

Δημοπράτηση δημοσίων έργων: Κριτήρια ανάθεσης

08/05/2015

Λαμπρόπουλος Σέργιος

Πρόσφατα ο υπουργός και ο αναπληρωτής υπουργός Υποδομών ανακοίνωσαν ότι επανεξετάζεται η όλη διαδικασία δημοπράτησης των δημοσίων Έργων. Παράλληλα, ανεστάλη η δημοπράτηση μεγάλων δημοσίων έργων.

Η διεξαγωγή δημόσιου διάλογου συνεπώς επείγει. Πρέπει να εξετασθούν οι κύριες πτυχές της δημοπράτησης με βάση τα ιστορικά δεδομένα, τη διεθνή πρακτική, την επιστημονική έρευνα και την εξέλιξη της κοινοτικής νομοθεσίας.

Το άρθρο αυτό επικεντρώνεται στα κριτήρια ανάθεσης. Η Οδηγία 2004/18/ΕΚ που ισχύει σήμερα στη χώρα μας καθορίζει δύο εναλλακτικά κριτήρια ανάθεσης: χαμηλότερη τιμή ή πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά (σύνθετο κριτήριο που συμπεριλαμβάνει τιμή και άλλα υποκριτήρια).

Το πρώτο κριτήριο φαίνεται αρχικά να διασφαλίζει την αντικειμενικότητα της επιλογής του Κυρίου του Έργου (ΚτΕ). Στην περίπτωση όμως του δευτέρου, συνήθως κάποια υποκριτήρια αποτιμώνται υποκειμενικά με επακόλουθο κίνδυνο ενστάσεων, καθυστερήσεων και δημόσιας κριτικής. Στη χώρα μας εφαρμόστηκε ευρύτατα το πρώτο κριτήριο, ενώ το σύνθετο σπανίως (για μελέτη - κατασκευή).

Το κρίσιμο ερώτημα είναι αν η πρακτική αυτή ευνόησε την ανάπτυξη υγιούς ανταγωνισμού ή αντίθετα συνέτεινε ιστορικά στην επικράτηση άκρατου ανταγωνισμού με συνέπεια μεγάλη ζημία του Δημοσίου και καταστροφική επιχειρήσεων.

Η ελληνική αγορά Δημοσίων Έργων χαρακτηρίζεται διαχρονικά από: ασυνέπεια χρηματοδότησης από πλευράς Δημοσίου, ύπαρξη μεγάλου αριθμού εργοληπτών σε σχέση με το συνολικό όγκο εργασιών, έλλειψη στρατηγικής και οργάνωσης από πλευράς εργοληπτών και καθημερινό αγώνα επιβίωσής τους, ανεπαρκείς Κύριοι του Έργου, σημαντικές τροποποιήσεις συμβάσεων κ.λπ. Πρόκειται για εκρηκτικό μείγμα στοιχείων (ψευδο)τέλειου ανταγωνισμού (που θεωρητικά οδηγεί σε προσφορά στο επίπεδο κόστους) με διοικητική και τεχνική αδυναμία καλής εκτέλεσης των συμβάσεων.

Συνήθως ο μειοδότης κατά τον υπολογισμό της προσφοράς του όχι μόνο έχει μηδενίσει το κέρδος του, αλλά ούτε καν έχει προβλέψει την πλήρη κάλυψη των γενικών εξόδων του (προσφορά κάτω του κόστους). Απλώς ελπίζει ότι θα μεταβληθεί το αντικείμενο της σύμβασης και ότι με τη «διαπραγμάτευση» που ακολουθεί θα επιτύχει βελτίωση των οικονομικών δεδομένων. Η ύπαρξη των συνθηκών αυτών μακροχρόνια οδηγεί σε μη υγιή κατασκευαστικό κλάδο, ημιτελή έργα και μη απορρόφηση πόρων.

Όλα αυτά οφείλονται στη μη ανάληψη του «πολιτικού» κόστους εξυγίανσης της αγοράς από τις διαδοχικές κυβερνήσεις. Διαχρονικά, όποτε η κατάσταση έφθανε στο απροχώρητο, η εκάστοτε κυβέρνηση νομοθετούσε «καινοτόμα».

Πριν από σαράντα χρόνια νομοθετήθηκε το «εύλογο όριο», δηλαδή η τιμή προσφοράς ως μοναδικό κριτήριο ανάθεσης, όχι όμως η ελάχιστη (μειοδοσία), αλλά κάτι σαν τη στατιστικά μέση του συνόλου των προσφορών (εύλογη) που υπολογιζόταν αλγοριθμικά. Σε λίγο χρόνο κατέστη δυνατόν να προκαθορίζεται το αποτέλεσμα από υποσύνολο των συμμετεχόντων και η μέθοδος δεν μπορούσε πλέον να πετύχει τον στόχο της. Εύλογα, εγκαταλείφθηκε.

Η επαναφορά της αμιγούς μειοδοσίας οδήγησε σε δραματικές καταστάσεις. Μεγάλη εταιρεία έφτασε να «σκουπίζει» όλους τους διαγωνισμούς μέχρις ότου ο κύριος μέτοχός της σε απόγνωση οδηγήθηκε σε αυτοκτονία.

Πριν από 25 χρόνια νομοθετήθηκε η μειοδοσία με «αξιολόγηση», δηλαδή η απόρριψη κάθε προσφοράς που η επιτροπή διεξαγωγής του διαγωνισμού έκρινε ότι ήταν υπερβολικά χαμηλή αδικαιολόγητα, με βάση στοιχεία του διαγωνιζομένου και την κατευθυντήρια εγκύκλιο του υπουργείου αλλά και με περιθώρια υποκειμενικής κρίσης. Σύντομα προέκυψαν κωμικοτραγικά φαινόμενα (π.χ. να προκρίνεται η 31η προσφορά με διαφορά 0,01% από την 30ή) και προσφυγές στα δικαστήρια. Οπότε και αυτή η μέθοδος εγκαταλείφθηκε.

Επανήλθε μετά ο στατιστικός προσδιορισμός του αναδόχου με απόρριψη μικρού αριθμού προσφορών που προέκυπτε από αριθμητικούς υπολογισμούς («αντικειμενικά») ότι ήταν υπερβολικά χαμηλές αδικαιολόγητα, δηλαδή με βάση αλγόριθμο που καθόριζε εγκύκλιος του υπουργείου («μαθηματικός τύπος»).

Ύστερα όμως από προσφυγές εργοληπτών στα κοινοτικά όργανα, προέκυψε η ανάγκη «αιτιολόγησης» (ως ανωτέρω) των απορριπτόμενων προσφορών. Είναι ζήτημα αν υπήρξαν δύο ΚΤΕ που να το επιχείρησαν με επιτυχία και ο «μαθηματικός τύπος» εγκαταλείφθηκε.

Ο επόμενος Νόμος 3663/2004 επέβαλε για τη μεγάλη πλειοψηφία των δημοπρατήσεων ως μόνο κριτήριο ανάθεσης τη χαμηλότερη τιμή. Προβλήθηκε κυρίως το έωλο επιχείρημα περί προσθέτου οφέλους του Δημοσίου που θα προέρχεται από τη διαφορά της πλέον χαμηλής προσφοράς (μειοδοσία) σε σχέση με την πλέον αυξημένη που προέκυπτε από την εφαρμογή του μαθηματικού τύπου.

