

## **ΕΙΣΗΓΗΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΕΚΠΟΝΗΣΗΣ ΜΕΛΕΤΩΝ.**

### **Μελέτες:**

Ο ισχύων σήμερα Νόμος 3316/05 για τις μελέτες και την παροχή υπηρεσιών είχε εισαγάγει βασικές διαφοροποιήσεις στην προηγούμενη σχετική νομοθεσία. Κύρια σημεία διαφοροποίησης ήταν:

- Η μη εξάρτηση της αμοιβής του μελετητή από τον προϋπολογισμό του μελετώμενου έργου, γεγονός που οδηγούσε πολλές φορές σε υπερδιαστασιολόγησή του, καθώς και η προεκτίμηση της αμοιβής της μελέτης με βάση εγκεκριμένες τιμές μονάδας φυσικού αντικειμένου.
- Η σύνταξη Φακέλου του έργου πριν την προκήρυξη της μελέτης, περιλαμβάνοντας στοιχεία του μελετώμενου έργου.
- Η αξιολόγηση της τεχνικής προσφοράς με κριτήρια κατά τη διαδικασία ανάθεσης, με στόχο τη μεγαλύτερη αντικειμενικοποίηση της ανάθεσης και η πρόβλεψη υποβολής οικονομικής προσφοράς ως πρόσθετο στοιχείο αξιολόγησης των διαγωνιζομένων.
- Η ανάθεση μόνο προκαταρκτικών μελετών και προμελέτης με την ίδια προκήρυξη και με ανάθεση της προκαταρκτικής μελέτης σε περισσότερους του ενός μελετητές, με στόχο την πληρέστερη διερεύνηση εξ' αρχής τυχόν εναλλακτικών λύσεων.

Εν αντιθέσει με τις όποιες τροποποιήσεις στις διατάξεις περί εκτέλεσης των Δημοσίων Έργων, οι οποίες μάλιστα έχουν κωδικοποιηθεί με σχετικό νόμο, οι πιο πάνω διαφοροποιήσεις στις διατάξεις περί μελετών τροποποίησαν ριζικά και επί της αρχής τις προηγούμενες ισχύουσες διατάξεις.

Παρά το ότι η έναρξη ισχύος του Νόμου ήταν το 2005, καθυστέρησε σημαντικά η εφαρμογή του από τις Υπηρεσίες, καθότι εκτός του ότι ήταν αναγκαία η έκδοση εκτελεστικών αποφάσεων και διευκρινιστικών εγκυκλίων, παρουσιάστηκαν από εμπλεκόμενους φορείς, επιστημόνους για αδυναμίες και ατέλειες και απαιτήθηκαν ορισμένες τροποποιήσεις.

Σε μικρό σχετικά χρονικό διάστημα εργασιών της Επιτροπής της Π.Ο.Σ.Ε.Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε., κατά το οποίο της ζητήθηκε η υποβολή προτάσεων για τη βελτίωση του θεσμικού πλαισίου, έγινε προσπάθεια να εξεταστούν θέματα που απασχολούσαν συχνότερα τις Υπηρεσίες. Στα πλαίσια αυτά, η Επιτροπή υπέβαλε τις προτάσεις της τον Φεβρουάριο του 2010 που περιελάμβαναν:

- Εντοπισμό θεμάτων για τα οποία απαιτούνται βελτιώσεις ή συμπληρώσεις του Ν.3316/05, καθώς και προτάσεις για τα πλέον σοβαρά θέματα που απαιτούν βελτιώσεις ή συμπληρώσεις του Νόμου.
- Πρόταση για ενιαία αντιμετώπιση από τις Υπηρεσίες της αξιολόγησης των τεχνικών προσφορών με βάση τα κριτήρια ανάθεσης.
- Εντοπισμό άλλων θεμάτων που θα πρέπει να προωθηθούν στα πλαίσια βελτίωσης της ποιότητας των εκπονούμενων μελετών.

Οι προτάσεις της Επιτροπής διαμορφώθηκαν με στόχο πάντα τη βελτίωση του θεσμικού πλαισίου, όσον αφορά στις διαδικασίες ανάθεσης και επίβλεψης των μελετών, καθώς και τη διαφάνεια και αποτελεσματικότητα της διοίκησης, λαμβάνοντας υπόψη την πολύχρονη εμπειρία των μελών της σε μελέτες και κατασκευές έργων, καθώς και τα προηγθέντα θεσμικά τους πλαίσια.

Στη συνέχεια, μέλη της επιτροπής συμμετείχαν στην Υπηρεσιακή Επιτροπή που συστάθηκε από το ΥΠ.Υ.ΜΕ.ΔΙ. με τη συμμετοχή και εκπροσώπων και άλλων Διευθύνσεων και φορέων. Έγινε προσπάθεια να συμπεριληφθούν στο πόρισμα της Υπηρεσιακής Επιτροπής όσο το δυνατόν περισσότερες από τις προτάσεις μας και θεωρούμε ότι η εργασία και οι προτάσεις που είχαν γίνει από πλευράς Π.Ο.Σ.Ε.Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. ήταν ουσιαστική σε αυτή την επιτροπή.

### **Σχέδιο Νόμου:**

Μια κύρια αδυναμία του υφιστάμενου νομοθετικού πλαισίου ήταν η δυσκαμψία και η δυσλειτουργικότητα που επέβαλαν ορισμένες επί μέρους διατάξεις του και που είχε ως συνέπεια αντίστοιχη δυσκολία των Υπηρεσιών να προκηρύξουν και να αναθέσουν μελέτες. Η αντιμετώπιση αυτής της αδυναμίας, κατά την άποψη μας, τελικά δεν επιτυγχάνεται με το υπόψη νομοσχέδιο, δεδομένου ότι εισάγονται νέες ρυθμίσεις (π.χ. διαδικασία ορισμού μελών επιτροπών διαγωνισμού, προσυμβατικός έλεγχος και εξέταση ενστάσεων από την Α.Ε.Μ.Ε. για μελέτες με προεκτιμώμενη αμοιβή, μεγαλύτερης του ορίου της κοινοτικής οδηγίας, γνωμοδότηση του ΣΔΕ για το φάκελο έργου για την προκήρυξη της μελέτης, για μελέτες με προεκτιμώμενη αμοιβή μικρότερη του ορίου της κοινοτικής οδηγίας, και της Α.Ε.Μ.Ε. για μεγαλύτερης του ορίου, κ.λπ.) που οδηγούν σε μεγέθυνση της γραφειοκρατίας και της δυσλειτουργικότητας των διαδικασιών.

Το νομοσχέδιο, όπως κοινοποιήθηκε, περιελάμβανε τη σύσταση μιας Ανεξάρτητης Αρχής με πολλά αντικείμενα και μεταξύ αυτών τον προσυμβατικό και συμβατικό έλεγχο των μελετών και των έργων άνω του ορίου ισχύος των κοινοτικών διατάξεων. Για τη

σύσταση της Ανεξάρτητης Αρχής, λόγω του ότι φημολογείτο από τα Μ.Μ.Ε., είχαμε εκφράσει αντίθετη άποψη και στις αρχικές θέσεις μας τον Φεβρουάριο του 2010, αλλά και η Υπηρεσιακή Επιτροπή είχε την ίδια άποψη.

Επί του νομοσχεδίου που δόθηκε τελικά για διαβούλευση, εκφράσαμε τις απόψεις μας τον Φεβρουάριο του 2011. Ως κύρια παρατήρηση, όσον αφορά στις μελέτες, είναι η διαπίστωση ότι αυτό κινείται στις γενικότερες απόψεις που διατυπώθηκαν στις αρχικές προτάσεις μας, με σημαντική εξαίρεση κυρίως τα άρθρα που αναφέρονται στην Α.Ε.Μ.Ε., όπως μετονομάστηκε η Ανεξάρτητη Αρχή Ελέγχου.

Από τις αρχικές προτάσεις της Π.Ο.Σ.Ε.Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. αναφέρονται, κυρίως, ό,τι έγιναν αποδεκτά:

- Εισάγεται ο ορισμός του «Βασικού σχεδίου». Με τον τρόπο αυτό διευκρινίζεται ο καθορισμός της οριοθέτησης του φυσικού αντικείμενου του μελετώμενου έργου, ώστε να αποφεύγονται παρερμηνείες του αντικείμενου της σύμβασης που περιλαμβάνεται στη συμβατική αμοιβή μεταξύ αναδόχου μελετητή και Υπηρεσίας αλλά και ορισμένων διαχειριστικών αρχών για τη σύνταξη Σ.Π. και ΣΣΕ.
- Εισάγεται η διαφοροποίηση στη σύμβαση του αντικείμενου της μελέτης που περιλαμβάνεται στο κατ' αποκοπή τίμημα από το επιμετρήσιμο τμήμα αυτής (γεωτεχνικές έρευνες, τοπογραφικές εργασίες) και εισάγεται το κονδύλι των «απροβλέπτων», ώστε να καλύπτονται οι τυχόν αυξήσεις των δαπανών των επιμετρήσιμων εργασιών της σύμβασης, χωρίς να απαιτείται για το λόγο αυτό η σύναψη συμπληρωματικής σύμβασης.
- Προστίθενται κάποιες κατηγορίες μελετών, π.χ. διαχωρισμός των γεωτεχνικών μελετών από τις γεωτεχνικές έρευνες κ.α., ώστε να υπάρχει μεγαλύτερη συνάφεια με την προς εκπόνηση μελέτη και την εξειδίκευση στο γνωστικό αντικείμενο του μελετητή.
- Είχε προταθεί η θέσπιση γενικού ανά κατηγορία πτυχίου. Με τον τρόπο αυτό, θα περιοριζόταν η δυσλειτουργία που παρουσιάζεται πολλές φορές κατά την εκπόνηση σύνθετων μελετών, όπου απαιτούνται πολλές κατηγορίες πτυχίων και η σύμπραξη μεγάλων ομάδων μελετητικών γραφείων. Το νομοσχέδιο προβλέπει τέσσερις γενικές κατηγορίες μελετών (κτιριακών, συγκοινωνιακών, λιμενικών και υδραυλικών έργων).
- Είχε επισημανθεί το γεγονός ότι η χρονοβόρος διαδικασία του άρθρου 6 του Νόμου 3316/05 και η ανάγκη εμπειρίας των μελών της επιτροπής διαγωνισμού για την αξιολόγηση τουλάχιστον τριών προκαταρκτικών μελετών και ανάθεσης στη συνέχεια της προμελέτης ή με νέα προκήρυξη των υπολοίπων σταδίων της μελέτης, είχε ως αποτέλεσμα να μην ακολουθείται αυτή η διαδικασία ως κανόνας αλλά ως εξαίρεση. Αντί αυτής, ακολουθείται κατά κανόνα η προβλεπόμενη από τον Νόμο και υπό προϋποθέσεις (άρθρο 5) διαδικασία του άρθρου 7, ανάθεσης των σταδίων της μελέτης του ίδιου νόμου και προτάθηκε από την Π.Ο.Σ.Ε.Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. να ανατίθενται σε ένα μελετητή τα επόμενα του πρώτου στάδια. Τις ίδιες απόψεις είχε και η Υπηρεσιακή Επιτροπή που τις συγκεκριμενοποίησε περισσότερο ως προτάσεις.

Το νομοσχέδιο προέβλεπε να ακολουθείται η διαδικασία του άρθρου 6 σε περίπτωση που η μελέτη επιδέχεται εναλλακτικών λύσεων και σύμφωνα με απόφαση του Υπουργού που θα ορίζει και τις σχετικές λεπτομέρειες, άλλως μπορούν όλα τα στάδια ή και κάποια εξ' αυτών να ανατίθενται με τη διαδικασία του άρθρου 7.

- Ορίστηκαν ποσοστά για τη βαθμολόγηση των υποκριτηρίων στην αξιολόγηση της τεχνικής προσφοράς.

Για τις συμφωνίες πλαίσιο είχαν επισημανθεί θέματα που δυσχέραιναν τη διαδικασία ανάθεσης και στο νομοσχέδιο ορίζεται ν' ακολουθείται η διαδικασία του άρθρου 7 και ως κριτήριο ανάθεσης η χαμηλότερη τιμή (με ορισμένες προϋποθέσεις)

- Είχε προταθεί να εξεταστεί η διαφορετική αντιμετώπιση της διαδικασίας ανάθεσης μελετών μικρού προϋπολογισμού. Το νομοσχέδιο προέβλεπε για μελέτες κάτω των 300.000€ ως κριτήριο ανάθεσης μόνο τη χαμηλότερη τιμή.
- Παρέχεται η δυνατότητα της απ' ευθείας ανάθεσης μελέτης με προεκτιμώμενη αμοιβή μέχρι 30.000€ και υπηρεσιών μέχρι 15.000 € που ίσχυε και με τον Ν3316/05, χωρίς όμως να είναι απαραίτητη προϋπόθεση το επείγον. Λαμβάνοντας σχετική πρόταση της Υπηρεσιακής Επιτροπής, το νομοσχέδιο προβλέπει τη δυνατότητα αυτή για συνολικά μέχρι το 10% του προϋπολογισμού της αναθέτουσας αρχής του τρέχοντος έτους και η ανάθεση να γίνεται, μετά από δημοσίευση της αναθέτουσας αρχής στην ιστοσελίδα του Τ.Ε.Ε., με δημόσια κλήρωση μεταξύ των νομίμων υποψηφίων.
- Προσδιορίζεται ο τρόπος αμοιβής της μελέτης κατά την εκτέλεση έργου.
- Αναφέρεται, ότι προτάθηκαν από την Υπηρεσιακή Επιτροπή και ελήφθησαν υπόψη στο νομοσχέδιο, ορισμένα θέματα όπως ο διαφορετικός προσδιορισμός της οριακής προθεσμίας ώστε να μην απαιτείται συνεχώς γνωμοδότηση του ΣΔΕ για παρατάσεις της προθεσμίας κατά την εκπόνηση των μελετών. Επίσης, άποψη της επιτροπής ήταν να μην είναι σε κάθε περίπτωση ο μελετητής και σύμβουλος επίβλεψης του μελετώμενου έργου, αλλά να παρέχει τις υπηρεσίες του και να αμείβεται όποτε απαιτηθεί από την Υπηρεσία.

