

ΘΕΜΑ: ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΠΡΟΜΗΘΕΙΕΣ ΚΑΙ ΣΤΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΡΓΑ

I. Το ζήτημα

Ο έλεγχος των προμηθειών του δημοσίου και των δημοσίων έργων αποτελεί μείζον πολιτικό και νομικό ζήτημα, βρίσκεται δε μονίμως στο επίκεντρο της δημόσιας. Βασικοί στόχοι για την αντιμετώπισή του είναι η διαφάνεια και η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, ώστε υπό συνθήκες γενικά αποδεκτές να επιταχυνθεί με όρους υγιούς ανταγωνισμού η αναπτυξιακή διαδικασία. Βασική παράμετρο αποτελεί επίσης η αποτελεσματικότητα του υπό διαμόρφωση συστήματος.

II. Η ισχύουσα νομοθετική κατάσταση

1. Η ανάγκη της διαφάνειας στις προμήθειες του δημοσίου και τα δημόσια έργα έχει κατά καιρούς απασχολήσει το νομοθέτη. Συγκεκριμένα, με διατάξεις επιμέρους νομοθετημάτων επιχειρήθηκε να διαμορφωθούν όροι που να διασφαλίζουν τη δημοσιότητα, τον ανταγωνισμό και, δευτερευόντως μάλλον, τη διαφάνεια. Οι σχετικές επιλογές δεν συγκροτούν πάντως ένα ενιαίο σύγχρονο και λειτουργικό σύστημα ελέγχου, πρόσφορο να την εξασφαλίσει κατά τρόπο ικανοποιητικό. Από τις αδυναμίες της ισχύουσας νομοθεσίας πρέπει να αναφερθούν ιδίως: α) Η πληθώρα των εξαιρέσεων, οι οποίες μάλιστα διατυπώνονται συχνά με αόριστο τρόπο. β) Η μη διεξαγωγή διαγωνισμού σε ορισμένες περιπτώσεις - που πάντως δεν προσδιορίζονται με σαφήνεια - με ευρεία διακριτική ευχέρεια της αναθέτουσας αρχής και χωρίς πάντοτε την πρόβλεψη αντικειμενικών κριτηρίων. γ) Οι προβλεπόμενες επιτροπές για την πρόταση, επίβλεψη και έλεγχο των προμηθειών και έργων έχουν συμβουλευτικό χαρακτήρα.

2. Στις δημόσιες προμήθειες αναφέρεται συγκεκριμένα ο πρόσφατος ν. 2286/1995, με τον οποίο καταστρώθηκαν σε ενιαίο κείμενο οι διατάξεις που περιλαμβάνονταν προηγουμένως σε περισσότερα νομοθετήματα και εκσυγχρονίστηκε η σχετική νομοθεσία, και το επίσης πρόσφατο π.δ. 370/1995, με το οποίο προσαρμόστηκε η ελληνική νομοθεσία περί προμηθειών στο κοινοτικό δίκαιο. Εξάλλου, για τα δημόσια έργα ισχύουν ο ν. 1418/1984, όπως

τροποποιήθηκε μεταγενέστερα με το ν. 2229/1994, το π.δ. 609/1985, όπως τροποποιήθηκε με το π.δ. 386/1994, και το π.δ. 23/1993, με το οποίο προσαρμόστηκε η ελληνική νομοθεσία προς το κοινοτικό δίκαιο. (βλ. και το συνημμένο σημείωμα).

III. Θέσεις νομοθετικής πολιτικής

Για την επεξεργασία των βασικών θέσεων που ακολουθούν ελήφθησαν υπόψη τα προηγούμενα νομοθετήματα, οι συναφείς κοινοτικές Οδηγίες, το σχέδιο νόμου που είχε εκπονήσει τον Μάρτιο του 1994 το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας επί υπουργίας Γ.Γεννηματά, η τροπολογία - προσθήκη άρθρου του Οκτωβρίου 1995 και το σχέδιο νόμου του Υπουργείου Μεταφορών που συζητήθηκε την περασμένη εβδομάδα στην Κυβερνητική Επιτροπή. Στη συνέχεια, εκτίθενται κατά τρόπο συνοπτικό οι βασικές θέσεις που πρέπει να συζητηθούν προκειμένου να διαμορφωθεί ένα σύγχρονο και λειτουργικό νομοθετικό πλαίσιο για τη διαφάνεια στις προμήθειες του Δημοσίου και τα δημόσια έργα.

1. Για τον σκοπό αυτό προτείνεται η σύσταση μιας ολιγομελούς Ανεξάρτητης Δημόσιας Αρχής. Μία ανάλογη προς το πρότυπο του Επιτρόπου μονοπρόσωπη αρχή δεν θα ήταν δυνατόν να συζητηθεί σοβαρά, ενώ ο κατακερματισμός της αρμοδιότητας σε περισσότερες επιμέρους αρχές δεν εξυπηρετεί τον επιδιωκόμενο σκοπό.

2. Ως προς το εύρος της αρμοδιότητας της αρχής προβάλλονται βασικά τρεις εναλλακτικές λύσεις : α) ο περιορισμός της σε έλεγχο νομιμότητας (το πρότυπο αυτό προκρίνεται στη «τροπολογία-προσθήκη»), β) η επέκτασή της σε όλες τις φάσεις της συναφούς διαδικασίας με «πλήρη εξουσία», συμπεριλαμβανομένης και της κατακύρωσης του αποτελέσματος (το πρότυπο αυτό προκρίνεται στο «σχέδιο Γεννηματά»), γ) η οριοθέτηση της διαδικασίας του ελέγχου τόσο σε επίπεδο νομιμότητας όσο και σε ζητήματα ουσίας με ρητές διατάξεις του νόμου (το πρότυπο αυτό προκρίνεται στο σχέδιο του Υπουργείου Μεταφορών). Από τη σύγκριση των προβαλλομένων λύσεων ορθότερη φαίνεται η τρίτη. Η εξειδίκευσή της απαιτεί προσεκτική επεξεργασία εκ μέρους του νομοθέτη.

3. Ενόψει του εύρους του αντικειμένου η Αρχή, επιβάλλεται να απαρτίζεται από επτά ή εννέα μέλη. Η διεύρυνση των μελών της πλέον των εννέα θα έθετε πρόβλημα στη συνοχή της. Εξάλλου, τα μέλη της είναι δυνατόν είτε να διορίζονται από τη Κυβέρνηση είτε να εκλέγονται από τη Βουλή μεταξύ προσώπων αυξημένου κύρους. Προτιμότερη φαίνεται η δεύτερη λύση. Η επιλογή των μελών θα ήταν δυνατόν να ανατεθεί στην αρμόδια διαρκή Επιτροπή της Βουλής με την αυξημένη πλειοψηφία τριών πέμπτων (3/5). Κατ' αυτόν τον τρόπο, η Αρχή θα διέθετε ισχυρή νομιμοποίηση, η οποία είναι αναγκαία για την ευαίσθητη αποστολή που καλείται να επιτελέσει. Στην περίπτωση που δεν καταστεί εφικτή η συγκέντρωση της αυξημένης αυτής πλειοψηφίας, πρέπει να αναζητηθεί ασφαλιστική δικλείδα για την επιλογή των μελών της. Τέλος, η θητεία τους είναι τριετής, επιτρέπεται δε επιλογή εκ νέου μέλους για μία μόνο θητεία, ώστε να μην δημιουργείται η εντύπωση «μονομοποίησής» τους.

4. Στις επιμέρους φάσεις της διαδικασίας πρέπει να προβλέπεται με σαφήνεια η ενεργοποίηση της Αρχής σε τρία επίπεδα : α) τη διαμόρφωση των όρων της διακήρυξης σε όσες περιπτώσεις προβλέπεται διαγωνισμός, ώστε να αντιμετωπίζεται το ενδεχόμενο περιγραφής του νόμου, β) τον έλεγχο της συνδρομής των όρων, υπό τους οποίους επιτρέπεται η προσφυγή σε διαδικασία χωρίς διαγωνισμό, και γ) τη σύννομη διεξαγωγή του διαγωνισμού. Είναι αυτονόητο ότι η έγκριση του τελικού αποτελέσματος εναπόκειται στον αρμόδιο Υπουργό ή αναθέτουσα αρχή.

5. Ιδιαίτερη μέριμνα πρέπει να ληφθεί για τον προσδιορισμό των προθεσμιών, ώστε να μην παρακωλύεται αφενός η λειτουργία της Αρχής και να μην επιβραδύνεται αφετέρου η εξέλιξη της διαδικασίας. Η μη τήρηση πάντως των προθεσμιών δεν επιτρέπεται να ανακόπτει την εξέλιξη της διαδικασίας. Και για το ζήτημα αυτό πρέπει να αναζητηθούν δικλείδες ασφαλείας.

6. Η πρόβλεψη ενός συγκεκριμένου ποσού (π.χ. 1.000.000.000) για την υπαγωγή προμηθειών και δημοσίων έργων στο υπό διαμόρφωση σύστημα είναι επιβεβλημένη.

7. Ως προς τη στελέχωση και υποβοήθηση του έργου της Αρχής πρέπει να σημειωθούν τα εξής : Την Επιτροπή υποστηρίζει μόνιμη Γραμματεία, ενώ κατά την εκτέλεση του έργου της επικουρείται από ειδικούς επιστήμονες για τη μελέτη των ειδικών τεχνικών θεμάτων που συνεχονται με τον διαγωνισμό και τους όρους της ανάθεσης. Οι ειδικοί επιστήμονες καλούνται ad hoc κάθε φορά να συνδράμουν το έργο της Αρχής. Η επιλογή τους επαφίεται στη διακριτική

ευχέρειά της («σχέδιο Γεννηματά» και «τροπολογία-προσθήκη») ή είναι εκ του νόμου υποχρεωτική (σχέδιο Υπουργείου Μεταφορών). Ενόψει της ολιγομελούς σύνθεσης και της ανεξαρτησίας των μελών της ορθότερη φαίνεται η δεύτερη λύση.

8. Οι εν εξελίξει διαδικασίες προμηθειών και δημοσίων έργων δεν εμπίπτουν στις ρυθμίσεις του υπό επεξεργασία νομοσχεδίου.

Αθήνα, 22 Μαΐου 1996