

Αριθμ. Πρωτ.: 32331

Αθήνα, 12 Μαρτίου 2018

Π Ρ Ο Σ

Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας
Θράκης

ΚΟΙΝ.: 1. Υπουργείο Εσωτερικών
Γενική Διεύθυνση Οικ. Υπηρεσιών και
Διοικητικής Υποστήριξης
Δ/ση Διοικητικής Υποστήριξης
Τμήμα Τεχνικών Υπηρεσιών
2. Δήμος Θερμαϊκού
3. Ελεγκτικό Συνέδριο
4. Σώμα Επιθεωρητών Δημόσιας
Διοίκησης
5. Εισαγγελέα Διαφθοράς Θεσσαλονίκης

Θέμα: Απάντηση στην υπ'αριθμ. 8476/15.2.2018 επιστολή σας με θέμα την δημοπρασία για τη αναβάθμιση του ηλεκτροφωτισμού με φωτιστικά LED

Με την εν θέματι επιστολή σας, μας δηλώνετε, μεταξύ άλλων, ότι θεωρείτε ότι το υπ' αριθμ. 2093/5-2-2018 έγγραφο του Δήμου Θερμαϊκού που είχατε την καλοσύνη να μας γνωρίσετε «απαντά πλήρως και επαρκώς στις αιτιάσεις και προβληματισμούς μας ενώ συνταυτίζονται οι απόψεις της υπηρεσίας σας με αυτές που εκφράζονται στο αναφερόμενο έγγραφο».

Επίσης μας δηλώνετε ότι «από την διακήρυξη του διαγωνισμού δεν προκύπτει ότι οι όροι που αφορούν στην τεχνική και οικονομική ικανότητα των διαγωνιζομένων είναι υπερβολικοί και καταχρηστικοί ούτε ότι περιορίζουν υπέρμετρα την ανάπτυξη του ελεύθερου ανταγωνισμού, εφόσον η επιβολή τους προβλέπεται στα υποδείγματα διακηρύξεων της ΕΑΑΔΗΣΥ αλλά και νομολογιακά έχει επανειλημμένως κριθεί ως νόμιμη».

Κατόπιν αυτών των θέσεών σας οφείλουμε να σας επισημάνουμε τα εξής:

A. Οι όροι πανομοιότυπων διακηρύξεων με αυτήν του Δήμου Θερμαϊκού έχουν επανειλημμένα κριθεί ως ΜΗ νόμιμοι και υπέρμετρα περιοριστικοί του ανταγωνισμού όπως προκύπτει από τα ακόλουθα επισυναπτόμενα:

- Πράξη 33/2018 του ΣΤ' Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου με την οποία κρίνεται ότι σειρά όρων της διακήρυξης στο έργο: «Εξοικονόμηση ενέργειας στο δημοτικό φωτισμό με την προμήθεια και εγκατάσταση φωτιστικών σωμάτων τύπου LED και την προμήθεια λαμπτήρων τύπου LED» του Δήμου Αλεξανδρούπολης είναι μη νόμιμοι διότι περιορίζουν υπέρμετρα και αδικαιολόγητα την προβλεπόμενη από τις διατάξεις του Ενωσιακού και Εθνικού Δικαίου ανάπτυξη ελεύθερου ανταγωνισμού και είναι δυσανάλογοι με τον επιδιωκόμενο σκοπό,

- Απόφαση 127/2018 της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών σε συνέχεια προδικαστικής προσφυγής εταιρείας-μέλους του ΣΑΤΕ με την οποία κρίνεται ότι στην διακήρυξη του έργου : «Εξοικονόμηση Ενέργειας στο Δίκτυο οδικού Φωτισμού της Νήσου Ρόδου με την Προμήθεια & εγκατάσταση φωτιστικών σωμάτων τύπου LED» εισήχθησαν μη νόμιμοι όροι που περιορίζουν υπέρμετρα και αδικαιολόγητα την ανάπτυξη ελεύθερου ανταγωνισμού.

