

Αριθ. Πρωτ.: 37854

ΑΘΗΝΑ, 01 Μαρτίου 2022

ΕΠΕΙΓΟΝ

Π Ρ Ο Σ

Τον Πρόεδρο και τα Μέλη της Διαρκούς
Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου
(Με την παράκληση προώθησής της
στους Βουλευτές Μέλη της Επιτροπής)

ΘΕΜΑ: Θέσεις και απόψεις ΣΑΤΕ επί του νομοσχεδίου του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών με τίτλο: «Πρότυπες προτάσεις για έργα υποδομής και λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών»

Αξιότιμες Κυρίες και Κύριοι Βουλευτές

Α. Γενικές θέσεις

Ενώπιόν σας ο κ. Κ. Καραμανλής Υπουργός Υποδομών και Μεταφορών στις αρχές Μαρτίου 2021 είχε αναφέρει, υποστηρίζοντας το βασικότερο, μέχρι στιγμής, νομοσχέδιο της κυβέρνησης της Νέας Δημοκρατίας στον τομέα των Δημοσίων Έργων (Ν.4782/2021) τα εξής:

«Δημιουργούμε ένα σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο για τα έργα υποδομών με ξεκάθαρους στόχους: Ταχύτητα, Διαφάνεια, Αποτελεσματικότητα. Χωρίς συμβιβασμούς και εκπώσεις σε τίποτα από αυτά».

Φαίνεται, ωστόσο, ότι, παρά τις δημοσιοποιημένες προθέσεις του Υπουργείου, τα παραπάνω δεν επιτεύχθηκαν στους λίγους μήνες που ίσχυσε το εν λόγω νομοθέτημα (Ν.4782/2021) - αρκετές διατάξεις του οποίου εκκίνησαν την 1/9/2021 - αφού στην Βουλή εισέρχεται προς συζήτηση και ψήφιση νεότερο νομοσχέδιο σημαντικότερων παρεκκλίσεων και εξαιρέσεων από τις γενικές διατάξεις που ρυθμίζουν το πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων έργων στην Χώρα.

Επίσης, στην ίδια συνεδρίαση της Επιτροπής σας, ο Υπουργός είχε υποστηρίξει ότι *«τροποποιείται συντεταγμένα το νομοθετικό πλαίσιο, σύμφωνα με τις προεκλογικές δεσμεύσεις, με κανόνες απόλυτης διαφάνειας και σε άμεση επικοινωνία με όλους τους παραγωγικούς επιστημονικούς και άλλους φορείς του κλάδου. Μάλιστα το νομοσχέδιο - πριν βγει στη διαβούλευση - έτυχε επεξεργασίας από δύο νομοπαρασκευαστικές επιτροπές».*

Δυστυχώς, ο κ. Υπουργός δεν μπορεί να ισχυριστεί το ίδιο και για το εν θέματι νομοσχέδιο που συζητείται, αφού για το Β' μέρος του Νομοσχεδίου δεν έγινε ΚΑΜΙΑ διαβούλευση με τους παραγωγικούς κι επιστημονικούς φορείς του Κλάδου, δεν συγκροτήθηκε ΚΑΜΙΑ νομοπαρασκευαστική επιτροπή και εάν δεν είχαμε την ευκαιρία να ενημερωθούμε για την συγκεκριμένη πρόθεση νομοθέτησης του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών από την ιστοσελίδα της ΕΑΑΔΗΣΥ (η οποία στην ουσία αποδοκίμασε αρκετές από τις διατάξεις του) θα το βλέπαμε για πρώτη φορά δημοσιευμένο στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης!

Ως ο Σύνδεσμος που εκπροσωπεί την εργοληπτική εταιρική επιχειρηματικότητα για περισσότερο από μισό αιώνα οφείλουμε να σας επισημάνουμε ότι, κατά την άποψη του ΣΑΤΕ, είναι αδιανόητο :

- προβλέψεις σημαντικότητας εξαιρέσεων καθώς και σημαντικότητας παρεκκλίσεων από διατάξεις που ισχύουν για όλα τα δημόσια έργα να μην τυγχάνουν εξαντλητικής διαβούλευσης με τους φορείς!
- να έρχεται προς νομοθέτηση σειρά διατάξεων εξαίρεσης και παρεκκλίσεων και να μην προβλέπεται με τι θα υποκατασταθεί το πλαίσιο που καταργείται!

