

ΔΙΗΜΕΡΙΔΑ

«ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ-ΟΙ ΤΕΧΝΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΚΑΙ ΟΙ ΔΙΠΛΩΜΑΤΟΥΧΟΙ ΜΗΧΑΝΙΚΟΙ ΩΣ ΜΟΧΛΟΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ»

Τρίτη 27 και Τετάρτη 28 Νοεμβρίου 2012, Αθήνα

Ξενοδοχείο ELECTRA PALACE

(Ναυάρχου Νικοδήμου 18-20, Σύνταγμα)

«Η αναβάθμιση της εποπτείας και του ελέγχου των δημοσίων έργων»

Γεώργιος Αλ. Ρωμοσιός

Διπλωματούχος Πολιτικός Μηχανικός, Ε.Μ.Π.

Πτυχιούχος της Νομικής Σχολής του Παν/μίου Αθηνών

Πρόεδρος της ΠΕΔΜΕΔΕ

Μέλος του Δ.Σ. του ΕΒΕΑ

Κυρίες και κύριοι,

Στα πλαίσια των αναγκαίων διαρθρωτικών αλλαγών της χώρας, για την υπέρβαση της κρίσης, είναι σαφές ότι όλοι οι εμπλεκόμενοι παράγοντες στην κατασκευή των δημοσίων έργων πρέπει να προσανατολίζονται σε σκέψεις, λύσεις και ιδέες που θα αναβαθμίσουν τη δημόσια διοίκηση, προωθώντας την εξέλιξη των έργων και οδηγώντας τα στη γρήγορη και άρτια αποπεράτωσή τους.

Γι' αυτό η δημόσια διοίκηση και συγκεκριμένα οι τεχνικές υπηρεσίες πρέπει επιτέλους να αναβαθμισθούν, να ανακτήσουν τη χαμένη τους αίγλη, να αποκατασταθούν και να αποκτήσουν ουσιαστικό ρόλο στην παραγωγή των δημοσίων έργων στη χώρα μας.

Είναι απαραίτητο να απεγκλωβιστούν από τη δαιδαλώδη γραφειοκρατία, να εκσυγχρονιστούν και να επικεντρωθούν σε ουσιαστικές υπηρεσίες, στοχεύοντας στην ποιοτική αναβάθμιση της εκτέλεσης των έργων και στην τήρηση των χρονικών τους ορίων.

Απάντηση και λύση στο μείζον αυτό θέμα που απασχολεί όλους τους συντελεστές της παραγωγής δημοσίων έργων, μπορεί να δοθεί με την

θεσμοθέτηση της ανάθεσης της επίβλεψης των έργων σε πιστοποιημένους ιδιώτες.

Με το πρώτο άκουσμα, ίσως θεωρηθεί ότι σκοπός της πρότασης αυτής είναι η κατάργηση του ρόλου των τεχνικών υπηρεσιών και της επίβλεψης από πλευράς δημοσίου των έργων που εκτελούνται στη χώρα μας.

Όμως ο στόχος δεν είναι αυτός. Ο στόχος δεν είναι η αδράνεια του δημόσιου τομέα αλλά αντίθετα ο επαναπροσδιορισμός του ρόλου του.

Έχει πλειστάκις επισημανθεί και είναι σε όλους γνωστή η πρακτική δυσκολία του ελέγχου και της επίβλεψης των έργων από το δημόσιο, όχι λόγω ανεπάρκειας ή ελλιπούς κατάρτισης, αλλά αντίθετα λόγω του φόρτου εργασίας εξαιτίας και της μείωσης του προσωπικού στις δημόσιες υπηρεσίες, του πλήθους των έργων και της δυσκολίας των μηχανικών του δημοσίου να παρακολουθούν και να ελέγχουν όλα τα έργα που βρίσκονται σε εξέλιξη. Η συνεχής παρακολούθηση που απαιτείται εκ μέρους των επιβλεπόντων δεν είναι δυνατόν να επιτευχθεί ούτε χρονικά ούτε πρακτικά, μια και η όλη διαδικασία είναι πολύπλοκη, χρειάζεται χρόνο και πολύ προσωπικό.

Ο μηχανικός μέσα στη Δημόσια Διοίκηση αποτελεί διοικητικό και επιστημονικό στέλεχος επιφορτισμένο με τον έλεγχο της παραγωγής του τεχνικού έργου.

