

Προς το Υπουργικό Συμβούλιο της 26ης Σεπτεμβρίου 1997

Συμπεράσματα της συζήτησης για το θεσμικό πλαίσιο
κρατικών προμηθειών και δημοσίων έργων.

Στις 8 Μαΐου 1997 συζητήθηκε στο Υπουργικό Συμβούλιο το θεσμικό πλαίσιο κρατικών προμηθειών και δημοσίων έργων, με εισήγηση του ίδιου του Πρωθυπουργού και με βάση κείμενο που διανεμήθηκε.

Μετά διεξοδική συζήτηση και κατάθεση απόψεων, το Υπουργικό Συμβούλιο διαπίστωσε με ομοφωνία των παρόντων (μόνον ο απών κ. Καστανίδης μετέφερε αντίθετη άποψη), ότι δεν είναι αναγκαία η σύσταση Ανεξάρτητης Αρχής ελέγχου των προμηθειών και δημοσίων έργων και ότι το ισχύον θεσμικό πλαίσιο είναι ικανοποιητικό και επαρκές, επιδεχόμενο περαιτέρω βελτιώσεις.

Τέλος, το Υπουργικό Συμβούλιο αποφάσισε ομόφωνα όπως το θεσμικό αυτό πλαίσιο εξετασθεί και στη Διακομματική Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής.

Ακολουθως, κατ εντολή του Πρωθυπουργού, ο Γ. Γ. του Υ. Σ. κ. Σωκράτης Κοσμίδης ενημέρωσε εγγράφως τον Πρόεδρο της Βουλής για την απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου, προκειμένου να συγκληθεί η Επιτροπή, στην οποία απέστειλε κείμενο, βασιζόμενο στην αρχική εισήγηση του Πρωθυπουργού στο Υπουργικό Συμβούλιο, εμπλουτισμένο με παρατηρήσεις που προέκυψαν κατά τη συζήτηση της 8ης Μαΐου και συνοδευόμενο από την ισχύουσα νομοθεσία.

Η Επιτροπή συνήλθε τρεις φορές σε πολύωρες συνεδριάσεις (2, 9 και 22 Ιουλίου). Και στις τρεις αυτές συνεδριάσεις κλήθηκε και παρουσιάστηκε ο Γ. Γ. του Υ.Σ και στη δεύτερη οι Υφυπουργοί κ.κ. Αποστολάκης, Βερελής, Μπαλτάς, Παπαδήμας και Χρυσοχοϊδης.

Από την πρώτη συνεδρίαση υπήρξε δέσμευση να μην προωθηθούν πρωτοβουλίες νομοθετικές, πριν η επιτροπή ολοκληρώσει το έργο της.

Απαντήθηκαν πολλές ερωτήσεις των μελών της Επιτροπής και δόθηκαν διευκρινήσεις σε απορίες. Η Επιτροπή ζήτησε και έλαβε από τον Γ. Γ. του Υ.Σ. συγκεκριμένο ερωτηματολόγιο, που περιείχε και τις κατευθυντήριες γραμμές της Κυβέρνησης, πάνω στο οποίο η Επιτροπή απήντησε με την από 29-7-97 έκθεσή της, η οποία, μαζί με τα απομαγνητοφωνημένα πρακτικά των

τριών συνεδριάσεων (116 σελ.), αποστάλθηκε στους συναρμόδιους Υπουργούς.

Έκτοτε, μεσολάβησε η ψήφιση του Ν/Σ για τη δικαστική προστασία στα δημόσια έργα, τις κρατικές προμήθειες και τις υπηρεσίες, σύμφωνα με την οδηγία 89/665/ΕΟΚ (ν. 2522/97) και είναι υπό έκδοση κοινή υπουργική απόφαση (Οικονομικών και Ανάπτυξης) για τον κανονισμό λειτουργίας των επιτροπών του άρθρου 3 του ν. 2286/95, αφού παρήλθε άπρακτη η εύλογη προθεσμία που χορηγήθηκε για την υποβολή παρατηρήσεων πάνω στο σχέδιο που στάλθηκε από τη Γ.Γ.Υ.Σ. σε όλα τα κόμματα και στις ήδη λειτουργούσες επιτροπές (μόνο το ΚΚΕ υπέβαλε παρατηρήσεις). Παράλληλα, η Νέα Δημοκρατία, όλως ανεύθυνα και αναίτια απέσυρε τους εκπροσώπους από τις επιτροπές αυτές, γνωστοποιώντας ότι δεν πρόκειται να μετάσχει και στις εφεξής συγκροτούμενες.

Η Επιτροπή κατέθεσε τις απόψεις της, οι οποίες ταυτίζονται πλήρως με τις θέσεις της Κυβέρνησης, πλην ενός σημείου (επιτροπές άρθρου 3), όπου μειοψήφησε η Νέα Δημοκρατία. Κατατίθεται αυτούσια η έκθεση της Επιτροπής, προς αποφυγή επαναλήψεων. Υστερα από την ολοκλήρωση της παραπάνω διαδικασίας, επαναφέρεται και πάλι το θέμα στο Υπουργικό Συμβούλιο για τη λήψη απόφασης περαιτέρω ενεργειών.

