

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1

ΣΧΟΛΙΑΣΜΟΣ ΤΩΝ ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΩΝ ΒΑΣΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

Παρατίθενται τα σχόλια και απόψεις του ΕΣΒΥΚ επί των βασικών μεταρρυθμίσεων που εισάγονται με το σχέδιο νόμου, όπως αυτές παρουσιάστηκαν σε σχετική ανακοίνωση που δημοσιεύτηκε στα ΜΜΕ:

1. Ενίσχυση του συστήματος μελέτη – κατασκευή, ώστε να μπορεί να εκκινεί η διαδικασία δημοπράτησης των έργων αμεσότερα απ’ ό,τι ισχύει σήμερα, παράλληλα με την περιβαλλοντική αδειοδότηση του έργου:

Κατανοώντας πλήρως τη γενικότερη στόχευσή της Κυβέρνησης για την επίσπευση των διαδικασιών ωρίμανσης, ανάθεσης και υλοποίησης των έργων, θα συμφωνούσαμε ότι η συχνότερη εφαρμογή του συστήματος μελέτη-κατασκευή μπορεί να εισφέρει προς την κατεύθυνση αυτή, υπό τις παρακάτω προϋποθέσεις και πρόνοιες:

- ▶ Δεν είναι δυνατόν να υποβληθεί τεχνική μελέτη προσφοράς (και δη οριστική μελέτη), χωρίς εγκεκριμένους περιβαλλοντικούς όρους, οι οποίοι, μάλιστα, πρέπει να συνάδουν με τον κανονισμό μελετών έργου. Κατά συνέπεια, στην περίπτωση που μια αναθέτουσα αρχή επιθυμεί τη δημοπράτηση με το σύστημα μελέτη-κατασκευή χωρίς ΑΕΠΟ θα πρέπει να ακολουθήσει τη διαδικασία με προεπιλογή και οι προεπιλεγέντες να υποβάλουν τεχνική και οικονομική προσφορά (2^ο στάδιο διαγωνισμού) μόλις εκδοθεί η ΑΕΠΟ. Επισημαίνεται ότι μόνον με τον τρόπο αυτόν μπορεί να έχει ισχύ η παρ. 5 του παρόντος άρθρου περί μη ευθύνης του Δημοσίου προς αποζημίωση των συμμετεχόντων.
- ▶ Είναι απαραίτητο να κατοχυρωθεί στο συγκεκριμένο σύστημα δημοπράτησης ο σημαντικός ρόλος του μελετητή (η μετατόπιση της ευθύνης των μελετών στον Ανάδοχο πρέπει να περιορίζεται στη συμβατική σχέση αυτών και όχι στον σχεδιασμό των έργων).
- ▶ Απαιτείται συμπλήρωση της εξουσιοδοτικής Απόφασης, ώστε να καθορίζονται ανά κατηγορία έργου τι είδους μελέτες και σε τι στάδια προαπαιτούνται για τη διενέργεια διαγωνισμού με το σύστημα μελέτη-κατασκευή.
- ▶ Για την ωρίμανση νέων έργων με το σύστημα αυτό πρέπει να εφαρμόζεται το άρθρο 51 του νόμου (συμβάσεις μελετών για τον προσδιορισμό τεχνικής λύσης).
- ▶ Οι όποιες ρυθμίσεις θα πρέπει να εφαρμόζονται υποχρεωτικώς και στις συμβάσεις Αναθετόντων Φορέων του Βιβλίου ΙΙ, όπου το σύστημα μελέτη-κατασκευή έχει ευρεία εφαρμογή (βλ. π.χ. έργα επεξεργασίας νερού και λυμάτων).

2. Η δημοπράτηση έργων ειδικής σημασίας για την οικονομία της χώρας, έργων δηλαδή που είναι ενταγμένα στο άρθρο 7Α του Κώδικα Αναγκαστικών Απαλλοτριώσεων Ακινήτων, θα μπορεί να ξεκινήσει γρηγορότερα απ’ ό, τι ίσχυε έως και σήμερα:

Πολύ θετική ρύθμιση, η δυνατότητα εφαρμογής της οποίας προτείνεται να εξεταστεί και για έργα μικρότερου προϋπολογισμού που έχουν ωστόσο αυξημένη σημασία σε περιφερειακό επίπεδο.

3. Αντιμετώπιση των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών στα έργα, που είχαν σαν αποτέλεσμα τη δυσκολία ολοκλήρωσής τους. Το γεγονός αυτό μάλιστα είχε επισημανθεί και από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή:

Το θέμα του χαρακτηρισμού των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών (ΑΧΠ) έχει απασχολήσει επισταμένως τόσο το Υπουργείο Υποδομών & Μεταφορών (βλ. ομάδα εργασίας για την έκδοση εγκυκλίου, ανάθεση σχετικής μελέτης κ.λπ.), όσο και τους φορείς του κλάδου (βλ., μεταξύ πολλών

άλλων, κοινή ανακοίνωση ΤΕΕ, ΣΤΕΑΤ, ΠΕΔΜΕΔΕ, ΣΕΓΜ, ΣΑΤΕ κ.ά. φορέων). Το γενικό κοινό συμπέρασμα είναι ότι η αιτιολόγηση έχει νόημα μόνον εάν εξαρτηθεί από την εκτιμώμενη αξία της σύμβασης (ήτοι από ένα ποσοστό και κάτω αυτής), καθόσον αφενός μεν η εκτίμηση του προϋπολογισμού γίνεται με κανονιστικές διατάξεις που θεσπίζει το ίδιο το κράτος (οι οποίες, μάλιστα, θα εξορθολογισθούν με τη λειτουργία του Εθνικού Συστήματος Τεχνικών Προδιαγραφών και Τιμολόγησης), αφετέρου δε η αιτιολόγηση όταν όλες οι προσφορές είναι πολύ χαμηλές ουδέν νόημα και ουσία έχει, πολλώ δε, ουδόλως εισφέρει στην αναχαίτιση του φαινομένου.

Η πρόβλεψη αυτή, ειδικά για την παροχή υπηρεσιών, μεταξύ των οποίων οι μελέτες και οι τεχνικές υπηρεσίες, δεν μπορεί να εφαρμοστεί με αντικειμενικό συγκριτικό τρόπο, καθόσον για το βασικό κόστος απασχόλησης του επιστημονικού δυναμικού δεν υπάρχουν θεσμοθετημένα κατώτατα όρια αμοιβής.

Στο πλαίσιο αυτό, η προτεινόμενη ειδική ρύθμιση για τα έργα και τις μελέτες, παρά την ορθή στόχευσή της, εκτιμάται ότι δεν θα αμβλύνει το φαινόμενο των μεγάλων εκπτώσεων, αλλά αντιθέτως θα αυξήσει το διοικητικό και το γραφειοκρατικό κόστος και θα επιφέρει έτι περαιτέρω καθυστερήσεις και διαδικασίες προσφυγών κ.λπ. μέχρι την ανάθεση.

Το ΕΣΒΥΚ έχει προτείνει ουσιαστικές λύσεις, άμεσης απόδοσης, για την αντιμετώπιση του φαινομένου, μεταξύ των οποίων είναι:

- ✓ Η παραγωγική λειτουργία του Εθνικού Συστήματος Τεχνικών Προδιαγραφών και Τιμολόγησης Έργων και Μελετών.
- ✓ Η ανάθεση των συμβάσεων με πολλαπλά απολύτως μετρήσιμα αντικειμενικά κριτήρια και όχι μόνον με το κριτήριο της τιμής.
- ✓ Για τις μικρές συμβάσεις (κάτω των ορίων της Οδηγίας), εφόσον η τιμή είναι το αποκλειστικό κριτήριο, θέσπιση μηχανισμού αυτόματου αποκλεισμού των ΑΧΠ με χρήση αντικειμενικής στατιστικής μεθόδου.
- ✓ Οι οικονομικές προσφορές να συνοδεύονται (στη φάση υποβολής τους και όχι μετά την αποσφράγιση) από τεκμηρίωση (π.χ. επί τυποποιημένων υποδειγμάτων).
- ✓ Η συμπλήρωση και η ταχεία έκδοση της προβλεπόμενης Υ.Α. του άρθρου 88 του νόμου, ώστε να οριστούν η μέθοδος και τα κριτήρια χαρακτηρισμού των ΑΧΠ, ο τρόπος σύνδεσης των κριτηρίων αξιολόγησης των ΑΧΠ με το Εθνικό Σύστημα Τεχνικών Προδιαγραφών και Τιμολόγησης Έργων και Μελετών, καθώς και υποδείγματα τεκμηρίωσης των οικονομικών προσφορών.

4. Θεσμοθετείται η ιδιωτική επίβλεψη έργων και μελετών, δηλαδή η δυνατότητα να μπορεί να ασκηθεί επίβλεψη εκτός από την Υπηρεσία και από πιστοποιημένο ιδιωτικό φορέα (φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή ένωση προσώπων), ο οποίος θα διαθέτει τις αναγκαίες εξειδικευμένες γνώσεις:

Η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης μέσω της ορθολογικής αξιοποίησης του ιδιωτικού τομέα συνιστά σημαντική και ουσιαστική μεταρρύθμιση, η οποία όμως θέλει ιδιαίτερη προσοχή στον τρόπο εφαρμογής της, ώστε να έχει τα επιθυμητά αποτελέσματα. Οι προτεινόμενες ρυθμίσεις του σ/ν παρουσιάζουν προβλήματα και απαιτούν επαναπροσέγγιση.

Στο πλαίσιο αυτό, σύμφωνα και με τη διεθνή πρακτική, προτείνονται τροποποιήσεις στο σ/ν που βασίζονται στα εξής:

- ✓ Η επίβλεψη από ιδιωτικό οικονομικό φορέα πρέπει να είναι στην ευχέρεια της αναθέτουσας αρχής, χωρίς περιορισμούς (βλ. πρόταση για κατάργηση άρθρου 52).
- ✓ Ο ιδιωτικός φορέας επίβλεψης είναι θεματοφύλακας των συμφερόντων του κυρίου του έργου, ήτοι του δημοσίου συμφέροντος, και δεν μπορεί να επιλέγεται από τον ανάδοχο του έργου ή της μελέτης και, μάλιστα, με διαδικασία απευθείας ανάθεσης.
- ✓ Η σύμβαση επίβλεψης συνιστά δημόσια σύμβαση και συνάπτεται μεταξύ του ιδιωτικού φορέα επίβλεψης και της αναθέτουσας αρχής και όχι με τον ανάδοχο του έργου ή της μελέτης.
- ✓ Ο ιδιωτικός φορέας επίβλεψης θα πρέπει να είναι εγγεγραμμένος στα αντίστοιχα Μητρώο Επιχειρήσεων της παραγράφου 11.α του άρθρου 118 του ν. 4472/2017 (βλ. και Π.Δ. 71/2019) και ουδέν άλλο μητρώο απαιτείται να θεσμοθετηθεί.
- ✓ Η ανάθεση της σύμβασης επίβλεψης θα πρέπει να γίνεται με διαγωνιστική διαδικασία κατόπιν προεπιλογής, με κριτήρια επιλογής και απαιτήσεις που να διασφαλίζουν την καταλληλότητα του φορέα για την άρτια και ποιοτική επίβλεψη του εκάστοτε έργου ή μελέτης και όχι με βάση επετηρίδα ή με κλήρωση.
- ✓ Δεν υπάρχει κανένας ουσιαστικός λόγος για τη δημιουργία μητρώων ελεγκτών και επιβλεπόντων προς εξυπηρέτηση των Ο.Τ.Α., ιδίως μετά τη θέσπιση της δυνατότητας απευθείας ανάθεσης έως 30.000 ευρώ. Η δε προβλεπόμενη διαδικασία της κλήρωσης είναι παντελώς εσφαλμένη, καθόσον υπολαμβάνει ότι όλα τα έργα και οι μελέτες μικρού προϋπολογισμού είναι απλά έργα ή απλές μελέτες, χωρίς ιδιαίτερες τεχνικές απαιτήσεις, και μπορεί να τα/τις επιβλέψει ο οποιοσδήποτε.
- ✓ Τέλος, οι προτεινόμενες ρυθμίσεις δεν συνάδουν με την κυβερνητική πολιτική για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας, της παραγωγικότητας και της εξωστρέφειας των μικρομεσαίων επιχειρήσεων.

5. Το σύστημα παρακολούθησης των έργων μετατρέπεται σε δηλωτικό, από ελεγκτικό όπως ισχύει σήμερα. Σκοπός είναι να διευκολύνονται οι επιμετρήσεις και οι λογαριασμοί του έργου:

Προφανώς, η ανάγκη νέου συστήματος ελέγχου των επιμετρήσεων αποτελεί απόρροια της αντικειμενικής αδυναμίας των αρμοδίων υπηρεσιών για την άσκηση συνεχούς και αποτελεσματικής επίβλεψης των έργων (έλλειψη ανθρώπινου δυναμικού, υλικοτεχνικής υποδομής, πόρων μετακίνησης, διαμονής κ.λπ.). Η αδιαμφισβήτητη αυτή αδυναμία μπορεί να καλυφθεί με τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα (βλ. άνωθεν παρατηρήσεις για την ιδιωτική επίβλεψη). Οι προτεινόμενες ρυθμίσεις για την αλλαγή του συστήματος επιμετρήσεων, πιστοποιήσεων κ.λπ. παρουσιάζουν πληθώρα προβληματικών σημείων, όπως:

- ✓ Οι επιμετρήσεις υποβάλλονται συνοδευόμενες από δήλωση του αναδόχου περί της αληθείας τους, ωστόσο προβλέπεται υποχρεωτικός δειγματοληπτικός έλεγχος στο 10% των επιμετρήσεων και μόνο προαιρετικός στο υπόλοιπο. Πώς διασφαλίζεται η διαφάνεια κατά την επιλογή; Πώς αποτρέπεται η συναλλαγή;
- ✓ Γίνεται διαχωρισμός σε «ανακριβείς» και «εκ προθέσεως αναληθείς» επιμετρήσεις. Ανακριβείς επιμετρήσεις: Αυτές που φέρουν σφάλματα χωρίς πρόθεση του αναδόχου. Εκ προθέσεως αναληθείς επιμετρήσεις: Αυτές που φέρουν σφάλματα εκ προθέσεως του αναδόχου, για τις οποίες προβλέπονται ποινικές ρήτρες έως και έκπτωση. Με ποιόν αντικειμενικό τρόπο θα ταξινομούνται οι μη ορθές επιμετρήσεις στις δύο κατηγορίες; Πώς διασφαλίζεται η διαφάνεια κατά την ταξινόμηση; Πώς αποτρέπεται η συναλλαγή;

Αναγνωρίζοντας την αναγκαιότητα εκσυγχρονισμού και απλοποίησης του θεσμικού πλαισίου εκτέλεσης των συμβάσεων έργων και μελετών, προτείνεται η προσωρινή απόσυρση των σχετικών άρθρων και η άμεση δρομολόγηση της ορθολογικής αναθεώρησης των διατάξεων περί εκτέλεσης, προς την κατεύθυνση της απονομοθέτησης (deregulation), με προσαρμογή σε καλές διεθνείς πρακτικές και ιεράρχηση των ρυθμίσεων με χρήση προτύπων τευχών, κανονισμών, οδηγιών κ.λπ. Το ΕΣΒΥΚ διατίθεται να συμβάλει προς αυτήν την κατεύθυνση, ώστε σε σύντομο σχετικά διάστημα να συνταχθεί ένα σύγχρονο πλέγμα μεταρρυθμιστικών διατάξεων.

6. Θεσμοθετείται για έργα προϋπολογισμού άνω των δέκα εκ (10.000.000) ευρώ, η δυνατότητα διαιτητικής επίλυσης κάθε διαφοράς που προκύπτει σχετικά με την εφαρμογή, την ερμηνεία ή το κύρος της Σύμβασης:

Η στόχευση της ρύθμισης αυτής είναι ιδιαιτέρως θετική, αλλά προτείνεται η χρήση της σε όλα τα έργα ασχέτως προϋπολογισμού ενώ πρέπει να διευρυνθεί η εφαρμογή της και στις συμβάσεις μελετών και συναφών υπηρεσιών, χωρίς περιορισμούς.

Σε κάθε περίπτωση, όμως, πριν τη φάση της διαιτησίας πρέπει να εισαχθούν και άλλες σύγχρονες και λιγότερο δαπανηρές εξωδικαστικές μέθοδοι επίλυσης διαφορών σύμφωνα με την διεθνή πρακτική, όπως οι διαδικασίες επίλυσης της διαφοράς μέσω φιλικού διακανονισμού και γνωμοδότησης από Συμβούλιο Επίλυσης Διαφορών που προτείνονται από το ΕΣΒΥΚ (με επεξεργασμένες προσθήκες στο σχετικό άρθρο του σχεδίου νόμου). Οι διαδικασίες αυτές (μικρού κόστους και διάρκειας) έχουν ήδη εφαρμοστεί με επιτυχία στη Χώρα μας (ΔΕΗ, Εγνατία Οδός ΑΕ, Έργα Παραχώρησης).

7. Προωθείται ο εκσυγχρονισμός και η ψηφιοποίηση διαδικασιών. Ειδικότερα, καθιερώνεται η υποχρεωτική τήρηση από τον ανάδοχο ηλεκτρονικού ημερολογίου του έργου, σε ελεύθερο λογισμικό ευρείας χρήσης:

Θετική ρύθμιση προς την κατεύθυνση του εκσυγχρονισμού και της ψηφιοποίησης των διαδικασιών, η οποία πρέπει να επεκταθεί σε όλο το φάσμα του συστήματος παραγωγής δημοσίων έργων στη χώρα μας (πρέπει να τυποποιηθούν τα ημερολόγια των διαφόρων τύπων έργων).

Το ΕΣΒΥΚ έχει καταθέσει προτάσεις και δηλώνει τη διαθεσιμότητά του προς συνεργασία για τη χάραξη πολιτικής και την κατάστρωση μέτρων και δράσεων (π.χ. BIM / Building Information Modeling) για την προσαρμογή της βιομηχανίας υποδομών και κατασκευών στις σύγχρονες τεχνολογικές εξελίξεις και απαιτήσεις (Construction Industry 4.0).

8. Καταπολεμούνται οι καθυστερήσεις στις παραδόσεις των έργων αφού στις διακηρύξεις για έργα άνω του ορίου της Οδηγίας γίνεται υποχρεωτική πρόβλεψη κινήτρου – πριμ πρόσθετης αμοιβής ίσης έως 5% της συμβατικής δαπάνης για παράδοση έργων νωρίτερα από τη συμβατική προθεσμία.

Θετική ρύθμιση, η οποία πρέπει να επεκταθεί και στις μελέτες, δίνοντας ισχυρό κίνητρο στους μελετητές για επιτάχυνση της εκπόνησης των μελετών και για την υποβοήθηση της αναθέτουσας αρχής στην ταχεία προώθηση των διαδικασιών ελέγχου και αδειοδοτήσεων.

Η πρόβλεψη για αυτοδίκαια λύση των συμβάσεων μελετών όταν για τις καθυστερήσεις δεν ευθύνεται ο ανάδοχος είναι προδήλως εσφαλμένη και χρήζει επαναπροσέγγισης.

9. Προχωρά η ίδρυση Ενιαίου Συστήματος Τεχνικών Προδιαγραφών και Τιμολόγησης Τεχνικών Έργων και Μελετών:

Πρόκειται για τη σημαντικότερη μεταρρύθμιση που εισάγει το σ/ν, την οποία διαχρονικώς ζητούν οι φορείς-μέλη του ΕΣΒΥΚ.

Μετά την ισχυρή κυβερνητική βούληση που εκφράζεται για την ταχεία προώθηση της διαδικασίας ολοκλήρωσης και εφαρμογής του ΕΣΤΙΜ-ΤΕΜ, το ΕΣΒΥΚ διατίθεται να συμβάλει στην ταχύτερη δυνατή υλοποίηση και έναρξη της παραγωγικής λειτουργίας του, η οποία θα συνεισφέρει σημαντικά στην άρση των διαχρονικών παθογενειών, στον εξορθολογισμό και στον εκσυγχρονισμό του συστήματος παραγωγής δημοσίων έργων στη χώρα μας.

10. Παραλαβή του έργου σε ένα μόνο στάδιο.

Όπως προαναφέρθηκε, οι διατάξεις περί εκτέλεσης απαιτούν προσεκτικότερη προσέγγιση, βασιζόμενη σε επιτυχώς εφαρμοσμένες διεθνείς πρακτικές. Η συγκεκριμένη απλουστευτική ρύθμιση καταργεί τους ελέγχους και τις ισορροπίες (checks and balances) που πρέπει να διέπουν την υλοποίηση των δημοσίων έργων (οι οποίες υπάρχουν και στη νομοθεσία δημοσίων έργων της χώρας μας από το 1932). Με τη ρύθμιση του σχεδίου νόμου δεν διασφαλίζεται η διαφάνεια της διαδικασίας και δεν αποτρέπεται η συναλλαγή. Σύμφωνα και με τη διεθνή εμπειρία, τα έργα παραλαμβάνονται σε δύο διακριτά στάδια της περιόδου υλοποίησής τους:

- α) Στην ποιοτική και ποσοτική περαίωσή τους, σύμφωνα με τα συμβατικά τεύχη, την υποβολή της τελικής επιμέτρησης και την έκδοση της Βεβαίωσης Περαίωσης Έργου, καθώς και
- β) στη λήξη της περιόδου εγγύησης του έργου, οπότε συντάσσεται το πρωτόκολλο οριστικής παραλαβής.