

**Οι διαδικασίες ανάθεσης των έργων και η αρχή της διαφάνειας-  
Κοινοτική και εθνική διάσταση**

**Χρήστου Μητκίδη  
Παρέδρου του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους**

**A.** Το αντικείμενο της διημερίδας είναι η ανάγκη αναμόρφωσης του πλαισίου των δημοσίων έργων προς την κατεύθυνση της διαφάνειας.

Αν υπάρχει ή όχι ανάγκη για την αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου των δημοσίων έργων και σε ποια ζητήματα, θα κριθεί στο τέλος αυτής της διημερίδας. Ακόμα η διαφάνεια των διαδικασιών της ανάθεσης των συμβάσεων (αλλά και εκτέλεσης ενδεχομένως), αποτελεί διαχρονικό στοίχημα των φορέων ανάθεσης και κυρίως της πολιτείας, η οποία θέτει τους κανόνες και επιβάλλεται τόσο από τις αρχές του κράτους δικαίου, όσο και από την κοινοτική νομοθεσία περί ανταγωνισμού.

**B. 2. Η κοινοτική διάσταση του θέματος.**

Από παλιά (το **ν.δ 1266/72** και το εκτελεστικό του **π.δ. 475/76**) ο εθνικός νομοθέτης θέσπισε τα λεγόμενα **συστήματα δημοπράτησης των έργων**, τα οποία υπάγονταν σε δύο κατηγορίες: τα συστήματα με ανάθεση στο διαγωνιζόμενο που πρόσφερε τη χαμηλότερη τιμή και το σύστημα με αξιολόγηση τεχνικών προσφορών και κριτήρια ανάθεσης όχι μόνο την προσφερόμενη τιμή αλλά και άλλα ποιοτικά στοιχεία της προσφοράς<sup>1</sup>. Τότε η χώρα μας δεν ήταν ακόμα μέλος της ΕΟΚ αλλά τα συστήματα ανάθεσης των έργων αντιστοιχούσαν στην αντίληψη των νομοπαρασκευαστικών οργάνων της ΕΟΚ, τα οποία, ήδη με την πρώτη Οδηγία περί δημοσίων συμβάσεων έργων (71/305/ΕΟΚ) είχαν προσδιορίσει ως κριτήρια ανάθεσης των δημοσίων έργων είτε τη χαμηλότερη τιμή, είτε την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά<sup>2</sup>, κριτήριο που λαμβάνει υπόψη του διάφορα ποιοτικά

---

<sup>1</sup> **Άρθρο 1 π.δ. 476/75: Συστήματα δημοπρατήσεως.**

1. Δια την δημοπράτησιν της κατασκευής των έργων εφαρμόζονται τα ακόλουθα συστήματα:

α) Προφορική δημοπρασία.  
β) Δημοπρασία δια ποσοστού εκπτώσεως μετά γενικού ορίου.  
γ) Δημοπρασία δι'επί μέρους ποσοστών εκπτώσεως.  
δ) Δημοπρασία δια συμπληρώσεως τιμολογίου.  
ε) Δημοπρασία μετ'αξιολογήσεως προσφορών.  
στ) Δημοπρασία απολογιστικών έργων.

<sup>2</sup> **Κριτήρια για την ανάθεση του έργου - Άρθρο 29**

1 . Τα κριτήρια βάσει των οποίων οι αναθέτουσες αρχές αναθέτουν τα δημόσια έργα είναι τα εξής :  
- είτε αποκλειστικά η χαμηλότερη τιμή .

και άλλα υποκριτήρια για την ανάδειξη του αναδόχου του έργου. Έκτοτε ακολούθησαν οι οδηγίες 93/37/ΕΟΚ και 2004/18/ΕΚ, οι οποίες επανέλαβαν τις ως άνω ρυθμίσεις, σχετικά με τα κριτήρια ανάθεσης των συμβάσεων, εξειδικεύοντας πάντως τα υποκριτήρια του κριτηρίου της πλέον συμφέρουσας προσφοράς και θέτοντας όρους διαφάνειας στην βαρύτητα των υποκριτηρίων για την ανάδειξη του αναδόχου. Συγκεκριμένα, ενώ στην πρώτη Οδηγία (93/37/ΕΟΚ) ορίζεται ότι στην προκήρυξη τίθεται η βαρύτητα των κριτηρίων κατά φθίνουσα σειρά (αλλά το συγκεκριμένο ποσοστό βαρύτητας καθορίζεται μετέπειτα από την αναθέτουσα αρχή), στη δεύτερη και ισχύουσα σήμερα Οδηγία 2004/18/ΕΚ ορίζεται ότι στην προκήρυξη ορίζεται συγκεκριμένα η βαρύτητα ενός εκάστου υποκριτηρίου και μόνο σε περίπτωση δικαιολογημένης αδυναμίας μπορεί να καθορισθεί απλώς η φθίνουσα σειρά. Η νομολογία τόσο των εθνικών όσο και των κοινοτικών δικαστηρίων<sup>3</sup> δεν δέχονται ως νόμιμο τον καθορισμό της βαρύτητας των κριτηρίων μετά την έναρξη του διαγωνισμού, επειδή κάτι τέτοιο αντιβαίνει στις αρχές της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων και της διαφάνειας.

