

ΕΙΣΗΓΗΣΗ

Του Ευστάθιου Μανδηλαρά Προέδρου ΠΕΑΜΗΕΔΕ
ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΑΝΑΘΕΣΗΣ ΕΡΓΩΝ

ΙΣΤΟΡΙΚΟ

Σύμφωνα με τον Ν. 5367/32 μειοδότης αναδεικνυόταν ο προσφέρων την μικρότερη οικονομική προσφορά, εφ' όσον αυτή ήταν έγκυρη σύμφωνα με τις λοιπές Δ/ξεις του ανωτέρω Νόμου και των εκτελεστικών αυτού Διαταγμάτων. Με τον Ν. 1266/1972 και ειδικότερα τα Π.Δ. 53/73 και Π.Δ. 475/76 εισάγεται το σύστημα Δημοπράτησης δια ποσοστού έκπτωσης μετά γενικού ορίου.

Το υπόψη σύστημα επέβαλε ένα ανώτερο όριο έκπτωσης 20% ή 25% πέραν του οποίου όφειλαν οι διαγωνιζόμενοι να αιτιολογούν τις προσφορές τους.

Η απόρριψη ή αποδοχή προσφορών πέραν του 25% αποτελούσε αρμοδιότητα του Σ.Δ.Ε. Το ανωτέρω σύστημα φαίνεται δεν άντεξε σε θέματα διαφάνειας και έτσι με το Π.Δ. 724/79 καταργήθηκε και μειοδότης για το έργο ανακηρυσσόταν ο προσφέρων την μεγαλύτερη έκπτωση.

Εκτός όμως από αυτή την εξέλιξη και ένα άλλο σύστημα δημοπράτησης ταλαιπώρησε τον Κατασκευαστικό Κόσμο το παρελθόν.

Με το Π.Δ. 56/73 σε εφαρμογή του Ν. 1266/72 καθιερώνεται μεταξύ των άλλων συστημάτων και η «Δημοπρασία δια ποσοστού έκπτωσης μετ' ευλόγου ορίου». Το σύστημα αυτό ήταν μια απλουστευμένη μορφή Μαθηματικού τύπου, αφού η ανάθεση του έργου

Βασιζόταν στον μέσο όρο του συνόλου των έγκυρων προσφορών

Απορριπτόταν οι προσφορές που είχαν έκπτωση πάνω από το διπλάσιο του ανωτέρω μέσου όρου και κάτω του ενός τρίτου αυτού.

Αν η διαφορά της μικρότερης από την μεγαλύτερη προσφορά των τελικά γενομένων δεκτών προσφορών ΔΕΝ υπερέβαινε τις 10 μονάδες μειοδότης ήταν ο έχων την μεγαλύτερη έκπτωση.

Αν η διαφορά ήταν μεγαλύτερη των 10 μονάδων, ακολουθούσε νέος κύκλος μέσου όρου και διαδικασιών και μέ μία καθορισμένη φιλοσοφία αναδεικνυόταν ο μειοδότης.

Το σύστημα αυτό καταργήθηκε με το Π.Δ. 475/76.

Χαρακτηριστικό είναι το αναφερόμενο στην Εισήγηση προς το Σ.Δ.Ε. για την κατάργηση του συστήματος :

«Η πρώτη επιφερομένη δια του Σχεδίου ουσιώδης μεταβολή είναι η κατάργησης του συστήματος δημοπρασίας, δια του ποσοστού εκπτώσεως μετ' ευλόγου ορίου. Το σύστημα τούτο, παρ' όλον ότι υπό

