

Ζαχαρίας Αθουσάκης: Να καταργηθεί το σύστημα μελέτης-κατασκευής, τι προτείνει για το νέο θεσμικό πλαίσιο στα δημόσια έργα

Πέμπτη, 14 Απρίλιος 2016



Αποκλειστικό άρθρο του προέδρου του ΣΑΤΕ Ζαχαρία Αθουσάκη στο yrodomes.com

Σχετικά πρόσφατα, ορισμένοι εξέλαβαν την παράταση εξαίρεσης των δημοσίων έργων από την ηλεκτρονική πλατφόρμα του ΕΣΗΔΗΣ για τους διαγωνισμούς όλων των δημοσίων συμβάσεων, ως αίτημα του εργοληπτικού κόσμου και οπωσδήποτε του ΣΑΤΕ, επιχειρώντας να δημιουργήσουν ένα θολό τοπίο, ενώ οι θέσεις και τα αιτήματά μας είναι απολύτως ξεκάθαρα, κινούνται εδώ και χρόνια μέσα στο πλαίσιο ωφέλειας της πολιτείας και του λαού, η οποία ταυτίζεται με τις εμπεδωμένες επιθυμίες του εργοληπτικού κόσμου.

Θυμίζω πως το αίτημα της διαφάνειας και της ενίσχυσης του ανταγωνισμού στην δημοπράτηση των δημοσίων έργων έχει θέσει ο εργοληπτικός κόσμος και ειδικότερα ο ΣΑΤΕ, ο οποίος εκπροσωπεί όλες τις εταιρείες του κλάδου, με συγκεκριμένο και emphaticό τρόπο από τον Απρίλιο του 2009.

Ως βασικό βήμα προς αυτή την κατεύθυνση, ο ΣΑΤΕ υπογράμμισε εξ αρχής την ανάγκη μετάβασης σε ηλεκτρονική μορφή όλων των φάσεων και πληροφοριών ενός έργου - σχεδιασμού-μελέτης, δημοπράτησης, ανάθεσης, επίβλεψης της κατασκευής, αλλά και διατήρησης της ταυτότητας του έργου, του Μητρώου Κατασκευαστών, όπως και του Παρατηρητηρίου Τιμών - και, μάλιστα, προσφέρθηκε, να συμβάλει και με δικές του δυνάμεις, με δόκιμες ευρωπαϊκές πρακτικές, αλλά και με τις απαιτήσεις διαλειτουργικότητας που έχει καθορίσει η ΕΕ, στην κατά το δυνατόν ταχύτερη ολοκλήρωση του συστήματος.

Το γεγονός ότι δεν εισακουστήκαμε, υποχρέωσε τους αρμόδιους σε νέα αναβολή εφαρμογής του συστήματος, ως τις 30 Απριλίου 2017, προκειμένου, όπως ανακοίνωσαν, να το

καταστήσουν λειτουργικό και να το συνοδεύσουν από το κατάλληλο νομοθετικό πλαίσιο, σύμφωνα και με τις οδηγίες της ΕΕ.

Αναφέρομαι στο γεγονός, επειδή, επιτέλους, θα πρέπει να γίνει αντιληπτό ευρύτερα ότι για "όλα τα κακά δεν φταίνε οι εργολάβοι"!

Αντίθετα, είναι αυτοί που στην εποχή της κρίσης και των μνημονίων δοκιμάζονται περισσότερο σκληρά, ήδη εκατοντάδες δεν άντεξαν και έβαλαν "λουκέτο" στις επιχειρήσεις τους, οι οποίες επί χρόνια πρόσφεραν δουλειά έως και 590 χιλιάδες εργαζόμενους (13% του συνόλου των απασχολούμενων στη χώρα μας), συνεισφέροντας άμεσα για μια περίοδο μέχρι και το 11% του ΑΕΠ της χώρας, με συνέπεια να αναγνωρίζεται ευρέως ως ο κομβικός κλάδος για την αποτελεσματική υλοποίηση ενός αναπτυξιακού προγράμματος, το οποίο, περισσότερο από κάθε άλλη φορά, έχουμε ανάγκη σήμερα για να μας οδηγήσει εκτός οικονομικής κρίσης.

Δυστυχώς, τόσο ο ορίζοντας του νέου ΕΣΠΑ, όσο και του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, δεν αφήνει περιθώρια αισιοδοξίας, τουλάχιστον για το άμεσο και μεσοπρόθεσμο μέλλον: νέα έργα, άρα δουλειά για εκατοντάδες χιλιάδες Έλληνες, δεν προβλέπονται και ο κατασκευαστικός κλάδος, η άλλοτε "ατμομηχανή" της οικονομίας παραμένει σε οδυνηρή ακινησία.

Παρόλα αυτά, οι εργολήπτες δημοσίων έργων και ειδικότερα ο ΣΑΤΕ, δεν αναλώνεται σε στείρες αντιπαραθέσεις και ανεδραφικά αιτήματα, αναγνωρίζοντας πως μπορεί λάθη και καθυστερήσεις να γίνονται και από πλευράς αρμοδίων, πλην, όμως, η χώρα, με ευθύνη και των δανειστών μας, υφίσταται μια άνευ προηγουμένου διαλυτική πίεση, η οποία οδηγεί πλέον σε εξαφάνιση της παραγωγικής βάσης.

Μέσα σ' αυτές τις συνθήκες, κι επειδή οι εργολάβοι είμαστε πρακτικοί άνθρωποι, θεωρούμε ότι ο χρόνος δεν πρέπει να περάσει ανεκμετάλλευτος.

Εργαζόμαστε συστηματικά τα τελευταία χρόνια, τονίζοντας προς κάθε κατεύθυνση ότι το θεσμικό πλαίσιο ανάθεσης και παραγωγής δημοσίων έργων, πρέπει να αλλάξει ριζικά, με στόχο τη μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και τη βέλτιστη αξιοποίηση των δημοσίων πόρων, με βασικό άξονα την δημοσιότητα ως αναγκαία και ικανή συνθήκη για την επίτευξη συνθηκών διαφάνειας.

Αυτή, πλέον, είναι η πάγια θέση του ΣΑΤΕ και επισημαίνεται σε κάθε περίπτωση, πρόσφατα με αφορμή την δημόσια διαβούλευση του νέου νομοθετικού πλαισίου, το οποίο πρότεινε η κυβέρνηση.

Σε κάθε περίπτωση το νομοθετικό πλαίσιο, πέραν από την απαιτούμενη συμφωνία του με τις Οδηγίες της ΕΕ, πρέπει να υιοθετεί τις ευρωπαϊκές καλές πρακτικές, να αποβλέπει στη μείωση της γραφειοκρατίας και στην ενίσχυση της διαφάνειας και των αρχών του ανταγωνισμού.

Όμως, 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. Με το σκεπτικό αυτό ο ΣΑΤΕ, αναφορικά με το θεσμικό πλαίσιο που τέθηκε σε διαβούλευση, έχει να παρατηρήσει ειδικότερα τα εξής:

1. Είναι τελείως απαραίτητο να θεσμοθετηθεί ένας ενιαίος και ξεχωριστός Κώδικας για τα Δημόσια Έργα, πλήρης και γνωστός εκ των προτέρων σε όλους. Ο νέος κώδικας δημοσίων έργων θα πρέπει να περιέχει διατάξεις μονοσήμαντου, αυστηρού και απαρέγκλιτου χαρακτήρα (προεχόντως κατά το στάδιο ανάθεσης), ώστε να μην παρέχεται διακριτική ευχέρεια στις κατά περίπτωση αναθέτουσες αρχές να διαμορφώνουν κατά το δοκούν ίδια κριτήρια συμμετοχής και ανάθεσης των συμβάσεων, αλλά αυτά να καθορίζονται με σαφήνεια και καθαρότητα στην νομοθεσία, καθώς και στα πρότυπα τεύχη δημοπράτησης και συμβάσεων που θα εκδίδονται βάσει αυτής.

Η εφαρμογή αυτής της γενικής αρχής είναι θεμελιώδους σημασίας για την αποτελεσματική υλοποίηση των αρχών της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης και της προστασίας του πραγματικού ανταγωνισμού κατά την ανάθεση και εκτέλεση των συμβάσεων δημοσίων έργων.

2. Ο ΣΑΤΕ είναι ριζικά αντίθετος στην παροχή ευρύτατης διακριτικής ευχέρειας στις αναθέτουσες αρχές/φορείς κατά τον καθορισμό των κριτηρίων επιλογής και ανάθεσης, που ως συνέπεια έχει την εμφάνιση φαινομένων αυθαιρεσιών. Η μεγάλη ευχέρεια στις 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 και εν τέλει την διασπάθιση του δημοσίου χρήματος.

Στην Ελλάδα υπάρχει το πολύ δυσάρεστο προηγούμενο του συστήματος των υποκειμενικών αιτιολογήσεων του Ν. 2229/1994, το οποίο έχει συνδεθεί με μνήμες φαυλότητας, αυθαιρεσίας και διαφθοράς. Κατά το σύστημα εκείνο η αναθέτουσα αρχή αποφάσιζε με δικά της, απολύτως ανέλεγκτα εν τοις πράγμασι κριτήρια, πρώτον ποιο ήταν το όριο της έκπτωσης πέραν του οποίου μία οικονομική προσφορά χαρακτηριζόταν ως υπερβολικά χαμηλή και, δεύτερον, εάν θα γινόταν μία αιτιολόγηση αποδεκτή ή μη. Η άκρα υποκειμενικότητα και το κατ' ουσία ανέλεγκτο της άσκησης της οδήγησε το σύστημα αυτό σε παταγώδη αποτυχία, με συνέπεια να αντικατασταθεί άρον-άρον από τον Ν. 2576/1998. Είναι βέβαιο ότι το ίδιο θα συμβεί και τώρα, εάν δεν θεσμοθετηθούν κανόνες αντικειμενικής και ελέγξιμης κρίσης ως προς τα δύο ουσιώδη ζητήματα του ελέγχου των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών.

3. Για το σύστημα της «μελέτης-κατασκευής», η θέση της Γενικής Συνέλευσης του ΣΑΤΕ είναι η πλήρης κατάργησή του. Με δεδομένη όμως την πρόθεση εφαρμογής του συστήματος, όπως προκύπτει από το σχετικό άρθρο του νομοσχεδίου, επισημαίνουμε ότι θα πρέπει να είναι πλήρως αιτιολογημένο, σε συγκεκριμένα, εκ των προτέρων προσδιορισμένα, είδη έργων, και με πλήρως μετρήσιμα και αντικειμενικά κριτήρια βαθμολόγησης και ανάθεσης.

Σε πρόσφατες επιστολές προς τον υπουργό ΥΜΕΔΙ, ο ΣΑΤΕ έχει επισημάνει ότι το σύστημα «μελέτη-κατασκευή» ενέχει μεγάλο βαθμό υποκειμενικής κρίσης, η οποία οδηγεί σε καταστρατηγήσεις της νομοθεσίας και των αρχών της αμεροληψίας και της δίκαιης κρίσης και, συνακολούθως, σε διαβλητά αποτελέσματα: προκαλεί μεγαλύτερο κόστος και χρονικές καθυστερήσεις. Δημιουργεί δυσβάστακτο κόστος για την πλειονότητα των μικρομεσαίων εργοληπτικών επιχειρήσεων, οι οποίες δεν δύνανται να ανταποκριθούν στην αυξημένη δαπάνη της ανάθεσης και εκπόνησης μελετών για τη συμμετοχή σε διαγωνισμούς με το σύστημα «μελέτη – κατασκευή».

Αυτοί οι λόγοι είχαν καταστήσει αναγκαίο τον περιορισμό της εφαρμογής του σε συγκεκριμένες κατηγορίες έργων, όπου είχε διαπιστωθεί ότι ήταν σκόπιμη η χρήση του για την επίτευξη του βέλτιστου αποτελέσματος, η δε κρίση περί της σκοπιμότητας και αναγκαιότητας εφαρμογής του ανατέθηκε στον ίδιο τον Υπουργό Υ.ΜΕ.ΔΙ., κατόπιν εισήγησης του Συμβουλίου Δημοσίων Έργων του ΥΠ.Υ.ΜΕ.ΔΙ.

4. Ο ΣΑΤΕ έχει προ πολλού επισημάνει πώς ένα σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο μελέτης και κατασκευής των δημοσίων έργων, προκειμένου να υπηρετεί τον βασικό στόχο της βέλτιστης αξιοποίησης των περιορισμένων δημοσίων πόρων πρέπει απαραίτητα να συμπληρώνεται και από ένα Εθνικό Σύστημα Τεχνικών Προδιαγραφών και Τιμολόγησης των Έργων, που να καλύπτει όλο φάσμα των τεχνικών έργων σε όλο τον κύκλο ζωής τους, να αναφέρεται σε όλους τους συντελεστές παραγωγής των Τεχνικών Έργων, να παρακολουθεί τις τεχνολογικές εξελίξεις και να είναι πλήρως εναρμονισμένο με τις ευρωπαϊκές και διεθνείς πρακτικές.

Κατά συνέπεια απετέλεσε δυσάρεστη έκπληξη η απουσία του άρθρου σύστασης του Εθνικού Συστήματος Τεχνικών Προδιαγραφών και Τιμολόγησης των Έργων, από το κείμενο σχεδίου νόμου που τέθηκε σε διαβούλευση, ενώ σε όλες τις προηγούμενες εκδόσεις του σχεδίου

νόμου που επεξεργάζονταν οι Ομάδες Εργασίας και η Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή προβλεπόταν η σύστασή του.

5. Ο ΣΑΤΕ, επισημαίνει ότι το βασικό ν/σ για τις Δημόσιες Συμβάσεις «συμπληρώνεται» από τρία άλλα ν/σ που καταρτίζονται ή έχουν καταρτιστεί παράλληλα από διαφορετικές ομάδες, αλλά τα οποία δεν έχουν επίσημα κοινοποιηθεί και δεν γνωρίζουμε αν έχουν εναρμονιστεί με το βασικό ν/σ. Από τα συμπληρωματικά αυτά σχέδια νομοθετικών κειμένων τα δύο αναφέρονται στον Τομέα των Δημοσίων Έργων (ν/σ για τα μητρώα μελετητών και εργοληπτικών επιχειρήσεων με τίτλο: "Μητρώα Συντελεστών Τεχνικών Έργων" και ν/σ με τίτλο: "Δομές στρατηγικού σχεδιασμού στα τεχνικά έργα, διαδικασίες διαφάνειας και κεντρικού ελέγχου στο σύστημα παραγωγής δημοσίων και ιδιωτικών έργων"), ενώ το τρίτο καλύπτει συνολικά τα θέματα δικαστικής προστασίας κατά την ανάθεση και εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων τόσο κατά το προ-συμβατικό στάδιο όσο και κατά την εκτέλεση μιας σύμβασης.

Η επεξεργασία και η οριστικοποίηση του συνόλου αυτών των νέων νομοθετικών κειμένων είναι απαραίτητο να γίνει κατά τρόπο ώστε να διασφαλίζεται η εναρμόνιση και η διαλειτουργικότητά τους και σε κάθε περίπτωση θα ήταν εξαιρετικά χρήσιμο να εκδοθούν ταυτόχρονα.

Ειδικά για τα ζητήματα του Μητρώου Εργοληπτικών Επιχειρήσεων (ΜΕΕΠ) και γενικότερα τα θέματα της οργάνωσης του εργοληπτικού επαγγέλματος και αυτά της έννομης προστασίας κατά το στάδιο εκτέλεσης των έργων είναι κομβικά κατά την άποψη του Συνδέσμου μας. Όπως, επίσης, να εκδοθούν όλες οι προβλεπόμενες εξουσιοδοτικές διατάξεις ταυτόχρονα με τη ψήφιση του νόμου ή να ενσωματωθούν στο νόμο, ώστε να αποφευχθούν καθυστερήσεις και εμπλοκές.

Θέλω να ελπίζω πως η σχετικά εκτενής αυτή αναφορά μου, καθιστούν σαφείς τις αντιλήψεις, τις προθέσεις και τις θέσεις, που διατυπώνει τα τελευταία χρόνια ο εργοληπτικός κόσμος και ειδικότερα σε ότι αφορά το πρόσφατο νομοσχέδιο που μας έθεσε υπόψη η κυβέρνηση.

Εμείς έχουμε αντιληφθεί πέρα ως πέρα ότι το συμφέρον των επιχειρήσεών μας ταυτίζεται απολύτως με το συμφέρον της χώρας και του λαού μας και γι' αυτό εργαζόμαστε καθημερινά.

Το... παράπονό μας είναι πως κάποιοι, επιμένουν να αναφέρονται σε "κακούς εργολάβους", παραβλέποντας ακόμη και τα κείμενά μας, παραβλέποντας ότι "τα γραπτά μένουν" και είναι αυτά που αποδεικνύουν το έργο και τους στόχους του καθενός.

Θέλω να ελπίζω, ότι η διάδοση αυτού του άρθρου από το yprodomes.com, θα αποτελέσει μια ευκαιρία για αλλαγή προς την ορθή κατεύθυνση, όχι μόνο του νομοθετικού πλαισίου και των πρακτικών σε ότι αφορά τα δημόσια έργα, αλλά και της ευρύτερης αντίληψης για τον εργοληπτικό κόσμο.