Επιβεβαιώνεται ότι το θεσμικό πλαίσιο είναι επαρκές και ικανοποιητικό. Περαιτέρω βελτιώσεις προτείνονται κατωτέρω.

α) Η δικαστική προστασία από τυχόν παραβάσεις των κανόνων διεξαγωγής διαγωνισμών για κρατικές προμήθειες και δημόσια έργα είναι πλέον πλήρης, μετά την εναρμόνιση της εθνικής νομοθεσίας στην οδηγία 89/665/ΕΟΚ, με την οποία παρέχεται και αποτελεσματική προσωρινή ένδικη προστασία.

Με σφιχτές προθεσμίες, ο Δικαστής μπορεί να διατάξει σαν ασφαλιστικό μέτρο την αναστολή ισχύος όρων της διακήρυξης, των τευχών δημοπράτησης, της υπογραφής της σύμβασης και οποιασδήποτε άλλης πράξης της αναθέτουσας αρχής, καθώς και την εκτέλεση θετικών πράξεων, όπου πιθανολογείται σοβαρά η παράβαση κανόνα εσωτερικού ή κοινοτικού δικαίου και η λήψη του ασφαλιστικού μέτρου είναι αναγκαία για να επανορθωθεί η παράβαση ή να αποτραπεί η ζημία των συμφερόντων του αιτούντος.

Σημειώνεται ότι κάθε προμηθευτής έχει πρόσβαση σε όλα τα στοιχεία ενός διαγωνισμού απαρχής έως τέλους.

β) Ο έλεγχος νομιμότητας των διαδικασιών εκ μέρους του Ελεγκτικού Συνεδρίου πριν την υπογραφή σύμβασης λειτουργεί και προληπτικά - αυξημένη ευθύνη των χειριστών - και κατασταλτικά - ματαίωση υπογραφής της σύμβασης-. Ο έλεγχος αυτός πρέπει και μπορεί να διευρυνθεί, καθιστάμενος υποχρεωτικός για προμήθειες άνω των 500 εκατομμυρίων δρχ. Σημειώνεται, ότι σήμερα ο έλεγχος αυτός εξαρτάται από τη βούληση της αναθέτουσας αρχής, με όριο το 1 δις. Στο ετήσιο πρόγραμμα προμηθειών του

1997, άνω των 500 εκ. είναι 196 προμήθειες, εκ των οποίων 91 άνω του 1 δις. Ήδη, νομοθετήθηκε αύξηση του αριθμού των μελών του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά 4, προκειμένου το όργανο αυτό να μπορεί σε μικρό χρόνο να ελέγχει όλες αυτές τις προμήθειες. Ασφαλώς, οι ελέγχοντες πρέπει να προέρχονται από τη δικαστική ιεραρχία. Δεν θα ήταν άσκοπη η δυνατότητα, σ αυτές τις προμήθειες, να εξετάζεται η νομιμότητα και τμηματικά, δηλ. σε στάδια πριν το σχέδιο σύμβασης, χάριν εξοικονόμησης χρόνου.

Ερευνητέο τι σημαίνει αυτή η υποχρεωτικότητα σε σχέση με τα δημόσια έργα, για τα οποία δεν υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία αριθμού έργων τέτοιας αξίας και άνω, αυτή τη στιγμή (προς διευκρίνηση).

Τέλος, ας σημειωθεί, ότι αρμοδιότητα ελέγχου προμηθειών έχει ανατεθεί καθ υπέρβαση εξουσιοδότησης του νόμου, φοβούμαι, με πρόσφατο π.δ., χωρίς συνεννόηση, σε τμήμα του ΣΔΟΕ (Σώματος Δίωξης Οικονομικού Εγκλήματος), κάτι που πρέπει να απαλειφθεί.

γ) Το συνολικό πρόγραμμα προμηθειών του 1997 ανέρχεται σε 560 δις, εκ των οποίων προμήθειες αξίας 210 δις θα εκτελεσθούν από τη Γενική Διεύθυνση Κρατικών Προμηθειών του Υπουργείου Ανάπτυξης. Αναλυτικότερα, 86 δις είναι προμήθειες του Κράτους, 182 δις των Οργανισμών, πλην ΟΤΑ, ΔΕΗ, Νοσοκομείων, 118 δις των Νοσοκομείων, 76 δις των ΟΤΑ, 98 δις της ΔΕΗ. Όλοι οι διαγωνισμοί ΟΤΑ και ΔΕΗ εκτελούνται από τους φορείς.

Τόσο το Υπουργείο Ανάπτυξης, όσο και οι φορείς, έχουν εκδώσει λεπτομερειακούς κανονισμούς προμηθειών, με βάση το ν. 2286/95. Είναι σκόπιμος έλεγχος μήπως κάποιοι φορείς δεν έχουν εκδώσει ακόμη κανονισμό. Βέβαιο είναι ότι κανονισμού προμηθειών στερείται π.χ. η Ολυμπιακή Αεροπορία.

Η κεντρική εκτέλεση μέρους του ετήσιου προγράμματος από τη Γενική Διεύθυνση Κρατικών Προμηθειών του Υπουργείου Ανάπτυξης επικρίνεται για καθυστερήσεις. Αυτό είναι αληθές, όμως τα αίτια ανάγονται σε πολλές πηγές.

Είναι βεβαιωμένο ότι πολλοί φορείς καθυστερούν χαρακτηριστικά την αποστολή τεχνικών προδιαγραφών προκειμένου να ελεγχθούν αφενός και να προχωρήσουν οι διαγωνισμοί αφετέρου.

Η καθυστέρηση αυτή οδηγεί αρκετές φορές στη ματαίωση της διαδικασίας και επανένταξη της προμήθειας σε επόμενο ετήσιο πρόγραμμα.

Οι φορείς αυτοί καθυστερούν, σπανιότερα επειδή δεν είναι έτοιμοι ή, συχνότερα, επειδή θέλουν να παρακωλύσουν την κεντρική εκτέλεση. Όμως, μετά υπερδιετή εφαρμογή του νόμου, η αρμόδια Γενική Διεύθυνση του Υπουργείου δεν έχει στελεχωθεί επαρκώς με επιστημονικό προσωπικό, δεν έχει μηχανοργανωθεί, δεν έχει εξοπλισθεί με κατάλληλα μέσα.

Η μηχανοργάνωση θα μπορούσε να παρέχει στοιχεία έρευνας αγοράς, πορείας διαγωνισμών, παρακολούθησης διαδικασιών φορέων, ενοποίησης προδιαγραφών, εξέλιξης ενστάσεων και συνήθων αιτίων τους, ελέγχου

αποθεμάτων σε σχέση με τους προγραμματισμούς, χρόνου ποσοτικών και ποιοτικών παραλαβών, επαναλαμβανόμενων προμηθειών, κ.λ.π.

Παράλληλα, δεν έχει εκδοθεί ακόμη η απόφαση που προβλέπεται από το ν. 2286/95 για το μητρώο προμηθευτών. Σύμφωνα με τον ίδιο νόμο, μητρώο προμηθευτών πρέπει να τηρούν όλοι οι φορείς που υπάγονται σ αυτόν. Το ετήσιο πρόγραμμα προμηθειών πρέπει να εγκρίνεται το βραδύτερο τον Φεβρουάριο κάθε έτους, που σημαίνει ότι οι φορείς πρέπει να αποστέλλουν τα προγράμματά τους έγκαιρα και να αποφεύγονται οι εκ των υστέρων συμπληρωματικές εντάξεις. Σε κάθε περίπτωση πρέπει να είναι εξασφαλισμένες οι πιστώσεις.

Στην ίδια Γενική Διεύθυνση λειτουργούν πέντε και σχεδιάζονται άλλες δύο γνωμοδοτικές επιτροπές εμπειρογνωμόνων. Όμως, στις επιτροπές αυτές προεδρεύουν, αλλά και μετέχουν ως μέλη, υπάλληλοι της ίδιας Γενικής Διεύθυνσης, πράγμα που δημιουργεί πρόσθετες απασχολήσεις στους ίδιους υπαλλήλους και, κυρίως και επιπρόσθετα, δεν εγγυάται τον ουσιαστικό έλεγχο. Επειδή οι Επιτροπές αυτές εξετάζουν και ενστάσεις, θα μπορούσαν να προεδρεύονται από ανώτατο ή ανώτερο δικαστικό, εν ενεργεία ή συνταξιούχο, προερχόμενο καλύτερα από τη Διοικητική Δικαιοσύνη, και τα μέλη να είναι ειδικοί επιστήμονες.

Μόνον με τέτοιες συνθέσεις, οι Επιτροπές αυτές μπορούν να διασφαλίσουν την αποτροπή αυθαιρεσίας εκ μέρους των υπηρεσιακών παραγόντων.

Πέραν των παραπάνω Επιτροπών, λειτουργεί και η Επιτροπή Κρατικών Προμηθειών, που γνωμοδοτεί για την κατακύρωση, ματαίωση ή επανάληψη του διαγωνισμού και της οποίας Πρόεδρος είναι σήμερα Επίτιμος Αντιπρόεδρος του Αρείου Πάγου. Ως μέλη, ίσως είναι σκόπιμο να μετέχουν και συνταξιούχοι δικαστικοί ή και ένας εν ενεργεία Πάρεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Έτσι, θα καλύπτεται και ο έλεγχος νομιμότητας όλων των προμηθειών κεντρικής εκτέλεσης, ανεξαρτήτως ύψους.

