



ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΟ ΔΙΑΔΙΚΤΥΟ

**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΕΝΙΑΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ
ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ
ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ
ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΕΛΕΓΧΟΥ**

Αθήνα, 30/07/2014

Αριθμ. Πρωτ: 3220

ΠΡΟΣ : ΩΣ ΠΙΝΑΚΑΣ ΔΙΑΝΟΜΗΣ

(μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου)

Ταχ. Δ/ση : Λ. Κηφισίας 7, Αθήνα

Ταχ. Κωδ. 11523

Πληροφορίες : Ε. Στρογγύλη

Τηλ: 213 2124 766

Τηλ. Κέντρο: 213 2124 700

Φαξ: 213 2124 777

e- mail: eaadhsy@eaadhsy.gr

Ιστότοπος: www.eaadhsy.gr, www.hsppa.gr

ΚΑΤΕΥΘΥΝΤΗΡΙΑ ΟΔΗΓΙΑ 3

(Απόφαση 246/2014 της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων)

ΘΕΜΑ: “Η Συμφωνία-Πλαίσιο στις Δημόσιες Συμβάσεις”

Στο πλαίσιο της αρμοδιότητας της Αρχής για την έκδοση κατευθυντήριων οδηγιών προς τους αρμόδιους δημόσιους φορείς και τις αναθέτουσες αρχές, σχετικά με ζητήματα δημοσίων συμβάσεων που αφορούν ιδίως στην ερμηνεία της σχετικής εθνικής και ενωσιακής νομοθεσίας (αρθ. 2 παρ. 2 περ. δ' του ν. 4013/2011), εκδίδεται η παρούσα κατευθυντήρια οδηγία σχετικά με την ορθή χρήση των συμφωνιών-πλαίσιο κατά τη διαδικασία ανάθεσης και σύναψης δημοσίων συμβάσεων.

Ειδικότερα με την παρούσα οδηγία επιχειρείται αφενός η παρουσίαση των βασικότερων χαρακτηριστικών των συμφωνιών-πλαίσιο, όπως αυτές προσδιορίζονται από την εθνική και ενωσιακή νομοθεσία, αφετέρου η παροχή της πληρέστερης δυνατής πληροφόρησης προς τους ενδιαφερόμενους φορείς ως προς τον τρόπο χρήσης της μεθόδου αυτής. Για τη σύνταξη της παρούσας οδηγίας λήφθηκαν υπόψη η ερμηνευτική ανακοίνωση της Επιτροπής για τις συμφωνίες-πλαίσιο¹, διάφορα άλλα διεθνή κείμενα² σχετικά με την συμφωνία-πλαίσιο, καθώς και τα πορίσματα από την πρακτική εφαρμογή των συμφωνιών-πλαίσιο σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η χρήση των συμφωνιών-πλαίσιο από την ελληνική διοίκηση για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων ήταν μέχρι σήμερα περιορισμένη και ως εκ τούτου ελάχιστη είναι η παραχθείσα νομολογία που αντιμετωπίζει ζητήματα που ανακύπτουν από τις συμφωνίες-πλαίσιο.

Η παρούσα οδηγία αποσκοπεί στην αποσαφήνιση των βασικών στοιχείων της συμφωνίας-πλαίσιο και στη συνδρομή των φορέων για την ανάπτυξη σύγχρονων πρακτικών κατά τη χρήση συμφωνιών-πλαίσιο.

¹ βλ. http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/explan-notes/classic-dir-framework_en.pdf

² βλ. OGC, *Guidance on Framework Agreements in the Procurement Regulations* (2008) – SIGMA, *Public Procurement: Framework Agreements Brief 19* (2011) – SIGMA PAPER No47 – *Centralised Purchasing Systems in the European Union* (2011) – Procurement Lawyers' Association, *The Use of Framework Agreements in Public Procurement* (2012).

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Οι αγορές δημοσίων συμβάσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης παρουσιάζουν έντονη τάση συγκέντρωσης της ζήτησης, με στόχο την επίτευξη οικονομιών κλίμακας, συμπεριλαμβανομένων χαμηλότερων τιμών και κόστους συναλλαγής, καθώς και την καλύτερη και πιο επαγγελματική διαχείριση των συμβάσεων. Οι δημόσιοι φορείς επιδιώκουν να συγκεντρώνουν τις αγορές τους και να οργανώνουν και διαχειρίζονται κατά τρόπο ορθολογικό τις ανάγκες προμηθειών τους, επιτυγχάνοντας έλεγχο των δαπανών τους. Στο πλαίσιο αυτό παρατηρείται μια αυξανόμενη³ διεθνής τάση της χρήσης της συμφωνίας-πλαίσιο, η οποία θεωρείται ως μία από τις αποτελεσματικές τεχνικές προμηθειών σε ολόκληρη την Ευρώπη. Η συμφωνία-πλαίσιο μπορεί να εξασφαλίσει την απαιτούμενη ευελιξία και ταχύτητα στις διαδικασίες ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, παρέχει δε τη δυνατότητα εξοικονόμησης χρόνου και κόστους και βελτίωσης της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών.
2. Το τελευταίο χρονικό διάστημα παρατηρείται αυξημένο ενδιαφέρον για τη σύναψη συμβάσεων με τη χρήση συμφωνιών-πλαίσιο από τους ελληνικούς δημόσιους φορείς, είτε σε επίπεδο εθνικών Κεντρικών Αρχών Προμηθειών (Γενική Γραμματεία Εμπορίου και Επιτροπή Προμηθειών Υγείας), σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 4 του ν. 4155/2013, είτε σε επίπεδο μεμονωμένων αναθετούσων αρχών⁴, με απώτερο στόχο την περιστολή των δημοσίων δαπανών και την ενίσχυση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των προμηθειών.

II. ΕΝΝΟΙΑ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΣΥΜΦΩΝΙΑΣ-ΠΛΑΙΣΙΟ

3. Στην ελληνική έννομη τάξη η συμφωνία-πλαίσιο ρυθμίζεται κυρίως από τις διατάξεις του άρθρου 2 παρ. 5 και του άρθρου 26 του π.δ. 60/2007, "Προσαρμογή της Ελληνικής νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ⁵ περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών". Ρυθμίσεις για τις συμφωνίες-πλαίσιο περιλαμβάνονται επίσης και στο άρθρο 22 Α⁶ του π.δ. 118/2007 "Κανονισμός Προμηθειών Δημοσίου", που αφορά στη σύναψη συμφωνιών-πλαίσιο για συμβάσεις ο προϋπολογισμός των οποίων υπολείπεται των κοινοτικών ορίων, στο άρθρο 126 του ν. 3669/2008 για την ανάθεση έργων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου και στο άρθρο 8 του ν. 3316/2005 για τις δημόσιες συμβάσεις εκπόνησης μελετών και συναφών υπηρεσιών, χωρίς η ρύθμιση αυτή να έχει τα ίδια εννοιολογικά χαρακτηριστικά με τις συμφωνίες-πλαίσιο του πδ 60/2007. Για τις ανάγκες της παρούσας οδηγίας εξετάζονται οι συμφωνίες-πλαίσιο, όπως αυτές ρυθμίζονται από τις διατάξεις του π.δ. 60/2007, σε συνδυασμό με την προαναφερόμενη ενωσιακή νομοθεσία, δεδομένου ότι αυτές οι συμφωνίες-πλαίσιο τυγχάνουν γενικότερης εφαρμογής.

1. Έννοια Συμφωνίας-Πλαίσιο

4. Σύμφωνα με το άρθρο 2 περ. 5) του π.δ. 60/2007 η συμφωνία-πλαίσιο ορίζεται ως εξής: «5. Η "συμφωνία-πλαίσιο" είναι μια **συμφωνία που συνάπτεται μεταξύ μιας ή περισσότερων αναθετούσων αρχών και ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων, η οποία αποσκοπεί στον καθορισμό των όρων που δίδουν τις συμβάσεις που πρόκειται να συναφθούν κατά τη διάρκεια συγκεκριμένης περιόδου, ιδίως όσον αφορά τις τιμές και, ενδεχομένως, τις προβλεπόμενες ποσότητες**».
5. Επισημαίνεται κατ'αρχάς ότι η συμφωνία-πλαίσιο δεν αποτελεί έναν νέο τύπο δημόσιας σύμβασης, αλλά μια **μέθοδο** την οποία η αναθέτουσα αρχή μπορεί να χρησιμοποιήσει για την επιλογή του αντισυμβαλλόμενου της. Ως συμφωνία-πλαίσιο επομένως νοείται μια γενική συμφωνία, μία συμφωνία

³ Η χρήση συμφωνιών-πλαίσιο έχει μακρά παράδοση σε μερικά κράτη-μέλη της ΕΕ, όπως οι σκανδιναβικές χώρες, η Γαλλία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Τα τελευταία χρόνια όμως παρατηρείται αύξηση της χρήσης των συμφωνιών-πλαίσιο σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Σύμφωνα με στοιχεία του ΟΟΣΑ, μεταξύ των ετών 2006-2009 ο αριθμός των συμφωνιών-πλαίσιο τετραπλασιάστηκε, ενώ το 2008 και 2009, οι συμφωνίες πλαίσιο στην ΕΕ αντιστοιχούσαν σε 27% σε αριθμό και 42% σε αξία όλων των κεντρικών συμβάσεων προμηθειών.

⁴ Π.χ. Κοινωνία της Πληροφορίας ΑΕ (ενδεικτικά: η από 21-6-2013 Διακήρυξη σύναψης συμφωνίας-πλαίσιο για το έργο "Σύμβουλος Τεχνικής Υποστήριξης για τις δράσεις Κρατικών Ενισχύσεων").

⁵ Η νέα οδηγία 2014/24/ΕΕ σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις, και ειδικότερα το άρθρο 33 αυτής, επιφέρει κάποιες τροποποιήσεις στις συμφωνίες-πλαίσιο στο βαθμό που χρήζουν διευκρινίσεων/βελτιώσεων ορισμένες πτυχές αυτών.

⁶ Όπως προστέθηκε με τη διάταξη του άρθρου 9 του ν. 4038/2012.

“ομπρέλα” μεταξύ των αναθετουσών αρχών και οικονομικών φορέων, στην οποία αποτυπώνονται εκ των προτέρων κάποιοι ή και όλοι οι όροι με βάση τους οποίους θα εκτελεστούν οι μελλοντικές συμβάσεις που θα συναφθούν καθ' όλη τη διάρκεια αυτής της συμφωνίας.

6. Η συμφωνία-πλαίσιο δεν δημιουργεί από μόνη της μια νομικά δεσμευτική σύμβαση, και δεν αποτελεί δημόσια σύμβαση, σε αντίθεση με τις επιμέρους συμβάσεις που συνάπτονται βάσει των συμφωνιών αυτών. Σε γενικές γραμμές τα μέρη σε μια συμφωνία-πλαίσιο δεν υποχρεούνται εκ του νόμου να παρέχουν ή να δεχτούν τις υπηρεσίες που αποτελούν αντικείμενο της συμφωνίας-πλαίσιο, παρά μόνον εάν και όταν η αναθέτουσα αρχή ζητήσει τη σύναψη συγκεκριμένης σύμβασης⁷.