διαφόρους μορφάς εφηρμόζετο παρ' ημιν δια τα μικρά έργα επί μακράν σειράν δεκαετιών (ήδη το άρθρον 7 του από 12/16.7.1932 Β.Δ./τος περιελάμβανε τούτο δι'άπαντα τα μεγάλα έργα) και παρά το προφανές πλεονέκτημα του καταναίει εις το να προφυλάσσει τους μικρούς κατασκευαστάς από τας αλόγιστους εκπτώσεις δημοπρασιών, αίτινες και εις βάρος των έργων αποβαίνουν αλλά και κοινωνικά παρενέργειας είναι δυνατόν να προξενήσουν ουχ' ήττον παρουσιάζει εν έντονον μειονέκτημα, το ότι ευνοεί τον σχηματισμόν ομάδων εργοληπτών, συνεργαζομένων απλώς και μόνον δια να οδηγήσουν την έκπτωσιν της δημοπρασίας εις το επιθυμητόν υπ' αυτών ύψος και συνεπώς και εις τον υπ' αυτών υποστηριζόμενων ανάδοχον, όστις και αμείβει αυτούς, δια την τοιαύτην, αντιδεοντολογικήν και παράνομον παροχής των υπηρεσιών των. Κατά τα τελευταία έτη το φαινόμενο τούτο έχει παρουσιάσει τοιαυτην επιτασιν ώστε κρίνεται ως ενδεδειγμένη η κατάργησις του συστήματος τούτου δημοπρατήσεως. Αφού το σύστημα τούτο δεν αποδίδει, υπό την έννοιαν της διαφυλάξεως φυσιολογικών τιμών εις τον κατασκευάζοντα το έργο, ουδείς λόγος υφίσταται προς προστασίαν των λοιπών μη κατασκευαζόντων έργα εργοληπτών». Στην ανωτέρω άποψη οφείλουμε να παρατηρήσουμε ότι:

Το σύστημα αυτό αφορούσε μικρού προϋπολογισμού έργα

Καθιερώθηκε κυρίως για προστασία των μικρομεσαίων εργοληπτικών επιχειρήσεων και όχι για προστασία του Δημοσίου Συμφέροντος από τις ανεξέλεγκτες εκπτώσεις.

Αφού λοιπόν το σύστημα αυτό αποδείχθηκε ότι δεν προστάτευε αυτούς για τους οποίους θεσπίστηκε λογική ήταν η κατάργηση του. Δεν πρέπει σε καμία όμως περίπτωση να συσχετισθεί η παραπάνω «Ιστορία» με την σημερινή φιλοσοφία του Μαθηματικού Τύπου, που καθιερώθηκε για να προασπίσει τα γενικότερα συμφέροντα του Δημοσίου και την ποιότητα των έργων, όπως παρακάτω παρατίθεται. Δ. ΑΝΑΘΕΣΗ ΕΡΓΩΝ ΜΕ ΤΟ ΝΟΜΟ 1418/84 ΚΑΙ ΤΗΝ ΣΥΝΕΧΕΙΑ ΑΥΤΟΥ 1. Ο Ν. 1418/84 και το Π.Δ. 609/85 καθιέρωσαν μία σειρά συστημάτων δημοπράτησης, τα οποία εκτός ειδικών περιπτώσεων, για τα αμιγή Δημόσια Έργα (με βάσει μελέτες του Κυρίου του Έργου), οδηγούσαν στον μειοδότη.

Ειδικότερα στην παράγραφο 6 του άρθρου 4 του Ν. 1418/84 αναφέρεται «Με την δημοπρασία επιδιώκεται η ανάδειξη αναδόχου ικανού για την έγκαιρη, άρτια και οικονομική κατασκευή του έργου. Για την ανάδειξη αναδόχου δεν αποτελεί μοναδικό κριτήριο η μικρότερη προσφορά. Η έγκριση του αποτελέσματος της δημοπρασίας απόκειται στην κρίση του αρμόδιου οργάνου και γίνεται μετά από σύμφωνη γνώμη Επιτροπής Εισήγησης για Ανάθεση (Ε.Ε.Α.). Η επιτροπή, κατά τη διατύπωση της γνώμης της λαμβάνει υπόψη της το ύψος της προσφοράς και συνεκτιμά κάθε άλλο πρόσφορο κατά την κρίση της μελών της τεκμηριωμένο στοιχείο από την υπηρεσία του μητρώου του

