
ΗΜΕΡΙΔΑ Τ.Ε.Ε. 13 ΝΟΕΜΒΡΙΟΥ 2013

**«Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΠΑΡΑΓΩΓΗΣ
ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΡΓΩΝ»
(Αμφιθέατρο ΥΠΟΜΕΔΙ – Παπάγου)**

5^η Ενότητα: Αλλαγή ή βελτίωση του Συστήματος Παραγωγής Δ.Ε.

ΕΙΣΗΓΗΣΗ: Πάνου Χασάπη (δικηγόρου) (17:15 – 17:30)

**Τίτλος: «Σενάρια αναδόμησης του συστήματος παραγωγής
δημοσίων έργων»**

*Τις γάρ εξ υμών,
θέλων πύργον οικοδομήσαι,
ουχί πρότον καθίσας ψηφίζει την δαπάνην,
εἰ ἔχει τα προς απαρτισμόν,
ἵνα μήποτε,
θέντος αὐτοῦ θεμέλιον και μη ισχύσαντος εκτελέσαι,
πάντες οι θεωρούντες
ἀρξωνται αὐτῷ εμπαιζειν,
λέγοντες ὅτι οὗτος ο ἄνθρωπος ἤρξατο οικοδομείν
και οὐκ ἴσχυσεν εκτελέσαι;
(το κατά Λουκάν Ευαγγέλιον ιε' 28-30)*

1. Σύστημα παραγωγής δημοσίων έργων (Σ.Π.Δ.Ε.) είναι ο κατάλογος των κανόνων που διέπουν τη δημιουργία δημοσίων έργων και ο τρόπος που συναρμολογούμε τους κανόνες αυτούς και ιδίως τις σχέσεις αλληλεξάρτησης μεταξύ των προσώπων που εργάζονται για να παραδοθεί το έργο στην κοινωνία.

Κεντρικό πρόσωπο του συστήματος είναι ο «Κύριος του Έργου» (Κ.Τ.Ε.).

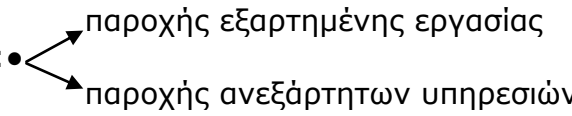
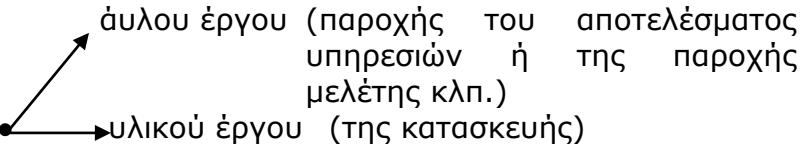
Διότι αυτός είναι το υποκείμενο του εμπράγματος δικαιώματος κυριότητας στο ακίνητο και στο έργο ως «πράγμα».

Δηλαδή είναι αυτός που έχει την εξουσία (εφόσον δεν προσκρούει στο νόμο ή σε δικαιώματα τρίτων), να το διαθέτει κατ' αρέσκειαν και να αποκλείει κάθε ενέργεια άλλου πάνω σ'αυτό.

Ο Κ.Τ.Ε. λοιπόν είναι το νομικό πρόσωπο του Δημόσιου Τομέα, που ως ιδιοκτήτης του ακινήτου και κάθε ανθρώπινου έργου στο ακίνητο, κάνει την εκκίνηση του «Συστήματος» για την «παραγωγή» του έργου του και «οδηγεί» το Σύστημα προς το αποτέλεσμα που στοχοποίησε.

2. Ο Κ.Τ.Ε. έχει στη διάθεσή του τα είδη σχέσεων με άλλα πρόσωπα, που του παρέχει το Δίκαιο.

2.1 Τα είδη των σχέσεων είναι:

- α) οι συμβάσεις εργασίας: • 
- β) οι συμβάσεις έργου: • 
- γ) οι συμβάσεις «σύμπραξης» με τον ιδιωτικό τομέα (ΣΔΙΤ) (συμβάσεις αγγλοσαξωνικής εμπνεύσεως δυσδιάκριτου είδους, για την επιλογή «συνεργάτη» προς εκτέλεση του έργου).
- δ) οι «προγραμματικές συμβάσεις» (συμβάσεις ειδικής υποκατάστασης ή μεταβίβασης αρμοδιοτήτων)
- ε) οι συμβάσεις προμήθειας.

2.2 Βασικά γνωρίσματα αυτών των σχέσεων είναι:

- α) Οι συμβάσεις εξαρτημένης εργασίας συνδέουν τον Κ.Τ.Ε. με το προσωπικό του, με κύριο γνώρισμα την μονιμότητα, την πλήρη εξάρτηση και την πληρωμή μισθού.
- β) Οι συμβάσεις παροχής ανεξάρτητων υπηρεσιών συνδέουν τον Κ.Τ.Ε. με πρόσωπα στα οποία αναθέτει έναντι αμοιβής την παροχή εργασίας ασχέτως αποτελέσματος με συνθήκες ανεξαρτησίας, και ισχύουν για τη διάρκεια που συμφωνήθηκαν. Χωρίς παράταση της διάρκειας η σύμβαση αυτή έχει λήξει.
- γ) Οι συμβάσεις έργου συνδέουν τον Κ.Τ.Ε. με πρόσωπα στα οποία αναθέτει με αμοιβή την παροχή του αποτελέσματος πνευματικής εργασίας ή κατασκευαστικών εργασιών, το οποίο με τη σύμβαση συμφωνήθηκε ως «μελέτη» ή ως «έργο». Ισχύουν μέχρι να παραληφθεί το «έργο» ως τελικό αποτέλεσμα, ασχέτως του χρόνου που θα απαιτηθεί.
- δ) Η σύμβαση ΣΔΙΤ είναι σχέση ιδιόρρυθμης συνεργασίας του Κ.Τ.Ε. με εταιρείες ειδικού σκοπού, στις οποίες μπορεί να μετέχει και νομικό πρόσωπο του δημόσιου τομέα.
- ε) Η «προγραμματική» σύμβαση είναι η σχέση με την οποία γίνεται μεταβίβαση από τον Κ.Τ.Ε. συγκεκριμένων εξουσιών του επί του έργου (αρμοδιοτήτων «αναθέτουσας αρχής» και εργοδότη) σε άλλο νομικό πρόσωπο του Δημόσιου Τομέα.
- στ) Η σύμβαση προμήθειας είναι η σχέση με την οποία ο Κ.Τ.Ε. αγοράζει πράγματα και γίνεται ιδιοκτήτης τους.

3. Το ισχύον θεσμικό πλαίσιο παραγωγής δημοσίων έργων συντίθεται από μεγάλο και διάσπαρτο αριθμό κανόνων, που ρυθμίζουν τις εξής ενότητες θεμάτων:

3.1 Στην 1^η ΕΝΟΤΗΤΑ κατατάσσονται τα της υπόστασης και λειτουργίας του Κ.τ.Ε.. Είναι οι διατάξεις με τις οποίες ρυθμίζονται:

- α- η εσωτερική οργάνωση του Κ.τ.Ε. ως μηχανισμού διοίκησης γενικώς και η καθ' ύλην αρμοδιότητά του.
- β- η χρηματοδότηση της δράσης του Κ.τ.Ε., ο έλεγχος της καλής χρήσης της χρηματοδότησης, ο δημοσιονομικός έλεγχος της δράσης του και (σε ορισμένα ΝΠΔΔ) ο ευθύς έλεγχος νομιμότητας ορισμένων πράξεών του.
- γ- ο ορισμός ειδικών οργάνων παραγωγής των έργων [με ορολογία: Φορέας Κατασκευής, Προϊσταμένη Αρχή, Διευθύνουσα Υπηρεσία, Επιβλέπων, Τεχνικό Συμβούλιο, Επιτροπές (παραλαβών, Διαγωνισμού, παρακολούθησης κλπ.)].
- δ- οι αρμοδιότητες των οργάνων του.
- ε- η διαδικασία (τύπος) άσκησης των αρμοδιοτήτων και λήψης των αποφάσεων (των γνωμοδοτικών και των εκτελεστών αποφάσεων).
- στ- οι προδιαγραφές επάρκειας (διοικητικής και τεχνικής) των άνω οργάνων.

3.2 Στη 2^η ΕΝΟΤΗΤΑ κατατάσσονται τα της υπόστασης, της κατ' αρχήν ελάχιστης καταλληλότητας και του ελέγχου των προσώπων που συμβάλλονται με τον Κ.τ.Ε. για την παραγωγή του έργου, που είναι:

- οι μελετητές, οι πάροχοι υπηρεσιών (διοίκησης έργου, επίβλεψης, τεχνικού συμβούλου, άλλων) οι εμπειρογνώμονες.
- οι εργοληπτικές επιχειρήσεις.
- οι πάροχοι «αγαθών»

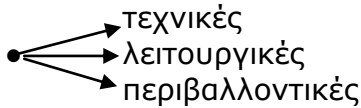
Εδώ διακρίνονται:

- α) τα μη αναλαμβάνοντα την κατασκευή πρόσωπα, ιδίως μηχανικοί, γεωλόγοι και άλλοι επιστήμονες, που συνδράμουν τον Κ.τ.Ε. για να προσδιορισθεί και μελετηθεί το ζητούμενο έργο, καθώς και για να γίνει η διοίκηση των συμβάσεων της κατασκευής του.
- β) οι διατάξεις για τα επαγγελματικά δικαιώματα των άνω προσώπων με ορισμένες ειδικότητες (αποκλειστικά ή συντρέχοντα με άλλων ειδικοτήτων).
- γ) τα πρόσωπα που αναλαμβάνουν εμπορικά (με σκοπό το κέρδος) να κατασκευάσουν και να παραδώσουν στον Κ.τ.Ε. το έργο (εργοληπτικές επιχειρήσεις) και
- δ) τα καθοριζόμενα ασυμβίβαστα σύμπτωσης στο ίδιο πρόσωπο των δύο ιδιοτήτων (μελετητή και εργολάβου), καθώς και άλλες απαγορεύσεις.
- ε) τα πρόσωπα που παρέχουν άλλα «αγαθά», όπως εγγυήσεις, ιδιωτικές πιστώσεις κ.α.

3.3 Στην 3^η ΕΝΟΤΗΤΑ κατατάσσονται τα της υπόστασης του έργου, καθώς και των εργασιών, υπηρεσιών και επιμέρους έργων (πνευματικών και υλικών), που χρησιμοποιούνται για την παραγωγή του έργου. Είναι οι διατάξεις με τις οποίες προβλέπονται:

Α' Για τα ΕΡΓΑ

1. Η κατάταξη έργων σε κατηγορίες (κατάλογος)

2. Οι προδιαγραφές έργων: 

3. Οι προδιαγραφές υλικών

4. Οι προδιαγραφές εργασιών

5. Τα τιμολόγια

6. Οι προδιαγραφές ασφάλειας και υγιεινής εργοταξίων και χώρων εργασίας

Β' Για τις ΜΕΛΕΤΕΣ ΤΩΝ ΕΡΓΩΝ

1. Η κατάταξη μελετών σε κατηγορίες (κατάλογος)

2. Οι προδιαγραφές μελετών

3. Τα «Τιμολόγια» (αμοιβές) μελετών

4. Οι προδιαγραφές ερευνητικών εργασιών και σχετικά τιμολόγια

5. Οι προδιαγραφές ελέγχων

6. Τα εργαστήρια και η πιστοποίησή τους

Γ' Για τις ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ

- Ο κατάλογος υπηρεσιών μηχανικού και άλλων επιστημόνων

- Η περιγραφή ορισμένων υπηρεσιών

3.4 Στην 4^η ΕΝΟΤΗΤΑ κατατάσσονται με γενικές και ειδικές διατάξεις τα των συμβάσεων του Κ.τ.Ε. για την παροχή δημοσίου έργου:

α) οι συμβάσεις είναι:

- προγραμματικές συμβάσεις
- συμβάσεις παροχής υπηρεσιών
- συμβάσεις μελετών
- συμβάσεις κατασκευής δημοσίων έργων
- συμβάσεις ΣΔΙΤ
- συμβάσεις προμηθειών

β) Οι κανόνες αυτής της ενότητας επιτρέπουν τη σύναψη και μικτών συμβάσεων (π.χ. μελέτης και παροχής υπηρεσιών, μελέτης και κατασκευής του έργου, μελέτης – κατασκευής του έργου και προμήθειας του εξοπλισμού του).