B. Ο Σύνδεσμός μας έχει εντοπίσει το πρόσφατα χρονικό διάστημα σειρά διακηρύξεων διαγωνισμών που αφορούν σε εξοικονόμηση ενέργειας σε Δημοτικό Φωτισμό με την προμήθεια και εγκατάσταση φωτιστικών σωμάτων τύπου LED και την προμήθεια λαμπτήρων τύπου LED στις οποίες έχουν προστεθεί αδικαιολόγητα περιοριστικοί, σχεδόν φωτογραφικοί, όροι, ενώ ταυτόχρονα το κόστος υλοποίησης των σχετικών συμβάσεων εύκολα μπορεί να αποδειχθεί ως πολλαπλάσιο, συγκριτικά με άλλες περιπτώσεις διακηρύξεων με παρόμοιο αντικείμενο. Εν συντομία αναφέρουμε:

B.1 Αδικαιολόγητα περιοριστικοί όροι

Συγκεκριμένα, οι σχετικές διακηρύξεις εμπεριέχουν όρους οι οποίοι περιορίζουν υπέρμετρα, χωρίς κανέναν αποχρώντα λόγο, τον ανταγωνισμό, είναι δε προδήλως φωτογραφικοί και, συνεπώς, αντίθετοι προς την αρχή της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων, ενώ έχουν παραβιαστεί οι αρχές της αναλογικότητας και της προστασίας του πραγματικού ανταγωνισμού, ως προς τα κριτήρια συμμετοχής (οικονομικής επάρκειας και τεχνικής ικανότητας) που θέτουν οι αναφερόμενες διακηρύξεις, όπως παρουσιάζονται αναλυτικά στις σχετικές επιστολές του Συνδέσμου μας, και τα οποία παραβιάζουν τις ανωτέρω αρχές και περιορίζουν πέραν του επιτρεπτού και δέοντος τον ανταγωνισμό για την ανάθεση των συμβάσεων.

Παραδειγματικά και εν συντομία αναφέρονται οι ακόλουθοι όροι που περιορίζουν υπέρμετρα και αναίτια τον πραγματικό ανταγωνισμό:

- Πρόβλεψη του άρθρου 2.2.6 α): *"να έχουν εκτελέσει την προηγούμενη τριετία (οικονομικών ετών 2014, 2015, 2016), τουλάχιστον 10 συμβάσεις προμήθειας του ίδιου αντικειμένου (Προμήθεια φωτιστικών και λαμπτήρων τύπου LED κατάλληλων για χρήση φωτισμού οδών και κοινόχρηστων εξωτερικών χώρων) των οποίων το συνολικό ύψος θα καλύπτει τουλάχιστον το 100% του προϋπολογισμού".*

- Πρόβλεψη του άρθρου 2.2.6 β): *"να έχουν εκτελέσει κατ' ελάχιστον μια ανά έτος (της προηγούμενης τριετίας οικονομικών ετών 2014, 2015, 2016) σύμβαση προμήθειας του ίδιου αντικειμένου (Προμήθεια φωτιστικών και λαμπτήρων τύπου LED κατάλληλων για χρήση φωτισμού οδών και κοινόχρηστων εξωτερικών χώρων) έτσι ώστε η Αναθέτουσα να μπορεί να διαπιστεύει σε βάθος χρόνου τριετίας την ορθή και ομαλή λειτουργία των ήδη εγκατεστημένων σε πλήρη λειτουργία φωτιστικών. Στην περίπτωση ενώσεων οικονομικών φορέων η παρούσα προϋπόθεση ισχύει για όλα τα μέλη αυτών".*

