αίθουσα συνεδριάσεων της Awassa είναι ακριβείς. Δείχνουν προβλήματα στο επίπεδο της αναθέτουσας αρχής. Ένα πρόγραμμα στήριξης (8. ACP. ET.021) εγκρίθηκε και έχει ξεκινήσει για να ενισχύσει τη διοικητική ικανότητα του υπουργείου παιδείας, ιδιαίτερα όσον αφορά τις διαδικασίες πρόσκλησης για την υποβολή προσφορών.

18. Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι τα διάφορα στοιχεία που έχουν αναφερθεί, θέτουν κάποιο πρόβλημα. Είναι αναπόφευκτο ότι χρειάζονται πολλοί μήνες για να ολοκληρωθούν οι διαδικασίες πρόσκλησης για την υποβολή προσφορών και για να είναι σε θέση η αναθέτουσα αρχή να συγκεντρώσει τους πόρους της. Συμβαίνει επίσης να περνούν πολλοί μήνες έως ότου το εργατικό δυναμικό μπορέσει να ασχοληθεί με τα αργότερα τμήματα του δρόμου. Κατά συνέπεια, μπορεί να περάσουν δύο έως τρία χρόνια μεταξύ του χρόνου που έχουν ολοκληρωθεί οι μελέτες και της εκτέλεσης των εργασιών αποκατάστασης σε ορισμένα τμήματα του οδικού δικτύου. Η ταχύτητα με την οποία έχει αυξηθεί η κυκλοφορία στις κύριες δημόσιες οδικές αρτηρίες στην Αφρική κατά τη δεκαετία του 1990 και η ασάφεια των στοιχείων σχετικά με την τοπική κυκλοφορία, επιτρέπουν με μεγάλη δυσκολία στους σχεδιαστές των έργων να προβλέψουν τις πραγματικές ανάγκες όσον αφορά την κατασκευή και τη διάρκεια αυτών των περιόδων. Σ' αυτά προστίθεται το γεγονός ότι το μεγαλύτερο τμήμα των δρόμων που χρειάζονται τακτική συντήρηση έχει γίνει σε πολλά στρώματα (άσφαλτος απλωμένη πάνω σε αμμοχάλικο, σε δύο ή τρεις επιστρώσεις), και έχει την τάση να καταστρέφεται γρήγορα λόγω της συνεχούς αύξησης της κυκλοφορίας.

Στο εξής, κάθε φορά που οι διαθέσιμοι οικονομικοί πόροι το επιτρέπουν, οι δρόμοι σχεδιάζονται κατά τρόπο ώστε να αντιστέκονται περισσότερο στα αξονικά φορτία και κατασκευάζονται με προαναμειγμένη άσφαλτο (που προσφέρει καλύτερο έλεγχο της ποιότητας και επιτρέπει συνεπώς να περνούν μεγαλύτερα διαστήματα μεταξύ των κύριων εργασιών συντήρησης).

19. Βλέπε παρατηρήσεις στο σημείο 9.

20. Οι επενδύσεις στις υποδομές απαιτούν σημαντικούς πόρους. Έχουν υιοθετηθεί διάφορες λύσεις για κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, όπως, παραδείγματος χάριν, περιορισμός του μεγέθους της προβλεπόμενης υποδομής, πράγμα που μπορεί να αποδειχθεί αποδοτική λύση. Στο άμεσο μέλλον, η Επιτροπή προτιμάει να εξετάσει ποιες λύσεις προσαρμόζονται καλύτερα στις προϋποθέσεις του νέου δημοσιονομικού κανονισμού για το ΕΤΑ.

Οι νέες διαδικασίες που έχουν στόχο την πρόσληψη των κατάλληλων συμβούλων, η επιμονή με την οποία απαιτείται να έχουν ολοκληρωθεί τελείως οι μελέτες σχεδιασμού πριν ληφθεί η απόφαση χρηματοδότησης και τα χρονικά όρια που επιβάλλονται από τον νέο δημοσιονομικό κανονισμό, πρέπει να εξασφαλίσουν ότι οι μελέτες και τα προγράμματα εργασιών θα διαμορφώνονται καλύτερα και, συνεπώς, οι αυξήσεις του κόστους θα είναι σε μεγάλο βαθμό, λιγότερο συχνές.

