

Αριθ. Πρωτ.:30892

ΑΘΗΝΑ, 31 Ιανουαρίου 2017

Π Ρ Ο Σ Τον  
Πρόεδρο ΣΔΕ/Τμ.Κατασκευών  
κ. Αντώνιο Κοτσώνη

ΑΝΑΚ.: Γραφείο Υπουργού ΥΜΕΔΙ  
κ. Χρ. Σπίρτζη

ΚΟΙΝ.: - ΕΑΑΔΗΣΥ  
- Υπεύθυνο Ο.Ε 2/Κατασκευές,  
κ. Ιωάννη Μπακογιάννη

**ΘΕΜΑ: Απάντηση στο από Κ/11/11.1.2017 έγγραφο του Προέδρου του Συμβουλίου Δημοσίων Έργων /Τμήμα Κατασκευών με θέμα: "Εγκύκλιος του Υπουργού Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων για την εξειδίκευση των όρων χαρακτηρισμού μίας οικονομικής προσφοράς ως ασυνήθιστα χαμηλής (ΑΧΠ) και για την εκτίμηση των παρεχόμενων κατά τα ανωτέρω εξηγήσεων"**

**ΣΧΕΤ.:** (1) Η από 30432/22.9.2016 επιστολή του ΣΑΤΕ με θέμα: "Αντικειμενικός τρόπος διαπίστωσης των Ασυνήθιστα Χαμηλών Προσφορών - Πόρισμα Ομάδας Εργασίας ΣΑΤΕ".

(2) Η από 30440/26.9.2016 επιστολή του ΣΑΤΕ με θέμα: "Αναλύσεις Τιμών και Τιμολόγηση Δημοσίων Έργων".

(3) Η από 16.1.2017 επιστολή του ΤΕΕ προς τον Πρόεδρο του Συμβουλίου ΔΕ/ Τμ. Κατασκευών με θέμα: «Κοινή ανακοίνωση για την απόσυρση προσχεδίου εγκυκλίου για τις ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές έργων - μελετών και συναφών υπηρεσιών».

Αγαπητέ κύριε Κοτσώνη,

με το εν θέματι έγγραφό σας, ζητείται η υποβολή παρατηρήσεων επί του Προσχεδίου Εγκυκλίου για τις Α.Χ.Π. που εισηγήθηκαν οι αρμόδιες Ομάδες Εργασίας Κατασκευών και Μελετών του Υπουργείου Υποδομών.

### **A. Εισαγωγή**

Υπενθυμίζουμε ότι για το θέμα σας είχε αποσταλεί η (1) σχετική επιστολή του Συνδέσμου μας, συνοδευόμενη από πόρισμα Ομάδας Εργασίας του ΣΑΤΕ, που αφορά στον αντικειμενικό προσδιορισμό των Ασυνήθιστα Χαμηλών Προσφορών, στην αντιμετώπισή τους και στα θέματα αιτιολόγησης καθώς και στην ανάδειξη αναδόχου.

Σε αυτήν την σχετική επιστολή επισημαίναμε ότι θα πρέπει γρήγορα και συγκροτημένα να ρυθμιστεί το ζήτημα του αντικειμενικού προσδιορισμού των Ασυνήθιστα Χαμηλών Προσφορών, της αντιμετώπισής τους καθώς και της ανάδειξης αναδόχου, δεδομένης και της σημερινής κατάστασης όπου όλες οι δημοπρατήσεις αναδεικνύουν μειοδότες με εξοντωτικά χαμηλές προσφορές (από 15% έως 20% τουλάχιστον κάτω του κόστους), κατάσταση που δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί μόνο με το νέο νόμο και με τις συναφείς εγκυκλίους.

Εκτιμούμε ότι με το προσχέδιο εγκυκλίου που μας κοινοποιήθηκε δεν ικανοποιείται αυτό το βασικό αίτημα και κατά συνέπεια όλοι οι φορείς του κλάδου προβήκαμε στην (3) σχετική ανακοίνωση με την οποία αναγνωρίζουμε ότι η παρατεινόμενη οικονομική κρίση και η συνεχής μείωση της εγχώριας ζήτησης συμβάσεων έργων και μελετών έχει οδηγήσει στη γενίκευση και παγίωση του φαινομένου υψηλότατων εκπτώσεων και έχει δημιουργήσει απaráδεκτες συνθήκες νόθευσης του ανταγωνισμού στην αγορά, εξελίξεις που λειτουργούν εις βάρος του δημοσίου συμφέροντος. Για την αντιμετώπιση του φαινομένου αυτού όλοι οι φορείς θεωρούμε ότι το προσχέδιο της εγκυκλίου δεν επιλύει κανένα από αυτά τα θέματα και κατά συνέπεια ζητήσαμε να αποσυρθεί. Μάλιστα, όπως θα επισημανθεί και κατωτέρω, στο προσχέδιο εγκυκλίου παραλείπεται κάθε αναφορά σε συγκεκριμένα αναλυτικά και παραμετροποιημένα στοιχεία πραγματικών συντελεστών του κόστους των έργων και ως εκ τούτου η προσέγγιση παραμένει θεωρητική.