2. Πλεονεκτήματα - Μειονεκτήματα

7. Τα βασικότερα οφέλη από τη χρήση συμφωνιών-πλαίσιο τόσο για τις αναθέτουσες αρχές όσο και για τους οικονομικούς φορείς είναι τα εξής:
- Μείωση του διοικητικού κόστους σε σχέση με το χρόνο και το κόστος ανάθεσης χωριστών δημοσίων συμβάσεων. Με τη συμφωνία-πλαίσιο διενεργείται μια και μοναδική διαγωνιστική διαδικασία καθ' όλο τον κύκλο ζωής της συμφωνίας-πλαίσιο, από την οποία προκύπτουν οι οικονομικοί φορείς που θα μετέχουν στη συμφωνία-πλαίσιο. Οι δε οικονομικοί φορείς απαλλάσσονται από το βάρος προετοιμασίας και συμμετοχής σε περισσότερες διαγωνιστικές διαδικασίες.
 - Ευελιξία στην διαδικασία ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων. Οι συμφωνίες- πλαίσιο αποτελούν έναν σύγχρονο και ευέλικτο μηχανισμό με τον οποίο οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να συνάπτουν συμβάσεις με τους προμηθευτές της συμφωνίας-πλαίσιο, προσαρμόζοντας τις ανάγκες τους στις συνθήκες της αγοράς και στις τεχνικές και οικονομικές εξελίξεις. Επιπλέον, ο μη δεσμευτικός χαρακτήρας της συμφωνίας-πλαίσιο παρέχει τη δυνατότητα στις αναθέτουσες αρχές να κάνουν χρήση των συμφωνιών-πλαίσιο μόνον στις περιπτώσεις που η συμφωνία-πλαίσιο αποτελεί κατά την κρίση τους την πλεονεκτικότερη λύση, έτσι ώστε υπό τις συγκεκριμένες κάθε φορά συνθήκες να επιτυγχάνονται άριστα αποτελέσματα σχέσης ποιότητας-τιμής (value for money).
 - Δυνατότητα επίτευξης οικονομίας κλίμακας προς όφελος της αναθέτουσας αρχής, δεδομένου ότι στο πλαίσιο μιας ανταγωνιστικής αγοράς, όσο πιο μεγάλες είναι οι προς ανάθεση ποσότητες, τόσο καλύτερες είναι οι προσφερόμενες τιμές. Το πλεονέκτημα αυτό βεβαίως έχει μεγαλύτερα αποτελέσματα εφόσον συνδυαστεί και με τη λειτουργία των Κεντρικών Αρχών Προμηθειών.
 - Ορθολογικός και σε βάθος χρόνου προγραμματισμός των αναγκών και εξόδων των δημοσίων φορέων. Η αναθέτουσα αρχή έχει τη δυνατότητα να προσδιορίσει τις ανάγκες της, να τις συγκεντρώσει και να τις ομαδοποιήσει, διαμορφώνοντας έτσι τη στρατηγική της για την κάλυψη τους. Αλλά και από την πλευρά των οικονομικών φορέων παρέχεται η δυνατότητα μακροπρόθεσμης προσέγγισης στον σχεδιασμό και στον προγραμματισμό των προσφερόμενων υπηρεσιών.
 - Δυνατότητα ανάπτυξης πραγματικού ανταγωνισμού όσον αφορά την τιμή ή/και την ποιότητα γεγονός που διασφαλίζει καλύτερες υπηρεσίες και δημιουργεί αποτελέσματα κόστους-οφέλους.
 - Δυνατότητα εδραίωσης μιας αμοιβαίως ευνοϊκής και περισσότερο μακροπρόθεσμης σχέσης συνεργασίας μεταξύ των αναθετουσών αρχών και των οικονομικών φορέων.
8. Επισημαίνεται ωστόσο ότι προκειμένου να αποδώσει η συμφωνία-πλαίσιο τα ανωτέρω αποτελέσματα απαιτείται η αναθέτουσα αρχή να διαθέτει πραγματική γνώση και αντίληψη των αναγκών της και της αγοράς στην οποία απευθύνεται και των τρόπων που λειτουργούν οι ανταγωνιστικές πιέσεις, προκειμένου να διαμορφώσει τους όρους με τους οποίους θα λειτουργήσει αποτελεσματικά και προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος μια συμφωνία-πλαίσιο. Εξ'άλλου οι συμφωνίες-πλαίσιο

⁷

Ο μη υποχρεωτικός χαρακτήρας της συμφωνίας-πλαίσιο παρέχει στην αναθέτουσα αρχή την ευχέρεια να επιλέξει εάν θα χρησιμοποιήσει τελικά τη συμφωνία-πλαίσιο ή θα προβεί σε χωριστή διαγωνιστική διαδικασία. Ο μη δεσμευτικός χαρακτήρας της συμφωνίας-πλαίσιο αποτελεί μειονέκτημα για τους οικονομικούς φορείς που συμμετέχουν στη συμφωνία-πλαίσιο, δεδομένου ότι δεν γνωρίζουν εάν τελικά θα τους ανατεθεί κάποιο συμβατικό αντικείμενο.

παρουσιάζουν και **μειονεκτήματα**, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται :

- ο κίνδυνος υπερβολικής συγκέντρωσης της αγοραστικής δύναμης και η δημιουργία μονοπωλιακών δομών, σε βάρος του πραγματικού ανταγωνισμού και της αρχής της διαφάνειας, ιδίως σε περίπτωση που εφαρμόζονται μακροχρόνιες συμφωνίες-πλαίσιο με έναν μόνο οικονομικό φορέα,
- η μειωμένη δυνατότητα πρόσβασης των μικρομεσαίων επιχειρήσεων στις συμφωνίες πλαίσιο, δεδομένου ότι λόγω του μεγάλου οικονομικού αντικειμένου τους είναι μάλλον απίθανο οι ΜΜΕ να πληρούν τα ποιοτικά κριτήρια επιλογής ή να μπορούν να ανταγωνιστούν επί ίσοις όροις μεγάλους οικονομικούς φορείς. Εντούτοις, η πρόβλεψη διαίρεσης της συμφωνίας-πλαίσιο σε τμήματα⁸ (π.χ. κατά γένος ή γεωγραφική περιοχή), μπορεί να διευκολύνει σημαντικά τη δυνατότητα πρόσβασης των μικρομεσαίων επιχειρήσεων στις δημόσιες συμβάσεις. Επιπλέον, οι συμφωνίες-πλαίσιο μπορούν να γίνουν ελκυστικές για τις ΜΜΕ σε περίπτωση που αυτές συμμετέχουν ως υπεργολάβοι στο πλαίσιο μιας συμφωνίας-πλαίσιο, ή ως μέλη μιας κοινοπραξίας που συμμετέχει σε συμφωνία-πλαίσιο.
- Η άσκηση τυχόν αθέμιτων πρακτικών, όπως π.χ. η συμπαιγνία μεταξύ των συμμετεχόντων στη συμφωνία-πλαίσιο για τη διαμόρφωση τιμών.
- η αντιμετώπιση αναγκών κατά τρόπο ενιαίο χωρίς να λαμβάνονται υπόψη τυχόν οι ιδιομορφίες για την κάλυψη συγκεκριμένης ανάγκης.
- η δυσκολία διαχείρισης των συμφωνιών-πλαίσιο καθ'όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής τους. Ο σχεδιασμός, η ανάθεση, η υλοποίηση και η παρακολούθηση των συμφωνιών-πλαίσιο αποτελούν μια περίπλοκη διαδικασία από άποψη διαχείρισης, η οποία απαιτεί από τις αναθέτουσες αρχές αυξημένη διοικητική ικανότητα.

3. Έλεγχος Σκοπιμότητας Συμφωνίας-Πλαίσιο / Σχεδιασμός

9. Η συμφωνία-πλαίσιο μπορεί να εφαρμοστεί σε όλα τα είδη συμβάσεων (προμήθειες, υπηρεσίες, έργα). Δε σημαίνει όμως ότι είναι και η πλέον ενδεδειγμένη μέθοδος για την ανάθεση όλων των δημοσίων συμβάσεων. Για το λόγο αυτό οι αναθέτουσες αρχές πρέπει να αξιολογούν την καταλληλότητα της συμφωνίας-πλαίσιο για την αγορά των συγκεκριμένων κάθε φορά προϊόντων, έργων ή υπηρεσιών, λαμβάνοντας υπόψη τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα αυτής σε σχέση με τις συνθήκες της συγκεκριμένης αγοράς στην οποία απευθύνονται. Η συμφωνία-πλαίσιο πρέπει να επιλέγεται όταν αυτή αποτελεί τον πλέον οικονομικό και αποτελεσματικό τρόπο αγοράς αγαθών, υπηρεσιών και έργων και όταν παρέχει περισσότερα πλεονεκτήματα και οφέλη στις αναθέτουσες αρχές σε σχέση με τις κλασικές διαδικασίες ανάθεσης χωριστών συμβάσεων.
10. Η χρήση της συμφωνίας-πλαίσιο ταιριάζει κυρίως για την προμήθεια ειδών, παροχή υπηρεσιών και εκτέλεση έργων που καλύπτουν πάγιες επαναλαμβανόμενες ανάγκες, η ακριβής ποσότητα των οποίων δεν είναι εκ των προτέρων γνωστή και τα οποία δεν αναμένεται να μεταβληθούν ουσιαδώς κατά τα τεχνικά τους χαρακτηριστικά στα έτη που θα καλύπτει η συμφωνία-πλαίσιο, ή για περιπτώσεις που το κόστος προμήθειας των ειδών επικαιροποιείται κατά τακτά χρονικά διαστήματα και διαμορφώνεται με βάση τον ανταγωνισμό. (Από το διεθνή πρακτική προκύπτει ότι συμφωνίες-πλαίσιο χρησιμοποιούνται π.χ. για προϊόντα και υπηρεσίες πληροφορικής, προϊόντα τηλεπικοινωνίας, εξοπλισμό και έπιπλα γραφείου, υπηρεσίες ταξιδίων, προμήθεια καυσίμων, υπηρεσίες καθαριότητας κ.α.).
11. Ο σχεδιασμός και η προετοιμασία της συμφωνίας-πλαίσιο αποτελεί ίσως το σημαντικότερο στάδιο της διαδικασίας, που μπορεί να εξασφαλίσει την επιτυχή και αποτελεσματική υλοποίησή της. Προς το σκοπό αυτό, οι αναθέτουσες αρχές, πριν αποφασίσουν να προκηρύξουν μια συμφωνία-πλαίσιο, πρέπει

⁸ Βλ. συγκεκριμένα στο άρθρο 46 της νέας Οδηγίας 2014/24/ΕΕ. Επί του θέματος, στην υπ'αριθ. 78 αιτιολογική σκέψη του Προοιμίου της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ αναφέρεται ότι "Η υποδιαίρεση θα μπορούσε να γίνεται είτε σε ποσοτική βάση, ώστε το μέγεθος των επιμέρους συμβάσεων να αντιστοιχεί καλύτερα στις δυνατότητες των ΜΜΕ, είτε σε ποιοτική βάση, αναλόγως του είδους και των διαθέσιμων εξειδικεύσεων, ώστε να προσαρμόζεται καλύτερα το περιεχόμενο των επιμέρους συμβάσεων στους εξειδικευμένους τομείς των ΜΜΕ ή σύμφωνα με τις διαδοχικές φάσεις των σχεδίων.

να προβούν στη στρατηγική ανάλυση και στο σχεδιασμό της κατάλληλης διαδικασίας προκειμένου να διαμορφώσουν το πλέον αποτελεσματικό πλαίσιο για την κάλυψη των αναγκών τους. Βασικά στοιχεία αυτής της διαδικασίας είναι ο προσδιορισμός και η αναγνώριση των πραγματικών αναγκών τους και η πλήρης γνώση των πραγματικών συνθηκών της αγοράς, που μπορεί να επιτευχθεί μέσω του διαλόγου και της διαβούλευσης με τους εν δυνάμει οικονομικούς φορείς και τυχόν άλλους παράγοντες της αγοράς⁹.

