

## **Νέο θεσμικό πλαίσιο για τις δημόσιες συμβάσεις:**

### **Απόψεις & Βασικές Προτάσεις ΣΕΓΜ Για τους Επαγγελματικούς Καταλόγους και τις Διαδικασίες Ανάθεσης**

#### **1. Γενικές επισημάνσεις**

Η αναθεώρηση και η επανατοποθέτηση του ρόλου και της ευθύνης του μελετητικού κλάδου στη σημερινή συγκυρία είναι, κυρίως, θέμα μιας συναινετικής σύγχρονης αντίληψης για τον ρόλο και τη σημασία των μελετητικών και συναφών συμβουλευτικών υπηρεσιών σε σχέση με το δημόσιο, την εργοληπτική βιομηχανία, τους ιδιώτες επενδυτές, την πανεπιστημιακή και την ερευνητική κοινότητα. Ουσιαστικώς, απαιτείται η σύναψη μιας «πολιτικής και κοινωνικής συμφωνίας» που να τοποθετεί με σαφή, διακριτό τρόπο τις ευθύνες και τους ρόλους όλων αυτών των παραγόντων στο στρατηγικό σχέδιο ανάπτυξης της χώρας μας.

Διαχρονικώς, ο ΣΕΓΜ -με συνεχείς παρεμβάσεις στην Πολιτεία και συλλογικές δραστηριότητες- έχει θέσει τους βασικούς στόχους που πρέπει να έχει αυτή η «συμφωνία», οι οποίοι είναι:

- (α) ο εκσυγχρονισμός και εξορθολογισμός του θεσμικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων μελετητικών/συμβουλευτικών υπηρεσιών και έργων, έτσι ώστε αφενός να υπάρξει πλήρης και ουσιαστική εναρμόνιση με την ευρωπαϊκή νομοθεσία και τις δοκιμασμένες διεθνείς πρακτικές, με μέτρα διασφάλισης της διαφάνειας και της αξιοκρατίας, με κίνητρα υγιούς επιχειρηματικής ανάπτυξης και με μέτρα ενίσχυσης της εξωστρέφειας,
- (β) η κατάργηση όλων των αντιαναπτυξιακών, αναχρονιστικών διατάξεων, οι οποίες -κατ' ουσίαν- διατηρούν το επάγγελμα κλειστό, ευνοούν την ευκαιριακή επιχειρηματικότητα, ακυρώνουν τον σημαντικό ρόλο του συμβούλου μελετητή στην ανάπτυξη της χώρας μας και -εν τέλει- δεν διασφαλίζουν το δημόσιο συμφέρον, ήτοι την άρτια, ποιοτική, έγκαιρη και οικονομική υλοποίηση των δημοσίων έργων και προγραμμάτων,
- (γ) η εξασφάλιση της ποιότητας του τελικού προϊόντος για την αποδοτική αξιοποίηση των πόρων των δημοσίου, δηλαδή των χρημάτων των φορολογούμενων πολιτών,
- (δ) η εξασφάλιση της ταχύτητας εκτέλεσης όλων των διαδικασιών, χωρίς να παραβλάπτονται οι απαιτήσεις διαφάνειας και υγιούς ανταγωνισμού, και
- (ε) η καθολική εφαρμογή του νομοθετικού πλαισίου, χωρίς εξαιρέσεις, στο σύνολο των δημοσίων αρχών, φορέων και οργανισμών.

Αδιαμφισβήτητα, ο ΣΕΓΜ αντιπροσωπεύει έναν από τους πλέον βασικούς πυλώνες του συστήματος παραγωγής δημοσίων έργων και προγραμμάτων της χώρας μας, καθόσον συμμετέχει σε όλα τα στάδια υλοποίησης αυτών: από τη μελέτη σκοπιμότητας, τον χρηματοδοτικό προγραμματισμό και τον σχεδιασμό, έως την παρακολούθηση της υλοποίησης και της λειτουργίας/εφαρμογής των. Ως εκ τούτου, έχει πλήρη γνώση των παθογενειών και των αδυναμιών του συστήματος, και -βεβαίως- των αναγκαίων μέτρων βελτίωσης αυτού.

Στο πλαίσιο αυτό, ο ΣΕΓΜ επικροτεί και δηλώνει πλήρη και ουσιαστική διαθεσιμότητα συνεργασίας σε οποιαδήποτε προσπάθεια υπηρετεί τους προαναφερόμενους στόχους. Σημειώνεται ότι οι στόχοι αυτοί τέθηκαν και κατά την αρχική παρουσίαση του σχεδίου νόμου για τη διαμόρφωση ενός ενιαίου κανονιστικού και θεσμικού πλαισίου σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, το οποίο εντάχθηκε -τελικώς- στον Ν. 4281/2014 (Α' 160) και το οποίο ανεστάλη πριν, ουσιαστικώς, ξεκινήσει η εφαρμογή του. Περαιτέρω, η ίδια, επί της ουσίας, επιδίωξη τέθηκε και κατά την αιτιολόγηση της αναστολής του Ν. 4281/14 (βλ. αιτιολογική έκθεση για την παρ. 1 του άρθρου 39 του Ν. 4320/15).

Αμέσως μετά τη δημοσιοποίηση του σχεδίου για τη διαμόρφωση ενός ενιαίου κανονιστικού και θεσμικού πλαισίου σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, τον Ιανουάριο 2014, ο ΣΕΓΜ με παρεμβάσεις του τόσο στην ΕΑΑΔΗΣΥ, όσο και στους τότε αρμοδίους Υπουργούς Ανάπτυξης & Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών & Δικτύων και Περιβάλλοντος, Ενέργειας & Κλιματικής Αλλαγής, είχε επισημάνει ότι η ορθολογική προσέγγιση του θέματος επέβαλε την επανασύνταξη του νομοσχεδίου, έτσι ώστε να εναρμονιστεί το εθνικό δίκαιο στις νέες Κοινοτικές Οδηγίες (και, μάλιστα, να απολαύσει η χώρα μας τη σχετική πρωτοπορία). Τονίζαμε, δε, ότι οι νέες Οδηγίες περιλαμβάνουν σημαντικές αλλαγές και συμπληρώσεις και εισάγουν νέες έννοιες στις διαδικασίες ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων, όπως η υπερίσχυση της ποιότητας έναντι της τιμής, η διευκόλυνση της συμμετοχής των ΜΜΕ, κ.ά.).

Δυστυχώς, υπό την πίεση των δεσμεύσεων της χώρας (βλ. Ν. 4046/12, Παράρτημα V\_2, παρ. 2.6), θεσμοθετήθηκε τελικώς ο Ν. 4281/14, χωρίς την αναγκαία προετοιμασία, με τη γνωστή στη συνέχεια εξέλιξη.

Είναι κοινώς αποδεκτό, ότι η σημερινή νομοθεσία, με την πολυδιάσπαση διατάξεων, με την πολυπλοκότητα των διαδικασιών ή την έλλειψη κανόνων σε πολλές περιπτώσεις, με τις επιλεκτικές και ευκαιριακές εξαιρέσεις και παρεκκλίσεις, αλλά και με την -πολλάκις- πλημμελή εφαρμογή της από τους εμπλεκόμενους (δημόσιο και ιδιώτες), δεν μπορεί να επιτύχει τους επιθυμητούς βασικούς στόχους της διαφάνειας, της ταχύτητας των διαδικασιών, της ποιότητας του τελικού προϊόντος και, εντέλει, της διασφάλισης του δημοσίου συμφέροντος.

Με το δεδομένο αυτό, και λαμβάνοντας υπόψη ότι η πρόθεση της παρούσας Κυβέρνησης είναι η κατάρτιση ενός νέου εθνικού πλαισίου σύναψης δημοσίων συμβάσεων (βλ. αιτιολογική

έκθεση για την παρ. 1 του άρθρου 39 του Ν. 4320/15), πιστεύουμε ότι η νέα αυτή νομοθετική προσπάθεια μπορεί, αν μη τι άλλο, να κατευθυνθεί προς τον εξορθολογισμό, τον εκσυγχρονισμό των κανόνων λειτουργίας και την εξυγίανση της αγοράς των δημοσίων έργων και υπηρεσιών, προς την ενίσχυση και την προστασία της υγιούς επιχειρηματικότητας και του υγιούς ανταγωνισμού.

Οφείλουμε να αναφέρουμε, όμως, ότι το οποιοδήποτε νομοθέτημα, για να επιτύχει τους ανωτέρω στόχους και να επιφέρει ουσιαστικές μεταρρυθμίσεις στο σύστημα ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων, αλλά και να εισφέρει στην πολυπόθητη ανάπτυξη, δεν πρέπει να αντιμετωπιστεί ως απλή ικανοποίηση μίας ακόμη «μνημονιακής» δέσμευσης ή/και Κοινοτικής υποχρέωσης της χώρας μας, αλλά να καταρτιστεί συνολικώς και να εφαρμοστεί κατόπιν ενδελεχούς καταγραφής της υφιστάμενης κατάστασης, των προβλημάτων και των επιχειρηματικών εμποδίων σε κάθε τομέα, εκτενούς διαβούλευσης και γόνιμης συνεργασίας με όλους τους βασικούς εμπλεκόμενους κοινωνικούς εταίρους.