Παράλληλα, οφείλουμε να αναγνωρίσουμε ότι το εν θέματι προσχέδιο εγκυκλίου φαίνεται ότι είναι αποτέλεσμα σοβαρής δουλειάς, με υποβολή ερωτημάτων προς την Επιτροπή Ανταγωνισμού και την ΕΑΑΔΗΣΥ, με πολύ εμπειριστατωμένη νομική τεκμηρίωση, με εκτεταμένη παραπομπή σε πλούσια νομολογία του ΔΕΚ και με συγγραφή πολύ συγκροτημένων κειμένων με αναλυτική και συνεκτική επιχειρηματολογία, έρευνα η οποία όμως δεν κάλυψε συναφείς δόκιμες και προτυποποιημένες πρακτικές που εφαρμόζονται και σε άλλες χώρες της Ευρώπης, όπως π.χ. η Γερμανία και η Αυστρία.

## **Β. Βασική θέση ΣΑΤΕ**

Ο ΣΑΤΕ παγίως υποστηρίζει σε όλους τους τόνους και σε κάθε ευκαιρία διαβούλευσης των σχετικών κανονιστικών κειμένων ότι είναι ριζικά αντίθετος στην παροχή ευρύτατης διακριτικής ευχέρειας στις αναθέτουσες αρχές / αναθέτοντες φορείς κατά τον καθορισμό των κριτηρίων επιλογής και ανάθεσης, άρα και κρίσης τους τόσο για τον χαρακτηρισμό των ΑΧΠ όσο και για την αιτιολόγηση αυτών, αφού σε αυτήν την περίπτωση θα εμφανιστούν τα πολύ δυσάρεστα φαινόμενα του προηγούμενου συστήματος των υποκειμενικών αιτιολογήσεων του Ν. 2229/1994, το οποίο έχει συνδεθεί με μνήμες φαυλότητας, αυθαιρεσίας και διαφθοράς. Κατά το σύστημα εκείνο η αναθέτουσα αρχή αποφάσιζε με δικά της, απολύτως ανέλεγκτα εν τοις πράγμασι κριτήρια, πρώτον ποιο ήταν το όριο της έκπτωσης πέραν του οποίου μία οικονομική προσφορά χαρακτηριζόταν ως υπερβολικά χαμηλή και, δεύτερον, εάν θα γινόταν μία αιτιολόγηση αποδεκτή ή μη. Η άκρα υποκειμενικότητα και το κατ' ουσία ανέλεγκτο της άσκησης της οδήγησε το σύστημα αυτό σε παταγώδη αποτυχία, με συνέπεια να αντικατασταθεί άρον άρον από τον Ν. 2576/1998.

Κατά την άποψη του ΣΑΤΕ και προκειμένου να μην εμφανιστούν παρόμοια φαινόμενα και να διασφαλιστεί η διαφάνεια, η ίση μεταχείριση και ο υγιής ανταγωνισμός, θα πρέπει να θεσμοθετηθούν κανόνες τόσο για τη διασφάλιση πραγματικού ανταγωνισμού και αποτροπής υποβολής προσφορών κάτω του κόστους όσο και για την αντικειμενική και τεκμηριωμένη κρίση **τυχόν** – και όχι συνολικά και συστηματικά – υποβαλλόμενων ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών.

Για τον εντοπισμό και χειρισμό τυχόν υποβαλλόμενων ΑΧΠ είναι αναγκαίο να συμφωνηθούν και να προτυποποιηθούν:

- α) ένα αντικειμενικό και παραμετροποιημένο, σύστημα εντοπισμού τυχόν ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών και
- β) ένα αντικειμενικό και παραμετροποιημένο σύστημα αξιολόγησης των υποβαλλομένων αιτιολογήσεων.

Εξυπακούεται ότι οι ανωτέρω προσεγγίσεις θα πρέπει να διαφοροποιηθούν με την υιοθέτηση απλούστερων διαδικασιών για τα έργα κάτω του κοινοτικού ορίου, όπως προτείνουμε στη συνέχεια (σημείο Γ.Ι.2).

## **Γ. Προτάσεις ΣΑΤΕ**

### **Γ.Ι. Προτάσεις που απαιτούν νομοθετικές παρεμβάσεις**

#### Γ.Ι.1. Προϋπολογισμοί έργων

Σήμερα το γενικότερο πλαίσιο διαμόρφωσης του προϋπολογισμού δημοπράτησης των έργων και του συστήματος υποβολής των προσφορών χαρακτηρίζεται από τα ακόλουθα γνωρίσματα:

- Οι εργασίες στον προϋπολογισμό δημοπράτησης ενός δημοσίου έργου τιμολογούνται κατά τρόπο αυθαίρετο, με τιμές μονάδος που έχουν καθοριστεί χωρίς οιαδήποτε τεκμηρίωση (NET).
- Δεν ελέγχονται και δεν επικυρώνονται η επάρκεια, η πληρότητα και η συνάφεια του προϋπολογισμού δημοπράτησης των έργων, ως προς τα είδη και τις ποσότητες των εργασιών, σε σχέση με τις συνθήκες του έργου, τις προβλέψεις της μελέτης και τις απαιτήσεις των τεχνικών προδιαγραφών.
- Δεν προβλέπεται στον προϋπολογισμό με διακριτό τρόπο η αποζημίωση για τις δαπάνες εγκατάστασης, λειτουργίας και απομάκρυνσης του εργοταξίου.
- Υπάρχει σημαντικό έλλειμμα στον καθορισμό των συμβατικών υποχρεώσεων κατά τρόπο μονοσήμαντο διότι δεν υπάρχουν πλήρεις σειρές τυποποιημένων, σαφώς διατυπωμένων περιγραφικών άρθρων και πλήρης σειρά εναρμονισμένων τεχνικών προδιαγραφών.
- Δεν υπάρχει «προς το παρόν συνολικός Ενιαίος Κανονισμός Αναλυτικών και Περιγραφικών Τιμολογίων με τον οποίο μπορεί να προσεγγίζεται αξιόπιστα το πραγματικό κόστος των έργων» (επισήμανση του Εισηγητή στη σελίδα 4 του Σχεδίου).

Για όλους τους προαναφερόμενους λόγους, η διάγνωση των περιπτώσεων ΑΧΠ και ο χειρισμός των όποιων εξηγήσεων (αιτιολογήσεων) ζητηθούν με οδηγίες μέσω αποσπασματικών και περιστασιακών εγκυκλίων, είναι πρακτικά ιδιαίτερα προβληματικός, αφού οι προβλέψεις του άρθρου 6 του προτεινόμενου Σχεδίου, ακόμη και σε συνδυασμό και με το Παράρτημα 3 του προτεινόμενου Σχεδίου, υστερούν σημαντικά όχι μόνο σε σχέση με αυτό που θα έπρεπε να είναι ένα «ελεγκτικό πρότυπο» αλλά και σε σχέση με την παλαιότερη σχετική εγκύκλιο (Δ17α/3/1/ΦΝ 402/09-01-2004 Εγκύκλιο 1 του ΥΠΕΧΩΔΕ, «Ανάλυση του κόστους του Έργου, Αιτιολόγηση-Διευκρίνιση Προσφοράς).

**Προτείνουμε τάχιστα να προωθηθεί η ικανοποίηση του χρόνιου αιτήματος των Εργοληπτικών Οργανώσεων για την αναμόρφωση του μηχανισμού διαμόρφωσης των προϋπολογισμών των έργων, αποτύπωσης των τιμών των κατασκευαστικών εργασιών και των συντελεστών παραγωγής των τεχνικών έργων (βλέπε σχ. (2)).**

Η καθιέρωση ενός ολοκληρωμένου, ενιαίου και συνεκτικού, αξιόπιστου και δυναμικού συστήματος αποτίμησης των συντελεστών παραγωγής, κοστολόγησης των τεχνικών έργων και τεκμηρίωσης της δαπάνης κατασκευής τους, θα δημιουργήσει τις απαραίτητες προαπαιτούμενες συνθήκες για την αντικειμενικοποίηση και παραμετροποίηση των αιτιολογήσεων των ΑΧΠ, επιτρέποντας την υιοθέτηση έγκυρων και αντικειμενικών υποδειγμάτων τυποποιημένου τρόπου ανάλυσης, τεκμηρίωσης και ελέγχου οικονομικών προσφορών για την ανάληψη συμβάσεων δημοσίων έργων.