Υιοθετούμε πλήρως το παρακάτω εδάφιο από την υπ' αριθμ. Α2 /2022 Γνώμη της ΕΑΑΔΗΣΥ που αφορά στις προβλέψεις του άρθρου 18 του νομοσχεδίου:

«Από την επισκόπηση των ανωτέρω διατάξεων, δεν προκύπτει ο δικαιολογητικός λόγος όλων των προτεινόμενων παρεκκλίσεων, καθώς, εκτός μεμονωμένων εξαιρέσεων δεν προκύπτει ότι αυτές θα συμβάλλουν στην επιτάχυνση της διαδικασίας εκκίνησης και ολοκλήρωσης των σχετικών διαγωνιστικών διαδικασιών. Αντίθετα, θα πρέπει να επισημανθεί ότι με την προτεινόμενη διάταξη δημιουργείται κενό δικαίου, το οποίο καλείται να καλύψει η αναθέτουσα αρχή με την εκάστοτε διακήρυξη, γεγονός που δεν συμβάλλει στη διαφάνεια και την εμπέδωση ασφάλειας δικαίου, καθώς σε κάθε περίπτωση, ελλοχεύει ο κίνδυνος θέσπισης με την οικεία διακήρυξη κανόνων οι οποίοι ενδεχομένως δεν συνάδουν με το πνεύμα και τις απαιτήσεις της εθνικής και ενωσιακής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων, και οι οποίοι αναγκαστικά θα οδηγηθούν προς εξέταση και κρίση από τις αρμόδιες διοικητικές και δικαστικές αρχές, με αποτέλεσμα τελικά περαιτέρω καθυστερήσεις στην ολοκλήρωση των σχετικών διαδικασιών.

Κατά συνέπεια, η ολοκληρωτική απουσία κανόνων εκ των προτέρων γνωστών σε όλους τους ενδιαφερομένους, κυρίως ως προς τον τρόπο υποβολής προσφορών, τη διαδικασία αξιολόγησης και κατακύρωσης της σύμβασης, καθώς και ο αναπόφευκτα αποσπασματικός τρόπος διαχείρισής τους από κάθε αναθέτουσα αρχή που θα συνεπάγεται η εξεταστέα ρύθμιση, εφόσον υιοθετηθεί ως έχει, πιθανολογείται ότι θα δημιουργήσει ανασφάλεια δικαίου, αύξηση των διενέξεων και ότι θα δυσχεράνει τον προδικαστικό και δικαστικό έλεγχο αυτών. Καίτοι οι εξεταστέοι κανόνες δεν αποτελούν μεταφορά των οδηγιών, ωστόσο αποτελούν έκφραση της αρχής της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης που θα πρέπει να διέπουν όλες τις διαδικασίες σύναψης, και μάλιστα ανεξαρτήτως εκτιμώμενης αξίας σύμβασης.

Πέραν τούτου, διαφαίνεται ότι κάποιες από τις εξαιρέσεις, λ.χ. αυτές που αφορούν στην απευθείας ανάθεση (άρθρα 118 και 123), δεν συνάδουν με την αξία των συμβάσεων που εμπίπτουν στο Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Συμβάσεων Στρατηγικής Σημασίας, ενώ δεν φαίνεται να λαμβάνεται υπόψη ότι το ισχύον πλαίσιο ήδη περιλαμβάνει δυνατότητες ευελιξίας ως προς τις συμβάσεις ΣΔΙΤ ή παραχώρησης, ή ως προς τις συμβάσεις του Βιβλίου ΙΙ, καθώς και πρόσφατα υιοθετημένους κανόνες (βλ. ιδίως ν. 4782/2021) που αποσκοπούν στην περαιτέρω απλοποίηση και επιτάχυνση της διαδικασίας σύναψης.

Πολύ περισσότερο, στο μέτρο που οι συμβάσεις αυτές θα χρηματοδοτούνται και από ευρωπαϊκά και διαρθρωτικά ταμεία που επιβάλλουν αυστηρό σύστημα διαχείρισης και ελέγχου, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι η απουσία σαφούς νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου μπορεί να επιφέρει δημοσιονομικές διορθώσεις.

Καταληκτικά τονίζεται ότι η ρύθμιση αυτή θα πρέπει να επανεξετασθεί ως προς τη σκοπιμότητα και τις πιθανολογούμενες συνέπειες της εφαρμογής της, και να περιορισθεί σε

παρεκκλίσεις που τεκμηριωμένα θα συμβάλλουν στην αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα του Προγράμματος, σε συμμόρφωση με την εθνική νομοθεσία και τις γενικές αρχές που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις και τις συμβάσεις παραχώρησης. Περαιτέρω, κρίνεται επίσης σκόπιμη η υιοθέτηση ενός ελάχιστα εφαρμοστέου πλαισίου με το οποίο να καθορίζονται οι ακολουθητέες διαδικασίες, κατά τρόπο ενιαίο, συνεκτικό και εκ των προτέρων καθορισμένο, προκειμένου αυτές να καθίστανται εκ των προτέρων γνωστές στους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς και να μην καταλείπονται υπόνοιες περί αδιαφάνειας και διακριτικής μεταχείρισης ανά σύμβαση.

Σε κάθε περίπτωση, τονίζεται ότι η θέσπιση με διάταξη νόμου ορισμένων εξαιρέσεων από τις προβλέψεις του ν. 4412/2016, δεν απαλλάσσει τις αναθέτουσες αρχές από την υποχρέωση τήρησης των γενικών αρχών που εφαρμόζονται στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων, ήτοι της αμοιβαίας αναγνώρισης, της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος, της προστασίας των δικαιωμάτων των ιδιωτών, της ίσης μεταχείρισης και μη διάκρισης, της ελευθερίας του ανταγωνισμού και της προστασίας του περιβάλλοντος και της βιώσιμης και αειφόρου ανάπτυξης.»

Θέση του ΣΑΤΕ είναι το Υπουργείο και οι Υπηρεσίες του να επιταχύνουν την έκδοση των προβλεπόμενων ΚΥΑ, ΥΑ και ΠΔ που τέθηκαν με τον Ν.4782/2021 ώστε ο νόμος να καταστεί λειτουργικός και όχι να ανατραπεί όλο το πλαίσιο που διέπει το προδημοπρασιακό στάδιο.

Ειδικά για το Ενιαίο Σύστημα Τεχνικών Προδιαγραφών και Τιμολόγησης Τεχνικών Έργων και Μελετών είναι πιο επείγουσα από ποτέ η ανάγκη να λειτουργήσει και να παράγει αποτελέσματα. Δεν είναι δυνατό τα ζητήματα αναθεώρησης των τιμών των δημοσίων συμβάσεων να εναπόκεινται στην καλή πρόθεση του εκάστοτε Υπουργού και στην ικανότητα ή μη των Υπηρεσιών και των Συμβούλων του να μετρούν ορθά τις αυξήσεις των τιμών των υλικών.

B. Προτάσεις επί των άρθρων του εν θέματι νομοσχεδίου.

B. I. Αναφορικά με τις Πρότυπες Προτάσεις (Α – Μέρος) επισημαίνουμε και πάλι δύο σημεία που είχαμε τονίσει και κατά τη δημόσια διαβούλευση του νομοσχεδίου (και δεν ελήφθησαν υπόψη) και τα οποία, κατά την άποψή μας, θα συμβάλλουν στην μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και αναπτυξιακή προοπτική του νομοσχεδίου:

i) Το ποσό του προϋπολογισμού της Πρότυπης Πρότασης ύψους τουλάχιστον 200.000.000 ευρώ, που ορίζεται στο άρθρο 3 παρ.1(γ) ως προϋπόθεση για την αποδοχή της, είναι αδικαιολόγητα υψηλό και θα οδηγήσει σε απορριψείς κρίσιμων προτάσεων, ιδιαίτερου ενδιαφέροντος, πλην όμως μικρού προϋπολογισμού.

Η παρατήρηση αυτή έχει τεθεί και από το ΕΣΒΥΚ, του οποίου ο ΣΑΤΕ είναι ιδρυτικό μέλος, αλλά και από σειρά φορέων της αγοράς και όλοι συνομολογούμε ότι πρέπει να επιτραπεί η δυνατότητα υποβολής Πρότυπης Πρότασης και μικρού ύψους προϋπολογισμού, π.χ. με ελάχιστο όριο πρότασης το εκάστοτε ισχύον κατώτατο όριο που ορίζεται για την εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας.

ii) Για την καλύτερη αξιολόγηση των προτύπων προτάσεων μικρότερου προϋπολογισμού και με δεδομένο ότι έχει προβλεφθεί μία κεντρική Επιτροπή Αξιολόγησης Πρότυπων Προτάσεων θεωρούμε ότι θα πρέπει με, παρόμοια δομή και διαδικασία, να προβλεφθεί η συγκρότηση Περιφερειακών Επιτροπών Αξιολόγησης Πρότυπων Προτάσεων στις έδρες των

13 Περιφερειών της Χώρας, οι οποίες και θα εισηγούνται σε Περιφερειακού χαρακτήρα Επιτροπές, την έγκριση ή απόρριψη των προτάσεων.

Ευνόητο είναι ότι με την παραπάνω πρότασή μας δεν εννοούμε όλα τα έργα προϋπολογισμού κάτω των 200 εκ ευρώ να εξετάζονται σε Περιφερειακό επίπεδο. Θεωρούμε όμως σκόπιμο να υπάρξει ένα εύρος προϋπολογισμού προτάσεων καινοτομίας που θα εξετάζεται σε επίπεδο Περιφερειών ώστε να μην απορρίπτονται χρήσιμες προτάσεις που μπορούν να κινητοποιήσουν ιδιωτικά κεφάλαια με παραγωγικό τρόπο, χωρίς μεγάλο ρίσκο.

Β. ΙΙ. Αναφορικά με το Μέρος Β' - Κεφάλαιο Δεύτερο ζητούμε την απόσυρση όλων των άρθρων προκειμένου να πραγματοποιηθεί διαβούλευση επί των προβλέψεών τους με δεδομένο ότι α) δεν έχει προηγηθεί το στάδιο της δημόσιας διαβούλευσης ούτε με τους εμπλεκόμενους Φορείς ούτε με τους Πολίτες της Χώρας, διαδικασία που επιβάλλεται από τους κανόνες καλής νομοθέτησης και β) αφορά σε ένα σημαντικότερο τμήμα των δημοσίων συμβάσεων έργων για τις οποίες, στο άρθρο 18, προβλέπεται η εξαίρεσή τους από μία σειρά κομβικών διατάξεων του Ν.4412/2026 καθώς και μία σειρά παρεκκλίσεων.

Ειδικά για το άρθρο 24 - «Συντελεστές αναθεώρησης έργων», θεωρούμε ότι οι προβλέψεις του θα πρέπει να αφορούν σε όλες τις συμβάσεις, ανεξαρτήτως χρόνου συμβασιοποίησής τους, εφόσον η άνοδος των τιμών των υλικών επιβαρύνει οριζόντια όλους τους αναδόχους έργων, ενώ για να μην υπάρχει σύγχυση αναφορικά με τους υφιστάμενους συντελεστές αναθεώρησης προτείνουμε αντί της έκφρασης «συντελεστές αναθεώρησης τιμών υλικών» να υιοθετηθεί η έννοια «διαφορά τιμών υλικών», η οποία να αφορά στην διαφορά μεταξύ των τιμών των υλικών του τριμήνου δημοπράτησης και των τιμών των υλικών του τριμήνου εκτέλεσης του έργου και ενσωμάτωσής τους σε αυτό.

Παραμένουμε στην διάθεση των κ.κ. Βουλευτών για κάθε απαιτούμενη ενημέρωση.

Για το Διοικητικό Συμβούλιο του ΣΑΤΕ

Με τιμή,

Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ

Ο ΓΕΝ. ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ

ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΒΛΑΧΟΣ

ΕΜΜΑΝΟΥΗΛ ΒΡΑΪΛΑΣ