*Πρωτίστως, δε, πρέπει να ολοκληρωθεί και να εφαρμοστεί με όραμα, σχέδιο και στόχους για το παρόν και το μέλλον του τομέα των δημοσίων έργων και προγραμμάτων και των μελετητικών - συμβουλευτικών και κατασκευαστικών επιχειρήσεων της χώρας μας.*

Δυστυχώς, η μέχρι σήμερα εμπειρία καταδεικνύει ότι δεν υπήρξε στρατηγική πολιτική προσέγγιση των δημοσίων συμβάσεων, με στοχοθεσία και μεθοδική ανάλυση, παρά μόνον αποσπασματικές ενέργειες επιλεκτικής νομοθέτησης για τη «διευκόλυνση» των αναθετουσών αρχών (βλ. π.χ. πλήθος παρεκκλίσεων από τις διατάξεις του Ν. 3316/05) ή βεβιασμένες ενέργειες εναρμόνισης με την ευρωπαϊκή νομοθεσία, με χαρακτηριστικά παραδείγματα τον Ν. 4281/14 και τους ηλεκτρονικούς διαγωνισμούς (ΕΣΗΔΗΣ).

Λαμβάνοντας, δε, υπόψη:

- ότι όλο αυτό το διάστημα από τη ψήφιση, και εν συνεχεία την αναστολή, του Ν. 4281/14, τουλάχιστον για τον τομέα των μελετητικών και συμβουλευτικών υπηρεσιών, δεν έχει παραχθεί κάποιο ουσιαστικό έργο και δεν έχει υπάρξει συνεργασία με τους βασικούς εμπλεκόμενους φορείς,
- τη διαφαινόμενη εσπευσμένη, πάλι, διαδικασία νομοθέτησης (βλ. προθεσμίες που ορίζουν οι Υ.Α. για τη σύσταση της Νομοπαρασκευαστικής Επιτροπής και των Ομάδων Εργασίας και, μάλιστα, με τον Αύγουστο εντός),

εκφράζουμε τις ανησυχίες και τις αμφιβολίες μας για το κατά πόσον η νέα αυτή νομοθετική πρωτοβουλία μπορεί να επιφέρει ουσιαστικές μεταρρυθμίσεις και να επιτύχει τους προαναφερόμενους επιθυμητούς στόχους στην αγορά των δημοσίων έργων και υπηρεσιών.

## **2. Ειδικές επισημάνσεις για τον κλάδο των μελετητικών/συμβουλευτικών επιχειρήσεων**

### **2.1. Υφιστάμενη κατάσταση**

Στη δυσμενέστατη περίοδο που διανύει η χώρα μας, ο κλάδος των μελετητικών-συμβουλευτικών επιχειρήσεων έχει υπεισέλθει σε υπερκρίσιμη κατάσταση ως προς τη βιωσιμότητά του, αφενός λόγω της διαρκούς συρρίκνωσης του κύκλου εργασιών, αφετέρου -και το κυριότερο- λόγω της διαφαινόμενης έλλειψης μελλοντικής προοπτικής και αδυναμίας μεσομακροπρόθεσμου επιχειρηματικού σχεδιασμού, ο οποίος είναι συνδεδεμένος με τον γενικότερο αναπτυξιακό σχεδιασμό της χώρας μας.

Όπως επανειλημμένως έχει επισημάνει ο ΣΕΓΜ, η επιδεινούμενη αυτή κρίση του κλάδου δεν είναι αποκλειστική απόρροια της οικονομικής κρίσης, αλλά οφείλεται κυρίως στη διαχρονικώς εσφαλμένη πολιτική και θεσμική προσέγγιση του μελετητικού-συμβουλευτικού τομέα, ως τομέα της εθνικής οικονομίας, η οποία λειτουργεί περιοριστικά, δεν επιτρέπει την ανάπτυξη και την υγιή επιχειρηματικότητα και έχει οδηγήσει, χωρίς υπερβολή, στην απαξίωση των μελετητικών-συμβουλευτικών υπηρεσιών και στη δημιουργία τριών μεγάλων στρεβλωτικών ψευδαισθήσεων (που συνιστούν άλλη μία ιδιότυπη μοναδικότητα της χώρας μας):

- Ότι η μελέτη είναι αναγκαίο κακό, μικρής σημασίας για την ποιότητα του τελικού προϊόντος, για να φτάσουμε όσο γίνεται ταχύτερα στην υλοποίηση των έργων.
- Ότι ο ρόλος και η ευθύνη του συμβούλου μελετητή εξαντλείται σε έναν τυπικό σχεδιασμό έργων ή/και προγραμμάτων.
- Ότι η μελετητική-συμβουλευτική δραστηριότητα περιορίζεται στην εξυπηρέτηση των εσωτερικών αναγκών των δημοσίων έργων της χώρας μας (ο ορισμός της εσωστρέφειας).

Το επί δεκαετίες ισχύον αναχρονιστικό θεσμικό πλαίσιο ίδρυσης, πιστοποίησης και λειτουργίας των μελετητικών-συμβουλευτικών επιχειρήσεων, ουσιαστικώς ευνόησε την ευκαιριακή επιχειρηματικότητα και εμπόδισε τη δημιουργία ελληνικών εταιρειών με μέγεθος, οργάνωση και υποδομές και -εν γένει- με ανταγωνιστικές δυνατότητες συστηματικής εξωστρεφούς δραστηριοποίησης, παρά το γεγονός ότι η χώρα μας παρείχε ευνοϊκές και εξαιρετικές συνθήκες τα τελευταία 20-25 έτη, λόγω του τεραστίου προγράμματος δημοσίων έργων και προγραμμάτων που υλοποιήθηκε, μέσω των κοινοτικών χρηματοδοτήσεων και των ολυμπιακών αγώνων. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, ο κλάδος έχει αποκτήσει και διαθέτει σημαντική εμπειρία, τεχνογνωσία και επιστημονική υποδομή, και μπορεί να συμβάλει σημαντικά στην ανάπτυξη και στην εξωστρέφεια της χώρας μας.

Είναι σαφές ότι η βιωσιμότητα του μελετητικού-συμβουλευτικού κλάδου, εκτός των αναμενόμενων δυνατοτήτων ουσιαστικής συμμετοχής και συμβολής στην οικονομική ανάκαμψη της χώρας μας, κυρίως μέσω της αξιοποίησης του Συμφώνου Εταιρικής Σχέσης 2007-2014 και των όποιων ιδιωτικών επενδυτικών σχεδίων, εξαρτάται -σε μέγιστο βαθμό- από τη δυνατότητα

αυτού για εξωστρεφή, καινοτόμο και ανταγωνιστική επιχειρηματικότητα, η οποία όμως προϋποθέτει αλλαγή νοοτροπίας, από όλους, και σχεδιασμό ειδικών δράσεων για τον τομέα των μελετητικών/συμβουλευτικών επιχειρήσεων, με στόχο την ουσιαστική ανάπτυξή του.

Δυστυχώς, η χώρα μας είναι ίσως η μοναδική από τις αναπτυγμένες χώρες που δεν διαθέτει μία, έστω, μελετητική/συμβουλευτική εταιρεία μεσαίου μεγέθους για τα διεθνή δεδομένα<sup>1</sup>. Στις άλλες χώρες ο κλάδος αυτός είναι από τους πλέον εξωστρεφείς, συνιστά σημαντικό κλάδο της οικονομίας και κατατάσσεται στις προτεραιότητες της οικονομικής διπλωματίας, όχι για τη λογιστική συμμετοχή του στο Α.Ε.Π., αλλά για τη μεγάλη προστιθέμενη αξία του στους λοιπούς τομείς της οικονομίας (κατασκευές, εμπόριο, ενέργεια, τηλεπικοινωνίες, κ.λπ.) και στον επενδυτικό σχεδιασμό και προγραμματισμό.

Σήμερα, όλοι συμφωνούν ότι το ανεπαρκές και αναχρονιστικό θεσμικό πλαίσιο, η οικονομική κρίση και ο περιορισμός του μελετητικού αντικειμένου, σε συνδυασμό με την άνευ προληπτικών μέτρων απελευθέρωση των εκπτώσεων (Ν. 3919/2011), έχουν δημιουργήσει अपαράδεκτες και ανεξέλεγκτες συνθήκες ανταγωνισμού, έχουν οδηγήσει τον κλάδο σε τροχιά πλήρους παρακμής, αγγίζοντας πλέον τα όρια του ευτελισμού (οι εκπτώσεις, πλέον, ξεπερνούν παγίως το 70% και ξεπερνούν σε πολλές περιπτώσεις το 90%(!!!), με σημαντικές επιπτώσεις στην αξιοποίηση των κρατικών κονδυλίων και στην ποιότητα των δημοσίων έργων και προγραμμάτων).

Λαμβάνοντας, δε, υπόψη αφενός την έλλειψη τεχνικών προδιαγραφών, αφετέρου τις αντικειμενικές αδυναμίες της δημοσίας διοίκησης για την άσκηση αποτελεσματικού ελέγχου και αυστηρής επίβλεψης των ανατιθέμενων συμβάσεων, η συνέχιση της κατάστασης αυτής, εκτός των δυσμενέστατων συνεπειών για το δημόσιο συμφέρον και τη χώρα, ιδίως όταν οι μελέτες αυτές αφορούν έργα ενταγμένα στο τρέχον ΕΣΠΑ ή έργα προγραμματιζόμενα προς υλοποίηση στη νέα προγραμματική περίοδο 2014-2020, θα επιφέρει πλήρη στρέβλωση στην αγορά των μελετών και των συναφών υπηρεσιών, εξαφανίζοντας τις υγιείς, δραστήριες και καταξιωμένες εταιρείες, οι οποίες δεν μπορούν να λειτουργήσουν και να επιβιώσουν σ' ένα ούτως διαμορφούμενο επιχειρηματικό περιβάλλον.

Με το -κοινώς αποδεκτό- δεδομένο του σημερινού ζοφερού περιβάλλοντος της μελετητικής αγοράς, η όποια σχεδιαζόμενη βελτιωτική ρύθμιση, πόσο μάλλον διαρθρωτική αλλαγή, λαμβάνει υψίστη σημασία, δυνάμενη να αποδειχθεί ευεργετική και σωτήρια.

---

<sup>1</sup> Η σημερινή πραγματικότητα καθιστά σαφές, πλέον, και μάλιστα de facto, ότι η διαχρονική υπερπροστασία και πριμοδότηση της ατομικής επιχειρηματικότητας στον μελετητικό-συμβουλευτικό κλάδο, εκτός πολλών άλλων δυσμενών συνεπειών, έχει καταστήσει ιδιαίτερα δύσκολη την συστηματική δραστηριοποίηση των Ελληνικών επιχειρήσεων στη διεθνή αγορά.

Στο πλαίσιο αυτό, για τον ΣΕΓΜ, η παρούσα συγκυρία και η νέα αυτή νομοθετική πρωτοβουλία, συνιστά **μοναδική ευκαιρία για τη διακοπή της ελεύθερης πτώσης και τη στροφή προς την υγιή και ουσιαστική ανάκαμψη και ανάπτυξη του κλάδου.**

Σε διαφορετική περίπτωση, δηλαδή πρόχειρης ή/και αναχρονιστικής / αντιαναπτυξιακής προσέγγισης του θεσμικού πλαισίου, θα επέλθει με μαθηματική βεβαιότητα το τέλος του κύκλου ζωής των μελετητικών/συμβουλευτικών επιχειρήσεων.

## 2.2. Επιθυμητοί στόχοι νέων μεταρρυθμιστικών παρεμβάσεων

Για την αντιστροφή της σημερινής κατάστασης απαξίωσης, την πολιτική, κοινωνική και οικονομική ανόρθωση και την ουσιαστική και υγιή ανάπτυξη του κλάδου των μελετητικών-συμβουλευτικών υπηρεσιών, ο οποίος -σημειωτέον- μπορεί να συμβάλει σημαντικά στην αναχαίτιση του εντεινόμενου μεταναστευτικού ρεύματος επιστημόνων (brain drain), πιστεύουμε ότι απαιτείται πλήρης ρήξη με το παρελθόν και αλλαγή σελίδας, μέσω τολμηρών θεσμικών παρεμβάσεων με πρωταρχικούς στόχους:

- ⊙ τον εκσυγχρονισμό και τον εξορθολογισμό του συστήματος πιστοποίησης των μελετητικών – συμβουλευτικών επιχειρήσεων και την εξυγίανση της μελετητικής αγοράς,
- ⊙ τη διασφάλιση των θεμελιωδών αρχών της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης και την ανάπτυξη υγιών και αποτελεσματικών συνθηκών ανταγωνισμού,
- ⊙ την ενίσχυση και την προστασία της ουσιαστικής και συστηματικής επιχειρηματικότητας και την εξάλειψη του φαινομένου της ευκαιριακής επιχειρηματικής δράσης,
- ⊙ την προώθηση της πραγματικής εταιρικής επιχειρηματικότητας και την παροχή κινήτρων για τη δημιουργία Ελληνικών μελετητικών - συμβουλευτικών εταιρειών, με μέγεθος, οργάνωση και υποδομές, που θα προσδώσουν δυνατότητες ανταγωνισμού των αλλοδαπών συναφών εταιρειών και θα επιτρέπουν τη συστηματική εξωστρεφή δραστηριοποίηση,
- ⊙ τη διασφάλιση της ποιότητας των μελετών και των συναφών συμβουλευτικών υπηρεσιών και, συνακολούθως, της ποιότητας και ασφάλειας των υλοποιούμενων έργων,
- ⊙ τη σωστή αξιοποίηση των χρημάτων των φορολογουμένων, η οποία δρομολογείται από τη φάση σχεδιασμού ενός έργου ή ενός προγράμματος και φθάνει μέχρι τον έλεγχο υλοποίησης και αποτελεσματικής λειτουργίας ή εφαρμογής του,
- ⊙ την ολοκληρωμένη, σύγχρονη και αποτελεσματική υποστήριξη της δημόσιας διοίκησης, των ιδιωτών επενδυτών και, γενικότερα, της κοινωνίας, σε σχέση με τις ανάγκες μελετητικών και συμβουλευτικών υπηρεσιών, στην προοπτική της εξόδου από την κρίση, αφενός για τη βελτιστοποίηση της λειτουργίας και τη μεγιστοποίηση της αποδοτικότητας του δημόσιου τομέα, αφετέρου για την υλοποίηση των προγραμματιζόμενων έργων και προγραμμάτων και την αξιοποίηση των σημερινών αναπτυξιακών ευκαιριών,

⊙ τη διασφάλιση ποιοτικών θέσεων εργασίας και προϋποθέσεων επιστημονικής, τεχνικής και επαγγελματικής εξέλιξης, ιδίως για τους νεοεισερχόμενους στην αγορά εργασίας.

Οι ανωτέρω στόχοι μπορούν να επιτευχθούν με την ενσωμάτωση στο εθνικό δίκαιο των νέων Οδηγιών της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις και τις αναγκαίες νέες εθνικές διατάξεις εξειδίκευσης για τις μελετητικές και συμβουλευτικές υπηρεσίες.

### 2.3. Απαιτήση ολιστικής προσέγγισης συστήματος υλοποίησης συμβάσεων

Για την επίτευξη των παραπάνω στόχων και τη δημιουργία ενός αποτελεσματικού θεσμικού πλαισίου υλοποίησης των συμβάσεων μελετητικών-συμβουλευτικών υπηρεσιών απαιτείται να διασφαλιστεί η ολιστική προσέγγιση όλων των κρίσιμων θεμάτων και συνιστωσών του συστήματος, η οποία επιτυγχάνεται μόνον εφόσον καταστρωθεί ένα εθνικό στρατηγικό σχέδιο (master plan) το οποίο θα απαντά και θα καθορίζει πρωταρχικά ζητήματα όπως: με τι επιχειρήσεις επιθυμεί ή/και οφείλει να συμβάλλεται το κράτος, πώς πρέπει να ανατίθενται και να υλοποιούνται οι συμβάσεις, πώς θα διασφαλιστούν η ποιότητα, η διαφάνεια, η ίση μεταχείριση και ο υγιής ανταγωνισμός, πώς οι επιχειρήσεις αυτές θα γίνουν εξωστρεφείς και ανταγωνιστικές στο διεθνές περιβάλλον, ποιος θα είναι ο ρόλος του δημόσιου τομέα;

Περαιτέρω, θέματα, όπως π.χ. τα κριτήρια εγγραφής σ' έναν Επίσημο Κατάλογο Οικονομικών Φορέων και τα τεκμήρια που προκύπτουν από την εγγραφή είναι απολύτως αλληλένδετα και αλληλοεξαρτώμενα με τις διαδικασίες και τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής και ανάθεσης. Ομοίως, ενιαία στρατηγική προσέγγιση απαιτούν θέματα όπως οι τεχνικές προδιαγραφές, η προετοιμασία του φακέλου των συμβάσεων και η εκτίμηση της αξίας αυτών, τα κριτήρια ανάθεσης, οι όροι εκτέλεσης, η μεθοδολογία επίβλεψης, κ.ο.κ.

Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι προϋπόθεση για την επιτυχή μεταρρύθμιση του σημερινού παρωχημένου, αντιπαραγωγικού και αντιαναπτυξιακού μοντέλου υλοποίησης δημοσίων συμβάσεων μελετητικών και συμβουλευτικών υπηρεσιών (αλλά και έργων) συνιστά ο επανακαθορισμός των ρόλων του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, με την υιοθέτηση βασικών τομών, όπως:

1. Η επικέντρωση του ρόλου του δημόσιου τομέα σε τρεις κρίσιμες και υψηλού επιπέδου διαδικασίες:

- ➔ Στον έλεγχο της νομιμότητας των διαδικασιών, με σαφή -βεβαίως- διαχωρισμό και άρση των επικαλύψεων των αρμοδιοτήτων των διαφόρων αρχών και οργάνων (Ελεγκτικό Συνέδριο, Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας Ο.Τ.Α. Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, διάφορα Τεχνικά Συμβούλια, κ.λπ.).
- ➔ Στη συμβολή και στην υποστήριξη της αιρετής διοίκησης (κυβέρνηση, αυτοδιοίκηση) στην κατάσταση του προγράμματος δημοσίων έργων και προγραμμάτων

- (αναγνώριση και καταγραφή ελλείψεων και αναγκών, στρατηγικός σχεδιασμός, ιεράρχηση, προγραμματισμός, πηγές και μοντέλο χρηματοδότησης, κ.λπ.).
- ⇒ Στην αμιγώς επιτελική διαχείριση των διαδικασιών οργάνωσης, παρακολούθησης και επίβλεψης της υλοποίησης των έργων, σε όλες τις φάσεις αυτών (διαγωνιστικές και προσυμβατικές διαδικασίες, σχεδιασμός, υλοποίηση).
2. Τροποποίηση και αυστηροποίηση των διατάξεων περί εγγυήσεων και ευθυνών των μελετητικών/συμβουλευτικών επιχειρήσεων.
  3. Επίβλεψη και ουσιαστικός έλεγχος των μελετών από ιδιωτικές μελετητικές εταιρείες, με ειδικές ρήτρες συνεγγύησης και συνευθύνης για την τεχνική αρτιότητα, την πληρότητα και την ποιότητα των μελετών.
  4. Θεσμοθέτηση υποχρέωσης πρόσληψης, μέσω διαγωνισμού, Τεχνικού Συμβούλου (ή Ανεξάρτητου Μηχανικού κατά τη διεθνή πρακτική), για όλα τα έργα προϋπολογισμού άνω κάποιου ορίου (π.χ. 3.000.000 ευρώ), ο οποίος θα είναι συνεγγυητής και συνυπεύθυνος για την άρτια, ποιοτική και έγκαιρη κατασκευή των έργων.

**Σύμφωνα με το παραπάνω πλαίσιο βασικών διαπιστώσεων, παρατηρήσεων και προτάσεων, ο ΣΕΓΜ υποστηρίζει ότι προ της σύνταξης και θέσπισης οιοδήποτε νομοθετήματος ΑΠΑΙΤΕΙΤΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ, ο οποίος θα καθορίσει τη συνολική στρατηγική προσέγγιση και θα θέσει τους στόχους για το μέλλον του μελετητικού/συμβουλευτικού κλάδου και τον ρόλο αυτού στην εθνική αναπτυξιακή και μεταρρυθμιστική πολιτική.**

Για την επιτυχία του νέου νομοθετικού πλαισίου για τις δημόσιες συμβάσεις, πέραν της παραγωγικής ανασυγκρότησης της δημόσιας διοίκησης, δεν πρέπει να παραγνωρίζεται η ανάγκη συνολικότερης βελτίωσης του θεσμικού πλαισίου της χώρας μας σε όλους τους υπόλοιπους τομείς που αφορούν την επιχειρηματικότητα, όπως είναι η φορολογική και η εργασιακή νομοθεσία. Για όλα αυτά τα αλληλοσχετιζόμενα βασικά θέματα πρέπει να υπάρχει κοινή στοχοθεσία και σχεδιασμός μεθοδικής προσέγγισης και προσαρμογής στις σημερινές συνθήκες της χώρας μας και στις απαιτήσεις για άμεση στροφή προς την ανάπτυξη.

Το μείζον, εντέλει, θέμα για τον ΣΕΓΜ, αλλά και για το σύνολο του μελετητικού/συμβουλευτικού κλάδου, είναι να κατανοήσει -έστω και την ύστατη στιγμή- η πολιτεία ότι απαιτείται αλλαγή σελίδας και νέος σχεδιασμός με ουσιαστικές διαρθρωτικές αλλαγές και μεταρρυθμιστικές τομές, οι οποίες πρέπει απαραίτητως να εντάσσονται στον γενικότερο αναπτυξιακό σχεδιασμό της χώρας.

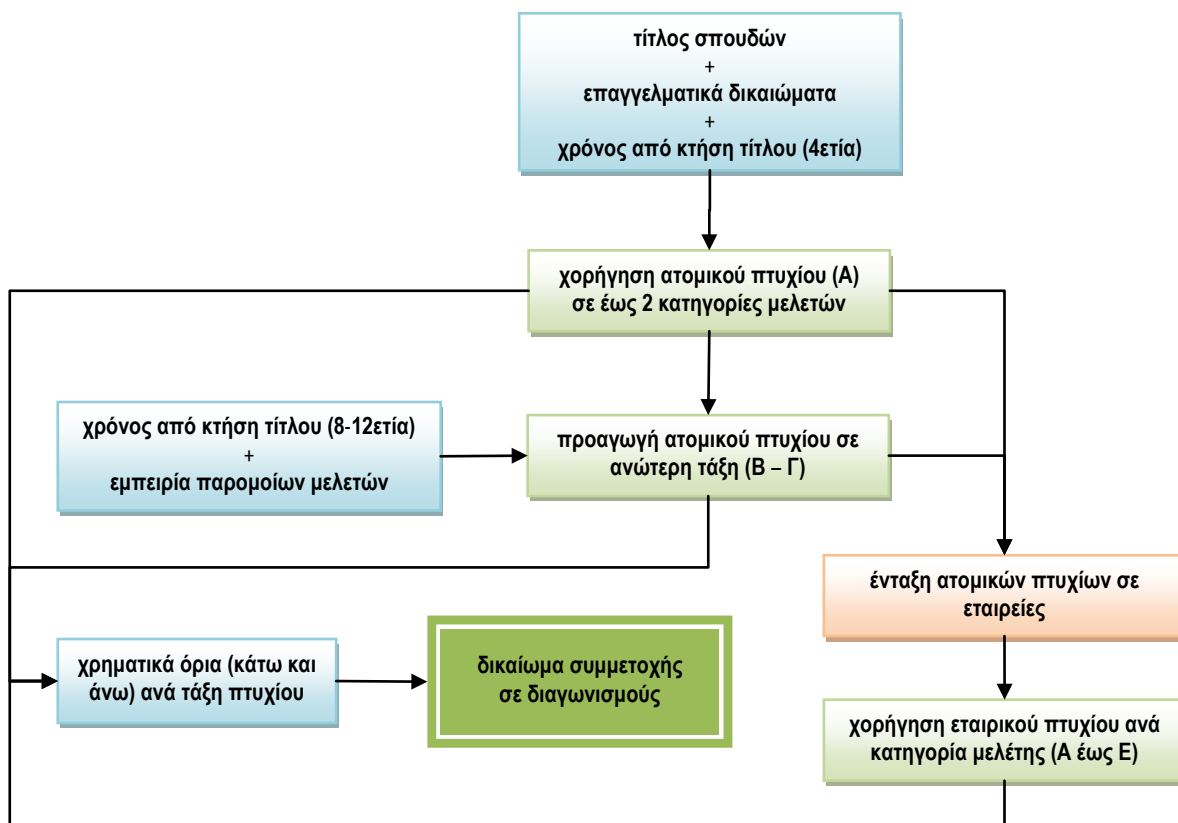


### 3. Βασικές προτάσεις ΣΕΓΜ για τον τομέα των μελετών και συναφών υπηρεσιών

#### 3.1. Υφιστάμενο μοντέλο πιστοποίησης μελετητικής ιδιότητας

Η δυνατότητα κατάρτισης και τήρησης επίσημων καταλόγων εγκεκριμένων οικονομικών φορέων (εργοληπτών, προμηθευτών ή παρόχων υπηρεσιών), καθώς και η δυνατότητα απαίτησης πιστοποίησης από οργανισμούς δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου δίδεται τόσο από την Οδηγία 2004/18/ΕΚ<sup>2</sup> (άρθρο 52), όσο και από τη νέα Οδηγία 2014/24/ΕΕ (άρθρο 64, το οποίο όμως περιλαμβάνει κάποιες ουσιαστικές διαφοροποιήσεις). Για την Ελλάδα, μέχρι και σήμερα, για τις «υπηρεσίες αρχιτέκτονα, υπηρεσίες μηχανικού και ολοκληρωμένες υπηρεσίες μηχανικού, υπηρεσίες πολεοδομικού σχεδιασμού και αρχιτεκτονικής τοπίου, συναφείς υπηρεσίες παροχής επιστημονικών και τεχνικών συμβουλών, υπηρεσίες τεχνικών δοκιμών και αναλύσεων» (CPC 867), οι Επίσημοι Κατάλογοι Οικονομικών Φορέων είναι το «Μητρώο Μελετητών» και το «Μητρώο Γραφείων Μελετών» που τηρείται από τη Δ15 του ΥΠΥΜΕΔΙ (βλ. Παράρτημα ΧΙ Οδηγίας 2014/24/ΕΕ).

Στον τομέα των μελετών, επί τέσσερις (4) δεκαετίες περίπου (βλ. Ν. 716/77 και Ν. 3316/05), ισχύει το μοντέλο:



<sup>2</sup> Ως γνωστόν, καταργείται στις 18 Απριλίου 2016, καταληκτική ημερομηνία για την εναρμόνιση των κρατών μελών με τη νέα Οδηγία 2014/24/ΕΕ.

Το ανωτέρω μοντέλο, το οποίο ουσιαστικώς είχε ως αποκλειστικά κριτήρια εγγραφής στο μητρώο τον χρόνο από κτήσεως του διπλώματος σπουδών και την δηλούμενη εμπειρία από την εκπόνηση/συμμετοχή σε μελέτες (η οποία, κατ' ουσίαν, δεν μπορούσε να πιστοποιηθεί, βλ. π.χ. κατανομή εμπειρίας εταιρείας στα μέλη της), οδήγησε στην σημερινή κατάσταση της μελετητικής αγοράς, με τα φαινόμενα της πλασματικής ή της ευκαιριακής μελετητικής απασχόλησης, της «ενοικίασης» πτυχίων, της υπερπροστασίας και της πριμοδότησης της ατομικής επιχειρηματικότητας της έλλειψης διαφάνειας, αξιοκρατίας και υγιούς ανταγωνισμού. Ουσιαστικώς, το ισχύον αναχρονιστικό καθεστώς δίδει τη δυνατότητα στον οποιονδήποτε να «βαπτιστεί» μελετητής ή να «ιδρύσει» εταιρεία μελετών και να ανταγωνιστεί -δια νόμου- ισοτίμως την οποιαδήποτε επιχείρηση.

Περαιτέρω, το σύστημα αυτό παρουσιάζει κι άλλες σοβαρές παθογένειες, οι οποίες είναι ευρέως γνωστές και δεν κρίνεται σκόπιμος ο επαναληπτικός σχολιασμός τους (βλ. π.χ. τα προβλήματα αντιστοίχισης των τίτλων σπουδών των εκατοντάδων ειδικοτήτων επιστημόνων (ημεδαπών και αλλοδαπών ιδρυμάτων) με το δικαίωμα εγγραφής στις διάφορες κατηγορίες μελετών).

### 3.2. Βασικές αρχές νέου συστήματος πιστοποίησης μελετητικών & εργοληπτικών επιχειρήσεων

Κατά την άποψη του ΣΕΓΜ, οι βασικές αρχές, οι οποίες πρέπει να συμφωνηθούν και να υιοθετηθούν στο νέο θεσμικό πλαίσιο, είναι οι εξής:

⇒ Καταρχάς, η φύση του τομέα των μελετητικών και συμβουλευτικών υπηρεσιών και η υψηλότερη σημασία αυτού για τον άρτιο και ασφαλή προγραμματισμό, σχεδιασμό και υλοποίηση των τεχνικών και αναπτυξιακών έργων και προγραμμάτων της χώρας μας (και κάθε χώρας) επιβάλλουν την ύπαρξη ενός Μητρώου (ή Επίσημου Καταλόγου κατά την Κοινοτική, αλλά και την εθνική, πλέον, ορολογία) εγκεκριμένων/πιστοποιημένων επιχειρήσεων, οι οποίες -και μόνον αυτές- θα μπορούν να αναλάβουν και να εκτελέσουν δημόσιες συμβάσεις στον τομέα αυτό.

Ομοίως, και οι κατασκευαστικές δραστηριότητες άπτονται ευθέως του δημοσίου συμφέροντος, γεγονός που επιβάλλει την ύπαρξη αντίστοιχων Επίσημων Καταλόγων.

⇒ Κατά την παγκόσμια πρακτική επιβάλλεται να υπάρχει ασυμβίβαστο μεταξύ μελετητή/συμβούλου και κατασκευαστή, όπως ισχύει μέχρι σήμερα και στη χώρα μας. Οι μελετητικές και συμβουλευτικές υπηρεσίες δέον να παρέχονται μόνον από μελετητικές/συμβουλευτικές επιχειρήσεις και τα έργα να κατασκευάζονται μόνον από εργοληπτικές επιχειρήσεις.

- ⇒ Οι προβλέψεις, οι απαιτήσεις και τα κριτήρια αφενός εγγραφής στους Επίσημους Καταλόγους Οικονομικών Φορέων, αφετέρου ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τη σημερινή κατάσταση του ιδιωτικού τομέα και να προστατεύουν τις ελληνικές επιχειρήσεις και, κατ' επέκταση, το τεχνικό και επιστημονικό δυναμικό της χώρας μας.
- ⇒ Οι Επίσημοι Κατάλογοι θα πρέπει να αφορούν, αποκλειστικώς και μόνον, οικονομικούς φορείς, ήτοι επιχειρήσεις κάθε νομικής μορφής που προβλέπει το εθνικό εμπορικό δίκαιο (από ατομική επιχείρηση έως Α.Ε.), οι οποίες θα δύνανται να συμβληθούν με τον ευρύτερο δημόσιο τομέα και να αναλάβουν δημόσιες συμβάσεις.
- ⇒ Οι Επίσημοι Κατάλογοι Οικονομικών Φορέων δεν πρέπει να έχουν καμία συσχέτιση ή εξάρτηση με θέματα ατομικών επαγγελματικών δικαιωμάτων, τα οποία ρυθμίζονται, άλλωστε, με άλλες νομοθετικές διατάξεις (βλ. π.χ. πρόσφατη ΚΥΑ ΥΠΥΜΕΔΙ-ΥΠΕΚΑ για τη Συγκρότηση Επιτροπής για τον καθορισμό ειδικότερων ρυθμίσεων για την εξάσκηση του επαγγέλματος του Πολιτικού Μηχανικού, Αρχιτέκτονα και Τοπογράφου, σύμφωνα με τις διατάξεις της περ. ΙΓ.12 του άρθρου 1 του ν. 4254/2014 (Α'85)).  
Εάν οι Οικονομικοί Φορείς για να πιστοποιηθούν ή για να υλοποιήσουν μια σύμβαση πρέπει να διαθέτουν κάποια συγκεκριμένη/ειδική τεχνική και επιστημονική στελέχωση θα αποδεικνύουν ότι τη διαθέτουν και ότι τα στελέχη τους πληρούν τις απαιτήσεις της σχετικής νομοθεσίας (επαγγελματικά δικαιώματα κ.λπ.). Η άσκηση του ατομικού επαγγέλματος ουδεμία σχέση πρέπει να έχει με τους Επίσημους Καταλόγους Εγκεκριμένων Οικονομικών Φορέων (π.χ. ένας Πολιτικός Μηχανικός που έχει δικαίωμα (αποκλειστικό μάλιστα) να εκπονεί στατικές μελέτες μπορεί απλώς να εργάζεται ή να συμμετέχει σε μία επιχείρηση που είναι εγγεγραμμένη στους Επίσημους Καταλόγους, κ.ο.κ.).

### 3.3. Βασικές προτάσεις για το νέο μοντέλο πιστοποίησης επιχειρήσεων & ανάθεσης συμβάσεων

#### *3.3.1. Επίσημος Κατάλογος Εγκεκριμένων Μελετητικών Οικονομικών Φορέων*

Καταρχάς, θεμελιώδες ζήτημα συνιστά ο ορισμός των βασικών εννοιών, οι οποίες και θα καθορίσουν το πεδίο εφαρμογής των δύο Π.Δ. (Καταλόγων και Κανονισμού Ανάθεσης):

- ! Ορισμός των «συμβάσεων μελετητικών και συμβουλευτικών υπηρεσιών δημοσίων τεχνικών και αναπτυξιακών έργων και προγραμμάτων»,
- ! Ορισμός της έννοιας του «συμβούλου μελετητή» και
- ! Ορισμός της έννοιας του «οικονομικού φορέα παροχής μελετητικών και συμβουλευτικών υπηρεσιών».

Λαμβάνοντας, δε, υπόψη, αφενός ότι ο νέος νόμος θα αφορά το σύνολο των μελετητικών και των συμβουλευτικών υπηρεσιών, αφετέρου ότι μπορεί να θεσπιστούν κι άλλοι Επίσημοι Κατάλογοι Οικονομικών Φορέων παροχής υπηρεσιών, ο σαφής και εναργής ορισμός των ανωτέρω εννοιών συνιστά κρίσιμη παράμετρο για την ορθή και απαρέγκλιτη εφαρμογή του νέου θεσμικού πλαισίου.

Λαμβάνοντας ως δεδομένη την κατάργηση της διακριτοποίησης των μελετητικών επιχειρήσεων με βάση το μέγεθος αυτών (τάξεις), ανεξαρτήτως των μέχρι σήμερα κριτηρίων αξιολόγησης, το ερώτημα ποιος, πώς και με ποιες προϋποθέσεις θα εγγράφεται στον **Επίσημο Κατάλογο Εγκεκριμένων Μελετητικών Οικονομικών Φορέων** αποκτά κρίσιμη σημασία, καθόσον άπαντες οι εγγεγραμμένοι στον Επίσημο Κατάλογο Φορείς θα είναι, πλέον, ισότιμοι, ως δυνάμενοι -καταρχήν- να αναλάβουν δημόσια σύμβαση.

Στο πλαίσιο αυτό, κατά την άποψη του ΣΕΓΜ η εγγραφή στον Επίσημο Κατάλογο θα πρέπει να διενεργείται με κατάλληλα ποιοτικά κριτήρια, τα οποία θα διασφαλίζουν ότι κάθε μέλος – οικονομικός φορέας πληροί κάποιες ελάχιστες προϋποθέσεις, όπως, π.χ., ότι είναι μια πραγματική – λειτουργούσα επιχειρηματική οντότητα ή ότι έχει κύρια και συστηματική δραστηριότητα την παροχή μελετητικών/συμβουλευτικών υπηρεσιών ή ότι εφαρμόζει κάποιο σύστημα διαχείρισης ποιότητας, κ.ά. Στο πνεύμα αυτό, προτείνεται:

- Να καθοριστεί ως απαίτηση εγγραφής ο κύριος σκοπός και δραστηριότητα των οικονομικών φορέων να αφορά την παροχή μελετητικών και συμβουλευτικών υπηρεσιών δημοσίων τεχνικών και αναπτυξιακών έργων και προγραμμάτων. Επίσης, στους σκοπούς των οικονομικών φορέων δέον να μην περιλαμβάνονται συγκρουόμενες δραστηριότητες, όπως κατασκευαστικές, προμηθευτικές, εμπορικές.
- Να τεθούν κάποιοι ελάχιστοι περιορισμοί (ατομικοί και μετοχικοί) με βάση τις ασυμβίβαστες ιδιότητες, λαμβάνοντας υπόψη και τις αρχές της ίσης μεταχείρισης, της αποφυγής των διακρίσεων, της επαγγελματικής ελευθερίας, αλλά και του υγιούς ανταγωνισμού. Π.χ.: εργολήπτες, ΑΕΙ, προμηθευτές, ΝΠΔΔ και εν γένει φορείς που ανήκουν ή/και επιδοτούνται από το ελληνικό κράτος.
- Να τεθούν κάποιοι ελάχιστοι περιορισμοί στη διοίκηση των εταιρειών. Π.χ. υποχρέωση κατοχής της ιδιότητας του «συμβούλου μελετητή», μη ύπαρξη σχέσης με ασυμβίβαστες ιδιότητες, από τους έχοντες εκτελεστική εξουσία και τους ασκούντες διοίκηση.
- Να καθοριστούν κάποια ελάχιστα ποιοτικά κριτήρια εγγραφής (βλ. άρθρα 60, 62 και 64, παρ. 6 Οδηγίας 2014/24/ΕΕ), όπως ενδεικτικώς:
  - ✓ Πιστοποίηση εφαρμογής συστήματος διασφάλισης ποιότητας (ISO 9001).
  - ✓ Συμβόλαιο ασφάλισης επαγγελματικής αστικής ευθύνης ετήσιας βάσης (με κάποια ελάχιστα όρια αποζημιώσεων).
  - ✓ Ύπαρξη βασικών κτιριακών υποδομών και εξοπλισμού.

- ✓ Ύπαρξη κάποιου ελάχιστου επιστημονικού και διοικητικού προσωπικού.

Σε κάθε περίπτωση, τα κριτήρια εγγραφής θα πρέπει να έχουν αναπτυξιακή προοπτική και να ευνοούν την υγιή και συστηματική επιχειρηματικότητα στον τομέα των μελετητικών και συμβουλευτικών υπηρεσιών τεχνικών και αναπτυξιακών έργων και προγραμμάτων.

Επισημαίνεται ότι πλέον των απαιτούμενων στοιχείων για τα κριτήρια εγγραφής (βλ. ανωτέρω), τα οποία δέον να επανελέγχονται (π.χ. ανά 1-2 έτη), είναι δυνατόν να ζητείται από τους οικονομικούς φορείς η υποβολή κι άλλων στοιχείων (π.χ. οικονομικά στοιχεία, στοιχεία εκτέλεσης συμβάσεων, στοιχεία στελεχών), με σκοπό την αυτόματη αναζήτηση αυτών από τις Αναθέτουσες Αρχές ή/και τις Επιτροπές Διαγωνισμών προς διαπίστωση της πλήρωσης των αντίστοιχων κριτηρίων ποιοτικής επιλογής που θα ορίζονται στις προκηρύξεις των διαγωνισμών. Βεβαίως, η διαδικασία αυτή για να μην καταστεί μια γραφειοκρατική επιβάρυνση των οικονομικών φορέων, προϋποθέτει την ύπαρξη διαλειτουργικότητας των διαφόρων συστημάτων (Μητρώο Οικονομικών Φορέων, ΕΣΗΔΗΣ, ΚΗΜΔΗΣ, TAXIS, κ.λπ.).

### 3.3.2. Μητρώο Συμβούλων Μελετητών

Περαιτέρω, στο ίδιο ή σε άλλο κατ' εξουσιοδότηση νομοθέτημα<sup>3</sup> μπορούν να εισαχθούν και οι ρυθμίσεις για την ίδρυση ενός **Μητρώου Συμβούλων Μελετητών**, στο οποίο θα εγγράφονται τα άτομα (φυσικά πρόσωπα). Το Μητρώο αυτό θα περιλαμβάνει κατηγορίες μελετών/υπηρεσιών, στις οποίες θα εγγράφεται κάθε άτομο με βάση τις σπουδές, τα επαγγελματικά του δικαιώματα και, κυρίως, την πραγματική επαγγελματική του δραστηριότητα και πείρα.

Για την ίδρυση και τήρηση του μητρώου αυτού πρέπει να ληφθούν υπόψη όλες οι προαναφερθείσες παθογένειες του σημερινού συστήματος (βλ. Μητρώο Μελετητών).

Οι «σύμβουλοι μελετητές» μπορούν να διαχωριστούν σε τρεις (3) κατηγορίες με βάση την πραγματική ενασχόληση και εμπειρία τους σε κάθε κατηγορία που θα εγγραφούν (π.χ. 4 έως 8 έτη επαγγελματικής εμπειρίας, 8 έως 12 έτη επαγγελματικής εμπειρίας και >12 έτη επαγγελματικής εμπειρίας), κατά τη διεθνή πρακτική.

Τα φυσικά πρόσωπα – μέλη του Μητρώου Συμβούλων Μελετητών θα μπορούν να στελεχώνουν τους οικονομικούς φορείς που εγγράφονται στον Επίσημο Κατάλογο Εγκεκριμένων Μελετητικών Οικονομικών Φορέων (βλ. προαναφερθέντες απαιτήσεις για τη διοίκηση των εταιρειών) ή/και τις Ομάδες Έργου που θα καθορίζονται στις προκηρύξεις των διαγωνισμών.

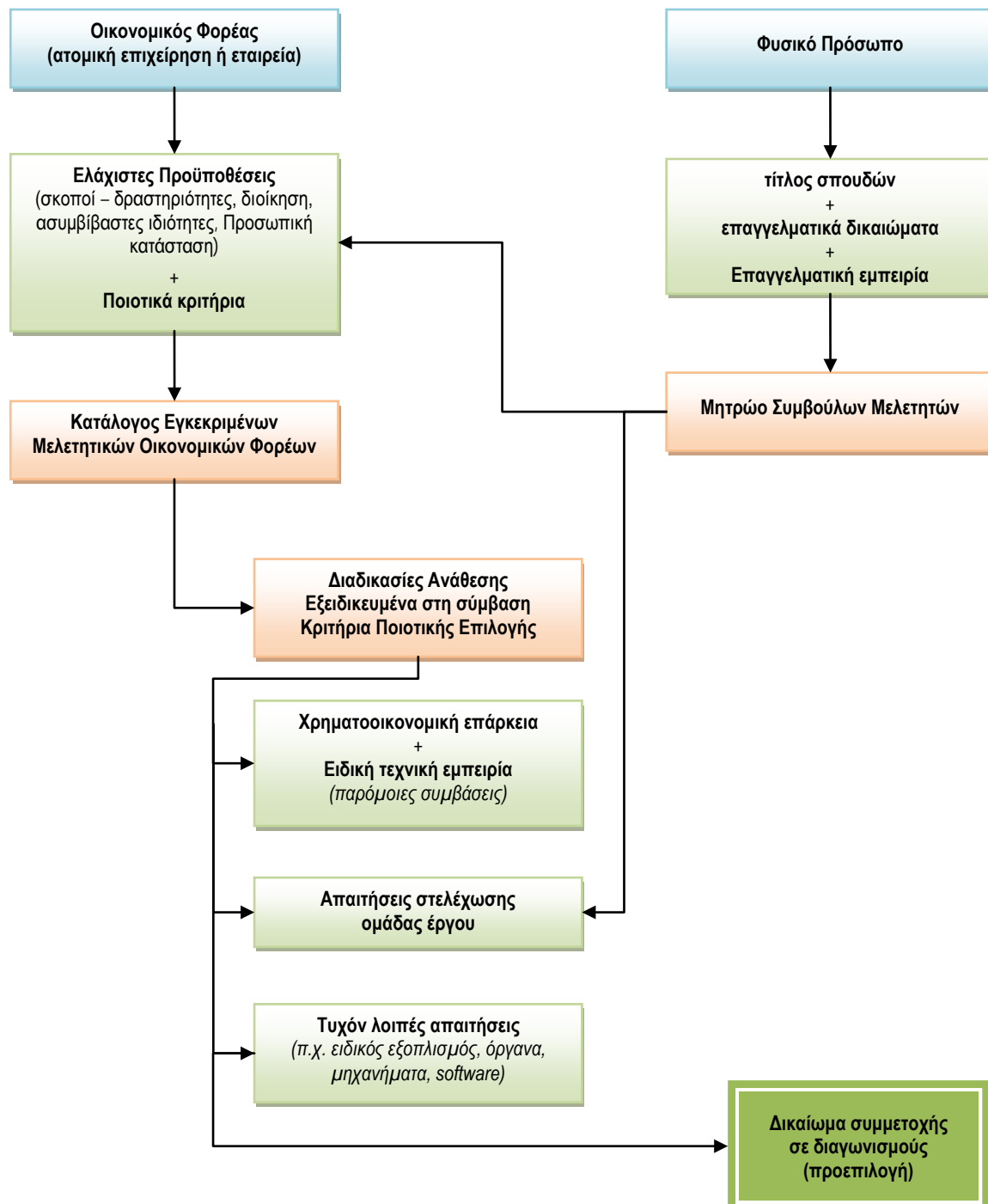
---

<sup>3</sup> Με δεδομένα αφενός τη χρονική πίεση για τη θέσπιση του γενικού νομοθετήματος, αφετέρου την πολυσυνθετότητα του θέματος, καθόσον εμπλέκονται ζητήματα όπως αναγνώριση και ισοτιμίες τίτλων σπουδών, επαγγελματικά δικαιώματα, πιστοποίηση ειδικοτήτων, κ.λπ., πρέπει να υιοθετηθεί η επιλογή του ανεξάρτητου νομοθετήματος.

### 3.3.3. Διαδικασίες ανάθεσης

Οι διαδικασίες ανάθεσης και ιδίως, οι προϋποθέσεις συμμετοχής και ποιοτικής επιλογής, είναι απολύτως αλληλένδετα θέματα και, ως εκ τούτου, πρέπει να καθοριστούν με ενιαία λογική και προσέγγιση. Στο πλαίσιο αυτό, καθίσταται ιδιαίτερως κρίσιμη η παράλληλη επεξεργασία και η συνεχής συνεργασία των δύο (2) Ομάδων Εργασίας (Διαδικασιών Ανάθεσης και Μητρώων), έτσι ώστε οι αντίστοιχες προτεινόμενες διατάξεις να είναι απολύτως συμβατές μεταξύ τους και αλληλοσυμπληρούμενες.

Σχηματικώς, το νέο προτεινόμενο μοντέλο θα έχει ως εξής:



Με το Κεφάλαιο του νέου νόμου που αφορά τις Διαδικασίες Ανάθεσης πρέπει να ρυθμιστούν τα κάτωθι βασικά θέματα:

⇒ Τα ελάχιστα περιεχόμενα και απαιτήσεις του **Φακέλου του Έργου** (επικαιροποίηση της παρ. 1 του άρθρου 4 του Ν. 3316/05, βάσει της μέχρι σήμερα αποκτηθείσας εμπειρίας).

⇒ Ο τρόπος υπολογισμού της **αξίας (προϋπολογισμού) της σύμβασης**.

Ειδικώς για τις μελετητικές και συμβουλευτικές υπηρεσίες τεχνικών και αναπτυξιακών έργων και προγραμμάτων προτείνεται η προσθήκη διάταξης, η οποία θα εξουσιοδοτεί τους καθ' ύλην αρμοδίους υπουργούς για τη σύνταξη «Κανονισμού Εκτίμησης Αξίας Συμβάσεων», βάσει του οποίου θα εκτιμάται -υποχρεωτικώς- από τις αναθέτουσες αρχές/φορείς η αξία της σύμβασης ή της συμφωνίας – πλαίσιο.

Διαχρονικώς ο τομέας των μελετών και συναφών υπηρεσιών διέπονταν από συγκεκριμένες διατάξεις υπολογισμού της αξίας των συμβάσεων. Σήμερα, οι αμοιβές των συμβάσεων εκτιμώνται με διάφορες Υ.Α., αναλόγως της κατηγορίας και του είδους αυτών (βλ., π.χ., Υ.Α. ΔΜΕΟ/α/ο/1257/09-08-2005 «Έγκριση Κανονισμού Προεκτιμωμένων Αμοιβών μελετών και υπηρεσιών κατά τη διαδικασία της παρ. 7 του άρθρου 4 του Ν.3316/2005», με τις τροποποιήσεις της, Υ.Α. 9572/1845/6-4-2000 (ΦΕΚ 209 Δ'7-4-2000) «Τεχνικές προδιαγραφές μελετών Γενικών Πολεοδομικών Σχεδίων (Γ.Π.Σ.) και Σχεδίων Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτής Πόλης (ΣΧΟΟΑΠ) και αμοιβές μηχανικών για την εκπόνηση μελετών», και αρκετές άλλες).

Όπως και για το γενικότερο θεσμικό πλαίσιο, έτσι και για τις ανωτέρω υφιστάμενες διατάξεις εκτίμησης των αμοιβών απαιτείται ενοποίηση, απλοποίηση και εκσυγχρονισμός.

Σε κάθε περίπτωση, η ύπαρξη ενιαίου κανονισμού για την εκτίμηση της αξίας των συμβάσεων μελετών και συναφών υπηρεσιών κρίνεται απολύτως απαραίτητη για λόγους διαφάνειας και υγιούς ανταγωνισμού, αλλά και για την αποφυγή παλαιότερων απαράδεκτων φαινομένων (προ της ισχύος του Ν. 3316/05), όπου η εκτίμηση της συμβατικής αξίας γίνονταν με «κριτήρια» τις εκάστοτε διαθέσιμες πιστώσεις των αρχών/φορέων, την αθέμιτη χειραγώγηση του ανταγωνισμού (μικρότερη ή μεγαλύτερη αξία σύμβασης συνεπάγονταν άλλες προϋποθέσεις συμμετοχής), κ.ά.

Επιπλέον, η ύπαρξη κανονισμού εκτίμησης αμοιβών θα εμποδίσει την εμφάνιση φαινομένων χαρακτηρισμού δημόσιων συμβάσεων ως «συμβάσεις χαμηλής αξίας», με σκοπό την αποφυγή των διαγωνιστικών διαδικασιών που ορίζονται για τις συμβάσεις άνω των ορίων των Κοινοτικών Οδηγιών. Ο κίνδυνος αυτός μεγιστοποιείται στις σημερινές συνθήκες της αγοράς με τις ανεξέλεγκτες εκπτώσεις (π.χ. το όριο του συνοπτικού διαγωνισμού των 60.000 ευρώ, με μια έκπτωση 70%, αντιστοιχεί σε μια σύμβαση αξίας 200.000 ευρώ ή το όριο των 20.000 ευρώ της απ' ευθείας ανάθεσης, με μια έκπτωση 85%, αντιστοιχεί σε μια σύμβαση αξίας >133.000 ευρώ).

Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει στον νέο νόμο να υπάρχει ειδική μνεία περί μεταβατικής ισχύος των όποιων σημερινών διατάξεων μέχρι την θέσπιση του νέου Κανονισμού Εκτίμησης Αξίας Συμβάσεων Μελετητικών και Συμβουλευτικών Υπηρεσιών.

⇒ **Καθορισμός διαγωνιστικής διαδικασίας:**

Κατά τη διαχρονική άποψη του ΣΕΓΜ οι διαδικασίες ανάθεσης των συμβάσεων πρέπει να βασίζονται στις διεθνώς εφαρμοζόμενες πρακτικές (π.χ. EuropeAid, World Bank), προσαρμοσμένες -όπου απαιτείται- στις πραγματικές συνθήκες και δεδομένα των ελληνικών επιχειρήσεων (π.χ. ύψος κύκλου εργασιών, περίοδος παρομοίων συμβάσεων, κ.ά.), σύμφωνα και με τις προβλέψεις της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

Προτείνεται, δηλαδή, η **πάγια εφαρμογή της κλειστής διαδικασίας με δημοσίευση προκήρυξης (βλ. άρθρα 28 και 65 Οδηγίας 2014/24/ΕΕ), με προεπιλογή πέντε (5) έως οκτώ (8) επιχειρήσεων, μέσω κριτηρίων χρηματοοικονομικής επάρκειας, τεχνικών και επαγγελματικών ικανοτήτων.** Το σύστημα αυτό (short list) εξασφαλίζει την ποιοτική επιλογή αναδόχου, εφαρμόζεται στη συντριπτική πλειοψηφία των αντίστοιχων διαγωνισμών σε παγκόσμιο επίπεδο και, ως εκ τούτου, η καθολική εφαρμογή του, μεταξύ των πολλών άλλων πλεονεκτημάτων, θα εισφέρει θετικά στις προσπάθειες εξωστρέφειας των επιχειρήσεων (διαμόρφωση «κουλτούρας» διεθνών διαγωνισμών).

⇒ **Καθορισμός των κριτηρίων ποιοτικής επιλογής (προεπιλογής).** Όπως σε όλους σχεδόν τους διεθνείς διαγωνισμούς τα κριτήρια για την προεπιλογή των υποψηφίων που θα κληθούν να υποβάλουν προσφορά, σύμφωνα και με τα προβλεπόμενα στο άρθρο 58 και στο Παράρτημα XII (μέρος I και μέρος II) της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, πρέπει να είναι:

✓ Η **χρηματοοικονομική επάρκεια.** Ως ελάχιστη απαίτηση προτείνεται ο μέσος κύκλος εργασιών της επιχείρησης για τις τρεις τελευταίες οικονομικές χρήσεις να είναι μεγαλύτερος από 100 έως 150% της προϋπολογιζόμενης αμοιβής της σύμβασης ανηγμένης σε ετήσια βάση).

✓ Οι **τεχνικές και επαγγελματικές ικανότητες.** Τα ελάχιστα προτεινόμενα κριτήρια είναι: α) η εμπειρία σε παρόμοιες –ποιοτικώς και ποσοτικώς- συμβάσεις κατά τα τελευταία πέντε (5) έως δέκα (10) έτη και β) κάποιες ελάχιστες απαιτήσεις στελέχωσης (του οικονομικού φορέα ή/και της ομάδας έργου). Αναλόγως του είδους και της φύσης της σύμβασης μπορεί, επιπλέον, να τίθενται: γ) κάποιες ελάχιστες απαιτήσεις υποδομών (π.χ. ειδικά μηχανήματα και εξοπλισμός, ειδικά λογισμικά, κ.λπ.) και δ) τυχόν άλλα κατά περίπτωση κριτήρια του Παραρτήματος XII, μέρος II, της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

Περαιτέρω εξειδίκευση και οδηγίες προς τις Αναθέτουσες Αρχές για τη χρήση των ανωτέρω κριτηρίων ποιοτικής επιλογής (με προτάσεις ανά είδος σύμβασης και ανά κατηγορία έργου), προτείνεται να συμπεριληφθεί στην εξουσιοδότηση του νέου νόμου για την έκδοση προτύπων προκηρύξεων και τευχών δημοπράτησης.



⇒ **Επίκληση ικανοτήτων τρίτων φορέων:**

Είναι απολύτως σκόπιμη η ρύθμιση των περιπτώσεων επίκλησης ικανοτήτων τρίτων φορέων για την απόδειξη των κριτηρίων ποιοτικής επιλογής, προκειμένου να μην παρατηρούνται φαινόμενα εικονικής εξασφάλισης των απαιτήσεων συμμετοχής, άνευ οιασδήποτε εγγύησης για την αναθέτουσα αρχή/φορέα (βλ. άρθρο 63 Οδηγίας 2014/24/ΕΕ).

⇒ **Καθορισμός κριτηρίων ανάθεσης:**

Όπως προβλέπεται και στην Οδηγία 2014/24/ΕΕ (βλ. άρθρο 67), ιδίως για τις πνευματικές υπηρεσίες όπως είναι οι μελετητικές και συμβουλευτικές υπηρεσίες, κατά την άποψη του ΣΕΓΜ η ανάθεση των συμβάσεων πρέπει να γίνεται στην **πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά**, δηλαδή κατόπιν συναξιολόγησης τεχνικής και οικονομικής προσφοράς.

Στον νέο νόμο προτείνεται να καθοριστούν τα ποσοστά βαρύτητας της τεχνικής και της οικονομικής προσφοράς (75-85% και 15-25% αντιστοίχως), καθώς και ο τρόπος βαθμολόγησης αυτών και εξαγωγής της τελικής βαθμολογίας.

Ειδικώς για τις οικονομικές προσφορές προτείνεται να θεσπιστεί μη γραμμικός τρόπος βαθμολόγησης, έτσι ώστε να περιοριστεί το φαινόμενο των ανεξέλεγκτων εκπτώσεων και οι δυσμενείς επιπτώσεις αυτού. Συγκεκριμένα, προτείνεται να υιοθετηθεί ο τρόπος βαθμολόγησης που μελετήθηκε και προτάθηκε -ομοφώνως- από την Ομάδα Εργασίας που συγκροτήθηκε με την αριθμ.Δ17γ/14/57/ΦΝ 439/30.5.2014 απόφαση του Υπουργού ΥΜΕΔΙ, με σκοπό τη σύνταξη και επεξεργασία διατάξεων για την τροποποίηση και συμπλήρωση του νομοθετικού πλαισίου του Ν.3316/05.

Περαιτέρω, προτείνεται να προβλεφθεί εξουσιοδότηση για την έκδοση Υ.Α., με την οποία θα εξειδικεύονται αφενός τα περιεχόμενα των τεχνικών προσφορών, αφετέρου τα επιμέρους κριτήρια αξιολόγησης αυτών, ανά είδος σύμβασης και κατηγορία έργου.

Τέλος, πάντοτε κατόπιν ποιοτικής προεπιλογής, μπορεί να εξεταστεί το ενδεχόμενο δυνητικής εφαρμογής της χαμηλότερης τιμής, ως κριτήριο ανάθεσης σε συμβάσεις χαμηλής αξίας ή σε ειδικές περιπτώσεις συμβάσεων τυποποιημένων ή επαναλαμβανόμενων υπηρεσιών (π.χ. τοπογραφικές εργασίες, γεωτεχνικές έρευνες).

⇒ **Επιτροπές Διαγωνισμού:**

Η ορθή επιλογή των μελών των Επιτροπών Διαγωνισμού είναι καθοριστικός παράγοντας αφενός για την ομαλή και έγκαιρη ολοκλήρωση των διαγωνιστικών διαδικασιών, αφετέρου για τη διασφάλιση των αρχών της διαφάνειας, της αξιοκρατίας και της ίσης μεταχείρισης. Τα μέλη των Επιτροπών θα πρέπει να διαθέτουν, αποδεδειγμένως, τις ειδικές γνώσεις και την εμπειρία για την αξιολόγηση των κριτηρίων επιλογής και ανάθεσης. Στο πλαίσιο αυτό, κρίνονται θετικές και προτείνεται να υιοθετηθούν και στον νέο νόμο οι προβλέψεις της παρ.

12 του άρθρου 195 του Ν. 4281/14, περί σύστασης και λειτουργίας Μητρώου Αξιολογητών διαγωνισμών δημοσίων συμβάσεων.

### 3.4. Λοιπά θέματα

#### 3.4.1. *Τεχνικές Προδιαγραφές*

Η θέσπιση τεχνικών προδιαγραφών, η ύπαρξη των οποίων θεωρείται *argiori* δεδομένη από τις Κοινοτικές Οδηγίες, συνιστά την σημαντικότερη έλλειψη του συστήματος παραγωγής δημοσίων έργων και μελετών στη χώρα μας και πάγιο, διαχρονικό αίτημα του ΣΕΓΜ, αλλά και των περισσοτέρων φορέων του τεχνικού κόσμου.

Ιδίως στον τομέα των τεχνικών μελετών, η κατάσταση είναι απαράδεκτη, καθόσον οι όποιες υπάρχουσες προδιαγραφές αφενός είναι πλήρως παρωχημένες και αναχρονιστικές, αφετέρου δεν καλύπτουν όλες τις κατηγορίες και είδη μελετών και υπηρεσιών (βλ. π.χ. Π.Δ. 696/74).

Η θέσπιση σύγχρονων τεχνικών προδιαγραφών για όλες τις κατηγορίες έργων και μελετών είναι απολύτως απαραίτητη, ώστε να εξασφαλίζεται αφενός ένα ελάχιστο αποδεκτό προϊόν, αφετέρου η κοστολόγηση του ίδιου προϊόντος από όλους τους προσφέροντες σε έναν διαγωνισμό. Οι προδιαγραφές, οι οποίες έχουν καταστεί σύγχρονο γεφύρι της Άρτας, πρέπει να συνταχθούν τάχιστα και να προτυποποιηθούν από τον ΕΛΟΤ ή άλλον σχετικό φορέα (π.χ. ΤΕΕ) και να εγκριθούν από τα καθ' ύλην αρμόδια Υπουργεία.

Είναι κοινώς αποδεκτό ότι για να διασφαλιστούν στη χώρα μας οι αρχές της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης -θεμελιώδεις αρχές της Ευρωπαϊκής Ένωσης- απαιτούνται δύο προϋποθέσεις: η ύπαρξη τεχνικών προδιαγραφών για όλες τις κατηγορίες έργων και μελετών και η ύπαρξη αποτελεσματικής Επίβλεψης των συμβάσεων, ώστε να εξασφαλίζεται ότι πραγματικώς ο ανάδοχος παράγει το προδιαγεγραμμένο επιθυμητό προϊόν, και μάλιστα εφαρμόζοντας τη μεθοδολογία και τα μέσα που δήλωσε στην προσφορά του.

Στο πλαίσιο αυτό, προτείνεται στον νέο νόμο να προβλεφθεί σχετική διάταξη, η οποία να εξουσιοδοτεί για την έκδοση Π.Δ. καθορισμού τεχνικών προδιαγραφών για όλες τις κατηγορίες έργων και μελετών, με συγκεκριμένη χρονική δέσμευση (π.χ. δώδεκα μήνες).

Επισημαίνουμε ότι η θέσπιση τεχνικών προδιαγραφών είναι ένα από τα βασικά μέτρα για τον περιορισμό του «σύγχρονου» φαινομένου των ανεξέλεγκτων εκπτώσεων στην αγορά των μελετών και συναφών υπηρεσιών.

Ως παράδειγμα θέσπισης τεχνικών προδιαγραφών αναφέρεται η Απόφαση του Υπουργού Π.Ε.Κ.Α. με αριθ. οικ. 170225-20.1.2014 *«Εξειδίκευση των περιεχομένων των φακέλων περιβαλλοντικής αδειοδότησης έργων και δραστηριοτήτων της Κατηγορίας Α της απόφασης του Υπουργού Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής με αρ. 1958/2012 (Β' 21) όπως*

ισχύει, σύμφωνα με το άρθρο 11 του ν. 4014/2011 (Α' 209), καθώς και κάθε άλλης σχετικής λεπτομέρειας» (ΦΕΚ Β 135/27.1.2014).

Περαιτέρω, θα μπορούσε να προβλεφθεί και η θέσπιση (με Π.Δ. ή Κ.Υ.Α.) ενός Συστήματος Τεχνικών Προδιαγραφών και Τιμολόγησης Τεχνικών Έργων και Μελετών, το οποίο θα εφαρμόζεται υποχρεωτικώς για την ανάθεση των συμβάσεων μελετών και κατασκευής ή παραχώρησης δημοσίων έργων.

### 3.4.2. Διαδικασίες εκτέλεσης των συμβάσεων

Οι διαδικασίες εκτέλεσης των συμβάσεων προτείνεται να βασιστούν στις ισχύουσες σήμερα, με τις απαραίτητες βελτιώσεις και συμπληρώσεις που απορρέουν από τις νέες Οδηγίες (π.χ. ευελιξία των συμβάσεων) και τη διαμορφωθείσα νομολογία, αλλά και από τις σύγχρονες απαιτήσεις και ανάγκες (π.χ. ρόλος δημόσιου τομέα).

Ειδικώς, για το σημαντικό θέμα τροποποίησης των συμβάσεων κατά τη διάρκειά τους (βλ. παρ. 1.γ) άρθρου 72 Οδηγίας 2014/24/ΕΕ), επισημαίνονται τα εξής:

Διαχρονικώς, αλλά και σε παγκόσμιο επίπεδο, οι μελέτες των δημοσίων έργων εκπονούνται κατά στάδια. Ιδιαίτερα στις περιπτώσεις προκήρυξης μελετών που δεν αφορούν το τελικό στάδιο (π.χ. οριστική μελέτη ή μελέτη εφαρμογής), είναι πολύ πιθανό να τροποποιηθούν οι αρχικές προβλέψεις της αναθέτουσας αρχής/φορέα για το φυσικό και, κατ' επέκταση, το οικονομικό αντικείμενο μιας σύμβασης. Λαμβάνοντας υπόψη ότι μια τεχνική μελέτη συνιστά μια διεπιστημονική, πολυκριτηριακή και εξειδικευμένη πνευματική εργασία, είναι απολύτως εύλογο και αναμενόμενο μέσα από τη διαδικασία της σταδιακής εκπόνησης αυτής και της λήψης των ενδιάμεσων αδειοδοτήσεων και εγκρίσεων (π.χ. έγκριση περιβαλλοντικών όρων του έργου) να προκύπτουν απαιτήσεις διορθώσεων, τροποποιήσεων, συμπληρώσεων και βελτιστοποίησης της αρχικής (πρωτόλειας) τεχνικής προσέγγισης, βάσει της οποίας εκτιμήθηκε η αξία της σύμβασης από την αναθέτουσα αρχή/φορέα.

Στο αδιαμφισβήτητο πλαίσιο αυτό, πρέπει και προτείνεται να διευκρινιστεί ρητώς στο νόμο, ότι ειδικώς στις περιπτώσεις προκηρύξεων μελετών που εκπονούνται κατά στάδια, οι τροποποιητικές ή/και συμπληρωματικές εργασίες που τυχόν προκύψουν για την τεχνικά άρτια εκπόνηση της μελέτης και οι οποίες δεν αναιρούν, επί της ουσίας, το βασικό σχέδιο και αντικείμενο της μελέτης, είναι εργασίες που οφείλονται σε μη προβλέψιμες περιστάσεις και υπάγονται στις διατάξεις της παρ. 1.γ) άρθρου 72 Οδηγίας 2014/24/ΕΕ. Περαιτέρω, και σε κάθε περίπτωση, προτείνεται να προβλέπεται στις προκηρύξεις δικαίωμα προαίρεσης ανάθεσης συναφών υπηρεσιών για την κάλυψη πιθανών τροποποιήσεων, ως ανωτέρω.