Σημειώνουμε ότι σχετική πρόβλεψη υπάρχει στο σχέδιο νόμου με τίτλο: "Διαδικασίες κεντρικού ελέγχου και διαφάνειας στο σύστημα παραγωγής δημοσίων και ιδιωτικών τεχνικών έργων και υποδομών, δομές στρατηγικού σχεδιασμού δημόσιων υποδομών και λοιπές διατάξεις" που τέθηκε σε διαβούλευση τον Σεπτέμβριο 2016 και κατά συνέπεια **προτείνουμε να επιταχυνθεί η διαδικασία νομοθέτησής της, σύμφωνα με την υποβληθείσα από τις Εργοληπτικές Οργανώσεις πρόταση (βλ. 2 σχετικό).**

#### Γ.Ι.2. Έργα προϋπολογισμού κάτω του κοινοτικού ορίου

**Πρόταση** του Διοικητικού Συμβουλίου του ΣΑΤΕ είναι η αλλαγή των σχετικών προβλέψεων του Νόμου 4416/2016 ώστε να υπάρχει μονοσήμαντη και αυτόματη ανάδειξη του αναδόχου βάσει αλγορίθμου, ο οποίος θα αναδεικνύει και εν συνεχεία αποκλείει τις ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές σε έργα προϋπολογισμού κάτω του κοινοτικού ορίου.

Το γραφειοκρατικό κόστος που θα επιφέρει σε έργα χαμηλού προϋπολογισμού η αναγκαιότητα σύνταξης και αξιολόγησης των αιτιολογήσεων θα είναι δυσανάλογα υψηλό σε σχέση με το ενδεχόμενο όφελος από την εφαρμογή των σχετικών προβλέψεων περί αιτιολόγησης των ΑΧΠ. Άποψη του Δ.Σ. του ΣΑΤΕ είναι ότι η θεσμοθέτηση της δυνατότητας υιοθέτησης μίας διαδικασίας που θα προβλέπει την μονοσήμαντη ανάδειξη του αναδόχου σε έργα προϋπολογισμού κάτω του κοινοτικού ορίου με την ταυτόχρονη μέριμνα για συχνή αλλαγή / βελτίωση του συστήματος εντοπισμού των ΑΧΠ και ανάδειξης του αναδόχου διασφαλίζει το αξιόπιστο του αποτελέσματος των διαγωνιστικών διαδικασιών έργων και παράλληλα απελευθερώνει σημαντικούς πόρους, τόσο για το δημόσιο όσο και για τις εργοληπτικές επιχειρήσεις, από τις γραφειοκρατικές διαδικασίες που θα απαιτηθούν για την σύνταξη και αξιολόγηση των αιτιολογήσεων.

#### Γ.Ι.3. Διασφάλιση μέσω πρόσθετων εγγυήσεων

**Πρόταση** του Διοικητικού Συμβουλίου του ΣΑΤΕ είναι να ρυθμιστεί, ακόμη και νομοθετικά εάν απαιτείται, η διασφάλιση των αναθετουσών αρχών με την υποχρέωση καταβολής πρόσθετων εγγυήσεων από πλευράς του αναδόχου του οποίου η αιτιολόγηση δεν έχει απορριφθεί.

### **Γ.ΙΙ. Λοιπές προτάσεις βελτίωσης του προτεινόμενου προσχεδίου εγκυκλίου**

**Πέραν των ανωτέρω, με σκοπό τη βελτίωση του** προσχεδίου εγκυκλίου προτείνουμε τα ακόλουθα :

#### Γ.ΙΙ.1. Συνθετότερος αλγόριθμος

Ο αλγόριθμος εντοπισμού των ΑΧΠ που το προσχέδιο εγκυκλίου ενσωματώνει είναι απλός και εύχρηστος, ωστόσο για αυτόν τον λόγο υπάρχει ιδιαίτερα μεγάλος κίνδυνος χειραγώγησής του, αφού εικονικές προσφορές που θα επιδιώκουν να παρασύρουν τον μέσο όρο προς συγκεκριμένα επίπεδα (χαμηλά, υψηλά ή και οπουδήποτε αλλού) θα το επιτυγχάνουν εύκολα.

**Προτείνουμε**, την επιλογή συνθετότερου αλγορίθμου με ταυτόχρονη διασφάλισή του μέσα από την πρόβλεψη δυνατότητας εύκολης και συχνής αλλαγής του, είτε συνολικά είτε μερικώς, ώστε να αντιμετωπίζονται γρήγορα και αποτελεσματικά φαινόμενα αστοχιών, συνεννοήσεων, εκβιασμών κ.λ.π. (βλ. και περίπτωση του αλγορίθμου που θεσπίστηκε με τον Ν.2576/1998 και εν συνεχεία επικαιροποιήθηκε).