Δεν έγιναν αποδεκτές αρχικές προτάσεις (ούτε από την υπηρεσιακή επιτροπή) :

- Για αντικειμενικοποίηση της αξιολόγησης της τεχνικής προσφοράς με βαθμολόγηση της εμπειρίας και του φόρτου της ομάδας μελέτης καθόσον κρίθηκε, από νομικής άποψης, ότι αντίκειται στη κοινοτική νομοθεσία.
- Για αύξηση ευθέως του επιτρεπτού ποσοστού δαπάνης της γεωτεχνικής έρευνας από το 15% σε 20~25% της προεκτιμώμενης δαπάνης της μελέτης, ώστε να μην ανατίθενται με ιδιαίτερη σύμβαση με ό,τι αυτό συνεπάγεται. Αντί αυτού προτάθηκε η ρύθμιση του μη επιμετρώμενου τιμήματος της σύμβασης και το ποσοστό προσδιορίστηκε στο όριο πτυχίου Γ' τάξης της κατηγορίας των γεωτεχνικών ερευνών.

- Για ασφάλιση των μελετών ή παρακράτηση εγγύησης από τον μελετητή κατά την εκτέλεση του έργου.

Για την Α.Ε.Μ.Ε. έχει γίνει ήδη μνεία. Επισημαίνεται, όμως, ότι όπως είχε προαναφερθεί και στις αρχικές απόψεις μας, όταν ακόμα φημιολογείτο απλά η ίδρυσή της, ότι ειδικότερα για τις μελέτες, είναι δυσχερές να λειτουργήσει αποτελεσματικά και αντιθέτως θα δημιουργήσει πολλά προβλήματα, μεταφραζόμενα τελικά σε χρόνο και χρήμα, λαμβάνοντας υπόψη το πλήθος των μελετών, σε συνδυασμό με τις διαφορετικές κατηγορίες τους, τις ιδιαιτερότητες της κάθε μελέτης, την απαιτούμενη τεχνική εμπειρία των στελεχών της καθώς και του χρόνου εξέτασης των ενστάσεων κατά αξιολόγησης των τεχνικών προσφορών.

Για τις υπόλοιπες διατάξεις όσον αφορά τις μελέτες, αναλυτικότερες παρατηρήσεις στα άρθρα του νομοσχεδίου δημοσιεύτηκαν στο τεύχος Μαρτίου του 2011 της Π.Ο.Σ.Ε. Υ.Π.Ε.ΧΩ.Δ.Ε. Επισημαίνονται από αυτές :

- Το πεδίο εφαρμογής του Νόμου θα πρέπει να επεκταθεί σε όλα τα πεδία εκπόνησης μελετών.

- Ο υποχρεωτικός έλεγχος μιας μελέτης από άλλον μελετητή (πάροχο ή εταιρεία παροχής υπηρεσιών), για πτυχίο τουλάχιστον Γ΄ τάξης σε ορισμένες κατηγορίες μελετών, θα αυξήσει το κόστος εκπόνησης της μελέτης, θα επιφέρει καθυστέρηση κατά την εκπόνησή της και θα απαιτήσει μία πρόσθετη διαδικασία διαγωνισμού. Επιπλέον, θα πρέπει να εξασφαλίζεται η ανάθεση και των δύο συμβάσεων συγχρόνως, γεγονός που δεν θα είναι πάντα εφικτό (λόγω π.χ. ενστάσεων στο διαγωνισμό κλπ.). Τέλος, εφόσον, δεν προβλέπεται κάποιος περιορισμός όσον αφορά στα πτυχία, ο ελεγκτής μελετητής πολύ πιθανόν να είναι σε άλλη περίπτωση ελεγχόμενος μελετητής (αντιστροφή των ρόλων ελεγκτή – ελεγχόμενου μελετητή) με ό,τι αυτό συνεπάγεται.