3. Σχετικά με το ζήτημα της ελευθερίας της αναθέτουσας αρχής να επιλέξει μεταξύ του ενός κριτηρίου ή του ετέρου, πρόσφατη απόφαση του ΔΕΚ (**C-247/2002**, Sintesi SpA κατά Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici), έκρινε ότι κατά το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων τα κράτη-μέλη δεν μπορούν να καθορίζουν κατά τρόπο αφηρημένο και γενικό ένα και μοναδικό κριτήριο σύναψης δημοσίων συμβάσεων, το οποίο δεν επιτρέπει στην αναθέτουσα αρχή να λάβει υπόψη της τη φύση και τις ιδιαιτερότητες τέτοιων συμβάσεων και να επιλέξει το πλέον κατάλληλο κριτήριο, γιατί με τον τρόπο αυτό παραβιάζεται ο ελεύθερος ανταγωνισμός.

4. Εξ άλλου το θέμα του κριτηρίου της **χαμηλότερης τιμής** συνδυάζεται ενίοτε με το ζήτημα του αποκλεισμού των υποψηφίων που υποβάλουν υπερβολικά χαμηλές (ή «ύποπτες» κατά την κοινοτική ορολογία) προσφορές για το κόστος του έργου. Στην περίπτωση αυτή, επιτρεπόμενη κατά το κοινοτικό δίκαιο (κατά το άρθρο 55 της Οδηγίας 2004/18), πρέπει να προηγείται «απολογία» του υποβαλόντος την χαμηλή προσφορά, δηλαδή κλήση του για αιτιολόγηση της προσφοράς και εφόσον η αιτιολόγηση κριθεί ως επαρκής δεν αποκλείεται.

---

- είτε, αν η ανάθεση γίνεται στην προσφορά που είναι η πιο συμφέρουσα οικονομικά, διάφορα κριτήρια, ανάλογα με το αντικείμενο της σύμβασης: Π.χ. η τιμή, η προθεσμία εκτελέσεως, τα έξοδα λειτουργίας, η αποδοτικότητα, η τεχνική αξία.

<sup>3</sup> Ενδεικτικά βλέπ. απόφαση του ΔΕΚ **C-331/04 (ΑΤΙ ΕΑΚ κλπ)**, η οποία θέτει τόσες προϋποθέσεις που ουσιαστικά απαγορεύει κάτι τέτοιο.

## Γ. Η εθνική νομοθεσία.

1. Όπως προαναφέρθηκε, ο εθνικός νομοθέτης έχει αποδεχθεί από παλιά (το π.δ. 475/76) την ύπαρξη των δύο κριτηρίων ανάθεσης, της χαμηλότερης τιμής και της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς, μέσω των συστημάτων δημοπράτησης, κάποια εκ των οποίων συγκροτούν την ανάθεση στη χαμηλότερη τιμή (βλέπετε άρθρα 5, 6, 7 και 9 του ν. 3669/2008 – πρόκειται για την πρόσφατη κωδικοποίηση της νομοθεσίας δημοσίων έργων) και κάποια άλλα την ανάθεση στην πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά (άρθρο 8, 10 και 11 του ν. 3669/08).

Η επιλογή ενός εκ των δύο κριτηρίων είναι (σχετικά) ελεύθερη, υπό την έννοια ότι ενώ την ανάθεση στη χαμηλότερη τιμή μπορεί να επιλέξει η αναθέτουσα αρχή χωρίς προϋποθέσεις και όρους (αρκεί βεβαίως να υπάρχει η απαραίτητη ωριμότητα των μελετών), για την ανάθεση στην πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά πρέπει να συντρέχουν συγκεκριμένες προϋποθέσεις (πρέπει δηλαδή να πρόκειται για έργο που επιδέχεται ειδικούς τρόπους κατασκευής κ.λ.π.) κατά τις παραγράφους 1 και 2 του άρθρου 8 του ΚΔΕ<sup>4</sup>, ήτοι να ενδείκνυται η προσθήκη και άλλων υποκριτηρίων πέραν της τιμής. Για να διασφαλισθεί η καλή και να περιορισθεί κατά το δυνατόν η καταχρηστική επιλογή των συστημάτων αυτών, κυρίως δε του συστήματος ανάθεσης μελέτη και κατασκευή που είναι το συνηθέστερο, ο νομοθέτης όρισε από παλιά ότι απαιτείται η παροχή γνώμης του οικείου Τεχνικού Συμβουλίου της αναθέτουσας αρχής, ώστε να διασφαλισθεί η ύπαρξη των προϋποθέσεων του νόμου. Όμως είναι γνωστό ότι τα τεχνικά συμβούλια των φορέων πολλές φορές ελέγχονται από τους ίδιους τους φορείς και επειδή η επιλογή του συστήματος μελέτη – κατασκευή συνέχιζε να γίνεται καταχρηστικά, ορίστηκε, με το άρθρο 42 του ν. 3316/05 (περί μελετών) ότι για την εφαρμογή του συστήματος αυτού πρέπει να εκδίδεται απόφαση του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ, μετά από γνώμη του Συμβουλίου Δημοσίων Έργων της Γ.Γ.Δ.Ε., το οποίο κρίνει τη συνδρομή των νομίμων προϋποθέσεων.

2. Η ανάθεση στη χαμηλότερη τιμή (που αποτελεί και τη συχνότερη μέθοδο ανάθεσης) πέρασε από αρκετές περιπέτειες. Αρχικά με το ν. 1418/84 το έργο ανετίθετο στο μειοδότη, ανεξαρτήτως ποσοστού έκπτωσης, πράγμα που σε συνδυασμό με την εύκολη και ανέλεγκτη ανάθεση συμπληρωματικών εργασιών με την έγκριση αλληπάλληλων Συγκριτικών Πινάκων, οδήγησε σε απίστευτα ποσοστά

---

<sup>4</sup> Μάλιστα στο παρελθόν είχε εκδοθεί και σχετική **εγκύκλιος 24/1996** της ΓΓΔΕ που επεσήμανε στους φορείς ότι η επιλογή του συστήματος αυτού δεν μπορεί να αποσκοπεί στην συμπλήρωση των ελλείπων μελετών της αναθέτουσας αρχής.

εκπτώσεων (80 και 90%), εξέλιξη που κατέληξε σε προβληματικά ως προς τη διαχείριση αλλά και την ποιότητά τους έργα. Εν όψει του πρώτου κοινοτικού πλαισίου (ΝΤΕΛΟΡ) ο ν. 2229/94 προσπάθησε να πατάξει τις υπερβολικά χαμηλές εκπτώσεις, αναθέτοντας στην Προϊσταμένη Αρχή να κρίνει αν κάποιες από τις χαμηλότερες προσφορές είναι ύποπτα χαμηλές, τις οποίες απέκλειε αν η προηγούμενη προσπάθεια αιτιολόγησής τους δεν έπειθε. Ο νόμος αυτός λειτούργησε μόνο για τέσσερα χρόνια και κατά την εφαρμογή του παρατηρήθηκαν απίστευτες καταστάσεις αδιαφάνειας. Σύνηθες ήταν το φαινόμενο να αποκλείονται οι δέκα και δεκαπέντε χαμηλότερες προσφορές με την αιτιολογία ότι ήταν υπερβολικά χαμηλές (απορριπτομένης της αιτιολόγησης με συνοπτικές διαδικασίες) και να ανατίθεται το έργο στον υποψήφιο που υπέβαλε την δέκατη πέμπτη ή και την εικοστή προσφορά, η οποία απείχε από την αμέσως χαμηλότερη ελάχιστα εκατοστά της μονάδας, ή λίγες χιλιάδες δραχμές. Βλέποντας την κατάσταση αυτή η πολιτεία θέσπισε το ν. 2576/98, με τον οποίο διατηρήθηκε η ίδια βασική φιλοσοφία, περί ελέγχου των προσφορών και απόρριψης των υπερβολικά χαμηλών, μόνο που το «κατώφλι» του παραδεκτού προέκυπτε με ένα αρκετά περίπλοκο μαθηματικό τύπο, ο οποίος γρήγορα αποδείχθηκε τρωτός και οι συμμετέχουσες στους διαγωνισμούς εργοληπτικές επιχειρήσεις οργάνωναν στρατούς ολόκληρους από εικονικά ενδιαφερόμενους, οι οποίοι κατέθεταν προσυνηνομημένες προσφορές που οδηγούσαν στο να αναλάβει το έργο ο αρχικά καθορισμένος ενδιαφερόμενος. Είναι γνωστό ότι υπό το καθεστώς εφαρμογής του μαθηματικού τύπου ήταν περίπου αδύνατο ένας μεμονωμένος υποψήφιος χωρίς συνεννόηση και στρατό υποστήριξης, να αναλάβει έργο. Το σύστημα αυτό λειτούργησε όσο άντεξε η υπουργική απόφαση, η οποία όριζε ότι η αιτιολόγηση των Υ.Χ.προσφορών μπορούσε να στηριχθεί μόνο σε ορισμένα στοιχεία, όπως πρωτότυποι μέθοδοι κατασκευής κ.λ.π. Όταν όμως εκδόθηκε η απόφαση του ΔΕΚ, στις υποθέσεις Lombardini και Madovani (C- 285/99 και C- 286/99), από την οποία προέκυπτε ότι δεν μπορεί να τίθενται περιορισμοί στην ελεύθερη αιτιολόγηση των προσφορών, το σύστημα κατέρρευσε και πολλές υποθέσεις οδηγήθηκαν στο Συμβούλιο Επικρατείας, το οποίο στην μέγιστη πλειονότητα των περιπτώσεων<sup>5</sup> έκρινε ότι δεν ήταν επαρκώς αιτιολογημένη η απόφαση της Π.Α. περί αποδοχής ή μη της αιτιολόγησης των διαγωνιζομένων που οι προσφορές τους κρίνονταν Υ.Χ. και επέστρεφαν για νέα αιτιολόγηση, η οποία πάλι μπορούσε να προσβληθεί κ.ο.κ.

3. Προέκυψε τότε (πέντε χρόνια μετά την εφαρμογή του ν. 2576/98) η ανάγκη να γίνει το σύστημα ανάθεσης πιο αποτελεσματικό, λιγότερο χρονοβόρο και

---

<sup>5</sup> Ενδεικτικά βλέπετε **ΕΑ ΣτΕ 527/2003**.

πιο διαφανές. Τους σκοπούς αυτούς εξυπηρετεί με τον καλύτερο τρόπο νομίζω ο **ν. 3263/2004**, ο οποίος ισχύει έκτοτε και μέχρι σήμερα (περίπου 4,5 χρόνια) και λειτουργεί ικανοποιητικότερα, δεδομένου ότι δεν έχει αμφισβητηθεί σοβαρά ούτε στα δικαστήρια, ούτε και στις υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Πράγματι, αν κοιτάξουμε πίσω, θα δούμε ότι όλες οι προηγούμενες τροποποιήσεις που ανέφερα ήταν αναγκαστικές, επειδή οι ισχύουσες κάθε φορά διατάξεις οδηγούσαν είτε σε δικαστικές εμπλοκές, είτε σε συγκρούσεις με τις κοινοτικές αρχές, οι οποίες είχαν τον τρόπο να πιέζουν αποτελεσματικά για αλλαγή της νομοθεσίας, επισείοντας την περικοπή των κοινοτικών χρηματοδοτήσεων. Είναι πάμπολλα τα παραδείγματα έμμεσων ή άμεσων δικαστικών ή κοινοτικών υποδείξεων προς την ελληνική πολιτεία για τροποποίηση του καθεστώτος ανάθεσης, επειδή το υπάρχον σύστημα γεννούσε προβλήματα.

Αν δούμε το ισχύον σύστημα από τη σκοπιά αυτή, θα προσέξουμε ότι δεν δημιουργεί σημαντικές τριβές στα δικαστήρια, ούτε και προκαλεί τριβές με τις κοινοτικές υπηρεσίες. Είμαι προσωπικά σε θέση να σας βεβαιώσω ότι οι υποθέσεις ασφαλιστικών μέτρων στο ΣΤΕ αλλά και στα Μονομελή Πρωτοδικεία που αφορούν δημόσια έργα είναι ελάχιστες (εγώ έχω πάνω από ένα χρόνο να παραστώ σε υπόθεση ασφαλιστικών μέτρων), ενώ και οι καταγγελίες στην Κοινότητα που αφορούν το σύστημα ανάθεσης είναι επίσης ελάχιστες και δεν αφορούν πρόβλημα της νομοθεσίας, αλλά μεμονωμένες περιπτώσεις κακής εφαρμογής<sup>6</sup>.

Τα παραπάνω αποτελούν κατά τη γνώμη μου απόδειξη του γεγονότος ότι το σύστημα ανάθεσης λειτουργεί αποτελεσματικά και σύμφωνα με το εθνικό συμφέρον που συνίσταται κυρίως στην αξιοποίηση των κοινοτικών πόρων εντός των περιορισμένων προθεσμιών απορρόφησης των κοινοτικών πόρων.

4. Το σύστημα ανάθεσης με το ν. 3263/04 είναι απλό στη σύλληψή του. Δεν πρέπει να αποκλείονται οι διαγωνιζόμενοι που υποβάλλουν χαμηλές προσφορές, γιατί κάτι τέτοιο θα οδηγούσε σε ανάγκη αιτιολόγησης και θα μας επανέφερε στα προβλήματα του ν. 2576/98, άρα το έργο ανατίθεται στον προσφέροντα τη χαμηλότερη τιμή. Επειδή πάντως το έργο έχει ένα (δεδομένο λίγο ως πολύ) ελάχιστο κόστος κατασκευής, η κατάθεση προσφοράς μικρότερης του κόστους αυτού σημαίνει ότι ο ανάδοχος αναλαμβάνει αυξημένο κίνδυνο να μην μπορέσει τελικά να ανταποκριθεί στη χρηματοδότηση του έργου. Ανάλογο όμως και σοβαρότερο κίνδυνο επωμίζεται και ο εργοδότης, ο οποίος μπορεί, αν δεν λάβει τα μέτρα του, να βρεθεί

---

<sup>6</sup> Το τελευταίο οριζόντιο ζήτημα δημιουργήθηκε τις αρχές του 2007, με τον χρόνο κατάρπωσης των εγγυήσεων συμμετοχής (τρεις εργάσιμες ημέρες ή πέντε ημερολογιακές) και λύθηκε άμεσα με τροπολογία στο **ν. 3559/2007**.