- Πρόβλεψη του άρθρου 2.2.6 γ): *"να αναφέρουν λίστα με τις κυριότερες συμβάσεις προμηθειών του ίδιου αντικειμένου (Προμήθεια φωτιστικών και λαμπτήρων τύπου LED κατάλληλων για χρήση φωτισμού οδών και κοινόχρηστων εξωτερικών χώρων) τις οποίες έχουν εκτελέσει κατά τη διάρκεια της προηγούμενης τριετίας (των οικονομικών ετών 2014, 2015, 2016) έτσι ώστε η υπηρεσία να διαπιστώσει την ικανότητα του Οικονομικού Φορέα να καλύψει το μέγεθος της συγκεκριμένης προμήθειας. Από την λίστα θα προκύψει ότι ο υποψήφιος οικονομικός φορέας έχει προμηθεύσει κατά τη διάρκεια της προηγούμενης τριετίας τουλάχιστον το 100% του συνολικού αριθμού των φωτιστικών σωμάτων οδοφωτισμού και κοινόχρηστων εξωτερικών χώρων τύπου LED του ίδιου αντικειμένου της παρούσας διακήρυξης, καθώς επίσης και το 100% του συνολικού αριθμού των λαμπτήρων οδοφωτισμού LED του ίδιου αντικειμένου της παρούσας διακήρυξης".*

- Πρόβλεψη του άρθρου 2.2.4.2.: *"Για την κάλυψη των αναγκών της ορθής υλοποίησης της προμήθειας, καθώς επίσης και για την άμεση κάλυψη πιθανών αστοχιών κατά τη χρονική περίοδο της εγγύησης των προσφερόμενων φωτιστικών και λαμπτήρων (ελάχιστη απαίτηση*

εγγύησης καλής λειτουργίας 10 ετών), όπως και για την χρονική διάρκεια της απαίτησης παροχής ανταλλακτικών (ελάχιστη απαίτηση 5 έτη μετά το πέρας του χρόνου της εγγύησης καλής λειτουργίας των φωτιστικών), απαιτείται από τον υποψήφιο οικονομικό φορέα η ύπαρξη – διάθεση κτιριακών εγκαταστάσεων εντός της ελληνικής Επικράτειας με όλες τις απαιτούμενες υποδομές ανάλογες με το μέγεθος της προμήθειας (χώροι αποθήκευσης, χώροι – σημεία σέρβις των προϊόντων κλπ), έτσι ώστε να είναι εφικτή η άμεση κάλυψη παροχής σέρβις – ανταλλακτικών προς την Αναθέτουσα (εντός 48 ωρών από την αναγγελία του προβλήματος)".

Σε μία χώρα με ελάχιστους διαγωνισμούς παρόμοιων έργων τα τελευταία έτη, ο όρος δέκα συμβάσεων την τελευταία τριετία καθώς και η απαίτηση εκτέλεσης μίας τουλάχιστον κατ' έτος σύμβασης με το ίδιο αντικείμενο και μάλιστα από κάθε έναν από τους φορείς που θα απαρτίζουν μία ένωση φορέων καθιστά απαγορευτικό τον ελεύθερο ανταγωνισμό και αναιρεί στην πράξη την έννοια και την δυνατότητα συνεργασίας και «ένωσης» δυνάμεων διαφορετικών φορέων!

Το αποτέλεσμα που προκύπτει αναδεικνύεται από την μελέτη των στοιχείων των δύο κατωτέρω πινάκων όπου στον μεν πρώτο παρουσιάζεται το πλήθος των συμμετεχόντων και των τελικώς παραδεκτών προσφορών στις καταγγελλόμενες περιπτώσεις δημοπράτησης των διακηρύξεων ως προμήθειες, στον δε δεύτερο παρουσιάζεται το ανάλογο πλήθος των προσφορών στις περιπτώσεις όπου το ίδιο αντικείμενο σύμβασης προκηρύχθηκε ως έργο.

