

Αριθ. Πρωτ. : 32150

ΑΘΗΝΑ, 14 Φεβρουαρίου 2018

Π Ρ Ο Σ Την
Ο.Κ.Ε. Ελλάδος

ΘΕΜΑ: Προτάσεις ΣΑΤΕ στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας της ΟΚΕ για την υιοθέτηση ενός Εθνικού Αναπτυξιακού Σχεδίου

A - Εισαγωγή

Οι υποδομές είναι μία έννοια που δύσκολα προσδιορίζεται στην οικονομική θεωρία. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι δεν υπάρχει καμιά αυτοτελής "θεωρία υποδομών" που να ερμηνεύει τις σχετικές επιπτώσεις στους πολλαπλούς τομείς της κοινωνικοοικονομικής πραγματικότητας και τη συμβολή τους στην αναπτυξιακή διαδικασία.

Διαπιστώνουμε ωστόσο ότι τόσο οι παραδοσιακές προσεγγίσεις στο ζήτημα των υποδομών όσο και η μελέτη των νέων υποδομών συγκλίνουν στην σημαντικότητά τους για την αναπτυξιακή διαδικασία, καθ' ότι δημιουργούν πληθώρα εξωτερικών οικονομιών και αποτελούν εισροή για το σύνολο των οικονομικών δραστηριοτήτων.

Έτσι, οι περισσότερες κυβερνήσεις ανεπτυγμένων χωρών, αμέσως μετά το ξέσπασμα της κρίσης στο χρηματοπιστωτικό σύστημα, με συνείδηση ότι μία τέτοια περίοδος δεν είναι κατάλληλη για πειραματισμούς και παλινωδίες, αλλά για ταχείες, δραστικές και αποτελεσματικές επιλογές και δράσεις, αποφάσισαν να στραφούν στην πραγματική οικονομία, στην οποία – όπως αναγνώρισαν – προεξάρχουσα θέση έχουν οι επενδύσεις σε υποδομές, με την πεποίθηση πως έτσι θα διασώσουν ολόκληρο το οικοδόμημα της οικονομίας. Ακόμη και οι ανεπτυγμένες οικονομίες του πλανήτη (ΗΠΑ, Γαλλία, Γερμανία, Ισπανία, Πορτογαλία, Αυστραλία κ.α.) επέλεξαν να στηρίξουν πολλαπλά τα προγράμματα επενδύσεων και δημιουργίας υποδομών, ώστε να τεθεί το απαιτούμενο ανάχωμα σε γενικευμένη ύφεση της παγκόσμιας οικονομίας.

Αυτή η επιλογή στήριξης και εφαρμογής εκτενών προγραμμάτων επενδύσεων σε έργα υποδομών, κάθε άλλο παρά τυχαία ή χαριστική πράξη προς τον κλάδο των κατασκευών είναι. Είναι, κατ' αρχήν, καίριας σημασίας στην προσπάθεια ελαχιστοποίησης της απώλειας θέσεων εργασίας, αφού ο κλάδος παγκοσμίως απασχολεί μεγάλο ποσοστό εργαζομένων, αλλά και προς την κατεύθυνση δημιουργίας πολλών νέων θέσεων εργασίας στο συντομότερο δυνατό χρόνο.

Καθώς ο κλάδος των κατασκευών χαρακτηρίζεται ως κλάδος έντασης εργασίας και παράλληλα ως κλάδος που ανακυκλώνει το σύνολο του τζίρου του άμεσα και σε όλο το φάσμα της οικονομίας μιας χώρας, συμβάλλει στη διατήρηση της παραγωγικής ικανότητας πολλαπλάσιων επιχειρήσεων, στην τόνωση της ιδιωτικής κατανάλωσης, αλλά και στην αύξηση των ιδιωτικών επενδύσεων. Με δεδομένο, μάλιστα, ότι ο κλάδος αποτελείται από μικρομεσαίες επιχειρήσεις και σε συνάρτηση με το σύνολο των αναλύσεων και μελετών, αλλά και με όλες τις παραδοχές και στόχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ότι η βέλτιστη οικονομική πολιτική η οποία πρέπει να ασκείται, οφείλει να στηρίζει τις προοπτικές των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, ο χώρος της κατασκευής, δημόσιας και ιδιωτικής, συνιστά, δίχως υπερβολή, τον ακρογωνιαίο λίθο κάθε οικονομίας.

Ας σκεφτούμε χαρακτηριστικά την δημιουργία ενός νέου δρόμου ταχείας κυκλοφορίας στην θέση ενός δρόμου ηπιότερης κυκλοφορίας.

Κατά την διάρκεια κατασκευής επηρεάζεται θετικά η βιομηχανία ασφάλτου και τα λατομεία, η απασχόληση και οι φορολογικές αποδόσεις καθώς και οι ασφαλιστικές εισφορές. Το ίδιο και ο κλάδος μηχανημάτων έργων και σχετικού εξοπλισμού.

Μετά την κατασκευή μειώνεται κατά πολύ, λόγω ταχύτερης κυκλοφορίας, το μεταφορικό κόστος όλων των κλάδων της οικονομίας που χρησιμοποιούν τον εν λόγω δρόμο για μεταφορά των προϊόντων τους, είτε αγροτικά είτε της μεταποίησης αλλά και οι κλάδοι των υπηρεσιών π.χ. καλύτερο τουριστικό προϊόν κ.ο.κ.

Επίσης επηρεάζεται θετικά η ευημερία που απολαμβάνουν οι πολίτες χρησιμοποιώντας ένα ασφαλέστερο και ταχύτερο δρόμο.

Οι υποδομές δηλαδή ουσιαστικά δεν είναι μία απλή επένδυση που βελτιώνει μονοδιάστατα την ανταγωνιστικότητα μίας επιχείρησης ή ενός κλάδου αλλά μία πολυδιάστατη επενδυτική αναβάθμιση όλης της οικονομίας μετουσιώνοντας σε επενδυτικά ελκυστικότερο κάθε προϊόν της.

Β - Ελληνική πραγματικότητα.

Στην χώρα μας κατά τα πιο πρόσφατα έτη ο κλάδος διανύει μία περίοδο ύφεσης η οποία, η οποία, πέραν των προφανών αιτιών οφείλεται και σε ενδογενείς παθογένειες της ελληνικής οικονομίας και ταυτόχρονα εγγενείς αδυναμίες του θεσμικού πλαισίου παραγωγής δημοσίων και ιδιωτικών έργων, οι οποίες, μάλιστα αυξάνονται και οξύνονται στις ιδιαίτερα ανταγωνιστικές συνθήκες τις οποίες διαμορφώνει η έλλειψη αντικειμένου των τεχνικών εργοληπτικών εταιρειών. Έτσι ο κλάδος έχει οδηγηθεί στην χειρότερη θέση των τελευταίων 25 τουλάχιστον ετών, ενώ έχει πληγεί περισσότερο από κάθε άλλο κλάδο της εγχώριας οικονομίας.

Σύμφωνα με την ΕΛΣΤΑΤ η Ακαθάριστη Αξία Παραγωγής του κλάδου των Κατασκευών έχει μειωθεί από 9,37% το 2006 σε μόλις 2,52% το 2016, ο Δείκτης Παραγωγής στις Κατασκευές παρουσιάζει μείωση κατά 69,2% (Μέση τιμή 2008: 171,27 Μέση τιμή 2016: 52,67), η απασχόληση στις Κατασκευές παρουσιάζει μείωση κατά 61.2% ήτοι 245,4 χιλ. θέσεις εργασίας (400,9 χιλ. απασχολούμενοι το Γ' τρίμηνο του 2008, 155,5 χιλ. το Γ' τρίμηνο του 2017).

Αυτή η εξέλιξη, κατά την άποψή μας, είναι μία κύρια αιτία της συνεχιζόμενης ύφεσης στην Ελλάδα - η διάρκεια της οποίας είναι πρωτοφανής στα σύγχρονα ιστορικά δεδομένα - αφού η κρίση στον κλάδο των ιδιωτικών και δημόσιων έργων επιδρά αρνητικά σε όλο το φάσμα της εθνικής οικονομίας.

Είναι φανερό πλέον σε όλους μας ότι λόγω ελλείψεως πιστώσεων, τόσο το αμέσως επόμενο διάστημα, όσο και τα επόμενα χρόνια, δεν θα υπάρξει πρόγραμμα μικρών και μεσaiών κατασκευαστικών έργων, ώστε να καλύψουν τις ανάγκες υποδομών της χώρας αλλά και το πλήθος των εργοληπτικών επιχειρήσεων ανά την Ελλάδα.

Υπενθυμίζεται ότι στο ΕΣΠΑ 2014-2020 προβλέπεται να διατεθούν για το ΕΠ Υποδομές Μεταφορών, Περιβάλλον και Αειφόρος Ανάπτυξη (5,2 δισ. ευρώ) και στα 13 ΠΕΠ, ένα για κάθε μία από τις 13 διοικητικές Περιφέρειες της χώρας (5,8 δισ. ευρώ).

Τα πολύ μικρά αυτά ποσά είναι επόμενο να προκαλούν μεγάλη ανησυχία στον κλάδο, αλλά και προβληματισμό σχετικά με την προοπτική ανάκαμψης της συνολικής οικονομίας.

Και αυτό διότι, σύμφωνα με στοιχεία έρευνας του IOBE, οι κατασκευές συμβάλουν άμεσα και έμμεσα στο 22% των φόρων και εισφορών που εισπράττει το κράτος, για κάθε 1 ευρώ που δαπανάται στον τομέα των κατασκευών, προστίθενται 1,8 ευρώ στο ΑΕΠ, ενώ για κάθε 1 εκατ. ευρώ αξίας που παράγουν οι κατασκευές, δημιουργούνται συνολικά 39 θέσεις εργασίας σε όλους τους κλάδους οικονομικής δραστηριότητας.

Γίνεται αντιληπτό ότι, ειδικά στη σημερινή δυσχερέστατη συγκυρία που διανύει ο κλάδος το μειωμένο αντικείμενό του συνιστά εμπόδιο ανάπτυξης της οικονομίας ως σύνολο.

Κατά την άποψή μας το ζήτημα ενός σταθερού, σε αριθμό, διασφαλισμένου από άποψη χρηματοδότησης και γεωγραφικά κατανεμημένου σε όλη τη χώρα προγράμματος μικρών και μεσαίων έργων τα επόμενα χρόνια, είναι ένα καίριο ζήτημα το οποίο πρέπει να τεθεί σε συζήτηση, επειδή επηρεάζει άμεσα τα φορολογικά έσοδα και τις ασφαλιστικές εισφορές, αλλά κυρίως την ανεργία.

Η χώρα, αλλά και η επιχειρηματικότητα, έχει πια ανάγκη από ένα εθνικό αναπτυξιακό σχέδιο ευρύτερης αποδοχής όπως αυτό περιγράφεται στους άξονες παρέμβασης που προτείνει σήμερα όλο το φάσμα των κοινωνικών εταίρων μέσω της πρωτοβουλίας της ΟΚΕ, αν θέλουμε να ορθοποδήσει και στη συνέχεια να ακολουθήσει μια αναπτυξιακή πορεία. Και τα έργα, ιδίως τα μικρά και μεσαία, είναι δυνατόν να δώσουν άμεσες απαντήσεις, βάζοντας παράλληλα σε επανεκκίνηση συνολικά την οικονομία.