12. Με την ολοκλήρωση της διαδικασίας αυτής, οι αναθέτουσες αρχές αποκτούν κατ'αρχήν μια πρώτη γνώση
- της αγοράς στην οποία απευθύνονται,
 - του μεγέθους και των ιδιομορφιών της,
 - των προθέσεων των ενδιαφερόμενων φορέων,
 - τυχόν ειδικότερων χαρακτηριστικών των συγκεκριμένων υπό ανάθεση ειδών,
 - των βασικών ποσοτήτων και κατηγοριών των ειδών που προτίθενται να αναθέσουν,
 - μια πρώτη ένδειξη του κόστους της προγραμματιζόμενης σύμβασης,
 - διάφορα άλλα στοιχεία που μπορεί να επηρεάσουν τη διαμόρφωση των τεχνικών προδιαγραφών.
13. Όλα τα παραπάνω στοιχεία βοηθούν τις αναθέτουσες αρχές να προβούν στον έγκαιρο σχεδιασμό και στην διαμόρφωση της κατάλληλης μεθόδου για την προκήρυξη του συγκεκριμένου αντικειμένου της σύμβασης, είτε μέσω της προκήρυξης διακριτών συμβάσεων, είτε μέσω της χρήσης συμφωνιών-πλαίσιο προσδιορίζοντας ταυτόχρονα και το κατάλληλο είδος συμφωνίας-πλαίσιο που θα εφαρμοσθεί. Η προαναφερόμενη διαδικασία ανάλυσης της αγοράς αποκτά ακόμη μεγαλύτερη βαρύτητα στην περίπτωση των συμφωνιών-πλαίσιο που προκηρύσσονται από Κεντρικές Αρχές Προμηθειών.
14. Κατά το κρίσιμο επομένως στάδιο του σχεδιασμού της συμφωνίας-πλαίσιο η αναθέτουσα αρχή έχει τη δυνατότητα, βάσει των πληροφοριών που έχει συγκεντρώσει, αποτιμώντας και τα αποτελέσματα των προγενέστερων σχετικών συμβάσεων, να διαμορφώσει με ασφάλεια τους όρους της συμφωνίας πλαίσιο (π.χ. προσδιορισμός αριθμού συμμετεχόντων φορέων, εκτίμηση αξίας της συμφωνίας-πλαίσιο, επιλογή κατάλληλης διαγωνιστικής διαδικασίας και είδους συμφωνίας-πλαίσιο, διαίρεση σε τμήματα, διαμόρφωση τεχνικών προδιαγραφών και κριτηρίων ανάθεσης).

III. ΣΥΝΑΨΗ ΣΥΜΦΩΝΙΑΣ-ΠΛΑΙΣΙΟ

15. Οι συμφωνίες-πλαίσιο ολοκληρώνονται σε δύο φάσεις: κατά την πρώτη φάση συνάπτεται η **συμφωνία-πλαίσιο**, η οποία όπως αναφέρθηκε δεν περιλαμβάνει εκ του νόμου καμία συμβατική δέσμευση, αλλά προδιαγράφει κατά κανόνα τους όρους και τις προϋποθέσεις της τελικής σύμβασης που θα ισχύσει όταν αγοραστούν τα προϊόντα, οι υπηρεσίες και τα έργα, καθώς και τις τιμές ή ένα μηχανισμό καθορισμού της τιμής¹⁰ για τις υπηρεσίες που τελικά θα παρασχεθούν. Η δεύτερη φάση είναι η ανάθεση των **συμβάσεων που βασίζονται σε μια συμφωνία-πλαίσιο**, των εκτελεστικών συμβάσεων ("call-off"), με τις οποίες και δημιουργείται τελικά η συμβατική δέσμευση για την αγορά προϊόντων ή υπηρεσιών συγκεκριμένης ποσότητας, όγκου ή αξίας. Ο τρόπος με τον οποίο συνάπτονται οι συμβάσεις που βασίζονται σε μια συμφωνία-πλαίσιο, εξαρτάται από το εάν η συμφωνία-πλαίσιο συνήφθη μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και από το εάν καθορίζονται όλοι οι όροι

⁹ Τέτοιου είδους επικοινωνία πρέπει να γίνεται υπό συνθήκες πλήρους διαφάνειας και σύμφωνα με τους κανόνες των δημοσίων συμβάσεων. Για παράδειγμα, μια ανοικτή συζήτηση που οργανώνεται από το Επιμελητήριο, ή η αποστολή ερωτηματολογίων σε φορείς της αγοράς που αφορούν ειδικότερα θέματα για την κάλυψη των μελλοντικών αναγκών των αναθετουσών αρχών. Σκοπός της επικοινωνίας αυτής είναι να διακριβωθούν οι ιδιομορφίες της συγκεκριμένης αγοράς, να ερευνηθεί τυχόν ενδιαφέρον των οικονομικών φορέων να μετέχουν σε συμφωνίες-πλαίσιο, να υποβληθούν προτάσεις από την πλευρά της αγοράς που θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε αποδοτικότερες δημόσιες συμβάσεις.

¹⁰ Παρά το γεγονός ότι κατά την ερμηνευτική ανακοίνωση της Επιτροπής (σημ. 2.2.) η Οδηγία δεν απαιτεί να ορίζεται η τιμή στην ίδια τη συμφωνία πλαίσιο, θα πρέπει, όπου είναι δυνατόν, η συμφωνία-πλαίσιο να περιλαμβάνει είτε συγκεκριμένες τιμές ή έναν μηχανισμό καθορισμού τιμών. Τέτοιος μηχανισμός καθορισμού τιμής θα μπορούσαν να είναι οποιοσδήποτε επιτρέπει τον προσδιορισμό της τιμής για την ανάθεση συγκεκριμένης εκτελεστικής σύμβασης κατά αντικειμενικό τρόπο, όπως π.χ. ποσοστό έκπτωσης επί τιμών λιανικής, αναφορά σε κατάλληλους δείκτες πληθωρισμού, ένα σύστημα που επιτρέπει τακτικές αναθεωρήσεις τιμών.

στη συμφωνία-πλαίσιο ή όχι. Τα ειδικότερα χαρακτηριστικά και η διαδικασία ολοκλήρωσης σύναψης των συμφωνιών-πλαίσιο ρυθμίζονται στο άρθρο 26 του πδ 60/2007 (αντίστοιχο άρθρο 32 της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ και άρθρο 33 της νέας οδηγίας 2014/24/ΕΕ).

1. Τα Μέρη στη Συμφωνία-Πλαίσιο

16. Σύμφωνα με τον ορισμό του άρθρου 2 περ. 5) του πδ 60/2007 *“Η “συμφωνία-πλαίσιο” είναι μια συμφωνία που συνάπτεται μεταξύ μιας ή περισσότερων αναθετουσών αρχών και ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων.*
17. Από την πλευρά των **αναθετουσών αρχών**, μια συμφωνία-πλαίσιο μπορεί να συναφθεί
- είτε από μια αναθέτουσα αρχή για την κάλυψη των δικών της αναγκών (π.χ. ένα Υπουργείο συνάπτει συμφωνία-πλαίσιο με τρεις προμηθευτές για την προμήθεια γραφικής ύλης των υπηρεσιών του),
 - είτε από περισσότερες αναθέτουσες αρχές ή μια αναθέτουσα αρχή που λειτουργεί εκ μέρους περισσότερων αναθετουσών αρχών (π.χ. τέσσερις όμοροι δήμοι συνάπτουν συμφωνία-πλαίσιο με έναν ανάδοχο για την εκτέλεση έργων συντήρησης οδοποιίας),
 - είτε από μια κεντρική αρχή προμηθειών, η οποία λειτουργεί εκ μέρους άλλων αναθετουσών αρχών (μια Κεντρική Αρχή Προμηθειών (π.χ. ΕΠΥ), συνάπτει συμφωνία-πλαίσιο για 10 νοσοκομεία, με 3 προμηθευτές για την προμήθεια ιατροφαρμακευτικού υλικού σε τμήματα).
18. Από την πλευρά των **οικονομικών φορέων**, μια συμφωνία-πλαίσιο μπορεί να συνάπτεται με **έναν μόνο** από αυτούς που υπέβαλαν προσφορά, ή με **περισσότερους** (π.χ. σε περίπτωση σύναψης συμφωνιών-πλαίσιο από κεντρικές αρχές προμηθειών για συμβάσεις μεγάλων ποσοτήτων που χωρίζονται σε τμήματα, ο συνολικός αριθμός των οικονομικών φορέων που μπορεί να συμμετέχει σε τέτοιες συμφωνίες-πλαίσιο μπορεί να ξεπερνά τους πενήντα).
19. Στην περίπτωση που συνάπτονται συμφωνίες-πλαίσιο με περισσότερους οικονομικούς φορείς, η παράγραφος 4 του άρθρου 26 του π.δ. 60/2007 προβλέπεται ότι *“όταν συνάπτεται μια συμφωνία-πλαίσιο με περισσότερους οικονομικούς φορείς, αυτοί πρέπει να είναι τουλάχιστον 3, εφόσον υπάρχει επαρκής αριθμός οικονομικών φορέων που πληρούν τα κριτήρια επιλογής ή/και αποδεκτές προσφορές που ανταποκρίνονται στα κριτήρια ανάθεσης”*. Ο αριθμητικός περιορισμός της συμμετοχής κατ’ ελάχιστον 3 οικονομικών φορέων, παρά το γεγονός ότι αποσκοπεί στην ανάπτυξη συνθηκών πραγματικού ανταγωνισμού, μπορεί να δημιουργήσει σοβαρά ερμηνευτικά προβλήματα στις αναθέτουσες αρχές (π.χ. τι γίνεται εάν υπάρχουν 2 μόνο αποδεκτές προσφορές, ή εάν μετά τη σύναψη αποχωρεί ένας εκ των συμμετεχόντων οικονομικών φορέων¹¹). Επισημαίνεται πάντως, προς άρση οποιασδήποτε νομικής ασάφειας, ότι στο σχετικό άρθρο της νέας Οδηγίας 2014/24/ΕΕ ο αριθμητικός περιορισμός ως προς τον ελάχιστο αριθμό των συμμετεχόντων στη συμφωνία-πλαίσιο έχει απαλειφθεί.
20. Σε κάθε περίπτωση, η αναθέτουσα αρχή πρέπει κατά το στάδιο προετοιμασίας και σχεδιασμού να εκτιμήσει προσεκτικά την αγορά, τις απαιτήσεις της και τις δυνατότητές της, προκειμένου να αποφασίσει τον κατάλληλο αριθμό οικονομικών φορέων που θα γίνουν δεκτοί στη συμφωνία-πλαίσιο¹², ο οποίος και θα πρέπει να προσδιορίζεται σαφώς στο κείμενο της προκήρυξης της συμφωνίας-πλαίσιο.
21. Σύμφωνα με το άρθρο 26 παρ. 2 του π.δ. 60/2007 (άρθρο 32 (2) της οδηγίας 2004/18/ΕΚ και άρθρο 33 (2) της οδηγίας 2014/24/ΕΕ) *«Οι συμβάσεις που βασίζονται σε συμφωνία-πλαίσιο συνάπτονται*

¹¹ Για παράδειγμα έχει παρατηρηθεί σε διακηρύξεις ότι επί του θέματος περιλαμβάνεται ο εξής όρος: *“σε περίπτωση που για οποιαδήποτε ομάδα προϊόντων υπάρχουν λιγότερες των τριών προσφορών που διέρχονται επιτυχώς όλα τα στάδια αξιολόγησης, η συμφωνία-πλαίσιο θα συναφθεί μόνο με τον προμηθευτή που υπέβαλε τη χαμηλότερη οικονομική προσφορά”*.

¹² Αναφορικά με τον προσδιορισμό του αριθμού των οικονομικών φορέων που συμμετέχουν στην συμφωνία-πλαίσιο θα πρέπει να ληφθούν υπόψη τα εξής: ο ορισμός μεγάλου αριθμού συμμετεχόντων μπορεί να λειτουργήσει αποτρεπτικά για τους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς, καθώς είναι πολύ πιθανό το μερίδιο της δραστηριότητας που τελικά θα τους ανατεθεί να είναι πολύ μικρό. Επιπλέον, ο ορισμός μεγάλου αριθμού οικονομικών φορέων μπορεί να δημιουργήσει σοβαρά προβλήματα στην αναθέτουσα αρχή, ιδίως κατά το στάδιο των μίνι-διαγωνισμών, διότι θα είναι εξαιρετικά δύσκολη η διαχείρισή τους.

σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στις παρ. 3 και 4. Οι διαδικασίες αυτές εφαρμόζονται μόνο μεταξύ των αναθετουσών αρχών και των οικονομικών φορέων που ήταν εξ αρχής συμβαλλόμενα μέρη της συμφωνίας-πλαίσιο». Από το γράμμα της διάταξης συνάγεται ότι οι αναθέτουσες αρχές και οι οικονομικοί φορείς που είναι συμβαλλόμενα μέρη σε μία συμφωνία-πλαίσιο παραμένουν **ίδιοι** καθ'όλη τη διάρκεια αυτής. Κανένα νέο μέρος δεν μπορεί να συμμετέχει στη συμφωνία-πλαίσιο μετά τη σύναψή της. Όπως ορίζει και η ερμηνευτική ανακοίνωση της Επιτροπής, «οι συμφωνίες-πλαίσιο αποτελούν ένα **κλειστό σύστημα**, στο οποίο κανείς άλλος εκτός των αρχικώς συμβαλλομένων, δεν μπορεί να συμμετέχει, είτε ως αναθέτουσα αρχή είτε ως οικονομικός φορέας»¹³.

22. Με αφορμή την παραπάνω διαπίστωση, στην Ερμηνευτική Ανακοίνωση της Επιτροπής επισημαίνεται ότι σε περίπτωση που συμφωνίες-πλαίσιο μπορούν να χρησιμοποιηθούν από περισσότερες αναθέτουσες αρχές, αυτές θα πρέπει να αναφέρονται ρητά¹⁴ στο κείμενο της διακήρυξης, είτε με ονομαστική αναφορά τους, είτε με παραπομπή σε άλλα έγγραφα (π.χ. τις τεχνικές προδιαγραφές ή σε ειδικό παράρτημα), έτσι ώστε να **αναγνωρίζονται εύκολα και με τρόπο αναμφισβήτητο** οι αναθέτουσες αρχές που καλύπτονται και δικαιούνται να κάνουν χρήση της συμφωνίας-πλαίσιο. Το ζήτημα του προσδιορισμού των αναθετουσών αρχών που καλύπτονται από τις συμφωνίες-πλαίσιο και ο αποκλεισμός εισόδου νέων μερών μετά τη σύναψή τους επισημαίνεται και στο κείμενο της νέας οδηγίας¹⁵.

2. Διαδικασία Σύναψης Συμφωνίας-Πλαίσιο

23. Σύμφωνα με το άρθρο άρθ. 8 παρ. 9 του π.δ. 60/2007 για τον **υπολογισμό της εκτιμώμενης αξίας** της συμφωνίας-πλαίσιο, θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η μέγιστη αξία, υπολογιζόμενη χωρίς ΦΠΑ, του συνόλου των συμβάσεων που προβλέπονται για τη συνολική διάρκεια της συμφωνίας-πλαίσιο. Εάν πρόκειται για μια συμφωνία-πλαίσιο με μία αναθέτουσα αρχή ο υπολογισμός αυτός είναι σχετικά εύκολος. Αν όμως πρόκειται για συμφωνία-πλαίσιο που συνάπτεται από μια Κεντρική Αναθέτουσα Αρχή ή περισσότερες αναθέτουσες αρχές, ο υπολογισμός αυτός μπορεί να γίνει εξαιρετικά δύσκολος, καθώς θα πρέπει να συγκεντρωθούν όλες οι απαιτήσεις, γεγονόσ που μπορεί να δημιουργήσεις αμφιβολίες ως προς την ακρίβεια της εκτιμώμενης αξίας. Παρά τις πιθανές ανακρίβειες, η **εκτιμώμενη αξία των συμβάσεων** που θα ανατεθούν από μια συμφωνία πλαίσιο θα πρέπει να είναι γνωστή στους οικονομικούς φορείς προκειμένου αυτοί να αξιολογήσουν εάν θα συμμετέχουν ή όχι στη διαδικασίας.
24. Στην περίπτωση που μια αναθέτουσα αρχή αποφασίσει να συνάψει μια συμφωνία-πλαίσιο και εφόσον η εκτιμώμενη αξία για ολόκληρη τη διάρκεια της συμφωνίας-πλαίσιο υπερβαίνει τα κοινοτικά όρια, τότε η σχετική προκήρυξη του διαγωνισμού για τη σύναψη συμφωνίας-πλαίσιο, και μόνον αυτή, θα πρέπει να δημοσιευθεί στην Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ.
25. Η προκήρυξη της συμφωνίας-πλαίσιο που θα δημοσιευθεί θα πρέπει να περιλαμβάνει τα ακόλουθα:
- Να διευκρινίζει ότι **πρόκειται για συμφωνία-πλαίσιο**.
 - Να περιλαμβάνει συγκεκριμένα τις **Αναθέτουσες Αρχές** οι οποίες έχουν δικαίωμα, βάσει των όρων

¹³ Με το ζήτημα αυτό ασχολήθηκε και μία εκ των ελάχιστων αποφάσεων των ελληνικών δικαστηρίων (ΣτΕ ΕΑ 305/2012), χωρίς ωστόσο να εισέλθει στην ουσία της συγκεκριμένης 'παράβασης'. Συγκεκριμένα, κατά την σύναψη εκτελεστικών συμβάσεων της συμφωνίας-πλαίσιο που είχε συνάψει η ΕΠΥ με 4 οικονομικούς φορείς για την προμήθεια ενδοστεφανιαίων προθέσεων (stents), διευρύνθηκε κατά 3 ο αριθμός των νοσοκομείων που αναφέρονταν ως «Αγοραστές» στο παράρτημα της Διακήρυξης. Το Δικαστήριο έκρινε ότι ο λόγος αυτός δεν περιλαμβάνεται στους περιοριστικά αναφερόμενους λόγους του ν. 3886/2010 που μπορούν να επιφέρουν ακυρότητα συναφθείσας σύμβασης και.

¹⁴ Σύμφωνα με το παράδειγμα που δίδεται στην Ερμηνευτική Ανακοίνωση, στην περίπτωση μιας συμφωνίας πλαίσιο που συνάπτεται από Κεντρική Αναθέτουσα Αρχή, δεν αρκεί να αναφέρεται ότι η συμφωνία μπορεί να χρησιμοποιηθεί από τις αναθέτουσες αρχές του Κράτους, διότι μπορεί να προκύπτει θέμα ως προς την αναγνώριση των φορέων που είναι μέλη στη συμφωνία-πλαίσιο, λόγω των δυσκολιών ερμηνείας του όρου αναθέτουσα αρχή. Αντιθέτως, μια περιγραφή του τύπου, «όλοι οι δήμοι της ΧΧ περιφέρειας» καθιστά δυνατή την αναγνώριση των φορέων που είναι μέρη στη συμφωνία-πλαίσιο.

¹⁵ Βλ. σχετικά αιτιολογική σκέψη 60 του Προοιμίου της Οδηγίας, όπου σημειώνεται ότι «στις περιπτώσεις που μια κεντρική αρχή προμηθειών χρησιμοποιεί ένα συνολικό μητρώο αναθετουσών αρχών ή κατηγοριών τους, όπως οι τοπικές αρχές δεδομένης γεωγραφικής περιοχής, οι οποίες μπορούν να προσφεύγουν στις συμφωνίες-πλαίσιο που συνάπτει, η κεντρική αυτή αρχή προμηθειών θα πρέπει να ενεργεί κατά τρόπον ώστε να έχει τη δυνατότητα να επαληθεύει όχι μόνο την ταυτότητα της συγκεκριμένης αναθέτουσας αρχής αλλά και την ημερομηνία κατά την οποία αποκτά το δικαίωμα χρήσης της συμφωνίας-πλαίσιο που έχει συνάψει η κεντρική αρχή αγορών, δεδομένου ότι η ημερομηνία αυτή καθορίζει ποιες συμφωνίες-πλαίσιο μπορεί να χρησιμοποιεί η συγκεκριμένη αναθέτουσα αρχή».

της συμφωνίας-πλαίσιο να συνάψουν επιμέρους συμβάσεις.

- Να αναφέρει εάν πρόκειται να συναφθεί συμφωνία-πλαίσιο **με έναν ή περισσότερους οικονομικούς φορείς** και να ορίζει τον αριθμό των φορέων που πρόκειται να γίνουν δεκτοί.
- Να αναφέρει τη **διάρκεια** της συμφωνίας-πλαίσιο (με διευκρίνιση ενδεχομένως των λόγων που δικαιολογούν διάρκεια ανώτερη των 4 ετών).
- Να αναφέρει **εκτίμηση της συνολικής αξίας** των συμβάσεων που πρόκειται να ανατεθούν στη βάση της συμφωνίας-πλαίσιο και, στο μέτρο του δυνατού, την αξία και τη συχνότητα των συμβάσεων που θα ανατεθούν.
- Να αναφέρει τη **διαδικασία** που θα ακολουθηθεί (ανοικτή, κλειστή, με διαπραγμάτευση).
- Να αναφέρονται τα κριτήρια ανάθεσης της συμφωνίας-πλαίσιο και των εκτελεστικών συμβάσεων.

26. Επισημαίνεται ότι στη συμφωνία-πλαίσιο απαιτείται **μία μόνον δημοσίευση στην ΕΕΕΕ**, η οποία καλύπτει τόσο τη σύναψη της συμφωνίας-πλαίσιο όσο και τη μεταγενέστερη ανάθεση των εκτελεστικών αυτής συμβάσεων. Από τη στιγμή που συνάπτεται μια συμφωνία-πλαίσιο, δεν απαιτείται δημοσίευση και για την ανάθεση των συμβάσεων που βασίζονται στη συμφωνία-πλαίσιο.

27. Η **διαδικασία ανάθεσης** μιας συμφωνίας-πλαίσιο δεν διαφέρει ουσιωδώς από τις κλασσικές διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων.

28. Για τη σύναψη των συμφωνιών-πλαίσιο, οι αναθέτουσες αρχές ακολουθούν τους διαδικαστικούς κανόνες που εφαρμόζονται στις δημόσιες συμβάσεις. Οι αναθέτουσες αρχές είναι ελεύθερες να επιλέξουν την ανοικτή ή την κλειστή διαδικασία για την επιλογή των οικονομικών φορέων που θα συμμετέχουν στη συμφωνία-πλαίσιο, ή εφόσον πληρούνται οι νόμιμες προϋποθέσεις, και τη διαδικασία με διαπραγμάτευση ή του ανταγωνιστικού διαλόγου. Θα πρέπει επίσης να εφαρμόσουν και τους κανόνες για τις τεχνικές προδιαγραφές, τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής και τα κριτήρια ανάθεσης.

29. Το **περιεχόμενο μιας συμφωνίας-πλαίσιο** περιλαμβάνει λεπτομέρειες ως προς τα μέρη, τη διάρκεια, το αντικείμενο, τον τρόπο με τον οποίο θα ανατεθούν οι εκτελεστικές συμβάσεις, τους συμβατικούς όρους που θα εφαρμοσθούν στις εκτελεστικές συμβάσεις, συμπεριλαμβανομένων των κριτηρίων ανάθεσης αυτών, τυχόν άλλες ρυθμίσεις για τη διενέργεια των μίνι-διαγωνισμών, το μηχανισμό καθορισμού τιμών.

30. Σημειώνεται ότι θα πρέπει να γίνει απολύτως αντιληπτό ότι οι συμφωνίες-πλαίσιο δεν αποτελούν απλώς μια λίστα επιλεγμένων οικονομικών φορέων που πληρούν τα κριτήρια για την παροχή προμηθειών, υπηρεσιών ή έργων. Είναι κάτι περισσότερο. Για τη σύναψη μιας συμφωνίας-πλαίσιο, ο οικονομικός φορέας που επελέγη υπέβαλε μια προσφορά, η οποία και αξιολογήθηκε από την αναθέτουσα αρχή. Αυτή ακριβώς η προσφορά θα αποτελέσει και τη βάση για την ανάθεση των μελλοντικών συμβάσεων που βασίζονται στη συμφωνία-πλαίσιο.

31. Τέλος, διευκρινίζεται ότι:

α) σύμφωνα με το άρθρο 29 παρ. 4 του π.δ. 60/2007 οι αναθέτουσες αρχές που έχουν συνάψει συμφωνία-πλαίσιο θα πρέπει να δημοσιεύσουν τα αποτελέσματα της διαδικασίας σύναψης το αργότερο 48 ημέρες μετά τη σύναψη της συμφωνίας-πλαίσιο. Αντίστοιχη υποχρέωση δεν υπάρχει για την ανάθεση των εκτελεστικών συμβάσεων καθώς κατά ρητή πρόβλεψη οι αναθέτουσες αρχές απαλλάσσονται από την αποστολή προκήρυξης με τα αποτελέσματα της σύναψης κάθε σύμβασης που βασίζεται στη συμφωνία-πλαίσιο.

β) Οι διαφορές που προκύπτουν από τις διαδικασίες ανάθεσης συμφωνιών-πλαίσιο, εφόσον εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του π.δ. 60/2006, διέπονται από τις διατάξεις του ν. 3886/2010, που ενσωματώνει στην ελληνική έννομη τάξη τη δικονομική Οδηγία. Ως εκ τούτου, εκτός από τα προβλεπόμενα εκεί ένδικα βοηθήματα, θα πρέπει να σημειωθεί ότι πριν από τη σύναψη της συμφωνίας-πλαίσιο θα πρέπει να τηρηθεί και η 10ήμερη ανασταλτική προθεσμία της παρ. 2 του άρθρου 5 του ανωτέρω νόμου.

3. Διάρκεια Συμφωνίας-Πλαίσιο

32. Σύμφωνα με το αρθ. 26 παρ. 2 εδ.δ' του π.δ. 60/2007 (αλλά και άρθρο 22 Α παρ. 2 του π.δ. 118/2007) «η διάρκεια μιας συμφωνίας-πλαίσιο δεν μπορεί να υπερβαίνει τα τέσσερα έτη, εκτός εξαιρετικών περιπτώσεων που δικαιολογούνται δεόντως, ιδίως από το αντικείμενο της συμφωνίας-πλαίσιο». Θέτοντας ανώτατο όριο διάρκειας της συμφωνίας-πλαίσιο, η διάταξη επιχειρεί να διασφαλίσει το περιοδικό άνοιγμα των αγορών στον ανταγωνισμό.
33. Η διάρκεια της συμφωνίας-πλαίσιο είναι ένα από τα βασικά στοιχεία που θα πρέπει να ληφθούν υπόψη κατά τον έλεγχο σκοπιμότητας επιλογής της τεχνικής αυτής. Ο προσδιορισμός της διάρκειας μιας συμφωνίας-πλαίσιο απαιτεί καλή γνώση της φύσης και των ιδιοτήτων της συγκεκριμένης αγοράς στην οποία απευθύνεται η αναθέτουσα αρχή. Θα πρέπει επομένως να επιτυγχάνεται **ισορροπία** μεταξύ των **ωφελιών μακροχρόνιων συμφωνιών** (όπως μειωμένο κόστος ανάθεσης, και ταχύτητα διαδικασιών) και του κινδύνου **πιθανού περιορισμού του ανταγωνισμού ή κλεισίματος της αγοράς** για κάποια χρονική περίοδο. Για παράδειγμα, θα ήταν προτιμότερο να συναφθεί μια συμφωνία-πλαίσιο σύντομης διάρκειας (π.χ. 2 ετών) για την προμήθεια κάποιων τεχνολογικών προϊόντων, τα οποία υπόκειται σε συχνές αλλαγές και εισέρχονται νέοι φορείς στη σχετική αγορά.
34. Ως προς τον προσδιορισμό της διάρκειας θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη και η επόμενη διάταξη του άρθρου 26 του π.δ. 60/2007, η οποία εφαρμόζεται γενικά στις συμφωνίες-πλαίσιο, σύμφωνα με την οποία, «οι αναθέτουσες αρχές δεν μπορούν να προσφεύγουν στις συμφωνίες-πλαίσιο καταχρηστικά ή κατά τρόπο που να εμποδίζει, να περιορίζει ή να νοθεύει τον ανταγωνισμό». Λαμβάνοντας λοιπόν υπόψη το ειδικότερο αντικείμενο της συμφωνίας-πλαίσιο, την συνολική αξία της και τις συνθήκες της αγοράς, θα πρέπει να ελέγχεται η πιθανότητα πρόκλησης «κλεισίματος» της αγοράς ή ενδεχομένως δημιουργίας μονοπωλίων με μακροχρόνιες συμφωνίες-πλαίσιο.
35. Παράλληλα όμως, προβλέπεται και η δυνατότητα **υπέρβασης της 4ετούς διάρκειας** της συμφωνίας-πλαίσιο σε **εξαιρετικές περιπτώσεις** που δικαιολογούνται δεόντως, ιδίως από το αντικείμενο της συμφωνίας-πλαίσιο. Τυχόν συμφωνίες-πλαίσιο με διάρκεια μεγαλύτερη των 4 ετών είναι πολύ πιθανόν να περιορίσουν τον ανταγωνισμό. Για το λόγο αυτό, εάν οι αναθέτουσες αρχές αποφασίσουν να προσδώσουν στη συμφωνία πλαίσιο διάρκεια μεγαλύτερη των 4 ετών, θα πρέπει να αιτιολογείται δεόντως η εξαιρετική περίπτωση, με κριτήριο κυρίως το αντικείμενο της συμφωνίας-πλαίσιο που δικαιολογεί τη μεγαλύτερη διάρκεια, η δε ειδική αυτή αιτιολογία θα πρέπει να αναφέρεται στην προκήρυξη. Σύμφωνα με την Ερμηνευτική Ανακοίνωση της Επιτροπής, τέτοιες εξαιρετικές περιπτώσεις που δικαιολογούν την υπέρβαση της 4ετούς διάρκειας, μπορούν να προκύψουν, για παράδειγμα, όταν χρειάζεται οι οικονομικοί φορείς να διαθέτουν εξοπλισμό με περίοδο απόσβεσης μεγαλύτερη των τεσσάρων ετών, ο οποίος θα πρέπει να είναι διαθέσιμος ανά πάσα στιγμή καθ'όλη τη διάρκεια της συμφωνίας-πλαίσιο ή όταν η εκτέλεση της συμφωνίας-πλαίσιο απαιτεί μεγάλες επενδύσεις ο χρόνος απόσβεσης των οποίων θα επέλθει μετά την τετραετία. Σε κάθε περίπτωση οι αναθέτουσες αρχές θα πρέπει να είναι πολύ προσεκτικές ότι αποφασίζουν να προσδώσουν στη συμφωνία-πλαίσιο μεγαλύτερη διάρκεια.
36. Το ζήτημα της **διάρκειας των συμβάσεων που θα συναφθούν στη βάση της συμφωνίας πλαίσιο**, δεν ρυθμίζεται ειδικά στο άρθρο 26 του π.δ. 60/2007 ούτε στην Οδηγία 2004/18/ΕΚ. Σύμφωνα με την ερμηνευτική ανακοίνωση της Επιτροπής η μέγιστη διάρκεια των 4 ετών ισχύει και για τις εκτελεστικές συμβάσεις που θα συναφθούν βάσει της συμφωνίας-πλαίσιο. Η Επιτροπή διευκρίνισε ότι ενώ οι συμβάσεις που βασίζονται στη συμφωνία-πλαίσιο πρέπει να ανατεθούν πριν από την εκπνοή της προθεσμίας της ίδιας της συμφωνίας-πλαίσιο, η διάρκεια των επιμέρους συμβάσεων δεν απαιτείται να συμπίπτει με τη διάρκεια της συμφωνίας πλαίσιο, αλλά μπορεί κατά περίπτωση να είναι μικρότερη ή μεγαλύτερη¹⁶. Κατά τον ίδιο τρόπο αντιμετωπίζεται η διάρκεια των εκτελεστικών συμβάσεων και στη

¹⁶ Η συμφωνία-πλαίσιο φυσικά μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως το τέλος της διάρκειάς της, ακόμη και αν η υλοποίηση της εκτελεστικής της σύμβασης θα λάβει χώρα μετά τη λήξη της συμφωνίας-πλαίσιο. Για παράδειγμα, όπως αναφέρεται στην ερμηνευτική ανακοίνωση της Επιτροπής, σε τριετή συμφωνία-πλαίσιο σχετικά με την προμήθεια φωτοτυπικού χαρτιού, είναι δυνατόν να διενεργηθεί μίνι διαγωνισμός για την ανάθεση της σύμβασης 2 βδομάδες πριν τη λήξη της συμφωνίας πλαίσιο, ακόμη και αν το χαρτί θα παραδοθεί 2 εβδομάδες μετά τη λήξη της συμφωνίας-πλαίσιο.

νέα Οδηγία.

37. Σε κάθε περίπτωση πάντως θα πρέπει να εξετάζεται το ενδεχόμενο κατάχρησης της δυνατότητας σύναψης μιας εκτελεστικής σύμβασης με διάρκεια που εκφεύγει κατά πολύ από τη ημερομηνία λήξης της συμφωνίας-πλαίσιο, καθώς κάτι τέτοιο θα μπορούσε να θεωρηθεί ως περιορισμός της αγοράς ή και νόθευση του ανταγωνισμού. Για τον καθορισμό της διάρκειας των εκτελεστικών συμβάσεων θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη παράγοντες όπως η ιδιομορφία του αντικειμένου της σύμβασης, τα συνδεδεμένα με τη σχέση ποιότητα/τιμής αποτελέσματα, ο χρόνος που απαιτείται για την εκτέλεση της σύμβασης.

[Παράδειγμα εκτελεστικής σύμβασης με διάρκεια πέραν της 4ετίας: όταν περιλαμβάνεται στη σύμβαση η συντήρηση εξοπλισμού με προσδόκιμο ωφέλιμης διάρκειας ζωής μεγαλύτερο των 4 ετών ή όπου απαιτείται ευρείας έκτασης εκπαίδευση του προσωπικού για την εκτέλεση της σύμβασης].