### Γ.ΙΙ.2. Τιμή συντελεστή προσαρμογής

Εάν παραμείνει ο προτεινόμενος τύπος εντοπισμού των ΑΧΠ ο συντελεστής 85% που πολλαπλασιάζει είτε τον μέσο όρο (στην περίπτωση κατάθεσης 5-7 προσφορών), είτε τον προσαρμοσμένο μέσο όρο (στην περίπτωση κατάθεσης περισσότερων από 7 προσφορές) **προτείνουμε** να γίνει 100%.

### Γ.ΙΙ.3. Βασική δομή κόστους - Καθορισμένος Τύπος Αιτιολόγησης

Δυστυχώς ο επιχειρούμενος τρόπος προσέγγισης των παραγόντων σύνθεσης του κόστους ενός έργου στο προσχέδιο εγκυκλίου κρίνεται ανεπαρκής λόγω και της υστέρησης θεσμοθέτησης ενός αντικειμενικού και αναλυτικού συστήματος ανάλυσης προϋπολογισμού δημοσίων έργων.

**Μέχρι το νέο σύστημα Αναλυτικών τιμολογίων να πάρει σάρκα και οστά** (οπότε και θα επιτραπεί ο προσδιορισμός των παραμέτρων αντικειμενικής αξιολόγησης των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών) **θα πρέπει να προβλεφθεί ένα (αντικειμενικό) και προκαθορισμένο σύστημα ελέγχου των αιτιολογήσεων.**

Κατά την άποψη του ΣΑΤΕ οι σχετικές προβλέψεις θα πρέπει να εναρμονιστούν εννοιολογικά και μεθοδολογικά με τις δόκιμες διεθνείς πρακτικές, **ενώ σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να προβλεφθεί καθορισμένος και υποχρεωτικός τύπος αιτιολόγησης**, με προκαθορισμένους συντελεστές (ή εύρος αυτών) των παραμέτρων διαμόρφωσης του κόστους ενός έργου (αποδόσεις μηχανημάτων, ανθρωπίνου δυναμικού, μεταφορικών μέσων κ.λ.π.) γεγονός που θα αποτρέψει προσπάθειες εικονικών αιτιολογήσεων με μή δόκιμους συντελεστές διαμόρφωσης των στοιχείων κόστους ενός έργου.

#### **Παράλληλα άμεσα θα πρέπει:**

- να δημιουργηθεί στο Υπουργείο μηχανισμός υποδοχής της πρότασης των Εργοληπτικών Οργανώσεων για την αναμόρφωση του μηχανισμού διαμόρφωσης των προϋπολογισμών των έργων, αποτύπωσης των τιμών των κατασκευαστικών εργασιών και των συντελεστών παραγωγής των τεχνικών έργων (βλέπε (2) σχετικό).

- στο εδάφιο «B.2.2 Στοιχεία κόστους Μηχανικού Εξοπλισμού» του Παραρτήματος 3, αντί των αναφερόμενων απαιτήσεων να υιοθετηθεί η δόκιμη μεθοδολογία υπολογισμού της δαπάνης του μηχανικού εξοπλισμού που έχει αναπτυχθεί στο πλαίσιο του πιλοτικού έργου των ΕΟ για ένα νέο σύστημα αναλύσεων τιμών, και η οποία έχει υποβληθεί κατ'επανάληψη από το 2010 μέχρι σήμερα, στα αρμόδια όργανα και δ/νσεις της ΓΓΔΕ (βλ. και σχετικό 2), ενώ θεωρούμε ότι αρκεί υποβολή αναλυτικών στοιχείων υπολογισμού της δαπάνης του μηχανικού εξοπλισμού σύμφωνα με την μεθοδολογία που έχουμε προτείνει, χωρίς την υποχρέωση υποβολής «υπευθύνου δηλώσεως» για την χρησιμοποιούμενη μεθοδολογία.

### Γ.ΙΙ.4. Αξιολογητές αιτιολογήσεων των ΑΧΠ - Ανεξάρτητη Επιτροπή Ελέγχου Αιτιολογήσεων

**Προτείνουμε** οι αξιολογητές των αιτιολογήσεων των ΑΧΠ να προέρχονται από ειδικό Μητρώο Ειδικών Αξιολογητών και να προκύπτουν από ηλεκτρονική κλήρωση. Το Ειδικό Σώμα Ελεγκτών Αιτιολόγησης θα αποτελεί ανεξάρτητο τρίτο φορέα που δεν θα εμπλέκεται επ' ουδενί με την εκάστοτε Α.Α. Τα μέλη του θα απαρτίζουν τις Επιτροπές Ελέγχου Αιτιολογήσεων και θα προκύπτουν με κλήρωση από όλη την Περιφέρεια, με παρόμοιο σύστημα με αυτό που είχε προβλεφθεί σε παλαιότερο νομοσχέδιο του ΥΠΥΜΕΔΙ (άρθρο 19 του σχ.ν. "Ρέππα" για τις μελέτες).

### Γ.ΙΙ.5. Σύμβουλοι Επίβλεψης

**Προτείνουμε**, για τις περιπτώσεις των αναδόχων που έχουν προκύψει κατόπιν μη απόρριψης των αιτιολογήσεών τους, να συσταθεί ενισχυμένο Ειδικό Σώμα/Μητρώο Επιβλεπόντων - Ελεγκτών καθώς και να χρησιμοποιούνται, όταν απαιτείται, Εξωτερικοί Ειδικοί Σύμβουλοι Επίβλεψης που θα διασφαλίζουν επαρκείς ελέγχους.

Επίσης **προτείνουμε** να επισπευσθεί η νομοθετική πρόβλεψη σύστασης Ειδικού Σώματος Κοστολόγων-Επιμετρητών.

### Γ.ΙΙ.6. Δημοσιότητα

Ο ΣΑΤΕ έχει την πάγια θέση ότι η δημοσιότητα και η δυνατότητα ελέγχου της κρίσης των δημοσίων οργάνων δημιουργεί τις απαιτούμενες συνθήκες διασφάλισης της διαφάνειας. Παράλληλα, σημειώνουμε ότι οι αιτιολογήσεις δεν αποτελούν ούτε απόρρητο ούτε εμπιστευτικό έγγραφο. Επ' αυτών ερείδεται η κρίση της αναθέτουσας αρχής για την αποδοχή ή απόρριψή τους και, ως εκ τούτου, αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα αυτής. Δεδομένου ότι η κρίση της Α.Α. επί των υποβληθεισών αιτιολογήσεων αποτελεί διοικητική πράξη προσβλητή με διοικητικές και ένδικες προσφυγές, οι υποβληθείσες αιτιολογήσεις, μετά την έκδοση της πράξης αξιολόγησής τους, πρέπει να γνωστοποιούνται στους λοιπούς διαγωνιζομένους, ώστε να καθίσταται δυνατός ο διοικητικός και δικαστικός έλεγχος των σχετικών αποφάσεων της αναθέτουσας αρχής. Σε αντίθετη περίπτωση, παραβιάζονται οι αρχές της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων, κωλύεται ο αποτελεσματικός διοικητικός και δικαστικός έλεγχος, παραβιάζονται οι συναφείς συνταγματικές και ενωσιακές αρχές, καθώς και οι διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας περί δικαιώματος πρόσβασης στα ιδιωτικά και δημόσια έγγραφα κατά τη διάρκεια ενός δημόσιου διαγωνισμού.

Κατά συνέπεια **προτείνουμε** όλες οι αποφάσεις επί των Αιτιολογήσεων καθώς και οι κρινόμενες αιτιολογήσεις (πλην των κατοχυρωμένων δικαιωμάτων που αναφέρονται σε αυτές) να αναρτώνται / δημοσιεύονται σε σχετικό ιστότοπο, ελεύθερα προσβάσιμο.

### Γ.ΙΙ.7. Μη αποδοχή ζημιογόνου προσφοράς

Εφόσον στη διακήρυξη του έργου δεν περιλαμβάνεται και δεν αναφέρεται ρητά η υποχρέωση των διαγωνιζομένων να αναλάβουν και κάποια μορφή «χορηγίας» ή «δωρεάς» προς το ελληνικό δημόσιο, και δεν αναφέρεται ρητά ότι για την ανάθεση της σύμβασης θα ληφθεί υπόψη και η αποτίμηση της αξίας μιας τέτοιας «χορηγίας» ή «δωρεάς», η αποδοχή προσφοράς με δηλούμενη οικονομική ζημία του προσφέροντος (δηλ. δηλώνει ότι χαρίζει στο ελληνικό δημόσιο το ισόποσο ενός τμήματος του έργου), συνεπάγεται μία συναλλαγή του δημοσίου επί ζημία του αντισυμβαλλόμενου που διεθνώς θεωρείται αθέμιτη πρακτική.

Ταυτόχρονα η αποδοχή ζημιογόνων προσφορών είναι δυνητικώς επικίνδυνη και σε βάρος των μικρομεσαίων εργοληπτικών επιχειρήσεων. Οι μεγάλες εταιρείες θα μπορούν να αντέξουν τόσο τη ζημιογόνο εκτέλεση ενός έργου όσο και τη δέσμευση του ποσού της διαφοράς σε τραπεζικό λογαριασμό, οι μικρές όμως όχι. Επίσης, τα κριτήρια αποδοχής ζημιογόνου προσφοράς είναι αρκούντως ασαφή, ώστε κάθε αναθέτουσα αρχή να τα ερμηνεύει κατά το δοκούν και ακολούθως να αποφασίζει την αποδοχή ή μη μιας ζημιογόνου προσφοράς κατά τρόπο κατ' ουσία ανέλεγκτο.

**Προτείνουμε** να μην γίνονται αποδεκτές αιτιολογήσεις που προβάλλουν ή υποκρύπτουν ζημιογόνες προσφορές.



### Γ.ΙΙ.8. Διαδικασία αξιολόγησης των αιτιολογήσεων

Ως προς το διαδικαστικό ζήτημα της αξιολόγησης όλων των αιτιολογήσεων διά μιας ή σταδιακά, θεωρούμε πως η σταδιακή αξιολόγηση, παρόλο που εκ πρώτης όψεως φαίνεται να απαλλάσσει από όγκο εργασίας την Α.Α., τελικώς θα παρατείνει χρονικώς τη διαδικασία στις περιπτώσεις απόρριψης της αρχικώς υποβληθείσας αιτιολόγησης, αποδοχής διοικητικών και ενδίκων προσφυγών κ.λπ. Αντιθέτως, με τη συνολική διά μιας αξιολόγηση όλων των αιτιολογήσεων, η σχετική διαδικασία και όλες οι σχετικές αιτιάσεις θα υποβάλλονται και θα εξετάζονται σε μία φάση και θα εκδίδεται μία απόφαση, που θα περιέχει τα πάντα και, ως εκ τούτου, η διαδικασία θα επιταχύνεται.

#### **Προτείνουμε:**

- την εξέταση διά μιας όλων των αιτιολογήσεων σε ένα ενιαίο πρακτικό που θα περιλαμβάνει τα αποτελέσματα της αξιολόγησης όλων των ΑΧΠ κατά σειρά μειοδοσίας και την εισήγηση της ανεξάρτητης Επιτροπής Ελέγχου Αιτιολογήσεων (βλ. Γ.Ι.3 ανωτέρω) προς την ΑΑ για την ή τις απορριπτόμενες αιτιολογήσεις.
- τη διαγραφή της φράσης του προσχεδίου εγκυκλίου «η αξιολόγηση γίνεται σε συνεννόηση με τον προσφέροντα» και την αντικατάστασή της με την ακόλουθη: «Εφόσον ορίζεται στην πρόσκληση είναι δυνατόν να κληθούν οι προσφέροντες – μεμονωμένα – να παρουσιάσουν προφορικά την τεκμηρίωσή τους ενώπιον της Επιτροπής Αξιολόγησης».
- να περιλαμβάνεται, στο πρακτικό της Επιτροπής Αξιολόγησης, πλήρης τεκμηρίωση των λόγων απόρριψης με ποσοτικά δεδομένα, στην περίπτωση που κριθεί μία αιτιολόγηση μη επαρκής.

### Γ.ΙΙ 9. Προβλέψεις απόκλισης των Α.Α.

Στον Ν.4412/16, άρθρο 88 παρ. 6 προβλέπεται ότι:

*6. Στις δημόσιες συμβάσεις έργων, μελετών, παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών, μπορεί να εκδίδονται εγκύκλιοι του Υπουργού Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων για την εξειδίκευση των όρων χαρακτηρισμού μίας οικονομικής προσφοράς ως ασυνήθιστα χαμηλής **ανά κατηγορία έργου και μελέτης και ανά εκτιμώμενη αξία σύμβασης** και για την εκτίμηση των παρεχόμενων κατά τα ανωτέρω εξηγήσεων. **Η αναθέτουσα αρχή μπορεί να αποκλίνει** από τα οριζόμενα στις ανωτέρω εγκυκλίους, έπειτα από σύμφωνη γνώμη του αρμόδιου τεχνικού συμβουλίου.*

Με το προτεινόμενο προσχέδιο εγκυκλίου δεν διευκρινίζονται τα ακόλουθα σημεία που θεωρούμε απαραίτητο να διευκρινιστούν εκ των προτέρων εις όφελος της διαφάνειας και της ισότιμης αντιμετώπισης των εργοληπτικών επιχειρήσεων:

- Οι περιπτώσεις και το εύρος τυχόν αποκλίσεων των Α.Α από τις σχετικές εγκυκλίους,
- Προϋποθέσεις και όροι υπό τους οποίους χορηγείται σε αυτές τις περιπτώσεις η σύμφωνη γνώμη από το αρμόδιο τεχνικό συμβούλιο.
- Διαφοροποίηση της εγκυκλίου «ανά κατηγορία έργου» ή και «ανά εκτιμώμενη αξία σύμβασης».

#### **Δ. Σύνοψη**

Κατά την άποψη του ΣΑΤΕ **τρία σημεία είναι τα πλέον κρίσιμα** ως προς τη διασφάλιση των Α.Α. από ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές:

- Η τάχιστα θεσμοθέτηση ενός έγκυρου μηχανισμού προσδιορισμού των προϋπολογισμών των έργων, αποτύπωσης των τιμών των κατασκευαστικών εργασιών και των συντελεστών παραγωγής των τεχνικών έργων,
- Οι αξιολογητές των αιτιολογήσεων των ΑΧΠ να προέρχονται από ειδικό Μητρώο Ειδικών Αξιολογητών και να προκύπτουν από ηλεκτρονική κλήρωση, ενώ το Ειδικό Σώμα Ελεγκτών Αιτιολόγησης να αποτελεί ανεξάρτητο τρίτο φορέα που δεν θα εμπλέκεται επ' ουδενί με την εκάστοτε Α.Α. και
- Η μη αποδοχή ζημιογόνου προσφοράς.

**Πέραν αυτών** επίσης σημαντικές παράμετροι που μπορούν να συνεισφέρουν στην αποτροπή υλοποίησης συμβάσεων με Α.Χ.Π. είναι:

- Η θεσμοθέτηση πρόσθετων εγγυήσεων από πλευράς του αναδόχου του οποίου η αιτιολόγηση δεν έχει απορριφθεί,
- Η σύσταση Ειδικού Σώματος/Μητρώου Επιβλεπόντων - Ελεγκτών καθώς και η χρησιμοποίηση Εξωτερικών Συμβούλων Επίβλεψης στις περιπτώσεις αναδόχων που έχουν προκύψει κατόπιν μη απόρριψης των αιτιολογήσεών τους,
- Ο καθορισμός ενός αντικειμενικού και προκαθορισμένου συστήματος ελέγχου των αιτιολογήσεων και ο υποχρεωτικός τύπος αιτιολόγησης, με προκαθορισμένους συντελεστές (ή εύρος αυτών) των παραμέτρων διαμόρφωσης του κόστους ενός έργου (αποδόσεις μηχανημάτων, ανθρωπίνου δυναμικού, μεταφορικών μέσων κ.λ.π.)
- Ένας συνθετότερος αλγόριθμος εντοπισμού των ΑΧΠ με ταυτόχρονη διασφάλισή του μέσα από την πρόβλεψη δυνατότητας εύκολης και συχνής αλλαγής του,
- Η δημοσίευση σε ελεύθερα προσβάσιμο ιστότοπο των αποφάσεων επί των Αιτιολογήσεων καθώς και των κρινόμενων αιτιολογήσεων.

**Επίσης**, και προκειμένου να μην υπάρξει εμπλοκή στα έργα κάτω του κοινοτικού ορίου από το δυσανάλογο γραφειοκρατικό κόστος που θα επιφέρει η αναγκαιότητα σύνταξης και αξιολόγησης των αιτιολογήσεων, **πρόταση** του Διοικητικού Συμβουλίου του ΣΑΤΕ είναι η μονοσήμαντη και αυτόματη ανάδειξη του αναδόχου βάσει αλγορίθμου, ο οποίος θα αναδεικνύει και εν συνεχεία αποκλείει τις ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές σε έργα προϋπολογισμού κάτω του κοινοτικού ορίου.

**Τέλος, οφείλουμε να σας ενημερώσουμε ότι το περιεχόμενο της παρούσας επιστολής θα διαβιβαστεί και στους συμμετέχοντες στην Ομάδα Εργασίας που έχει συστήσει ο Πρόεδρος του ΤΕΕ, προκειμένου να τύχει της ευρύτερης δυνατής αποδοχής του, με όποιες προσαρμογές απαιτηθούν, με στόχο την κατάθεση κοινού πορίσματος και θέσεων των Εργοληπτικών Οργανώσεων.**

Με τιμή,

Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ

Ο ΑΝΑΠΛ. ΓΕΝ. ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ

ΖΑΧΑΡΙΑΣ ΑΘΟΥΣΑΚΗΣ

ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ ΤΣΟΥΡΕΚΑΣ