

Αριθ. Πρωτ.: 31227

Αθήνα, 04 Μαΐου 2017

ΕΙΣΗΓΗΣΗ

ΖΑΧΑΡΙΑ ΑΘΟΥΣΑΚΗ, ΠΡΟΕΔΡΟΥ ΤΟΥ ΣΑΤΕ

ΣΤΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΤΟΥ ΔΕΠΑΝ

ΕΝΟΤΗΤΑ 1: ΤΟ ΝΕΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΠΕΡΙ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

Κυρίες και Κύριοι,

Κατ' αρχήν σας ευχαριστώ θερμά για την πρόσκλησή σας να εκπροσωπήσουμε τον εργοληπτικό κλάδο της Χώρας στο Συνέδριό σας.

Ο Πανελλήνιος Σύνδεσμος Τεχνικών Εταιρειών (ΣΑΤΕ) εκπροσωπεί την εταιρική εργοληπτική επιχειρηματικότητα για περισσότερο από μισό αιώνα στην Χώρα και σήμερα δικαίως θεωρείται ως η αντιπροσωπευτικότερη εργοληπτική οργάνωση της Ελλάδας έχοντας ως Μέλη του περισσότερες από 900 εργοληπτικές επιχειρήσεις κάθε νομικής μορφής, ιδίως ΑΕ. Παράλληλα με τα Κεντρικά Γραφεία στην Αθήνα, λειτουργεί και οκτώ περιφερειακά γραφεία στις πόλεις Θεσσαλονίκη, Λάρισα, Πάτρα, Ηράκλειο, Κομοτηνή, Ιωάννινα, Κοζάνη και Μυτιλήνη.

Προτού προχωρήσω στην παρουσίαση των βασικών σημείων του νέου νόμου για τις δημόσιες συμβάσεις έργων επιτρέψτε μου να αναφερθώ στις σημαντικές δυσκολίες που αντιμετωπίζει ο κλάδος, δυσκολίες που τελικά έχουν ως αποτέλεσμα την αδυναμία εξόδου της Χώρας από τον φαύλο κύκλο της ύφεσης και της ανεργίας. Όπως επανειλημμένα σημειώνουμε, ιδιαίτερος από το 2009 και μετά, η ανάπτυξη θα προέλθει από τις κατασκευές, τις υποδομές και τα τεχνικά έργα εν γένει. Δεν υπάρχει άλλος τρόπος, δεν υπάρχει άλλος σίγουρος τρόπος.

Απλώς και μόνο θα παραθέσω τα επίσημα στατιστικά δεδομένα της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής και του ΜΕΕΠ :

- Από 681 εργοληπτικές εταιρείες εγγεγραμμένες στις τάξεις 3^η – 7^η του ΜΕΕΠ το 2004 σήμερα υπάρχουν μόλις 460 δηλαδή λιγότερες κατά 35,4% και επομένως 252 εταιρείες δεν υφίστανται ως εργοληπτικές εταιρείες, έχοντας διαγραφεί από το ΜΕΕΠ.
- Από την σταθερή και ελαφρώς ανοδική συμμετοχή του κατασκευαστικού κλάδου στο ΑΕΠ την περίοδο 1995-2002 (από 5% έως 6,3%) παρατηρούμε μία ενδυνάμωση που φθάνει έως και το 8,3% το 2004 και το 2006, οπότε και ξεκινά μία διαρκής συρρίκνωση της σημαντικότητας του κλάδου με συνέπεια το 2016 η συμμετοχή του να ανέρχεται σε μόλις 2,1%, τέσσερις φορές χαμηλότερο από το 2006.
- Από το 2009 μέχρι και το 2013 οπότε και υπάρχουν τα πιο πρόσφατα επίσημα στατιστικά στοιχεία προκύπτει μείωση του κύκλου εργασιών από έργα πολιτικού μηχανικού της τάξης του 58%, από το 2008 μέχρι και 2013 μείωση της αξίας παραγωγής κατά 46%, μείωση του αριθμού επιχειρήσεων κατά 26%, κ.ο.κ.
- Από 401.000 απασχολούμενους το Γ τρίμ. του 2008 στις κατασκευές φθάσαμε το Δ τρίμηνο του 2016 να απασχολούνται μόλις 141,8 χιλ το Δ τρίμηνο του 2016,

Φειδίου 14-16 Αθήνα 106 78 / 14-16 Feidiou str. 106 78 Athens Greece
T +30 210 3301814/5 T +30 210 3836503 F +30 210 3824540 E info@sate.gr
www.sate.gr

δηλαδή το 64,6% των απασχολουμένων το 2008 στις κατασκευές βρίσκονται σήμερα εκτός κλάδου.

- Κατάρρευση της ιδιωτικής οικοδομικής δραστηριότητας από το 2008 και μετά - Χαρακτηριστικά τα 4 πιο πρόσφατα έτη το επίπεδο δραστηριότητας ανέρχεται κατ' έτος μόλις στο 1/10 του 2005!!! Με άλλα λόγια χρειάζονται 10 έτη για να πετύχουμε το επίπεδο ιδιωτικής οικοδομικής δραστηριότητας που επετεύχθη το 2005!!!

Νέος Νόμος για τα δημόσια έργα: Ν. 4412/2016.

I. Εισαγωγή:

Μετά από αυτά τα γενικά σχόλια επιτρέψτε μου να σας παρουσιάσω τις κύριες μεταβολές στο θεσμικό πλαίσιο ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων έργων που έχει επιφέρει ο Ν. 4412/2016.