IV. ΑΝΑΘΕΣΗ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΠΟΥ ΒΑΣΙΖΟΝΤΑΙ ΣΤΗ ΣΥΜΦΩΝΙΑ ΠΛΑΙΣΙΟ («ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ» / “CALL-OFF”)

38. Όπως ήδη διαπιστώθηκε από τα προαναφερόμενα, η διαδικασία ανάθεσης μιας συμφωνίας-πλαίσιο δεν διαφοροποιείται ουσιωδώς από τις κλασσικές διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων. Στο σημείο που διαφοροποιούνται οι συμφωνίες-πλαίσιο είναι ο τρόπος ανάθεσης των συμβάσεων που βασίζονται σε αυτές. Οι διαδικασίες ανάθεσης των εκτελεστικών συμβάσεων ρυθμίζεται ειδικά στις παραγράφους 3 και 4 του άρθρου 26 του π.δ. 60/2007, όπου και διακρίνονται και τα διάφορα είδη συμφωνιών-πλαίσιο ανάλογα με τον τρόπο που ανατίθενται οι εκτελεστικές τους συμβάσεις.

39. Για την ανάθεση των συμβάσεων μιας συμφωνίας-πλαίσιο οι αναθέτουσες αρχές **δεν χρειάζεται να προβούν εκ νέου σε μια νέα διαγωνιστική διαδικασία**. Παρόλα αυτά και σε αυτό το στάδιο, θα πρέπει να τηρούνται οι γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου κυρίως όσον αφορά την ίση μεταχείριση των οικονομικών φορέων. Σημειώνεται ότι οι βασικοί όροι τόσο της σύναψης της συμφωνίας-πλαίσιο, όσο και της ανάθεσης των εκτελεστικών συμβάσεων θα πρέπει ήδη να προσδιορίζονται στην διακήρυξη της συμφωνίας-πλαίσιο ή στα συνοδευτικά αυτής έγγραφα. Παρά τη σχετική **ευελιξία** που παρέχεται στις αναθέτουσες αρχές κατά την ανάθεση των συμβάσεων της συμφωνίας-πλαίσιο, στο τρίτο εδάφιο της παραγράφου 2 του άρθρου 26 του πδ 60/2007 προβλέπεται ότι «Κατά τη σύναψη των συμβάσεων που βασίζονται στη συμφωνία-πλαίσιο, τα μέρη δεν μπορούν σε καμία περίπτωση να επιφέρουν ουσιαστικές τροποποιήσεις στους όρους της συμφωνίας-πλαίσιο».

40. Τα είδη των συμφωνιών-πλαίσιο διακρίνονται ανάλογα με το εάν καθορίζονται σε αυτή όλοι οι όροι υλοποίησης της σύμβασης ή όχι, και ανάλογα με το εάν η συμφωνία-πλαίσιο συνάπτεται με έναν ή περισσότερους οικονομικούς φορείς. Το είδος που θα επιλεγεί κάθε φορά εξαρτάται από το **αντικείμενο** της συμφωνίας-πλαίσιο, τον τρόπο **σχεδιασμού υλοποίησης** αυτής, την **εκτιμώμενη αξία** της και άλλους παράγοντες οι οποίοι αποσκοπούν πάντα στην επίτευξη του βέλτιστου δυνατού αποτελέσματος.

41. Σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο άρθρο 26 του π.δ. 60/2007 οι εναλλακτικοί τρόποι σύναψης εκτελεστικών συμβάσεων που βασίζονται σε μια συμφωνία-πλαίσιο είναι οι ακόλουθοι:

1. Συμφωνία-Πλαίσιο με Έναν Οικονομικό Φορέα (άρθρο 26 παρ. 3 του πδ 60/2007)

42. “Όταν συνάπτεται μια συμφωνία-πλαίσιο με έναν μόνο οικονομικό φορέα, οι συμβάσεις που βασίζονται σ’αυτή τη συμφωνία-πλαίσιο ανατίθενται σύμφωνα με τους όρους που ορίζονται στη συμφωνία-πλαίσιο. Για τη σύναψη των συμβάσεων αυτών, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να διαβουλεύονται γραπτώς με τον φορέα που συμμετέχει στη συμφωνία-πλαίσιο, ζητώντας του, εν ανάγκη, να ολοκληρώσει την προσφορά του.
43. Πρόκειται για την πιο απλή μορφή συμφωνίας-πλαίσιο. Στην περίπτωση αυτή η αναθέτουσα αρχή αναθέτει όλες τις συμβάσεις που βασίζονται στη συμφωνία-πλαίσιο απευθείας στον οικονομικό φορέα που προέκυψε από τη συμφωνία-πλαίσιο, με βάση το επιλεγμένο κριτήριο ανάθεσης, και στη βάση των όρων που καθορίζονταν σε αυτή.

44. Σε περίπτωση δε που στη συμφωνία-πλαίσιο καθορίζονται και όλοι οι όροι με δεσμευτικό τρόπο, η ερμηνευτική ανακοίνωση της Επιτροπής διευκρινίζει ότι δεν υπάρχει λόγος να ζητηθεί από το φορέα να ολοκληρώσει την προσφορά του, καθώς αυτή είναι πλήρως προσδιορισμένη ήδη από την συμφωνία-πλαίσιο. Στην ουσία πρόκειται για απλές εντολές αγοράς που εκτελούνται αποκλειστικά με βάση τα οριζόμενα στη συμφωνία-πλαίσιο (κυρίως όσον αφορά το είδος των προϊόντων, καθώς και τις ποσότητες).
45. Αντιθέτως στις περιπτώσεις που στη συμφωνία-πλαίσιο με έναν οικονομικό φορέα **δεν ορίζονται όλοι οι όροι**, τότε η αναθέτουσα αρχή μπορεί να διαβουλευθεί με αυτόν εγγράφως, προκειμένου να **συμπληρώσει** την προσφορά του. Σε μια τέτοια περίπτωση, γίνεται δεκτό ότι η προσφορά δεν ήταν πλήρης και ακριβώς εξ'αυτού του λόγου ζητείται η συμπλήρωσή της ως προς του όρους που δεν καθορίζονται εξ αρχής στη συμφωνία-πλαίσιο. Τα μέρη πάντως δεν θα πρέπει να επιφέρουν ουσιαστικές τροποποιήσεις¹⁷ στους όρους της συμφωνίας-πλαίσιο. Η συμπλήρωση της προσφοράς του οικονομικού φορέα **δεν θα πρέπει να είναι εκτεταμένη** αλλά να **περιορίζεται σε επουσιώδη στοιχεία της σύμβασης** τα οποία δεν καθορίζονται στην αρχική συμφωνία-πλαίσιο (π.χ. συγκεκριμένες ποσότητες, ή χρόνος παράδοσης).

2. Συμφωνία-Πλαίσιο με Περισσότερους Οικονομικούς Φορείς (άρθρο 26 παρ. 4 του πδ 60/2007)

46. Στην περίπτωση που μια Αναθέτουσα Αρχή επιλέξει να συνάψει συμφωνία-πλαίσιο με **περισσότερους οικονομικούς φορείς**, θα πρέπει να προσδιορίζεται στην προκήρυξη που θα σταλεί προς δημοσίευση στην ΕΕΕΕ **ο ακριβής αριθμός** των οικονομικών φορέων στους οποίους πρόκειται να ανατεθεί η συμφωνία-πλαίσιο με βάση τα κριτήρια ανάθεσης που εφαρμόζονται στη διαγωνιστική διαδικασία. Επίσης στην διακήρυξη της συμφωνίας-πλαίσιο θα πρέπει να προσδιορίζεται **σαφώς και ο τρόπος με τον οποίο θα ανατεθούν οι συμβάσεις**, ενώ στη συμφωνία-πλαίσιο θα πρέπει να περιλαμβάνονται και διατάξεις που αναφέρονται στα ειδικότερα θέματα της διαδικασίας ανάθεσης των συμβάσεων.
47. Εφόσον λοιπόν μια Αναθέτουσα Αρχή επιλέξει να συνάψει συμφωνία-πλαίσιο με περισσότερους οικονομικούς φορείς, η διάταξη του άρθρου 26 παρ. 4 του π.δ. 60/2007 της παρέχει τις εξής δυνατότητες:
- Είτε, να συνάψει τη σύμβαση απευθείας με κάποιον οικονομικό φορέα κατ' εφαρμογή των όρων που καθορίζονται στη συμφωνία-πλαίσιο, χωρίς διαγωνισμό, όταν καθορίζονται όλοι οι όροι στη συμφωνία-πλαίσιο,
 - Είτε, όταν δεν έχουν καθορισθεί όλοι οι όροι στη συμφωνία-πλαίσιο, αφού επαναδιαγωνισθούν τα μέρη βάσει των ιδίων όρων, εν ανάγκη διευκρινίζοντας τους όρους αυτούς, και, ενδεχομένως, άλλων όρων που επισημαίνονται στη συγγραφή υποχρεώσεων της συμφωνίας-πλαίσιο. Αυτή είναι η περίπτωση του 'μίνι-διαγωνισμού'.
- Και στην περίπτωση αυτή, λοιπόν, διακρίνουμε ανάλογα με το αν καθορίζονται όλοι οι όροι στη συμφωνία-πλαίσιο ή όχι.

α) Όταν καθορίζονται όλοι οι όροι στη συμφωνία-πλαίσιο

48. Στην περίπτωση αυτή¹⁸ η αναθέτουσα αρχή θα αναθέσει τη σύμβαση σε έναν από τους οικονομικούς φορείς που συμμετέχουν στη συμφωνία-πλαίσιο, χωρίς τη διενέργεια νέας διαγωνιστικής διαδικασίας, εφαρμόζοντας τους όρους που καθορίζονται στη συμφωνία-πλαίσιο. **Αποκλείεται η διενέργεια εκ νέου διαγωνισμού**, καθώς η δυνατότητα αυτή παρέχεται μόνον στην περίπτωση που δεν καθορίζονται όλοι οι όροι στη συμφωνία-πλαίσιο. Στη συμφωνία-πλαίσιο λοιπόν θα πρέπει, μεταξύ των άλλων όρων,

¹⁷ Όπως ορίζονται στην Υπόθεση ΔΕΚ C 456/06, *Presstext Nachrichtenagentur GmbH κατά Αυστρίας*.

¹⁸ Η νέα Οδηγία 2014/24/ΕΕ, για την περίπτωση που συνάπτονται συμφωνίες-πλαίσιο με περισσότερους του ενός οικονομικού φορέα και οι οποίες καθορίζουν όλους τους όρους, αναγνωρίζει ότι θα πρέπει να παρέχεται μεγαλύτερη ευελιξία στις αναθέτουσες αρχές και επιτρέπει σε αυτές να αποκτούν συγκεκριμένα έργα, αγαθά ή υπηρεσίες που καλύπτονται από τη συμφωνία-πλαίσιο είτε ζητώντας τα από έναν από τους οικονομικούς φορείς, που καθορίζονται σύμφωνα με αντικειμενικά κριτήρια και βάσει των όρων που έχουν ήδη τεθεί, είτε αναθέτοντας συγκεκριμένη σύμβαση για τα εν λόγω έργα, αγαθά ή υπηρεσίες μετά τη διεξαγωγή «μίνι διαγωνισμού» μεταξύ των οικονομικών φορέων που είναι συμβαλλόμενα μέρη στη συμφωνία-πλαίσιο. Για την εξασφάλιση της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης, οι αναθέτουσες αρχές αναφέρουν στα έγγραφα της συμφωνίας-πλαίσιο τα αντικειμενικά κριτήρια βάσει των οποίων θα γίνεται η επιλογή μεταξύ των δύο αυτών μεθόδων εκτέλεσης της συμφωνίας-πλαίσιο (βλ. άρθρο 33 παρ. 4β).