ΑΝΑΘΕΤΟΥΣΑ ΑΡΧΗ	Σύνολο με ΦΠΑ	Ημερομηνία	Συμμετέχοντες	Απορριφθέντες	Παρέμειναν
ΔΗΜΟΣ ΜΑΛΕΒΙΖΙΟΥ	3.866.134,00 €	28/4/2015	2	1	1
ΔΗΜΟΣ ΘΑΣΟΥ	1.394.553,60 €	29/12/2017			
ΔΗΜΟΣ ΘΕΡΜΑΪΚΟΥ	3.632.828,00 €	28/9/2017	4	3	1
ΔΗΜΟΣ ΑΛΕΞΑΝΔΡΟΥΠΟΛΗΣ	3.620.607,80 €	18/10/2017	5	4	1
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ Ν.ΑΙΓΑΙΟΥ	4.535.638,52 €	19/12/2017			
ΔΗΜΟΣ ΣΟΦΑΔΩΝ	1.438.052,80 €	29/12/2017			

Από την εξέταση των δύο πινάκων προκύπτει ότι:

- στην πρώτη περίπτωση η εισαγωγή άκρως περιοριστικών διατάξεων απαγορεύει ουσιαστικά την συμμετοχή στους διαγωνισμούς, αφού κατά μέσο όρο **μετέχουν 3,5 προσφορές** ανά διαγωνισμό **ενώ τελικά οι 2,5 εξ αυτών απορρίπτονται** κατά την αναλυτική εξέταση των υποβληθέντων στοιχείων, με αποτέλεσμα σε όλες τις περιπτώσεις των διακηρύξεων προμηθειών **να απομένει μόλις μία παραδεκτή προσφορά, από την ίδια πάντα εταιρεία !**

ΑΝΑΘΕΤΟΥΣΑ ΑΡΧΗ	Σύνολο με ΦΠΑ	Ημερομηνία	Συμμετέχοντες	Απορριφθέντες	Παρέμειναν
ΔΗΜΟΣ ΒΑΡΗΣ-ΒΟΥΛΑΣ-ΒΟΥΛΙΑΓΜΕΝΗΣ	4.216.000,00 €	8/7/2015	9	3	6
ΔΗΜΟΣ ΚΑΛΑΜΑΡΙΑΣ	399.041,00 €	7/7/2016			
ΔΗΜΟΣ ΕΔΕΣΣΑΣ	1.428.880,00 €	6/4/2017	23	16	7
ΔΗΜΟΣ ΠΑΥΛΟΥ ΜΕΛΑ	1.220.000,00 €	10/4/2017	21	0	21
ΔΗΜΟΣ ΚΑΛΑΜΑΡΙΑΣ	999.999,39 €	13/11/2017	14	5	9
ΔΗΜΟΣ ΓΡΕΒΕΝΩΝ	217.338,71 €	14/4/2017	29	3	26
ΔΗΜΟΣ ΒΟΛΟΥ	199.999,85 €	1/12/2017	12	0	12
ΕΠΕΚΤΑΣΗ ΗΛΕΚΤΡΟΦΩΤΙΣΜΟΥ ΡΟΔΟΥ	6.475.200,00 €	20/6/2017	16	0	16
ΔΗΜΟΣ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	5.800.000,00 €	21/6/2016	24	0	24
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ	200.000,00 €	19/9/2017	8	0	8

- στην δεύτερη περίπτωση όπου οι διαγωνισμοί γίνονται υπό το σαφώς καθορισμένο πλαίσιο των διαγωνιστικών διαδικασιών των δημοσίων έργων κατά μέσο όρο **η συμμετοχή ανέρχεται σε 17,3 προσφορές**, εκ των οποίων κρίνονται ως **μη παραδεκτές μόλις οι 3** εξ αυτών, δηλαδή, φθάνουν **στο στάδιο εξέτασης των οικονομικών προσφορών οι 14,3** έναντι μόλις μίας της άλλης περίπτωσης !

B.2 Υψηλό τίμημα προσφορών ως αποτέλεσμα ανύπαρκτου ανταγωνισμού

Οι προβλεπόμενες τιμές των υπό προμήθεια ειδών κρίνονται ως εξαιρετικά υψηλές έναντι άλλων περιπτώσεων διακηρύξεων που θα πρέπει να αποτελέσουν παραδείγματα καλής πρακτικής όπου οι ανάλογες δημοπρατήσεις πραγματοποιήθηκαν ως δημοπρατήσεις έργων και όχι προμηθειών και έτυχαν ανταγωνισμού και ικανοποιητικών προσφορών, για τις Αναθέτουσες Αρχές.

