

ΣΧΟΛΙΑΣΜΟΣ ΤΩΝ ΒΑΣΙΚΩΝ ΑΛΛΑΓΩΝ

Παρατίθενται τα σχόλια και απόψεις του ΕΣΒΥΚ επί των βασικών αλλαγών που εισάγονται με το σχέδιο νόμου, όπως αυτές παρουσιάστηκαν στην πρόσφατη σχετική ανακοίνωση του Υπουργείου Υποδομών & Μεταφορών:

1. Ενίσχυση του συστήματος μελέτη – κατασκευή, ώστε να μπορεί να εκκινεί η διαδικασία δημοπράτησης των έργων αμεσότερα απ’ ό,τι ισχύει σήμερα, παράλληλα με την περιβαλλοντική αδειοδότηση του έργου:

Κατανοώντας πλήρως τη γενικότερη στόχευσή της Κυβέρνησης για την επίτευξη των διαδικασιών ωρίμανσης, ανάθεσης και υλοποίησης των έργων, θα συμφωνούσαμε ότι η συχνότερη εφαρμογή του συστήματος μελέτη-κατασκευή μπορεί να εισφέρει προς την κατεύθυνση αυτή, υπό τις παρακάτω προϋποθέσεις και πρόνοιες:

- ▶ Δεν είναι δυνατόν να υποβληθεί τεχνική μελέτη προσφοράς χωρίς εγκεκριμένους περιβαλλοντικούς όρους, οι οποίοι, μάλιστα, πρέπει να συνάδουν με τον κανονισμό μελετών έργου. Κατά συνέπεια, στην περίπτωση που μια αναθέτουσα αρχή επιθυμεί τη δημοπράτηση με το σύστημα μελέτη-κατασκευή χωρίς ΑΕΠΟ θα πρέπει να ακολουθήσει τη διαδικασία με προεπιλογή και οι προεπιλεγέντες να υποβάλουν τεχνική και οικονομική προσφορά (2^ο στάδιο διαγωνισμού) μόλις εκδοθεί η ΑΕΠΟ. Επισημαίνεται ότι μόνον με τον τρόπο αυτόν μπορεί να έχει ισχύ η παρ. 5 του εν λόγω άρθρου περί μη ευθύνης του Δημοσίου προς αποζημίωση των συμμετεχόντων.
- ▶ Απαιτείται συμπλήρωση της εξουσιοδοτικής Απόφασης, ώστε να καθορίζονται ανά κατηγορία έργου τι είδους μελέτες και σε τι στάδια προαπαιτούνται για τη διενέργεια διαγωνισμού με το σύστημα μελέτη-κατασκευή.
- ▶ Για την ωρίμανση νέων έργων με το σύστημα αυτό πρέπει να εφαρμόζεται το άρθρο 51 του νόμου (συμβάσεις μελετών για τον προσδιορισμό τεχνικής λύσης).
- ▶ Οι όποιες ρυθμίσεις θα πρέπει να εφαρμόζονται υποχρεωτικώς και στις συμβάσεις Αναθετόντων Φορέων του Βιβλίου ΙΙ, όπου το σύστημα μελέτη-κατασκευή έχει ευρεία εφαρμογή (βλ. π.χ. έργα επεξεργασίας νερού και λυμάτων).

2. Η δημοπράτηση έργων ειδικής σημασίας για την οικονομία της χώρας, έργων δηλαδή που είναι ενταγμένα στο άρθρο 7Α του Κώδικα Αναγκαστικών Απαλλοτριώσεων Ακινήτων, θα μπορεί να ξεκινήσει γρηγορότερα απ’ ό, τι ίσχυε έως και σήμερα:

Πολύ θετική ρύθμιση, η δυνατότητα εφαρμογής της οποίας προτείνεται να εξεταστεί και για έργα μικρότερου προϋπολογισμού που έχουν ωστόσο αυξημένη σημασία σε περιφερειακό επίπεδο.

3. Αντιμετώπιση των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών στα έργα, που είχαν σαν αποτέλεσμα τη δυσκολία ολοκλήρωσής τους. Το γεγονός αυτό μάλιστα είχε επισημανθεί και από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή:

Το θέμα του χαρακτηρισμού των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών (ΑΧΠ) έχει απασχολήσει επισταμένως τόσο το Υπουργείο Υποδομών & Μεταφορών (βλ. ομάδα εργασίας για την έκδοση εγκυκλίου, ανάθεση σχετικής μελέτης κ.λπ.), όσο και τους φορείς του κλάδου (βλ., μεταξύ πολλών άλλων, [κοινή ανακοίνωση ΤΕΕ, ΣΤΕΑΤ, ΠΕΔΜΕΔΕ, ΣΕΓΜ, ΣΑΤΕ κ.ά. φορέων](#)). Το γενικό κοινό συμπέρασμα είναι ότι η αιτιολόγηση έχει νόημα μόνον εάν εξαρτηθεί από την εκτιμώμενη αξία της σύμβασης (ήτοι από ένα ποσοστό και κάτω αυτής), καθόσον αφενός μεν η εκτίμηση του

προϋπολογισμού γίνεται με κανονιστικές διατάξεις που θεσπίζει το ίδιο το κράτος (οι οποίες, μάλιστα, θα εξορθολογισθούν με τη λειτουργία του Εθνικού Συστήματος Τεχνικών Προδιαγραφών και Τιμολόγησης), αφετέρου δε η αιτιολόγηση όταν όλες οι προσφορές είναι πολύ χαμηλές ουδέν νόημα και ουσία έχει, πολλώ δε, ουδόλως εισφέρει στην αναχαίτιση του φαινομένου.

Η πρόβλεψη αυτή, ειδικά για την παροχή υπηρεσιών, μεταξύ των οποίων οι μελέτες και οι τεχνικές υπηρεσίες, δεν μπορεί να εφαρμοστεί με αντικειμενικό συγκριτικό τρόπο, καθόσον για το βασικό κόστος απασχόλησης του επιστημονικού δυναμικού δεν υπάρχουν θεσμοθετημένα κατώτατα όρια αμοιβής.

Στο πλαίσιο αυτό, η προτεινόμενη ειδική ρύθμιση για τα έργα και τις μελέτες, παρά την ορθή στόχευσή της, εκτιμάται ότι δεν θα αμβλύνει το φαινόμενο των μεγάλων εκπτώσεων, αλλά αντιθέτως θα αυξήσει το διοικητικό και το γραφειοκρατικό κόστος και θα επιφέρει έτι περαιτέρω καθυστερήσεις και διαδικασίες προσφυγών κ.λπ. μέχρι την ανάθεση.

Το ΕΣΒΥΚ έχει προτείνει ουσιαστικές λύσεις, άμεσης απόδοσης, για την αντιμετώπιση του φαινομένου, μεταξύ των οποίων είναι:

- ✓ Η ταχεία προετοιμασία και θέση σε παραγωγική λειτουργία του Εθνικού Συστήματος Τεχνικών Προδιαγραφών και Τιμολόγησης Έργων και Μελετών.
- ✓ Η ανάθεση των συμβάσεων με πολλαπλά απολύτως μετρήσιμα αντικειμενικά κριτήρια και όχι μόνον με το κριτήριο της τιμής.
- ✓ Για τις μικρές συμβάσεις (κάτω των ορίων της Οδηγίας), εφόσον η τιμή είναι το αποκλειστικό κριτήριο, θέσπιση μηχανισμού αυτόματου αποκλεισμού των ΑΧΠ με χρήση αντικειμενικής στατιστικής μεθόδου.
- ✓ Οι οικονομικές προσφορές να συνοδεύονται (στη φάση υποβολής τους και όχι μετά την αποσφράγιση) από τεκμηρίωση (π.χ. επί τυποποιημένων υποδειγμάτων).
- ✓ Η συμπλήρωση και η ταχεία έκδοση της προβλεπόμενης Υ.Α. του άρθρου 88 του νόμου, ώστε να οριστούν η μέθοδος και τα κριτήρια χαρακτηρισμού των ΑΧΠ, ο τρόπος σύνδεσης των κριτηρίων αξιολόγησης των ΑΧΠ με το Εθνικό Σύστημα Τεχνικών Προδιαγραφών και Τιμολόγησης Έργων και Μελετών, καθώς και υποδείγματα τεκμηρίωσης των οικονομικών προσφορών.

4. Θεσμοθετείται η ιδιωτική επίβλεψη έργων και μελετών, δηλαδή η δυνατότητα να μπορεί να ασκηθεί επίβλεψη εκτός από την Υπηρεσία και από πιστοποιημένο ιδιωτικό φορέα (φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή ένωση προσώπων), ο οποίος θα διαθέτει τις αναγκαίες εξειδικευμένες γνώσεις:

Η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης μέσω της ορθολογικής αξιοποίησης του ιδιωτικού τομέα συνιστά σημαντική και ουσιαστική ρύθμιση, η οποία όμως θέλει ιδιαίτερη προσοχή στον τρόπο εφαρμογής της, ώστε να έχει τα επιθυμητά αποτελέσματα. Οι προτεινόμενες ρυθμίσεις του σ/ν παρουσιάζουν προβλήματα και απαιτούν επαναπροσέγγιση. Στο πλαίσιο αυτό, σύμφωνα και με τη διεθνή πρακτική, προτείνονται τροποποιήσεις στο σ/ν που βασίζονται στα εξής:

- ✓ Η επίβλεψη από ιδιωτικό οικονομικό φορέα πρέπει να είναι στην ευχέρεια της αναθέτουσας αρχής, χωρίς περιορισμούς (βλ. πρόταση για κατάργηση άρθρου 52).

- ✓ Ο ιδιωτικός φορέας επίβλεψης είναι θεματοφύλακας των συμφερόντων του κυρίου του έργου, ήτοι του δημοσίου συμφέροντος, και δεν μπορεί να επιλέγεται από τον ανάδοχο του έργου ή της μελέτης και, μάλιστα, με διαδικασία απευθείας ανάθεσης.
- ✓ Η σύμβαση επίβλεψης συνιστά δημόσια σύμβαση και συνάπτεται μεταξύ του ιδιωτικού φορέα επίβλεψης και της αναθέτουσας αρχής και όχι με τον ανάδοχο του έργου ή της μελέτης.
- ✓ Η ανάθεση της σύμβασης επίβλεψης θα πρέπει να γίνεται με διαγωνιστική διαδικασία κατόπιν προεπιλογής, με κριτήρια επιλογής και απαιτήσεις που να διασφαλίζουν την καταλληλότητα του φορέα για την άρτια και ποιοτική επίβλεψη του εκάστοτε έργου ή μελέτης και όχι με βάση επετηρίδα ή με κλήρωση.
- ✓ Δεν υπάρχει κανένας ουσιαστικός λόγος για τη δημιουργία μητρώων ελεγκτών και επιβλεπόντων προς εξυπηρέτηση των Ο.Τ.Α., ιδίως μετά τη θέσπιση της δυνατότητας απευθείας ανάθεσης έως 30.000 ευρώ. Η δε προβλεπόμενη διαδικασία της κλήρωσης είναι παντελώς εσφαλμένη, καθόσον υπολαμβάνει ότι όλα τα έργα και οι μελέτες μικρού προϋπολογισμού είναι απλά έργα ή απλές μελέτες, χωρίς ιδιαίτερες τεχνικές απαιτήσεις, και μπορεί να τα/τις επιβλέψει ο οποιοσδήποτε.
- ✓ Τέλος, οι προτεινόμενες ρυθμίσεις δεν συνάδουν με την κυβερνητική πολιτική για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας, της παραγωγικότητας και της εξωστρέφειας των μικρομεσαίων επιχειρήσεων.

5. Το σύστημα παρακολούθησης των έργων μετατρέπεται σε δηλωτικό, από ελεγκτικό όπως ισχύει σήμερα. Σκοπός είναι να διευκολύνονται οι επιμετρήσεις και οι λογαριασμοί του έργου:

Προφανώς, η ανάγκη νέου συστήματος ελέγχου των επιμετρήσεων αποτελεί απόρροια της αντικειμενικής αδυναμίας των αρμοδίων υπηρεσιών για την άσκηση συνεχούς και αποτελεσματικής επίβλεψης των έργων (έλλειψη ανθρώπινου δυναμικού, υλικοτεχνικής υποδομής, πόρων μετακίνησης, διαμονής κ.λπ.). Η αδιαμφισβήτητη αυτή αδυναμία μπορεί να καλυφθεί με τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα (βλ. άνωθεν παρατηρήσεις για την ιδιωτική επίβλεψη). Οι προτεινόμενες ρυθμίσεις για την αλλαγή του συστήματος επιμετρήσεων, πιστοποιήσεων κ.λπ. παρουσιάζουν πληθώρα προβληματικών σημείων, όπως:

- ✓ Οι επιμετρήσεις υποβάλλονται συνοδευόμενες από δήλωση του αναδόχου περί της αληθείας τους, ωστόσο προβλέπεται υποχρεωτικός δειγματοληπτικός έλεγχος στο 20% των επιμετρήσεων και μόνο προαιρετικός στο υπόλοιπο. Πώς διασφαλίζεται η διαφάνεια κατά την επιλογή; Πώς αποτρέπεται η συναλλαγή;
- ✓ Γίνεται διαχωρισμός σε «ανακριβείς» και «εκ προθέσεως αναληθείς» επιμετρήσεις. Ανακριβείς επιμετρήσεις: Αυτές που φέρουν σφάλματα χωρίς πρόθεση του αναδόχου. Εκ προθέσεως αναληθείς επιμετρήσεις: Αυτές που φέρουν σφάλματα εκ προθέσεως του αναδόχου, για τις οποίες προβλέπονται ποινικές ρήτρες έως και έκπτωση. Με ποιόν αντικειμενικό τρόπο θα ταξινομούνται οι μη ορθές επιμετρήσεις στις δύο κατηγορίες; Πώς διασφαλίζεται η διαφάνεια κατά την ταξινόμηση; Πώς αποτρέπεται η συναλλαγή;

Αναγνωρίζοντας την αναγκαιότητα εκσυγχρονισμού και απλοποίησης του θεσμικού πλαισίου εκτέλεσης των συμβάσεων έργων και μελετών, προτείνεται η προσωρινή απόσυρση (άλλως η μετάθεση της έναρξης ισχύος) των σχετικών άρθρων και η άμεση δρομολόγηση της ορθολογικής αναθεώρησης των διατάξεων περί εκτέλεσης, προς την κατεύθυνση της απονομοθέτησης (deregulation), με προσαρμογή σε καλές διεθνείς πρακτικές και ιεράρχηση των ρυθμίσεων με χρήση προτύπων τευχών, κανονισμών, οδηγιών κ.λπ. Το ΕΣΒΥΚ διατίθεται να συμβάλει προς αυτήν

την κατεύθυνση, ώστε σε σύντομο σχετικά διάστημα να συνταχθεί ένα σύγχρονο πλέγμα μεταρρυθμιστικών διατάξεων.

Εφόσον ψηφισθεί τελικά το υπόψη άρθρο, θεωρούμε απαραίτητη την πραγματοποίηση σε πανελλήνια κλίμακα συστηματικών ποσοτικών και ποιοτικών ελέγχων των έργων από ανεξάρτητους ιδιωτικούς φορείς συμβούλων-μηχανικών μέσω συμβάσεων συμφωνιών-πλαίσιο, υπό την εποπτεία του Υπουργείου Υποδομών.

6. Θεσμοθετείται για έργα προϋπολογισμού άνω των δέκα εκ (10.000.000) ευρώ, η δυνατότητα διαιτητικής επίλυσης κάθε διαφοράς που προκύπτει σχετικά με την εφαρμογή, την ερμηνεία ή το κύρος της Σύμβασης:

Η ρύθμιση αυτή είναι ιδιαίτερος θετική και προτείνεται η χρήση της σε όλες τις συμβάσεις έργων, μελετών και συναφών υπηρεσιών με εκτιμώμενη αξία άνω των ορίων του άρθρου 5 του νόμου. Επίσης, πολύ θετική είναι και η εισαγωγή του θεσμού της συμβιβαστικής επίλυσης διαφορών.

7. Προωθείται ο εκσυγχρονισμός και η ψηφιοποίηση διαδικασιών. Ειδικότερα, καθιερώνεται η υποχρεωτική τήρηση από τον ανάδοχο ηλεκτρονικού ημερολογίου του έργου, σε ελεύθερο λογισμικό ευρείας χρήσης:

Θετική ρύθμιση προς την κατεύθυνση του εκσυγχρονισμού και της ψηφιοποίησης των διαδικασιών, η οποία πρέπει να επεκταθεί σε όλο το φάσμα του συστήματος παραγωγής δημοσίων έργων στη χώρα μας (πρέπει να τυποποιηθούν τα ημερολόγια των διαφόρων τύπων έργων).

Το ΕΣΒΥΚ έχει καταθέσει προτάσεις και δηλώνει τη διαθεσιμότητά του προς συνεργασία για τη χάραξη πολιτικής και την κατάστρωση μέτρων και δράσεων (π.χ. BIM / Building Information Modeling) για την προσαρμογή της βιομηχανίας υποδομών και κατασκευών στις σύγχρονες τεχνολογικές εξελίξεις και απαιτήσεις (Construction Industry 4.0).

8. Καταπολεμούνται οι καθυστερήσεις στις παραδόσεις των έργων αφού στις διακηρύξεις για έργα άνω του ορίου της Οδηγίας γίνεται υποχρεωτική πρόβλεψη κινήτρου – πριμ πρόσθετης αμοιβής ίσης έως 5% της συμβατικής δαπάνης για παράδοση έργων νωρίτερα από τη συμβατική προθεσμία.

Θετική ρύθμιση κατά τη διεθνή πρακτική. Η εφαρμογή της και στις μελέτες, αναμένεται να αποτελέσει ισχυρό κίνητρο στους μελετητές για επιτάχυνση της εκπόνησης των μελετών και, κυρίως, για την υποβολή της αναθέτουσας αρχής στην ταχεία προώθηση των διαδικασιών ελέγχου και αδειοδοτήσεων.

Η πρόβλεψη για αυτοδίκαια λύση των συμβάσεων μελετών όταν για τις καθυστερήσεις δεν ευθύνεται ο ανάδοχος είναι προδήλως εσφαλμένη και χρήζει επαναπροσέγγισης.

9. Καταργούνται οι κληρώσεις για την ανάδειξη των επιτροπών και καθίσταται υποχρεωτική η ανάρτηση της μελέτης του έργου πριν την προκήρυξή του.

Η κατάργηση των κληρώσεων αναμένεται να συμβάλει στην επιτάχυνση των διαδικασιών, ιδίως εάν υιοθετηθούν και οι προτάσεις του ΕΣΒΥΚ για τη στελέχωση των επιτροπών, αναλόγως των απαιτήσεων της διαδικασίας ανάθεσης (με ή χωρίς αξιολόγηση υποκειμενικών κριτηρίων).

Πολύ θετική η ρύθμιση για την υποχρεωτική ανάρτηση της μελέτης του έργου, η οποία θα ήταν πληρέστερη και αποδοτικότερη, ως προς τη διασφάλιση των αρχών της διαφάνειας και του υγιούς ανταγωνισμού, εφόσον συνδυάζονταν με την υποχρεωτική προκαταρκτική διαβούλευση των τευχών δημοπράτησης στις συμβάσεις μελετών και έργων.

10. Καταργείται η υποχρέωση ετήσιας κατάρτισης καταλόγου για τη δυνατότητα ανάθεσης και εξορθολογίζονται τα όρια απευθείας ανάθεσης.

Η ρύθμιση είναι θετική, καθόσον οι αναθέσεις μέσω κληρώσεων ήταν προβληματικές από διάφορες πτυχές. Απαιτείται, πάντως, ιδιαίτερη προσοχή στον έλεγχο της ορθής και νόμιμης εφαρμογής του άρθρου αυτού, ώστε να αποφευχθούν γνωστά προβλήματα κατάτμησης μελετών και έργων. Σε κάθε περίπτωση, οι ορθοί περιορισμοί που τίθενται πρέπει να ισχύσουν και για τους Αναθέτοντες Φορείς του Βιβλίου ΙΙ.

Τέλος, η ίδρυση του Ενιαίου Συστήματος Τεχνικών Προδιαγραφών και Τιμολόγησης Τεχνικών Έργων και Μελετών συνιστά τη σημαντικότερη ρύθμιση που εισάγει το σ/ν, την οποία διαχρονικώς ζητούν οι φορείς-μέλη του ΕΣΒΥΚ.

Μετά την ισχυρή κυβερνητική βούληση που εκφράζεται για την ταχεία προώθηση της διαδικασίας ολοκλήρωσης και εφαρμογής του ΕΣΤΙΜ-ΤΕΜ, το ΕΣΒΥΚ διατίθεται να συμβάλει στην ταχύτερη δυνατή υλοποίηση και έναρξη της παραγωγικής λειτουργίας του, η οποία θα συνεισφέρει σημαντικά στην άρση των διαχρονικών παθογενειών, στον εξορθολογισμό και στον εκσυγχρονισμό του συστήματος παραγωγής δημοσίων έργων στη χώρα μας.