Η άσκηση του διοικητικού έργου-συχνά πολύπλοκου- προϋποθέτει ειδικότερη εμπειρία, που αποκτάται τελικά με μόνη την προσπάθεια του υπαλλήλου-μηχανικού και την αφιέρωση συχνά αρκετού από τον ελεύθερο χρόνο του. Εξάλλου, είναι προφανής η πολυπλοκότητα που δημιουργεί ο συνδυασμός των ρόλων του. Ως επιστημονικό στέλεχος, ο μηχανικός δημόσιος υπάλληλος οφείλει να συνδυάσει την επιστημονική του γνώση με τα τεchnικοοικονομικά μέσα που του προσφέρονται για να πετύχει τις βέλτιστες λύσεις στα τεχνικά προβλήματα που του αναθέτουν να επιλύσει. Ως διοικητικό στέλεχος οφείλει να μεγιστοποιήσει το κοινωνικό έργο της υπηρεσίας του και να πετύχει το καλύτερο αποτέλεσμα αξιοποιώντας τα υπάρχοντα διαθέσιμα μέσα (προσωπικό, χρόνος, χρήμα, υλικά κλπ.)

Όμως τα ειδικά καθήκοντα που αναλαμβάνουν οι μηχανικοί δημοσίων υπηρεσιών στην εκτέλεση της εργασίας τους, διεκπεραιώνονται σε ένα περιβάλλον ιδιαίτερα δυσμενών συνθηκών, μέσα στο οποίο κινούνται σε συνδυασμό με την ανύπαρκτη ή έστω υποτυπώδη υλικοτεχνική υποστήριξη που απαντάται στη δημόσια διοίκηση. Έτσι μερικές εργασίες εμπεριέχουν το χαρακτήρα του επικίνδυνου ή ανθυγιεινού επαγγέλματος και τέλος οι επιβλέποντες τις περισσότερες φορές

αντιμετωπίζουν και το πρόβλημα της ταυτόχρονης επίβλεψης έργων απομακρυσμένων μεταξύ τους, με προφανή την αδυναμία πρόληψης ατυχημάτων, για τα οποία έχουν και ποινικές ευθύνες.

Έτσι η υλοποίηση της ανάθεσης της επίβλεψης των έργων σε πιστοποιημένους ιδιώτες θα έδινε λύσεις στα παραπάνω προβλήματα. Ακόμα θα βοηθούσε στην επιτάχυνση της πορείας των έργων, θέμα φλέγον μια και βλέπουμε τη ζοφερή πραγματικότητα να μην μπορούν να απορροφηθούν τα κονδύλια του ΕΣΠΑ αφού δεν προχωρά η ολοκλήρωση των έργων. Άλλη παράμετρος είναι η διεύρυνση του αντικειμένου απασχόλησης των τεχνικών του κλάδου, όπου η ανεργία έχει φθάσει στα ύψη, η έλλειψη αντικειμένου διαρκώς αυξάνεται και η πλειοψηφία του τεχνικού κόσμου έχει φθάσει να βρίσκεται σε αναζήτηση εργασίας εκτός συνόρων, επιστρέφοντας σε μία εποχή που όλοι πιστεύαμε ότι είχε περάσει ανεπιστρεπτί.

Το μέγιστο όμως πλεονέκτημα είναι ότι με την εφαρμογή αυτής της ιδέας θα επιτυγχάνετο και η διευκόλυνση του δημόσιου τομέα που θα μπορούσε πλέον να επικεντρωθεί στην υψηλή εποπτεία του ελέγχου όλων των συντελεστών παραγωγής των δημοσίων έργων, βρίσκοντας επιτέλους τον πραγματικό ρόλο του και την κοινωνική αποδοχή που του αρμόζει, εκτελώντας άρτια το σημαντικό του έργο και παραδίδοντας στον τελικό αποδέκτη δημόσια έργα περισσότερο ποιοτικά και έγκαιρα ολοκληρωμένα.

Η υλοποίηση μιας τέτοιας σκέψης δεν θα ήταν ιδιαίτερα δύσκολη αφού η πολιτεία διαθέτει εν μέρει το σύστημα διασφάλισης των πιστοποιημένων ιδιωτών με τα μητρώα που τηρούνται στην Δ/νση Δ15 του Υπουργείου Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, το οποίο όμως μπορεί να διευρυνθεί δίδοντας πιστοποίηση (π.χ. από το ΤΕΕ) και σε άλλους συναδέλφους μηχανικούς, μελετητές κλπ. μέσα από διαδικασίες που θα διαμορφωθούν με την περαιτέρω επεξεργασία ενός πλαισίου της πρότασης αυτής.

Ας δούμε όμως και την σημερινή κατάσταση. Η πολιτική βούληση που διαφαίνεται σήμερα για αναμόρφωση θεσμών δεδομένων επί δεκαετίες, όπως το άνοιγμα κλειστών επαγγελμάτων, η αποδέσμευση του δημόσιου τομέα από υπηρεσίες με την ανάθεσή τους στον ιδιωτικό τομέα (π.χ. πολεοδομίες κλπ.), θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί προς όφελος όλων. Με την υλοποίηση της πρότασης αυτής θα δοθεί αντικείμενο εργασίας σε πολλούς μηχανικούς, χωρίς επιπλέον δαπάνες για την πολιτεία, μια και το κόστος που θα προκύψει θα καλυφθεί μέσα από τον προϋπολογισμό του κάθε έργου, δίδοντας παράλληλα και τη

δυνατότητα στο δημόσιο να διατηρήσει την πλήρη εποπτεία του ελέγχου όλων των σταδίων παραγωγής των έργων επιταχύνοντας τους χρόνους ολοκλήρωσής τους.

Ακόμα, επειδή με τη συνεχή πρόοδο της επιστήμης και της τεχνολογίας προκύπτουν διαρκώς νέοι μέθοδοι υπολογισμών, νέες τεχνικές και προδιαγραφές κατασκευής, νέα υλικά, νέα μηχανήματα και τεχνικές οργάνωσης, ανάγκη αναβάθμισης της πληροφορικής και της μηχανοργάνωσης στις υπηρεσίες και ανάγκη διαρκούς ενημέρωσης στην συνεχώς τροποποιούμενη νομοθεσία, οι μηχανικοί δημόσιοι υπάλληλοι θα έχουν το χρόνο επιμόρφωσης και ουσιαστικής προσωπικής τους εξέλιξης.

Δεν μπορούμε λοιπόν να μην παραδεχθούμε ότι μία τέτοια προοπτική συνεργασίας (μεταξύ ιδιωτικού και δημόσιου τομέα) θα προσφέρει λύσεις ικανοποιητικές για όλους, θα προάγει την οικονομία, θα μειώσει την ανεργία και θα εξασφαλίσει ικανοποιητικό αποτέλεσμα για όλα τα στάδια της παραγωγής και εκτέλεσης δημοσίων έργων, ενώ παράλληλα θα αποδώσει στα όργανα του δημοσίου το ρόλο που κανονικά θα έπρεπε να είχαν, δηλαδή της ουσιαστικής εποπτείας και ελέγχου στα δημόσια έργα, ρόλος ιδιαίτερα απαιτητικός και πολυεπίπεδος και με κύρια αιχμή την συνεχή βελτίωση της ποιότητας στον κλάδο των κατασκευών. Η έλλειψη ποιότητας στην κατασκευή, παρότι έχει ως κύρια αιτία την προσπάθεια μείωσης του κόστους, καταλήγει στο αντίθετο αποτέλεσμα, επιβαρύνοντας σημαντικά τον προϋπολογισμό του έργου. Τα έξοδα των αναγκαίων συντηρήσεων και επισκευών ενός κακότεχνου έργου συμβάλλουν ιδιαίτερα στην αύξηση της αρχικής δαπάνης, η διάρκεια ζωής του έργου περιορίζεται, ενώ το ίδιο το έργο δεν ανταποκρίνεται στους όρους ασφαλείας και λειτουργικότητας των προδιαγραφών του.

Γιατί σε κάθε περίπτωση και χωρίς καμία αμφιβολία η εποπτεία και ο τελικός έλεγχος θα ανήκει στο δημόσιο, που θα διαδραματίζει ένα ρόλο εποπτικό και ρυθμιστικό των σχέσεων όλων των συντελεστών παραγωγής ενός δημόσιου έργου (μελετητή, κατασκευαστή και επιβλέποντος).

Ας δούμε όμως πώς αντιμετωπίζεται το θέμα σε άλλες χώρες. Η Πανελλήνια Ένωση Διπλωματούχων Μηχανικών Εργοληπτών Δημοσίων Έργων (Π.Ε.Δ.Μ.Ε.Δ.Ε.), της οποίας έχω την τιμή να είμαι πρόεδρος, έχει ερευνήσει το ζήτημα μέσω της Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίας των Κατασκευών (FIEC), της οποίας είναι μέλος και έχει διαπιστώσει ότι η ανάθεση της επίβλεψης των έργων σε πιστοποιημένους ιδιώτες έχει δοκιμασθεί με μικρότερη ή μεγαλύτερη επιτυχία και σε άλλα ευρωπαϊκά

κράτη, έχοντας βέβαια διαφορετικές μορφές, ανάλογα με τις ιδιαιτερότητες και τις επικρατούσες συνθήκες σε κάθε χώρα.

Για παράδειγμα:

Στην ΙΣΠΑΝΙΑ

Το σύστημα αποκαλείται «consulting» (αγγλικά στο πρωτότυπο κείμενο) και στην ουσία πρόκειται για ένα ανεξάρτητο «συμβόλαιο επίβλεψης» από τη σύμβαση του αρχικού αναδόχου, ο οποίος έχει επιλεγεί για την εκτέλεση του έργου. Το σύστημα αυτό υιοθετήθηκε και εφαρμόζεται και στα τρία επίπεδα της Ομόσπονδης Κυβέρνησης της Ισπανίας (Κεντρική, Περιφερειακή και ΟΤΑ ή Κοινότητες) από το 1998 μετά από πολλές διακυμάνσεις και αλλαγές

Το συμβόλαιο αυτό της επίβλεψης συνίσταται στην παρακολούθηση και καταγραφή της ορθής / σωστής εκτέλεσης των εργασιών, όπως αυτές περιγράφονται στη σύμβαση του αναδόχου – κατασκευαστή. Οι βασικές αρμοδιότητες του αναδόχου του συμβολαίου της επίβλεψης εστιάζονται στην εφαρμογή των διαφόρων νομοθεσιών που ισχύουν, στην ποιότητα και ακόμη στις πιθανές αποκλίσεις των εργασιών/ποσοτήτων από την αρχική μελέτη, του υπό κατασκευή έργου.

Ταυτόχρονα εφαρμόζεται και ένα όμοιο «συμβόλαιο» που αφορά αποκλειστικά στην παρακολούθηση και εφαρμογή της υγιεινής και ασφάλειας του έργου (ατυχήματα).

Και στις δύο περιπτώσεις, ο ελεγκτής των δύο συμβολαίων, όπως και στην σύμβαση ανάθεσης του έργου, είναι φυσικό πρόσωπο (μηχανικός) που ορίζεται από την Κεντρική Διοίκηση.

Ο βασικός στόχος αυτού του συστήματος, με τα δύο προαναφερόμενα συμβόλαια, είναι να επιτευχθεί ανεξάρτητος έλεγχος των εργασιών (της εκτέλεσης της εργολαβικής σύμβασης).

Ενώ εκ πρώτης όψεως φαίνεται ότι αυτό το σύστημα κοστίζει ακριβά στο Ισπανικό Δημόσιο, στην πράξη αποδείχθηκε ότι συμβαίνει ακριβώς το αντίθετο. Το σύστημα αυτό προστατεύει τον προϋπολογισμό του έργου και προλαμβάνει πιθανές αποκλίσεις από την αρχικώς προϋπολογισθείσα δαπάνη.

Τέλος το σύστημα ενισχύεται και από μία πολύ σημαντική νομοθετική ρύθμιση, ότι δηλαδή τόσο ο ελεγκτής που διορίζει η Κεντρική Διοίκηση, όσο και οι ιδιώτες που συμμετέχουν στα δύο προαναφερθέντα συμβόλαια ενέχουν τις ίδιες αστικές και ποινικές ευθύνες σε περίπτωση σημαντικής απόκλισης του προϋπολογισμού.

Στην ΙΤΑΛΙΑ

Πριν από κάθε διαγωνισμό για εκτέλεση δημοσίου έργου, η διοίκηση συστήνει ένα Γραφείο Διεύθυνσης Εργασιών για να κατευθύνει / επιβλέπει τις εκτελούμενες εργασίες.

Το Γραφείο Διεύθυνσης είναι επιφορτισμένο με τον έλεγχο της διαχείρισης, του τεχνικού και λογιστικού μέρους καθώς και με την εκτέλεση της σύμβασης.

Ο υπεύθυνος του Γραφείου Διεύθυνσης Εργασιών επιλέγεται συνήθως μεταξύ των υπαλλήλων του αρμόδιου Υπουργείου. Σε περίπτωση που στο διοικητικό προσωπικό της υπηρεσίας που δημοπρατεί το έργο δεν υπάρχει κάποιο εξειδικευμένο στέλεχος, τότε η επιλογή στρέφεται στην ελεύθερη αγορά εργασίας.