με ένα μισοτελειωμένο και προβληματικό έργο στα χέρια του, το οποίο πρέπει να εκκαθαρίσει και να το αναθέσει περαιτέρω σε άλλο ανάδοχο. Η διαδικασία αυτή θα του κοστίσει απαραίτητα σε χρόνο και πόρους, αφού είναι πολύ αμφίβολο αν θα βρεθεί άλλος ανάδοχος να αναλάβει ένα μισοτελειωμένο έργο με τους όρους και την προσφορά του πρώτου. Έτσι καθορίζεται ένα όριο έκπτωσης, κοινό στα έργα, πάνω από το οποίο η προσφορά θεωρείται επικίνδυνη και πρέπει να υπάρξει η αναγκαία διασφάλιση του εργοδότη απέναντι στον υπεύθυνο της αστοχίας, που είναι προφανώς ο ανάδοχος. Η θέσπιση όμως κοινού ορίου προϋποθέτει την σύνταξη των προϋπολογισμών με ενιαίο τρόπο, ήτοι με βάση κοινά ενιαία τιμολόγια, εγκεκριμένα από ένα κεντρικό όργανο. Η αντίθετη λύση, που θα προήγαγε όμως προδήλως την αδιαφάνεια, θα ήταν να εξακολουθήσουν να εφαρμόζονται τα γνωστά παλιά αναλυτικά τιμολόγια (ΑΤΟΕ, ΑΤΕΟ κ.λ.π.), με επικαιροποίηση των τιμών τους από τις κατ'ιδίαν αναθέτουσες αρχές οι οποίες σε μια τέτοια περίπτωση θα έπρεπε να θεσπίσουν και το όριο με τη Διακήρυξη. Φανταστείτε ένα τέτοιο τοπίο και αναλογιστείτε τις συνέπειες.

Άρα η ανάθεση στο μειοδότη, η θέσπιση αυξημένων εγγυήσεων σε περίπτωση αυξημένης έκπτωσης πάνω από ένα όριο ενιαία καθοριζόμενο, η θεσμοθέτηση των ενιαίων τιμολογίων και η κατάπτωση της αυξημένης εγγύησης καλή εκτέλεσης σε περίπτωση έκπτωσης του αναδόχου, αποτελούν απαραίτητα κλειδιά ενός συστήματος και το κάθε ένα εξ αυτών είναι απαραίτητο για την καλή του λειτουργία. Η κατάργηση των αυξημένων εγγυήσεων, πολύ φοβούμαι ότι θα μας επιστρέψει στην περίοδο του 1990, αφού η κατάπτωση μιας εγγύησης συνολικού ύψους 5% δεν αποτελεί μέτρο ικανό για να αποτραπούν οι εργολήπτες από την ανάληψη των έργων με προσφορές εξευτελιστικές. Κάτι τέτοιο εξάλλου θα αποτελούσε προφανή κίνδυνο για τις καλές εργοληπτικές επιχειρήσεις, οι οποίες κατά τεκμήριο υποβάλλουν λελογισμένες προσφορές, ύστερα από προσεκτική κοστολόγηση των έργων τους.

Αλλά και ο κίνδυνος των φορέων που εκτελούν έργα σε μια τέτοια περίπτωση θα πολλαπλασιασθεί, αφού έναντι μιας ελάχιστης εγγύησης καλής εκτέλεσης αναλαμβάνουν τον κίνδυνο της εγκατάλειψης του έργου από τον ανάδοχο και της περιπέτειας που αυτό συνεπάγεται. Ένα μόνο χρειάζεται να σκεφτούμε. Η πλειονότητα των έργων σήμερα συγχρηματοδοτείται από κοινοτικά κονδύλια και η έκπτωση του αναδόχου συνιστά λόγο απένταξης του έργου για πολλούς λόγους: κακή ποιότητα, υπέρβαση των χρονοδιαγραμμάτων, τέλος της χρηματοδοτικής περιόδου.

Οι εργοληπτικές οργανώσεις αποδέχονται την ανάθεση στο μειοδότη, δεν επιθυμούν την επιστροφή σε μια μορφή μαθηματικού τύπου, ζητούν όμως με επίταση να καταργηθούν οι αυξημένες εγγυήσεις, επικαλούμενες οικονομική ασφυξία και υπερχρέωση στις τράπεζες. Όλα αυτά τα έχουμε ακούσει στο υπουργείο και τα συζητούμε με τους εκπροσώπους των φορέων, μελετώντας τρόπους να ελαφρύνουμε την κατάστασή τους και να διευκολύνουμε το σημαντικό έργο τους. Βλέπουμε πάντως, ότι παρόλη την επικαλούμενη υπερχρέωση, οι εκπτώσεις πολλές φορές παραμένουν υψηλές και αναρωτιέται κανείς πως κάποιες επιχειρήσεις μπορούν να εξασφαλίζουν τόσο μεγάλες εγγυήσεις, ενώ κάποιες άλλες, κατά τα λεγόμενά τους, δεν μπορούν. Η απάντηση είναι κατά τη γνώμη μου απλή και θα την αφήσω στην κρίση σας.

Από την άλλη πλευρά το σύστημα σήμερα βρίσκεται σε μια ισορροπία η οποία ευνοεί την αποτελεσματική ανάθεση και εκτέλεση των έργων. Αν ανατραπούν τα στοιχεία που συνθέτουν την ισορροπία αυτή φοβάμαι ότι θα οδηγηθούμε σε αποτελέσματα που κάθε άλλο ικανοποιητικά θα είναι για τα έργα. Με δεδομένες τις περιορισμένες δυνατότητες ευελιξίας που προσφέρει το ασφυκτικό κοινοτικό νομικό πλαίσιο για τις συμπληρωματικές συμβάσεις και την ανάλωση των «επί έλασσον δαπανών» (βλέπετε άρθρο 57 του ν. 3669/08 – Κωδικοποίηση της Νομοθεσίας δημοσίων έργων), αναρωτιέμαι πως αλλιώς θα εκτελεσθεί ένα έργο στο οποίο ο ανάδοχος έχει προσφέρει μεγάλη έκπτωση, βρίσκεται σε αδυναμία εκτέλεσής του και έχει προσφέρει μια μικρή σχετικά εγγύηση καλής εκτέλεσης.

5. Παρόλο όμως που το σύστημα λειτουργεί ικανοποιητικά, το Υπουργείο δεν παρέλειψε τα τελευταία χρόνια να προβεί σε αλληπάλληλες τροποποιήσεις και συμπληρώσεις, πάντα σε συνεργασία με το ΤΕΕ και τις εργοληπτικές οργανώσεις, με τους νόμους 3316/05 (άρθρο 42), 3481/06 (άρθρο 4), 3559/07 (άρθρο έκτο) και 3621/2007 (άρθρο τέταρτο), με σκοπό τη βελτίωση του νομικού πλαισίου ανάθεσης και εκτέλεσης των έργων προς την κατεύθυνση της μέγιστης αποτελεσματικότητας και διαφάνειας.

Εν κατακλείδι, το Υπουργείο ΠΕΧΩΔΕ βρίσκεται τα τελευταία χρόνια σε σταθερή επαφή με τους εκπροσώπους του ΤΕΕ και των εργοληπτικών οργανώσεων, προσπαθώντας να βρει δίκαιες λύσεις στα προβλήματά τους και πραγματοποιεί άμεσα τις ενδεδειγμένες (κατά την άποψή μου) ενέργειες, με περιορισμένες και εντοπισμένες βελτιώσεις του νομοθετικού πλαισίου, με τις απαραίτητες διευκρινιστικές και ερμηνευτικές εγκυκλίους, ώστε τα προβλήματα να επιλύονται πριν τη διόγκωσή τους. Όμως υπάρχουν θεμελιώδη ζητήματα, που σας προανέφερα, στα

οποία η λύση (αν υποθέσουμε ότι αποτελούν πρόβλημα) δεν είναι καθόλου εύκολη. Χρέος της πολιτείας κατά την άποψή μου είναι, ύστερα από διαβούλευση με τους φορείς των μηχανικών και εν γένει τεχνικών της χώρας, α) να θέτει τους σωστούς κανόνες για την εξυπηρέτηση του κοινωνικού συμφέροντος, το οποίο στην περίπτωση μας συνίσταται στην εξασφάλιση ποιοτικών υποδομών, με την έγκαιρη ωρίμανση των διαδικασιών εκτέλεσης των έργων και την μέγιστη ωφέλεια από την κοινοτική συμβολή στη χρηματοδότησή τους και β) να επιτηρεί την ορθή εφαρμογή των κανόνων αυτών.

#### **Δ. Το ζήτημα της διαφάνειας.**

Θυμίζω ότι στον τίτλο της διημερίδας συναντούμε τη λέξη «*διαφάνεια*». Ο σκοπός της είναι προφανής: Θέλει να δείξει ότι η μεταρρύθμιση του νομικού πλαισίου ανάθεσης πρέπει να κατατείνει προς την πλευρά της διαφάνειας.

Η διαφάνεια, κατά το κοινοτικό δίκαιο είναι γενική αρχή που απορρέει από την αρχή της ισότιμης μεταχείρισης των διαγωνιζόμενων και αυτή με τη σειρά της έχει τη ρίζα της στην επιδίωξη του υγιούς και ανόθευτου ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων στον οποίο αποσκοπεί η ένωση των κρατών-μελών<sup>7</sup>. Η διαφάνεια έχει σκοπό να αποκλείσει τον κίνδυνο ευνοιοκρατίας και κατάχρησης εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής, η οποία οφείλει να θέσει στην διακήρυξη και στα συμβατικά τεύχη όρους μονοσήμαντους και σαφείς έτσι ώστε να αποκλείεται η διφορούμενη ερμηνεία. Επίσης κατά τη διάρκεια του διαγωνισμού πρέπει να εφαρμόζονται οι όροι της προκήρυξης ώστε να αποκλείονται όσοι διαγωνιζόμενοι τους παραβιάζουν.