γ) Οι κανόνες αυτής της ενότητας έχουν πεδίο εφαρμογής, ως προς το ανατιθέμενο αντικείμενο, σε όλες τις υπηρεσίες μηχανικού, σε όλες τις κατηγορίες μελετών, στις εμπειρογνωμοσύνες ειδικών επιστημόνων και σε όλες τις κατηγορίες τεχνικών έργων.

δ) Τέλος οι κανόνες αυτής της (4^{ης}) ενότητας διακρίνονται στους κανόνες ανάθεσης και στους κανόνες εκτέλεσης των άνω συμβάσεων, συμπεριλαμβανομένων και των διαδικασιών επίλυσης των διαφορών, χωριστά για το προσυμβατικό και για το συμβατικό στάδιο κάθε σχέσης.

-
- 4.** Η γενική αξιολόγηση του ισχύοντος «Συστήματος Παραγωγής, Δημοσίων Έργων» που περιγράφηκε οδηγεί κατ' αρχάς στα εξής συμπεράσματα:
- α) έχει λογική
 - β) είναι σχεδόν αχανές
 - γ) είναι πολύπλοκο
 - δ) δεν έχει εμφανή κενά
- 5.** Αντιθέτως, μία γενική αξιολόγηση του αποτελέσματος από την εφαρμογή του συστήματος οδηγεί σε απογοητευτικά συμπεράσματα, όπως:
- A.** Στο προσυμβατικό στάδιο:
- α) Επικρατεί εκ προοιμίου κλίμα δυσπιστίας όλων εναντίον όλων.
 - β) Σημειώνεται υπέρμετρη καθυστέρηση:
μέχρι την προκήρυξη μίας σύμβασης και
από την προκήρυξη μέχρι τη σύναψη της σύμβασης.
 - γ) Δημιουργούνται ασταμάτητες διενέξεις και είναι υπέρμετρος ο αριθμός των περιπτώσεων, που η επίλυση της διαφοράς, αφήνει στον ηττηθέντα την πεποίθηση ότι αδικήθηκε ή ότι αδικείται κατά σύστημα.
 - δ) Είναι γενικευμένη η διάδοση φημών για διαφθορά.
 - ε) Το κύρος του προληπτικού ελέγχου νομιμότητας είναι τραυματισμένο σοβαρά, τόσο στην πλευρά του Κ.τ.Ε. και στα όργανά του όσο και στην πλευρά των διαγωνιζομένων. Το ίδιο ισχύει (σε μικρότερο βαθμό) και για την απονομή προσωρινής και οριστικής δικαστικής προστασίας.
- B.** Στο συμβατικό στάδιο.:
- α) υπέρμετρος αριθμός σχέσεων (συμβάσεων) εξελίσσονται ανώμαλα με τον ένα ή τον άλλο τρόπο εις βάρος του τελικού αποτελέσματος και του ενός από τα δύο υποκείμενα της σχέσης. Έχουμε πολύ συχνά:
 - πολύ ανεπαρκή ή πλημμελή εποπτεία και διοίκηση των συμβάσεων από τον Κ.τ.Ε. από άποψη χρονική, τεχνική και διοικητική, παρά την κατά κανόνα ύπαρξη μεμονωμένων οργάνων του που εργάζονται εντατικά και καθ' υπερβολήν.
 - ανώμαλη χρονικώς, ποσοτικώς, ποιοτικώς εκτέλεση του αντικειμένου της σύμβασης από τον ανάδοχο, άλλοτε υπαιτίως και άλλοτε ανυπαίτιως.
 - ανώμαλη χρονικώς ή/και ποσοτικώς πληρωμή του αναδόχου.
 - αστοχία χρονική, ποσοτική, ποιοτική του ζητούμενου αποτελέσματος.
 - δημιουργία υπέρμετρων διαφορών.
 - «αρνησιδικία» ή «κακοδικία» τόσο στη διοικητική όσο και στη δικαστική επίλυση των διαφορών.
 - β) υπέρμετρος αριθμός συμβάσεων χρειάζεται ουσιώδεις τροποποιήσεις του φυσικού και του οικονομικού αντικειμένου τους για αιτίες που θα μπορούσαν να είχαν προληφθεί. Υπάρχει φημολογία ότι συχνά η μη πρόληψη είναι προμελετημένη.

- γ) σε μεγάλο αριθμό συμβάσεων η παροχή του αναδόχου δεν αρκεί (ούτε μόνη της ούτε μαζί με άλλες υφιστάμενες) για την εκτέλεση του επόμενου σχεδιασμένου βήματος της παραγωγής του έργου
- δ) σε αρκετές συμβάσεις η παροχή του αναδόχου δεν αξιοποιείται από τον Κ.Τ.Ε..
- ε) ο καταλογισμός ευθυνών έχει αποδειχθεί ότι είναι πολύ δύσκολο να στοιχειοθετηθεί δίκαια και τεκμηριωμένα, ότι συχνά εμπλέκει ανυπαίτια πρόσωπα και ότι πάντως είναι ατελέσφορος.
- 6.** Τα παραπάνω απογοητευτικά συμπεράσματα εκ του αποτελέσματος εφαρμογής του «Συστήματος Παραγωγής Δημοσίων Έργων» (παρ. 5) εύλογα μας προκαλούν να επανεξετάσουμε τα αρχικά συμπεράσματα από την αξιολόγηση του περιεχομένου του, σύμφωνα με τα οποία το ΣΠΔΕ φαίνεται «λογικό» και χωρίς ουσιώδη κενά (παρ. 4). Πάντως μας υποχρεώνει να αναζητήσουμε τα αίτια και μάλιστα με αντικειμενικότητα και μέθοδο για να προκύψουν εποικοδομητικές λύσεις και όχι ανώφελες ή (το χειρότερο) επιζήμιες αλλαγές στη δομή του Συστήματος.
- 7.** Αντικειμενικώς εξεταζόμενο σε βάθος, το ΣΠΔΕ πράγματι είναι το λογικώς απαιτούμενο και δεν έχει ουσιώδη κενά στη δομή του. Κενά υπάρχουν κυρίως επειδή η εκτελεστική εξουσία δεν έχει εκδώσει κανονιστικές πράξεις για θέματα που περιλαμβάνονται στη δομή του Συστήματος, από το οποίο έχει λάβει ειδική νομοθετική εξουσιοδότηση. Το δε «αχανές» και πολύπλοκο του περιεχομένου του, αποτελεί μεν ένα αίτιο για το κακό τελικό αποτέλεσμα αλλά είναι αίτιο πλημμελούς εφαρμογής και αντιμετωπίζεται με τη βελτίωση και συνεχή ενημέρωση της κωδικοποίησης των κανόνων και της ερμηνείας τους. Όχι με την απογύμνωση του Συστήματος από αναγκαίους κανόνες χάριν της «απλοποίησης» και μόνο.
- 8.** Ορισμένα σημαντικά αίτια για το απογοητευτικό αποτέλεσμα και για ένα ακόμα πιο δυσοίωνο μέλλον ίσως είναι:
- A. Το πολυπρόσωπο της διαχείρισης του ΣΠΔΕ με την αντίστοιχη διάχυση και δυσπροσδιόριστο της ευθύνης.
- B. Η διαφθορά, η οποία ευδοκιμεί και δύσκολα εντοπίζεται λόγω και του προηγούμενου αιτίου.
- Γ. Η αδυναμία των οργάνων του Κ.Τ.Ε. να εκπληρώσουν το σύνολο των αρμοδιοτήτων τους έγκαιρα, τεχνικώς άρτια και αποτελεσματικά.
- Δ. Η κακή ή ανεπαρκής χρήση της διακριτικής ευχέρειας που παρέχει το Σύστημα στον Κ.Τ.Ε. στη λήψη πολύ βασικών αποφάσεων, όπως για την κατάρτιση του προγράμματος των συμβάσεων, για τον καθορισμό του αντικειμένου κάθε σύμβασης και γενικώς η μη αξιοποίηση ή και καθόλου χρησιμοποίηση από τον Κ.Τ.Ε. (με τα όργανά του) των μέσων που του παρέχει το ΣΠΔΕ. π.χ.:
- γίνεται επιζήμιος κατακερματισμός του μελετητικού αντικειμένου και κακός χρονικός προγραμματισμός των απαιτούμενων μελετών.
 - σπανίως προβλέπεται στις προκηρύξεις το «δικαίωμα προαιρέσεως».

- δεν γίνεται διαρκής ανάθεση συμφωνιών πλαίσιο για όλο το εύρος μελετητικών και συμβουλευτικών αλλά και κατασκευαστικών αντικειμένων, παρότι αυτό δεν συνεπάγεται εκ προοιμίου την πληρωμή δαπάνης.
- δεν γίνεται ανάθεση αντικειμένων ουσιαστικής επίβλεψης ή και διοίκησης έργου με δημόσιες συμβάσεις, παρά την αδυναμία του Κ.τ.Ε. να εκτελέσει με τα δικά του όργανα αυτά τα αντικείμενα σε όλα τα έργα με τα οποία επιφορτίζεται.
- γίνεται η εκτέλεση συμβάσεων υπηρεσιών με αδόκιμους και ακατάλληλους συμβατικούς όρους (π.χ. περί «παραλαβής», περί «προθεσμιών»), δανεισμένους από τις συμβάσεις προμηθειών ή από τις συμβάσεις μελετών).

Ε. Η ασυλλόγιστη οικειοθελής κατάργηση του θεσμού της διατίμησης των αμοιβών μελετών και των υπηρεσιών μηχανικού, η οποία δημιούργησε γενικευμένη κατάσταση διεξαγωγής των αναθέσεων με ευτελισμένες οικονομικές προσφορές. Αυτό είναι σοβαρό πρόβλημα που επιδεινώνεται και δεν έχει άλλη λύση από την επαναφορά το θεσμού.

ΣΤ. Η ενσυνείδητη δημιουργία ορισμένων κενών στο σύστημα ανάθεσης, όπως η ενσυνείδητη μη πρόβλεψη της κλειστής διαδικασίας στις αναθέσεις μελετών και υπηρεσιών.

9. Με αυτές τις σκέψεις οδηγούμαστε λογικά στην αναζήτηση θεσμικών μέτρων που θα είναι δόκιμα:

- α) για να συγκεντρωθούν οι υποχρεώσεις σχεδιασμού και υλοποίησης κάθε έργου σε λιγότερα πρόσωπα, με τρόπο που να έχουν εχέγγυα ότι μπορούν και να τις εκπληρώσουν επί της ουσίας.
- β) για να άρουν τα προβλήματα που δημιούργησαν προηγούμενα μέτρα που αποδείχθηκαν αδόκιμα ή ατελέσφορα.
- γ) για να καλυφθούν ορισμένα κενά του Συστήματος και να αμβλυνθούν ορισμένα σοβαρά προβλήματα από αυτά που επισημάνθηκαν.

10. Τέτοια προτεινόμενα προς εξέταση μέτρα είναι:

10.1 Η συγκέντρωση των αποφασιστικών και διαχειριστικών αρμοδιοτήτων του Κ.τ.Ε. σε ένα φυσικό πρόσωπο της Διοίκησης, επικεφαλής Υπηρεσίας με εξακριβωμένη επικαίρως τεχνική ή διοικητική επάρκεια.

- Επίπεδο ισοδύναμο Δ/ντή Δ/νσης
- Αμετάκλητος (κατ' αρχήν)
- Φορέας της ευθύνης προς τον Κ.τ.Ε. για το τελικό αποτέλεσμα.
- Πιστοποίηση της επάρκειας της Υπηρεσίας του με κριτήρια και διαδικασία τυποποίησης (νόρμας) σε κάθε ανάληψη αρμοδιότητας υλοποίησης νέου έργου.
- Διέξοδος σε περίπτωση αδυναμίας, με προγραμματική σύμβαση και με ανάθεση της διοίκησης έργου - επίβλεψης (βλ. κατωτέρω).

10.2 Κατάργηση του προληπτικού και πολλαπλού ελέγχου νομιμότητας.

10.3 Διάκριση των μελετών τού προς υλοποίηση έργου σε δύο μέρη:

- α) προπαρασκευαστικές και υποστηρικτικές (βοηθητικές) υπηρεσίες και μελέτες.
- β) η γενική μελέτη, που περιλαμβάνει τη μελέτη του γενικού αναδόχου και τις λοιπές κύριες μελέτες.

ΚΑΙ

η θέσπιση της διαρκούς υποχρέωσης του Κ.τ.Ε. να διατηρεί σε ισχύ συμφωνίες πλαίσιο για όλα τα «αντικείμενα» υπηρεσιών και μελετών του μέρους Α' για την έγκαιρη και πλήρη προετοιμασία του φακέλου ανάθεσης του αντικειμένου του Β' μέρους.

10.4 Η Ανάθεση ως μία (σύνθετη) συμβατική παροχή με δημόσια σύμβαση της κύριας μελέτης (Β' μέρους), της μελέτης χρονικού προγραμματισμού, των υπηρεσιών συμβούλου στην ανάθεση της εργολαβίας και της διοίκησης του έργου, με αποφασιστική αρμοδιότητα σε όλα ή σε επιλεγμένα θέματα αρμοδιότητας Διευθύνουσας Υπηρεσίας, με ευθύνη για την τελική δαπάνη και το εμπρόθεσμο της εκτέλεσης του έργου.

10.5 Η θέσπιση και της κλειστής διαδικασίας («προεπιλογή») στις αναθέσεις που δεν προβλέπεται.

10.6 Η ελαχιστοποίηση των δαπανηρών κριτηρίων απόκτησης - διατήρησης πτυχίων.

10.7 Η αναμόρφωση και ενοποίηση του συστήματος επίλυσης διαφορών. π.χ.:

- απλοποίηση
- κατάργηση άρθρου 75 Α ν. 3669/2008
- θέσπιση διαιτητικής πραγματογνωμοσύνης για τα τεχνικά θέματα.
- διάκριση χρηματικών ορίων μεταξύ διαφωνιών από συμβ. συμβούλων μελετητών και συμβάσεων εργοληπτικών επιχειρήσεων.

11. ΣΥΜΒΑΣΗ ΜΕΛΕΤΗΣ – ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΡΓΟΥ ΜΕ ΔΕΣΜΕΥΣΗ ΤΕΛΙΚΗΣ ΔΑΠΑΝΗΣ

Από τα πιο πάνω μέτρα, το τέταρτο αξίζει να μελετηθεί με βάση τη σειρά κειμένων εργασίας που έδωσε τη δεκαετία 1990 – 2000 στο Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας ή «ΜΕΚ» («Μικτή Επιτροπή Καθοδήγησης»), στα οποία περιλαμβάνονται επί μέρους εργασίες για το είδος σύμβασης «Μελέτης – Διοίκησης Έργων με Δέσμευση Τελικής Δαπάνης» (ΜΔΕ-ΔΤΔ), με τα παρακάτω βασικά χαρακτηριστικά:

11.1 Η ΜΔΕ με ΔΤΔ είναι ένα ολοκληρωμένο "πακέτο υπηρεσιών", ως αντικείμενο δημόσιας σύμβασης που περιλαμβάνει τις τεχνικές μελέτες, την επίβλεψη και τη διεύθυνση του έργου. Η εκτιμώμενη τελική δαπάνη του έργου (δαπάνη - στόχος), είναι μια συμβατική δέσμευση του αναδόχου ΜΔΕ, που τον υποχρεώνει να καταβάλλει κάθε δυνατή προσπάθεια για την όσο το δυνατόν ακριβέστερη εκτίμηση του κόστους υλοποίησης του έργου (δαπάνη μελέτης και κατασκευής).

Όταν η ανάθεση ΜΔΕ συνοδεύεται και από ΔΤΔ, ο Μελετητής (ή η κοινοπραξία Μελετητών), που έχει αναλάβει τη μελέτη και διοίκηση του έργου, είναι πραγματικά με το μέρος του Κ.τ.Ε.

Η σχέση τους δομείται έτσι ώστε ο Σύμβουλος Μελετητής να έχει και άμεσο οικονομικό συμφέρον:

- α) να κάνει άρτιες τεχνικές μελέτες
- β) να κάνει την καλύτερη δυνατή πρόβλεψη του κόστους, και
- γ) να εξασφαλίσει την καλύτερη δυνατή επίβλεψη των εργασιών.

Στην περίπτωση αυτή το ενδιαφέρον του Μελετητή είναι μεγαλύτερο, διότι η τελική του αμοιβή θα εξαρτηθεί από το πραγματικό κόστος του κατασκευασθέντος έργου.

11.2 Ορισμένα ουσιώδη χαρακτηριστικά αυτής της αρκετά μελετημένης (στα κείμενα εργασίας) ιδέας είναι:

11.2.1 Η βασική αρχή.

Όταν η έκταση, το είδος και οι όροι υλοποίησης ενός τεχνικού έργου έχουν διαμορφωθεί τόσο ώστε μία επαγγελματική οντότητα μελετητή να μπορεί να δεσμευθεί εκ των προτέρων για την τελική δαπάνη του, ο Κ.τ.Ε. θα προκηρύξει και συνάψει μόνο μία σύμβαση πριν από την προκήρυξη της εργολαβικής σύμβασης, με αντικείμενο την παροχή της μελέτης και της διοίκησης του συγκεκριμένου έργου με δέσμευση του αναδόχου για την τελική δαπάνη του έργου (ΜΔΕ-ΔΤΔ).

11.2.2 Συμβατικό αντικείμενο (πλήρες «πακέτο»).

Κατά γενικό τρόπο, τα τυπικά στοιχεία, που απαρτίζουν ένα πλήρες πακέτο υπηρεσιών ΜΔΕ είναι τα ακόλουθα:

- A01 Προκαταρκτική Μελέτη
- A02 Προμελέτη
- A03 Οριστική Μελέτη – Άδειες - Εγκρίσεις
- A04 Μελέτη Εφαρμογής (λεπτομερείς τεχνικές προδιαγραφές, σχέδια λεπτομερειών και κατασκευής)
- A05 Φάκελος Ανάθεσης της Κατασκευής
- A06 Συμμετοχή στην επιλογή Αναδόχου Κατασκευής
- A07 Οριστικοποίηση Σύμβασης και Προγράμματος Αναδόχου Κατασκευής
- A08 Τεχνικός Έλεγχος Εργασιών (επίβλεψη)
- A09 Προγραμματισμός και Έλεγχος προόδου Εργασιών
- A10 Ποσοτική παραλαβή και έλεγχος λογαριασμών των εργασιών - Συμμετοχή στην παραλαβή του έργου
- A11 Μητρώο κατασκευασμένου έργου

11.2.3 Ο προϋπολογισμός της τελικής δαπάνης και η τελική αμοιβή του Συμβούλου:

Ο προϋπολογισμός-στόχος, για τον οποίο ο Σύμβουλος ΜΔΕ δεσμεύεται ότι θα προσεγγίσει η τελική δαπάνη του Έργου, καθορίζεται κατά την αρχική σύμβαση ή αργότερα με τροποποίηση της αρχικής σύμβασης και περιλαμβάνει:

- α- Την αμοιβή του συμβούλου για τις υπηρεσίες ΜΔΕ, που αναλαμβάνει, και η οποία ορίζεται εκ των προτέρων στη σύμβαση ως κατ' αποκοπήν ποσό.

β- Τις προϋπολογιζόμενες από το Σύμβουλο δαπάνες για εκτέλεση εργασιών, προμήθειες και λοιπές υπηρεσίες, που είναι απαραίτητες για την πλήρη αποπεράτωση του έργου.

Η προϋπολογιζόμενη τελική δαπάνη του έργου δεν περιλαμβάνει:

- Τις δαπάνες για απαλλοτριώσεις και κτήση των απαιτούμενων εκτάσεων.
- Τις χρηματοοικονομικές δαπάνες

Η εκτίμηση της τελικής δαπάνης του έργου, γίνεται από το Σύμβουλο σε πρώιμο στάδιο του τεχνικού του σχεδιασμού, κατά την απόλυτη κρίση του και με τη μεθοδολογία του, και αποτελεί τη βάση για τη διαμόρφωση της τελικής αμοιβής του.

Η τελική αμοιβή του Συμβούλου εξαρτάται από το βαθμό προσέγγισης του προϋπολογισμού - στόχου, με προκαθορισμένη σχέση και με προκαθορισμένα όρια ανεκτής απόκλισης (υπό - ή υπέρ - εκτίμησης).

Εφόσον η πραγματική τελική δαπάνη του έργου είναι μέσα στα ανεκτά όρια, η τελική αμοιβή του συμβούλου είναι εκείνη που αρχικά συμφωνήθηκε.

Σε περίπτωση απόκλισης, η αμοιβή του συμβούλου απομειώνεται με προκαθορισμένο τρόπο, ανάλογα με το μέγεθος της απόκλισης.

11.2.4 Οι ελάχιστες προϋποθέσεις

Η ανάθεση υπηρεσιών ΜΔΕ με ΔΤΔ μπορεί να εφαρμοστεί μόνον όταν υπάρχει συνολική απόφαση, πρόγραμμα και δέσμευση του Κ.Τ.Ε. για την υλοποίηση και τη θέση σε λειτουργία του έργου σε συγκεκριμένο χρόνο, ώστε να μην υπάρχει κίνδυνος διακοπής ή ανατροπής του προγράμματος.

Η βεβαιότητα αυτή διασφαλίζεται:

- α) όταν έχουν εκπονηθεί οι μελέτες σκοπιμότητας και ορισμού του έργου,
- β) έχει οριστικοποιηθεί και εγκριθεί ο λειτουργικός σχεδιασμός του έργου και
- γ) έχουν εξασφαλιστεί οι απαιτούμενες εκτάσεις και η χρηματοδότηση του έργου.

Εξυπακούεται ότι και στην περίπτωση αυτή η Δ/νουσα Υπηρεσία πρέπει να είναι σε θέση να διεκπεραιώσει, με ή χωρίς εξωτερική βοήθεια, τις ελάχιστες υποχρεώσεις της.

11.2.5 Ειδικές προβλέψεις

Ειδικές διατάξεις θα προβλέψουν (μεταξύ άλλων):

- α) Τα επιμέρους συμβατικά αντικείμενα, που απαρτίζουν το πακέτο των υποχρεώσεων του αναδόχου ΜΔΕ.
- β) Τους διάφορους τύπους/παραλλαγές των αντιστοίχων συμβάσεων και
- γ) Τις διάφορες κατηγορίες έργων, ανάλογα με τη δυσκολία τους, στις οποίες μπορεί να εφαρμόζεται το σύστημα αυτό.

11.2.6 Τύποι συμβάσεων ΜΔΕ-ΔΤΔ

Είναι δυνατόν να διαμορφωθούν διάφοροι τύποι συμβάσεων Μελέτης και Διεύθυνσης-Επίβλεψης Έργου (προτείνονται τέσσερις), ανάλογα με τα αντικείμενα που περιλαμβάνουν.

Για να υπάρχει όμως δέσμευση του Μελετητή είναι σε κάθε περίπτωση απαραίτητη η εμπλοκή του σε κάποιο στάδιο του σχεδιασμού καθώς και στις διαδικασίες δημοπράτησης και επίβλεψης του έργου.