- Με τον νόμο 4412/2016 «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)» **ανατάχθηκε πλήρως το θεσμικό πλαίσιο που διέπει την ανάθεση και εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων**, περιλαμβανομένων σ' αυτές και των συμβάσεων δημοσίων έργων. Με τον ανωτέρω νόμο **ενσωματώθηκαν, επίσης, στην εσωτερική έννομη τάξη οι ενωσιακές Οδηγίες 2014/24/ΕΕ** (γενική Οδηγία περί δημοσίων συμβάσεων) **και 2014/25/ΕΕ** (η Οδηγία που ρυθμίζει τις δημόσιες συμβάσεις στους εξαιρούμενους τομείς), οι οποίες πάντως είχαν αρχίσει να εφαρμόζονται άμεσα στην εσωτερική έννομη τάξη από 18-4-2016, λόγω της παράλειψης ενσωμάτωσής τους μέχρι εκείνη την ημερομηνία στο εθνικό δίκαιο.

- **Η αλλαγή του θεσμικού πλαισίου είναι θεμελιώδης και ιστορική, διότι αποτελεί την πρώτη μετά τον Ν. 1418/1984 εκ βάθρων αλλαγή του συνόλου της νομοθεσίας που διέπει τα δημόσια έργα. Όλοι οι νόμοι που ισχύουν μέχρι σήμερα** (Κώδικας Δημοσίων Έργων - Ν. 3669/2008, Ν. 1418/1984, Π.Δ. 609/1985) **καταργούνται και αντικαθίστανται στο σύνολό τους από το νέο θεσμικό πλαίσιο.**

- Ένα βασικό πρόβλημα του νόμου είναι ότι **δεν προβλέφθηκαν μεταβατικές περιόδοι ισχύος του νόμου**. Ο ΣΑΤΕ υποστήριξε έντονα ότι θα πρέπει να προβλέπονται μεταβατικές περίοδοι ικανού διαστήματος για την έναρξη του Νόμου, ώστε να μην μπλοκάρει εντελώς το σύστημα δημοπράτησης νέων έργων. Δυστυχώς δεν εισακουστήκαμε και τα αποτελέσματα ήταν η πλήρης αδρανοποίηση νέων δημοπρατήσεων από τον Σεπτέμβριο του 2016 μέχρι και το τέλος Δεκεμβρίου του ίδιου έτους αφού σε αυτό το διάστημα ούτε οι αναθέτουσες αρχές ούτε οι συμμετέχουσες επιχειρήσεις μπορούσαν να χρησιμοποιήσουν το ΤΕΥΔ ή το ΕΕΕΣ ή και το Πρότυπο τεύχος διακήρυξης. Είναι χαρακτηριστικό ότι οι δημοπρατήσεις έργων άνω των 2 εκ. € το τελευταίο τετράμηνο του 2016 ήταν μόλις 28 έναντι 54 του 2015, 56 του 2014 και 160 του 2013. Ακόμη και σήμερα τα κενά και οι ασάφειες που εμφανίζονται στο πώς πρέπει να συμπληρώνονται τα έγγραφα συμμετοχής μας στους διαγωνισμούς είναι μεγάλα και αρκετά, γεγονός που κατά την άποψή μας, οφείλεται στην έκδοση των σχετικών εγγράφων υπό το βάρος της χρονικής πίεσης.

II - Κριτική θεώρηση των σημαντικότερων σημείων του Νόμου

1. Ενιαία δομή και πνεύμα της νέας νομοθεσίας

Το νέο νομοθετικό πλαίσιο καλύπτει το σύνολο των δημοσίων συμβάσεων (έργα, υπηρεσίες, προμήθειες), αποτελώντας μία συνολική και εξαντλητική ρύθμιση των

διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσής τους. Είναι η πρώτη φορά που στο εθνικό δίκαιο υφίσταται ένα ενιαίο και πλήρες θεσμικό πλαίσιο για όλες τις δημόσιες συμβάσεις.

Ο Ν. 4412/2016 είναι πλήρης και αναλυτικός, ελάχιστα δε ζητήματα – αν και ορισμένα από αυτά ιδιαιτέρως κρίσιμα – απαιτείται να εξειδικευθούν διά κανονιστικών πράξεων.

Αυτό το σημείο του Νόμου κρίνεται από τον ΣΑΤΕ ως θετικό.

2. Πεδίο εφαρμογής

Ο νόμος εφαρμόζεται, κατ' αρχήν, σε όλες τις δημόσιες συμβάσεις που αναθέτουν «αναθέτουσες αρχές» κατά τη σχετική έννοια των ενωσιακών Οδηγιών περί δημοσίων συμβάσεων (το άρθρο 2 παρ. 1 περ. 1 του Νόμου περιέχει όλους τους ορισμούς που αφορούν τις αναθέτουσες αρχές).

Το κρίσιμο εν προκειμένω είναι ότι με τον Νόμο **καταργούνται ειδικώς οι επιμέρους εξαιρέσεις από την εφαρμογή της ειδικής νομοθεσίας περί δημοσίων έργων** που είχαν κατά καιρούς θεσπισθεί, καθώς και γενικώς κάθε γενική ή ειδική διάταξη που είναι αντίθετη με τις διατάξεις του ή ρυθμίζει τα σχετικά θέματα με άλλον τρόπο. Έτσι, όλοι οι οργανισμοί και εταιρείες του ευρύτερου δημοσίου τομέα που διέπονταν από ειδικό καθεστώς και κατ' ιδίαν κανονισμούς για την ανάθεση και εκτέλεση των έργων (ΔΕΗ, ΔΕΠΑΝΟΜ, ΕΡΓΑΟΣΕ, ΔΕΣΦΑ Α.Ε. κ.λπ.) υπάγονται πλέον στο ενιαίο καθεστώς του Νόμου και ως προς την ανάθεση αλλά και ως προς την εκτέλεση των έργων. Το αυτό ισχύει και για τους Ο.Τ.Α., οι οποίοι διέπονται πλέον αποκλειστικά από τον Νόμο.

Η ύπαρξη ενός ενιαίου θεσμικού πλαισίου για την ανάθεση και εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων **αποτελεί μία αναμφισβήτητη πρόοδο προς τη διαφάνεια και την απλούστευση της νομοθεσίας.**

3. Ορισμός δημοσίου έργου

Ο Νόμος περιέχει έναν πλήρη ορισμό του δημοσίου έργου, της προμήθειας και της υπηρεσίας **γεγονός που κρίνεται ως θετική εξέλιξη.**

Ειδικά για τον ορισμό του έργου (άρθρ. 2 παρ. 7) σημειώνω ότι απαλείφεται πλέον ο όρος έργο «πολιτικού» μηχανικού καθώς και η προϋπόθεση της στερεάς σύνδεσης με το έδαφος ή υπέδαφος ενώ πλέον συμπεριλαμβάνονται οι εργασίες επισκευής – συντήρησης.

4. Μητρώο Εργοληπτικών Επιχειρήσεων - Κριτήρια Συμμετοχής

Τα κριτήρια επιλογής – ή συμμετοχής στους διαγωνισμούς, όπως συνηθίζεται να αποκαλούνται – αναπτύσσονται σε δύο άρθρα του Νόμου: το άρθρο 75 και το άρθρο 76. Το άρθρο 75 μεταφέρει στην εσωτερική έννομη τάξη το άρθρο 58 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, που θέτει τους γενικούς κανόνες επιλογής των υποψηφίων οικονομικών φορέων κατά τις διαδικασίες για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων. Το άρθρο 76 αποτελεί κατ' ουσία επανάληψη της ισχύουσας νομοθεσίας ως προς τις καλούμενες στις δημοπρασίες εργοληπτικές επιχειρήσεις. Το ουσιαστικό εν προκειμένω έγκειται στο ότι το δικαίωμα συμμετοχής στους διαγωνισμούς δημοσίων έργων για τις ημεδαπές εργοληπτικές επιχειρήσεις καθορίζεται βάσει της τάξης και κατηγορίας εγγραφής τους στο Μ.Ε.ΕΠ. (χρησιμοποιείται μάλιστα η ίδια ορολογία), γεγονός που προδικάζει ότι και το νέο μητρώο αναγνωρισμένων εργοληπτών θα κινείται στα ίδια πλαίσια με το σήμερα ισχύον· κυρίως δε,

το εργοληπτικό «πτυχίο» θα συνεχίσει να αποτελεί το κλειδί συμμετοχής στους διαγωνισμούς δημοσίων έργων για τις ημεδαπές επιχειρήσεις.

Αυτή η πρόβλεψη του νόμου, περί διατήρησης του ΜΕΕΠ είναι αναμφισβήτητα θετικό γεγονός. Θυμίζω ότι μία ακόμη αρχή που υποστήριξε σθεναρά ο ΣΑΤΕ είναι ότι βασική προϋπόθεση για την αποφυγή φαινομένων διαφθοράς είναι η λειτουργία κεντρικού συστήματος προ-αξιολόγησης και κατάταξης των εργοληπτικών επιχειρήσεων, όπως το ΜΕΕΠ ως μοναδικής αξιόπιστης πηγής προσκαλούμενων εργοληπτικών επιχειρήσεων. Η θέση αυτή, ύστερα από πολύ μεγάλες προσπάθειες και του Υπουργείου, τελικώς έγινε αποδεκτή. Εάν θυμάστε καλά, στις αρχικές μορφές του σχεδίου νόμου δεν τίθετο ως προϋπόθεση συμμετοχής σε διαγωνισμούς δημοσίων έργων η εγγραφή στο ΜΕΕΠ.

5. Πρόβλεψη Κοινοπραξιών

Έχει διατηρηθεί και φιλελευθεροποιηθεί το καθεστώς των κοινοπραξιών με την κατάργηση διακρίσεων ενδοκατηγοριακών και διακατηγοριακών κοιν/ξιών με ελάχιστα ποσοστά συμμετοχής 25% στον προϋπολογισμό εκάστης κατηγορίας – μόνη προϋπόθεση πλέον: να ανήκει σε μία από τις καλούμενες κατηγορίες.

6. Προσθήκη επιπλέον όρων.

Σύμφωνα με το άρθρο 76 παρ. 2 προβλέπεται ότι η προσθήκη επιπλέον όρων γίνεται κατόπιν απόφασης του ΥΠΥΜΕΔΙ, η οποία εκδίδεται κατόπιν εισήγησης του Συμβουλίου Δημοσίων Έργων / Τμ.Κατασκευών, προϋπόθεση που κατά την άποψή μας είναι θετική αφού δεν θα επιτρέψει, επί της αρχής, υπερβολικές ή και φωτογραφικές προσθήκες στους διαγωνιστικούς όρους.

7. Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Σύμβασης (ΕΕΕΣ) - ΤΕΥΔ - Πρότυπα τεύχη

Το άρθρο 79 εισάγει μία σημαντική θετική καινοτομία: Το Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Σύμβασης (ΕΕΕΣ). Το ΕΕΕΣ είναι μία τυποποιημένη υπεύθυνη δήλωση πανευρωπαϊκής ισχύος, που ισχύει ως προκαταρκτική απόδειξη για την αντικατάσταση των επιμέρους πιστοποιητικών απόδειξης της επαγγελματικής καταλληλότητας, της χρηματοοικονομικής επάρκειας και της τεχνικής ικανότητας. Το ΕΕΕΣ καταρτίζεται βάσει του τυποποιημένου εντύπου του Παραρτήματος 2 του Κανονισμού (ΕΕ) 2016/7 της Επιτροπής της 5ης Ιανουαρίου 2016, και παρέχεται αποκλειστικά σε ηλεκτρονική μορφή. Το ΕΕΕΣ θα ισχύει μόνο στους διαγωνισμούς άνω των ορίων.

