

## «Νέο Νομοθετικό και Κανονιστικό Πλαίσιο για τις Δημόσιες Συμβάσεις Έργων»

1η Ενότητα:

Ν/σχέδιο ΥΠΑΑΝ:

«Για τη διαμόρφωση ενός ενιαίου κανονιστικού και νομοθετικού πλαισίου σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών»

### **Εισήγηση Γενικού Γραμματέα ΣΑΤΕ κ. Δ. Κωνσταντινίδη Γενικές παρατηρήσεις και σχολιασμός ρυθμίσεων τεχνικής φύσης.**

Κυρίες και Κύριοι,

Με το σχέδιο νόμου που εκπόνησε η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.) και τέθηκε σε δημόσια διαβούλευση από το Υπουργείο Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας προτείνεται, όπως είπαν και οι προηγούμενοι εισηγητές, η δημιουργία ενός ενοποιημένου νομοθετικού πλαισίου που θα διέπει όλα τα ζητήματα που αφορούν την ανάθεση και την εκτέλεση όλων των δημοσίων συμβάσεων (έργων, προμηθειών και υπηρεσιών) ανεξαρτήτως προϋπολογισμού.

Η πρωτοβουλία αυτή, είναι, επί της αρχής, σημαντική για τον χώρο των δημοσίων συμβάσεων, δεδομένου ότι ολόκληρη η υφιστάμενη νομοθεσία θα καταργηθεί και θα αντικατασταθεί από το νέο νομοθετικό πλαίσιο. Σημειώνεται, ότι στον χώρο των δημοσίων έργων καταργείται ρητώς το σύνολο της νομοθεσίας που διέπει σήμερα την ανάθεση και εκτέλεση των έργων, καθώς και την οργάνωση του εργοληπτικού επαγγέλματος (Μ.Ε.ΕΠ.), όπως τόνισε και ο Νομικός Σύμβουλος του Συνδέσμου μας κ. Στ. Σταμόπουλος.

Ωστόσο το εν θέματι κείμενο σχεδίου νόμου δεν συνιστά μία άρτια, σαφή και ολοκληρωμένη εικόνα παρεμβάσεων στο χώρο των δημοσίων έργων αφού η συντριπτική πλειοψηφία των κομβικών ζητημάτων λειτουργίας του συστήματος παραγωγής δημοσίων έργων θα εξειδικευθεί με την έκδοση μελλοντικών προεδρικών διαταγμάτων, γεγονός που κατά τη γνώμη μας δεν δικαιολογείται **αφού προκαλεί υψηλή αβεβαιότητα και ανησυχία σε όλους τους μετέχοντες στο σύστημα παραγωγής δημοσίων έργων.**

Συγκεκριμένα και αναφορικά με τις **Γενικές Παρατηρήσεις** επι του προτεινομένου νομοσχεδίου σημειώνω:

**Γ.1.** Η πλήρης απουσία σχεδίων των προβλεπόμενων Κανονισμών περί των έργων αφήνει πλήθος ζητημάτων ανοικτά με πιθανό ενδεχόμενο την επανάληψη αντιλήψεων και επιλογών που έχουν, επί σειρά ετών, δημιουργήσει σοβαρά προβλήματα στους εμπλεκόμενους στο σύστημα παραγωγής δημοσίων έργων. Περαιτέρω, καθιστά ελλιπές το συνολικό θεσμικό πλαίσιο, αφήνοντας τεράστια κενά και απορίες σχετικά με τον τρόπο που θα εξειδικευθούν οι ρυθμίσεις στα σημαντικότερα αυτά ζητήματα, τα οποία παραμένουν παντελώς αρρύθμιστα από τον νόμο.