Τα τυπικά συμβατικά αντικείμενα ΜΔΕ και 4 τυπικές δέσμες υποχρεώσεων, που αντιστοιχούν στους ακόλουθους τύπους συμβάσεων μπορεί να είναι:

- α) Ο τύπος 1: το πλήρες "πακέτο", που περιλαμβάνει όλα τα παραπάνω στοιχεία (ο έλεγχος μελετών γίνεται από τον Κ.τ.Ε.).
- β) Ο τύπος 2: που περιλαμβάνει όλα τα παραπάνω στοιχεία εκτός από το Α01, εφόσον οι μελέτες του σταδίου αυτού έχουν γίνει από άλλον (αυτός μπορεί να είναι και ο Κ.τ.Ε.).
- γ) Ο τύπος 3: που περιλαμβάνει όλα τα παραπάνω στοιχεία, εκτός από το Α01 και το Α02.
- δ) Ο τύπος 4, που περιλαμβάνει τα στοιχεία Α06 μέχρι Α12, καθώς και απαραίτητως, τον έλεγχο των υφιστάμενων μελετών (01 – 04), εφόσον εκπονήθηκαν ή θα εκπονηθούν από άλλον.
Στην περίπτωση αυτή, απαίτηση ΔΤΔ είναι δυνατή μόνον αν, στις υποχρεώσεις του Συμβούλου περιλαμβάνεται, εκτός από τον έλεγχο των μελετών και η επανακοστολόγηση του έργου καθώς και η ανασύνταξη του προϋπολογισμού του.

11.2.7 Αμοιβή

Τα οικοδομικά έργα και τα έργα υποδομής, ανάλογα με τη δυσκολία μελέτης και επίβλεψης, κατατάσσονται σε τρεις κατηγορίες:

Κατηγορία Α: συνήθη έργα

Κατηγορία Β: έργα μέσης δυσκολίας

Κατηγορία Γ: έργα μεγάλης δυσκολίας

Η αμοιβή του αναδόχου Μελέτης και Διεύθυνσης- Επίβλεψης Έργου θα καθορίζεται κυρίως σε συνάρτηση με την κατηγορία δυσκολίας του έργου και το αντικείμενο των υποχρεώσεων του (τύπος σύμβασης).

11.2.8 Άλλοι σχετικοί κανόνες

- α) Κατά κανόνα όλοι οι Κ.τ.Ε. θα πρέπει να επιλέγουν συμβάσεις ΜΔΕ τύπου 1 ή στην ανάγκη τύπου 2.
- β) Εκτός από μία μεταβατική περίοδο, η σύμβαση τύπου 4 δικαιολογείται, και στην περίπτωση που ο Κ.τ.Ε. έχει αποφασίσει να υλοποιήσει το έργο με το σύστημα μελέτη-κατασκευή, οπότε οι μελέτες του έργου εκπονούνται από τον Ανάδοχο κατασκευής του έργου και ελέγχονται από το Σύμβουλο ΜΔΕ.

Εξυπακούεται ότι, στην περίπτωση αυτή ο Σύμβουλος ΜΔΕ δεν επιτρέπεται να έχει οποιαδήποτε συμμετοχή στη μελετητική ομάδα του Αναδόχου ή άλλη συμβατική σχέση με αυτόν.

- γ) Σε συμβάσεις ΜΔΕ τύπου 4 είναι δυνατόν να προβλέπεται και απαίτηση για δέσμευση του Συμβούλου για την τελική δαπάνη του έργου, εφόσον στις υποχρεώσεις του Συμβούλου κατά τον έλεγχο των μελετών και πριν από τη δημοπράτηση του έργου, περιλαμβάνεται και η επανακοστολόγηση του έργου. Κατά γενικό τρόπο η προσφυγή στην σύμβαση τύπου 4 δικαιολογείται μόνο για έργα, των οποίων οι τεχνικές μελέτες έχουν ήδη εκπονηθεί ή εκπονούνται από άλλον φορέα.
- δ) Η ανάθεση των υπηρεσιών ΜΔΕ είναι δυνατόν να γίνει με βάση έναν αρχικό προϋπολογισμό-στόχο (Σα), εφόσον στη σχετική σύμβαση θα προβλέπονται οι όροι της μεταγενέστερης οριστικοποίησης του δεσμευτικού προϋπολογισμού-στόχου (Σο).
- ε) Όταν ο Σύμβουλος ΜΔΕ δεσμεύεται για μια τελική δαπάνη του έργου, η σχετική σύμβαση θα πρέπει να προβλέπει τα επιτρεπόμενα όρια απόκλισης και τον τύπο πριμοδότησης σε περίπτωση επιτυχίας του στόχου.
- Όταν η δαπάνη-στόχος, αρχική ή οριστική, πρόκειται να καθορισθεί στη σύμβαση, η προτεινόμενη από τους υποψήφιους Συμβούλους δαπάνη είναι δυνατόν να αποτελεί ένα από τα κριτήρια για την επιλογή του Συμβούλου ΜΔΕ.
- στ) Αντίθετα, αν η δαπάνη-στόχος πρόκειται να καθορισθεί αργότερα με συμπλήρωση της αρχικής σύμβασης, το ύψος της μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο διαπραγμάτευσης μεταξύ του Κ.Τ.Ε. και του Μελετητή.
- Σε περίπτωση ασυμφωνίας, είναι δυνατή η μονομερής καταγγελία της σύμβασης χωρίς αποζημίωση του Συμβούλου.
- Μετά την ολοκλήρωση του έργου, η εκτιμηθείσα δαπάνη-στόχος θα συγκρίνεται με το απολογιστικό κόστος υλοποίησης του έργου, μετά την αναγωγή του στις οικονομικές συνθήκες (τιμές) της αρχικής εκτίμησης.
- ζ) Κάθε εκτίμηση δαπάνης - στόχου θα συνοδεύεται και από μια προκαθορισμένη επιτρεπόμενη απόκλιση (ανοχή). Κατά γενικό τρόπο, σε κάθε περίπτωση, η ακρίβεια της εκτίμησης του προϋπολογισμού υλοποίησης του έργου βελτιώνεται, με την πάροδο των τεχνικών μελετών. Η οικονομική εικόνα του έργου διαμορφώνεται παράλληλα με την τεχνική του εικόνα. Κατά συνέπεια η προβλεπόμενη τελική δαπάνη του έργου είναι διαφορετική, όταν εκτιμάται στη φάση κατάρτισης του προγράμματος του έργου ή όταν εκτιμάται με βάση την προμελέτη, ή την οριστική μελέτη του έργου.
- η) Σε κάθε περίπτωση, η συμβατική δέσμευση του Συμβούλου για την τελική δαπάνη του έργου, θα συνοδεύεται πάντα από ένα περιθώριο σφάλματος, που ονομάζεται ανοχή, το εύρος του οποίου εξαρτάται από:
- την χρονική στιγμή κατά την οποία γίνεται η εκτίμηση της δαπάνης-στόχου,
 - την κατηγορία του έργου,
 - το είδος του έργου (οικοδομικό ή έργο υποδομής).

Πρακτικά, το ποσοστό ανοχής (t) καθορίζει ένα ανώτερο και ένα κατώτερο όριο επιτρεπόμενης απόκλισης της αρχικής εκτίμησης ($\Sigma\alpha$ ή $\Sigma\alpha$). Εφόσον η πραγματική τελική δαπάνη του έργου (K) είναι μέσα στα προκαθορισμένα επιτρεπόμενα όρια, η τελική αμοιβή του Συμβούλου (A) θα είναι εκείνη, που αρχικά συμφωνήθηκε (A_0). Σε αντίθετη περίπτωση η αμοιβή του Συμβούλου θα περιορίζεται ανάλογα με το μέγεθος της απόκλισης.

- θ) Στην εκτίμηση της τελικής δαπάνης του έργου δεν περιλαμβάνεται το κόστος συνδέσεων με τους ΟΚΩ (παροχές νερού, αερίου, ηλεκτρικού, τηλεφώνου, κτλ.), καθώς και το κόστος συμπληρωματικών γεωλογικών ερευνών.
- ι) Αν κατά τη διάρκεια εκπόνησης των μελετών ο Κ.Τ.Ε. αποφασίσει, ατυχώς, την τροποποίηση του εγκεκριμένου προγράμματος, η δαπάνη-στόχος του έργου θα πρέπει να τροποποιηθεί αναλόγως, χωρίς συνέπειες για το Σύμβουλο. Ανάγκη τροποποίησης του δεσμευτικού προϋπολογισμού, χωρίς συνέπειες για το Σύμβουλο, μπορεί να προκύψει και σε περίπτωση αλλαγής των κανονισμών, ή όταν ο Ανάδοχος κατασκευής του Έργου βρίσκεται σε αδυναμία ή κηρύσσεται έκπτωτος.
- ια) Η σύγκριση μεταξύ προϋπολογισμού-στόχου και πραγματικού απολογιστικού κόστους του έργου, δεν μπορεί να γίνει παρά μόνον αφού εγκριθεί ο τελικός λογαριασμός των εργασιών.

Αν ο Ανάδοχος δεν αποδέχεται τον τελικό λογαριασμό και προσφύγει σε διαδικασίες επίλυσης της διαφοράς, το απολογιστικό κόστος θα καθορίζεται με απόφαση του Κ.Τ.Ε., χωρίς αναμονή εκδίκασης ή επίλυσης της διαφοράς. Αν ο Σύμβουλος ΜΔΕ αμφισβητεί την απόφαση αυτή, ο Κ.Τ.Ε. θα προβαίνει στον προσωρινό διακανονισμό των λογαριασμών με βάση το απολογιστικό κόστος, που καθόρισε ο ίδιος, και η ένσταση του Συμβούλου θα ακολουθεί τις συνηθισμένες οδούς επίλυσης των διαφορών (φιλικά ή δικαστικά).

12. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Το ισχύον Σύστημα Παραγωγής Δημοσίων Έργων είναι το λογικώς προβλεπόμενο, επιδέχεται συμπληρώσεις και επί μέρους βελτιώσεις αλλά έχει πληρότητα και επάρκεια. Μία ανατροπή της δομής του αντενδείκνυται.

Τα άσχημα αποτελέσματα της εφαρμογής του ΣΠΔΕ οφείλονται κατά κύριο λόγο στην κακή χρήση του, συμπεριλαμβανομένης και της μη αξιοποίησης των μέσων που παρέχει.

Το τελικό αποτέλεσμα θα μπορούσε να είναι πολύ καλύτερο:

- α) αν γινόταν συστηματική χρήση των συμφωνιών πλαίσιο και των «συμφώνων προαιρέσεως». Θα αντιμετωπιζόταν ασυγκρίτως πιο άνετα και γρήγορα από τον Κ.Τ.Ε. κάθε ανάγκη ανάθεσης συμπληρωματικών εργασιών και υπηρεσιών.

β) αν συγκεντρώνοντο οι αρμοδιότητες και η ευθύνη της πλευράς του Κ.Τ.Ε. σε ένα πρόσωπο με πιστοποιημένα επαρκή και αξιόπιστη τεχνική και διοικητική υποστήριξη (από υπαλλήλους ή από Τεχνικούς Συμβούλους ή και τα δύο), αν απλουστευόταν ο τύπος λήψης των αποφάσεων του και αν καταργούντο οι προληπτικοί έλεγχοι νομιμότητας. Θα ήταν ταχύτερη, ουσιαστικότερη και πιο ευδόκιμη η δράση και η αντίδραση του Κ.τ.Ε. στην εκπλήρωση του ρόλου του.

γ) αν εφαρμοζόταν ο τύπος σύμβασης ΜΔΕ με ΔΤΔ. Θα περιοριζόταν δραστικά ο κατακερματισμός των αναγκαίων συμβάσεων μελετών και υπηρεσιών, θα δημιουργείτο ένα σημείο αναφοράς για τον επαγγελματικό σχεδιασμό και την επίβλεψη των έργων, θα εξουδετερώνοντο τα αδιαφανή κίνητρα και η πλειονότητα των λόγων για τις εκ των υστέρων ανατροπές των μελετών, των προϋπολογισμών και των προθεσμιών, η δε κατασκευή των έργων με μία, λίγες ή πολλές συμβάσεις θα ήταν αδιάφορη ως προς την επιτυχία του τελικού αποτελέσματος.

δ) αν διορθωνόταν το σύστημα επίλυσης διαφορών και προστασίας, με την αναμόρφωση του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου σ'αυτόν τον τομέα, με τη λήψη μέτρων υπέρ της ουσίας. Θα αφαιρείτο μία σημαντική αιτία ανώμαλης εξέλιξης των σχέσεων.