21. Η Επιτροπή γνωρίζει τις δυσκολίες που αναφέρει το Ελεγκτικό Συνέδριο.

α) Η Επιτροπή αναγνωρίζει τις παρατηρήσεις που διατυπώνονται για τα λογιστικά ελεγμένα έργα. Οι ανεπάρκειες που έχουν διαπιστωθεί δεν θα έπρεπε να υπάρχουν, δεδομένου ότι εναπόκειται κανονικά στον σύμβουλο που είναι επιφορτισμένος με την εποπτεία να ελέγχει προσεκτικά τα θέματα αυτά εξ' ονόματος της αναθέτουσας αρχής.

β) Πριν τροποποιηθούν οι δραστηριότητες που καλύπτονται από μία σύμβαση εργασιών είναι φυσικό να διεξάγεται εκτενής και λεπτομερής έλεγχος όλων των δημοσιονομικών και λοιπών επιπτώσεων των τροποποιήσεων αυτών (συμπεριλαμβανομένων των επιπτώσεων στο χρονοδιάγραμμα). Η Επιτροπή λαμβάνει υποσημείωση τις παρατηρήσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου και θα υπενθυμίσει στις αρμόδιες υπηρεσίες να εξασφαλίσουν την εφαρμογή του κανόνα αυτού σε όλες τις περιπτώσεις.

γ) Οι σημερινές συμβάσεις υπηρεσιών της Επιτροπής περιέχουν όλες τις γενικές διατάξεις που είναι απαραίτητες, ή επιτρέπουν τις κατάλληλες τροποποιήσεις, ανάλογα με την περίπτωση, βάσει των ειδικών όρων, ώστε να καλύπτονται παρόμοιες ανάγκες ελέγχου. Η Επιτροπή θα φροντίσει να εξακριβώσει ότι οι αντίστοιχες διατάξεις εφαρμόζονται.

δ) Η Επιτροπή θεωρεί ότι οι σημαντικότερες τροποποιήσεις, όπως αυτές που έχουν δημοσιονομική επίπτωση ή άλλες σημαντικές επιπτώσεις, πρέπει να αποτελέσουν το αντικείμενο επίσημης πρόσθετης πράξης, με καταγραφή των τελικών (προσωρινών) ποσοτήτων και με προϋπολογισμό (λεπτομερή και γενικό) που θα πρέπει να κρατείται και να ενημερώνεται τακτικά.

Η Επιτροπή λαμβάνει υποσημείωση τις παρατηρήσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου και θα φροντίσει να εξασφαλίσει ότι αυτό θα τηρείται πάντοτε.

ε) Όταν επέρχονται σημαντικές τροποποιήσεις στις ποσότητες, οι όροι εκτέλεσης των εργασιών μπορεί να είναι διαφορετικοί από εκείνους που προβλέπονταν στην πρόσκληση για την υποβολή προσφορών, στην οποία συμμετείχε ο ανάδοχος του έργου. (Πρέπει να σημειωθεί ότι είναι ο ανάδοχος του έργου και η αναθέτουσα αρχή που συμφωνούν σχετικά με τις νέες τιμές).

στ) Η Επιτροπή λαμβάνει υπόψη τις παρατηρήσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου και θα αναφέρει στις αρμόδιες αρχές την ανάγκη εξακριβώσεως της αιτιολόγησης των τροποποιήσεων αυτών.

22. Η Επιτροπή αναγνωρίζει την ανάγκη να προσδιοριστεί μία καλύτερη πρακτική στον τομέα αυτόν και ετοιμάζει έναν τύπο αναθεώρησης των τιμών που προτιμάει να προτείνει στις αντιπροσωπείες. Πρόκειται για ένα καλό παράδειγμα του ρόλου που πρέπει να παίζουν οι κεντρικές υπηρεσίες σαν συνέπεια της σημερινής αποκέντρωσης των καθηκόντων προς τις αντιπροσωπείες της Επιτροπής.

23. Η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι το πρόγραμμα εκτέλεσης που προβλέπεται στο άρθρο 17 των γενικών συνθηκών των συμβάσεων αποτελεί ουσιαστικό μέσο για την παρακολούθηση των εργασιών και ότι θα έπρεπε να είναι διαθέσιμο σε όλες τις περιπτώσεις που εξετάστηκαν από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Η Επιτροπή προτιμάει να λάβει τα απαραίτητα μέτρα ώστε να τηρούνται οι διατάξεις του άρθρου 17 από τις αναθέτουσες αρχές.

24. Βλέπε, στο σημείο 32, τις απαντήσεις που διατύπωσε η Επιτροπή σχετικά με το θέμα των απαιτήσεων.

Όσον αφορά το έργο Jima, έχει σημειωθεί σημαντική πρόοδος, ενώ δόθηκε η κατάλληλη συνέχεια από την αναθέτουσα αρχή σχετικά με τις απαιτήσεις που υπέβαλε ο ανάδοχος του έργου.

α) Είναι πράγματι προτιμότερο να αντιμετωπίζονται οι απαιτήσεις όταν εμφανίζονται παρά να αφήνονται για να γίνει η διαπραγματεύσή τους συνολικά, στο τέλος του έργου. Η Επιτροπή μελετά τις διαδικασίες προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι, κατά το δυνατόν, αυτές θα αντιμετωπίζονται τη στιγμή που υποβάλλονται. Η Επιτροπή είναι δυνατόν να μην επιτύχει, είτε στην έδρα είτε στις αντιπροσωπείες της, να εξετάσει τις απαιτήσεις σε πραγματικό χρόνο. Οι απαιτήσεις υποβάλλονται από τον ανάδοχο του έργου στην αναθέτουσα αρχή, καθιστώντας δύσκολο για την Επιτροπή να πραγματοποιήσει πρόοδο στον τομέα αυτό μόνη της.

γ) Δεν είναι πάντα δυνατόν να αξιολογηθούν οι οικονομικές επιπτώσεις των διευρύνσεων τη στιγμή που ζητούνται, αλλά η Επιτροπή προτιμάει να αναζητήσει τρόπους ανάπτυξης ικανοτήτων στον εν λόγω τομέα.

δ) Σύμφωνα με το άρθρο 5 σχετικά με τους διαδικαστικούς κανόνες για τη συναίνεση και τη διαιτησία των συμβάσεων που χρηματοδοτούνται από το ΕΤΑ, ένα μέρος μπορεί, πριν από την αίτηση για διαιτησία, να ζητήσει τη φιλική παρέμβαση της Επιτροπής ή τη ρύθμιση της διαφοράς με συναίνεση.

Η Επιτροπή δεν έχει υποχρέωση να δώσει συνέχεια στις αιτήσεις για μεσολάβηση.

25. Πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το ακόλουθο θεμελιώδες στοιχείο, ότι δηλαδή όταν παρουσιάζεται κάποιο απρόβλεπτο τεχνικό πρόβλημα, πρέπει να βρίσκεται η κατάλληλη λύση. Η λύση αυτή πρέπει να βρίσκεται γρήγορα (διαφορετικά μπορεί να απαιτηθούν από τον ανάδοχο αποζημιώσεις σχετικά με τον χρόνο αναμονής), πράγμα που συνεπάγεται αύξηση του κόστους του έργου.

Ο ρόλος της αντιπροσωπείας είναι να κρίνει εάν έχει επιλεγεί η καλύτερη δυνατή οικονομική λύση σε σχέση με τις τεχνικές πλευρές και τις επιπτώσεις στο πρόγραμμα εκτέλεσης των εργασιών. Κατά το δυνατό, από το 2001, όλες οι απαραίτητες τεχνικές και οικονομικές μελέτες (επιτόπου και στην έδρα) διεξάγονται πριν από τη χρηματοδότηση των εργασιών, πράγμα που επιτρέπει να μειώνεται κατά τρόπο σημαντικό ο κίνδυνος σημαντικών απρόβλεπτων εξόδων.

Μαζί με μία πολιτική που συνίσταται στην ανάθεση του ελέγχου των εργασιών στον αρχιτέκτονα-σύμβουλο, η προσέγγιση αυτή θα επιτρέψει να μειωθούν σημαντικά απρόβλεπτες δαπανηρές τροποποιήσεις που επιφέρονται στις εργασίες.

26. Διοργανώνεται η εναλλαγή του προσωπικού μεταξύ της έδρας και των αντιπροσωπειών καθώς και μεταξύ των αντιπροσωπειών που καλύπτουν διαφορετικούς τομείς εμπειρογνομosύνης.

Η πολιτική αποκέντρωση που θα αρχίσει να ισχύει στις περισσότερες χώρες ΑΚΕ το 2004, συνδέεται στενά με το θέμα αυτό. Επιπλέον, το νέο οργανόγραμμα των κεντρικών υπηρεσιών που έχει πρόσφατα δημιουργηθεί, έχει ακριβώς σαν στόχο να ενισχύσει το ρόλο της έδρας στη διάδοση των καλύτερων πρακτικών και στην παροχή τεχνικής στήριξης.

27. Οι αντιπροσωπείες πραγματοποιούν δύο τύπους ελέγχων: οικονομικούς/λογιστικούς και λειτουργικούς. Ο πρώτος, στον οποίο αναφέρεται κυρίως το παρόν σημείο, πραγματοποιείται χάρη σε ένα λογιστικό σύστημα άμεσης επικοινωνίας ή με το προηγούμενο χειροκίνητο σύστημα. Στηρίζεται έμμεσα στους λειτουργικούς ελέγχους που πραγματοποιεί ο επόπτης του έργου και οι αντιπρόσωποι του αλλά επίσης και στην άμεση συμμετοχή, τακτική ή συγκεκριμένη, του λειτουργικού προσωπικού της αντιπροσωπείας κατά τις συνεδριάσεις, τις επισκέψεις, τους ελέγχους ή άλλες δραστηριότητες.

28. Η μεταρρύθμιση των υπηρεσιών Relex, ιδίως η αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων προς τις αντιπροσωπείες, επιτρέπει να αυξηθεί η τομεακή εμπειρογνομosύνη που διαθέτει η Επιτροπή. Επιπλέον, η Επιτροπή φροντίζει συνεχώς να βελτιώνει τη διάδοση, στο πλαίσιο των υπηρεσιών της, των διδαγμάτων που έχει αποκομίσει.

29. Η Επιτροπή συμφωνεί ότι οι παράμετροι και τα μέσα, μεταξύ άλλων, που έχουν προσδιοριστεί από το Ελεγκτικό Συνέδριο έχουν σημασία στην τεχνική αξιολόγηση των σχεδίων υποδομής. Τα προγράμματα κατάρτισης βοηθούν να βελτιωθεί η γνώση του προσωπικού στις αντιπροσωπείες όσον αφορά τις τεχνικές πρακτικές. Τομεακοί εμπειρογνομosύνη στις Βρυξέλλες, προσδιορίζουν τις ειδικές ανάγκες όσον αφορά την κατάρτιση.

30. Οι αντιπροσωπείες συνήθως εξασφάλιζαν την απαραίτητη λειτουργική παρακολούθηση, πράγμα που γίνεται πάντα στις αντιπροσωπείες που δεν έχουν ακόμα αποτελέσει αντικείμενο αποκέντρωσης. Το προσωπικό περιοριζόταν γενικά σε έναν υπάλληλο, έναν μηχανικό, ενώ οι λειτουργικές πλευρές εξαρτόνταν σε μεγάλο βαθμό από την εμπειρία και τις ικανότητες αυτού μόνου του υπαλλήλου. Η κατάσταση αυτή ήταν συνέπεια της πολιτικής και των κανόνων που είχαν υιοθετηθεί για το προσωπικό των αντιπροσωπειών. Σε ένα τέτοιο πλαίσιο, τα μέσα διαχείρισης κάλυπταν κυρίως τους προσανατολισμούς πολιτικής και άλλα μη τεχνικά θέματα.