Γ - Προτάσεις ΣΑΤΕ

Με δεδομένα:

α) το τεράστιο έλλειμμα σύγχρονων υποδομών στην Χώρα, σχεδόν σε όλους τους τομείς [εθνικό οδικό δίκτυο – δευτερεύον δίκτυο, υποδομές σε λιμάνια, αεροδρόμια, σιδηροδρομικό δίκτυο, υποδομές σε έργα προστασίας περιβάλλοντος (υδρεύσεις, αποχετεύσεις, βιολογικοί, διαχείριση στερεών αποβλήτων), γεωργία, ενέργεια, παιδεία και υγεία],

β) τις δυνατότητες αξιοποίησης των ευρωπαϊκών χρηματοδοτικών προγραμμάτων που ήδη υφίστανται ή πρόκειται να ενεργοποιηθούν,

γ) τον μεγάλο πολλαπλασιαστή δημοσίων επενδύσεων έργων υποδομής και την ταχύτατη διασπορά των χρημάτων σε όλο το φάσμα της οικονομικής δραστηριότητας,

είναι εμφανής και απαραίτητη όσο ποτέ άλλοτε η αναγκαιότητα ταχύτατης προώθησης δημοσίων έργων αλλά με τρόπο στοχευμένο και αποτελεσματικό.

Βασικό άξονα των προτάσεων του ΣΑΤΕ αποτελεί η πάγια θέση του Συνδέσμου ότι η δημοσιότητα αποτελεί ακρογωνιαίο λίθο της διασφάλισης της διαφάνειας κατά την παραγωγή των δημοσίων έργων, συνθήκη που εφόσον εξασφαλιστεί στον μέγιστο δυνατό βαθμό οδηγεί με μαθηματική ακρίβεια στην αποτελεσματική παραγωγή δημόσιου τεχνικού έργου που είναι και το βασικό ζητούμενο κατά την άσκηση δημόσιας επενδυτικής πολιτικής.

1. Άμεση καθιέρωση του Δελτίου Ταυτότητας Έργων:

(Αφορά τον 1^ο βασικό άξονα παρέμβασης της ΟΚΕ - Εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης)

Τα βασικά στοιχεία του θα αναρτώνται υποχρεωτικά στο Διαδίκτυο πριν την υπογραφή: i) της Αρχικής Σύμβασης Έργων, ii) της Συμπληρωματικής Σύμβασης Έργων και iii) της Παραλαβής Έργων. Θα πρέπει να επισημανθεί ότι η δημοσιότητα των στοιχείων ανάθεσης έργων και όλων των στοιχείων που έπονται αυτής είναι ακόμη σε νηπιακό στάδιο παρά τις

διαρκείς πιέσεις του ΣΑΤΕ για περισσότερο από μία δεκαετία, με συνέπεια να δημιουργείται (δίκαια ή άδικα) η αίσθηση ότι σε μερίδα έργων ακολουθείται κατά συρροή η πρακτική των απευθείας αναθέσεων και συμπληρωματικών συμβάσεων, ενώ, αντίθετα, η αυστηρότητα και η διαφάνεια εξαντλείται σε άλλα.

Η πλήρης, σαφής και προσβάσιμη σε όλους τους πολίτες δημοσιοποίηση όλων των στοιχείων που αναφέρονται στην εκτέλεση κάθε έργου, από τη φάση της δημοπράτησης έως την τελική παραλαβή θεωρούμε ότι μπορεί να αποτελέσει ένα ισχυρό δεδομένο για την επίτευξη οικονομίας στην εκτέλεση των έργων και θέλουμε να πιστεύουμε ότι η πρόσφατη σχετική νομοθετική πρωτοβουλία του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών θα εφαρμοστεί τάχιστα και στο ακέραιο.

2. Εκσυγχρονισμός – Απλοποίηση – Μηχανοργάνωση και Διαφάνεια του Μητρώου Εργοληπτικών Επιχειρήσεων ΜΕΕΠ:

(Αφορά τον 1^ο βασικό άξονα παρέμβασης της ΟΚΕ - Εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης)

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 λειτουργία κεντρικού συστήματος προ-αξιολόγησης και κατάταξης των εργοληπτικών επιχειρήσεων, όπως το ΜΕΕΠ ως μοναδικής αξιόπιστης πηγής προσκαλούμενων εργοληπτικών επιχειρήσεων. Κάθε διαφορετική επιλογή απομακρύνει τον στόχο της βέλτιστης αξιοποίησης των δημοσίων πόρων.

Η εν λόγω πρόταση αποσκοπεί στην δίκαιη και αντικειμενική κατάταξη των επιχειρήσεων ενώ εκτιμάται ότι θα βοηθήσει τα μέγιστα σε έκτακτες περιπτώσεις διαχείρισης κρίσεων αφού ανά πάσα στιγμή θα είναι εφικτή η επιλογή κατάλληλων εργοληπτικών εταιρειών κατά περίπτωση (π.χ. εξειδίκευση εργασιών και ανεκτέλεστο υπόλοιπο ανά κατηγορία εργασιών κ.ο.κ.).

3. Υιοθέτηση συστήματος αναλυτικής τιμολόγησης των εργασιών σύμφωνα με τα ευρωπαϊκά πρότυπα και τις πάγιες προτάσεις του ΣΑΤΕ:

(Αφορά τον 1^ο βασικό άξονα παρέμβασης της ΟΚΕ - Εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης)

Ο Σύνδεσμός μας έχει προ πολλού επισημάνει πώς ένα σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο μελέτης και κατασκευής των δημόσιων 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 το 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.

Προτείνουμε την σύσταση «Εθνικό Σύστημα Τεχνικών Προδιαγραφών και Τιμολόγησης Τεχνικών Έργων» που θα υποστηρίζει:

α) την στατιστική αποτύπωση των βασικών τιμών των συντελεστών παραγωγής (παρατηρητήριο τιμών για εργατικά, υλικά, μηχανικό εξοπλισμό, κ.λπ.), που συμμετέχουν στην εκτέλεση κάθε επιμέρους εργασίας και την παρακολούθηση σε εθνικό επίπεδο της

γεωγραφικής διαφοροποίησής τους, καθώς και της διαχρονικής μεταβολής τους, με δόκιμες στατιστικά μεθοδολογίες.

β) την κατάρτιση και διαρκή ενημέρωση σύγχρονων τυποποιημένων περιγραφικών άρθρων τιμολογίων και αντιστοιχών αναλύσεων τιμών, για τη μονοσήμαντη περιγραφή, την ανάλυση της δαπάνης και την τιμολόγηση των εργασιών κατασκευής των πάσης φύσεως νέων έργων ή άλλων τεχνικών εργασιών όπως ενδεικτικά συντήρησης, αποκατάστασης βλαβών, ενεργειακών παρεμβάσεων σε υφιστάμενα έργα.

