

Αριθ. Πρωτ.:32096

Αθήνα, 31 Ιανουαρίου 2018

ΕΙΣΗΓΗΣΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΣΑΤΕ
Δια του ΠΡΟΕΔΡΟΥ ΖΑΧΑΡΙΑ ΑΘΟΥΣΑΚΗ,
ΣΤΗΝ ΕΚΤΑΚΤΗ ΓΕΝΙΚΗ ΣΥΝΕΛΕΥΣΗ ΤΟΥ ΣΥΝΔΕΣΜΟΥ

Κυρίες και Κύριοι Προσκεκλημένοι
Αγαπητοί Συνάδελφοι,

Δυστυχώς τα πράγματα στον κλάδο μας δεν βαίνουν όπως θα επιθυμούσαμε και αυτό το γνωρίζετε όλοι σας, το βιώνουμε κι εμείς ως διοίκηση τόσο από την επαγγελματική μας δραστηριότητα όσο και από τις δεκάδες καταγγελίες που εισέρχονται στον Σύνδεσμο για παρατυπίες και παρανομίες κατά τις διαγωνιστικές διαδικασίες των έργων.

Το δυστύχημα είναι ότι η αβεβαιότητα και η αγωνία για τις επιχειρηματικές μας μονάδες, για τα συνεργεία μας, για τα μηχανήματά μας και εν τέλει για την επόμενη γενιά εργοληπτών είναι μεγάλη χωρίς να διαφαίνεται έστω μεσοπρόθεσμα κάποια διέξοδος στην άλλοτε «ατμομηχανή» της οικονομίας. Και αυτό, κατά την άποψη του ΣΑΤΕ, συνεπάγεται αδυναμία εξόδου της Χώρας από τον φαύλο κύκλο της ύφεσης και της ανεργίας. Όπως επανειλημμένα σημειώνουμε, ιδιαιτέρως 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. Πόσα ακόμη έτη ύφεσης (μετά οκτώ συνεχόμενα της περιόδου 2009-2016) ή αναιμικής μεγέθυνσης θα πρέπει να δοκιμάσει η ελληνική κοινωνία για να γίνει αποδεκτή αυτή η αυτονόητη, και συνεχώς αποδεικνυόμενη, βάση των δεδομένων, αιτιατή σχέση μεταξύ επενδύσεων σε τεχνικά έργα (υποδομές και άλλα) και ανάπτυξης ;

Μετά από αυτά τα γενικά σχόλια, επιτρέψτε μου να εισέλθω στα βασικά ζητήματα που θα απασχολήσουν την έκτακτη γενική μας συνέλευση, αφού πρώτα σας παρουσιάσω πως έχουμε αποφασίσει ως Διοικητικό Συμβούλιο να κυλήσει η σημερινή διαδικασία.

Πρώτα θα παρουσιαστούν εν συντομία τα κύρια προβλήματα που σήμερα αντιμετωπίζει ο κλάδος και θα ζητηθεί από τους εκλεκτούς προσκεκλημένους μας να τοποθετηθούν επί αυτών. Εν συνεχεία θα γίνουν ανά θέμα αναλυτικές τοποθετήσεις του Προεδρείου και των Μελών του ΣΑΤΕ και για κάθε ένα από τα θέματα της Ημερήσιας Διάταξης θα τίθενται σε ψηφοφορία η πρόταση ή οι προτάσεις που θα έχει διαμορφώσει το Σώμα των Μελών του ΣΑΤΕ.

1. Μη αντιμετώπιση από την Πολιτεία των Ασυνήθιστα Χαμηλών Προσφορών (εγκύκλιος άρθρου 88 του Ν.4412/16, απαιτούμενη τροπολογία, κ.λ.π).

Από τα στοιχεία που τηρεί ο ΣΑΤΕ στην βάση δεδομένων του για τις δημοπρατήσεις έργων άνω των 2 εκ. € διαπιστώνονται τα εξής:

Την περίοδο 2009 έως και το 2014 δημοπρατείται σχετικά χαμηλό πλήθος έργων κατ' έτος, συγκρινόμενο με το πλήθος των ενεργών εργοληπτικών εταιρειών του ΜΕΕΠ, με τα

ποσοστά των προσωρινών μειοδοτών να μην παρουσιάζουν μεγάλες αποκλίσεις από έτος σε έτος και κατά μέσο όρο να ανέρχονται σε 39,8%.

Έτος	2009	2010	2011	2012	2013	2014	M.O.
Πλήθος Δημοπρασιών Έργων	223	192	254	351	377	190	264,5
Μέση έκπτωση (%) πρ. αναδόχου	40,7%	41,1%	40,3%	36,4%	40,0%	41,5%	39,8%

Δυστυχώς κατά τα τρία πιο πρόσφατα έτη διαπιστώνεται ακόμη πιο μεγάλη μείωση του πλήθους των δημοπρατούμενων έργων άνω των 2 εκ. € και εκτίναξη του μέσου ποσοστού έκπτωσης των προσωρινών μειοδοτών στο 56% για την περίοδο 2015-2017.

Έτος	2015	2016	2017	M.O.
Πλήθος Δημοπρασιών Έργων	82	86	153	107
Μέση έκπτωση (%) πρ. αναδόχου	50,4%	58,6%	57,7%	56%

Τα αποτελέσματα γίνονται ακόμη πιο απογοητευτικά εάν εστιάσουμε στα έργα που έχουν δημοπρατηθεί μέσω του ΕΣΗΔΗΣ για τα δημόσια έργα από τις 20.10.2017 όπου για 18 δημοπρασίες για τις οποίες έχουμε προσωρινά αποτελέσματα διαπιστώνουμε ότι ο μέσος όρος έκπτωσης των προσωρινών αναδόχων ανέρχεται σε 60,18%, ενώ η χαμηλότερη έκπτωση με την οποία αναδείχθηκε προσωρινός ανάδοχος ήταν το 42%.

Το βασικό αποτέλεσμα της ανυπαρξίας νέων έργων είναι η επικράτηση έντονου και οξύτατου ανταγωνισμού στις ελάχιστες δημοπρατήσεις έργων, με αποτέλεσμα τα έργα να δημοπρατούνται 10% - 25% κάτω του κόστους, με αποτέλεσμα χρονοβόρες διαδικασίες αποπεράτωσης και αμφιλεγόμενη ποιότητα κατασκευής των έργων, χρησιμοποίηση φθηνών εισαγόμενων υλικών και εξοπλισμού, χορήγηση των κατώτατων δυνατών αμοιβών και ασφαλιστικών κρατήσεων, αμφιβόλου ποιότητας συνθήκες υγιεινής και ασφάλειας, φαινόμενο που τελικώς αποβαίνει εις βάρος της εγχώριας οικονομίας και του κοινωνικού συνόλου και των χρηστών των έργων. Ταυτόχρονα, αυτό το φαινόμενο οδηγεί 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.

Το τελικό αποτέλεσμα θα είναι νέα γενιά πτωχευμένων εταιρειών καθώς και παραγωγή μη ποιοτικά στοχευμένων και εγκαίρων έργων στην χρήση των πολιτών.

Οι προβλέψεις του Ν.4412/2016, με τον οποίο θεσπίζεται ο έλεγχος των αναθετουσών αρχών επί των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών και η προβλεφθείσα δυνατότητα έκδοσης εγκυκλίου του Υπουργείου Υποδομών, προκειμένου να δίδονται κατευθύνσεις στις Αναθέτουσες Αρχές για τον αντικειμενικό και ενιαίο τρόπο ανάδειξης των Ασυνήθιστα Χαμηλών Προσφορών, συνιστά μία επί της αρχής θετική και αναγκαία, κατά την άποψη του ΣΑΤΕ, πρόβλεψη του νομοθέτη. Εάν δεν υπήρχε αυτή η πρόβλεψη, η παραχώρηση στις αναθέτουσες αρχές να αξιολογούν αυτές πότε μία προσφορά είναι ασυνήθιστα χαμηλή, να ζητείται αιτιολόγηση, και εάν η υποβληθείσα αιτιολόγηση δικαιολογεί επαρκώς την οικονομική προσφορά, αποτελεί «λευκή επιταγή» για αυθαιρεσίες και ανομίες κάθε μορφής. Αυτή την παράμετρο την είχαμε επισημάνει εγκαίρως στο Υπουργείο και είχαμε τονίσει ότι άμεσα θα πρέπει το Υπουργείο, με την ψήφιση του νόμου, να είναι σε θέση να ενεργοποιήσει την σχετική πρόβλεψη του νόμου για έκδοση εγκυκλίου, ώστε οι

αναθέτουσες αρχές να μην συνεχίζουν να αναδεικνύουν αναδόχους μειοδότες εταιρείες με προσφορές που αντικειμενικά δεν μπορούν να υλοποιηθούν.

Ήδη από τον Φεβρουάριο του 2016, Ομάδα Εργασίας του ΣΑΤΕ είχε καταλήξει σε πρόταση για την μεθοδολογία εξεύρεσης και αντιμετώπισης των ΑΧΠ, ώστε να διασφαλίζονται οι Αναθέτουσες Αρχές έναντι των προσφορών κάτω του κόστους.

Την πρόταση αυτή αποστείλαμε στις 23.09.2016 στο Υπουργείο, ώστε να αξιοποιηθεί από τις Ομάδες Εργασίας που είχαν ορισθεί με Υπουργική Απόφαση για την σύνταξη προσχεδίων Υ.Α. του Ν.4412/2016.

Παράλληλα, στο ίδιο πλαίσιο αποστείλαμε το έργο των Αναλύσεων Τιμών και Τιμολόγησης των Δημοσίων έργων που ο ΣΑΤΕ, σε συνεργασία με άλλες Εργοληπτικές Οργανώσεις, είχε ολοκληρώσει και παραδώσει στο Υπουργείο ήδη από το 2011 διαβλέποντας τις δυσκολίες κατάρτισης μίας πρότυπης αιτιολόγησης μίας τυχόν Α.Χ.Π., προκειμένου οι αξιολογήσεις να γίνονται όσο το δυνατό πιο αντικειμενικά.

Στις 11.1.2017 λάβαμε από το Υπουργείο ένα σχέδιο εγκυκλίου για τις ΑΧΠ που είχε εκπονήσει η Ομάδα Εργασίας του Υπουργείου και επί του οποίου ακολούθησε κοινή ανακοίνωση του τεχνικού κόσμου περί ανεπάρκειας του σχεδίου εγκυκλίου να αντιμετωπίσει με ιδανικό τρόπο το πρόβλημα.

Επιτρέψτε μου να πω ότι εκείνη η στάση ήταν βιαστική και εν πολλοίς άδικη για τον κόπο και την ιδιαίτερα μεγάλη προσπάθεια που κατέβαλλαν όσοι συγκρότησαν την ΟΕ του Υπουργείου και ιδίως ο Συντονιστής της κ. Ι. Μπακογιάννης και όλα αυτά έχοντας υπόψη το φαύλο παρελθόν των αιτιολογήσεων.

Ο ΣΑΤΕ, προσπαθώντας να εξετάσει όσο πιο νηφάλια γινόταν το ζήτημα, απέστειλε στις 31.1.2017 επιστολή προς το Υπουργείο αναγνωρίζοντας ότι το 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.

Σε αυτήν την επιστολή ο ΣΑΤΕ έθεσε τις βασικές του θέσεις οι οποίες και ήταν:

- Η τάχιστα θεσμοθέτηση ενός έγκυρου μηχανισμού προσδιορισμού των προϋπολογισμών των έργων, αποτύπωσης των τιμών των κατασκευαστικών εργασιών και των συντελεστών παραγωγής των τεχνικών έργων, ώστε να δημιουργηθούν οι 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.

- 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.).

- 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.

- Η μη αποδοχή ζημιογόνου προσφοράς.

- 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.

- Η επίσπευση της νομοθετικής πρόβλεψης σύστασης Ειδικού Σώματος Κοστολόγων-Επιμετρητών.

- Ένας συνθετότερος αλγόριθμος εντοπισμού των ΑΧΠ με ταυτόχρονη διασφάλισή του μέσα από την πρόβλεψη δυνατότητας εύκολης και συχνής αλλαγής του.

- 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) να γίνει 100%.

- Η έστω και νομοθετική ρύθμιση της διασφάλισης των αναθετουσών αρχών με την υποχρέωση καταβολής πρόσθετων εγγυήσεων από πλευράς του αναδόχου του οποίου η αιτιολόγηση δεν έχει απορριφθεί.

- Η δημοσίευση σε ελεύθερα προσβάσιμο ιστότοπο των αποφάσεων επί των Αιτιολογήσεων καθώς και των κρινόμενων αιτιολογήσεων.

- 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, με την ταυτόχρονη μέριμνα για συχνή αλλαγή / βελτίωση του συστήματος εντοπισμού των ΑΧΠ και ανάδειξης του αναδόχου, ώστε να διασφαλίζεται το αξιόπιστο του αποτελέσματος των διαγωνιστικών διαδικασιών έργων.

Οι πιο σημαντικές από τις ανωτέρω θέσεις τέθηκαν σε συζήτηση και τελικώς εγκρίθηκαν από την Ετήσια Τακτική Γενική Συνέλευση του ΣΑΤΕ του 2017 και ο Σύνδεσμος ξεκίνησε προσπάθεια συνεργασίας με τις άλλες Εργοληπτικές Οργανώσεις, προκειμένου να προταθεί ενιαίος αλγόριθμος ανάδειξης των ΑΧΠ και τρόπου αξιολόγησης των αιτιολογήσεων ενώ παράλληλα εξεταζόταν η πιθανότητα συμφωνίας προκειμένου στα έργα μικρότερα του Κοινοτικού Ορίου ο ως άνω αλγόριθμος να αναδεικνύει μονοσήμαντα και τον ανάδοχο.

Γνωρίζετε ότι με την ΠΕΔΜΕΔΕ έχουμε υιοθετήσει κοινή θέση και άποψη που έχει εκφραστεί μέσα από δύο κοινές επιστολές προς το Υπουργείο Υποδομών στις 6.4.2017 και στις 14.11.2017. Ειδικά η δεύτερη αυτή επιστολή ήταν αποτέλεσμα της συνεργασίας των δύο εργοληπτικών οργανώσεων στο πλαίσιο λειτουργίας νεότερης ομάδας εργασίας του Υπουργείου Υποδομών που συστήθηκε το καλοκαίρι του 2017 μετά από την από 13.7.2017 επιστολή του ΣΑΤΕ. Σε αυτήν την νεότερη Ομάδας Εργασίας μετείχε από τον ΣΑΤΕ ο Αντιπρόεδρος Τάκης Μαυροδάκος με την υποστήριξη του Νομικού Συμβούλου του ΣΑΤΕ.

Ζητήσαμε από το Υπουργείο υπό αυστηρά προσδιορισμένες προϋποθέσεις, και για δημόσιες συμβάσεις που αφορούν αποκλειστικά στις διαδικασίες σύναψης δημόσιων έργων κάτω του ορίου (κατωφλίου) εφαρμογής των Ενωσιακών Οδηγιών, μετά τον εντοπισμό των προσφορών που είναι ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές (ΑΧΠ), αυτές να αποκλείονται αυτομάτως, χωρίς να παρέχεται, στους διαγωνιζόμενους, η δυνατότητα παροχής εξηγήσεων ως προς το ύψος της προσφερθείσας έκπτωσης.

Κατά την άποψη των δύο Οργανώσεων η συγκεκριμένη ρύθμιση είναι απόλυτα συμβατή με την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ), δηλαδή ο διαγωνισμός του δημόσιου έργου : α) να είναι βέβαιου μη διασυνοριακού ενδιαφέροντος και β) ο αριθμός των έγκυρων συμμετεχόντων να είναι τουλάχιστον πέντε (5) .

Από τις μέχρι τώρα τοποθετήσεις και των άλλων φορέων του τεχνικού κόσμου προκύπτει ότι όλοι συμφωνούν ότι το πρόβλημα των μεγάλων εκπτώσεων είναι υπαρκτό και καίριο και πρέπει να αντιμετωπιστεί. Και η Π.Ο. ΕΜΔΥΔΑΣ με το ψήφισμα του πρόσφατου συνεδρίου της, και το ΤΕΕ και ο ΣΕΓΜ και η ΠΕΔΜΗΕΔΕ και η ΠΕΣΕΔΕ και νομίζω και ο ΣΤΕΑΤ έχουν διατυπώσει εγγράφως τις έντονες ανησυχίες και προβληματισμούς τους.

Θυμίζω ότι ο ΣΑΤΕ με δημόσιες παρεμβάσεις και τοποθετήσεις το έχει θέσει στον πυρήνα του προβληματισμού του για την κατάσταση στα δημόσια έργα (Βλ. Δ.Τ της 11.5.2017 και συνεντεύξεις/δηλώσεις εκπροσώπων ΣΑΤΕ).

Νομίζω ότι εφόσον το πρόβλημα έχει διαγνωσθεί από όλους τους εμπλεκόμενους στην παραγωγή των δημόσιων έργων οφείλουμε να αναλάβουμε και πάλι πρωτοβουλία το Υπουργείο να πιεσθεί να ενεργοποιήσει την πρόβλεψη του άρθρου 88 παρ. 6 του Ν.4412/2016.

Ζητάμε σήμερα η Γενική Συνέλευση των Μελών του ΣΑΤΕ να επιβεβαιώσει την περσινή της απόφαση και να εξουσιοδοτήσει το Δ.Σ. να προτείνει:

1. Την μονοσήμαντη ανάδειξη του προσωρινού αναδόχου μέσω εφαρμογής αντικειμενικού αλγορίθμου ανάδειξης των Α.Χ.Π. σε διαγωνισμούς έργων κάτω του κοινοτικού ορίου
2. Την εφαρμογή του ίδιου αλγορίθμου και σε έργα άνω του κοινοτικού ορίου για τον προσδιορισμό των ΑΧΠ και χρήση όλων των προηγούμενων παραμέτρων στην σύνταξη και εξέταση της αιτιολόγησης.

2. Στραγγαλισμός ζωτικού χώρου άσκησης του εργοληπτικού επαγγέλματος (Παραβιάσεις άρθρου 2 του Ν.4412/16 κλπ).

Στην προηγούμενη Γενική Συνέλευση των Μελών του ΣΑΤΕ τον Μάρτιο του 2017 διαπιστώναμε με ικανοποίηση ότι:

«Στον Ν.4412/2016 είχαμε πετύχει τον ξεκάθαρο και σαφή ορισμό του έργου. Στο άρθρο 2 του Νόμου ορίζεται με σαφήνεια το έργο και κατά συνέπεια θα πρέπει, με τη βοήθεια όλων, να μειωθούν τα φαιδρά φαινόμενα έργα να δημοπρατούνται ως Υπηρεσίες ή Προμήθειες προκειμένου να αποφευχθεί η εφαρμογή της σαφώς, πλέον, οριοθετημένης νομοθεσίας των δημοσίων έργων. Και για αυτήν την πρόβλεψη ο ΣΑΤΕ πίεσε όσο μπορούσε, αφού έχουμε από χρόνια εντοπίσει ότι η λίγη επαγγελματική ύλη μας γίνεται ακόμη λιγότερη με το να βαφτίζονται τα έργα υπηρεσίες ή προμήθειες. Δυστυχώς, ακόμη και σήμερα, παρατηρούνται τέτοια φαινόμενα τα οποία όταν διακριβώνουμε ότι υπάρχει καταστρατήγηση της νομοθεσίας τα αναδεικνύουμε.»

Σήμερα είμαστε σε θέση να αξιολογήσουμε ότι η καθημερινότητα έρχεται να αντιστρέψει την περσινή μας αισιοδοξία αφού όχι μόνο συνεχίζεται το φαινόμενο έργα να βαφτίζονται υπηρεσίες ή προμήθειες αλλά έχει πλέον λάβει μεγάλες διαστάσεις σε συγκεκριμένες κατηγορίες έργων, οι οποίες προσανατολίζονται να απορροφήσουν σημαντικά ποσοστά δημοσίων και κοινοτικών δαπανών στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ 2014-2020 ή άλλων κοινοτικών προγραμμάτων.

Ως χαρακτηριστικότερες περιπτώσεις αναφέρω:

- τα έργα ΧΥΤΑ,
- τα έργα εξοικονόμησης ενέργειας μέσω εγκατάστασης φωτιστικών σωμάτων και λαμπτήρων LED,
- τα έργα εγκατάστασης και θέσεις σε λειτουργία συστημάτων παρακολούθησης - τηλεελέγχου και ανίχνευσης διαρροών δικτύων υδροδότησης.

Τι έχουμε διαπιστώσει ότι συμβαίνει σε αυτές τις περιπτώσεις ;

Σύμφωνα με τους ορισμούς του άρθρου 2 του Ν.4412/2016 αλλά και τους ανάλογους ορισμούς του ενωσιακού δικαίου: *«ως «έργο» νοείται το αποτέλεσμα ενός συνόλου οικοδομικών εργασιών ή εργασιών μηχανικού το οποίο επαρκεί αυτό καθαυτό για την εκπλήρωση μίας οικονομικής ή τεχνικής λειτουργίας. Η εκτέλεση των εργασιών του προηγούμενου εδαφίου απαιτεί ιδίως την εφαρμογή μελέτης κατά την έννοια του παρόντος, με τη χρήση τεχνικών γνώσεων και μεθόδων και αφορά νέες κατασκευές, επεκτάσεις, ανακαινίσεις, επισκευές - συντηρήσεις κατά τη λειτουργία, κατεδαφίσεις υποδομών, ιδίως στις κατηγορίες οδοποιίας, οικοδομικών, υδραυλικών, ηλεκτρομηχανολογικών, λιμενικών, βιομηχανικών - ενεργειακών, δικτύων, πρασίνου, καθαρισμού και επεξεργασίας νερού, υγρών, στερεών και αερίων αποβλήτων, γεωτρήσεων, ειδικών μονώσεων, ανελκυστήρων, ηλεκτρονικού εξοπλισμού, πλωτών έργων και εγκαταστάσεων, ναυπηγείων, αποκαλύψεις μεταλλείων ή όπως οι κατηγορίες αυτές διαμορφώνονται από τις κείμενες διατάξεις και των υποδομών εκ του συνδυασμού των ανωτέρω κατηγοριών.»*

Περαιτέρω όταν η σύμβαση περιλαμβάνει τόσο στοιχεία συμβάσεως δημοσίου έργου, όσο και στοιχεία άλλου τύπου δημοσίας συμβάσεως, εκείνο που καθορίζει ποιες είναι οι εφαρμοστέες διατάξεις είναι το στοιχείο της συμβάσεως που είναι κύριο, δηλαδή εφόσον η δημοπρατούμενη σύμβαση στοχεύει σε συγκεκριμένο λειτουργικό τεχνικό αποτέλεσμα, όπως αυτό έχει σχεδιασθεί και πρόκειται να κατασκευασθεί βάσει των μελετών του έργου, τότε πρόκειται για έργο, ανεξαρτήτως του ύψους της ποσοστιαίας συμμετοχής του προς προμήθεια εξοπλισμού στον συνολικό συμβατικό προϋπολογισμό (άρα καμία εφαρμογή των προβλέψεων του άρθρου 2 παρ. 8 του Ν.4412/2016).

Παρά την σαφήνεια των ανωτέρω ορισμών, οι Αναθέτουσες Αρχές, πολλές φορές με την προτροπή και ορισμένων εξ ημών, ξεπερνούν τα θέματα νομιμότητας και επιλέγουν να δημοπρατήσουν, είτε ως Υπηρεσία, είτε ως Προμήθεια, προκειμένου να μην είναι υποχρεωμένες να δημοπρατήσουν βάσει των υποχρεωτικών προτύπων τευχών δημοπράτησης, ώστε να εισάγουν όρους και προϋποθέσεις συμμετοχής που σχεδόν φωτογραφίζουν κάθε φορά τον Ανάδοχο.

Συνάδελφοι το ζήτημα είναι μεγάλο και αφορά το παρόν και το μέλλον πολλών Εργοληπτικών Επιχειρήσεων, οι οποίες λόγω των περιοριστικών όρων που εισάγονται αδυνατούν να μετέχουν στους διαγωνισμούς αυτούς, με αποτέλεσμα οι ευνοημένοι να γιγαντώνουν τους κύκλους εργασιών τους έναντι όλων των υπολοίπων, στενεύοντας όλο και περισσότερο την δεξαμενή των εταιρειών που θα μπορούν να πάρουν μέρος σε αυτούς τους διαγωνισμούς.

Ο Σύνδεσμος έχει αναδείξει όλες τις περιπτώσεις που του έχουν γνωστοποιηθεί ή έχει από μόνος του εντοπίσει και έχει ενημερώσει τα Μέλη μέσω των σχετικών αναρτήσεων, δελτίων τύπου και συνεντεύξεων.

Δυστυχώς η νομοθεσία δεν επιτρέπει την περαιτέρω παρέμβαση του ΣΑΤΕ σε διοικητικές / δικαστικές διαδικασίες αφού κατά τον νόμο ο Σύνδεσμος δεν έχει έννομο συμφέρον. Μέλη μας ωστόσο, τα οποία και έχουμε υποστηρίξει όσο μπορούμε, έχουν πετύχει στην μεν περίπτωση των LED την αναστολή πρόσφατου διαγωνισμού στο Νότιο Αιγαίο με την έκδοση απόφασης της ΑΕΠΠ περί αναστολής της διαγωνιστικής διαδικασίας μέχρι της έκδοσης της απόφασης καθώς και την υπ' αριθμ. 173/2017 απόφαση της ΑΕΠΠ σύμφωνα με την οποία διακήρυξη για ΕΕΛ «έχει εσφαλμένα προσδιορίσει την φύση του αντικειμένου της σύμβασης (ως προμήθεια) σφάλμα που επιδρά στη νομιμότητα του συνόλου της διαδικασίας και της διακήρυξης» και συνεπώς η προσβαλλόμενη διακήρυξη του ανωτέρω διαγωνισμού πρέπει να ακυρωθεί στο σύνολό της και να προκηρυχθεί ως έργο.

Ζητάμε σήμερα η Γενική Συνέλευση των Μελών του ΣΑΤΕ να εξουσιοδοτήσει το Δ.Σ. να προβαίνει στην ανάδειξη όλων των περιπτώσεων μείωσης της επαγγελματικής μας ύλης και να λειτουργεί υποβοηθητικά στις περιπτώσεις μελών που κινούνται διοικητικά / δικαστικά για τις σχετικές περιπτώσεις.

3. Απαξίωση εργοληπτικού πτυχίου (Προβλέψεις άρθρου 75 του Ν.4412/16 κλπ) / Προβλέψεις του νέου σχεδίου Π.Δ. για ΜΗΤΕ.

Ο Σύνδεσμός μας έχει δηλώσει ότι το νομοθετικό πλαίσιο, πέραν από την απαιτούμενη συμφωνία του με τις ενωσιακές οδηγίες, πρέπει να υιοθετεί τις ευρωπαϊκές καλές πρακτικές, να αποβλέπει στη μείωση της γραφειοκρατίας και στην ενίσχυση της διαφάνειας και των αρχών του ανταγωνισμού, ζητήματα που θα επιδράσουν στην οικονομικά βέλτιστη κατασκευή των έργων, με άμεση αύξηση της ωφέλειας και της ευημερίας των πολιτών της Ελλάδας. Όμως, πέρα από την κοινή αφετηρία και το κοινό πλαίσιο των οδηγιών της ΕΕ για τις Δημόσιες Συμβάσεις, είναι σκόπιμη και αναγκαία η συμπλήρωση και εξειδίκευσή τους, ώστε να ανταποκρίνονται στις σημερινές ανάγκες και πραγματικότητες της Χώρας μας, με ειδικότερες διατάξεις για κάθε επιμέρους κατηγορία συμβάσεων δηλαδή έργα, προμήθειες, υπηρεσίες και μελέτες.

Υπό αυτό το πλαίσιο ο ΣΑΤΕ είναι ριζικά αντίθετος στην παροχή ευρύτατης διακριτικής ευχέρειας στις αναθέτουσες αρχές / αναθέτοντες φορείς κατά τον καθορισμό των κριτηρίων επιλογής και ανάθεσης, που ως συνέπεια έχει την εμφάνιση φαινομένων αυθαιρεσιών, που πλήττουν καίρια τη διαφάνεια, το δημόσιο συμφέρον, τον ελεύθερο και υγιή ανταγωνισμό, κάτι που είναι ασύμβατο με το γράμμα και το πνεύμα των ενωσιακών Οδηγιών. Η μεγάλη ευχέρεια στην Αναθέτουσες Αρχές να αποφασίζουν υποκειμενικά επί σειράς θεμάτων όπως π.χ. ο προσδιορισμός των Ασυνήθιστα Χαμηλών Προσφορών σε μία δημοπρασία ή η διατύπωση των όρων βάσει των οποίων θα προσκαλούνται να συμμετέχουν σε δημοπρασίες οι οικονομικοί φορείς, δημιουργούν ικανές συνθήκες γέννησης αδιαφάνειας και διαφθοράς, φαινόμενα που στον χώρο των δημοσίων έργων στην Ελλάδα έχουν παρατηρηθεί σε παλαιότερες δεκαετίες, με δυσμενέστερες συνέπειες στο σύστημα παραγωγής δημοσίων έργων, την γιγάντωση της διαφθοράς και εν τέλει την διασπάθιση του δημοσίου χρήματος.

Η ελληνική εμπειρία δείχνει ότι βασική προϋπόθεση για την αποφυγή φαινομένων διαφθοράς, όπως αυτά που προκύπτουν όταν οι αναθέτουσες αρχές / αναθέτοντες φορείς έχουν την διακριτική ευχέρεια να καθορίζουν αυθαίρετα τα κριτήρια επιλογής και ανάθεσης, είναι η αντικειμενικοποίηση του συστήματος ανάδειξης των ΑΧΠ ώστε να μην υπάρχει καμία δυνατότητα συναλλαγής καθώς και η λειτουργία κεντρικού συστήματος προ-αξιολόγησης και κατάταξης των εργοληπτικών επιχειρήσεων (ΜΕΕΠ) ως μοναδικής αξιόπιστης πηγής προσκαλούμενων εργοληπτικών επιχειρήσεων. Κάθε διαφορετική επιλογή απομακρύνει τον στόχο της βέλτιστης αξιοποίησης των δημοσίων πόρων.

Την θέση αυτή ο ΣΑΤΕ την στήριξε εμπράκτως συντάσσοντας ήδη από το φθινόπωρο του 2014 πλήρες σχέδιο Π.Δ. για το ΜΕΕΠ, έχοντας την θέση ότι τα Μητρώα πρέπει να διατηρηθούν και ότι δεν αντίκειται στις ευρωπαϊκές οδηγίες. Στο σχέδιο Π.Δ. υπάρχει η βασική επιλογή της μείωσης της στελέχωσης αφού τα εικονικά πτυχία δεν βοηθούν σε τίποτα τις εργοληπτικές εταιρείες που μπορεί και για μεγάλο χρονικό διάστημα να μείνουν χωρίς έργο, αναγκαζόμενες ωστόσο να διατηρούν τη στελέχωση με όλα τα συνοδά κόστη. Δυστυχώς υπάρχει μία νομοθετική πρωτοβουλία του Υπουργείου Υποδομών που θέτει αμφιβολίες σχετικά με το εάν η εγγραφή στις τάξεις του ΜΕΕΠ αποτελεί αναγκαία και ικανή συνθήκη για την συμμετοχή σε διαγωνιστικές διαδικασίες έργων, όπως επιθυμούμε και όπως συμβαίνει μέχρι και σήμερα.

Οι προβλέψεις του άρθρου 119, παρ. 5 του Ν.4472/2017 δυστυχώς ερμηνεύονται ως κατάργηση στην πράξη των εργοληπτικών βεβαιώσεων εγγραφής και της άμεσης σύνδεσής τους με την πρόσκληση στις διαγωνιστικές διαδικασίες όπως συνέβαινε μέχρι και σήμερα.

Το βασικό διακύβευμα είναι εάν η εγγραφή στο ΜΕΕΠ, μέσω της πιστοποίησης και κατάταξης σε τάξεις, της επαγγελματικής, τεχνικής και χρηματοοικονομικής δυνατότητας της εκάστοτε εργοληπτικής επιχείρησης είναι διαβατήριο συμμετοχής στους διαγωνισμούς δημοσίων έργων και εάν αυτό είναι συμβατό με το ενωσιακό δίκαιο.

Έχει διατυπωθεί σε Ομάδα Εργασίας του Υπουργείου ως θέση της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. ότι η πρόσκληση στους διαγωνισμούς δεν δύναται να γίνεται μέσω των τάξεων εγγραφής (εργοληπτικών πτυχίων) στο ΜΗ.Ε.Ε.Δ.Ε.. Σε αυτό απαντούμε: Ούτε η ενωσιακή νομοθεσία ούτε η εθνική απαγορεύουν τη χρήση των βεβαιώσεων εγγραφής στα επίσημα μητρώα εργοληπτικών επιχειρήσεων ως αποδείξεων πλήρωσης των, ανά διαγωνισμό, απαιτούμενων προϋποθέσεων τεχνικής ικανότητας και οικονομικής επάρκειας. Μάλιστα, ρητώς οι ενωσιακές Οδηγίες ορίζουν τις σχετικές βεβαιώσεις εγγραφής (άλλως εργοληπτικά πτυχία) ως τεκμήρια τεχνικής και οικονομικής καταλληλότητας. Περαιτέρω, το ισχύον θεσμικό πλαίσιο δεν απαγορεύει τη θέσπιση ανωτάτων ορίων μέχρι τα οποία ισχύει το ανωτέρω κριτήριο· το μόνο που απαγορεύει είναι τον άνευ ετέρου αποκλεισμό μιας επιχείρησης, χωρίς να της παρασχεθεί η δυνατότητα απόδειξης της τεχνικής και οικονομικής καταλληλότητας και επάρκειας και με άλλους τρόπους.

Κατά συνέπεια, η πρόταση του Δ.Σ. του ΣΑΤΕ, είναι η εξής: Πρόσκληση (άμεση ή έμμεση, όπως άλλωστε συμβαίνει με τις ισχύουσες πρότυπες διακηρύξεις) όλων των εγγεγραμμένων στο ΜΗ.Ε.Ε.Δ.Ε. εργοληπτικών επιχειρήσεων μέχρι το ανώτατο όριο της τάξης εγγραφής της ανά κατηγορία έργου και παροχή της δυνατότητας απόδειξης των ουσιαστικών προϋποθέσεων συμμετοχής σε διαγωνισμούς άνω του ορίου της τάξης εγγραφής της με τους ουσιαστικούς τρόπους που προβλέπονται και για τις μη εγγεγραμμένες στο ΜΗ.Ε.Ε.Δ.Ε. εργοληπτικές επιχειρήσεις (ήτοι ε.ε. προερχόμενες από άλλα κράτη – μέλη της Ε.Ε.).

Θέση του ΣΑΤΕ είναι ότι δεν υπάρχει καμία ασυμβατότητα στην υιοθέτηση ενός τέτοιου Μητρώου, το αντίθετο, ένα Μητρώο με αυτά τα χαρακτηριστικά θα λειτουργήσει υπέρ της διαφάνειας και του ανταγωνισμού και ενάντια στις αυθαιρεσίες και τις φωτογραφικές διατάξεις.

Το εάν το Μητρώο θα προβλέπει λιγότερα ή περισσότερα ΜΕΚ, υψηλότερα ή χαμηλότερα όρια κατάταξης σε τάξη εκτιμούμε ότι έχει σήμερα λιγότερη σημασία έναντι του βασικού στόχου να εξακολουθεί να ισχύει με την σημερινή του μορφή, αίροντας φυσικά τις ασυμβατότητες με το δίκαιο του ανταγωνισμού (π.χ. υποχρέωση συγκεκριμένης νομικής μορφής για εγγραφή σε τάξη, καθορισμός εισαγωγικής τάξης κ.ο.κ.).

Θεωρούμε ότι σε αυτή τη θέση συμφωνούν όλες οι εργοληπτικές οργανώσεις και θα πρέπει να καταστήσουμε σαφές στο Υπουργείο ότι δεν θα δεχθούμε κάτι λιγότερο.

Ζητάμε σήμερα η Γενική Συνέλευση των Μελών του ΣΑΤΕ να επιβεβαιώσει την θέση αυτή.

4. Νέοι παράνομοι τρόποι ανάθεσης έργων (Αυθαίρετοι φωτογραφικοί όροι κλπ).

Συναφές με το προηγούμενο θέμα είναι η διαπίστωση ότι πολλές αναθέτουσες αρχές, με την παρότρυνση από τις ατυχείς διατυπώσεις των υποσημειώσεων των προτύπων τευχών διακηρύξεων δημοπρασιών έργων που έχει εκδώσει η ΕΑΑΔΗΣΥ, εισάγουν κατά μη σύννομο τρόπο πρόσθετους όρους σε διακηρύξεις έργων που συνήθως δεν τηρούν τις αρχές της αναλογικότητας, της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων και της προστασίας του πραγματικού ανταγωνισμού, με αποτέλεσμα να εμφανίζονται υπέρμετρα περιοριστικά του ανταγωνισμού, ή ακόμη και φωτογραφικά.

Σχετικά ο Νομικός μας Σύμβουλος Σταμάτης Σταμόπουλος έχει συντάξει μία εμπειριστατωμένη γνωμοδότηση επί των ερωτημάτων: Πρώτον, εάν επιβάλλεται, βάσει των προβλέψεων του Ν. 4412/2016, οι επιπλέον όροι μιας διακήρυξης να τυγχάνουν πρώτα της θετικής γνωμοδότησης του ΣΔΕ· δεύτερον, εάν αυτό ισχύει τόσο για έργα προϋπολογισμού άνω του ορίου εφαρμογής των ενωσιακών Οδηγιών, όσο και για έργα κάτω του ορίου εφαρμογής των ενωσιακών Οδηγιών περί δημοσίων συμβάσεων.

Η απάντηση που έχει δώσει είναι ότι θα πρέπει να τηρείται η διαδικασία των άρθρων 53 παρ. 7 β' και 76 παρ. 2 του Ν. 4412/2016 είτε πρόκειται για την εισαγωγή στη διακήρυξη προσθέτων κριτηρίων χρηματοοικονομικής επάρκειας είτε πρόκειται για την προσθήκη κριτηρίων τεχνικής ικανότητας, ανεξαρτήτως προϋπολογισμού των έργων.

Ο Σύνδεσμος έχει εντοπίσει είτε αυτοβούλως είτε κατόπιν καταγγελιών μελών του πολλές περιπτώσεις αναθετουσών αρχών που έσπευσαν να εισάγουν πρόσθετους όρους χωρίς προηγουμένως να έχει εκδοθεί εγκριτική Υπουργική Απόφαση κατόπιν γνωμοδότησης του Συμβουλίου Δημοσίων Έργων / Τμ. Κατ.

Υπενθυμίζω ότι ο ΣΑΤΕ επέμενε και τελικώς περιλήφθηκε κατά το στάδιο προετοιμασίας του νόμου του Ν.4412/2016 ότι, ειδικά για την περίπτωση των έργων, θα πρέπει, εάν μία αναθέτουσα αρχή επιθυμεί να μεταβάλει σε κάποιο σημείο το υποχρεωτικώς εφαρμοζόμενο πρότυπο τεύχος διακήρυξης, να έχει εισάγει το θέμα στο Συμβούλιο Δημοσίων Έργων / Τμ. Κατασκευών ώστε να τύχει θετικής γνωμοδότησης και εν συνεχεία Υπουργικής Απόφασης.

Με αυτόν τον τρόπο που περιγράφεται στα άρθρα 53, παρ. 7 και 76 παρ. 2 του Ν.4412/2016 ο ΣΑΤΕ εκτιμούσε ότι θα περιοριστούν αρκετά φαινόμενα αδικαιολόγητου και αυθαίρετου περιορισμού του ανταγωνισμού που επιδρά αρνητικά στην συντριπτική πλειοψηφία των εργοληπτικών επιχειρήσεων.

Μέχρι σήμερα έχει εκδοθεί η πράξη 529/2017 του Ε' Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου με την οποία κρίνεται ότι όρος διακήρυξης για την προαπόδειξη της χρηματοοικονομικής επάρκειας των διαγωνιζομένων ύψους τουλάχιστον 1.200.000,00 ευρώ, είναι μη νόμιμος, καθόσον τέθηκε χωρίς προηγούμενη απόφαση του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών.

Δυστυχώς ακόμη και μέσα από το Υπουργείο υπάρχουν υπηρεσίες που δείχνουν να αγνοούν τις ειδικές εξαιρέσεις που ο νομοθέτης έχει προβλέψει για τα έργα.

Η τελευταία διαπίστωση με αναγκάζει να επισημάνω ότι για όλα όσα έχουμε καταγγείλει επανειλημμένα και γενικευμένα δεν έχουμε συνομιλητή.

Οι Υπηρεσίες του Υπουργείου στις οποίες γνωστοποιούνται οι καταγγελίες μας δεν έχουν ενεργήσει σε καμία περίπτωση, ούτε καν μέσω τυπικής αλληλογραφίας. Η ΕΑΑΔΗΣΥ στην οποία έχουμε κοινοποιήσει πλήθος επιστολών καταγγελίας μη σύννομων διαδικασιών κατά τις διαγωνιστικές διαδικασίες είτε επιλέγει να μας απαντά με μία τυπική επιστολή ότι οι σχετικές περιπτώσεις δεν προκρίνονται για έλεγχο είτε δεν μας απαντά καθόλου.

Δεν ξέρω εάν με αφορμή αυτές τις διαπιστώσεις πρέπει να επαναφέρω την πρόταση του ΣΑΤΕ για σύσταση Εθνικού Συμβουλίου Στρατηγικής Κατασκευών αλλά είναι φανερό ότι ο Κλάδος πάσχει από έναν επισπεύδον φορέα ο οποίος θα αντιμετωπίζει έγκαιρα τα προβλήματα που μεταθέτουν το βάρος της εργοληπτικής επιχειρηματικότητας από την κατασκευή και την αντιμετώπιση των τεχνικών και οικονομικών θεμάτων κατασκευής τεχνικών έργων στην αντιμετώπιση γραφειοκρατικών και διοικητικών προβλημάτων σε καθημερινή βάση, γεγονός που αλλοιώνει βανάουσα τον χαρακτήρα της επιχειρηματικότητας του κλάδου.

Ζητάμε σήμερα η Γενική Συνέλευση των Μελών του ΣΑΤΕ να συμφωνήσει ότι προκειμένου να υπάρχει παρέκκλιση από το πρότυπο τεύχος διακήρυξης έργων πρέπει να συνεχίσει να απαιτείται πρώτιστα η έκδοση Υ.Α, κατόπιν θετικής γνωμοδότησης του ΣΔΕ/Τμ. Κ. και εάν αυτό δεν ορίζεται σαφώς στις διατάξεις του 4412/2016 να διευκρινιστεί με νέα τροπολογία.

Για τις φωτογραφικές διατάξεις για τα έργα που δημοπρατούνται ως προμήθειες ή υπηρεσίες, αυτές ξεπερνούν κάθε φαντασία φαυλότητας, ιδιοτέλειας και αδιαφάνειας, στην εφαρμογή της αναλογικότητας των όρων.

Π.χ, τα ΧΥΤΑ θέλουν εμπειρία τοποθέτησης μεμβρανών, χωματουργικές εργασίες ή λειτουργίας μικρής μονάδας επεξεργασίας στραγγιδίων μόνο σε ΧΥΤΑ!!!

Στις εγκαταστάσεις φωτιστικών LED απαιτούνται, πλην των άλλων, δέκα (10) τουλάχιστον διαφορετικά τιμολόγια σε Δήμους που να συμπληρώνουν το 1/2 του κύκλου εργασιών της προμήθειας. Αν είναι εννέα 10πλάσιου κύκλου εργασιών αποκλείονται!!!

Ζητάμε στη περίπτωση δημοπρασίας των έργων ως προμήθειες ή υπηρεσίες και εφόσον η δημοπράτηση δεν έχει ακυρωθεί από παρεμβάσεις μας, την συμπερίληψη όρων με την προσήκουσα αναλογικότητα για την συμμετοχή περισσότερων Μελών του κλάδου μας.

Σας ευχαριστώ.

Ζαχαρίας Αθουσάκης

Πρόεδρος ΣΑΤΕ