Στους διαγωνισμούς κάτω των ορίων δεν θα ισχύει το ΕΕΕΣ, αλλά η ΕΑΑΔΗΣΥ έχει εκδόσει το ΤΕΥΔ, δηλαδή, το αντίστοιχο τυποποιημένο έντυπο υπεύθυνης δήλωσης.

Η συμμετοχή στους διαγωνισμούς δημοσίων έργων θα κρίνεται βάσει των ανωτέρω εγγράφων, τα οποία κατ' ουσία αποτελούν υπεύθυνες δηλώσεις των διαγωνιζομένων. Επομένως, η χρονοβόρα, περίπλοκη και εν πολλοίς προβληματική διαδικασία ελέγχου των τυπικών δικαιολογητικών συμμετοχής υποκαθίσταται από τις ανωτέρω τυποποιημένες υπεύθυνες δηλώσεις. Σημειωτέον, ότι η Ενημερότητα Πτυχίου, που ισχύει για τις εταιρείες 3ης τάξης και άνω, υποκαθίσταται και αυτή από τα ανωτέρω έγγραφα.

Τα θέματα αυτά ρυθμίζονται στον νόμο στις βασικές γραμμές τους, χωρίς να συγκεκριμενοποιούνται οι λεπτομέρειες της εφαρμογής τους. Για τον λόγο αυτό είναι σημαντικό τα πρότυπα τεύχη προκηρύξεων (όπως πλέον αποκαλούνται οι διακηρύξεις) - τα οποία είναι δεσμευτικά για τις αναθέτουσες αρχές και διαφορετικά για άνω και κάτω των

ορίων - να περιλάβουν ειδικές διατάξεις σχετικά με την εφαρμογή των ανωτέρω γενικών ρυθμίσεων και τη διαπίστωση της καταλληλότητας του κάθε υποψήφιου οικονομικού φορέα στους δημόσιους διαγωνισμούς. Ειδικά στα δημόσια έργα, όπου ίσχυε η Ενημερότητα Πτυχίου, θα πρέπει να ρυθμισθούν όλα τα σχετικά ζητήματα με ιδιαίτερη προσοχή, ώστε να μην ανακύψουν προβλήματα εκ του μη όντος σε θέματα τα οποία είχαν λυθεί με ικανοποιητικό τρόπο εδώ και πολλά χρόνια.

8. Μελετοκατασκευή

Με τον νέο νόμο βελτιώνεται ένα σύστημα δημοπράτησης που στην Ελλάδα έγινε συνώνυμο της διαπλοκής και διαφθοράς.

Συγκεκριμένα με τον Ν.4412/2016 περιορίζεται το σύστημα της Μελετοκατασκευής, η αιτιολόγηση των τεχνικών κριτηρίων θα γίνεται με το σύστημα Pass/Fail και στη συνέχεια στο επόμενο στάδιο, κριτήριο ανάθεσης να είναι η μειοδοσία. Θυμίζω ότι στην αρχική διατύπωση του νόμου το σύστημα επεκτεινόταν σε όλα τα είδη των έργων χωρίς περιορισμό ή προηγούμενες απαραίτητες εγκρίσεις.

9. Ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές

Η κατάσταση που επικρατεί πλέον στις δημοπρασίες των έργων, όπου με το φαινόμενο του αθέμιτου ανταγωνισμού των ΑΧΠ δίδονται προσφορές από 15 έως και 20 ποσοστιαίες μονάδες κάτω του κόστους, συνεπάγεται χρονοβόρες διαδικασίες αποπεράτωσης και η αμφιλεγόμενη ποιότητα κατασκευής των έργων, που είναι οι συνέπειες της ανάθεσης των έργων σε προσφορές κάτω του κόστους, φαινόμενο που τελικώς αποβαίνει εις βάρος του κοινωνικού συνόλου και των χρηστών των έργων. Ταυτόχρονα, αυτό το φαινόμενο θα οδηγήσει με μαθηματική ακρίβεια σε κατάρρευση των υγιών επιχειρήσεων, οι οποίες δεν μπορούν να ανταγωνιστούν προσφορές κάτω του κόστους και μοιραία είτε θα έχουν μηδενικό κύκλο εργασιών είτε θα αναγκαστούν να εμπλακούν σε μία διαδικασία ζημιογόνων προσφορών που και πάλι θα τις οδηγήσει σε κλείσιμο.

Οι προβλέψεις του άρθρου 88 με το οποίο θεσπίζεται ο έλεγχος των αναθετουσών επί των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών είναι μία θετική παράμετρος, η οποία ωστόσο έχει και ένα αρνητικό χαρακτηριστικό.

Το θετικό είναι ότι δίδεται η δυνατότητα στις Α.Α. να ελέγχουν προσφορές που "φαίνονται" ασυνήθιστα χαμηλές. Το αρνητικό είναι ότι δεν προβλέπεται σαφής αντικειμενικός και παραμετροποιημένος τρόπος ανάδειξης των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών ή και ελέγχου των αιτιολογήσεών τους, γεγονός που θορύβησε τον Σύνδεσμό μας με αποτέλεσμα να αναλάβουμε σχετικές πρωτοβουλίες.