Επίσης, σύμφωνα με τον νόμο, πρέπει να εκδοθεί υπουργική απόφαση για τη διαδικασία είσπραξης του προστίμου ως 5% της αξίας της προμήθειας, σε περίπτωση μη αποστολής απολογιστικών στοιχείων από τους φορείς.

Η σύνθεση της γνωμοδοτικής Επιτροπής Πολιτικής και Προγραμματισμού Προμηθειών προέκυψε κατά την ψήφιση του νόμου πολυτελής και μη αντιπροσωπευτική. Θα ήταν σκόπιμη η συμμετοχή Διευθυντή του Υπουργείου Οικονομικών και ίσως εκπροσώπων των κομμάτων. Σε κάθε περίπτωση, είναι σκόπιμη η επανεξέταση της σύνθεσης. Στην Επιτροπή αυτή θα μπορούσε να παρασχεθεί η αρμοδιότητα να ζητά - και ο Υπουργός να υποχρεούται να διατάζει - δειγματοληπτικά και συγκεκριμένα, έλεγχο παραλαβής, ποσοτικό και ποιοτικό, που γίνεται κεντρικά ή από φορείς, ή έλεγχο αποθεμάτων ή έρευνα άλλων θεμάτων.

Ίσως, τέλος, είναι σκόπιμη η δημοσίευση όλων των προκηρύξεων υποχρεωτικά στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης, σε ειδικό τεύχος και η

προαιρετική δημοσίευση σε εφημερίδες, ώστε οι προμηθευτές να βρίσκουν συγκεντρωμένες όλες τις προκηρύξεις, όλων των φορέων και υπηρεσιών.

Με τις παραπάνω ρυθμίσεις και την αυστηρή εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας εξασφαλίζεται σε μέγιστο βαθμό η διαφάνεια και ο έλεγχος στις κρατικές προμήθειες.

δ) Μετά τη θέσπιση κανόνων εσωτερικής λειτουργίας, που συνελέστηκε, οι επιτροπές του άρθρου 3 του ν. 2286/95 επιβεβαιώνουν ότι η πρόβλεψη σύστασής τους υπήρξε σημαντικότερη καινοτομία. Ήδη, λειτουργούν οκτώ επιτροπές για προμήθειες αξίας 273,7 δις (4 στο Υπουργείο Μεταφορών - ΟΣΕ, ΗΛΠΑΠ, ΗΣΑΠ, ΕΘΕΛ - και ανά μία στο Υπουργείο Οικονομικών, στο ΥΕΝ, στο ΙΚΑ, στο Υπουργείο Υγείας - ΕΚΑΒ). Οι έξι πρώτες ως τέλος του '97 θα έχουν προβεί σε κατακύρωση ή υπογραφή προγραμματικών συμβάσεων. Οι δύο τελευταίες συγκροτήθηκαν πρόσφατα. Είναι χαρακτηριστικό ότι στις υπερπενήκοντα ως τώρα συνεδριάσεις των επιτροπών αυτών, όλες οι αποφάσεις, ανεξαιρέτα, ήταν ομόφωνες. Οι επιτροπές αυτές ήδη εξοικειώνονται και με τη διαφανή και επιτυχή λειτουργία τους θα αποκτήσουν κύρος.

Το σημερινό όριο οικονομικής αξίας 5 δις ίσως είναι υψηλό. Είναι ανάγκη να θεσπισθεί εύλογη μικρή προθεσμία, μέσα στην οποία τα κόμματα θα υποδεικνύουν τους εκπροσώπους τους. Από τη σύσταση των πρώτων έξι επιτροπών στα μέσα Νοεμβρίου '96, ως τη συγκρότηση, μεσολάβησαν τρεις μήνες, γιατί αυτό το διάστημα χρειάστηκε η Αξιωματική Αντιπολίτευση για να στείλει ονοματεπώνυμα εκπροσώπων, μετά πολλές οχλήσεις του Γ.Γ.του Υ.Σ.

Είναι παράλειψη του νόμου η έλλειψη πρόβλεψης αμοιβής των εξωκυβερνητικών μελών των επιτροπών. Ο αναλυσκόμενος χρόνος είναι επαχθής και η κατατιθέμενη εμπειρία πλούσια.

Επίσης, πρέπει να προβλεφθεί τι γίνεται σε περίπτωση μη εκπροσώπησης κάποιου κόμματος. Επειδή θεωρητικά είναι δυνατό να απουσιάζουν και όλα τα κόμματα της αντιπολίτευσης, είναι σκόπιμη πρόβλεψη αναπλήρωσης από μέλη οριζόμενα από το Υπουργικό Συμβούλιο, εξ ειδικευμένων επιστημόνων, με ιδιαίτερο κύρος στην κοινωνία.

Στις επιτροπές αυτές προτείνεται να προεδρεύει ανώτατος εν ενεργεία δικαστικός, υποδεικνυόμενος από το οικείο Συμβούλιο. Μέλη των επιτροπών πρέπει να είναι αρμόδιοι Γενικοί Γραμματείς Υπουργείων, με αναπληρωτές Γενικούς Διευθυντές, και εκπρόσωποι των κομμάτων, με ιδιαίτερη εμπειρία, με τους αναπληρωτές τους.

Τέλος, η λειτουργία των επιτροπών αυτών πρέπει να επεκταθεί και σε δημόσια έργα, άνω ορισμένης αξίας, που πρέπει να προσδιορισθεί επιμελώς, αφού ληφθούν υπόψη ο αριθμός και οι αξίες των έργων.

Σε κάθε περίπτωση, ο έλεγχος νομιμότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου ισχύει.

ε) Πρέπει ταχύτατα να καταστεί εσωτερικό δίκαιο κάθε οδηγία στην οποία δεν έχουμε εναρμονισθεί (π.χ. η 92/50 για τις προμήθειες παροχής υπηρεσιών).

στ) Στις διαδικασίες αυτές, κοινών προμηθειών ή επιτροπών άρθρου 3, πρέπει να υπαχθούν και προμήθειες του εξοπλιστικού προγράμματος των Ενόπλων Δυνάμεων, πέραν των ήδη υπαγόμενων - που είναι είδη ένδυσης, υπόδησης, κ.λ.π. - με εξαίρεση περιπτώσεις, όπου προέχει η διασφάλιση του απόρρητου χαρακτήρα. Το ΥΕΘΑ μπορεί να υποβάλει ένα τέτοιο κατάλογο, σύντομα.

ζ) Ειδικότερα, όσον αφορά στα δημόσια έργα.

Ισχύουν οι νόμοι 1418/84 (ΦΕΚ, τ. Α', 23/29-2-84) και 2372/95 (ΦΕΚ, τ. Α', 29/28-2-95). Στο πλαίσιο της νομοθεσίας αυτής προβλέπεται η σύσταση Επιτροπής Εισηγήσης για ανάθεση που γνωμοδοτεί επί του αποτελέσματος διαγωνισμού για δημόσιο έργο, αποτελούμενη από τέσσερις υπαλλήλους φορέων του Δημοσίου, έναν εκπρόσωπο των Ο.Τ.Α., έναν εκπρόσωπο του ΤΕΕ και έναν εκπρόσωπο των εργοληπτικών οργανώσεων.

Με τη δημοπρασία επιδιώκεται η ανάδειξη αναδόχου ικανού για την έγκαιρη, άρτια, και οικονομική κατασκευή του έργου και η φθηνότερη προσφορά δεν αποτελεί μοναδικό κριτήριο. Η έγκριση του αποτελέσματος της δημοπρασίας απόκειται στην κρίση του αρμοδίου οργάνου και γίνεται μετά σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής Εισηγήσης για Ανάθεση.

Οι διατάξεις αυτές διασφαλίζουν τη διαφάνεια στις διαδικασίες επιλογής των αναδόχων των έργων, με τη συμμετοχή εκπροσώπων φορέων πέραν αυτών της Δημόσιας Διοίκησης.

Οι ρυθμίσεις αυτές, σε συνδυασμό με τις διατάξεις για τη δημιουργία μητρώων εργοληπτικών επιχειρήσεων επιτρέπουν την ουσιαστική επιλογή του αναδόχου, με στόχο την άρτια, έγκαιρη και ποιοτικά άριστη κατασκευή των έργων.

Επίσης προβλέπεται, σε περίπτωση κατασκευής σημαντικών έργων, η συγκρότηση Επιτροπής Παρακολούθησης του Έργου.

Η Επιτροπή αυτή έχει συμβουλευτικό χαρακτήρα και παρακολουθεί την εφαρμογή της μελέτης, ή την αιτιολογημένη αποδοχή προτεινομένων τροποποιήσεων αυτής, την τήρηση του χρονοδιαγράμματος κατασκευής, την τήρηση κανόνων ασφαλείας, την τήρηση των μέτρων προστασίας του περιβάλλοντος, κ.λ.π.

Η Επιτροπή αποτελείται από όργανα της υπηρεσίας, εκπροσώπους των Ο.Τ.Α., των φορέων που θα χρησιμοποιήσουν τα έργα ή και άλλων κοινωνικών φορέων.

Το έργο εκτελείται σύμφωνα με τη σύμβαση, τα τεύχη και τα σχέδια που τη συνοδεύουν, και δεν επιτρέπεται η εκτέλεση συμπληρωματικών εργασιών με τη σύμβαση αυτή και τον ίδιο εργολάβο παρά μόνο στην περίπτωση που αυτές καθίστανται αναγκαίες λόγω απρόβλεπτων περιστάσεων, όπως αυτές αναφέρονται στις περιπτώσεις δ, δ1, και δ2 της παρ. 3 του άρθρου 8 του Π.Δ. 23/93 (ΦΕΚ, τ. Α' 8/5-2-93).

Η διάταξη αυτή είναι ουσιώδης και συμβάλλει τα μέγιστα στη διαφάνεια των διαδικασιών υλοποίησης των έργων, αποκλειόμενης της δυνατότητας υπερβάσεων.

Οι μελέτες των έργων πρέπει να προσδιορίζουν με σαφήνεια και πληρότητα το έργο που δημοπρατείται, και δεν θα επιδέχονται τροποποιήσεις, συμπληρώσεις κλπ. που θα τις ανατρέπουν και πραγματικά θα αποτελούν σαφή, λεπτομερή και καθορισμένο σχεδιασμό του έργου.

Αυτό δεν στερεί τον κύριο του έργου από το δικαίωμα που έχει να τροποποιήσει πιθανώς το σχεδιασμό των έργων του, εφόσον έχει εξασφαλισμένους πόρους για τις μεταβολές αυτές και να τις υλοποιήσει, με την προϋπόθεση ότι θα δημοπρατήσει την όποια επέκταση ή μεταβολή επιθυμεί για το έργο του και δεν θα την αναθέσει - γιατί δεν επιτρέπεται πλέον - κατ'επέκταση στον εγκατεστημένο εργολάβο.

Έτσι πλην της διαφάνειας των διαδικασιών της κατασκευής εξασφαλίζεται η συνεπέστερη κατασκευή των έργων, η ποιοτική βελτίωση των εργασιών, η τήρηση του χρονοδιαγράμματος του έργου και η οικονομία στις κατασκευές θεωρουμένη κατά τον συνδυασμό κόστος - χρόνος.

Με όλα τα πιο πάνω είναι φανερό ότι εξυπηρετείται η διαφάνεια, εφόσον πλέον καταργήθηκαν όλες εκείνες οι αφορμές και οι δυνατότητες που υπήρχαν και που σε πολλές περιπτώσεις έδιναν τη δυνατότητα συνδιαλλαγής και στρεβλώσεων κατά την παραγωγή των έργων.

Ήδη, κατά τα ανωτέρω, θεσπίστηκε προσωρινή δικαστική προστασία και για την εκτέλεση δημοσίων έργων. Παράλληλα, το ΥΠΕΧΩΔΕ έχει σχεδόν ολοκληρώσει Ν/Σ με τις εξής βασικές κατευθύνσεις :

1. Προεπιλογή θα χωρεί κατόπιν γνωμάτευσης του οικείου τεχνικού συμβουλίου για την αναγκαιότητα της προεπιλογής (ειδική τεχνολογία, κλπ). Η σύνθεση του τεχνικού συμβουλίου διευρύνεται.
2. Το σύστημα ανάθεσης "μελέτη - κατασκευή" θα προωθείται μόνο κατόπιν γνωμάτευσης του οικείου τεχνικού συμβουλίου.
3. Η επιλογή αναδόχου, σε έργα προϋπολογισμού έως 5 εκ. ECU θα γίνεται με μαθηματική μέθοδο, χωρίς αιτιολόγηση και υποκειμενισμό, με μηδενικό χρόνο ανακήρυξης. Σε έργα αξίας άνω των 5 εκ. ECU η μαθηματική μέθοδος προσδιορίζει από ποίους θα ζητηθεί αιτιολόγηση.

4. Αυστηροποίηση κριτηρίων κατάταξης στα μητρώα για την απομάκρυνση αφερέγγυων πλειοδοτών, με βάση χρηματοπιστωτικές δυνατότητες.

5. Εκσυγχρονισμός τιμών ΑΤΟΕ κλπ.

Υπάρχει νομικό πρόβλημα συμβατότητας με το κοινοτικό δίκαιο σε σχέση με το μαθηματικό τύπο αυτόματης επιλογής αναδόχου.

Είναι ιδιαίτερα χρήσιμο, όπως οι όποιες νομοθετικές ρυθμίσεις κωδικοποιηθούν με το ισχύον πλαίσιο, με βάση εξουσιοδοτική διάταξη που θα ψηφισθεί.

Ζητούμενο πάντοτε στις προμήθειες και τα έργα είναι :

- η αξιοποίηση των διατιθέμενων πόρων για την κάλυψη πραγματικών αναγκών και εκτέλεση έργων με αναπτυξιακή διάσταση
- η πλήρης διαφάνεια της διαδικασίας
- ο έλεγχος της ποιοτικής και ποσοτικής παραλαβής
- οι οικονομίες κλίμακος και η μέγιστη δυνατή συμμετοχή της εγχώριας παραγωγής
- η αποθάρρυνση των επίδοξων κερδοσκόπων
- η έρευνα της σκοπιμότητας και προτεραιότητας προμηθειών και έργων, σε συνδυασμό με τον έλεγχο αποθεμάτων, τις πολλαπλασιαστικές επιπτώσεις του έργου, η αναζήτηση άριστης σχέσης κόστους - οφέλους
- η εκ των προτέρων εξασφάλιση πόρων για την ολοκλήρωση της προμήθειας ή του έργου και για την αξιοποίησή της.

Ολοκληρούμενο το θεσμικό αυτό πλαίσιο, διασφαλίζει τη διαφάνεια μέσα από τη δημοσιότητα και τη δυνατότητα πρόσβασης στα στοιχεία, την άμεση και ταχύτατη ένδικη προστασία, τον υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο προμηθειών και έργων αξίας άνω των 500 εκ., την αποτροπή άσκοπων προμηθειών με τον έλεγχο των αποθεμάτων, την αποφυγή φωτογραφικών τεχνικών προδιαγραφών, ή αδικαιολόγητων περιορισμών (π.χ. σφιχτές προθεσμίες παράδοσης) που περιορίζουν τον ανταγωνισμό, την απολογιστική παρακολούθηση, την εκτέλεση ενοποιημένων ή ομαδοποιημένων προμηθειών, τη διακομματική συμμετοχή σε επιτροπές του άρθρου 3, την τήρηση μητρώου προμηθευτών, τις συνθήκες υγιούς ανταγωνισμού και την αποτροπή συμπαιγνίας με τη συστηματική έρευνα της αγοράς. Είναι χαρακτηριστικό ότι ο εκπρόσωπος της Ν.Δ. κ. Παυλόπουλος ανέφερε στην Επιτροπή ότι δεν πάσχει το νομοθετικό σύστημα, αλλά το θέμα εφαρμογής των συγκεκριμένων διατάξεων.

Από κει και πέρα, υπάρχει η ευθύνη του κάθε χειριστή, των συλλογικών οργάνων, των εποπτικών αρχών και σε τελευταία ανάλυση η πολιτική ευθύνη της πολιτικής ηγεσίας.

Και βεβαίως υπάρχει και ο κοινοβουλευτικός έλεγχος. Όταν ζητούνται στοιχεία για κάποια προμήθεια ή έργο, Κράτους, Οργανισμών, ΔΕΚΟ, ΟΤΑ, κ.λ.π., πρέπει αναντίρρητα να χορηγούνται. Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος πρέπει να έχει πρόσβαση στα στοιχεία.

Σε κάθε περίπτωση, οι χειριστές υποθέσεων προμηθειών και έργων, με οποιαδήποτε ιδιότητα, πρέπει να υπαχθούν στην υποχρέωση δήλωσης "πόθεν έσχες".

η) Μία πρόσθετη ρύθμιση είναι δυνατή και σκόπιμη :

Ο έλεγχος του ουσιαστικού μέρους της συμβάσεως σε έκτακτες περιπτώσεις. Το Ελεγκτικό Συνέδριο, κατάλληλα ανανεούμενο, προτείνεται να αναλάβει τη διαχείριση εντολών της Κυβέρνησης για την ανάθεση σε εξωτερικούς οίκους της εκτίμησης του ουσιαστικού μέρους της συμβάσεως, ιδίως του ευλόγου του τιμήματος υψηλής αξίας συμβάσεων, όταν υφίσταται μονοπωλιακή ή άκρως ολιγοπωλιακή δομή της αγοράς.

Το Υπουργικό Συμβούλιο καλείται να υιοθετήσει την εισήγηση αυτή και τα προτεινόμενα μέτρα. Ανατίθεται στα αρμόδια Υπουργεία Ανάπτυξης και ΥΠΕΧΩΔΕ η υλοποίηση των νομοθετικών πρωτοβουλιών και η εφαρμογή των μέτρων, σε συνεργασία με τη Γενική Γραμματεία του Υπουργικού Συμβουλίου. Χρονοδιάγραμμα:

Ψήφιση Ν/Σ μέσα στο '97 και λήψη μέτρων εφαρμογής άμεσα. Το ΥΕΘΑ εντός μηνός καλείται να θέσει υπόψη του Πρωθυπουργού ποιές προμήθειες του ΕΜΠΑΕ μπορούν να υπαχθούν στο ν. 2286/95 και το σχήμα εκτέλεσης του λοιπού εξοπλιστικού προγράμματος (ρόλος ΓΔΕ και κλάδων).

Εφιστάται η προσοχή όλων των μελών του Υπουργικού Συμβουλίου για την ευθύνη τους όσον αφορά στην εποπτεία εκτέλεσης προμηθειών και δημοσίων έργων στο χώρο ευθύνης τους. Σκόπιμη η διακήρυξη προς κάθε κατεύθυνση ότι η Κυβέρνηση θα είναι αμείλικτη σε κάθε περίπτωση διαπίστωσης ατασθαλιών.

Ιδιαίτερη μνεία χρειάζεται για το πλαίσιο που θα ισχύσει για τις προμήθειες και τα έργα που θα εκτελεστούν από το φορέα που θα επιλεγεί για το 2004.

Επιχειρήματα για την αλλαγή πλεύσης της Κυβέρνησης στο θέμα αυτό :

α) Οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές είναι συλλογικά όργανα εκτελεστικής εξουσίας, χωρίς νομική προσωπικότητα, μη υποκείμενα σε ιεραρχικό έλεγχο

ή εποπτεία και τα μέλη απολαύουν προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας.

Η αλόγιστη επέκτασή τους δημιουργεί κίνδυνο υποκατάστασης των λοιπών εξουσιών ή ανάδειξης πέμπτης εξουσίας (αν ο τύπος είναι η τέταρτη).

β) Δεν ανιχνεύεται παρόμοια Αρχή σε άλλη ευνομούμενη Χώρα και η Ελλάδα εμφανίζεται μη εμπιστευόμενη τα θεσμοθετημένα όργανα. Οι ΑΔΑ εκκολάπτονται κύρια σε τομείς ανάγκης προστασίας του ατόμου από την εισβολή της τεχνολογικής προόδου.

γ) Η Αρχή σχεδιάστηκε ως επταμελές Συμβούλιο Ελέγχου Προμηθειών και Έργων - ΣΕΠΕ. Ζητούμενο στα μέλη η ιδιαίτερη εμπειρία σε θέματα διοικητικών συμβάσεων, κάτι που κυρίαρχα διαθέτουν τα μέλη του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αλλά και οι Διοικητικοί Δικαστές, οι οποίοι, έτσι κι αλλιώς, με την ισχύουσα και προτεινόμενη κατά την παραπάνω νομοθεσία καλύπτουν την ανάγκη αυτή πλήρως. Το Συμβούλιο προβλέπεται και διακομματικό, όπως άλλωστε οι επιτροπές του άρθρου 3 και μπορεί να συνιστά επιτροπές εμπειρογνομόνων, που ήδη λειτουργούν στη Γενική Διεύθυνση Κρατικών Προμηθειών του Υπουργείου Ανάπτυξης και προβλέπονται και στις επιτροπές του άρθρου 3.

Το ΣΕΠΕ σχεδιάστηκε να ελέγχει τη διαδικασία σύναψης των συμβάσεων, η αξία των οποίων υπερβαίνει τα τρία δις. για προμήθειες και 5 δις για δημόσια έργα. Ήδη, στις διακομματικές επιτροπές παραπέμπονται προμήθειες σημαντικής οικονομικής και τεχνολογικής αξίας και ο έλεγχος της νομιμότητας επεκτείνεται σε προμήθειες άνω των 500 εκ., από πολυμελέστερη σύνθεση, με εξασφαλισμένη την εμπειρία στις διοικητικές συμβάσεις και την ανεξαρτησία. Οι ίδιες επιτροπές του άρθρου 3 διεξάγουν ουσιαστικά και κατά μείζονα λόγο ελέγχουν όλο το φάσμα της διαδικασίας.

Συνεπώς, το ζητούμενο δια της συστάσεως της ΑΔΑ πλαίσιο ουσιαστικά υπάρχει, λειτουργεί, και μάλιστα σε ευρύτερο πεδίο.

Το Υπουργικό Συμβούλιο καλείται να υιοθετήσει την εισήγηση αυτή και τα προτεινόμενα μέτρα. Ανατίθεται στα αρμόδια Υπουργεία Ανάπτυξης και ΥΠΕΧΩΔΕ η υλοποίηση των νομοθετικών πρωτοβουλιών και η εφαρμογή των μέτρων, σε συνεργασία με τη Γενική Γραμματεία του Υπουργικού Συμβουλίου. Χρονοδιάγραμμα :

Ψήφιση Ν/Σ μέσα στο '97 και λήψη μέτρων εφαρμογής άμεσα. Το ΥΕΘΑ εντός μηνός να θέσει υπόψη Πρωθυπουργού ποιές προμήθειες του ΕΜΠΑΕ μπορούν να υπαχθούν στο ν. 2286/95 και το σχήμα εκτέλεσης του λοιπού εξοπλιστικού προγράμματος (ρόλος ΓΔΕ και κλάδων).

Ανάγκη να επιστηθεί η προσοχή όλων των μελών του Υπουργικού Συμβουλίου για την ευθύνη τους όσον αφορά στην εποπτεία εκτέλεσης προμηθειών και δημοσίων έργων στο χώρο

ευθύνης τους. Σκόπιμη η διακήρυξη προς κάθε κατεύθυνση ότι η Κυβέρνηση θα είναι αμείλικτη σε κάθε περίπτωση διαπίστωσης ατασθαλιών.

Ιδιαίτερη μνεία χρειάζεται για πλαίσιο που θα ισχύσει για τις προμήθειες και τα έργα που θα εκτελεσθούν από τον φορέα που θα επιλεγεί για το 2004.