Προτείνεται ο έλεγχος να είναι δυνητικός κατά την κρίση της Υπηρεσίας ανάλογα με την τεχνική δυσκολία της μελέτης.

Στο τελικό νομοσχέδιο, ελήφθη πάντως υπόψη η άποψή μας ότι ο ελεγκτής μελετητής, σε περίπτωση θέσπισής του, να είναι αντίστοιχης τάξης πτυχίου αυτής που απαιτείται για την εκπόνηση της μελέτης και όχι «τουλάχιστον κάτοχος πτυχίου Γ΄ τάξης» όπως προέβλεπε αρχικά.

- Δεν είναι δυνατή η συμπλήρωση της Έκθεσης, που περιλαμβάνεται στον φάκελο του έργου για την προκήρυξη της μελέτης, με στοιχεία ρεαλιστικά όσον αφορά ειδικότερα στο κόστος συντήρησης και λειτουργίας του έργου, αλλά ακόμα και της κατασκευής του για ορισμένες κατηγορίες σύνθετων και μεγάλων έργων. Τα στοιχεία αυτά θα προκύψουν από την προς ανάθεση μελέτη (η δυσχέρεια καθίσταται μεγαλύτερη όταν ανατίθεται με το άρθρο 6 που αποτελεί το πρώτο στάδιο της μελέτης).

- Ας σημειωθεί ότι οι τελευταίες απόψεις μας είχαν διατυπωθεί τον Φεβρουάριο του 2011. Εν τω μεταξύ, κοινοποιήθηκαν και άλλες τροποποιήσεις του νομοσχεδίου, όπως

π.χ. διαγράφηκε από την προηγούμενη έκδοση η απαίτηση συμμετοχής φυσικού προσώπου με εμπειρία κατασκευαστή στην ομάδα μελέτης και έχει τεθεί ως προϋπόθεση στον πάροχο υπηρεσιών που θα ελέγξει τη μελέτη, καθώς και η προϋπόθεση για αποδοχή συμμετοχής στο διαγωνισμό ο έλεγχος με βάση βεβαίωση, του ανεκτέλεστου μέρους των συμβάσεων του διαγωνιζομένου.

### **Διασφάλιση της ποιότητας των μελετών, προγραμματισμός και χρηματοδότηση .**

Η μελέτη ενός έργου, αποτελεί αναπόσπαστο και ουσιαστικό μέρος στη διαδικασία παραγωγής ενός έργου και θέτει τις κρίσιμες προϋποθέσεις για την έντεχνη και έγκαιρη κατασκευή του χωρίς ανατροπή του αρχικού προϋπολογισμού του.

Πέραν των όσων αναφέρθηκαν πιο πάνω για τις διατάξεις του προτεινόμενου νομοσχεδίου, επισημαίνονται τα όσα είχαν αναφερθεί στις πρώτες ακόμα απόψεις και προτάσεις μας επί του θεσμικού πλαισίου από τον Φεβρουάριο του 2010, όπου είχε γίνει εντοπισμός και ανάπτυξη ορισμένων θεμάτων που θα έπρεπε απαραίτητα να προωθηθούν παράλληλα με την όποια βελτίωση του θεσμικού πλαισίου:

- Επικαιροποίηση παλαιών και σύνταξη νέων τεχνικών προδιαγραφών
- Συμπλήρωση και διόρθωση άρθρων του εγκεκριμένου Κανονισμού Προεκτιμώμενων Αμοιβών Μελετών και Υπηρεσιών
- Στελέχωση των υπηρεσιών με το κατάλληλο προσωπικό και συνεχής επιμόρφωσή του .
- Εξασφάλιση των απαιτούμενων πιστώσεων εκπόνησης των μελετών ώστε να υπάρχει η δυνατότητα ωριμότητας δημοπράτησης έργων για ένταξη σε κοινοτικά προγράμματα.
- Προγραμματισμός με βάση μακροπρόθεσμο και γενικότερο σχεδιασμό και προτεραιότητα με ορθολογικά κριτήρια στην εκπόνηση των μελετών και στην εκτέλεση των έργων για τη σωστή διαχείριση και απορρόφηση των διατιθέμενων κονδυλίων και προστασίας του δημοσίου συμφέροντος.

**Μαρία Γεωργιάδου**  
**Γραμματέας της Επιτροπής Μελετών**  
**της Π.Ο.Σ.Ε.Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε.**