γ) την διαμόρφωση και εφαρμογή ενός αντικειμενικού εξειδικευμένου συστήματος αναθεώρησης /αναπροσαρμογής των συμβατικών τιμών των συμβάσεων έργων, καθώς και των συμβάσεων μελετών και υπηρεσιών του ν. 3316/2005 κατά την εκτέλεσή τους, εφόσον προβλέπεται από τις σχετικές συμβάσεις.

δ) την κατάρτιση και διαρκή ενημέρωση σύγχρονων εθνικών τεχνικών προδιαγραφών (ΕΤΕΠ) για τον τομέα του σχεδιασμού, του υπολογισμού, της εκτέλεσης, της λειτουργίας, της συντήρησης και της επίβλεψης των τεχνικών έργων λαμβανομένης υπόψη της χρήσης δομικών προϊόντων εναρμονισμένων με τα ισχύοντα κάθε φορά ευρωπαϊκά πρότυπα, των ευρωπαϊκών τεχνικών εγκρίσεων, των κοινών τεχνικών προδιαγραφών και των διεθνών πρότυπων.

ε) την κατάρτιση και τήρηση ενός εθνικού μητρώου παραγωγών και προμηθευτών πάσης φύσεως υλικών και ειδών εξοπλισμού, που ενσωματώνονται σε δημόσια έργα και διαδικτυακής βάσης δεδομένων των υλικών και εξοπλισμού που κυκλοφορούν στην εγχώρια αγορά και διαθέτουν τις απαιτούμενες πιστοποιήσεις (CE, εθνική τεχνική έγκριση, περιβαλλοντική δήλωση προϊόντος, κ.λπ.).

στ) την αποδελτίωση και στατιστική επεξεργασία του τελικού κόστους κατασκευής των διαφόρων τύπων τεχνικών έργων για τη διαμόρφωση αξιόπιστων δεικτών και ιστορικών στοιχείων κόστους, με βάση τα σχετικά στοιχεία που τηρούνται στα πληροφοριακά συστήματα του Δημοσίου για την παρακολούθηση της πορείας ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων για ελεγκτικούς, δημοσιονομικούς, στατιστικούς και λοιπούς σκοπούς.

ζ) την ανάπτυξη και διαρκή ενημέρωση βάσεων δεδομένων με οποιαδήποτε άλλα στοιχεία/πληροφορίες απαιτούνται για την απρόσκοπτη λειτουργία του ΕΣ ΤΠ και ΤΙΜ ΤΕ.

Η απουσία καθιέρωσης ενός συστήματος Τεχνικών Προδιαγραφών και Τιμολόγησης των Έργων, συντελεί στην αδυναμία της Δημόσιας Διοίκησης να σχεδιάσει, προγραμματίσει και ελέγξει τους διατιθέμενους πόρους σε έργα υποδομής και εν γένει απαιτούμενα δημόσια έργα, με συνακόλουθο αποτέλεσμα την αναποτελεσματική κατανομή των περιορισμένων δημοσίων πόρων. Παράλληλα η συνέχιση της σημερινής στρεβλής πραγματικότητας συντελεί στην καθήλωση του ελληνικού εργοληπτικού κλάδου εντός των ελληνικών συνόρων, αποστερώντας την δυνατότητα εξωστρεφών δράσεων σε ένα κοινά διαμορφούμενο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι, στο οποίο η Ελλάδα και οι Ελληνικές Εργοληπτικές Εταιρείες θα απουσιάζουν.

4. Απλοποίηση – κωδικοποίηση νομοθεσίας:

(Αφορά τον 2^ο βασικό άξονα παρέμβασης της ΟΚΕ-Απλοποίηση και κωδικοποίηση της νομοθεσίας)

Απαιτείται ουσιαστική απλοποίηση της νομοθεσίας ώστε να αποφεύγονται οι μεγάλες καθυστερήσεις στην – ένταξη - δημοπράτηση – ανάθεση και εκτέλεση των έργων καθώς

και οι ενστάσεις λόγω της πολυνομίας και των διατάξεων που επιδέχονται διαφορετικές ερμηνείες.

Η συχνή και αποσπασματική αλλαγή της νομοθεσίας, από διαφορετικούς, μάλιστα, φορείς, έχει αποδειχτεί, τα προηγούμενα χρόνια, αιτία πολλών προβλημάτων και αδιαφάνειας στον τομέα, τα οποία υφίσταται και συνολικά ο κλάδος.

Περιπτώ να υπενθυμίσουμε ότι ακόμη και σήμερα όπου έχει τεθεί σε ισχύ ο ενιαίος νόμος για τις δημόσιες συμβάσεις Ν.4412/2016 οι κατασκευαστικές εταιρείες, τα Γραφεία Μελετών και οι Υπηρεσίες που επιβλέπουν τα Έργα βρίσκονται συνεχώς μπροστά σε έναν νομικό κυκεώνα ασαφειών που δυστυχώς κάνει πιο επίκαιρη από ποτέ την έκφραση ότι οι τεχνικές εταιρείες σε μεγάλο βαθμό αναγκάζονται να «λειτουργούν σαν δικηγορικά γραφεία», συνθήκη που φανερώνει την στρέβλωση που έχει επιβληθεί από την Διοίκηση κατά την άσκηση της εργοληπτικής επιχειρηματικότητας.