να καθορίζεται επακριβώς και ο τρόπος με τον οποίο θα ανατεθεί η σύμβαση στους συμμετέχοντες οικονομικούς φορείς. Οι διατάξεις του άρθρου 26 του π.δ. 60/2007 δεν ρυθμίζουν ειδικότερα τον τρόπο επιλογής του οικονομικού φορέα στον οποίο θα ανατεθεί η σύμβαση. Συνεπώς, η επιλογή αυτή θα πρέπει να γίνεται σύμφωνα με τις βασικές αρχές του ενωσιακού δικαίου, με **αντικειμενικά και διαφανή** κριτήρια που σχετίζονται με τη σύμβαση που πρόκειται να ανατεθεί.

49. Ειδικότερα, η ανάθεση της σύμβασης μπορεί να γίνει στον οικονομικό φορέα του οποίου η προσφορά αξιολογήθηκε ως η καλύτερη με βάση τα κριτήρια ανάθεσης που προβλέπονταν στη συμφωνία-πλαίσιο. Σε περίπτωση δε που αυτός δεν επιθυμεί ή δεν θεωρείται κατάλληλος για την ανάθεση της συγκεκριμένης σύμβασης, αυτή θα ανατίθεται στον δεύτερο κατά σειρά (μέθοδος cascade)¹⁹. Άλλος τρόπος επιλογής του οικονομικού φορέα είναι η εκ περιτροπής ανάθεση των συμβάσεων σε όλους τους οικονομικούς φορείς (rotation), ή η ανάθεση συγκεκριμένου και προσυμφωνημένου ποσοστού της συνολικής αξίας των συμβάσεων που θα ανατεθούν βάσει της συμφωνίας-πλαίσιο σε όλους τους οικονομικούς φορείς²⁰. Σε κάθε περίπτωση, η μέθοδος επιλογής του οικονομικού φορέα θα πρέπει να **περιγράφεται συγκεκριμένα στη συμφωνία-πλαίσιο**, να είναι διαφανής και να διασφαλίζει την ίση μεταχείριση μεταξύ των εμπλεκόμενων οικονομικών φορέων.
50. Αυτό το είδος συμφωνίας-πλαίσιο συνήθως επιλέγεται για την προμήθεια βασικών προϊόντων χαμηλής αξίας, όπως ανταλλακτικά οχημάτων, γραφική ύλη και αναλώσιμα γραφείου, υλικά αναγκαία για άμεσες εργασίες. Για παράδειγμα αν μια συμφωνία-πλαίσιο αφορά την προμήθεια γραφικής ύλης (στυλό, χαρτί, μολύβια), η ανάθεση των συμβάσεων μπορεί να γίνεται απευθείας χωρίς να απαιτείται περαιτέρω διευκρίνιση ή συμπλήρωση των όρων της συμφωνίας-πλαίσιο. Οι αναθέσεις επομένως θα γίνονται βάσει των κριτηρίων ανάθεσης που χρησιμοποιήθηκαν για την ανάθεση της συμφωνίας-πλαίσιο. Στην περίπτωση αυτή, η αναθέτουσα αρχή θα μπορούσε να αναθέσει τη σύμβαση στον προμηθευτή Α που είχε καλύτερη προσφορά για την προμήθεια των στυλό, και άλλη σύμβαση στον προμηθευτή Β που είχε καλύτερη προσφορά για την προμήθεια του χαρτιού.

β) Όταν δεν καθορίζονται όλοι οι όροι στη συμφωνία-πλαίσιο

51. Η Αναθέτουσα Αρχή μπορεί να κάνει χρήση της δεύτερης επιλογής και να **διενεργήσει έναν μίνι διαγωνισμό** για την ανάθεση συγκεκριμένης σύμβασης, στην περίπτωση που δεν είναι επαρκώς ακριβείς ή πλήρεις όλοι οι όροι στη συμφωνία-πλαίσιο, ώστε να επιτρέπεται η ανάθεση της εκτελεστικής σύμβασης. Ο διαγωνισμός αυτός θα διενεργηθεί βάσει των ίδιων όρων της συμφωνίας-πλαίσιο, εν ανάγκη διευκρινίζοντας τους, και ενδεχομένως άλλων όρων που επισημαίνονται στη συγγραφή υποχρεώσεων της συμφωνίας-πλαίσιο. Με τη διαδικασία αυτή παρέχεται η δυνατότητα διευκρίνισης των όρων που περιέχονται στη συμφωνία-πλαίσιο ή ακόμα και η προσθήκη άλλων, με την επιφύλαξη πάντα ότι τα μέρη δεν μπορούν σε καμία περίπτωση να επιφέρουν ουσιαστικές τροποποιήσεις στους όρους της συμφωνίας-πλαίσιο.
52. Βασικοί όροι για τους οποίους μπορεί να ζητηθεί διευκρίνιση ή συμπλήρωση, προκειμένου να ανταποκρίνονται στις συγκεκριμένες συνθήκες μπορούν να είναι π.χ. ο προσδιορισμός συγκεκριμένου χρονοδιαγράμματος παράδοσης προϊόντων, ειδικότεροι όροι τιμολόγησης, πρόσθετες εγγυήσεις, διάφορα συναφή έξοδα, ειδικότερες υπηρεσίες συνδεδεμένες με το αντικείμενο της σύμβασης (εγκατάσταση, συντήρηση, εκπαίδευση), ιδιαίτεροι συνδυασμοί συντελεστών τιμής-ποιότητας, όροι που αφορούν το μηχανισμό καθορισμού τιμής που προβλέπεται στη συμφωνία-πλαίσιο ή άλλοι ειδικότεροι όροι που σχετίζονται με το αντικείμενο της σύμβασης.
53. Σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 26 του π.δ. 60/2007, η διαδικασία ανάθεσης της σύμβασης με

¹⁹ Βλ. Ερμηνευτική ανακοίνωση της Επιτροπής, σημ. 3.2. Αναφέρεται επίσης ότι η απόφαση για την ανάθεση της σύμβασης σε έναν οικονομικό φορέα μπορεί να γίνει και σύμφωνα με άλλα κριτήρια, αρκεί αυτά να είναι αντικειμενικά, γνωστά στους συμβαλλόμενους και να διασφαλίζουν την ίση μεταχείριση. Δίνεται το εξής παράδειγμα: ένας μεγάλος οργανισμός ο οποίος διαθέτοντας φωτοτυπικά διαφόρων εταιρειών, σύναψε συμφωνία-πλαίσιο για τη συντήρηση και επισκευή του εξοπλισμού με διάφορους οικονομικούς φορείς, έτσι ώστε να διασφαλίζει τη συνεχή παρουσία τουλάχιστον ενός ειδικού για κάθε είδους φωτοτυπικό μηχάνημα. Για την ανάθεση της συμφωνίας-πλαίσιο η αναθέτουσα αρχή έθεσε ως κριτήριο ανάθεσης μεταξύ άλλων την τιμή, το χρόνο ανταπόκρισης, τη γκάμα των εταιρειών που μπορεί να καλυφθούν κ.λ.π. Είναι προφανές ότι μια σύμβαση για την επισκευή ενός μηχανήματος π.χ. της εταιρείας Xerox μπορεί κάλλιστα να ανατεθεί σε έναν ειδικό αυτής της εταιρείας, ανεξαρτήτως του γεγονότος ότι η προσφορά για τα μηχανήματα Canon πήρε την πρώτη θέση.

²⁰ Βλ. Sigma – Public Procurement: Framework Agreements Brief 19, σελ. 10.

μίνι διαγωνισμό είναι η εξής:

- α) για κάθε σύμβαση που πρόκειται να συναφθεί, οι αναθέτουσες αρχές διαβουλεύονται γραπτώς με τους οικονομικούς φορείς που είναι ικανοί να εκτελέσουν το αντικείμενο της σύμβασης.
- β) οι αναθέτουσες αρχές ορίζουν επαρκή προθεσμία για την υποβολή των προσφορών των σχετικών με κάθε σύμβαση, λαμβανομένων υπόψη παραμέτρων, όπως η πολυπλοκότητα του αντικειμένου της σύμβασης και ο απαραίτητος χρόνος για τη διαβίβαση των προσφορών.
- γ) οι προσφορές υποβάλλονται γραπτώς και το περιεχόμενό τους πρέπει να παραμένει εμπιστευτικό έως την εκπνοή της προβλεπόμενης προθεσμίας απάντησης.
- δ) οι αναθέτουσες αρχές αναθέτουν κάθε σύμβαση στον προσφέροντα που υπέβαλε την καλύτερη προσφορά βάσει των κριτηρίων ανάθεσης που έχουν καθορισθεί στη συγγραφή υποχρεώσεων της συμφωνίας-πλαίσιο.

54. Όταν πρόκειται να ανατεθεί μια συγκεκριμένη σύμβαση με μίνι διαγωνισμό, η αναθέτουσα αρχή **διαβουλεύεται εγγράφως** (εκδίδει πρόσκληση) με τους όλους τους οικονομικούς φορείς που είναι **ικανοί** να εκτελέσουν το αντικείμενο της σύμβασης. Αυτό δεν σημαίνει ότι απαραίτητως όλοι οι οικονομικοί φορείς που περιλαμβάνονται στη συμφωνία-πλαίσιο θα πρέπει να κληθούν να συμμετάσχουν στο διαγωνισμό για την ανάθεση της συγκεκριμένης σύμβασης. Μία συμφωνία-πλαίσιο μπορεί να καλύπτει διαφορετικές προμήθειες και υπηρεσίες ή να είναι διαιρεμένη σε τμήματα. Στην περίπτωση αυτή, θα πρέπει να κληθούν να συμμετάσχουν στο διαγωνισμό μόνον οι οικονομικοί φορείς που ανέλαβαν με την προσφορά τους, κατά το χρόνο σύναψης της συμφωνίας-πλαίσιο, να παράσχουν τη συγκεκριμένη κατηγορία προμήθειας για την οποία διενεργείται ο διαγωνισμός.
55. Παρά τη χρήση του όρου «ικανός» στη διάταξη του άρθρου 26 του π.δ. 60/2007 διευκρινίζεται ότι **στο στάδιο αυτό δεν υπάρχει λόγος να εφαρμοσθούν κριτήρια ποιοτικής επιλογής** και να ελεγχθεί η τεχνική ικανότητα και η οικονομική επάρκεια των οικονομικών φορέων που θα συμμετέχουν στο διαγωνισμό²¹. Ο έλεγχος αυτός διενεργήθηκε κατά το στάδιο που προηγήθηκε της σύναψης της συμφωνίας-πλαίσιο. Η επιλογή των οικονομικών φορέων οι οποίοι θα συμμετέχουν στον διαγωνισμό πρέπει να βασίζεται στο αντικείμενο της σύμβασης που πρόκειται να ανατεθεί και στη προσφορά που υπέβαλαν κατά το χρόνο σύναψης της συμφωνίας-πλαίσιο.
56. Με την πρόσκληση που απευθύνει η Αναθέτουσα Αρχή θα πρέπει να προσδιορίζει το **αντικείμενο της σύμβασης** την οποία πρόκειται να αναθέσει και να ορίζει **επαρκή προθεσμία** για την υποβολή των σχετικών προσφορών τους. Η προθεσμία αυτή δεν προσδιορίζεται συγκεκριμένα, αλλά θα πρέπει να είναι **εύλογη** και να ορίζεται λαμβάνοντας υπόψη την πολυπλοκότητα του αντικειμένου της σύμβασης και τον χρόνο που απαιτείται για την υποβολή των προσφορών των οικονομικών φορέων. Στο άρθρο 22 Α του π.δ. 118/2007 προβλέπεται ότι η προθεσμία αυτή δεν μπορεί να είναι μικρότερη από 10 ημέρες από την ημερομηνία αποστολής της σχετικής πρόσκλησης (το διάστημα αυτό όμως, ανά περίπτωση, μπορεί να θεωρείται πολύ μεγάλο). Οι προσφορές υποβάλλονται γραπτώς και το περιεχόμενό τους παραμένει εμπιστευτικό έως την εκπνοή της προθεσμίας υποβολής των προσφορών.
57. Η αναθέτουσα αρχή αναθέτει κάθε σύμβαση στον προσφέροντα που υπέβαλε την καλύτερη προσφορά βάσει των κριτηρίων ανάθεσης που έχουν καθορισθεί στη συγγραφή υποχρεώσεων της συμφωνίας-πλαίσιο. Διευκρινίζεται ότι **τα κριτήρια ανάθεσης δεν χρειάζεται να είναι τα ίδια με αυτά που χρησιμοποιήθηκαν για τη σύναψη της συμφωνίας-πλαίσιο**. Υπό την έννοια αυτή, θα μπορούσε κάλλιστα να συναφθεί μια συμφωνία-πλαίσιο με βάση το κριτήριο της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφορά και να οριστεί ως κριτήριο ανάθεσης της εκτελεστικής σύμβασης η χαμηλότερη τιμή, υπό την προϋπόθεση φυσικά ότι το κριτήριο αυτό αναφέρεται στην συγγραφή υποχρεώσεων της συμφωνίας-πλαίσιο.
58. Σημειώνεται ότι ουσιαστικές αλλαγές ή τροποποιήσεις στα κριτήρια ανάθεσης δεν επιτρέπεται να

²¹ Σύμφωνα με το άρθρο 22 Α τελευταίο εδ. της παρ. 4 του π.δ. 118/2007 «στην περίπτωση των συμφωνιών-πλαίσιο με περισσότερους οικονομικούς φορείς, οι προσφέροντες καταθέτουν κατά την υποβολή των προσφορών τους υπεύθυνη δήλωση ότι εξακολουθούν να πληρούν τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής της αρχικής διακήρυξης, βάσει της οποίας συνήφθη η συμφωνία-πλαίσιο. Ο επιλεγείς οικονομικός φορέας καλείται να υποβάλει επικαιροποιημένα δικαιολογητικά πριν τη σύναψη κάθε εκτελεστικής σύμβασης»

γίνονται κατά τη διάρκεια της συμφωνίας-πλαίσιο. Αυτό θα πρέπει να λαμβάνεται κυρίως υπόψη όταν διενεργούνται μίνι διαγωνισμοί για την ανάθεση των εκτελεστικών συμβάσεων. Στην περίπτωση αυτή επομένως θα πρέπει να ορίζονται τα κριτήρια ανάθεσης, και όπου είναι δυνατόν τα υπό-κριτήρια, που θα εφαρμοσθούν στον μίνι-διαγωνισμό, ή άλλως το εύρος της βαρύτητας των κριτηρίων ανάθεσης, δεδομένου ότι η σχετική στάθμιση και βαρύτητα τους θα εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από το αντικείμενο και τις ανάγκες της σύμβασης που πρόκειται να ανατεθεί²². Σε περίπτωση επομένως που πρόκειται για συμβάσεις, οι απαιτήσεις των οποίων σε σχέση με την τιμή/ποιότητα μεταβάλλονται στο χρόνο, γίνεται δεκτό ότι επιτρέπεται η διακύμανση της βαρύτητας των κριτηρίων ανάθεσης της εκτελεστικής σύμβασης σε σχέση με τα αντίστοιχα της συμφωνίας-πλαίσιο, υπό τον όρο όμως ότι η δυνατότητα αυτή αναφέρεται ρητώς εκ των προτέρων στην προκήρυξη της συμφωνίας-πλαίσιο, προς διασφάλιση της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης των οικονομικών φορέων, οι οποίοι θα πρέπει να τη λάβουν υπόψη τους κατά το στάδιο υποβολής των προσφορών τους στη συμφωνία-πλαίσιο.

59. Παρά το γεγονός ότι η διαδικασία ανάθεσης των συμβάσεων με μίνι διαγωνισμούς δεν ορίζεται εξαντλητικά στο νόμο, δεν σημαίνει ότι αυτή θα πρέπει να γίνεται κατά τρόπο ασαφή και μη δομημένο. Σε κάθε περίπτωση η διαγωνιστική διαδικασία ανάθεσης της σύμβασης θα πρέπει να είναι σύμφωνη με κανόνες βάσει των οποίων εξασφαλίζεται η απαιτούμενη ευελιξία αλλά και η τήρηση των γενικών αρχών, συμπεριλαμβανομένης της αρχής της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης.

Κατόπιν των ανωτέρω, επισημαίνεται ότι η συμφωνία-πλαίσιο δεν θα πρέπει να χρησιμοποιείται από τις αναθέτουσες αρχές κατά τρόπο καταχρηστικό ή κατά τρόπο που να εμποδίζει, περιορίζει ή νοθεύει τον ανταγωνισμό. Επιπλέον, σημειώνεται ότι τα θετικά αποτελέσματα της χρήσης της συμφωνίας-πλαίσιο επέρχονται μόνον εάν η απόφαση της αναθέτουσας αρχής βασίζεται σε καλή γνώση της αγοράς, σωστό προγραμματισμό και σχεδιασμό για την υλοποίηση της συμφωνίας-πλαίσιο. Οι υποχρεώσεις της αναθέτουσας αρχής δεν αρχίζουν με την προκήρυξη της συμφωνίας πλαίσιο ούτε λήγουν με την ανάθεσή της. Αντιθέτως, η διαχείριση μιας συμφωνίας-πλαίσιο ξεκινά πολύ πριν από την ανάθεση, με το σωστό σχεδιασμό, τη χαρτογράφηση της αγοράς, την αναγνώριση των αναγκών και απαιτεί τη διαρκή εγρήγορση της αναθέτουσας αρχής ως προς την αποδοτική αντιμετώπιση των ζητημάτων που θα προκύψουν και τη διαχείρισή τους έως το χρόνο λήξης της. Τα δε αποτελέσματά της επέρχονται σε μεγαλύτερο βαθμό εάν συνδυαστούν και με τη λειτουργία Κεντρικών Αναθετουσών Αρχών.

Η παρούσα κατευθυντήρια οδηγία, καθώς και όσες ακολουθήσουν, κοινοποιούνται στους φορείς του συνημμένου Πίνακα αποδεκτών και αναρτώνται στην ιστοσελίδα της Αρχής www.eaadhsy.gr και www.hsppa.gr.

Αθήνα, 30 Ιουλίου 2014

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ

ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ ΡΑΙΚΟΣ

²² Για την περίπτωση αυτή θα μπορούσε να τεθεί στην προκήρυξη της συμφωνίας-πλαίσιο ένα εύρος βαρύτητας των κριτηρίων ανάθεσης π.χ. 40-50% ποιότητα και 50-60% τιμή. Παρά το γεγονός ότι η βαρύτητα των κριτηρίων ανάθεσης της εκτελεστικής σύμβασης μπορεί να αλλάξει, όσο απομακρύνεται κανείς από την αρχική βαρύτητα τόσο μεγαλύτερος κίνδυνος υπάρχει. Στο προαναφερόμενο επομένως παράδειγμα η αλλαγή της σχετικής αναλογίας σε 90/10 ποιότητα/τιμή θα ήταν μη επιτρεπόμενη.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΔΙΑΝΟΜΗΣ:

1) Προεδρία της Δημοκρατίας

2) Όλα τα Υπουργεία (Γραφεία κ. Υπουργών, Υφυπουργών, Τμήματα Προμηθειών, προς περαιτέρω ενημέρωση και εποπτευομένων φορέων)

- Υπουργείο Εξωτερικών
- Υπουργείο Οικονομικών
- Υπουργείο Εθνικής Άμυνας
- Υπουργείο Εσωτερικών (προς περαιτέρω κοινοποίηση και στους ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού, Τμήματα/Γραφεία Προμηθειών)
- Υπουργείο Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας
- Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων (προς περαιτέρω κοινοποίηση και στα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα [Πανεπιστήμια, Πολυτεχνεία, Τεχνολογικά Εκπαιδευτικά Ιδρύματα και Ανώτατη Σχολή Παιδαγωγικής και Τεχνολογικής Εκπαίδευσης])
- Υπουργείο Πολιτισμού & Αθλητισμού (προς περαιτέρω κοινοποίηση και στις Εφορείες Αρχαιοτήτων)
- Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
- Υπουργείο Υγείας
- Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας
- Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων
- Υπουργείο Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων / Γενική Γραμματεία Δημοσίων Έργων (ΓΓΔΕ)
- Υπουργείο Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής
- Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων
- Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη
- Υπουργείο Τουρισμού
- Υπουργείο Ναυτιλίας και Αιγαίου
- Υπουργείο Μακεδονίας και Θράκης

3) Επιτροπή Προμηθειών Υγείας (προς περαιτέρω κοινοποίηση και στις Υγειονομικές Περιφέρειες (ΥΠΕ), τα νοσοκομεία και τους εποπτευόμενους φορείς Υπουργείου Υγείας, Τμήματα Προμηθειών)

4) Γενική Γραμματεία Εμπορίου του Υπουργείου Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας (Γραφείο Γενικού Γραμματέα, Γενική Διεύθυνση Κρατικών Προμηθειών)

5) Γενική Γραμματεία Επενδύσεων (ΕΣΠΑ) του Υπουργείου Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας (Γραφείο Γενικού Γραμματέα) (προς περαιτέρω ενημέρωση και των Ειδικών Υπηρεσιών και Ενδιάμεσων Φορέων Διαχείρισης ν 3614/2007 και Μονάδας Οργάνωσης της Διαχείρισης Αναπτυξιακών Προγραμμάτων (ΜΟΔ Α.Ε.))

6) Γενική Γραμματεία Δημοσίων Έργων (ΓΓΔΕ) του Υπουργείου Υποδομών Μεταφορών και Δικτύων (Γραφείο Γενικού Γραμματέα)

7) Αποκεντρωμένες Διοικήσεις (Γραφεία κ. Γενικών Γραμματέων)

- Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής
- Αποκεντρωμένη Διοίκηση Θεσσαλίας - Στερεάς Ελλάδας
- Αποκεντρωμένη Διοίκηση Ηπείρου – Δυτικής Μακεδονίας

-
- Αποκεντρωμένη Διοίκηση Πελοποννήσου – Δυτικής Ελλάδας - Ιονίου
 - Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αιγαίου
 - Αποκεντρωμένη Διοίκηση Κρήτης
 - Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας - Θράκης

8) Ανεξάρτητες Αρχές

9) Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου, Μονάδα Παρακολούθησης Διαγωνισμών και Συμβάσεων

Εσωτερική Διανομή:

1. Γραφείο Προέδρου
2. Γραφείο Διεθνών Σχέσεων
3. Γραφείο Νομικού Συμβούλου
4. Γενική Διεύθυνση Δημοσίων Συμβάσεων
5. Διεύθυνση Βάσεων Δεδομένων και Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων
6. Διεύθυνση Διοικητικής και Οικονομικής Υποστήριξης
7. Διεύθυνση Νομικών Υπηρεσιών
8. Διεύθυνση Συντονισμού και Ελέγχου
9. Περιφερειακό Γραφείο Θεσσαλονίκης