άρθρου 16 σχετικά με την ικανότητα και αξιοπιστία της διαχείρισης και την καλή και έγκαιρη κατασκευή του έργου σε συνδυασμό και με τις υποχρεώσεις της από έργα υπό κατασκευή». Είναι προφανές από την ανωτέρω διατύπωση ότι:

Δεν επιβάλετο αιτιολόγηση προσφορών από τους διαγωνιζομένους

Η Υπηρεσία οίκοθεν (Ε.Ε.Α.) ήταν αυτή που μπορούσε να απορρίψει μια οφθαλμοφανώς ασύμφορη προσφορά.

Με βάση τις ανωτέρω Δ/ξεις δεν έχει υποπέσει στην αντίληψη μου να έχει απορριφθεί ασύμφορη προσφορά.

Έτσι οδηγηθήκαμε σε ανάθεση έργων με εκπτώσεις που υπερέβαιναν και το 70%. Η ανάθεση έργων με εκπτώσεις όπως προαναφέρθηκε, είχε σοβαρές επιπτώσεις όχι μόνο στις εργοληπτικές επιχειρήσεις, αλλά και κυρίως για το Δημόσιο συμφέρον. Μεταξύ των σοβαρών αυτών επιπτώσεων συγκαταλέγονται:

Αμφίβολης ποιότητας παραγωγή Δημοσίων Έργων

Σοβαρότατες υπερβάσεις των προϋπολογισμών των συμβάσεων.

Οι ανωτέρω υπερβάσεις, κυρίως, υπολόγοντο των προϋπολογισμών της Υπηρεσίας, αλλά δημιούργησαν σοβαρά πολιτικά και θεσμικά προβλήματα στην παραγωγή των έργων.

Παρατάσεις προθεσμιών εκτελέσεως των έργων.

Ανολοκλήρωτα έργα, αφού πολλές φορές οι υπερβάσεις υπερέβαιναν και το 50% του συμβατικού αντικειμένου.

Προσφορά πεδίου για πολιτικές αντιπαραθέσεις.

2. Για την επί μέρους θεραπεία των ανωτέρω επιπτώσεων και μετά από θέσπιση Κοινοτικής οδηγίας (93/37/14.6.1993) προς την οποία εναρμονίσθηκε και το Ελληνικό Δίκαιο (Ν. 2229/94) επεβλήθηκε (εκ νέου) η Αιτιολόγηση των χαμηλών προσφορών.

Ο ανωτέρω τρόπος ανάθεσης των έργων διήρκησε περίπου τέσσερα χρόνια.

Σύμφωνα με την Εγκύκλιο 35/14.9.94 για την εφαρμογή της νέας αυτής ρύθμισης του Ν. 2229/94 δίδονται οι παρακάτω οδηγίες:

«Με την παρ. 5α του άρθρου 1 εναρμονίζονται οι διατάξεις του εθνικού δικαίου με τις ισχύουσες στην Ευρωπαϊκή Ένωση σε ότι αφορά τον τρόπο δικαιολόγησης των "υπερβολικά χαμηλών προσφορών" που υποβάλλουν στις δημοπρασίες οι εργοληπτικές επιχειρήσεις. Οι διατάξεις αυτές είναι νέες και χρειάζεται ιδιαίτερη προσοχή στην εφαρμογή τους. Ιδιαίτερα λόγω της πρόβλεψης για προσωρινή ή οριστική διαγραφή των τριών πρώτων μειοδοτριών επιχειρήσεων από τα ΜΕΕΠ, στην περίπτωση βέβαια που δεν μπορούν να αιτιολογήσουν τις χαμηλές προσφορές τους.

Ας σημειωθεί ότι σύμφωνα με την παρ. 7 του άρθρου 1 οι διατάξεις αυτές εφαρμόζονται στα έργα προϋπολογισμού μεγαλύτερου από το ανώτατο όριο που μπορούν να αναλάβουν εργοληπτικές επιχειρήσεις Γ' Τάξης ΜΕΕΠ. Για να εφαρμοσθούν και σε έργα μικρότερου προϋπολογισμού, πρέπει να υπάρχει πρόβλεψη στη σχετική διακήρυξη του έργου».

Με τη νέα αυτή ρύθμιση των αιτιολογήσεων σχεδόν κανένα από τα προαναφερθέντα προβλήματα της απόλυτης μειοδοσίας θεραπεύτηκε.

Η νέα αυτή ρύθμιση δημιούργησε επί πλέον νέα τέτοια και ειδικότερα και σοβαρότατο την "Υποκειμενική και αδιαφανή ανάθεση των έργων"

Δεν νομίζω ότι έχω λόγω να εκφέρω προσωπική άποψη, για την αδιαφάνεια του θεσμού των αιτιολογήσεων, αφού επ' αυτής έχουν λάβει θέση όλα τα εργοληπτικά όργανα, με επιστολή τους προς την Πολιτική Ηγεσία.

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Από τα προηγούμενα είναι φανερό ότι τα συστήματα ανάθεσης κάνουν έναν κύκλο και επανέρχονται στο προσκήνιο με κάπως διαφορετική μορφή δηλαδή Μειοδοσία – Εύλογο όριο – Μειοδοσία – Αιτιολόγηση - Οριακό κόστος (Μ.Τ.) – Μειοδοσία (με επιπλέον εγγυήσεις).

Παρατηρούμε ότι κάθε φορά που επανερχόμαστε στο σύστημα της μειοδοσίας (το οποίο βέβαια σε ένα περιβάλλον που λειτουργεί με σοβαρότητα θα ήταν το πλέον ενδεδειγμένο σύστημα) φθάνουμε σε αδιέξοδο. Τι εννοούμε δηλαδή αδιέξοδο. Σήμερα για παράδειγμα κατασκευάζονται σχολικά κτίρια με προσφορές κατασκευαστών 380€-450 € ανά τ.μ. Τι συμβαίνει λοιπόν σε αυτή την περίπτωση. Δεν προβληματίζεται κανείς στον ΟΣΚ. Πως είναι δυνατόν να κατασκευάζονται σχολεία με αυτή την δαπάνη. Στην καλύτερη των περιπτώσεων (διότι τις άλλες ας μην τις αναφέρουμε καλύτερα) τα κτίρια αυτά κατασκευάζονται και με ίδιας δαπάνης του Αναδόχου. Είναι δυνατόν αυτό να γίνεται αποδεκτό από την Πολιτεία. Είναι δυνατόν η πολιτεία να αναθέτει έργα με προσφορές αρκετά κάτω του κόστους. Εμείς πιστεύουμε ότι το σύστημα της απόλυτου μειοδοσίας με δεδομένη την κατάσταση των υπηρεσιών του δημόσιου τομέα αφενός και της αδυναμίας της ουσιαστικής αξιολόγησης των εργοληπτικών επιχειρήσεων οδηγεί σε αδιέξοδο. Ιδιαίτερα δε σε περιόδους οικονομικής κρίσης ή σε περιόδους που ο αριθμός των έργων που δημοπρατούνται είναι περιορισμένος, το σύστημα της απόλυτου μειοδοσίας είναι καταστροφικό και για τα έργα και για τις εργοληπτικές επιχειρήσεις.

Πιστεύουμε ότι για τα μικρά και μεσαία έργα η Πολιτεία θα πρέπει άμεσα να θεσμοθετήσει έναν αντικειμενικό προσδιορισμό του οριακού κόστους κάθε έργου που δημοπρατείται , κάτω από το οποίο οποιαδήποτε προσφορά δεν θα γίνεται δεκτή και θα απορρίπτεται.