Η αρχή της διαφάνειας υλοποιείται με συγκεκριμένες παρεμβάσεις ου ΥΠΕΧΩΔΕ στο χώρο των δημοσίων έργων. Το κυριότερο εργαλείο είναι οι **Πρότυπες Διακηρύξεις**, οι οποίες μετά πέντε τροποποιήσεις έχουν βελτιωθεί σε μέγιστο βαθμό

---

<sup>7</sup> Η σχέση μεταξύ των αρχών διαγράφεται στην απόφαση του ΔΕΚ **C-496/99, Επιτροπή κατά CAS Succhi di Frutta SpA**, κατά την οποία, η αναθέτουσα αρχή οφείλει να τηρεί την αρχή της **ίσης μεταχείρισεως** των υποψηφίων και η τήρηση της αρχής αυτής συνεπάγεται **υποχρέωση διαφάνειας** προκειμένου να καθίσταται δυνατός ο έλεγχός της. Αντικείμενο της αρχής της ίσης μεταχείρισης είναι η προώθηση της ανάπτυξης υγιούς και αποτελεσματικού ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων που μετέχουν σε διαδικασία αναθέσεως δημοσίας συμβάσεως, κατά την οποία όλοι οι υποψήφιοι πρέπει να έχουν τις ίδιες ευκαιρίες κατά τη διατύπωση των όρων των προσφορών τους και, ως εκ τούτου, οι όροι που πρέπει να πληρούν οι προσφορές πρέπει να είναι όμοιοι για όλους τους υποψηφίους. Εξ άλλου η **αρχή της διαφάνειας** αποτελεί το επιστέγασμα της προαναφερθείσας αρχής, και έχει ως σκοπό να αποκλείει τον κίνδυνο ευνοιοκρατίας και κατάχρησης εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής. Προϋποθέτει ότι όλοι οι όροι και τρόποι διεξαγωγής της διαδικασίας αναθέσεως πρέπει να διατυπώνονται με **σαφήνεια, ακρίβεια και χωρίς αμφισημία** στην προκήρυξη του διαγωνισμού ή στη συγγραφή υποχρεώσεων, κατά τρόπο ώστε, αφενός, να παρέχουν σε όλους τους ευλόγως ενημερωμένους και κανονικά επιμελείς υποψηφίους τη δυνατότητα να κατανοούν το ακριβές περιεχόμενό τους και να τους ερμηνεύουν με τον ίδιο τρόπο και, αφετέρου, να καθιστούν δυνατό τον εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής αποτελεσματικό έλεγχο του αν οι προσφορές των υποψηφίων ανταποκρίνονται στα κριτήρια που διέπουν την εν λόγω σύμβαση.



και συντελούν στην απρόσκοπτη ανάθεση των έργων. Το υπουργείο θεωρεί ότι οι πρότυπες διακηρύξεις συντελούν τα μέγιστα στη διαφάνεια και αποτελεσματικότητα των διαγωνισμών, διασφαλίζοντας ταυτόχρονα την μέγιστη συμμετοχή εργοληπτών στους διαγωνισμούς (οι οποίοι σε ελάχιστες περιπτώσεις αποκλείονται δικαιολογημένα), άρα και στην αύξηση του ανταγωνισμού.

Περαιτέρω, στις περιπτώσεις που έχουν αναφανεί προβλήματα ερμηνείας των διακηρύξεων ή των νομικών διατάξεων, εκδίδονται άμεσα αναλυτικές ερμηνευτικές εγκυκλίαι, οι οποίες παρέχουν την ενδεδειγμένη λύση στο πρόβλημα και προφυλάσσουν τους διαγωνισμούς και τους εμπλεκόμενους σε αυτούς (αναθέτουσες αρχές και εργολήπτες) από εσφαλμένες ενέργειες που θα μπορούσαν να έχουν ως αποτέλεσμα περιπέτεια του διαγωνισμού ή αποκλεισμό διαγωνιζόμενου. Θα μπορούσα να σας αναφέρω τουλάχιστον 10 μείζονος σημασίας εγκυκλίους (όλες δημοσιευμένες στην ιστοσελίδα της ΓΓΔΕ - ggde.gr) τα τελευταία χρόνια που αφορούν την ανάθεση των έργων<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> **Ενδεικτικά: Ε 23/2008:** Έγκριση των πρότυπων τευχών διακηρύξεων δημοσίων έργων σύμφωνα με την κωδικοποίηση της νομοθεσίας κατασκευής δημοσίων έργων.(ν. 3669/08).

**Ε 5/2008:** Ασφαλιστική Ενημερότητα του Ταμείου Συντάξεων Μηχανικών Εργοληπτών Δημοσίων Έργων (ΤΣΜΕΔΕ).

**Ε 2/2008:** Παρέχονται οδηγίες α) για την εφαρμογή των διατάξεων του ν. **3614/07** (περί ΕΣΠΑ) που αφορούν τις συμβάσεις μελετών και έργων και β) την δημοσιοποίηση προκηρύξεων που δεν υπόκεινται στις Οδηγίες 2004/17 και 2004/18 περί δημοσίων συμβάσεων.

**Ε 30/2007:** Οδηγίες για την ορθή εφαρμογή νομικών διατάξεων που τροποποιούν το νομικό πλαίσιο ανάθεσης και εκτέλεσης συμβάσεων έργων και μελετών (ν. **3621/2007**).

