

Αθήνα, 19.12.2014

Η συμβολή των Ανεξάρτητων Φορέων Ελέγχου, Επιθεώρησης και Πιστοποίησης (ΑΦΕΕΠ), στην διασφάλιση της ποιότητας σχεδιασμού, κατασκευής και λειτουργίας των δημοσίων έργων

Ζαχαρίας Αθουσάκης, Πρόεδρος ΣΑΤΕ

**Αξιότιμες Κυρίες και Κύριοι Σύνηδροι,
Αξιότιμοι Διοργανωτές,**

εκ μέρους του Πανελληνίου Συνδέσμου Τεχνικών Εταιρειών - ΣΑΤΕ - σας ευχαριστώ θερμά για την πρόσκληση συμμετοχής μας στο 1ο Εθνικό Συνέδριο για την Ποιότητα που σηματοδοτεί την έναρξη μίας συστηματικής προσπάθειας για την εξασφάλιση της ποιότητας και στον τομέα των δημοσίων έργων. Και αναφέρω την συστηματική διότι, όπως σχεδόν όλοι εδώ μέσα οφείλουμε να αναγνωρίσουμε τόσο εσείς, οι Διαπιστευμένοι Φορείς Ελέγχου και Επιθεώρησης, όσο, κυρίως, οι Αναθέτουσες Αρχές και εμείς οι Κατασκευαστές εξασφαλίζουμε συνεχώς και αδιάλειπτα την ποιοτική κατασκευή των δημοσίων έργων εδώ και δεκαετίες. Ωστόσο αυτό γίνεται, όπως αποδεικνύει η καθημερινότητα ασφαλούς χρήσης χιλιάδων δημοσίων κτιρίων και έργων υποδομής για πολλές δεκαετίες στην Χώρα, με τρόπο επιστημονικό μεν, μη συστηματικό δε. Και κατά την γνώμη μου αυτό είναι το ζητούμενο της συγκεκριμένης ενότητας.

Συγκεκριμένα, **σκοπός της εισήγησης** είναι να περιγράψει πώς η συμμετοχή των ΑΦΕΕΠ στις διαδικασίες παραγωγής δημοσίων έργων, θα μπορούσε να συμβάλει στη συστηματική διασφάλιση της ποιότητας των έργων με την παροχή συναφών υπηρεσιών προς τις αναθέτουσες αρχές, τις διευθύνουσες υπηρεσίες, τους μελετητές, τους κατασκευαστές, τους προμηθευτές υλικών και εξοπλισμού και τους φορείς εκμετάλλευσης και λειτουργίας των έργων.

Αποψη του ΣΑΤΕ είναι ότι οι ΑΦΕΕΠ είναι δυνατόν να συμβάλουν σε κρίσιμα σημεία για την ποιότητα των μελετών και των κατασκευών, αλλά και σε σημεία καθοριστικά για την αποτελεσματική διαχείριση και την επιτυχή έκβαση των συμβάσεων μελετών, έργων ή προμηθειών υλικών και εξοπλισμού. Σημαντική μπορεί να είναι η συμβολή τους και στη διασφάλιση της απρόσκοπτης και ασφαλούς λειτουργίας των έργων και των εγκαταστάσεών τους.

I. Το αντικείμενο των υπηρεσιών των ΑΦΕΕΠ είναι δυνατόν να καλύψει όλον τον κύκλο ζωής ενός τεχνικού έργου, σε θέματα όπως, ενδεικτικά και όχι περιοριστικά τα ακόλουθα:

A. Στην φάση διερεύνησης της εφικτότητας του έργου με την διενέργεια των πάσης φύσεως προκαταρκτικών ερευνών, δοκιμών και ελέγχων για την διάγνωση των συνθηκών (γεωτεχνικών, υδραυλικών, τοπογραφικών, κλπ) στην περιοχή του έργου, που μπορούν να επηρεάσουν το σχεδιασμό, την κατασκευή και τη λειτουργία του.