Τι και αν στο συνέδριο του ΤΕΕ για τα Δημόσια Έργα το 2004 παρουσιάστηκε εκτενής μονογραφία με ανάλυση του προβλήματος και προτάσεις επίλυσής του;

Τι και αν η διεθνής επιστημονική έρευνα τεκμηριώνει ότι η «απλή και άδολη» μειοδοσία τιμής συνήθως οδηγεί σε συμβατικά προβλήματα, χρονικές καθυστερήσεις, αυξημένη τελική δαπάνη για τον ΚΤΕ και μη απορρόφηση πόρων;

Η επαναφορά της αμιγούς μειοδοσίας είχε ως αποτέλεσμα να επανακάμψουν στον εργολαβικό στίβο ημιθανείς επιχειρήσεις και να «χτυπούν» τους διαγωνισμούς. Οι υπουργοί δήλωσαν ότι θα αναζητηθούν (σήμερα, μετά από πολλά χρόνια) χρήματα που πληρώθηκαν χωρίς να οφείλονται («Το Βήμα» ανέφερε για τη περίπτωση ενός ΚΤΕ το ποσό των 100 εκατ. ευρώ).

Πρόκειται για τυχαίο γεγονός ή απόρροια της επαναφοράς της μειοδοσίας; Και δεν ήταν λίγα χρόνια πριν που μεγάλη εταιρεία, με οικονομικά προβλήματα, ανέλαβε πολλά σημαντικά δημόσια έργα τα οποία σήμερα όλα έχουν βαλτώσει;

Το χειρότερο όλων είναι ότι ο πόλεμος υπερβολικά χαμηλών τιμών που επικρατεί εξαναγκάζει και τις υγιείς επιχειρήσεις σε αντίστοιχες κακές πρακτικές και οριακές αμυντικές τακτικές προκειμένου να εξασφαλίσουν την επιβίωσή τους.

Στη σημερινή συγκυρία, οι προσφερόμενες εκπτώσεις είναι μεγάλες και τα έργα δεν προχωρούν. Είναι ανάγκη να εγκαταλειφθεί ο ισοπεδωτικός ανταγωνισμός φθηνών τιμών και να υιοθετηθεί άμεσα ο ανταγωνισμός επιτυχούς κατασκευής με υποκριτήρια την τιμή, τον χρόνο ολοκλήρωσης και τη διάρκεια εγγυημένης συντήρησης με δαπάνη του αναδόχου.

Δηλαδή, τους τρεις στόχους της επιστημονικής και ολοκληρωμένης διαχείρισης της κατασκευής (κόστος, χρόνος, ποιότητα: τα τρία ταύτα). Τα κριτήρια αυτά είναι ποσοτικά, είναι δυνατό να σταθμίζονται αριθμητικά στη διακήρυξη κατά περίπτωση ανάλογα με τις ανάγκες του ΚΤΕ και είναι πλήρως αντικειμενικά. Ασφαλώς απαιτείται καλή προετοιμασία της δημοπράτησης. Ανάλογα με την πολιτική του (π.χ. ενίσχυση μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων), ο Κύριος του Έργου μπορεί να προσθέτει και άλλα αντικειμενικά υποκριτήρια (π.χ. το ποσοστό του προϋπολογισμού του έργου που θα εκτελέσουν ονοματισμένοι υπεργολάβοι).

Το καλό νέο είναι ότι η νέα Οδηγία 2014/24/ΕΕ επιτάσσει και προκρίνει ως κριτήριο ανάθεσης την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά και παράλληλα υποχρεώνει τους Κύριους του Έργου σε ειδικό έλεγχο για την αιτιολόγηση των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών.

Η χώρα μας οφείλει να εναρμονίσει μέχρι τη 18η Απριλίου 2016 τις ρυθμίσεις της έννομης τάξης της με αυτές της νέας Οδηγίας, η οποία έχει τεθεί σε δημόσια διαβούλευση. Τα όποια νομοσχέδια καταρτιστούν, για τη ρύθμιση επειγόντων και μη ζητημάτων, ορθόν είναι να μην εκφεύγουν του πλαισίου της.

**** Ο κ. Σέργιος Λαμπρόπουλος είναι καθηγητής του Τομέα Προγραμματισμού και Διαχείρισης Τεχνικών Έργων της Σχολής Πολιτικών Μηχανικών ΕΜΠ και πρώην ΓΓ Συγχρηματοδοτούμενων Δημοσίων Έργων.***