Συγκεκριμένα, και ενώ οι προκηρύξεις για ανάλογο περιεχόμενο συμβάσεων, όταν δημοπρατούνται ως έργα πετυχαίνουν υψηλά ποσοστά εκπτώσεων (π.χ. 65%) όταν δημοπρατούνται υπό το πλαίσιο των καταγγελλόμενων συμβάσεων πετυχαίνουν χαμηλότατο ποσοστό έκπτωσης και μάλιστα επί ενός γιγαντωμένου προϋπολογισμού έναντι των περιπτώσεων των έργων, με αποτέλεσμα το πραγματικό κόστος που οι αναθέτουσες αρχές έχουν να αντιμετωπίσουν να είναι τουλάχιστον τριπλάσιο σε σχέση με το κόστος που θα είχαν εάν η σύμβαση προκηρύσσονταν ως έργο.

Τα ανωτέρω προκύπτουν εύλογα εάν εξεταστούν τα στοιχεία των επόμενων πινάκων :

ΑΝΑΘΕΤΟΥΣΑ ΑΡΧΗ	Ποσοστό % έκπτωσης	Ποσό Σύμβασης
ΔΗΜΟΣ ΜΑΛΕΒΙΖΙΟΥ	13,00%	3.352.488,00 €
ΔΗΜΟΣ ΘΑΣΟΥ		
ΔΗΜΟΣ ΘΕΡΜΑΪΚΟΥ	9%	3.305.873,48 €
ΔΗΜΟΣ ΑΛΕΞΑΝΔΡΟΥΠΟΛΗΣ	8%	3.330.959,18 €
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ Ν.ΑΙΓΑΙΟΥ		
ΔΗΜΟΣ ΣΟΦΑΔΩΝ		

- στην πρώτη περίπτωση η εισαγωγή άκρως περιοριστικών διατάξεων έχει ως αποτέλεσμα ο μέσος όρος έκπτωσης να ανέρχεται σε **μόλις 10%**, ενώ

- στην δεύτερη περίπτωση όπου οι διαγωνισμοί γίνονται υπό το σαφώς καθορισμένο πλαίσιο των διαγωνιστικών διαδικασιών των δημοσίων έργων κατά μέσο όρο το ποσοστό έκπτωσης ανέρχεται σε **61,7%**.

ΑΝΑΘΕΤΟΥΣΑ ΑΡΧΗ	Ποσοστό % έκπτωσης	Ποσό Σύμβασης
ΔΗΜΟΣ ΒΑΡΗΣ-ΒΟΥΛΑΣ-ΒΟΥΛΙΑΓΜΕΝΗΣ	56,18%	1.847.451,20 €
ΔΗΜΟΣ ΚΑΛΑΜΑΡΙΑΣ	61,32%	154.349,06 €
ΔΗΜΟΣ ΕΔΕΣΣΑΣ	50,00%	714.440,00 €
ΔΗΜΟΣ ΠΑΥΛΟΥ ΜΕΛΑ	67,00%	402.600,00 €
ΔΗΜΟΣ ΚΑΛΑΜΑΡΙΑΣ	61,13%	388.699,76 €
ΔΗΜΟΣ ΓΡΕΒΕΝΩΝ	70,05%	80.715,47 €
ΔΗΜΟΣ ΒΟΛΟΥ	58,00%	83.999,94 €
ΕΠΕΚΤΑΣΗ ΗΛΕΚΤΡΟΦΩΤΙΣΜΟΥ ΡΟΔΟΥ	61,18%	2.513.672,64 €
ΔΗΜΟΣ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ	68,80%	1.809.600,00 €
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ	63,00%	74.000,00 €

B. 3 Αδικοιλόγητα υψηλές τιμές προϋπολογισμού

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει η διαπίστωση ότι στις καταγγελλόμενες περιπτώσεις ο προϋπολογισμός των διακηρύξεων προκύπτει γιγαντωμένος έναντι των τιμών της αγοράς, γεγονός που σε συνδυασμό με την χαμηλή έκπτωση της μοναδικής παραδεκτής προσφοράς οδηγεί στην επιβάρυνση των αναθετουσών αρχών με ένα αδικοιλόγητα υψηλό κόστος υλοποίησης των σχετικών συμβάσεων.