Τα συστηματικά μέσα που επιτρέπουν στο προσωπικό να πραγματοποιεί την παρακολούθηση και να εκπονεί τις απαραίτητες εκθέσεις βρίσκονται στο στάδιο της ανάπτυξης στις αντιπροσωπείες που θα αποτελέσουν αντικείμενο αποκέντρωσης και αποτελούν επίσης το αντικείμενο συνεργασίας μεταξύ των τελευταίων και της έδρας της Επιτροπής. Πρότυπα μέσα θα είναι διαθέσιμα έως τα τέλη του 2003.

Η κατάσταση θα εξελιχθεί λίαν προσεχώς σημαντικά στις αντιπροσωπείες που θα αποτελέσουν αντικείμενο αποκέντρωσης, στο μέτρο που, σύμφωνα με το νέο δημοσιονομικό κανονισμό, δύο λειτουργικοί υπάλληλοι (ένας εισηγητής και ένα ελεγκτής) θα συνεργάζονται με δύο υπαλλήλους αρμόδιους για τα οικονομικά/συμβάσεις και τον επικεφαλής της αντιπροσωπείας στα θέματα θεώρησης, σύμφωνα με τον νέο δημοσιονομικό κανονισμό, καθιστώντας δύσκολη την επίτευξη κάποιας θεώρησης και για τον λόγο αυτό καθιστώντας άχρηστη κάθε ανεπίσημη συζήτηση με τον επόπτη του έργου. Μέχρι τα τέλη του 2003 θα είναι διαθέσιμη μία σαφώς καθορισμένη μέθοδος εργασίας.

Συνεπώς, είναι πολύ πιθανό ότι οι μέθοδοι και τα μέσα λειτουργικής συνεργασίας, παρακολούθησης και εκπόνησης εκθέσεων που θα υιοθετούνται τελικά, θα έχουν υποχρεωτικό χαρακτήρα και θα στηρίζονται στις διατάξεις του νέου δημοσιονομικού κανονισμού.

31. Ο πρακτικός οδηγός προβλέπει την αξιολόγηση των παροχών των γραφείων συμβούλων.

32. Μία απαίτηση ενδέχεται να δημιουργήσει κάποια διαφορά αλλά όχι υποχρεωτικά. Ωστόσο, οι απαιτήσεις είναι αναπόφευκτες και χαρακτηρίζουν τις συμβάσεις αυτού του είδους (βλέπε τα άρθρα 21, 37, 38, 48 και 55 των γενικών όρων για τις συμβάσεις εργασίας που χρηματοδοτούνται από το ΕΤΑ, που προβλέπουν τη δυνατότητα για τον ανάδοχο του έργου να υποβάλει κάποιου είδους απαίτηση). Το γεγονός ότι η εν λόγω μονάδα γνωρίζει μόνο ορισμένες από τις απαιτήσεις, επιβεβαιώνει ότι όλες οι απαιτήσεις δεν οδηγούν σε διαφορές που υποβάλλονται στην Επιτροπή.

33. Το σύστημα διαχείρισης θα βελτιωθεί περαιτέρω με την προβλεπόμενη ενσωμάτωση του OLAS στο CRIS.

34. Αν και η πρακτική έχει πάντα δείξει σημαντικό βαθμό συμμετοχής και αξιοποίησης των τοπικών ανθρώπινων πόρων κατά την επεξεργασία και την εκτέλεση των έργων υποδομής, η Επιτροπή προτιμά να εξασφαλίσει ότι στις μελλοντικές συμβάσεις χρηματοδότησης, θα συμπεριλαμβάνεται η κατάλληλη αναφορά στην εφαρμογή του άρθρου 275 της σύμβασης της Λομέ.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

35. Το Ελεγκτικό Συνέδριο, μέσω της εξέτασης των συμβάσεων εργασιών, υπογράμμισε ορισμένο αριθμό σύνθετων προβλημάτων στα οποία η Επιτροπή (αλλά επίσης και οι άλλοι χορηγοί) αναζητά λύσεις. Τα εν λόγω έργα είναι, λόγω του χαρακτήρα τους, δαπανηρά ενώ συχνά εκτελούνται σε απομονωμένες περιοχές που πλήττονται από ιδιαίτερες συνθήκες (έλλειψη βασικού εξοπλισμού, δυσχερές έδαφος, ένοπλες συγκρούσεις, κ.λπ.) και σε συνεργασία με διοικήσεις που δεν έχουν τη συνήθεια να διαχειρίζονται έργα τόσο μεγάλης σημασίας. Η Επιτροπή προτιμά να συνεχίσει τις προσπάθειές της προκειμένου να αναπτύξει τις κατάλληλες συμβατικές και τεχνικές λύσεις.

Μεταξύ αυτών των τελευταίων συμπεριλαμβάνεται η υλοποίηση του συνόλου των τεχνικών μελετών (επιτόπου και στην έδρα) και των λεπτομερών οικονομικών εκτιμήσεων πριν από τη χρηματοδότηση των εργασιών και πριν από την ανάθεση του ελέγχου στους αρχιτέκτονες-συμβούλους. Από μόνες τους οι δύο αυτές απαιτήσεις που εισάχθηκαν το 2001, πρέπει, κατ'αρχήν, να μειώσουν σημαντικά τους κινδύνους τεχνικών τροποποιήσεων και, συνεπώς, αύξησης του κόστους.

36. Το Ελεγκτικό Συνέδριο αναγνωρίζει ότι είναι δύσκολο να προβλεφθούν όλα τα ενδεχόμενα προβλήματα που μπορεί να προκύψουν κατά την εκτέλεση σημαντικών συμβάσεων εργασιών, ιδίως όταν πρόκειται για κατασκευές δρόμων σε απομονωμένες περιοχές. Η Επιτροπή αποδέχεται, ωστόσο, ότι πρέπει να χορηγήσει μεγαλύτερη σημασία στον εν λόγω τομέα, ιδιαίτερα όσον αφορά τον σαφή καθορισμό της περιγραφής καθηκόντων σχετικά με τις μελέτες αυτές.

37. Η επανοργάνωση των κεντρικών υπηρεσιών, που άρχισε τον Φεβρουάριο του 2003 στο πλαίσιο της διαδικασίας αποκέντρωσης, αποβλέπει ακριβώς στο να μπορέσει το προσωπικό της έδρας να παίξει τον ρόλο που συστήνει το Ελεγκτικό Συνέδριο. Η υποστήριξη στις αντιπροσωπίες θα παρέχεται από τομαεκές μονάδες. Ξεχωριστές μονάδες θα εξασφαλίζουν τη διαχείριση των προγραμμάτων που παραμένουν στην αρμοδιότητα της έδρας.

Το σύστημα παρακολούθησης των έργων της Επιτροπής αποτελούσε ήδη το επίκεντρο της μεταρρύθμισης που είχε αρχίσει το 2002· αυτό πρέπει να παρέχει τακτικές πληροφορίες σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο τα μεγάλα έργα επιτυγχάνουν ή όχι τους στόχους τους.

Ο πρακτικός οδηγός προβλέπει μία αξιολόγηση των παροχών των γραφείων συμβούλων.

Σύσταση αριθ. 1

38. Οι διαδικασίες της Επιτροπής που εφαρμόζονται στην επιλογή των συμβούλων είχαν αναθεωρηθεί πλήρως το 2000. Ένας από τους στόχους ήταν να εξασφαλιστεί ότι επιλέγονται μόνο οι εταιρείες συμβούλων που είναι πράγματι αρμόδιες κατά τρόπο ώστε η ποιότητα των μελετών να είναι πλήρως ικανοποιητική. Αυτό θα έπρεπε να οδηγήσει σε σημαντική μείωση του κόστους στις συμβάσεις εργασιών. Στην περίπτωση που καθίσταται αναγκαίο, να ζητείται μία δεύτερη γνώμη σχετικά με τις εκθέσεις μελετών, οι ενέργειες αυτές μπορούν να χρηματοδοτηθούν από το ETA.

Υπάγεται στην αρμοδιότητα της αναθέτουσας αρχής (στην περίπτωση των χωρών ΑΚΕ, συνήθως είναι η κυβέρνηση) να αναλάβει τυχόν ενέργειες σε σχέση με την επαγγελματική αμέλεια. Η Επιτροπή ενθαρρύνει τις διοικήσεις να το πράττουν αλλά συχνά υπάρχει απροθυμία εκ μέρους τους επειδή η διαδικασία είναι δαπανηρή, δύσκολη και μακρά.

Σε ορισμένες περιπτώσεις (παραδείγματος χάριν, όταν η πρόσβαση δημιουργεί προβλήματα κατά τη διάρκεια της μελέτης σχεδιασμού) ενδέχεται να καταστεί δύσκολη η επίτευξη ακρίβειας σε ποσοστό 10 %.

Σύσταση αριθ. 2

39. Οι πρακτικές που ισχύουν σήμερα στην Επιτροπή τηρούν πλήρως τις αρχές που αναφέρονται στη σύσταση αυτή και με τις οποίες συμφωνούμε.

Σύσταση αριθ. 3

40. Τρέχουσα πρακτική της Επιτροπής είναι αυτή της πρόβλεψης της απαραίτητης υποδομής για την επίλυση προβλημάτων εκτέλεσης στο πλαίσιο της σύμβασης από την τεχνική στήριξη έως την εποπτεία. Αυτό αφορά τόσο καθημερινά προβλήματα, όσο και ιδιαίτερα προβλήματα, βλέπε έκτακτα. Βάσει των γενικών όρων, ο εποπτεύων έχει την αρμοδιότητα να εκτιμήσει και να επιλύσει τα προβλήματα.

Η Επιτροπή συμφωνεί πλήρως με το τμήμα αυτό της σύστασης και προτιμά να τη διαβιβάσει στις αντιπροσωπίες, ούτως ώστε να δοθεί η κατάλληλη συνέχεια.

Σύσταση αριθ. 4

41. Η επανοργάνωση αυτή, που άρχισε τον Φεβρουάριο του 2003, συνεχίζεται.

Σύσταση αριθ. 5

42. Τα στοιχεία που αναφέρονται στη σύσταση αυτή έχουν ήδη ενσωματωθεί από την Επιτροπή κατά την επεξεργασία και τη συνέχιση ενός σχεδίου υποδομής. Τα συνοδευτικά μέτρα αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα της πρότασης χρηματοδότησης που έχει υποβληθεί για έγκριση στην επιτροπή του ETA και έχουν επίσης συμπεριληφθεί στη σύμβαση χρηματοδότησης που υπογράφηκε με το αντίστοιχο κράτος ΑΚΕ. Όσον αφορά ιδιαίτερα τον τομέα των μεταφορών, η Επιτροπή απαιτεί να καθορίζονται σαφώς και να συμφωνούνται μεταξύ του κράτους ΑΚΕ και της Επιτροπής (και στις

περισσότερες περιπτώσεις με άλλους σημαντικούς χορηγούς) τα ουσιαστικά στοιχεία μιας αειφόρου εθνικής πολιτικής στον τομέα των μεταφορών.

Σύσταση αριθ. 6

43. Οι γενικοί όροι που εφαρμόζονται στο 9ο ETA βρίσκονται στο στάδιο της αναθεώρησης. Θα υποβληθούν για έγκριση στα κράτη μέλη και θα αποτελέσουν το αντικείμενο απόφασης του Συμβουλίου των Υπουργών ΑΚΕ-ΕΕ.