Οφείλουν όλες οι εμπλεκόμενες αρχές (π.χ. ΕΑΑΔΗΣΥ, Γενική Γραμματεία Υποδομών) να εκδώσουν μονοσήμαντα καθορισμένο οδηγό ανάθεσης, εκτέλεσης και επίβλεψης δημόσιων τεχνικών έργων που θα απευθύνεται τόσο στις αναθέτουσες Αρχές όσο και στις δραστηριοποιούμενες εργοληπτικές επιχειρήσεις όπου κάθε τυπική διαδικασία θα περιγράφεται αναλυτικά και λεπτομερώς ώστε να εξαφανιστούν λυπηρά φαινόμενα (π.χ. αποκλεισμός διαγωνιζομένων λόγω μη προσκόμισης πιστοποιητικού που με δήλωσή της η Δημόσια Διοίκηση δεν εκδίδει!) που συντηρούνται και από τις ασαφείς οδηγίες των ανωτέρω αρχών.

5. Παγιοποίηση του Π.Δ.Ε., ως ποσοστό του ΑΕΠ, τουλάχιστον στο 6% ετησίως, πέραν των δεσμευμένων ετήσιων δαπανών για τις εν ισχύϊ εκάστοτε ΣΔΙΤ. Δέσμευση ότι το 75% τουλάχιστον του Π.Δ.Ε. θα προορίζεται σε τεχνικά έργα υποδομής:

(Αφορά τον 5^ο βασικό άξονα παρέμβασης της ΟΚΕ - Ενίσχυση εγχώριου παραγωγικού δυναμικού)

Με δεδομένη την απροθυμία ανάληψης επενδυτικού ρίσκου του ιδιωτικού τομέα προτείνεται μέχρι την αποκατάσταση ενός ικανοποιητικού ρυθμού ανάπτυξης της εγχώριας οικονομίας η παγιοποίηση του ΠΔΕ ως ποσοστού του ΑΕΠ καθώς και η δέσμευση ελάχιστου ποσοστού αυτού που θα κατευθύνεται σε έργα υποδομής και εν γένει τεχνικά έργα.

Η πρόταση, με δεδομένη την θετική συγκυρία χαμηλών επιτοκίων των ελληνικών χρεογράφων του Δημοσίου, μπορεί να συμβάλει σημαντικά στην εδραίωση μίας ικανοποιητικού ρυθμού μεγέθυνσης της οικονομίας σε μεσοπρόθεσμο διάστημα.

6. Άμεση ένταξη των τεχνικών εταιρειών στον αναπτυξιακό νόμο και λήψη μέτρων για τη χρηματοδοτική ανακούφιση των επιχειρήσεων:

(Αφορά τον 5^ο – Ενίσχυση εγχώριου παραγωγικού δυναμικού - και 7^ο βασικό άξονα παρέμβασης της ΟΚΕ-Αποκατάσταση του αναπτυξιακού ρόλου του χρηματοπιστωτικού συστήματος)

Μέχρι και σήμερα οι εργοληπτικές / τεχνικές εταιρείες εξαιρούνται τόσο του καθεστώτος "Ενισχύσεις Μηχανολογικού Εξοπλισμού" όσο και των λοιπών δυνατοτήτων που προσφέρουν οι αναπτυξιακοί νόμοι που ψηφίζει το Ελληνικό Κοινοβούλιο.

Στον ΣΑΤΕ αδυνατούμε να κατανοήσουμε αυτήν την επιλογή, με οικονομικά κριτήρια, αφού ο κατασκευαστικός κλάδος αποτελεί νομοτελειακά κλάδο με αναπτυξιακή διάσταση,

ανεξαρτήτως του κέντρου βάρους του αναπτυξιακού σχεδίου που η εκάστοτε κυβέρνηση έχει σχεδιάσει.

Καθώς το επίπεδο των εγχώριων υποδομών παρουσιάζει σημαντικότερη υστέρηση έναντι του κοινοτικού μέσου όρου, οι ανάγκες συντήρησης και αναβάθμισης των υφιστάμενων υποδομών είναι πολλαπλάσιες, ενώ παράλληλα το Ελληνικό Κράτος προσδοκά την αυξημένη εξωστρέφεια των ελληνικών τεχνικών επιχειρήσεων, οι εργοληπτικές επιχειρήσεις θα έπρεπε όχι να αποκλείονται από την δυνατότητα ανανέωσης του μηχανολογικού εξοπλισμού τους με ευμενείς όρους, που όλες οι υπόλοιπες εγχώριες επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται σε άλλους τομείς επιχειρηματικότητας έχουν, αλλά να εντάσσονται στις σχετικές επιδοτήσεις.

7. Θέματα δικαιοσύνης και επίλυσης διαφορών:

(Αφορά τον 4ο βασικό άξονα παρέμβασης της ΟΚΕ – Ταχεία απονομή της Δικαιοσύνης)

