

Αθήνα, 13.4.2009

ΓΝΩΜΑΤΕΥΣΗ

ΘΕΜΑ: Χρήση επί έλασσον δαπανών για εργασίες της αυτής ομάδας εργασιών.

Ανώνυμη εταιρεία – μέλος του ΣΑΤΕ υπέβαλε το ακόλουθο ερώτημα:

«Όταν σε ένα ανακεφαλαιωτικό πίνακα παρουσιάζονται σε μία ομάδα εργασιών μειώσεις ποσοτήτων και την αντίστοιχη δαπάνη τους την χρησιμοποιούμε για αυξήσεις ποσοτήτων της ίδιας ομάδας και μόνο και τελικά η δαπάνη της ομάδας δεν διαφοροποιείται ή αυξάνεται χρησιμοποιώντας και απρόβλεπτα, τότε γι' αυτόν τον ανακεφαλαιωτικό πίνακα απαιτείται η γνώμη του οικείου τεχνικού συμβουλίου ή όχι;

Το ίδιο ερώτημα θέτουμε και για την περίπτωση που παρουσιάζεται μείωση δαπάνης μιας ομάδας (σε ποσοστό μικρότερο του 20%) σε σχέση με την αρχική σύμβαση, αλλά η δαπάνη που εξοικονομείται δεν αξιοποιείται σε άλλη ομάδα και ο ανακεφαλαιωτικός πίνακας κλείνει επί έλασσον σε σχέση με την αρχική σύμβαση.»

Η απάντησή μου στο ανωτέρω ερώτημα έχει ως ακολούθως:

1. Η παρ. 3 του άρθρου 8 του ν. 1418/1984, όπως τροποποιήθηκε με την παρ. 1 του άρθρου 4 του ν. 3481/2006 και ισχύει σήμερα, προβλέπει τα εξής:

"3. Οι συμβατικές ποσότητες εργασιών μίας σύμβασης εκτέλεσης δημόσιου έργου επιτρέπεται να μειωθούν και η δαπάνη που εξοικονομείται "επί έλασσον δαπάνη" να χρησιμοποιηθεί για την εκτέλεση άλλων εργασιών της ίδιας εργολαβίας, εφόσον συντρέχουν σωρευτικά οι κατωτέρω προϋποθέσεις:

α) Να αναφέρεται ρητά η δυνατότητα αυτή στη διακήρυξη και τη σύμβαση.

β).i. Να μην τροποποιείται το "βασικό σχέδιο" (υπό την έννοια των κοινοτικών Οδηγιών 2004/17 και 2004/18) της προκήρυξης ούτε οι προδιαγραφές του έργου όπως περιγράφονται στα συμβατικά τεύχη ούτε να καταργείται ομάδα εργασιών της αρχικής σύμβασης ii) να μην θίγεται η πληρότητα ποιότητα και λειτουργικότητα του έργου και iii) να μην χρησιμοποιείται για την πληρωμή νέων εργασιών που δεν υπήρχαν στην αρχική σύμβαση.

γ)Να μην υπερβαίνει η δαπάνη αυτή κατά τον τελικό εγκεκριμένο Ανακεφαλαιωτικό Πίνακα Εργασιών του έργου ποσοστό 20% της συμβατικής δαπάνης ομάδας εργασιών του έργου ούτε αθροιστικά ποσοστό 10% της δαπάνης της αρχικής σύμβασης χωρίς Φ.Π.Α αναθεώρηση τιμών και απρόβλεπτες δαπάνες. Στην αθροιστική αυτή ανακεφαλαίωση λαμβάνονται υπόψη μόνο οι μεταφορές δαπάνης από μία ομάδα εργασιών σε άλλη.

Τα ποσά που εξοικονομούνται εφόσον υπερβαίνουν τα ανωτέρω όρια (20% ή και 10%) μειώνουν ισόποσα τη δαπάνη της σύμβασης χωρίς Φ.Π.Α. αναθεωρήσεις και απρόβλεπτες δαπάνες. Για τη χρήση των "επί έλασσον δαπανών" απαιτείται σε κάθε περίπτωση η σύμφωνη γνώμη του οικείου τεχνικού συμβουλίου ύστερα από εισήγηση του φορέα υλοποίησης η οποία συνοδεύεται από τη σύμφωνη γνώμη της αρμόδιας Διαχειριστικής Αρχής εφόσον πρόκειται για έργο συγχρηματοδοτούμενο από πόρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ο προϋπολογισμός των έργων στα οποία εφαρμόζεται η παρούσα διάταξη αναλύεται σε Ομάδες Εργασιών οι οποίες συντίθενται από εργασίες που υπάγονται σε ενιαία υποσύνολα του τεχνικού αντικείμενου των έργων έχουν παρόμοιο τρόπο κατασκευής και επιδέχονται το ίδιο ποσοστό έκπτωσης στις τιμές μονάδος τους. Με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων η οποία μετά την έκδοσή της θα έχει εφαρμογή σε όλα τα ως άνω έργα προσδιορίζονται οι Ομάδες Εργασιών ανά κατηγορία έργων.

Η παρούσα διάταξη καταλαμβάνει τις συμβάσεις έργων όλων εν γένει των αναθετουσών αρχών κατά την έννοια των κοινοτικών Οδηγιών 2004/17 και 2004/18 εφόσον τα έργα αυτά α)κατασκευάζονται με μελέτες που εκπονούνται βάσει των διατάξεων του ν. 3316/2005 ή β)προκηρύσσονται μετά την 1.3.2006 ή γ)αφορούν σε έργα που θα συγχρηματοδοτηθούν από την Ευρωπαϊκή Ένωση για την προγραμματική περίοδο 2007 -2013 ανεξαρτήτως ημερομηνίας προκήρυξης"

Η Εγκύκλιος 20/26-7-2006 (αρ. πρωτ. 17γ/03/114/ΦΝ 443) του Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. αναφέρει στη σελ. 3 αυτής, ότι για τον υπολογισμό των ανωτέρω ποσοστών (20% και 10%) δεν λαμβάνονται υπόψη οι προσθαφαιρέσεις εργασιών και δαπάνης για εργασίες που ανήκουν στην ίδια ομάδα.

2.1. Από το προπαρατεθέν νομοθετικό πλαίσιο, που ρυθμίζει το ζήτημα της μεταφοράς των επί έλασσον δαπανών, συνάγονται τα ακόλουθα συμπεράσματα:

Το αντικείμενο της ρύθμισης της παρ. 3 του άρθρου 8 του ν. 1418/1984 όπως ισχύει σήμερα (άρθρ. 57 § 4 Κώδικα Δημοσίων Έργων – ν. 3669/2008) είναι οι προϋποθέσεις και η διαδικασία υπό τις οποίες καθίσταται επιτρεπτή η μείωση των ποσοτήτων εργασιών μιας εργολαβίας και η μεταφορά του εξοικονομούμενου κονδυλίου για τη χρηματοδότηση άλλων εργασιών της ίδιας εργολαβίας, χωρίς υπέρβαση του συνολικού συμβατικού οικονομικού αντικειμένου. Ο νόμος είναι σαφής: Όταν αναφέρεται σε μείωση ποσοτήτων, δεν χρησιμοποιεί τον όρο «ποσότητες ομάδας εργασιών» αλλά απλώς «ποσότητες εργασιών». Είναι προφανές ότι ο νομοθέτης υπήγαγε στη συγκεκριμένη ρύθμιση οποιαδήποτε μείωση ποσοτήτων εργασιών μιας εργολαβίας – επομένως και τις μειώσεις ποσοτήτων εργασιών εντός της αυτής ομάδας εργασιών – και όχι μόνο τις μειώσεις ποσοτήτων ομάδων εργασιών εν συνόλω.

Περαιτέρω, οι αυξομειώσεις συμβατικών ποσοτήτων μέσα στα πλαίσια της ίδιας εργολαβίας υπάγονται σε μία σειρά ουσιαστικών προϋποθέσεων (όλες όσες αναφέρονται αναλυτικώς στην παρατεθείσα διάταξη), οι οποίες πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά. Ο όρος «σωρευτικά» έχει την έννοια ότι δεν αρκεί μία από τις προϋποθέσεις αυτές να συντρέχει ξεχωριστά, αλλά πρέπει να συντρέχουν όλες μαζί ώστε να επιτραπεί η μείωση της συμβατικής ποσότητας συγκεκριμένης εργασίας και μεταφοράς του αντίστοιχου κονδυλίου για την εκτέλεση άλλων εργασιών της ίδιας εργολαβίας. Μεταξύ των εν λόγω ουσιαστικών προϋποθέσεων είναι και αυτή περί μη υπέρβασης του 20% της συμβατικής δαπάνης των ομάδων εργασιών στις οποίες ανήκουν οι αυξομειούμενες ποσότητες. Κατ' εξαίρεση, η συγκεκριμένη προϋπόθεση δεν απαιτείται να συντρέχει οσάκις η αυξομείωση ποσοτήτων και η συνακόλουθη μεταφορά κονδυλίων λαμβάνει χώρα εντός της ίδιας ομάδας εργασιών. Όμως και σ' αυτή την περίπτωση θα πρέπει να συντρέχουν όλες οι λοιπές ουσιαστικές προϋποθέσεις για να επιτραπεί η μεταφορά της επί έλασσον δαπάνης για τη χρηματοδότηση άλλων εργασιών της αυτής σύμβασης.

Τέλος, για το επιτρεπτό της χρήσης επί έλασσον δαπάνης απαιτείται και η συνδρομή των διαδικαστικών προϋποθέσεων της σύμφωνης γνώμης του οικείου τεχνικού συμβουλίου, ύστερα από εισήγηση της φορέα υλοποίησης, η οποία πρέπει να συνοδεύεται και από τη σύμφωνη γνώμη της αρμόδιας Διαχειριστικής Αρχής, εφόσον πρόκειται για έργο συγχρηματοδοτούμενο από πόρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι εν λόγω διαδικαστικές προϋποθέσεις απαιτούνται για οιαδήποτε μεταφορά κονδυλίων επί έλασσον εργασιών, είτε δηλ. η μεταφορά λαμβάνει χώρα εντός της ίδιας ομάδας εργασιών είτε μεταξύ διαφορετικών ομάδων εργασιών.

2.2. Με βάση τα προαναφερθέντα, η απάντηση στο πρώτο ερώτημα έχει ως ακολούθως: Το αντικείμενο της νομοθετικής ρύθμισης της παρ. 3 του άρθρου 8 του ν. 1418/1984 είναι το επιτρεπτό της χρήσης των επί έλασσον

δαπανών από τη μείωση ποσοτήτων συγκεκριμένων εργασιών για άλλες εργασίες της αυτής σύμβασης, ανεξαρτήτως του αν οι εργασίες που θα χρηματοδοτηθούν από τις εξοικονομούμενες δαπάνες ανήκουν στην ίδια ή σε διαφορετική ομάδα εργασιών. Το κριτήριο της αυτής ομάδας εργασιών προβλέπεται μόνο στην επιμέρους προϋπόθεση της μη υπέρβασης του 20% της συμβατικής δαπάνης της ομάδας εργασιών, ως σωρευτικής προϋπόθεσης του επιτρεπτού της χρήσης της επί έλασσον δαπάνης, χωρίς αυτό βεβαίως να τροποποιεί το αντικείμενο της νομοθετικής ρύθμισης, που, όπως τονίσθηκε, αφορά κάθε είδους μεταφορά δαπάνης λόγω μείωσης ποσοτήτων εργασιών και όχι μόνο αυτές που γίνονται μεταξύ διαφορετικών ομάδων εργασιών. Κατά συνέπεια και στην προκείμενη περίπτωση απαιτείται η σωρευτική συνδρομή όλων των λοιπών ουσιαστικών προϋποθέσεων, καθώς επίσης και η τήρηση των προαναφερθεισών διαδικαστικών προϋποθέσεων, μεταξύ των οποίων και η έκδοση σύμφωνης γνώμης του οικείου τεχνικού συμβουλίου.

3.1. Σε σχέση με το δεύτερο ερώτημα, πρέπει να αναφερθούν τα εξής: Από τη γραμματική ερμηνεία της επίμαχης διάταξης δεν είναι δυνατόν να εξαχθεί ασφαλές συμπέρασμα. Και τούτο, διότι δεν προκύπτει σαφώς από την εν στενή εννοία γραμματική ερμηνεία της διάταξης, αν ο νομοθέτης αποσκοπούσε αποκλειστικά και μόνο στη ρύθμιση της μεταφοράς κονδυλίων από μία κατηγορία (όχι ομάδα) εργασιών σε άλλη, ή γενικότερα ήθελε να καλύψει κάθε περίπτωση επί έλαττον τροποποίησης του συμβατικού αντικειμένου, έστω και εάν αυτή (η επί έλαττον τροποποίηση) δεν συνεπάγεται χρήση των εξοικονομούμενων κονδυλίων σε άλλες εργασίες. Επομένως, θα πρέπει να καταφύγουμε στην ανεύρεση του επιδιωκόμενου σκοπού.

Στα πλαίσια αυτά ιδιαίτερα χρήσιμη είναι η ανάγνωση της Εγκυκλίου 36/19-10-2005 (υπ' αρ. πρωτ. Δ17α/08/158/ΦΝ 437/19-10-2005) του Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε., η οποία εκδόθηκε πριν τη νομοθετική ρύθμιση του θέματος από το ν. 3481/2006, κατόπιν διαμαρτυριών των αρμόδιων οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης για ανεξέλεγκτες αυξομειώσεις ποσοτήτων που τροποποιούσαν ουσιαστικά το φυσικό αντικείμενο των έργων. Στο τέλος της 2^{ης} σελίδας της ανωτέρω Εγκυκλίου αναφέρονται τα εξής: «Οι ως άνω ποσοτικοί περιορισμοί δεν ισχύουν αν γίνονται μόνο μειώσεις ποσοτήτων (και οικονομικού αντικειμένου) μιας σύμβασης (στο πλαίσιο των προβλέψεων του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου), χωρίς να χρησιμοποιούνται τα εξοικονομούμενα ποσά για την αύξηση των ποσοτήτων άλλων εργασιών της σύμβασης». Η Εγκύκλιος 36/2005 είχε εκδοθεί για να αντιμετωπίσει το ζήτημα μέχρι την οριστική νομοθετική του ρύθμιση, που έγινε με το ν. 3481/2006. Επομένως, αντανάκλα τις πραγματικές προθέσεις του νομοθέτη, οι οποίες εστιάζονται στη θέσπιση αυστηρών ουσιαστικών και διαδικαστικών

προϋποθέσεων για τη μεταφορά συμβατικών κονδυλίων από μία κατηγορία (επαναλαμβάνω, όχι ομάδα) εργασιών σε άλλη και όχι απλώς για τη μείωση ποσοτήτων εργασιών, όταν αυτή (η μείωση) δεν συνοδεύεται από τη χρηματοδότηση άλλων εργασιών με τις εξοικονομούμενες από τη μείωση δαπάνες.

3.2. Επομένως, η απάντηση στο δεύτερο ερώτημα είναι ότι για την περίπτωση που παρουσιάζεται μείωση της δαπάνης μιας ομάδας εργασιών (σε ποσοστό μικρότερο του 20%) σε σχέση με την αρχική σύμβαση, αλλά η δαπάνη που εξοικονομείται δεν αξιοποιείται σε άλλη ομάδα και ο ανακεφαλαιωτικός πίνακας κλείνει επί έλασσον σε σχέση με την αρχική σύμβαση, δεν απαιτείται η συνδρομή των ουσιαστικών προϋποθέσεων της παρ. 3 του άρθρου 8 του ν. 1418/1984, ούτε η τήρηση των διαδικαστικών τύπων της ίδιας παραγράφου (σύμφωνη γνώμη οικείου τεχνικού συμβουλίου κ.λπ.).

Με εκτίμηση,

Σταμάτης Σ. Σταμόπουλος.