**Ε 18/2007:** Παρέχονται οδηγίες σχετικά με: **Α.** Την τήρηση περιόδου αναμονής πριν τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων έργων και μελετών. **Β.** Τη συμμετοχή σε διαγωνισμούς για την ανάθεση συμβάσεων υποψηφίων οι οποίοι προβάλλουν επιφυλάξεις για την νομιμότητα όρων της διακήρυξης. **Γ.** Την προβολή της έγκαιρης απορρόφησης κοινοτικών κονδυλίων ως λόγου δημοσίου συμφέροντος προκειμένου να απορριφθούν από τα δικαστήρια αιτήσεις ασφαλιστικών μέτρων.

**Ε 16/2007:** Παρέχονται οδηγίες σχετικά με τα ακόλουθα θέματα δημοσίων έργων: α) ορθή εφαρμογή της διάταξης του ν. 3481/2006 που προβλέπει την επανάληψη διαγωνισμών που δεν διεξήχθησαν ή δεν υποβλήθηκαν προσφορές, β) αναγκαίος χρόνος κατάπτωσης εγγυητικών επιστολών, γ) εφαρμογή διατάξεων ν. 3548/07 για δημοσίευση προκηρύξεων στο νομαρχιακό και τοπικό τύπο, δ) αυτοδίκαιη έγκριση αναλυτικών επιμετρήσεων έργων.

**Ε 30/2006:** Συμμετοχή σε διαγωνισμούς δημοσίων έργων που εμπίπτουν στην κοινοτική Οδηγία, με αντίγραφο της βεβαίωσης πτυχίου του ΜΕΕΠ.

**Ε 29/2006:** Οδηγίες για την αποφυγή σύγκρουσης συμφερόντων στα πλαίσια των διαγωνισμών ανάθεσης συμβάσεων έργων και μελετών.

**Ε 13/2006:** Δημοσίευση περίληψης διακήρυξης έργων που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της Κοινοτικής Οδηγίας.

**Ε 7/2006:** Οδηγίες σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της ίσης μεταχείρισης και διαφάνειας στις διαδικασίες ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων έργων και μελετών.

**Ε 33/2004:** Διευκρινίσεις σχετικά με την εφαρμογή των νέων ρυθμίσεων για τα δημόσια έργα (ν. 3263/2004).

Κλείνοντας τη σύντομη αυτή εισήγηση θα ήθελα να σταθώ στην συμβολή των εργοληπτικών οργανώσεων και του ΤΕΕ στην ορθή διαχείριση του νομικού πλαισίου ανάθεσης των δημοσίων έργων και των προβλημάτων που προκύπτουν, με φθίνοντα ευτυχώς ρυθμό. Ο διάλογος μαζί τους είναι ειλικρινής, απροκατάληπτος και με καλή διάθεση. Δεν διεκδικούμε το αλάθητο και γι' αυτό ζητούμε να μας επισημαίνουν τα προβλήματα και να προτείνουν συγκεκριμένες, ορθολογικές και υλοποιήσιμες λύσεις. Το υπουργείο ΠΕΧΩΔΕ δεν είχε, ούτε έχει εμμονές, έχει καθήκον θεμελιώδες να υλοποιεί προτάσεις δίκαιες, που λαμβάνουν υπόψη τους και τα αιτήματα των φορέων αλλά και των εργοδοτών. Στα πλαίσια της λογικής αυτής δεν γίνονται αποδεκτές, παρότι ζητούνται, προτάσεις που «διευκολύνουν» απλώς τους φορείς και όχι καθαυτή την έγκαιρη και ποιοτική εκτέλεση των έργων. Επίσης δεν γίνονται αποδεκτές μεμονωμένες προτάσεις ή προτάσεις συλλογικών φορέων για διευκόλυνση συγκεκριμένων εργοληπτών, οι οποίοι βάζουν τον εαυτό τους και τις επιχειρήσεις τους σε περιπέτειες διεκδικώντας την ανάληψη των έργων με γνώμονα την επιβίωσή τους με κάθε μέσο, έξω από κάθε επιχειρηματική λογική και προς βλάβη των έργων και του κοινωνικού συμφέροντος. Τέτοιοι εργολήπτες υπάρχουν και είναι αρκετοί, όπως υπάρχουν από την άλλη πλευρά και αναθέτουσες αρχές που λειτουργούν με προχειρότητα και εμμονή σε παράνομες ή απλώς μη ενδεδειγμένες ενέργειες διαχείρισης των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης των έργων. Στις περιπτώσεις αυτές δεν πάσχει όμως το ισχύον νομικό πλαίσιο και οι μεμονωμένες περιπτώσεις κακής εφαρμογής και ερμηνείας των σχετικών κανόνων αντιμετωπίζονται, αποτελεσματικά θέλω να πιστεύω, από τα κατεστημένα όργανα, δικαστικά και διοικητικά, που έχουν αποστολή την επιβολή τη νομιμότητας.

Σας ευχαριστώ