Τα σχετικά αναδεικνύονται εύλογα από τον επόμενο Πίνακα.

ΑΝΑΘΕΤΟΥΣΑ ΑΡΧΗ	Χαρακτηριστικό Παράδειγμα κόστους φωτιστικού βάσει Προϋπολογισμού	Αντίστοιχη Τιμή όμοιων χαρακτηριστικών φωτιστικού, ίδιας χρονικής περιόδου
ΔΗΜΟΣ ΜΑΛΕΒΙΖΙΟΥ	LED 50W 1.340€ LED 120W 1.680€	160€-250€ 240€-400€
ΔΗΜΟΣ ΘΑΣΟΥ	LED 110-150W 812€ LED 80-110W 533€ LED 50-80W 506€	150-260€ 140-260€ 120-200€
ΔΗΜΟΣ ΘΕΡΜΑΪΚΟΥ	LED 80-110W 533€ LED 50-80W 506€ LED προβ150W 812€	140-260€ 120-200€ 150-300€
ΔΗΜΟΣ ΑΛΕΞΑΝΔΡΟΥΠΟΛΗΣ	LED 110-150W 812€ LED 80-110W 533€ LED 50-80W 506€	150-260€ 140-260€ 120-200€
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ Ν.ΑΙΓΑΙΟΥ	LED 110-150W 812€ LED 80-110W 533€ LED 50-80W 506€	150-260€ 140-260€ 120-200€
ΔΗΜΟΣ ΣΟΦΑΔΩΝ	LED 110-150W 812€ LED 80-110W 533€ LED 50-80W 506€ LED προβ150W 812€	150-260€ 140-260€ 120-200€ 150-300€

Γ. Θέση του Συνδέσμου μας είναι ότι πρέπει να απαλειφθεί κάθε αναίτιος περιοριστικός όρος και να παραμείνει μόνο ένας γενικός όρος σε παρόμοια έργα ηλεκτροφωτισμού γενικά (όχι ειδικώς με led!), με μέγεθος όσο με το 50% του προϋπολογισμένου, σε βάθος δεκαετίας. Εφόσον αυτό συμβεί και δημοπρατηθεί και η επίμαχη σύμβαση αλλά και οι υπόλοιπες πανομοιότυπες με καθαρά και διαφανή κριτήρια τότε θα διασφαλιστούν υγιείς συνθήκες ανταγωνισμού και θα κατατεθούν πολλαπλάσιες εκπώσεις από Μέλη του ΣΑΤΕ εργοληπτικές επιχειρήσεις που ενώ έχουν επαρκή εμπειρία σε πληθώρα έργων και σε έργα φωτισμού, αδυνατούσαν να συμμετέχουν στην τρέχουσα διαδικασία.

Δ. Παραμένουμε στην διάθεσή σας για την οποιαδήποτε διευκρίνιση ή επιπλέον τεκμηρίωση απαιτηθεί, ώστε να δοθεί η δυνατότητα:

- **εξασφάλισης του απαιτούμενου ανταγωνισμού κατά τις διαγωνιστικές διαδικασίες και**
- **μη διασπάθισης του δημοσίου χρήματος, στην οποία οδηγεί ο τύπος της εν θέματι διακήρυξης, αφού ενδεχόμενη υλοποίησή της θα σημαίνει τουλάχιστον τετραπλάσιο υψηλότερο κόστος υλοποίησης του έργου.**

Με τιμή,

Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ
ΖΑΧΑΡΙΑΣ ΑΘΟΥΣΑΚΗΣ

Ο ΓΕΝ. ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ
ΧΡΗΣΤΟΣ ΚΑΛΟΓΕΡΟΠΟΥΛΟΣ

Συνημμένα:

- Πράξη 33/2018 του ΣΤ' Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου
- Απόφαση 127/2018 της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών