



ΗΜΕΡΙΔΑ
ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΣΤΟΝ ΚΑΤΑΣΚΕΥΑΣΤΙΚΟ ΚΛΑΔΟ:
ΜΝΗΜΟΝΙΟ ΣΥΝΑΝΤΙΛΗΨΗΣ ΦΟΡΕΩΝ

Προϋπόθεση Ανάκαμψης Κατασκευαστικού Κλάδου:
Καθολική Μεταρρύθμιση με Ορθόδοξη Προσέγγιση

Σέργιος Λαμπρόπουλος, Ομότιμος Καθηγητής ΕΜΠ

Τετάρτη, 5 Δεκεμβρίου 2018

Τις πταίει;

Όλοι (και όχι κανένας)

◎ Πολιτικές δομές:

- αδυναμία διατύπωσης και υλοποίησης στρατηγικής, εκτός αν το επέβαλε η ευρωπαϊκή χρηματοδότηση
- «δεν μπορούν τα παιδιά»

◎ Συνδικαλιστικοί φορείς:

- κοντόφθαλμη και αποσπασματική προσέγγιση
- περιορισμένη κλαδική συνεργασία

Τις πταίει;

- Χαρακτηριστικό παράδειγμα η εναλλαγή κριτηρίων ανάθεσης έργων (μειοδοσία – μαθηματικός τύπος) από τις διαδοχικές Κυβερνήσεις και το δήθεν όφελος του Δημοσίου από τις μεγάλες εκπτώσεις
- Διαχρονικά, η εκάστοτε Κυβέρνηση δεν επιθυμούσε να αναλάβει το «πολιτικό κόστος» εξυγίανσης της αγοράς και όποτε η κατάσταση έφθανε στο απροχώρητο, νομοθετούσε πυροσβεστικά

Τις πταίει;

- Πριν πολλά χρόνια νομοθετήθηκε το «εύλογο όριο», δηλαδή η τιμή προσφοράς ως μοναδικό κριτήριο ανάθεσης, όχι όμως η ελάχιστη (μειοδοσία), αλλά κάτι σαν το στατιστικό μέσο όρο του συνόλου των προσφορών (εύλογη) που υπολογιζόταν αλγοριθμικά
- Εγκαταλείφθηκε όταν διαπιστώθηκε ότι γκρουπ συμμετεχόντων ήταν δυνατόν να προκαθορίσει το αποτέλεσμα

Τις πταίει;

- Ακολούθησε η νομοθέτηση μειοδοσίας με «αξιολόγηση», δηλαδή η απόρριψη κάθε προσφοράς που η επιτροπή διεξαγωγής του διαγωνισμού έκρινε ότι ήταν αδικαιολόγητα υπερβολικά χαμηλή, με βάση στοιχεία του διαγωνιζομένου και την κατευθυντήρια εγκύκλιο του Υπουργείου αλλά και με περιθώρια υποκειμενικής κρίσης
- Προέκυψαν κωμικο-τραγικά φαινόμενα (π.χ. να προκρίνεται η 31^η προσφορά με διαφορά 0,01% από την 30^η), πάρα τις πολλές προσφυγές στα δικαστήρια και η μέθοδος εγκαταλείφθηκε

Τις πταίει;

- Στη συνέχεια επανήλθε ο στατιστικός προσδιορισμός του αναδόχου με απόρριψη μικρού αριθμού προσφορών ως αδικαιολόγητα υπερβολικά χαμηλών με αριθμητικούς υπολογισμούς («αντικειμενικά») και χρήση αλγορίθμου που καθόριζε εγκύκλιος του Υπουργείου («μαθηματικός τύπος»)
- Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επέβαλε την «αιτιολόγηση» των απορριπτόμενων προσφορών και ο «μαθηματικός τύπος» εγκαταλείφθηκε

Τις πταίει;

- Ο επόμενος Νόμος 3663/2004 επέβαλε, για τη μεγάλη πλειοψηφία των δημοπρατήσεων, μόνο κριτήριο ανάθεσης τη χαμηλότερη τιμή
- Ως δικαιολογία προβλήθηκε κυρίως, το έωλο επιχείρημα περί προσθέτου οφέλους του Δημοσίου που θα προερχόταν από τη διαφορά της πλέον χαμηλής προσφοράς (μειοδοσία) σε σχέση με την αυξημένη που προέκυπτε από την εφαρμογή του μαθηματικού τύπου

Τις πταίει;

- Η διεθνής επιστημονική έρευνα τεκμηριώνει ότι η «απλή και άδολη» μειοδοσία στην τιμή συνήθως οδηγεί σε συμβατικά προβλήματα, χρονικές καθυστερήσεις και αυξημένη τελική δαπάνη για τον ΚΤΕ
- Η επαναφορά της αμιγούς μειοδοσίας είχε ως αποτέλεσμα ο κλάδος να καταστεί προβληματικός γιατί όταν επικρατεί πόλεμος υπερβολικά χαμηλών τιμών, εξαναγκάζει και τις υγιείς επιχειρήσεις σε αντίστοιχες πρακτικές
- Συζητείται η εφαρμογή μαθηματικού τύπου για μικρά έργα

Τις πταίει;

- Αλλά και στον τομέα των μελετών η κατάσταση είναι αντιστοίχως δραματική
- Τα κριτήρια ανάθεσης διολίσθησαν από την «προστατευτική» τεχνική αξιολόγηση με όριο έκπτωσης, στην τεχνική και οικονομική αξιολόγηση και τελικά στην αποκλειστική μειοδοσία, χωρίς προεπιλογή, ελεγκτές, κλπ, με ότι αυτό συνεπάγεται για την ποιότητα της μελέτης και συνακόλουθα του έργου

Τι πρέπει να γίνει

Αδιέξοδη κατάσταση για τον Κλάδο



δεν αρκούν επί μέρους διορθωτικά μέτρα,
πρέπει να πάμε για άλλα



**Συνολική θεώρηση και αναθεώρηση
του σημερινού τρόπου παραγωγής έργων**

Τι πρέπει να γίνει

- ◎ **Μεταρρύθμιση καθολική** όλων των πτυχών της παραγωγής και αξιοποίησης έργων υποδομών και κτιρίων:
 - σχεδιασμού και μελέτης
 - χρηματοδότησης
 - κατασκευής, λειτουργίας και συντήρησης
- ◎ **Προσέγγιση μη ανορθόδοξη** με οπτική:
 - κλαδική και όχι επί μέρους ομάδας συμφερόντων
 - μακροχρόνιας ανάπτυξης και όχι επιβίωσης μέχρι αύριο και βλέπουμε
 - ανάλογη του κατασκευαστικού κλάδου ανεπτυγμένων χωρών

Τι πρέπει να γίνει

Σε αυτή την προσπάθεια
αναπροσδιορισμού των κανόνων
επιβίωσης και ανάπτυξης
δεν δικαιούται να λείψει κανείς
επαγγελματίας του κλάδου

Άξονες Δράσεων:

- ◎ Έργα δημοσίου συμφέροντος
- ◎ Διεύρυνση πεδίου επαγγελματικής δράσης
- ◎ Υγιής ανταγωνισμός
- ◎ Αναβάθμιση Κυρίων των Έργων
- ◎ Αναβάθμιση Οικονομικών Φορέων
- ◎ Συνεργασία με Χρηματοπιστωτικό Κλάδο

Άξονες Δράσεων: 1. Έργα δημοσίου συμφέροντος

- ◎ Σύνταξη **Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου για τις Υποδομές-Κατασκευές** με ορίζοντα 20ετίας και ενδιάμεσους στόχους
 - Με υπερκομματική συμφωνία και συμμετοχή των βασικών κοινωνικών εταίρων
 - Περιλαμβάνει το σύνολο των απαιτούμενων έργων
 - Εδράζεται σε μελέτες βάσης
 - Αξιολογείται και επικαιροποιείται τακτικά από Επιτροπή Παρακολούθησης
 - Υπέρκειται των επί μέρους τομεακών και περιφερειακών προγραμμάτων

Άξονες Δράσεων: 1. Έργα δημοσίου συμφέροντος

- Ένταξη έργων μετά από ρεαλιστική **Ανάλυση Κόστους – Ωφελειών** (δημιουργία κοινωνικού οφέλους / επανεπένδυση, όχι σπατάλη πόρων)



Άξονες Δράσεων: 1. Έργα δημοσίου συμφέροντος

- ◎ Έγκριση τεχνικών λύσεων μετά από **Διαχείριση της Αξίας** (Value Management)



Άξονες Δράσεων:

2. Διεύρυνση πεδίου επαγγελματικής δράσης

Αντικείμενα Εργασιών:

- Λειτουργία / Εκμετάλλευση / Συντήρηση υφισταμένων υποδομών (δρόμοι, υδρεύσεις, αποχετεύσεις, αρδευτικά δίκτυα, κλπ)
- Παροχή υπηρεσιών (απορρίμματα, κλπ)
- Αναβάθμιση υφισταμένων κτηρίων
- Πολεοδομική και Τουριστική Αξιοποίηση εκτάσεων και ακινήτων (π.χ. κληροδοτημάτων)

Άξονες Δράσεων:

2. Διεύρυνση πεδίου επαγγελματικής δράσης

Μέσα Υλοποίησης:

- ◎ Συντονιστής Φορέας Επενδύσεων
- ◎ Ταμείο Υποδομών
- ◎ Τράπεζες Γης
- ◎ Earmarked local taxes (π.χ. φόρος καυσίμου για έργα οδικής ασφάλειας)
- ◎ Unsolicited proposals
(π.χ. επεκτάσεις Αττικής Οδού)

Άξονες Δράσεων:

2. Διεύρυνση πεδίου επαγγελματικής δράσης

Εξωστρέφεια:

- Προώθηση των ελληνικών επιχειρήσεων από το ΥΠΕΞ (ενεργή οικονομική διπλωματία)
- Συνεργασία με τους φορείς προσέλκυσης επενδύσεων από το εξωτερικό (π.χ. Enterprice Greece, ΤΑΙΠΕΔ) και τις Ελληνικές Τράπεζες
- Διαμόρφωση «κουλτούρας» εξωστρέφειας, με εφαρμογή στη χώρα μας διεθνώς εφαρμοζόμενων πρακτικών στις διαδικασίες ανάθεσης των συμβάσεων
- Παροχή κινήτρων δημιουργίας Ελληνικών μελετητικών και κατασκευαστικών επιχειρήσεων με μέγεθος και οργάνωση που απαιτούνται για την καθιέρωσή τους στις διεθνείς αγορές

Άξονες Δράσεων: 3. Υγιής ανταγωνισμός

- Διαφάνεια και Δημοσιότητα με διαδικτυακό **«Παρατηρητήριο Δημοσίων Συμβάσεων (ΔηΣυ) Μελετών & Έργων»**: Όλα τα στάδια και τα στοιχεία διεκπεραίωσης και εκτέλεσης των ΔηΣυ, από τη διαγωνιστική διαδικασία μέχρι και την παραλαβή, στο διαδίκτυο
- Υποχρέωση κάθε ΚτΕ για την κατάρτιση του προγράμματος δημοπρατήσεων στην αρχή κάθε έτους και ανάρτηση του σε συγκεκριμένο ιστότοπο
- Επιτάχυνση διαγωνιστικών διαδικασιών, μείωση γραφειοκρατικών απαιτήσεων, εκπαίδευση μελών επιτροπών, κλπ

Άξονες Δράσεων: 3. Υγιής ανταγωνισμός

- Διαβούλευση των τευχών δημοπράτησης πριν την έγκρισή τους
- Ουσιαστικός έλεγχος των μελετών από ιδιώτες ελεγκτές με συνευθύνη για την πληρότητα, ποιότητα και κατασκευασσιμότητα τους
- Ουσιαστικός έλεγχος επάρκειας προϋπολογισμού, τεχνικών προδιαγραφών, περιβαλλοντικών όρων, κλπ, από τρίτο μέρος με ευθύνη πριν από τη δημοπράτηση
- Αναλογική σχέση έκπτωσης και εγγύησης καλής εκτέλεσης, με βάση τον προϋπολογισμό δημοπράτησης

Άξονες Δράσεων: 3. Υγιής ανταγωνισμός

- Τυποποιημένες ΕΣΥ τύπου FIDIC ή NEC για κάθε τύπο σύμβασης ή τρόπο πληρωμής (μικρά – μεγάλα έργα, μελέτη - κατασκευή, προμέτρηση και τιμές μονάδας (ελεύθερη συμπλήρωση), κατ' αποκοπή τιμήματα, κλπ)
- Πρότυπη Προκήρυξη και κατευθυντήριες οδηγίες για την εφαρμογή του συστήματος προεπιλογής με μετρήσιμα αντικειμενικά κριτήρια (χρηματοοικονομική - τεχνική επάρκεια και εμπειρία)
- Τιμολόγηση γενικών εξόδων εργοταξίου (όχι αναγωγή στις κυρίως εργασίες)
- κλπ

Άξονες Δράσεων: 3. Υγιής ανταγωνισμός

Τα πλέον δραστικά μέτρα εξυγίανσης:

- Κριτήριο ανάθεσης η βέλτιστη σχέση ποιότητας – τιμής με πολλαπλά και μετρήσιμα αντικειμενικά κριτήρια. Πχ. για τα έργα: τιμή, χρόνος εγγύησης, χρόνος κατασκευής (ανά ενότητα), ποσοστό συμμετοχής υπεργολάβων (κοινωνικό κριτήριο)
- Εκ των προτέρων γνωστή μεταβλητή βαρύτητα κριτηρίων ανάλογα με το προσφερόμενο μέγεθος (χρησιμότητα για τον ΚτΕ)

Άξονες Δράσεων: 3. Υγιής ανταγωνισμός

- Προεπιλογή (ιδίως στις μελέτες)
- Ενιαίο τίμημα (ανά ενότητα)
- Μελέτη – Κατασκευή με αντικειμενική αξιολόγηση
- Συμβάσεις - πλαίσιο για την ταχεία εκπόνηση μελετών
- Συμβάσεις – πλαίσιο για τις τυχόν συμπληρωματικές εργασίες έργων

Άξονες Δράσεων: Αναβάθμιση Οικονομικών Φορέων

- ◉ Κοινή σύνταξη και αποδοχή σύγχρονου Κώδικα Δεοντολογίας και κανόνων εταιρικής διακυβέρνησης
- ◉ Διαδικασίες «Μητρώου»: εγγραφή, κατάταξη και παρακολούθηση των οικονομικών φορέων (μελετητών και κατασκευαστών) από ανεξάρτητο διαπιστευμένο τύπου «Società Organismi di Attestazione (S.O.A.)» της Ιταλίας, ενιαία για τον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα
- ◉ Πιστοποιούμενη κατάρτιση σε όλα τα επίπεδα (και για υπεργολάβους)
- ◉ Αυστηροποίηση των διατάξεων περί ευθυνών των επιχειρήσεων και καθολική εφαρμογή του θεσμού της ασφάλισης επαγγελματικής ευθύνης

Άξονες Δράσεων: 5. Αναβάθμιση ΚΤΕ

- ◎ Παραδείγματος χάριν, **γέφυρες πέτουν**
- ◎ Από το 2005 η Εγνατία Οδός ΑΕ διαθέτει την αναγκαία δομή για την παρακολούθηση και συντήρηση των γεφυρών της:
 - βάση δεδομένων γεφυρών συνολικού μήκους 75 χλμ
 - εγχειρίδιο ελέγχου και βαθμονόμησης
 - αναλυτικό τιμολόγιο εργασιών
 - όργανα παρακολούθησης γεφυρών (ενοργάνωση),
 - ομάδα έμπειρων ελεγκτών

Άξονες Δράσεων: 5. Αναβάθμιση ΚΤΕ

- Οι Παραχωρησιούχοι έχουν αναπτύξει παρεμφερή συστήματα
- Απαιτείται απόφαση του Υπουργείου για καθολική χρήση του συστήματος παρακολούθησης
- Η Hellastron (σύνδεσμος των Παραχωρησιούχων) να δωρίσει το σύστημα στο δημόσιο και να βοηθήσει στην κατάρτιση των στελεχών του
- Να δημιουργηθεί μόνιμη επιστημονική επιτροπή για την διαρκή αναβάθμιση του συστήματος
- να χρησιμοποιηθούν εξωτερικοί πόροι για την εφαρμογή του συστήματος πανελλαδικά

Άξονες Δράσεων: 5. Αναβάθμιση ΚτΕ

- Το Υπουργείο Υποδομών πρέπει να επικεντρωθεί σε τρεις κρίσιμους τομείς:
 - Στην επιτελική διαχείριση διαδικασιών υλοποίησης των έργων (σχεδιασμός, διαγωνιστικές διαδικασίες, υλοποίηση)
 - Στην υποστήριξη των άλλων υπουργείων και της αυτοδιοίκησης για την κατάστρωση προγραμμάτων δημοσίων έργων (αναγνώριση αναγκών, ιεράρχηση, στρατηγικός σχεδιασμός, προγραμματισμός, πηγές χρηματοδότησης, κλπ)
 - Στον έλεγχο της νομιμότητας των διαδικασιών, με άρση των επικαλύψεων των αρμοδιοτήτων των διαφόρων αρχών και οργάνων (Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, Ελεγκτικό Συνέδριο, Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας Ο.Τ.Α., Διαχειριστικές Αρχές, κλπ)

Άξονες Δράσεων: 5. Αναβάθμιση ΚτΕ

- ◉ Ανάπτυξη Μητρώων έργων και μελετών
- ◉ Εκτεταμένη χρήση εξωτερικών πόρων (outsourcing) με αξιοποίηση του μελετητικού κλάδου
- ◉ Αναβάθμιση προσωπικού:
 - συνεχής κατάρτιση
 - πιστοποίηση (πχ. Μητρώο Πιστοποιημένων Υπαλλήλων Δημοσίων Συμβάσεων που προβλέπει ο Ν. 4412/16).
 - εναλλαγή θέσεων

Άξονες Δράσεων: 5. Αναβάθμιση ΚΤΕ

- **Σύσταση Ινστιτούτου** (νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου, μη-κερδοσκοπικού χαρακτήρα), στο οποίο θα συμμετέχουν τα παραγωγικά υπουργεία, ο ΕΛΟΤ, το ΤΕΕ και οι Επαγγελματικές Ενώσεις, με αντικείμενο την ανάπτυξη, λειτουργία, διαρκή ενημέρωση και υποστήριξη του Εθνικού Συστήματος Τεχνικών Προδιαγραφών και Τιμολόγησης Τεχνικών Έργων κατά τα διεθνή πρότυπα και πρακτικές, τη σύνταξη κατευθυντηρίων οδηγιών για θέματα μελετών, έργων, δομικών υλικών, BIM, PM, κλπ

Άξονες Δράσεων:

6. Συνεργασία με Χρηματοπιστωτικό Κλάδο

- Και όταν επιλυθεί το θέμα των κόκκινων δανείων, οι Ελληνικές Τράπεζες θα εξακολουθούν να διαθέτουν περιορισμένη δυνατότητα χρηματοδότησης των τεχνικών εταιρειών
- Υπάρχει άμεση ανάγκη λήψης βελτιωτικών μέτρων, πχ. εξορθολογισμός κανονισμού εγγυοδοσίας του ΤΜΕΔΕ, ρευστότητα
- Απαιτείται άμεση συνεργασία των δύο κλάδων με υψηλό επίπεδο εκπροσώπησης

Άξονες Δράσεων:

6. Συνεργασία με Χρηματοπιστωτικό Κλάδο

- Δραστικό μέτρο – τομή αποτελεί η θέσπιση του **«Τραπεζικού Λογαριασμού Έργου»** (Project Bank Account - PBA)
- Με τη δημιουργία του μεταπίπτει (σε κύριο βαθμό) η σχέση Οικονομικού Φορέα – Τράπεζας σε σχέση Έργου – Τράπεζας
- Στην ουσία πρόκειται για δεσμευμένο λογαριασμό (αναλογία με τις παραχωρήσεις), όπου πρώτα εξοφλούνται όλες οι υποχρεώσεις και ο Οικονομικός Φορέας προσπορίζεται στο τέλος τη διαφορά

Άξονες Δράσεων:

6. Συνεργασία με Χρηματοπιστωτικό Κλάδο

- Ακατάσχετος λογαριασμός, δεν αναλαμβάνει υποχρεώσεις από άλλα έργα (π.χ. οφειλές προσωπικού, κρατήσεων, κλπ)
- Έχει εφαρμοσθεί με επιτυχία σε άλλες χώρες
- Απαιτείται ευρεία νομοθετική ρύθμιση για την προσαρμογή του στα ελληνικά δεδομένα

Δομή υλοποίησης μεταρρύθμισης

◎ Εθνικό Συμβούλιο Στρατηγικής Κατασκευών:

- Μόνιμο όργανο καθοδήγησης, συντονισμού, εισήγησης και επιτήρησης, στο οποίο θα συμμετέχουν ισότιμα εκπρόσωποι των αντισυμβαλλόμενων μερών του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα και εμπειρογνώμονες
- Διαμορφώνει και παρακολουθεί την υλοποίηση του στρατηγικού σχεδίου και των επί μέρους δράσεων για την καθολική μεταρρύθμιση του κατασκευαστικού κλάδου
- Συνεργάζεται στενά με τις αρμόδιες Ανεξάρτητες αρχές και τους Δημόσιους Φορείς

Δομή υλοποίησης μεταρρύθμισης

- Συγκροτεί **Ομάδες Εργασίας** για την επεξεργασία επί μέρους θεμάτων. Στο Ηνωμένο Βασίλειο ξεκίνησε το 1998 μεταρρυθμιστικό πρόγραμμα με την έκθεση «*Rethinking Construction. Report on the scope for improving the quality and efficiency of UK construction*», που εκτόνησε Task Force υπό τον Sir John Egan. Το πρόγραμμα συνεχίζεται μέχρι σήμερα ως μηχανισμός διαρκούς βελτίωσης
- Διαθέτει **Μόνιμη Επιτροπή Επεξεργασίας Νομοθετικών Προτάσεων**

- Πρέπει να συγκροτηθεί άμεσα **Συντονιστική επιτροπή των Επαγγελματικών Ενώσεων** για την προώθηση της δημιουργίας του Συμβουλίου και των υπολοίπων προτάσεων



ΗΜΕΡΙΔΑ
ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΣΤΟΝ ΚΑΤΑΣΚΕΥΑΣΤΙΚΟ ΚΛΑΔΟ:
ΜΝΗΜΟΝΙΟ ΣΥΝΑΝΤΙΛΗΨΗΣ ΦΟΡΕΩΝ

Ευχαριστώ
για την προσοχή σας

Σέργιος Λαμπρόπουλος, Ομότιμος Καθηγητής ΕΜΠ

Τετάρτη, 5 Δεκεμβρίου 2018