B. Στην φάση του τεχνικού σχεδιασμού των έργων με τον έλεγχο και την πιστοποίηση:

1. της πληρότητας και της κατασκευασσιμότητας των μελετών, πριν από την παραλαβή τους από την Υπηρεσία, και την επιβεβαίωση της εναρμόνισης του σχεδιασμού του έργου με τις απαιτήσεις του ΚΤΕ, με τις υφιστάμενες συνθήκες στον τόπο του έργου και με τα αποτελέσματα σχετικών προκαταρκτικών ερευνών και δοκιμών.
2. της πληρότητας των τεχνικών προδιαγραφών του έργου και της εναρμόνισής τους με τα ισχύοντα πρότυπα *(θα πρέπει να καθιερωθεί ως προαπαιτούμενο για την έγκριση των τευχών από τη Διαχειριστική Αρχή κατά τον προ-συμβατικό έλεγχο)*.
3. της τήρησης κατά το σχεδιασμό και στις τεχνικές προδιαγραφές του έργου ειδικών απαιτήσεων όπως π.χ. ενεργειακής απόδοσης, πυρασφάλειας, διαλειτουργικότητας (για σιδηροδρομικά έργα), κλπ.
4. της τεκμηρίωσης, της πληρότητας και της επάρκειας του προϋπολογισμού με τον οποίο εγγράφεται ένα έργο στο ΠΔΕ ή με τον οποίο αυτό δημοπρατείται *(θα πρέπει να καθιερωθεί ως προαπαιτούμενο για την έγκριση των τευχών δημοπράτησης και τη δημοσίευση της προκήρυξης)*.

Γ. Στην φάση του κατασκευής των έργων με:

1. την διενέργεια των πάσης φύσεως εργαστηριακών ή in-situ δοκιμών και ελέγχων για τον έλεγχο της ποιότητας υλικών και εργασιών για λογαριασμό είτε του ΚΤΕ είτε του Αναδόχου.
2. την διενέργεια ανεξάρτητων δοκιμών και επιθεωρήσεων για την επιβεβαίωση της ασφάλειας και της καταλληλότητας εργοταξιακών διατάξεων και εξοπλισμού (π.χ. ικρίωματα, ανυψωτικά μέσα, συγκροτήματα παραγωγής, κλπ).
3. την κατάρτιση και την επιτήρηση εφαρμογής του Προγράμματος Ποιότητας του Έργου και τον έλεγχο και την διακρίβωση των εργοταξιακών οργάνων και συσκευών μετρήσεων και δοκιμών.
4. τον έλεγχο συμμόρφωσης των ενσωματούμενων υλικών προς τις ισχύουσες προδιαγραφές, τα πρότυπα και τις υποχρεωτικές σημάνσεις ποιότητας (π.χ. CE κλπ) πριν από την έγκριση και αποδοχή των υλικών από την Επίβλεψη.
5. την διενέργεια ανεξάρτητων δοκιμών για τη λειτουργική παραλαβή των έργων και των εγκαταστάσεών τους και την πιστοποίηση της συμμόρφωσης των λειτουργικών επιδόσεών τους με τις απαιτήσεις του σχεδιασμού και με υποχρεωτικά πρότυπα (όπως π.χ. για τη διαλειτουργικότητα των σιδηροδρομικών έργων).
6. τον έλεγχο και την πιστοποίηση της έκτασης, του είδους και του βαθμού τυχόν περιβαλλοντικών βλαβών ή οχλήσεων που προκύπτουν από την κατασκευή του έργου (εκπομπές, θόρυβος, επικίνδυνα απόβλητα).
7. την διενέργεια πραγματογνωμοσύνης και διατύπωση ανεξάρτητης γνώμης για την κατανομή ευθυνών σε περίπτωση αστοχίας ή για την επίλυση διαφορών σε θέματα τεχνικής φύσεως.

Δ. Στην φάση λειτουργίας των έργων με:

1. την διενέργεια τακτικών περιοδικών επιθεωρήσεων και ελέγχων για τη διαπίστωση της κατάστασης τόσο των δομικών στοιχείων του έργου (π.χ. πυλώνες ή κατάστρωμα γέφυρας, ομαλότητα και ολισθηρότητα οδοστρώματος, κλπ) όσο και των πάσης φύσεως μηχανολογικών εγκαταστάσεων του έργου και του εξοπλισμού του (π.χ. στηθαία ασφαλείας, κλπ).

2. την διενέργεια ερευνών, επιθεωρήσεων και ελέγχων για τη διακρίβωση αιτίων αστοχιών σε δομικά στοιχεία του έργου ή στις μηχανολογικές του εγκαταστάσεις.
3. τον έλεγχο και την πιστοποίηση της έκτασης, του είδους και του βαθμού τυχόν περιβαλλοντικών βλαβών ή οχλήσεων που προκύπτουν από την λειτουργία του έργου (εκπομπές, θόρυβος, επικίνδυνα απόβλητα).

II. Οι ΑΦΕΕΠ θα μπορούσαν να συμβάλλουν και στην αναβάθμιση της αποτελεσματικότητας της ποιότητας και της ασφάλειας των βασικών πρωτογενών συντελεστών που συμμετέχουν στην κατασκευή τεχνικών έργων, όπως:

- **Του ανθρώπινου δυναμικού**, με την εξέταση και πιστοποίηση της επαγγελματικής επάρκειας για τις διάφορες ειδικότητες του εργατοτεχνικού προσωπικού και των χειριστών μηχανημάτων έργων.
- **Των ενσωματούμενων στα έργα υλικών και ειδών**, με τον έλεγχο και την πιστοποίηση της συμμόρφωσής τους με τα ισχύοντα ευρωπαϊκά πρότυπα (σήμανση CE, κλπ).
- **Του μηχανικού εξοπλισμού και λοιπών συσκευών κατασκευής των έργων**, με τον έλεγχο και την πιστοποίηση της συμμόρφωσής τους με τα αντίστοιχα ευρωπαϊκά πρότυπα για την ασφάλεια αυτών (σήμανση CE, κλπ).
- **Των δομών και των στελεχών των αναθετουσών αρχών και της επίβλεψης**, με την επιθεώρηση και πιστοποίηση της επάρκειας τους για την ανάθεση και διαχείριση συμβάσεων μελετών και έργων, με βάση τα εθνικά πρότυπα, που καταρτίστηκαν για το σκοπό αυτό μετά από απαίτηση της ΕΕ για τη διασφάλιση και την επιβεβαίωση της διαχειριστικής επάρκειας των Αναθετουσών Αρχών για τα έργα του ΕΣΠΑ 2007-2013. Τα πρότυπα αυτά είναι:
 - ο ΕΛΟΤ 1429: Διαχειριστική επάρκεια οργανισμών για την υλοποίηση έργων δημοσίου χαρακτήρα – Απαιτήσεις
 - ο ΕΛΟΤ 1431-1 έως και 1431-3: Διάφοροι οδηγοί εφαρμογής του ΕΛΟΤ 1429
 - ο ΕΛΟΤ 1432: Διαχειριστική επάρκεια οργανισμών για την υλοποίηση έργων δημοσίου χαρακτήρα – Απαιτήσεις για διεργασίες αξιολόγησης και αξιολογητές.

Σήμερα η εφαρμοζόμενη διαδικασία επιβεβαίωσης της διαχειριστικής επάρκειας των αναθετουσών αρχών είναι εξαιρετικά «χαλαρή» και θα πρέπει να αναθεωρηθεί. Ήδη στο άρθρο 196 του Ν.4281/2014, προβλέπεται **Μητρώο Πιστοποιημένων Υπαλλήλων Δημοσίων Συμβάσεων**. Ωστόσο αυτό δεν αρκεί, καθώς υπάρχει έντονη και άμεση ανάγκη νομοθέτησης για την σύσταση Μητρώου Στελεχών (έμπειρων και με επιστημονική κατάρτιση) από τον Ιδιωτικό Τομέα που θα εμπλουτίσουν τα κλιμάκια επίβλεψης κατασκευής των έργων, ρύθμιση που απαιτεί και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (Ήδη πρέπει να έχει ψηφιστεί η σχετική διάταξη σε χθεσινή συνεδρίαση της Βουλής).

Με την ανάπτυξη, υιοθέτηση και εφαρμογή αξιόπιστων και αποτελεσματικών μηχανισμών, Ελέγχου, Επιθεώρησης και Πιστοποίησης, όπως είναι οι ΑΦΕΕΠ, θεωρούμε ότι είναι δυνατόν:

- Να αναδείξουμε και να υποστηρίξουμε το ελληνικό κατασκευαστικό δυναμικό και τις επιχειρήσεις του κλάδου, βελτιώνοντας την ανταγωνιστικότητά τους και τη φήμη τους,

- Να βελτιώσουμε τη σχέση: «κόστος κύκλου ζωής / ποιότητα έργων & παρεχόμενων εξυπηρετήσεων» για τα έργα υποδομής της χώρας, αξιοποιώντας καλύτερα τους διαθέσιμους πόρους (value for money),
- Να αποδείξουμε ότι ο κλάδος των δημοσίων έργων είναι σε θέση να εγγυηθεί την ποιότητα «εφ' όρου ζωής» των υποδομών που κατασκευάζει και να πείσουμε επιτέλους την ΕΕ (και τον έλληνα φορολογούμενο) ότι τουλάχιστον τα Δημόσια έργα ήταν και θα είναι σε καλό δρόμο,
- Να αποκαταστήσουμε το κύρος και την αξιοπιστία των ελλήνων μελετητών και κατασκευαστών και της ελληνικής διοίκησης, ως προς την ποιότητα των έργων, και να προωθηθεί συστηματικότερα η πολυπόθητη εξωστρέφεια.

Ο ΣΑΤΕ έχει τη διάθεση και τη βούληση να συνεργαστεί και να ενώσει τις δυνάμεις του με τα λοιπά ενδιαφερόμενα μέρη για την επίτευξη αυτού του στόχου.

Σας ευχαριστώ.

Παράρτημα: Η τυπολογία των ΑΦΕΕΠ

Με βάση και τη διεθνή πρακτική θα πρέπει να συμφωνήσουμε ότι, στην περίπτωση των τεχνικών έργων, ως **ΑΦΕΕΠ** θα πρέπει να χαρακτηρίζονται περιοριστικά:

(1) **Διαπιστευμένοι φορείς** των οποίων **το αντικείμενο είναι αποκλειστικά** η διενέργεια τεχνικών ελέγχων, ή/και επιθεωρήσεων ή/και πιστοποιήσεων (**ΤΕΕΠ**) τόσο κατά το σχεδιασμό και την εκτέλεση τεχνικών έργων όσο και κατά τη λειτουργία τους, και οι οποίοι σε καμία περίπτωση δεν εμπλέκονται με την εκπόνηση μελετών, την εκτέλεση εργασιών, την παραγωγή ή διάθεση υλικών και εξοπλισμού ή την παροχή άλλου είδους υπηρεσιών.

(2) Φυσικά ή νομικά πρόσωπα **με την ιδιότητα συμβούλου – εμπειρογνώμονα, εφόσον για τη συγκεκριμένη μελέτη ή έργο παρέχουν τις υπηρεσίες τους αποκλειστικά και μόνο προς τον ΚΤΕ ή προς τον φορέα χρηματοδότησης του έργου (ΦΧΕ)** και **δεν συμμετέχουν** καθ' οιονδήποτε τρόπο στην εκπόνηση των μελετών ή στη διενέργεια ερευνών και δοκιμών ή στην εκτέλεση εργασιών ή στη διάθεση υλικών και εξοπλισμού ή στην παροχή άλλου είδους υπηρεσιών, για το συγκεκριμένο έργο.

(3) **Διαπιστευμένα εργαστήρια δοκιμών & ελέγχων (ΕΔΕ)**, εφόσον για το συγκεκριμένο έργο παρέχουν τις υπηρεσίες τους αποκλειστικά και μόνο προς τον ΚΤΕ, τον ΦΧΕ ή προς άλλους ΑΦΕΕΠ τύπου (1) ή (2).

(4) Συμπράξεις φορέων των προαναφερόμενων τύπων (1), (2) και (3) για την υποστήριξη του ΚΤΕ ή του ΦΧΕ σε συγκεκριμένη μελέτη ή/και έργο.

Οι ΑΦΕΕΠ τύπου (1) είναι δυνατόν να παρέχουν τις υπηρεσίες τους προς τον μελετητή ή τον κατασκευαστή ενός έργου ή προς υπεργολάβους, προμηθευτές ή παραγωγούς υλικών ή εξοπλισμού για ένα συγκεκριμένο έργο ή μελέτη, χωρίς να χάνουν την ιδιότητα του **«ανεξάρτητου φορέα»**.

Εξυπακούεται ότι στις περιπτώσεις αυτές δεν μπορούν ταυτόχρονα και για το ίδιο έργο ή μελέτη, οι ίδιοι φορείς να παρέχουν τις υπηρεσίες τους και προς τον ΚΤΕ ή τον ΦΧΕ.

Αντίθετα οι φορείς τύπου (2) και (3), στην περίπτωση που για συγκεκριμένη μελέτη ή έργο παρέχουν τις υπηρεσίες τους προς τον μελετητή ή τον κατασκευαστή ή προς υπεργολάβους, προμηθευτές ή παραγωγούς υλικών ή εξοπλισμού, **δεν μπορούν πλέον να θεωρούνται από τον ΚΤΕ ή τον ΦΧΕ ως «ανεξάρτητοι»**.

Το ίδιο ισχύει και για τις συμπράξεις φορέων τύπου (1), (2) και (3). Όταν οι συμπράξεις αυτές δεν παρέχουν τις υπηρεσίες τους για συγκεκριμένη μελέτη ή έργο αποκλειστικά προς τον ΚΤΕ ή τον ΦΧΕ, θα πρέπει να θεωρείται ότι χάνουν την ιδιότητα του **«ανεξάρτητου φορέα»**.

Με βάση τα προαναφερόμενα είναι προφανές ότι η πρόβλεψη στη σύμβαση ενός έργου της υποχρέωσης του αναδόχου για πρόσληψη σχημάτων τύπου **«Γραφείο Ελέγχου Μελετών, ΓΕΜ»** και **«Οίκος Ποιοτικού Ελέγχου, ΟΠΕ»**, που εφαρμόστηκε κατά το παρελθόν σε πολλές περιπτώσεις εκτέλεσης σημαντικών δημοσίων έργων (π.χ. εργολαβίες ΠΑΘΕ, κ.α.), **ουδεμία σχέση έχει με τα προαναφερόμενα σχήματα ΑΦΕΕΠ.**

Συμπληρωματικά και ειδικά για την περίπτωση δημοσίων έργων, πρέπει να αναφερθούν και τα ακόλουθα:

- Στην περίπτωση των δημοσίων έργων, η πρόσληψη ΑΦΕΕΠ από τον ΚΤΕ οφείλει να γίνεται με διαγωνιστικές διαδικασίες, με βάση τα ισχύοντα για την ανάθεση και σύναψη δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών.
- Επισημαίνεται ότι στην Ελλάδα:

- δεν έχουν συνταχθεί **υποδείγματα ή πρότυπα τεύχη ειδικής συγγραφής υποχρεώσεων** για τέτοιου είδους υπηρεσίες και ότι
- δεν υπάρχει επίσημος κατάλογος αναγνωρισμένων οικονομικών φορέων που παρέχουν υπηρεσίες ΑΦΕΕΠ, ειδικά για τα τεχνικά έργα.
- Η πρόσληψη ΑΦΕΕΠ από τον ΚτΕ έχει νόημα όταν συντελείται **πριν από την ανάθεση των συμβάσεων μελετών ή έργων** για τις οποίες προσλαμβάνεται ο ανεξάρτητος φορέας, και η παρουσία του πρέπει να γνωστοποιείται στους λοιπούς διαγωνισμούς για την ανάθεση των μελετών ή εργασιών.
- Η παρουσία ΑΦΕΕΠ που λειτουργεί για λογαριασμό του ΚτΕ, ουδόλως αποδυναμώνει ή υποκαθιστά την Διευθύνουσα Υπηρεσία και την Επίβλεψη, αλλά αντίθετα την ενισχύει, τη υποστηρίζει και την προστατεύει.
- Σύμφωνα με τη διεθνή πρακτική οι ΑΦΕΕΠ εκτός από τις κατάλληλες διαπιστεύσεις οφείλουν να καλύπτονται και με ασφάλιση της επαγγελματικής τους ευθύνης.
- Κατά κανόνα οι ΑΦΕΕΠ τύπου (1) συμβάλλονται άμεσα και παρέχουν τις υπηρεσίες τους για λογαριασμό είτε του ΚτΕ, είτε του ΦΧΕ, είτε του οργανισμού που ασφαλίζει το έργο.