Τα ακόλουθα είναι τα σημαντικότερα ζητήματα του δικαίου των δημοσίων έργων, τα οποία παραμένουν παντελώς αρρύθμιστα από τον νόμο:

- Μητρώο Εργοληπτικών Επιχειρήσεων (ΜΕΕΠ) και γενικότερα οργάνωση του εργοληπτικού επαγγέλματος.
- Συστήματα Δημοπράτησης

- Στάδιο εκτέλεσης των Έργων
- Έννομη προστασία κατά το στάδιο εκτέλεσης των Έργων
- Αναλύσεις τιμών και αναθεώρηση τιμών δ.ε.
- Επιμετρήσεις, Πιστοποιήσεις κ.λ.π.

**Οι ανωτέρω κρισιμότεροι τομείς πρέπει να ρυθμίζονται με τον νόμο και όχι με την έκδοση μελλοντικών Προεδρικών Διαταγμάτων / Κανονισμών / Υπουργικών Αποφάσεων.**

Παράλληλα, από την κατ' άρθρο εξέταση του νομοσχεδίου στην οποία ο ΣΑΤΕ προχώρησε, κατέστη περισσότερο από σαφές ότι το θεσμικό πλαίσιο παραγωγής των δημοσίων έργων θα πρέπει να αποτελέσει ιδιαίτερο θεσμικό πόνημα λόγω των ιδιαιτεροτήτων του τομέα των δημοσίων έργων και εξαιτίας του γεγονότος ότι η αγορά των δημοσίων έργων στην Ελλάδα ήταν ήδη ρυθμισμένη από ένα θεσμικό πλαίσιο πολύ πιο συγκεκριμένο και αυστηρό από τα υπόλοιπα πεδία των δημοσίων συμβάσεων.

**Γ.2** Το νέο κανονιστικό και νομοθετικό πλαίσιο σύναψης δημοσίων συμβάσεων οφείλει να είναι εναρμονισμένο με τις τρεις νέες κοινοτικές οδηγίες, όπως αυτές ψηφίστηκαν από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στις 15/01/2014, και τις οποίες θα σας παρουσιάσει η κα Τσαλίκη.

**Γ.3** Είμαστε επί της αρχής αντίθετοι με την εφαρμογή συστημάτων ανάθεσης με υποκειμενικά κριτήρια αξιολόγησης και επιλογής π.χ. τεχνική αξιολόγηση, αιτιολόγηση οικονομικών προσφορών κ.λ.π. Σε περίπτωση που δεν μπορούν να αποκλειστούν πλήρως οι εν λόγω διαδικασίες κριτηρίων ανάθεσης που προβλέπονται στις Ευρωπαϊκές Οδηγίες θα πρέπει:

- α) να αντικειμενικοποιηθεί ο τρόπος συγκρότησης των Επιτροπών Διαγωνισμού, στην βάση των προβλέψεων του άρθρου 41 του σχεδίου Νόμου «Μεταρρύθμιση Συστήματος Ανάθεσης Δημοσίων συμβάσεων» του ΥΠΟΜΕΔΙ, που βγήκε στη διαβούλευση το Φεβρουάριο του 2011, αλλά δεν κατατέθηκε ποτέ στην Βουλή. Αυτές οι προβλέψεις περί ανόθευτης κλήρωσης των μελών των Επιτροπών θα πρέπει να ισχύσουν τόσο για τους εκπροσώπους των φορέων όσο και για τους εκπροσώπους των Υπηρεσιών προκειμένου να περιοριστεί η δυνατότητα «παρεμβάσεων» και
- β) Επιπλέον τα κριτήρια να διαμορφώνονται έτσι ώστε να είναι και αναλογικά προς το έργο και το κόστος του και να επιδέχονται αντικειμενική και μετρήσιμη κρίση.

Αναφορικά με ορισμένα ειδικότερα θέματα τεχνικής φύσης σημειώνω:

**Ε.1 Ρυθμίσεις που οφείλουν να διατηρηθούν και βελτιωθούν**

Εν όψει όλων των αλλαγών που επιφέρει ο νέος νόμος ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δοθεί στα παρακάτω θέματα τα οποία αντιπροσωπεύουν λύσεις που μετά από πολλές προσπάθειες των εργοληπτικών οργανώσεων έχουν επιτευχθεί.

