

***«Μονογραφία
στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας
των Πανελλήνιων Ε.Ο. κατά της
Ετεροδοσοληψίας»***

***Ημερίδα
30 Ιανουαρίου 2012***

Εντολέας

Συντονιστική Επιτροπή των Εργοληπτικών Οργανώσεων

Επίβλεψη – Καθοδήγηση

Θεοδόσης Τάσιος, Πολιτικός Μηχανικός, Ομ. Καθηγητής ΕΜΠ

Συντακτική Ομάδα

Ευθύμιος Αναγνωστόπουλος, Νομικός, Νομικός Σύμβουλος ΠΕΔΜΕΔΕ
Μενέλαος Κωνσταντάκος, Πολιτικός Μηχανικός, Σύμβουλος ΣΤΕΑΤ
Σπύρος Μουντρουίδης, Οικονομολόγος, Γενικός Διευθυντής ΣΑΤΕ

Ιστοσελίδες Εργοληπτικών Οργανώσεων (αλφαβητική σειρά)

ΠΕΣΕΔΕ	www.pesede.gr
ΠΕΔΜΗΕΔΕ	www.pedmiede.gr
ΠΕΔΜΕΔΕ	www.pedmede.gr
ΣΑΤΕ	www.sate.gr
ΣΤΕΑΤ	www.steat.gr

A1. Το φαινόμενο της διαφθοράς – Ορισμός

Ορισμός (Παγκόσμια Τράπεζα)

Η διαφθορά είναι η κατάχρηση της δημόσιας εξουσίας για το ιδιωτικό όφελος.

A2. Μορφές διαφθοράς

Πολιτική διαφθορά,

αν ο διεφθαρμένος δημόσιος λειτουργός είναι αιρετός

Γραφειοκρατική διαφθορά,

αν ο διεφθαρμένος δημόσιος λειτουργός είναι δημόσιος υπάλληλος.

Α2. Μορφές διαφθοράς

1. Δωροδοκία - Χρηματισμός
2. Εκβιασμός και ληστεία
3. Κατάχρηση – Υπεξαίρεση χρημάτων
4. Ευνοιοκρατία - Νεποτισμός
5. Πλαστογραφία - Απάτη
6. Ετεροδοσοληψία

Ωστόσο οι πιο επικίνδυνες από τις σημερινές μορφές της διαφθοράς είναι εκείνες που *«δεν έχουν υλική υπόσταση»*, όπως η θεσμοποίηση των πελατειακών σχέσεων και οι ανεπίσημες συναλλαγές με τη μορφή αμοιβαίων εξυπηρετήσεων και συμβιβασμών.

A3. Η σημασία του θέματος

A3.1 Οικονομικές επιπτώσεις της διαφθοράς

- Αρνητική σχέση με επενδύσεις
- Αρνητική συσχέτιση με το κατά κεφαλήν ΑΕΠ
- Αρνητική επίδραση στις ξένες επενδύσεις
- Μείωση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων επενδύσεων
- Μεγαλύτερη ανισοκατανομή εισοδήματος
- Μικρότερη είσπραξη φορολογικών εσόδων ως ποσοστό του ΑΕΠ
- Διατήρηση ή και αύξηση της πολυπλοκότητας των διαδικασιών που σε άλλες χώρες είναι σαφέστατα πιο απλές
- Φορολογική ανισότητα - πολίτες με ίδια πραγματικά εισοδήματα πληρώνουν τελικά διαφορετικό φόρο

A3. Η σημασία του θέματος

A3.2 Ειδικά στον τομέα των Δημοσίων Έργων.

- Μείωση της επιχειρηματικότητας υγιών παραγόντων, λόγω στρέβλωσης των συνθηκών λειτουργίας της αγοράς.
- Επιπλέον κόστος που προκύπτει απ' την ενδεχόμενη περιττή διόγκωση του Έργου, εξαιτίας της συναλλαγής.
- Διαφυγόν κέρδος του Δημοσίου, εξαιτίας των καθυστερήσεων περατώσεως στην έναρξη εκμετάλλευσης του έργου.
- Κόστος συντηρήσεων, επισκευών και δυσλειτουργιών, εξαιτίας της κακής τελικής ποιότητας του έργου.

A4. Τα αίτια

A4.1 Γενικά

Αναγκαίες συνθήκες:

- Διακριτική ευχέρεια του δημόσιου λειτουργού να αποφασίσει εάν θα εγκρίνει την παροχή κάποιου αγαθού σε κάποιον και σε ποιο βαθμό.
- Πλημμελής έλεγχος του δημοσίου υπαλλήλου ή ο επαρκής έλεγχος με την συνύπαρξη διαφθοράς στο πεδίο εφαρμογής των συνεπειών.
- Δυνατότητα των δημοσίων λειτουργών για χειρισμό υποθέσεων μονοπωλίων.
- Επικερδής δραστηριότητα που να μην κρίνεται ηθικά επιλήψιμη σε σχέση με το ρίσκο που αναλαμβάνεται δηλαδή, σε σχέση με τις ποινές που προβλέπονται.

A4. Τα αίτια

A4.2 Ειδικά στο Τομέα Δ.Ε.

(εκτεταμένη αναφορά σε ομιλία καθ. Τάσιου)

B1. Αναμενόμενα οφέλη δράσεων

- Βελτίωση του βιοτικού επιπέδου, μέσω της αποτελεσματικότερης χρήσης και κατανομής των περιορισμένων δημόσιων πόρων αλλά και της ενίσχυσης του υγιούς ανταγωνισμού.
- Στον τομέα παραγωγής Δημόσιων Τεχνικών Έργων τα αναμενόμενα οφέλη στην οικονομία εκτιμάται ότι θα λειτουργήσουν πολλαπλασιαστικά στην οικονομική ανάπτυξη δεδομένου του κρίσιμου ρόλου που στην οικονομία κατέχουν τα έργα υποδομής
- Μεγαλύτερη διαφάνεια και αξιοπιστία στον τομέα παραγωγής δημοσίων έργων θα λειτουργήσει υπέρ της ανταγωνιστικότητας των εγχώριων τεχνικών εταιρειών

B2. Γενικές προτάσεις για μεταρρυθμίσεις

- Η εισαγωγή και η θεσμοθέτηση συνεπών, απλών, διάφανων και εύκολα ελεγχόμενων κανόνων
- Ύψος των αμοιβών δημοσίων λειτουργών
- Μείωση της συχνής επαφής των πολιτών με τους δημόσιους υπάλληλους που κυρίως οφείλεται στη μεγάλη γραφειοκρατία
- Άρση του μονοπωλίου παροχής διαφόρων υπηρεσιών
- Το παράδειγμα που δίνεται από την ηγεσία, είτε την πολιτική είτε την υπηρεσιακή

B2. Γενικές προτάσεις για μεταρρυθμίσεις

Ειδικότερη περίπτωση - Αποκρατικοποίηση

Η συρρίκνωση του δημοσίου τομέα μακροπρόθεσμα σημαίνει:

- Αύξηση των απολαβών των υπολοίπων, άρα και θωράκιση από τέτοια φαινόμενα,
- Παύση πελατειακών σχέσεων με επιχειρηματίες που θέλουν να καρπωθούν οφέλη και χρησιμοποιούν αυτές τις επιχειρήσεις σαν όχημα,
- Παύση πελατειακών σχέσεων ανάμεσα σε ψηφοφόρους και πολιτικούς λόγω έλλειψης θέσεων.

B3. Ειδικές προτάσεις στον Τομέα Δημοσίων Έργων

B3.1 Δομικές Δράσεις ΥΠΥΜΕΔΙ

Βασικός στόχος η θεσμική θωράκιση του τομέα δημοσίων έργων μέσω:

- της ουσιαστικοποίησης της Επίβλεψης,
- της υιοθέτησης σύγχρονων προδιαγραφών & τευχών δημοπράτησης,
- της υιοθέτησης επιστημονικού συστήματος τιμολόγησης
- της εξυγίανσης του κλάδου
- της απλοποίησης του πολυδαίδαλου ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου
- της απλούστευσης, παράλληλα με την ουσιαστικοποίηση, των ελεγκτικών διαδικασιών και της μείωσης της γραφειοκρατίας,
- της εμπέδωσης αισθήματος δικαιοσύνης, διαφάνειας και ισονομίας στις σχέσεις κράτους-πολίτη και στις συνθήκες άσκησης των επαγγελματικών – επιχειρηματικών δραστηριοτήτων

B3. Ειδικές προτάσεις στον Τομέα Δημοσίων Έργων

B3.1 Δομικές Δράσεις ΥΠΥΜΕΔΙ

I - Διαφάνεια στην παραγωγή των Δημοσίων Έργων –Δημοσιότητα

I1. Δελτίο Ταυτότητας Έργου

I2. Κατάργηση της δυνατότητας απευθείας ανάθεσης

I3. Κατάργηση των καταχρηστικών ειδικών (φωτογραφικών) όρων

I4. Σύστημα Μελέτη-Κατασκευή

I5. Ορισμός Μελών Επιτροπών Διαγωνισμού μέσω κλήρωσης

B3. Ειδικές προτάσεις στον Τομέα Δημοσίων Έργων

B3.1 Δομικές Δράσεις ΥΠΥΜΕΔΙ

II - Μελέτη – Συμβατικά Τεύχη, Προϋποθέσεις Δημοπράτησης

II1. Η επάρκεια και εξασφάλιση της χρηματοδότησης

II2. Η τεχνική πληρότητα μελέτης και τευχών δημοπράτησης

II3. Η ορθή προμέτρηση και πληρότητα προϋπολογισμού δημοπράτησης

II4. Η επικαιροποίηση μελέτης τόσο τεχνικά όσο και οικονομικά.

II5. Η γενίκευση Προτύπων Συμβατικών τευχών

II6. Η καθιέρωση σύγχρονων αναλυτικών τιμολογίων και δίκαιου τρόπου αναθεώρησης

II7. Η μελέτη και τιμολόγηση εργασιών ασφαλείας, υγιεινής και εργοταξιακών εγκαταστάσεων

B3. Ειδικές προτάσεις στον Τομέα Δημοσίων Έργων

B3.1 Δομικές Δράσεις ΥΠΥΜΕΔΙ

II - Μελέτη – Συμβατικά Τεύχη, Προϋποθέσεις Δημοπράτησης

II8. Η εξασφάλιση του ιδιοκτησιακού καθεστώτος – απαλλοτριώσεων

II9. Η εξασφάλιση δανειοθαλάμων – αποθεσιοθαλάμων

II10. Η εξασφάλιση – τήρηση προϋποθέσεων έκδοσης των κατά νόμο απαιτούμενων αδειών

II11. Η θεσμοθέτηση δικαιώματος αποζημίωσης Αναδόχου για σοβαρές καθυστερήσεις που οφείλονται σε μη τήρηση των παραπάνω προϋποθέσεων

II12. Θέσπιση απαίτησης απ' όλα τα Μελετητικά Γραφεία να διαθέτουν έμπειρους Κοστολόγους Μηχανικούς, ικανούς να μελετήσουν πρώτα την πραγματική κοστολόγηση του έργου

B3. Ειδικές προτάσεις στον Τομέα Δημοσίων Έργων

B3.1 Δομικές Δράσεις ΥΠΥΜΕΔΙ

III - Κατασκευή – Επίβλεψη – Ποιοτικός Έλεγχος

III1. Αναδιάρθρωση– Σύμπτυξη – Αναβάθμιση Τεχνικών Υπηρεσιών του Δημοσίου

III2. Ποιοτικός Έλεγχος – Θέσπιση νομοθετικά ανεξάρτητης αρχής ελέγχου ποιότητας των έργων

IV - Σύστημα ανάθεσης έργων

B3. Ειδικές προτάσεις στον Τομέα Δημοσίων Έργων

B3.2 Παράπλευρες Δράσεις ΥΠΥΜΕΔΙ

(εκτεταμένη αναφορά σε ομιλία καθ. Τάσιου)

Γ1. Σκοπός – Κίνητρα δράσης των Ε.Ο.

Οι εργοληπτικές οργανώσεις έχουν συνειδητοποιήσει ότι η διαφθορά συντελεί:

- Στην χειροτέρευση των όρων επιχειρηματικής δράσης στον τομέα δημοσίων έργων
- Στην χειροτέρευση των όρων παραγωγικότητας των εταιρειών,
- Στην χειροτέρευση της αποδοτικότητας των επενδυμένων κεφαλαίων στις τεχνικές εταιρείες,
- Στην χειροτέρευση των όρων συναγωνισμού αλλοδαπών τεχνικών εταιρειών,
- Στην νόθευση των υγιών συνθηκών ανταγωνισμού, γεγονός που ακόμη και μεσοβραχυπρόθεσμα αποβαίνει εις βάρος των εταιρειών.

Γ1. Σκοπός – Κίνητρα δράσης των Ε.Ο.

Οι Εργοληπτικές Οργανώσεις:

- έχουν πειστεί ότι η διαφθορά ζημιώνει τον κλάδο πολλαπλά, αφού, συντελεί στην διατήρηση ή και επιδείνωση του δημοσιονομικού προβλήματος, άρα και στις μελλοντικές παραγγελίες του κλάδου (ΠΔΕ)
- έχουν αντιληφθεί ότι η αρνητική φήμη που συνοδεύει την λέξη εργολάβος συντελεί στην αποδυνάμωση της δυναμικής των εταιρειών
- αντιλαμβάνονται τον κρίσιμο ρόλο που καλούνται να παίξουν στην σημερινή καμπή της Χώρας, αφού γνωρίζουν ότι θα είναι οι επιχειρήσεις μέλη τους που θα κληθούν, σύντομα ή αργότερα, να αναστηλώσουν την οικονομία της Ελλάδος με τις επενδύσεις σε υποδομές.

Γ1. Σκοπός – Κίνητρα δράσης των Ε.Ο.

Ως εκ τούτου εκφράζουν αυξημένη ανησυχία για την θεσμοθέτηση ορθών και διαφανών κανόνων της αγοράς.

Πέραν των προηγούμενων προτάσεων δράσης προς το ΥπΥΜΕΔΙ έχουν αντιληφθεί τις δράσεις στις οποίες πρέπει να προβούν και οι οποίες είναι:

- Ο καθορισμός κώδικα δεοντολογίας / διοικητικής διαδικασίας νομικώς ασφαλών εσωτερικών καταγγελιών,
- Η καλύτερη ενημέρωση της κοινής γνώμης για τα ζητήματα του κατασκευαστικού κλάδου,
- Η επιμονή στο ζήτημα της διαφάνειας στον τομέα δημοσίων έργων.

Γ2. Κώδικας Δεοντολογίας

Η εργοληπτική επιχειρηματικότητα δεν είναι περισσότερο διεφθαρμένη σε σχέση με λοιπούς επιστημονικούς και επαγγελματικούς κλάδους (Γιατροί, Δικηγόροι, Δημόσιοι λειτουργοί, Πανεπιστημιακοί, Πολιτικοί Συνδικαλιστές, κλπ.).

Είναι όμως η πρώτη, εξ όσων γνωρίζουμε, που αναλαμβάνει πρωτοβουλίες για την εξάλειψη του φαινομένου.

Σε αυτό το πλαίσιο επιβάλλεται σήμερα όσο ποτέ άλλοτε να δημιουργηθεί ένας αποδεκτός Κώδικας Δεοντολογίας, όχι μόνο για την ύπαρξη αυτού αλλά κυρίως για την εφαρμογή του.

Γ2. Κώδικας Δεοντολογίας

Ενδεικτικές βασικές αρχές Κώδικα / Άρθρα (1/3)

- Υποχρεώσεις του Εργολήπτη στο κοινωνικό σύνολο/ στον ΚΤΕ
- Δικαιώματα του Εργολήπτη / - Προσόντα του Εργολήπτη.
- Εφαρμογή των κανόνων της τέχνης / - Αποφυγή ενεργειών βλαπτικών της Υπόληψης του και της τάξεως του.
- Αποφυγή υποκατάστασης συναδέλφου του όταν υφίστανται εκκρεμότητες / χωρίς τη συγκατάθεσή του.
- Αποφυγή δυσμενούς κριτικής έργων / εργασιών συναδέλφου του
- Αποφυγή άσκησης άλλης δραστηριότητας ασυμβίβαστου προς αυτήν του εργολήπτη.
- Αποφυγή αθέμιτου ανταγωνισμού κατά συναδέλφου.
- Να συνεργάζεται επί τη βάση των νόμων και των τεχνικών αρχών με τον Κύριο του έργου.

Γ2. Κώδικας Δεοντολογίας

Ενδεικτικές βασικές αρχές Κώδικα / Άρθρα (2/3)

- Να αποφεύγει την συμμετοχή του σε συμπαιγνίες που προσβάλλουν την ακεραιότητα και την ηθική του κλάδου.
- Να ενδιαφέρεται και υποβάλλει προτάσεις για την βελτίωση του κλάδου.
- Να είναι αντικειμενικός και δίκαιος στις θέσεις του όταν εκπροσωπεί τον κλάδο σε θεσμικά όργανα της Πολιτείας.
- Να μη συμμετέχει σε Συνεδριάσεις Θεσμικών οργάνων όταν υπάρχει επαγγελματικό ή ηθικό ασυμβίβαστο με το υπό εξέταση θέμα.
- Να σέβεται τους Λειτουργούς της Διοίκησης και να τους καταγγέλλει όταν επιχειρούν παραβατικές συμπεριφορές.
- Να σέβεται τους συνεργάτες του και τις τυχόν αποφάσεις οργάνων επί επαγγελματικών διαφορών που προκύπτουν με αυτούς.

Γ2. Κώδικας Δεοντολογίας

Ενδεικτικές βασικές αρχές Κώδικα / Άρθρα (3/3)

- Να δίνει μεγάλη σημασία κατά την υλοποίηση συμβάσεων στην ασφάλεια των εργαζομένων, στην διευκόλυνση του κοινωνικού συνόλου εκ τυχόν δυσχερειών που επιβάλλονται από την εκτέλεση του έργου και ειδικότερα στο περιβάλλον.
- Να βοηθά νεότερους συναδέλφους.
- Να σέβεται αρχαιότερους συναδέλφους του.
- Να καταγγέλλει κάθε απόπειρα ή τέλεση «ετεροδοσοληψίας», εφ' όσον διαθέτει επαρκή αποδεικτικά στοιχεία, είτε αυτή οφείλεται σε Υπηρεσιακούς ή εκλεγμένους εργοληπτικούς παράγοντες κλπ.
- Να καταγγέλλει έγκαιρα μεθοδεύσεις διαγωνισμών που είναι προϊόν ετεροδοσοληψίας ή ενέχουν τον κίνδυνο μιας τέτοιας κατάληξης.

Γ.3. Νομικώς ασφαλείς εσωτερικές καταγγελίες

- Σήμερα όλοι οι εμπλεκόμενοι δύνανται να ελεγχθούν πειθαρχικά/ διοικητικά και συνεπώς είναι νομικά εφικτή η θέσπιση κοινώς αποδεκτής διοικητικής διαδικασίας, με την προϋπόθεση αποδοχής της από όλους τους εμπλεκόμενους, για την πάταξη του φαινομένου της ετεροδοσοληψίας.
- Στόχος είναι να υιοθετηθεί μια ταχεία (κατά το δυνατόν) διοικητική διαδικασία που να είναι αποδεκτή από όλους, ακριβοδίκαιη, απαλλαγμένη από την καχυποψία μεροληψίας και όμοια προς τις δυο κατευθύνσεις, δηλαδή είτε η απόπειρα δοσοληψίας προέλθει από την πλευρά του εργολήπτη είτε εάν ο εργολήπτης γίνει αποδέκτης απόπειρας εκβιασμού.

Γ.3. Νομικώς ασφαλείς εσωτερικές καταγγελίες

Η μόνη ασφαλής λύση του αποδέκτη της καταγγελίας, παραμένει η συλλογική κάλυψη, αφού άλλως η ανωνυμία του καταγγέλλοντος θα καταρρεύσει αμέσως (διότι είναι γνωστός ο ανάδοχος του κάθε έργου και επίσης γνωστά είναι και τα στελέχη της Υπηρεσίας που εμπλέκονται με το έργο).

Άρα η μόνη αναγνωρισμένη «συλλογική οντότητα» που μπορεί να αναλάβει αυτόν τον ρόλο στο σημερινό σύστημα παραγωγής δημοσίων έργων είναι οι Εργοληπτικές Οργανώσεις.

Γ.3. Νομικώς ασφαλείς εσωτερικές καταγγελίες

Κάθε Ε.Ο. μπορεί με συλλογική ευθύνη διοικητικού συμβουλίου, να παραλάβει την καταγγελία και να την καταθέσει στον προβλεπόμενο υπερκείμενο φορέα, σε περίπτωση καταγγελίας από ΕΔΕ προς υπάλληλο ή να προχωρήσει στις προβλεπόμενες διαδικασίες κατά του μέλους της, σε περίπτωση που η καταγγελία προέλθει από δημόσιο υπάλληλο (φορέα) κατά Ε.Δ.Ε.

Προϋπόθεση της ενέργειας αυτής είναι η υιοθέτηση του Κοινού Κώδικα Δεοντολογίας των ΕΔΕ, από κάθε Ε.Ο.

Γ.3. Νομικώς ασφαλείς εσωτερικές καταγγελίες

Πρακτικά σημαίνει ότι όλες οι Ε.Ο. θα έχουν συμφωνήσει στις κοινές διοικητικές διαδικασίες, του ως άνω «διοικητικού μηχανισμού» που θα αφορούν την καταγγελία και την διαχείριση αυτής, με προκαθορισμένα και αυτόματα στάδια και βήματα, που θα ακολουθούνται ανεξαρτήτων φορέων και προσώπων, με όμοιο τρόπο από όλους τους εμπλεκόμενους.

Για να εξαλειφθεί κάθε έννοια υποκειμενισμού θα πρέπει η διαδικασία αυτή να είναι εκ των προτέρων γνωστή και δημοσιευμένη (πχ. όπως στα ενιαία τεύχη διακήρυξης) σε όλους τους εμπλεκόμενους φορείς παραγωγής δημοσίων έργων.

Δ. Σύνοψη

«Ο έλεγχος είναι καλός, αλλά η εμπιστοσύνη είναι φθηνότερη και αποτελεσματικότερη».

- Υψηλός βαθμός αμοιβαίας εμπιστοσύνης σημαίνει ότι ο πολίτης δεν θα προσπαθήσει να φοροδιαφύγει, ούτε θα επιδιώξει να επωφεληθεί από τις κοινωνικές παροχές, χωρίς να το δικαιούται.
- Η ύπαρξη κοινωνικής εμπιστοσύνης έχει μεγαλύτερη συμβολή στους ρυθμούς ανάπτυξης ακόμη και από την παιδεία.

Στην Ελλάδα:

«Η νοοτροπία της διαφθοράς μπορεί να εξαλειφθεί μόνο αν πάψει να θεωρείται αφέλεια η προσπάθεια καταπολέμησής της».