I. Προδικαστική διαδικασία

A) Επιτροπές επίλυσης διαφορών επί τόπου των έργων

Το συμβατικό στάδιο των δημοσίων έργων διαφέρει ουσιαστικά από τις λοιπές δημόσιες συμβάσεις. Ενώ οι συμβάσεις προμηθειών, κατά κανόνα, είναι απλές συμβάσεις πώλησης, οι οποίες ολοκληρώνονται με την παράδοση του προϊόντος και την καταβολή του συμφωνηθέντος τιμήματος, οι συμβάσεις δημοσίων έργων είναι περίπλοκες συμβάσεις, η εκτέλεση των οποίων καταλαμβάνει μεγάλη χρονική διάρκεια, κατά την οποία ανακύπτουν σχεδόν καθημερινώς μύρια όσα προβλήματα, τα οποία πρέπει να επιλύονται ταχύτατα και αποτελεσματικά, ώστε να είναι δυνατή η εύρυθμη και εμπρόθεσμη αποπεράτωση του έργου. Στην πράξη, δυστυχώς, κάτι τέτοιο δεν συμβαίνει. Τεράστιος αριθμός διαφωνιών επί τεχνικών θεμάτων, που θα μπορούσαν να είχαν επιλυθεί επιτόπου του έργου, καταλήγουν τελικώς στα δικαστήρια, αφού προηγηθεί μία χρονοβόρα ενδικοφανής προδικασία, για να υποστούν μία εξίσου χρονοβόρα και πολυδάπανη δικαστική διαδικασία, χωρίς και πάλι να δοθεί αποτελεσματική λύση, γεγονός που αποβαίνει πάντα σε βάρος του συμφέροντος του έργου και, κατ' επέκταση, του συμφέροντος της κοινωνίας. Στις μεγάλες κατασκευαστικές συμβάσεις διεθνώς τα προβλήματα αυτά επιλύονται μέσω των λεγομένων επιτροπών επίλυσης διαφορών, οι οποίες είναι ανεξάρτητα όργανα πιστοποιημένων φορέων, απαρτιζόμενα από εξειδικευμένους και έμπειρους μηχανικούς, που έχουν ως αντικείμενο την επίλυση των δεκάδων διαφωνιών που ανακύπτουν κατά την εκτέλεση ενός δημοσίου έργου. Με τον τρόπο αυτό αποτρέπεται στις περισσότερες περιπτώσεις η χρονοβόρα και πολυδάπανη προσφυγή στη δικαιοσύνη, η δε εκτέλεση του έργου συνεχίζεται απρόσκοπτα και με ελάχιστες καθυστερήσεις. Η αποδοχή των κρίσεων των ανεξάρτητων αυτών κριτών είναι οικειοθελής, ωστόσο η διεθνής εμπειρία έχει καταδείξει ότι στις περισσότερες των περιπτώσεων οι κρίσεις τους γίνονται αποδεκτές προς το συμφέρον όλων των πλευρών. Ένα τέτοιο σύστημα οικειοθελούς προσταδίου επίλυσης διαφωνιών από ανεξάρτητους πιστοποιημένους φορείς θα μπορούσε να θεσπισθεί και στην Ελλάδα με ιδιαίτερως ευεργετικά αποτελέσματα.

B) Συμπύκνωση και απλοποίηση των διαδικασιών διοικητικής και δικαστικής επίλυσης των διαφορών

Με το ισχύον σήμερα σύστημα επίλυσης διαφορών κατά την εκτέλεση των έργων ο ανάδοχος είναι υποχρεωμένος να προσβάλλει με ενδικοφανείς διοικητικές προσφυγές (ένσταση και αίτηση θεραπείας) κάθε βλαπτική πράξη της διευθύνουσας υπηρεσίας ή της

προϊσταμένης αρχής του έργου. Τέτοιες πράξεις εκδίδονται δεκάδες και πολλές φορές αφορούν το ίδιο ζήτημα. Π.χ. μία διαφωνία ως προς συγκεκριμένες εργασίες που πρέπει να εκτελεστούν και τον τρόπο τιμολόγησής τους μπορεί να περιλαμβάνεται σε περισσότερους του ενός Ανακεφαλαιωτικούς Πίνακες Εργασιών (Α.Π.Ε.), σε πολλούς λογαριασμούς, σε αρκετές αναλυτικές επιμετρήσεις, σε άλλες πράξεις της Δ.Υ. όπως ειδικές διαταγές ή εντολές της προς τον ανάδοχο, στην τελική επιμέτρηση, στο πρωτόκολλο προσωρινής παραλαβής, στο πρωτόκολλο οριστικής παραλαβής κ.ο.κ.. Δηλαδή, η ίδια διαφωνία εμφανίζεται σε πολλές πράξεις, οι οποίες θα πρέπει να προσβληθούν αυτοτελώς εκάστη εξ αυτών, διαφορετικά ο ανάδοχος κινδυνεύει να απολέσει τα δικαιώματά του σε περίπτωση μη προσβολής και οριστικοποίησης έστω και μίας εξ αυτών! Αυτό συνιστά παραλογισμό και όμως αποτελεί συνηθέστατο φαινόμενο κατά την εκτέλεση των έργων. Έχουν υπάρξει περιπτώσεις όπου για την ίδια κατ' ουσία διαφορά έχουν ασκηθεί ενώπιον των δικαστηρίων (κατόπιν ολοκλήρωσης της ενδικοφανούς προδικασίας) περισσότερες των εκατό προσφυγών! Και το φαινόμενο αυτό οφείλεται στη δυσκαμψία του δικαίου των δημοσίων έργων, που αφενός απαγορεύει τη δυνατότητα συγκέντρωσης όλων των διαφωνιών και επίλυσής τους μέσω μίας ενιαίας διαδικασίας και αφετέρου εδράζεται στην αρχή της απόλυτης αυτοτέλειας των διοικητικών πράξεων, γεγονός που καθιστά νομικώς επιβεβλημένη την προσβολή εκάστης εξ αυτών, διαφορετικά ο ανάδοχος κινδυνεύει να απολέσει ολοσχερώς και οριστικώς δικαιώματά του. Για τους λόγους αυτούς θεωρούμε πως είναι αναγκαία η θέσπιση ενός πιο ευέλικτου και λιγότερο τυπολατρικού θεσμικού πλαισίου επίλυσης των διαφορών, που θα αποβλέπει στην προαγωγή της οικονομίας των διαδικαστικών ενεργειών ενώπιον της Διοίκησης και των δικαστηρίων, προς όφελος της ουσιαστικής απόδοσης δικαιοσύνης.

II. Δικαστική διαδικασία

Για τη βελτίωση της απονεμόμενης δικαιοσύνης κατά τη δικαστική επίλυση των διαφορών από την εκτέλεση δημοσίων έργων υπάρχουν διάφορες λύσεις, ορισμένες εκ των οποίων παραθέτουμε κατωτέρω:

A) Σύσταση ειδικών τμημάτων στα δικαστήρια

Για τους λόγους που προεκθέσαμε θεωρούμε ότι έχει καταστεί επιτακτική η ανάγκη για τη σύσταση ειδικών τμημάτων στα πολιτικά και (κυρίως) στα διοικητικά εφετεία, τα οποία θα στελεχώνονται από τακτικούς δικαστές, οι οποίοι θα εξειδικευθούν με σεμινάρια και ειδική εκπαίδευση στο εξαιρετικά δυσχερές και πολυσχιδές νομικό και τεχνικό αντικείμενο του δικαίου των δημοσίων έργων κατά το στάδιο της κατασκευής τους.

B) Συστηματική χρήση της πραγματογνωμοσύνης

Επιπροσθέτως, ο θεσμός της πραγματογνωμοσύνης πρέπει να καθιερωθεί ως υποχρεωτικός κατά την εκδίκαση διαφορών από την εκτέλεση δημοσίων έργων, στις οποίες ανακύπτουν τεχνικά ζητήματα προς επίλυση. Ο τακτικός δικαστής δεν είναι μηχανικός, ούτε οφείλει να είναι μηχανικός. Σημειωτέον, ότι και η ιδιότητα του μηχανικού δεν αρκεί, δεδομένου ότι τα σύνθετα και πολύπλοκα τεχνικά και κατασκευαστικά ζητήματα που ανακύπτουν στις διαφορές δημοσίων έργων μόνον εξειδικευμένοι μηχανικοί με μεγάλη εργασιακή εμπειρία στο συγκεκριμένο αντικείμενο δύνανται να τα κατανοήσουν ως προς όλες τις πτυχές τους. Σκοπός του κράτους δικαίου είναι η απονομή αποτελεσματικής δικαιοσύνης. Ο σκοπός αυτός δεν είναι δυνατόν να επιτευχθεί στις διαφορές δημοσίων έργων χωρίς τη θεσμοθετημένη συνδρομή εξειδικευμένων και έμπειρων μηχανικών. Ο δικαστής, όσο άριστος νομικός και αν είναι, δεν είναι δυνατόν να αποφασίσει ορθώς και να απονείμει δικαιοσύνη στις διαφορές δημοσίων έργων, εάν δεν δύναται να αντιληφθεί σε βάθος τα κρινόμενα τεχνικά και κατασκευαστικά ζητήματα. Για τον λόγο αυτό είναι επιβεβλημένη η

χρήση του αποδεικτικού μέσου της πραγματογνωμοσύνης. Στα πολιτικά δικαστήρια, λόγω παράδοσης και εμπειρίας, γίνεται συχνότερη χρήση του. Στα διοικητικά δεν γίνεται ποτέ. Για τον λόγο αυτό θεωρούμε ως απολύτως επιβεβλημένη την υποχρεωτική χρήση της πραγματογνωμοσύνης οσάκις τα κρινόμενα θέματα απαιτούν εξειδικευμένες τεχνικές και επιστημονικές γνώσεις, πράγμα που συμβαίνει στις πλείστες περιπτώσεις.

Γ) Διαιτησία

Στο πλαίσιο της αποτελεσματικότητας της παρεχόμενης δικαστικής προστασίας πρέπει να αξιοποιηθεί και ο θεσμός της διαιτησίας. Το ισχύον θεσμικό πλαίσιο (άρθρ. 176 Ν. 4412/2016) προβλέπει τη δυνατότητα πρόβλεψης διαιτητικής ρήτηρας στα έγγραφα της σύμβασης. Στην πράξη αυτό δεν συμβαίνει σχεδόν ποτέ και, πέραν των μεγάλων συμβάσεων παραχώρησης που υπάγονται σε ιδιαίτερο θεσμικό πλαίσιο, η διαιτητική επίλυση των διαφορών στις συμβάσεις δημοσίων έργων είναι άγνωστη. Θεωρούμε ότι η εισαγωγή μιας συστηματοποιημένης διαδικασίας επί τη βάσει οργανωμένης διαιτησίας θα απέβαινε προς όφελος των έργων, υπό την προϋπόθεση, βεβαίως, ότι δεν θα παραβιάζονταν οι συνταγματικές διατάξεις περί μη στέρησης του φυσικού δικαστή (άρθρ. 8 Σ/τος)· δηλ. η υπαγωγή των διαφορών στη διαιτησία θα πρέπει να είναι πράγματι εθελοντική και να στηρίζεται στην ελεύθερη και αβίαστη βούληση αμφοτέρων των συμβαλλομένων πλευρών. Πολλές συμβάσεις έργων που συνάπτονται με φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα (π.χ. ΔΕΗ, ΔΕΣΦΑ κ.ά.) περιέχουν ρήτρες διαιτητικής επίλυσης των διαφορών που θα ανακύψουν από την εκτέλεση της σύμβασης είτε από θεσμικώς οργανωμένα και διεθνώς αναγνωρισμένα διαιτησία (π.χ. Διεθνές Εμπορικό Επιμελητήριο - ICC) είτε από ad hoc διαιτησία βάσει προκαθορισμένων διαδικαστικών κανόνων (ως επί το πλείστον του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας). Η εμπειρία που έχει αποκομισθεί από την εφαρμογή του θεσμού της διαιτησίας είναι ιδιαίτερος θετικός, διότι έχει εξασφαλίσει μεγάλη ταχύτητα και ορθότητα στην επίλυση των διαφορών. Ανεξαρτήτως του ποιος έχει δικίο σε κάθε επιμέρους διαφορά, τούτο (η ορθότητα και η ταχύτητα) αποβαίνει πάντοτε προς όφελος του έργου και κατ' επέκταση του δημοσίου συμφέροντος.

Για τους λόγους αυτούς θεωρούμε πως είναι αναγκαία η εισαγωγή του θεσμού της διαιτησίας ως μόνιμης εναλλακτικής λύσης επίλυσης των διαφορών από όλες τις συμβάσεις δημοσίων έργων, μέσω της εισαγωγής στα έγγραφα της σύμβασης διαιτητικών ρητρών. Σε περίπτωση, βεβαίως, που αντιλέξει ο ανάδοχος κατά την υπογραφή της σύμβασης, η διαιτητική ρήτρα δεν θα καθίσταται εφαρμοστέα, ωστόσο σε αρκετές περιπτώσεις θα γίνεται δεκτή, γεγονός που θα αποβεί προς όφελος όλων των πλευρών και κυρίως των έργων, βραχυπροθέσμως και μακροπροθέσμως.

Οι ανωτέρω προτάσεις μας, εφόσον θεσμοθετηθούν, θα βελτιώσουν, κατά την άποψή μας, το επίπεδο της απονεμόμενης δικαιοσύνης στις διαφορές κατά την εκτέλεση των δημοσίων έργων, τόσο από πλευράς ταχύτητας, όσο και από πλευράς ποιότητας. Η αποτελεσματική δικαστική προστασία εξυπηρετεί πρωτίστως το δημόσιο συμφέρον, εφόσον η ασφάλεια δικαίου έχει πάντοτε ευεργετικό αποτέλεσμα στην ποιότητα των εκτελουμένων δημοσίων έργων. Οι προτάσεις αυτές αποτελούν, επίσης, καταστάλαγμα εμπειρίας πολλών δεκαετιών στον χώρο των δημοσίων έργων και απόρροια της γνώσης των πραγματικών και όχι μόνο θεωρητικών προβλημάτων που ανακύπτουν κατά την απονομή της έννομης προστασίας.

8. ΕΣΠΑ 2014-2020 - Ομαλή συνέχιση, επέκταση και ανασχεδιασμός και

9. Αύξηση του πλήθους των δημοπρατούμενων έργων, ειδικά των μικρών και μεσαίων στην Περιφέρεια

(Αφορά τον 5^ο βασικό άξονα παρέμβασης της ΟΚΕ – Ενίσχυση εγχώριου παραγωγικού δυναμικού)

Το πρόγραμμα είχε εγκριθεί και σχεδιαστεί με βάση τα στοιχεία της περιόδου 2009, δηλαδή πριν την εκδήλωση της κρίσης και της μεγάλης ύφεσης που έπληξε την ελληνική οικονομία. Εκ των πραγμάτων, είναι αναγκαίος ένας άμεσος ανασχεδιασμός του νέου ΕΣΠΑ, η αναθεώρηση ως προς την κατανομή των κονδυλίων στις Περιφέρειες της Χώρας και τους άξονες προτεραιότητας, η επιτάχυνση της έναρξης υλοποίησής του, δεδομένης της σημασίας του στην επανεκκίνηση της οικονομίας συνολικά και εάν είναι εφικτό η αύξηση των συνολικών κονδυλίων προς την Ελλάδα, από την υφιστάμενη πρόβλεψη.

Ειδικότερα, ο ανασχεδιασμός του νέου ΕΣΠΑ πρέπει να λάβει σοβαρά υπόψη την αύξηση συμμετοχής/κατανομής σ' αυτό των δημόσιων έργων, αφενός γιατί κατ' αυτό τον τρόπο θα εξασφαλιστούν οι απαραίτητες υποδομές σε όλους τους τομείς, αφετέρου λόγω της πολλαπλασιαστικής απόδοσης των δαπανών για έργα στο σύνολο της οικονομίας και, βεβαίως, της άμεσης επίπτωσης στο οξύτατο, σήμερα, πρόβλημα της ανεργίας, κατά τα πρότυπα των μέτρων αντιμετώπισης της οικονομικής κρίσης που έλαβαν οι περισσότερες ανεπτυγμένες χώρες.

10. Ενεργειακή Αναβάθμιση δημοσίων κτιρίων

(Αφορά τον 12^ο βασικό άξονα παρέμβασης της ΟΚΕ – Βελτίωση Ενεργειακού Σχεδιασμού)

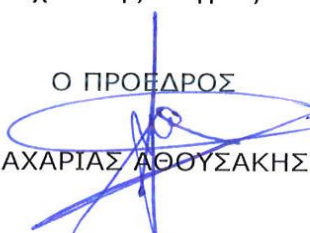
Η βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης και η εξοικονόμηση ενέργειας αποτελούν στόχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία έχει θέσει ως προτεραιότητα τη μείωση της κατανάλωσης ενέργειας κατά 20% έως το 2020 και κατά 27% έως το 2030. Μάλιστα, βάσει ευρωπαϊκών οδηγιών, από την 1η Ιανουαρίου του 2021, όλα τα νέα κτίρια πρέπει να είναι κτίρια σχεδόν μηδενικής κατανάλωσης ενέργειας (nearly Zero Energy Efficiency Buildings - nZEB), ενώ για τα νέα κτίρια που στεγάζουν υπηρεσίες του δημοσίου και του ευρύτερου δημοσίου τομέα, η συγκεκριμένη υποχρέωση τίθεται σε ισχύ από την 1η Ιανουαρίου του 2019.

Ήδη από το 2014 αποτελεί ευρωπαϊκή απαίτηση η ενεργειακή αναβάθμιση του 3% των δημοσίων κτιρίων σε ετήσια βάση, σύμφωνα με την οδηγία 2010/31/ΕΕ.

Δυστυχώς το Ελληνικό Δημόσιο μέχρι και πολύ πρόσφατα αδυνατούσε να ορίσει έστω και αυτό το 3% αποδεικνύοντας το ιδιαίτερα ανεπαρκές επίπεδο της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

Η πρόσφατη ανακοίνωση του Υπουργείου Περιβάλλοντος για σύσταση ανώνυμης εταιρείας του Δημοσίου, η οποία θα αναλάβει την οργάνωση και παρακολούθηση της διαδικασίας ενεργειακής αναβάθμισης των δημοσίων κτιρίων (σχολείων, νοσοκομείων κλπ.), που θα μπορέσει να αξιοποιήσει μία πρώτη σειρά ώριμων έργων με χρηματοδότηση ανοιχτού δανείου της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων ύψους 2 δισ. € συνιστά μία επί της αρχής θετικότατη παράμετρο που ευελπιστούμε να «τρέξει» ιδιαίτερα γρήγορα και κυρίως αποτελεσματικά.

Τονίζεται ωστόσο ότι θα πρέπει να εξειδικευτούν αναλυτικές οδηγίες και προδιαγραφές χρησιμοποιούμενων υλικών και τεχνικών ώστε οι παρεμβάσεις να μην εκφεύγουν των στόχων της οδηγίας.

Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ

ΖΑΧΑΡΙΑΣ ΑΘΟΥΣΑΚΗΣ



Ο ΓΕΝ. ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ

ΧΡΗΣΤΟΣ ΚΑΛΟΓΕΡΟΠΟΥΛΟΣ