Προτείνεται :

- Να γίνει υποχρεωτική η χορήγηση/ανάρτηση όλων των τευχών και των σχεδίων στην ιστοσελίδα της αναθέτουσας αρχής από τη πρώτη μέρα δημοσίευσης της προκήρυξης. Παρατυπίες στην παραπάνω διαδικασία δημοσίευσης να αποτελούν λόγο ακύρωσης/αναβολής του διαγωνισμού.
- Να ορισθεί, αυξημένη απαίτηση χρονικού διαστήματος δημοσίευσης της προκήρυξης ώστε να υπάρχει ικανός χρόνος (μεγαλύτερος του ελάχιστου των κοινοτικών οδηγιών) για καλύτερη προετοιμασία και ακόμη σημαντικότερος χρόνος στην περίπτωση των μελετοκατασκευών.
- Η υποχρεωτική παρουσία εκπροσώπου των εργοληπτικών οργανώσεων στις επιτροπές διαγωνισμού και στα τεχνικά συμβούλια.
- Η αποτροπή περιορισμού του ανταγωνισμού μέσω προσθήκης ειδικών όρων εμπειρίας που πολλές φορές ήταν φωτογραφική.

- Η αποτροπή του περιορισμού του ανταγωνισμού μέσω π.χ. λανθασμένου ή σκόπιμου καθορισμού κατηγοριών έργων σε κατηγορίες ουσιαστικά ανενεργές ή με πολύ λίγα σε πλήθος πτυχία.
- Να περιοριστεί ο αθέμιτος ανταγωνισμός που προκαλείται από τις προσκλήσεις περιορισμένου αριθμού επιχειρήσεων με δήθεν επίκληση κατεπείγουσας ανάγκης.
- Να γίνει περαιτέρω μεγαλύτερος περιορισμός εφαρμογής του υφισταμένου συστήματος της μελέτης- κατασκευής.
- Ο αποκλεισμός κάθε περίπτωσης αναβίωσης ύποπτης διαδικασίας με την οποία εφαρμοζόταν η μελέτη-κατασκευή σε πλήθος απλών και συνήθων έργων (απλά κτίρια, οδοποιίες κλπ.) χωρίς μάλιστα να υπάρχει οποιοσδήποτε έλεγχος στη μεθοδολογία για τον προσδιορισμό του προϋπολογισμού της μελέτης.
- Σε περίπτωση που ζητείται συνεργασία με εξειδικευμένη επιχείρηση π.χ. συντηρητής μνημείων, κάτοχος ειδικού γεωτρυπάνου κλπ., να καταργηθεί η δυνατότητα των αναθετουσών αρχών να απαιτούν αποκλειστική συνεργασία καθώς κάτι τέτοιο μειώνει υπερβολικά τον ανταγωνισμό.

### **Ε.2 Διαδικασία Ανάθεσης – Μητρώα**

Θα πρέπει να τονιστεί ότι για την ελληνική πραγματικότητα η ατόφια μεταφορά - εφαρμογή οποιουδήποτε ευρωπαϊκού συστήματος ανάδειξης αναδόχου που εμπεριέχει υποκειμενικά – μη μετρήσιμα κριτήρια επιλογής ή θέσπιση κριτηρίων, τα οποία οδηγούν στην χειραγώγηση του αποτελέσματος, καταλήγει στην ενθάρρυνση της διαφθοράς. Κατά συνέπεια πρέπει πάση θυσία να αποφευχθούν συστήματα που περιλαμβάνουν την μη ελέγξιμη, υποκειμενική κρίση ως βασική παράμετρο επιλογής και να προταθούν ποσοτικοποιημένες μέθοδοι ή και αλγόριθμοι ανάδειξης αναδόχου. Με αυτόν τον τρόπο οι Αναθέτουσες Αρχές δεν θα είναι ανεξέλεγκτες

Ταυτόχρονα, το 6<sup>ο</sup> μέρος του Σχ. Νόμου σχετικά με τη διαδικασία ανάθεσης, πρέπει να μελετηθεί σε συνάρτηση με την διατήρηση των Μητρώων ΜΕΕΠ και την ενδεχόμενη βελτίωσή τους, διότι η κρίση των επιχειρήσεων στο ΜΕΕΠ έχει αποδειχθεί αντικειμενικότερη από την κρίση τους, από την εκάστοτε Αναθέτουσα Αρχή.

Η πιθανολογούμενη κατάργηση των κατωτάτων ορίων αλλά παράλληλα και η θέσπιση δυνατότητας συμμετοχής σε διαγωνισμό έργου πάνω από το ανώτερο όριο της τάξης, εφόσον επιδεικνύεις εμπειρία σε αντίστοιχο με το δημοπρατούμενο έργο, θα φέρει κοσμογονικές αλλαγές και πρέπει να εξεταστεί πολύ προσεκτικά, ειδικά σε σχέση με δύο θέματα:

- α) την επιβίωση των μικρομεσαίων επιχειρήσεων και
- β) την αντικειμενικότητα της κρίσης για τη δεύτερη περίπτωση (άνω του ανωτέρω ορίου).

Ουσιαστικά η αναφερόμενη στο άρθρο 139 παράγρ.3 απαίτηση στον τομέα δραστηριοτήτων του δημοπρατούμενου έργου καλύπτεται από τα ΜΕΕΠ και δεν είναι ορθό να αφεθεί στην αυθαίρετη κρίση κάθε αναθέτουσας αρχής.

Η υποχρέωση αλληλέγγυας ευθύνης και ιδιοτήτων ισοδύναμων με τον παρέχοντα την εμπειρία τρίτο φορέα, ανατρέπει τα σκοπό για τον οποίο έχει θεσμοθετηθεί αυτή από την Ευρωπαϊκή Ένωση και περιορίζει σημαντικά τον ανταγωνισμό.

### **Ε.3 Συμβούλιο Δημοσίων Έργων / Τμήμα Κατασκευών**

Ενόψει των παραπάνω **προτείνεται να απαιτείται η έγκριση με Υπουργική απόφαση κατόπιν σύμφωνης γνώμης του Συμβουλίου Δημοσίων Έργων του ΥΠΟΜΕΔΙ για τις παρακάτω διαδικασίες:**

1. Δημοπράτηση με μελέτη – κατασκευή.
2. Δημοπράτηση με την προσθήκη ειδικών όρων όπως:
  - 2.1 Απαίτηση ορισμένου ελάχιστου κύκλου εργασιών, ανά χρονική περίοδο, σχετιζόμενου με το αντικείμενο της σύμβασης.
  - 2.2 Απαίτηση ελάχιστου κύκλου εργασιών, ανά χρονική περίοδο.
  - 2.3 Απαίτηση ελάχιστης οικονομικής και χρηματοπιστωτικής ικανότητας.

3. Η απαίτηση πιστοποιητικού διασφάλισης ποιότητας ή / και περιβαλλοντικής διαχείρισης δεν μπορεί να εφαρμόζεται επιλεκτικά και σπάνια. Να καθορισθεί εάν απαιτείται και εάν ναι να εισαχθεί ως όρος στα πρότυπα τεύχη και να δοθεί ένας τουλάχιστον χρόνος προσαρμογής των εργοληπτικών επιχειρήσεων στο νέο καθεστώς.

4. Εφαρμογή του συστήματος της προεπιλογής.

#### **Ε.4 Κλειστή διαδικασία**

Σε περίπτωση εφαρμογής της κλειστής διαδικασίας – προεπιλογής ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δοθεί στην αναλογικότητα των κριτηρίων, καθώς, λόγω της πιθανής κατάργησης των κατωτάτων ορίων, υφίσταται ο κίνδυνος να μονοπωλούν τις προεπιλογές οι μεγαλύτερες σε τάξη και μέγεθος επιχειρήσεις. Συγκεκριμένα θα πρέπει να προβλέπεται για την βαθμολόγηση της εμπειρίας κλάσμα του προϋπολογισμού του δημοπρατούμενου έργου με άνω όριο κλάσμα του προϋπολογισμού του.

#### **Ε.5 Κατάργηση παρεκκλίσεων**

Είναι θετικό ότι επεκτείνεται το πεδίο εφαρμογής της εθνικής νομοθεσίας σε όλες ανεξαιρέτως τις αναθέτουσες αρχές και αναθέτοντας φορείς βάσει των κοινοτικών οδηγιών περί δημοσίων συμβάσεων και πλέον δεν θα υφίσταται καμία παρέκκλιση από αυτήν, όπως ίσχυε μέχρι σήμερα και είχαν δημιουργηθεί τεράστια ζητήματα ασφαλείας δικαίου και διαφάνειας των διαδικασιών.

#### **Ε.6 Θέματα Επίβλεψης**

Επίσης, πολύ σημαντικό είναι το ζήτημα της επίβλεψης ως του κρισιμότερου κρίκου στην αλυσίδα παραγωγής των δ.ε., κρίκος που μπορεί να ενδυναμωθεί σε σημαντικό βαθμό εάν επιτραπεί η επίβλεψη και από πιστοποιημένους ιδιωτικούς φορείς.

#### **Ε.7 Αναλυτικά τιμολόγια – Παρατηρητήριο Τιμών**

Προτείνεται να υπάρχει ρητή αναφορά στην υποχρέωση, μετά από ένα μεταβατικό στάδιο ολίγων μηνών, σύνταξης των προϋπολογισμών μελέτης με βάση αναλυτικά τιμολόγια τα οποία θα αναλύουν τους συντελεστές κόστους κάθε εργασίας και των οποίων οι τιμές θα παρέχονται από το «Εθνικό Σύστημα Τεχνικών Προδιαγραφών και Τιμολόγησης Τεχνικών Έργων». Για την ανάπτυξη, λειτουργία και διαρκή ενημέρωση του «Εθνικού Συστήματος Τεχνικών Προδιαγραφών και Τιμολόγησης Τεχνικών Έργων» προτείνεται – με την προσθήκη ειδικού άρθρου που έχουμε διατυπώσει στην διαβούλευση - η συγκρότηση ειδικού επιχειρησιακού σχήματος με τη μορφή νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου, μη-κερδοσκοπικού χαρακτήρα, υπό την εποπτεία του ΥΠΥΜΕΔΙ, στο οποίο εκπροσωπούνται ισότιμα όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη. Αυτό το ζήτημα θα απασχολήσει το στρογγυλό τραπέζι της σημερινής εκδήλωσης.

Αυτές τις παρατηρήσεις σεβόμενοι τον θεσμικό ρόλο του Συνδέσμου μας αλλά και την αναγκαιότητα ευρύτερης γνωστοποίησης και δημοσιοποίησης των θέσεων μας, τις έχουμε και επισήμως υποβάλλει στις Υπηρεσίες του ΥΠΑΑΝ, του ΥΜΕΔΙ και της ΕΑΑΔΗΣΥ προκειμένου να διασφαλιστούν συνθήκες υγιούς ανταγωνισμού στον χώρο παραγωγής των δημοσίων έργων - (Αναρωτιόμαστε ωστόσο γιατί ενώ έχουμε συμμετάσχει στον ιστότοπο της δημόσιας διαβούλευσης από τις 30 Ιανουαρίου μέχρι και χθες που ελέγξαμε ΔΕΝ είχαν ακόμη δημοσιευθεί τα σχόλια του ΣΑΤΕ αφού δεν έχουν ελεγχθεί από τον διαχειριστή!!!).

Κρίνουμε ότι θα πρέπει να αναβληθεί η διαδικασία διαβούλευσης για το εν λόγω σχέδιο νόμου μέχρι να υπάρξουν σαφείς και εξαντλητικές νομοθετικές ρυθμίσεις επί των ανωτέρω σημαντικών ζητημάτων.

Σας ευχαριστώ.