Στην ΚΥΠΡΟ

Το σύστημα που εφαρμόζεται είναι βασισμένο στο Αγγλικό πρότυπο, ως προς την εκτέλεση και επίβλεψη των δημοσίων έργων. Σε ό,τι αφορά στο θεσμό του επιβλέποντος μηχανικού ή αλλιώς Συντονιστή Επίβλεψης και επίσης Συντονιστή Ασφάλειας (άλλη ξεχωριστή θέση), ισχύει το σύστημα της δημοπράτησης της συγκεκριμένης θέσης είτε για ιδιώτη (φυσικό πρόσωπο) είτε για εταιρεία (νομικό πρόσωπο) όσον αφορά στα Δημόσια Έργα.

Σημειώνουμε ότι όσον αφορά στα ιδιωτικά έργα το σύστημά τους αφήνει στην ελεύθερη επιλογή του ιδιοκτήτη - επενδυτή την κάλυψη της θέσης του επιβλέποντος Μηχανικού.

Οι λεπτομέρειες του συστήματος καθώς και ο τρόπος εφαρμογής του ρυθμίζονται στους δύο βασικούς νόμους της Κύπρου που διέπουν την κατασκευή και συγκεκριμένα στους νόμους «Περί οδών και Οικοδομών» και «Περί Υγιεινής και Ασφάλειας».

Στη ΜΕΓΑΛΗ ΒΡΕΤΑΝΙΑ

Λόγω της ιδιαιτερότητας του κράτους το σύστημα που ακολουθείται είναι κατ' εξοχήν υβριδικό, δηλαδή συνήθως οι ιδιώτες εμπλέκονται στην επίβλεψη και των δημοσίων έργων. Εδώ και τέσσερις δεκαετίες και σε ποσοστό άνω του 90% η χώρα εφαρμόζει το σύστημα των συμπράξεων δημοσίου και ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ).

Η εφαρμογή του συστήματος αυτού (ΣΔΙΤ) που ομοιάζει πάρα πολύ με το αντίστοιχο ελληνικό σύστημα, χρησιμοποιεί κατά κόρον το θεσμό του projectmanager, ο οποίος κατά κανόνα επιλέγεται από τον ιδιωτικό τομέα.

Επιπλέον σε έργα που θεωρούνται αμιγώς δημόσια, ο φορέας (Δημόσιο) μπορεί να ζητήσει επίβλεψη από ιδιώτη (project manager).

Στην ΓΕΡΜΑΝΙΑ

το ισχύον καθεστώς προβλέπει ότι η επίβλεψη των δημοσίων έργων γίνεται από τους δημόσιους φορείς.

Όμως :

Υπάρχει ένας ειδικός ουδέτερος και ανεξάρτητος πιστοποιημένος φορέας, που απολαμβάνει μεγάλου κύρους, απόλυτα εξειδικευμένος κυρίως στα θέματα οικοδομικών έργων, όπου μπορεί να αποτανθεί οποιαδήποτε Αναθέτουσα Αρχή αλλά και φυσικό πρόσωπο ιδιώτης (κυρίως σε μεγάλα ιδιωτικά έργα, αλλά και το Δημόσιο σε ΣΔΙΤ).

Έχουν δημοσιευμένο προκαταβολικά τιμοκατάλογο υπηρεσιών και φημίζονται για άριστη εργασία.

Κυρίες και Κύριοι,

Κλείνοντας την ομιλία μου, θέλω να υπογραμμίσω ότι αυτή η πρόταση της ανάθεσης της επίβλεψης των δημοσίων έργων σε πιστοποιημένους ιδιώτες χρήζει περαιτέρω συζήτησης και επεξεργασίας από όλους τους εμπλεκόμενους φορείς και κυρίως από την ίδια την πολιτεία. Θεωρώ ότι πρέπει να δούμε όλοι θετικά το πλαίσιο αυτό, γιατί έτσι η δημόσια διοίκηση θα αναβαθμίσει τον εποπτικό της ρόλο και θα επιτευχθεί η χρονική και η ποιοτική αναβάθμιση της εκτέλεσης των έργων και επειδή ζούμε σε μια περίοδο έντονης κρίσης και αναδιάρθρωσης των δομών της διοίκησης, είναι η κατάλληλη στιγμή, κατά την άποψή μου, για να αλλάξει επί τα βελτίω η επίβλεψη των έργων προς όφελος του κοινωνικού συνόλου.

Σας ευχαριστώ πολύ για την προσοχή σας.