Η μέχρι τώρα εμπειρία από ανάλογα συστήματα που χρησιμοποιήθηκαν στο παρελθόν όπως το εύλογο όριο και ο μαθηματικός τύπος θα πρέπει να αξιοποιηθεί για να αποφευχθούν τα προβλήματα και οι στρεβλώσεις που προέκυψαν κατά τη χρήση τους.Θα πρέπει επίσης να συνειδητοποιήσουμε ότι κάθε σύστημα με βάση την παραπάνω φιλοσοφία εμπεριέχει την πιθανότητα εκμετάλλευσής του και στρέβλωσής του και για αυτό θα χρειαστεί συνεχής παρέμβαση και διόρθωσή του σε θέματα που θα προκύψουν μέσα από την ίδια τη λειτουργία του .

Θα ήθελα σε αυτό το σημείο να επισημάνω μερικά θέματα – ζητήματα που δημιούργησαν διάφορες στρεβλώσεις κατά την εφαρμογή των συστημάτων με την μαθηματική μέθοδο ή παλαιότερα με το εύλογο όριο.Τα κυριότερα δύο είναι α)Και στις δύο περιπτώσεις υπήρξε έξαρση του φαινομένου της εμπορίας πτυχίων με σκοπό οι βοηθητικές προσφορές να καθοδηγούν την επιλογή του αναδόχου,β) Και το εύλογο όριο αλλά και το οριακό κόστος εργασιών καθορίζονται μόνο από τις προσφερόμενες εκπτώσεις και απουσιάζει παντελώς η παράμετρος δυσκολίας ή ειδικών συνθηκών κατασκευής του κάθε έργου.Θεωρείται δηλαδή δεδομένο ότι οι συνθήκες και η δυσκολία του έργου αντικατοπτρίζονται πλήρως στις προσφορές των διαγωνιζομένων κάτι όμως που δεν είναι απόλυτα σωστό λόγω του συχνού φαινομένου της επιπόλαιης σύνταξης των προσφορών.

Πιστεύουμε ότι εφόσον αντιμετωπισθούν οι δύο αυτοί παράγοντες στρέβλωσης τότε μια μέθοδος καθορισμού του οριακού κόστους του έργου με σκοπό να απορρίπτονται οι προσφορές που είναι χαμηλότερες από αυτό θα ήταν η ενδεδειγμένη λύση για αυτήν τουλάχιστον την περίοδο που διανύουμε.

Όσον αφορά τα μεγάλα έργα (δηλαδή τα έργα προϋπολογισμού άνω του Ευρωπαϊκού ορίου ~ 5.000.000€) προτείνουμε να τεθεί σε εφαρμογή το θεσμοθετημένο σύστημα της ελεύθερης συμπλήρωσης τιμολογίου που προβλέπεται ούτως ή άλλως από τον Νόμο (Ν3.3669/08) άρθρο 7 χωρίς όμως να υπάρχει ανώτατο όριο προσφοράς και χωρίς να είναι γνωστός στους διαγωνιζόμενους ο προϋπολογισμός του έργου.Το ύψος της εγγυητικής επιστολής συμμετοχής θα καθορίζεται από την διακήρυξη και δεν θα αντιστοιχεί αναγκαστικά σε συγκεκριμένο ποσοστό του προϋπολογισμού του έργου.

Για την εφαρμογή αυτού του συστήματος ,όπως είναι γνωστό, υφίσταται η προϋπόθεση της ακριβούς προμέτρησης των εργασιών αλλά θα πρέπει ούτως ή άλλως για λόγους διαφάνειας και αποφυγή

αλλοίωσης των προσφορών να θεσμοθετηθεί συγκεκριμένο όριο μεταβολής των ποσοτήτων π.χ. $\pm 5\%$ για κάθε κονδύλι που περιλαμβάνεται στον προϋπολογισμό.