Η πρώτη ήταν να προτείνουμε να δοθεί η δυνατότητα έκδοσης εγκυκλίου του Υπουργείου Υποδομών προκειμένου να δίδονται κατευθύνσεις στις Αναθέτουσες Αρχές για τον τρόπο ανάδειξης των Ασυνήθιστα Χαμηλών Προσφορών. Ως ΣΑΤΕ επιχειρηματολογήσαμε ότι η παραχώρηση αυτή στις αναθέτουσες αρχές να αξιολογούν αυτές πότε μία προσφορά είναι ασυνήθιστα χαμηλή και εάν η υποβληθείσα αιτιολόγηση δικαιολογεί επαρκώς την οικονομική προσφορά, αποτελεί «λευκή επιταγή» για αυθαιρεσίες και ανομίες κάθε μορφής. Με την θέσπιση της πρόβλεψης της εγκυκλίου, τουλάχιστον επί της αρχής, δίδεται στον Υπουργό η δυνατότητα να θεσπίσει αντικειμενικό, ομοιόμορφο εφαρμοζόμενο σύστημα ανάδειξης των ΑΧΠ.

Η δεύτερη πρωτοβουλία ήταν να προτείνουμε καινοτόμες προτάσεις προκειμένου να υιοθετηθεί νομοθετικά αλγόριθμος ανάδειξης α.χ.π., ο οποίος δεν δύναται να χαλιναγωγηθεί με την κατάθεση εικονικών προσφορών, ενώ αυτός ο αλγόριθμος για τα έργα προϋπολογισμού κάτω του κοινοτικού ορίου προτείνουμε να αναδεικνύει μονοσήμαντα τον ανάδοχο σε κάθε δημοπρασία.

Ως προς τις αιτιολογήσεις αναγνωρίζουμε ότι η μη ύπαρξη νέων αναλύσεων τιμών αποτελεί κομβικό σημείο και για αυτό προτείνουμε να επιλεγούν 10 αντιπροσωπευτικά κονδύλια σε κάθε κατηγορία εργασιών, να αναλυθούν και να κοστολογηθούν με αυξομειούμενες π.χ. ανά εξάμηνο τιμές. Αυτές οι αναλύσεις θα αποτελέσουν τα αντικειμενικά και παραμετρικά στοιχεία ελέγχου των αιτιολογήσεων.

10. Συγκρούσεις συμφερόντων (άρθρ. 24)

Σημαντικό είναι το άρθρο 24 περί σύγκρουσης συμφερόντων (μεταφορά του ταυτάριθμου άρθρου 24 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ). Δεν θα υπεισέλθω στις κατ' ιδίαν περιπτώσεις σύγκρουσης συμφερόντων· το άρθρο είναι αναλυτικό και σαφές, οπότε παραπέμπω σ' αυτό. Το σημαντικό εν προκειμένω έγκειται στο ότι για πρώτη φορά η ειδική περί δημοσίων συμβάσεων νομοθεσία θεσπίζει ρυθμίσεις (έστω και με την ενσωμάτωση των αντίστοιχων διατάξεων των ενωσιακών Οδηγιών) περί σύγκρουσης συμφερόντων και αντιμετώπισής της κατά τις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων. Η αναθέτουσα αρχή οφείλει αυτεπαγγέλτως να επιλαμβάνεται των καταστάσεων συγκρούσεως συμφερόντων. Εφόσον δε διαπιστωθεί η ύπαρξη τέτοιας κατάστασης, η αναθέτουσα αρχή οφείλει να λάβει μέτρα άρσης της· σε περίπτωση δε κατά την οποία είναι αδύνατη η άρση της κατ' άλλο ηπιότερο τρόπο, ο υποψήφιος ή προσφέρων που σχετίζεται με αυτήν, αποκλείεται από τη διαδικασία, κατά τα ειδικότερα προβλεπόμενα στην περίπτωση δ' της παρ. 4 του άρθρου 73 (άρθρ. 24 παρ. 7).

11. Συνοπτικός διαγωνισμός & απευθείας ανάθεση (άρθρ. 117 & 118)

Οκτώ μήνες μετά την ισχύ του Ν. 4412/2016, ο Υπουργός Υποδομών και Μεταφορών, με απόφασή του δημοσιευμένη στο ΦΕΚ 900/17 Μαρτίου 2017, θέτει σε εφαρμογή το άρθρο 118 δηλαδή την διαδικασία ανάθεσης με κλήρωση για έργα έως 20.000,00 € χωρίς ΦΠΑ.

Για την πλήρη εφαρμογή του άρθρου 118 είναι απαραίτητη η διαδικασία κατάρτισης καταλόγων όπως προβλέπεται στην § 5 του άρθρου 118 του ν.4412/2016, που σημαίνει ότι οι Αναθέτουσες Αρχές πρέπει μία φορά κατ' έτος και για διάστημα είκοσι ημερών, να προσκαλούν τους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς, να συντάξουν τους καταλόγους με τους οποίους θα γίνονται οι αναθέσεις με κλήρωση.

Διευκρινίζεται ότι έχει ήδη τεθεί σε λειτουργία το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Σύστημα Κληρώσεων για δημόσιες συμβάσεις έργων, μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών, έχουν ήδη ξεκινήσει οι Δήμοι όλης της χώρας να προσκαλούν τους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς και έχουν ήδη αρχίσει να κατατίθενται αιτήσεις από τους ενδιαφερόμενους φορείς προς τους Δήμους.

Ο Συνοπτικός διαγωνισμός προβλέπεται στο άρθρο 117 και αφορά συμβάσεις εκτιμώμενης αξίας έως € 60.000, για τις οποίες προβλέπεται απλοποιημένη προκήρυξη σύμφωνα με το άρθρο 66.

12. Επιμετρήσεις (άρθρ. 151)

Έχει γίνει σύντμηση της αρχικής προθεσμίας ελέγχου, έγκρισης ή επιστροφής της αναλυτικής επιμέτρησης στον ανάδοχο προς διόρθωση και επανυποβολή της από τρεις μήνες σε σαράντα πέντε ημέρες.

13. Λογαριασμοί (άρθρ. 152)

Εν προκειμένω έχουν λάβει χώρα πολύ σημαντικές, βελτιωτικές για τα δικαιώματα τροποποιήσεις της προϊσχύουσας νομοθεσίας. Ειδικότερα:

- Πολύ σημαντική είναι η προσθήκη στο τέλος της παρ. 7 του άρθρου, σύμφωνα με την οποία: «Για την υποβολή, τον έλεγχο και την έγκριση του λογαριασμού δεν απαιτείται η προσκόμιση δικαιολογητικών πληρωμής».

Πρόκειται για μία σημαντικότερη προσθήκη, η οποία επιλύει ένα χρόνιο ερμηνευτικό πρόβλημα, το οποίο είχε προκληθεί κυρίως λόγω εσφαλμένων δικαστικών ερμηνειών, σύμφωνα με τις οποίες συστατικό στοιχείο της πράξης υποβολής του λογαριασμού, χωρίς τη συνδρομή του οποίου ο λογαριασμός δεν θεωρείται «υποβληθείς» και δεν εκκινούν και οι συναφείς προθεσμίες για την υπερημερία του κυρίου του έργου, είναι και η συνυποβολή με το σώμα του λογαριασμού βεβαιώσεων φορολογικής και ασφαλιστικής ενημερότητας καθώς και των αποδεικτικών καταβολής των τυχόν οφειλομένων κρατήσεων, σε ορισμένες δε περιπτώσεις ακόμη και του τιμολογίου. Πλέον, με την ως άνω σημαντικότερη προσθήκη διευκρινίζεται ότι δεν απαιτείται να συνυποβάλλονται με τον λογαριασμό τα προαναφερθέντα δικαιολογητικά πληρωμής και η μη συνυποβολή τους (κάτι που είναι σύνηθες και εύλογο) δεν αναστέλλει την έναρξη των σχετικών προθεσμιών ελέγχου και έγκρισης του λογαριασμού από πλευράς της διευθύνουσας υπηρεσίας (Δ.Υ.) και συνακολούθως την προθεσμία περιέλευσης του κυρίου του έργου σε υπερημερία οφειλέτη.

- Προστέθηκε ένα τελευταίο εδάφιο στην παρ. 8 του άρθρου 152, το οποίο ορίζει τα εξής: *«Προϋπόθεση πληρωμής της πιστοποίησης είναι η προσκόμιση από τον ανάδοχο όλων των απαιτούμενων δικαιολογητικών πληρωμής. Το τιμολόγιο μπορεί να προσκομίζεται μεταγενεστέρως κατά την είσπραξη του ποσού της πιστοποίησης».*

Τα ανωτέρω εδάφια είναι συμπληρωματικό της προαναφερθείσας διάταξης της παρ. 7 και διευκρινίζει ότι τα δικαιολογητικά πληρωμής (βεβαιώσεις φορολογικής και ασφαλιστικής ενημερότητας, αποδεικτικά κρατήσεων και τιμολόγιο) προσκομίζονται για την πληρωμή του εγκεκριμένου λογαριασμού. Κατά συνέπεια, δεν είναι αναγκαίο να συνοδεύουν τον λογαριασμό κατά τον χρόνο της αρχικής υποβολής του από τον ανάδοχο στη Δ.Υ. προς έλεγχο και έγκριση.

Οι διατάξεις αυτές είναι διευκρινιστικές του πράγματι ισχύοντος και υπό το προηγούμενο νομικό καθεστώς, ωστόσο είχαν καταστεί απολύτως αναγκαίες λόγω μίας εσφαλμένης νομολογιακής προσέγγισης, σχετικά με το πότε καθίσταται υπερήμερος ο κύριος του έργου ως προς την εξόφληση ρητώς ή αυτοδικαίως εγκεκριμένου λογαριασμού.

14. Νέες εργασίες – συμπληρωματικές συμβάσεις

1. Εν προκειμένω έχει γίνει μία σημαντική μεταβολή σε επίπεδο ενωσιακού δικαίου, προς την κατεύθυνση της απελευθέρωσης των συμπληρωματικών συμβάσεων, η οποία δυστυχώς εξουδετερώθηκε με τις ειδικές διατάξεις του Νόμου που αφορούν τις συμβάσεις δημοσίων έργων.

Ειδικότερα, το γενικό άρθρο 132, που μεταφέρει το άρθρο 72 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ και αφορά όλες τις δημόσιες συμβάσεις, είναι σημαντικό διότι διαχωρίζει τις μέχρι σήμερα

σωρευτικές προϋποθέσεις της αναγκαιότητας της εκτέλεσης των εργασιών από τη μη προβλεψιμότητά τους, οι οποίες (προϋποθέσεις) καθίστανται πλέον αυτοτελείς διαζευκτικές προϋποθέσεις. Άρα, βάσει του άρθρου 132 δεν απαιτείται πλέον να τεκμηριώνεται, ως προϋπόθεση της σύναψης συμπληρωματικής σύμβασης, ότι συνέτρεχαν τόσο οι προϋποθέσεις του αναγκαίου της εκτέλεσης των νέων εργασιών όσο και των απολύτως απροβλέπτων περιστάσεων βάσει των οποίων κατέστησαν αναγκαίες· αρκεί πλέον να συντρέχει είτε η μία είτε η άλλη προϋπόθεση, ώστε να καθίσταται νόμιμη η σύναψη συμπληρωματικής σύμβασης χωρίς την προσφυγή σε νέο διαγωνισμό.

Δυστυχώς, την ως άνω βελτιωτική και φιλελεύθερη τροποποίηση αναφορικά με την εκτέλεση των νέων εργασιών ο νομοθέτης την αναιρέσε λίγα άρθρα μετά, μόνο ως προς τις συμβάσεις δημοσίων έργων. Συγκεκριμένα, το άρθρο 156 παρ. 1 α & β επαναλαμβάνει τη μέχρι ισχύουσα ρύθμιση, η οποία ορίζει ότι η αναγκαιότητα της εκτέλεσης των εργασιών και οι απρόβλεπτες περιστάσεις πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά, ώστε να είναι νόμιμη η εκτέλεσή τους βάσει συμπληρωματικής σύμβασης. Και τούτο βεβαίως ήταν απολύτως κατανοητό με τις παλαιότερες κοινοτικές Οδηγίες (2004/18/ΕΚ), οι οποίες έθεταν αυστηρότερες προϋποθέσεις για την ανάθεση νέων εργασιών στο πλαίσιο εκτελούμενης σύμβασης. Ωστόσο, υπό τη νέα ενωσιακή Οδηγία 2014/24/ΕΕ οι ανωτέρω δύο προϋποθέσεις έχουν διαχωρισθεί και τίθενται πλέον διαζευκτικά· το δε άρθρο 132 έχει μεταφέρει αυτούσια τη σχετική ενωσιακή ρύθμιση. Προς τι λοιπόν η διατήρηση του παλαιότερου αυστηρού καθεστώτος για τις συμβάσεις δημοσίων έργων;

Περαιτέρω, γεννάται και ζήτημα ενδεχόμενης σύγκρουσης με το ενωσιακό δίκαιο.

2. Σημαντική βελτιωτική τροποποίηση είναι αυτή της τρίτης υποπαραγράφου της παρ. 1 του άρθρου 156, σύμφωνα με την οποία δύναται να καταρτισθεί συμπληρωματική σύμβαση (ο Νόμος κάνει χρήση της διατύπωσης: «οι συμπληρωματικές συμβάσεις δύνανται να τροποποιούνται», που προφανώς είναι ατυχής) για εργασίες κάτω του 15% της αξίας της αρχικής σύμβασης, εφόσον οι τροποποιήσεις αυτές προβλέπονται στα αρχικά συμβατικά έγγραφα και η συνολική τους αξία είναι κάτω των 5.225.000 ευρώ. Σε ένα προγενέστερο σχέδιο του νόμου η δυνατότητα θα μπορούσε να υλοποιηθεί με απλή σύνταξη και έγκριση Α.Π.Ε., πλην όμως στο τελικό κείμενο του Νόμου αποφασίσθηκε και γι' αυτές τις περιπτώσεις να συνάπτεται συμπληρωματική σύμβαση.

3. Σημαντική διευκόλυνση παρέχει το νεοεισαχθέν προτελευταίο εδάφιο της παρ. 1 του άρθρου 156:

«Για τις εργασίες των άρθρων 154 και 155 υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 132, δεν απαιτείται εκ των προτέρων η σύνταξη Ανακεφαλαιωτικού Πίνακα Εργασιών (Α.Π.Ε.) της παραγράφου 2 ή σύμβασης για την εκτέλεση ή την πληρωμή τους.»

Η διάταξη αυτή απαλλάσσει από την προηγούμενη σύνταξη Α.Π.Ε., ως προϋπόθεση της πληρωμής τους, στις περιπτώσεις των απολογιστικών εργασιών του άρθρου 154 και των επειγουσών και απροβλέπτων προσθέτων εργασιών του άρθρου 155. Ειδικά ως προς τις τελευταίες συνιστά μία σημαντική διευκόλυνση για τις αναδόχους εργοληπτικές επιχειρήσεις, οι οποίες κατά κανόνα λαμβάνουν εντολές για την εκτέλεση επειγουσών εργασιών, τις οποίες εκτελούν, και εν συνεχεία αδυνατούν να πληρωθούν διότι η σύνταξη και η έγκριση του Α.Π.Ε. κολλάει στα γραφειοκρατικά γρανάζια. Θεωρούμε ότι αυτή ήταν η έννοια της προϊσχύουσας διάταξης, διότι διαφορετικά καθίσταται άνευ αντικειμένου η συγκεκριμένη κατ' εξαίρεση ταχεία διαδικασία για την εκτέλεση επειγουσών εργασιών. Ωστόσο, δεδομένης της αυστηρής και, κατά την άποψή μας, εσφαλμένης νομολογιακής ερμηνευτικής προσέγγισης, σύμφωνα με την οποία απαιτείτο η σύνταξη Α.Π.Ε. για την

πληρωμή των επειγουσών εργασιών, η συγκεκριμένη διευκρινιστική διάταξη είναι άκρως σημαντική και χρήσιμη.

15. Αναθεώρηση εργασιών (άρθρο 153)

Τα αρχικά σφάλματα (παράλειψη βασικού τύπου αναθεώρησης και εσφαλμένος ειδικός τύπος για τα έργα εξωτερικού) διορθώθηκαν με το ΦΕΚ Α' 200/24-10-2016. Ζητούμε ωστόσο την υιοθέτηση αναλύσεων τιμών προκειμένου να ομαλοποιηθεί και η διαδικασία αναθεώρησης των τιμών των δημοσίων συμβάσεων έργων και να μην επωμίζεται ο ανάδοχος τυχόν επιβαρύνσεις που προκύπτουν.

16. Δικαστική προστασία

Ο Νόμος ρυθμίζει την έννομη προστασία κατά το στάδιο ανάθεσης με ενιαίο τρόπο ως προς όλες τις δημόσιες συμβάσεις. Αντιθέτως, ως προς τη διοικητική και δικαστική επίλυση των διαφορών που ανακύπτουν κατά την εκτέλεση ενός δημοσίου έργου περιέχει ειδικές διατάξεις.

Η έννομη προστασία κατά το στάδιο ανάθεσης έχει αλλάξει άρδην. Ιδρύεται μία νέα ανεξάρτητη αρχή, η Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ), η οποία θα αποφαινεται εφ' όλων των προδικαστικών προσφυγών που θα ασκούνται κατά το στάδιο ανάθεσης όλων των συμβάσεων από 60.000 ευρώ και άνω.

Οι αποφάσεις που εκδίδονται από την ΑΕΠΠ επί ασκηθεισών προδικαστικών προσφυγών προσβάλλονται ενώπιον των δικαστηρίων με αίτηση ακυρώσεως και αίτηση αναστολής. Η αρμοδιότητα των δικαστηρίων παραμένει κατά βάση ως έχει και υπό το προϋπάρχον καθεστώς: Αρμόδια είναι τα Διοικητικά Εφετεία για όλες τις συμβάσεις, με την εξαίρεση των ακολούθων, για τις οποίες αρμόδιο είναι το Συμβούλιο της Επικρατείας: α) Συμβάσεις της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ προϋπολογισμού με Φ.Π.Α. άνω των 15.000.000 ευρώ· β) συμβάσεις παραχώρησης έργων ή υπηρεσιών ή δημόσιες συμβάσεις οι οποίες υλοποιούνται ως Σ.Δ.Ι.Τ. του ν. 3389/2005· γ) συμβάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 2014/25/ΕΕ (πρώην εξαιρούμενοι τομείς).

Ως πλεονεκτήματα των νέων ρυθμίσεων θεωρούνται:

α) Καθιερώνεται η εξέταση των προδικαστικών προσφυγών από ένα τρίτο ανεξάρτητο όργανο (ΑΕΠΠ). Σε κάθε περίπτωση, τούτο αποτελεί ένα σημαντικό βελτιωτικό βήμα σε σχέση με την ισχύουσα σήμερα κατάσταση, όπου οι προδικαστικές προσφυγές κατά των πράξεων της αναθέτουσας αρχής εξετάζονται από την ίδια την αναθέτουσα αρχή, δηλαδή ο κρίνων είναι και ο κρινόμενος. Στην πραγματικότητα σπανιότατα γίνεται ουσιαστική εξέταση της προδικαστικής προσφυγής και η αναθέτουσα αρχή είτε απορρίπτει με ταυτόσημη αιτιολογία την προσφυγή κατά της πράξης που η ίδια έχει εκδώσει είτε αφήνει να παρέλθει άπρακτη η προθεσμία για την απόφαση επ' αυτής, οπότε η προσφυγή απορρίπτεται σιωπηρώς. Τούτο αλλάζει, δεδομένου ότι με το νέο σύστημα διασφαλίζεται μία από τις προϋποθέσεις της αντικειμενικής και δίκαιης κρίσης: Η εξέταση των προδικαστικών προσφυγών από τρίτο ανεξάρτητο όργανο σε σχέση με αυτό που εξέδωσε τις προσβαλλόμενες πράξεις.

β) Μειώνεται δραστικά το παράβολο, γεγονός που διευκολύνει την προσφυγή στη διαδικασία έννομης προστασίας κατά το στάδιο ανάθεσης.

γ) Τα ανωτέρω συνδυαστικά καθιστούν πιο δύσκολες τις αυθαιρεσίες από πλευράς αναθετουσών αρχών.

Πρόσφατα λάβαμε γνώση προτεινομένων από το Υπουργείο Δικαιοσύνης νομοθετικών τροποποιήσεων της έννομης προστασίας κατά το συμβατικό στάδιο (άρθρα 174, 175 και 198 του Ν.4412/2016).

Χαρακτηριστικά επισημαίνουμε ότι η προτεινόμενη κατάργηση της αίτησης θεραπείας, αν και προφανώς έχει ως στόχο τη συντόμευση των διοικητικών διαδικασιών, στην πραγματικότητα θα επιφέρει το αντίθετο αποτέλεσμα ενώ θα αποτελέσει και πλήγμα για την αποτελεσματική και ορθή απονομή της έννομης προστασίας.

17. Ηλεκτρονική δημοπράτηση των έργων - προβλήματα υλοποίησης

Η Γενική Γραμματεία Εμπορίου ανέλαβε περίπου πριν τρία χρόνια να εγκαταστήσει και λειτουργήσει την αναγκαία πλατφόρμα, η οποία ωστόσο ήταν προσανατολισμένη στις προμήθειες, κυρίως. Επισημάναμε από την αρχή τις αδυναμίες της πλατφόρμας για την περίπτωση των έργων και είχαμε ζητήσει να διορθωθούν, ώστε να μην φτάσουμε στις αλληπάλληλες αναβολές εφαρμογής του συστήματος, αλλά δεν εισακουστήκαμε. Δυστυχώς και η νεότερη πλατφόρμα που αναπτύσσεται στο πλαίσιο συμπληρωματικής σύμβασης της Γενικής Γραμματείας Εμπορίου δεν φαίνεται ικανοποιητική αφού δεν έχει ακόμη παραληφθεί από τα στελέχη του Υπ. Υποδομών. Θα πρέπει να δοθεί παράταση για την περίπτωση των έργων (τουλάχιστον έως τις 31.12.2017) και επίσης να εξασφαλιστεί διαφανής και ανόθευτη πλατφόρμα ηλεκτρονικών δημοπρασιών έργων.

Σας ευχαριστώ.

Ζαχαρίας Αθουσάκης