

Αριθ. Πρωτ.: 29391/ΣΜ/σμ

ΑΘΗΝΑ, 13 Οκτωβρίου 2015

Ε Π Ε Ι Γ Ο Ν

ΠΡΟΣ

Τον Υπουργό Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων

κ. Χρήστο Σπίρτζη

ΘΕΜΑ: Θέσεις του ΣΑΤΕ για το σύστημα δημοπράτησης "μελέτη - κατασκευή"

Αξιότιμε κύριε Υπουργέ,

κατόπιν των προθέσεων σας για την γενίκευση δημοπράτησης έργων με το σύστημα της μελετοκατασκευής, όπως αυτές εκφράσθηκαν στην από 27-8-2015 συνέντευξη τύπου και στο παρουσιαζόμενο σε αυτήν Σχέδιο Νόμου προς Διαβούλευση με τίτλο: «*Δομές στρατηγικού σχεδιασμού στα τεχνικά έργα, διαδικασίες διαφάνειας και κεντρικού ελέγχου στο σύστημα παραγωγής δημοσίων και ιδιωτικών έργων*», οφείλουμε να σας γνωρίσουμε τις θέσεις του Συνδέσμου μας αλλά και κρίσιμα σημεία προβληματισμού που γεννά η πρόθεσή σας.

I - Σύντομο ιστορικό

Στις 15-2-2011 δημοσιεύεται απόφαση του τότε Υπουργού ΥΠΟΜΕΔΙ για την σύσταση ΟΕ με έργο την διατύπωση προτάσεων προς τον Υπουργό ΥΠΟΜΕΔΙ για την θέσπιση κανόνων και ορίων στην εφαρμογή του τρόπου δημοπράτησης έργων με το σύστημα προσφοράς που περιλαμβάνει μελέτη και κατασκευή.

Η εν λόγω ΟΕ με την συμμετοχή Υπηρεσιακών εκπροσώπων, εκπροσώπων εργοληπτικών οργανώσεων, εκπροσώπων μελετητικών οργανώσεων, εκπροσώπου του ΤΕΕ, εκπροσώπου του γραφείου νομικού συμβούλου καθώς και εκπροσώπων και όλων των άλλων φορέων που εμπλέκονται στο σύστημα παραγωγής δημοσίων έργων κατέληξε τον Ιούνιο του 2011 σε πόρισμα επτά σημείων που αποβλέπουν στον σημαντικότερο περιορισμό του συστήματος της μελετοκατασκευής και στην, υπό αυστηρούς όρους, εφαρμογή του.

Στους μήνες που ακολούθησαν το πόρισμα ο ΣΑΤΕ, ορμώμενος και από την απόφαση της Γενικής Συνέλευσής του της 21-10-2011, περί πλήρους κατάργησης του συστήματος μελέτη / κατασκευή, πρωτοστάτησε σε ενέργειες και δράσεις για την πλήρη κατάργηση του μεικτού συστήματος δημοπράτησης (τμήμα του μόνο Μ/Κ) και την κατάργηση του συστήματος μελετοκατασκευής.

Ο μεν πρώτος στόχος περί πλήρους κατάργησης του μεικτού συστήματος επετεύχθη, σχεδόν αποκλειστικά με ενέργειες του ΣΑΤΕ, ενώ σχετικά με το σύστημα της μελετοκατασκευής έγινε αποδεκτό εν μέρει το πόρισμα της ως άνω ΟΕ και τον Σεπτέμβριο του 2013 καθορίστηκαν περιοριστικά τα είδη των τεχνικών έργων που θα μπορούν να δημοπρατούνται με το σύστημα μελέτη - κατασκευή (ΦΕΚ Β - 2261/11.09.2013 - ΥΑ Δ17γ/256/7/ΦΝ433.5).

Γνωρίζετε πολύ καλά ότι ορισμένες προσπάθειες αναβίωσης αμαρτιών περί των μελετοκατασκευών που επιχειρήθηκαν στο διάστημα που ακολούθησε την ως άνω Υ.Α. μόνο ο ΣΑΤΕ στηλίτευσε και προσπάθησε, επιτυχώς μέχρις ενός βαθμού, να ματαιωθούν.

II - Προτεινόμενη από εσάς ρύθμιση

Στο άρθρο 18 του Σχεδίου Νόμου με τίτλο: *“Δομές στρατηγικού σχεδιασμού στα τεχνικά έργα, διαδικασίες διαφάνειας και κεντρικού ελέγχου στο σύστημα παραγωγής δημοσίων και ιδιωτικών έργων”* που παρουσιάσατε στα ΜΜΕ στις 27.08.2015 αναφέρεται μεταξύ άλλων ότι:

«1. Το σύστημα προσφοράς μελέτης και κατασκευής εφαρμόζεται σε όλα τα είδη τεχνικών έργων.»

«5. Η ανάδειξη αναδόχου πραγματοποιείται με διαγωνιστική διαδικασία που ολοκληρώνεται σε τρεις φάσεις. Η πρώτη φάση περιλαμβάνει το άνοιγμα και τον έλεγχο του Φακέλου Δικαιολογητικών Συμμετοχής. Η δεύτερη φάση αφορά στην αξιολόγηση των τεχνικών προσφορών και περιλαμβάνει δύο διακριτά στάδια. Το πρώτο στάδιο αφορά στον έλεγχο των απαιτήσεων της διακήρυξης και των λοιπών τευχών δημοπράτησης.

Το δεύτερο στάδιο αφορά στην αξιολόγηση και βαθμολόγηση των τεχνικών προσφορών, των διαγωνιζομένων των οποίων οι προσφορές κρίθηκαν παραδεκτές κατά το προηγούμενο στάδιο. Η τρίτη φάση του διαγωνισμού αφορά στο άνοιγμα των οικονομικών προσφορών.

6. Η συνολική βαθμολόγηση της προσφοράς του συμμετέχοντα γίνεται κατά ποσοστό 90% της οικονομικής προσφοράς του και κατά ποσοστό 10% της τεχνικής προσφοράς του. Με Απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού που έχει τις αρμοδιότητες της Γενικής Γραμματείας Υποδομών εγκρίνεται πρότυπο Τεύχος Διακήρυξης, το οποίο εφαρμόζεται υποχρεωτικά σε όλες τις διαγωνιστικές διαδικασίες του συστήματος προσφοράς μελέτη – κατασκευή και στο οποίο καθορίζονται οι λεπτομέρειες της ως άνω διαγωνιστικής διαδικασίας, τα κριτήρια αξιολόγησης και βαθμολόγησης της τεχνικής προσφοράς, και λοιπά συναφή θέματα που διέπουν τη συγκεκριμένη διαγωνιστική διαδικασία».

III - Επιπτώσεις

Με τις παραπάνω προβλέψεις άρετε όλη την προσπάθεια που ο Σύνδεσμός μας αλλά και ορισμένοι άλλοι μετέχοντες στο σύστημα παραγωγής δημοσίων έργων, έχουμε καταβάλει για να επιτευχθούν, έστω και ισχνά, βήματα άρσης και περιορισμού των αδιαφανών συνθηκών που σχετίζονται με την μελετοκατασκευή στην Ελλάδα.

Η γενικευμένη δημοπράτηση με το σύστημα μελέτη κατασκευή ΔΕΝ θα έχει τα οφέλη που εκτιμάτε ότι θα έχει, σε όρους ταχύτερης υλοποίησης των έργων, αφού όλα τα δεδομένα που τηρούνται, δείχνουν ότι για να τελεσφορήσει το αποτέλεσμα ενός έργου που δημοπρατείται μέσω μελετοκατασκευής απαιτείται τουλάχιστον διετής ορίζοντας, χρονικό διάστημα που συνήθως είναι υπεραρκετό για την εκπόνηση των μελετών δημοπράτησης ενός τυπικού έργου.

Παράλληλα, τα επιτευχθέντα ποσοστά εκπτώσεων επί του προϋπολογισμού δεν μπορούν καν να μπουν στην βάσανο της σύγκρισης με αυτά που επιτυγχάνονται στους “κλασσικούς” δημόσιους διαγωνισμούς έργων, χωρίς αυτές οι διαφορές να μπορούν να αποδοθούν στο κόστος της μελέτης.

IV - Πρόταση ΣΑΤΕ

Ο Σύνδεσμός μας ακολουθώντας την απόφαση της Γενικής Συνέλευσης των Μελών του ζητά την πλήρη κατάργηση του συστήματος μελέτη - κατασκευή.

Δεδομένου, ωστόσο, ότι, σύμφωνα με τα ανωτέρω, η πρόθεσή σας ούτε κατά διάνοια πλησιάζει στην θέση της απόφασης της Γ.Σ. των Μελών μας, οφείλουμε να σας επισημάνουμε τις ικανές και αναγκαίες συνθήκες προκειμένου το σύστημα της μελετοκατασκευής να μπορεί να εφαρμοστεί με τις μικρότερες πιθανές ρωγμές αδιαφάνειας.

Κρίσιμο σημείο, κατά την άποψή μας, είναι ότι δεν θα πρέπει να ανατραπούν τα σημερινά δεδομένα περί των ειδών εργασιών, στα οποία επιτρέπεται η εφαρμογή του συστήματος μελέτη - κατασκευή, όπως περιοριστικά περιγράφονται στην ΥΑ Δ17γ/256/7/ΦΝ433.5 (ΦΕΚ Β - 2261/11.09.2013) στις παρακάτω περιπτώσεις :

- Επεξεργασία Υγρών Αποβλήτων και Ολοκληρωμένες Εγκαταστάσεις Επεξεργασίας Ιλύος (ΟΕΕΙ).
- Επεξεργασία Νερού.
- Επεξεργασία Στερεών Αποβλήτων και Ολοκληρωμένες Εγκαταστάσεις Διαχείρισης Απορριμμάτων (ΟΕΔΑ).
- Ειδικά Ενεργειακά Έργα.
- Χώροι Υγειονομικής Ταφής, εφόσον περιλαμβάνουν και μονάδες αξιοποίησης βιοαερίου και επεξεργασίας στραγγιδίων.
- Οι Επεκτάσεις σε όλες τις παραπάνω κατηγορίες έργων, εφόσον περιλαμβάνουν μελέτη προσαρμογής των νέων εγκαταστάσεων στις παλαιές και μπορούν να χρησιμοποιηθούν νεότερες τεχνολογίες, που οδηγούν σε εξειδικευμένες τεχνολογίες.
- Δίκτυα αποχέτευσης με το σύστημα αναρρόφησης (κενού), στο βαθμό που η εφαρμογή τους στην περιοχή που προτείνεται είναι πλήρως αιτιολογημένη και μονοσήμαντη.

A. Οι μέθοδοι αντιμετώπισης μεθοδεύσεων στο στάδιο ελέγχου τήρησης των τεχνικών προδιαγραφών:

1. Ρητή και περιοριστική αναφορά στα τεύχη δημοπράτησης εκείνων των τεχνικών προδιαγραφών των οποίων η παράβαση επισύρει αποκλεισμό του διαγωνιζόμενου.
2. Πρόβλεψη ότι αποκλεισμός τεχνικής προσφοράς δύναται να χωρήσει μόνο σε περίπτωση παράβασης επί ποινή αποκλεισμού τεχνικής προδιαγραφής (από αυτές που περιοριστικώς αναγράφονται ρητώς στα τεύχη δημοπράτησης).
3. Ρητός όρος ότι σε περίπτωση παρέκκλισης από τους περιβαλλοντικούς όρους ή κανονιστικές διατάξεις οιοδήποτε νομοθετήματος, δεν θα αποκλείεται ο διαγωνιζόμενος αλλά θα υποχρεούται να άρει τις τυχόν αποκλίσεις – εφόσον τούτο είναι αναγκαίο – ιδίαις δαπάναις με τη μελέτη εφαρμογής, σε περίπτωση που αναδειχθεί ανάδοχος.
4. Ενσωμάτωση των ισχυόντων περιβαλλοντικών όρων στα τεύχη δημοπράτησης με ρητή, συγκεκριμένη και περιοριστική αναφορά σε τυχόν όρους αυτών που πρέπει να τηρηθούν απαρεγκλίτως επί ποινή αποκλεισμού.
5. Απαγόρευση αποκλεισμού σε περίπτωση μη υποβολής δευτερεύουσας μελέτης, σχεδίου ή σχεδιαγράμματος. Αποκλεισμός μόνο για την ολοσχερή παράλειψη υποβολής μιας εκ των βασικών μελετών, ανάλογα με το τεχνικό αντικείμενο του έργου (ηλεκτρομηχανολογικής, στατικής και αρχιτεκτονικής).
6. Αυστηρός προσδιορισμός του εξοπλισμού βάσει τεχνικών προδιαγραφών και αποδόσεων, χωρίς αναφορά σε εργοστασιακούς τύπους. Επίσης, να είναι επιτρεπτή η προσφορά ισοδύναμων υλικών ή εναλλακτικών τεχνικών λύσεων.

B. Οι μέθοδοι αντιμετώπισης παθογενειών στο στάδιο αξιολόγησης και βαθμολόγησης τεχνικών προσφορών.

Οι παθογένειες του σταδίου αυτού είναι ευρέως γνωστές και εστιάζονται σχεδόν όλες στη δυνατότητα υποκειμενικών κρίσεων από πλευράς των οργάνων της αναθέτουσας αρχής. Πρέπει να ισχύσουν ορισμένα μέτρα που θα περιορίσουν τον κίνδυνο αυθαιρεσιών από ανέλεγκτες υποκειμενικές κρίσεις. Συγκεκριμένα:

1. Να καταργηθεί ρητώς δια νομοθετικής ρύθμισης η δυνατότητα αποκλεισμού κατά το παρόν στάδιο μέσω της βαθμολόγησης σε συγκεκριμένο κριτήριο ή υποκριτήριο κάτω από τη βάση. Πλέον καμία τεχνική προσφορά δεν θα μπορεί να αποκλείεται κατά το στάδιο αξιολόγησης και βαθμολόγησης των τεχνικών προσφορών. Δυνατότητα αποκλεισμού θα υφίσταται μόνο κατά το στάδιο ελέγχου της τήρησης των τεχνικών προδιαγραφών.
2. Ρητή νομοθετική ρύθμιση που θα προβλέπει ότι η βαθμολογία θα εξάγεται βάσει της πλειοψηφίας και όχι του μέσου όρου της βαθμολογίας των μελών της επιτροπής. Επομένως, σε κάθε κριτήριο ή υποκριτήριο η πλειοψηφία των μελών αξιολόγησης θα πρέπει να συμπίπτει στον ίδιο βαθμό. Σημειωτέον, ότι αυτό όχι μόνο συνάδει με τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου και τις διατάξεις του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου, οι οποίες προβλέπουν υποχρεωτικώς και ανεξαιρέτως τη λήψη αποφάσεων από τα συλλογικά όργανα της διοίκησης δια πλειοψηφίας και όχι με τον μέσο όρο, αλλά επιβάλλεται και από την αρχή της πλήρους αιτιολόγησης των διοικητικών πράξεων, βάσει της οποίας κάθε διδόμενος βαθμός θα πρέπει να αιτιολογείται πλήρως με πλειοψηφικώς αποδεκτή βαθμολογία· μέσος όρος βαθμολογίας μπορεί να υπάρξει, μέσος όρος αιτιολογίας επ' ουδενί!
3. Κατάργηση αισθητικών και λοιπών νεφελωδών κριτηρίων.
4. Ρητή νομοθετική πρόβλεψη για πλήρη και ειδική αιτιολόγηση της βαθμολόγησης εκάστου κριτηρίου και υποκριτηρίου επί ποινή ακύρωσης της πράξης της αναθέτουσας αρχής. Με τον τρόπο αυτό θα εξασφαλισθεί η δυνατότητα αποτελεσματικού διοικητικού και δικαστικού ελέγχου της αξιολόγησης και βαθμολόγησης των τεχνικών προσφορών. Η ειδική αιτιολόγηση της βαθμολογίας να περιλαμβάνει την οικονομική αποτίμηση των πλεονεκτημάτων/μειονεκτημάτων κάθε τεχνικής προσφοράς(πρόσθετο/μικρότερο κόστος λειτουργίας, αξία επιπλέον/επί έλαττον προσφερομένων) και την συσχέτιση της αποτίμησης αυτής με τον βαθμό που δίδεται, επί ποινή ακυρότητας του πρακτικού.
5. Περιορισμός του συντελεστή επιρροής της βαθμολογίας της τεχνικής προσφοράς επί του τελικού ανηγμένου αποτελέσματος για την ανάδειξη του αναδόχου.

Εναλλακτικά προτείνουμε την βαθμολόγηση βάσει των δηλώσεων μεγεθών/αποδόσεων των διαγωνιζομένων για το έργο και όχι βάσει των δύσκολα αιτιολογήσιμων/αποτιμήσιμων συμπερασμάτων των μελών της όποις επιτροπής, κατά κανόνα μη εξειδικευμένων και με λίγο διαθέσιμο χρόνο και μέσα, επί πολλαπλών τεχνικών προσφορών.

Γ. Στο προτεινόμενο από εσάς Σχέδιο Νόμου υπάρχει και η ακόλουθη πρόβλεψη περί δημόσιας ηλεκτρονικής κλήρωσης των μελών των επιτροπών διαγωνισμού μόνο για τα μέλη που προέρχονται από τους δικαιούμενους να μετάσχουν φορείς και όχι για τα υπηρεσιακά μέλη. Συγκεκριμένα προβλέπεται ότι:

"3α. Η υπόδειξη εκπροσώπων των παραγράφων 2, 3.β, 3.γ και 3.δ, προκύπτει από δημόσια ηλεκτρονική κλήρωση καταλόγων των αντιστοιχών αρμοδίων ενώσεων και φορέων. Οι κατάλογοι καταρτίζονται στους αντίστοιχους φορείς ετησίως με σχετική πρόσκληση προς τα ενδιαφερόμενα μέλη."

Κατά την άποψή μας η υφιστάμενη διαδικασία ανάδειξης των μελών της Ε.Δ. γεννά σοβαρό ζήτημα, το οποίο θίγει καίρια την όλη αξιοπιστία και αποτελεσματικότητα της διάταξης.

Προτείνουμε, προσθετικά στην ανωτέρω διάταξη, την ανάλογη διάταξη του νομοσχεδίου για τις μελέτες και τα δημόσια έργα που είχε συνταχθεί επί Υπουργίας Ρέππα και η οποία περιέχει συγκεκριμένες ρυθμίσεις για τις προϋποθέσεις επιλογής των υπαλλήλων που μπαίνουν στην κληρωτίδα (άρθρ. 41 παρ. 4). Υπενθυμίζουμε τη σχετική διάταξη που είχε προβλεφθεί στο νομοσχέδιο για τα δημόσια έργα.

*«Άρθρο 41, παρ. 4 του νομοσχεδίου για τα Δημόσια Έργα.
Ειδικά στις περιπτώσεις ανάθεσης με τα συστήματα προσφορών των άρθρων 8, 10 και 11, καθώς και σε κάθε άλλη περίπτωση διαγωνισμού, στον οποίο πρόκειται να διενεργηθεί αξιολόγηση τεχνικών προσφορών, τα μέλη της επιτροπής διαγωνισμού, πλην του Προέδρου αυτής και του αναπληρωτή του που προέρχονται από την υπηρεσία που διενεργεί το διαγωνισμό, ορίζονται από την προϊσταμένη αρχή του φορέα κατασκευής του έργου, κατόπιν επιλογής με δημόσια κλήρωση. Της κληρώσεως αυτής προηγείται η δημοσιοποίηση των στοιχείων της σύμβασης και της ημέρας και ώρας της κλήρωσης στην ιστοσελίδα του κυρίου του έργου και του Υπουργείου Υποδομών Μεταφορών και Δικτύων. Η κλήρωση διενεργείται μεταξύ των προσώπων που έχουν την κατοικία τους στην Περιφέρεια όπου εδρεύει ο φορέας κατασκευής του έργου, διαθέτουν τα προσόντα της περίπτωσης α' της παραγράφου 2 του παρόντος άρθρου και είναι εγγεγραμμένα στο Μητρώο Μελών Επιτροπών Διαγωνισμού (ΜΗ.Μ.Ε.Δ.), το οποίο τηρείται στο Υπουργείο Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων. Στο ΜΗ.Μ.Ε.Δ. εγγράφονται τεχνικοί υπάλληλοι όλων των φορέων του δημοσίου και του ευρύτερου δημοσίου τομέα, οι οποίοι έχουν οκταετή τουλάχιστον εμπειρία στην ανάθεση και εκτέλεση δημοσίων έργων. Η εγγραφή στο ΜΗ.Μ.Ε.Δ. και η εκτέλεση των καθηκόντων του μέλους της Επιτροπής Διαγωνισμού είναι υποχρεωτικές για τους ως άνω υπαλλήλους, εκτός εάν δικαιολογείται η εξαίρεσή τους για σοβαρούς λόγους. Άρνηση εκτέλεσης των ανωτέρω καθηκόντων συνιστά πειθαρχικό αδίκημα του υπαλλήλου και διώκεται κατά τις οικείες διατάξεις.*

Με απόφαση του Υπουργού Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων καθορίζονται η διαδικασία κατάρτισης και τήρησης του ΜΗ.Μ.Ε.Δ., η αρμόδια για την τήρησή του υπηρεσία, η διαδικασία διενέργειας των κληρώσεων των μελών των Επιτροπών Διαγωνισμού, ο χρόνος έναρξης της επιλογής των μελών δια κληρώσεως, λαμβανομένου υπόψη του απαιτούμενου χρόνου κατάρτισης του ΜΗ.Μ.Ε.Δ. και των διαδικασιών της κλήρωσης, καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια. Μέχρι την ημερομηνία αυτή, οι επιτροπές διαγωνισμού συγκροτούνται σύμφωνα με τις παραγράφους 2 και 3, χωρίς να προηγείται η διαδικασία της κλήρωσης».

Αξιότιμε κύριε Υπουργέ,

εκτιμούμε ότι με βάση την ανωτέρω εκτιθέμενη επιχειρηματολογία θα προβείτε σε σημαντική τροποποίηση των διατάξεων που αφορούν στις μελετοκατασκευές στο σχέδιο νόμου που προτείνετε.

Με τιμή,

Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ

Ο ΓΕΝ. ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ

ΖΑΧΑΡΙΑΣ ΑΘΟΥΣΑΚΗΣ

ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΙΔΗΣ