

Εκσυγχρονισμός συστήματος παραγωγής Δημόσιων Έργων: Διαχρονική ουτοπία ή κρυφή ελπίδα;

του Γιώργου Κουτίνα

Αφορμή για το παρόν άρθρο το πρόσφατο δημοσίευμα της γνωστής ηλεκτρονικής Πύλης Ενημέρωσης (portal) ΥΠΟΔΟΜΕΣ, με τίτλο: «Δημόσια Έργα: Αυξήθηκαν έργα και προϋπολογισμοί, παραμένουν σε υψηλά επίπεδα οι εκπτώσεις».

Παρατηρητής των εξελίξεων στον κλάδο των κατασκευών, τα τελευταία περίπου 25 χρόνια, έχω κατά καιρούς εκφράσει, με διάφορα άρθρα, την αναγκαιότητα ορθολογικής εφαρμογής του θεσμού της Ασφάλισης, ως ίσως το μοναδικό μέσο για την αντιμετώπιση του γνωστού φαινομένου των υπερβολικών εκπτώσεων στις συμβάσεις μελέτης και κατασκευής δημοσίων έργων.

Δυστυχώς όμως δεν υπήρξε ακόμη κάποια ουσιαστική τομή πάνω στο θέμα, αφού οι όποιες κυβερνητικές εξαγγελίες και νόμοι ανακυκλώνουν εγχώριες “πατέντες” που όχι μόνο δεν αντιμετωπίζουν αλλά απλά συντηρούν το “νοσηρό” φαινόμενο των εκπτώσεων, με τις γνωστές επιπτώσεις στην ποιότητα των έργων.

Λαμβάνοντας υπόψη την παγιωμένη, εδώ και πολλά χρόνια, διεθνή πρακτική εμπειρία, πιστεύω πως “κλειδί” για την καλή λειτουργία του συστήματος είναι ο θεσμός της Ασφάλισης με έμφαση στην Ασφάλιση της Επαγγελματικής Ευθύνης. Συγκεκριμένα, αυτής των Φορέων παροχής υπηρεσιών που συμμετέχουν στη διαδικασία Σχεδιασμού, Μελέτης, Επίβλεψης και Διοίκησης των έργων. Σε αυτό, δεν χρειάζεται να εφεύρουμε κάτι.

Η διεθνής πρακτική έχει δόκιμες λύσεις. Δεν έχουμε παρά να τις εισάγουμε στο ισχύον νομοθετικό – θεσμικό πλαίσιο των έργων.

Αυτό που χρειάζεται για τον αναγκαίο εκσυγχρονισμό είναι η αποφασιστική πολιτική βούληση και η συνειδητή θετική ανταπόκριση από την πλευρά των Μελετητών και Κατασκευαστών.

Η κακοδαιμονία του συστήματος

Στο χώρο των αναπτυξιακών έργων υποδομής, το Κράτος είχε πάντα και “το μαχαίρι και το πεπόνι”, μοιράζοντας ανάλογα μικρές ή μεγάλες φέτες στο μελετητικό – κατασκευαστικό δυναμικό της χώρας. Το δυναμικό αυτό (αριθμός μελετητών – κατασκευαστών), πλήθυνε καθώς μεγάλωνε και “το πεπόνι” (χρηματοδοτικά «πακέτα»), άρα και η αντίστοιχη μοιρασιά. Είναι κανόνας της φύσης, το φαινόμενο του “ευτροφισμού” να συνδέεται και με την αύξηση του αντίστοιχου πληθυσμού στον οποίο μοιράζεται η “τροφή” (συμβάσεις μελετών και κατασκευής έργων).

Φυσικό αποτέλεσμα, ο ευτροφισμός να δημιουργεί φαινόμενα παρασιτισμού, προστατευτισμού, πελατειακών σχέσεων, υπερβάσεις, κατάχρηση, καταστρατήγηση νόμων, αποσυντονισμό, δυσλειτουργίες, αστοχίες. Επιπλέον, “θολούρα” στην αναζήτηση ευθυνών όταν κάποιος πρέπει να πληρώσει για ζημιές, όχι μόνο από θεομηνία αλλά και από αστοχίες λόγω , αμέλειας, λάθους ή παράλειψης κάποιου/ων.

Οι κατά καιρούς διάφοροι Νόμοι για τις συμβάσεις μελέτης και κατασκευής δημοσίων έργων και τα παράγωγα των νόμων αυτών (Προεδρικά Διατάγματα, Υπουργικές Αποφάσεις ή Εγκύκλιοι), συνήθως κάθε φορά που άλλαζε η Κυβέρνηση, δεν έδωσαν κάποιο σταθερό, βιώσιμο και υγιές σύστημα παραγωγής έργων. Σκοπιμότητες, συμφέροντα και έλλειψη πολιτικής αποφασιστικότητας για τις απαραίτητες ριζικές αλλαγές, δημιούργησαν μια αδρανειακή μάζα που ακόμη και σήμερα αντιστέκεται στην όποια επιθυμία για εκσυγχρονισμό.

Μελέτες με Εγγύηση

Το θεσμικό πλαίσιο για τις μελέτες δημοσίων έργων, αποτελεί τον «πυρήνα» της κακοδαιμονίας των δημοσίων έργων και την κύρια γενεσιουργό αιτία υπέρβασης κόστους, χρόνου και

ποιότητας των αντίστοιχων έργων. Αγνοεί πλήρως θεσμικά μέτρα γύρω από την επαγγελματική ευθύνη του Μελετητή, που στις περισσότερες χώρες της ΕΕ, αποτελούν πάγια πρακτική.

Συγκεκριμένα, μολονότι το εκάστοτε θεσμικό πλαίσιο εμφανίζει θετικά στοιχεία σε ότι αφορά αδιάβλητες διαδικασίες ανάθεσης και παραγωγής άρτιων Μελετών, δεν διασφαλίζει το αποτέλεσμα από την εφαρμογή τους. Δηλαδή, δεν παρέχει καμιά εγγύηση για τις ενδεχόμενες αστοχίες που θα επιδράσουν αρνητικά στην ποιότητα κατασκευής και ιδιαίτερα στη λειτουργία των έργων αφού οι τυχόν επιπτώσεις τους συνήθως γίνονται γνωστές μετά από την “παραλαβή” της μελέτης.

Γεγονός που σημαίνει πως δεν διασφαλίζεται το κοινωνικό σύνολο αλλά ούτε και το κύρος των ίδιων των Μελετητών από τις ζημιογόνες συνέπειες των τυχόν αστοχιών λόγω αμέλειας, λάθους ή παράλειψής τους.

Επίβλεψη έργων, ο ευαίσθητος “κρίκος”

Τη στιγμή που γίνεται αναφορά σε συμβάσεις δημοσίου συμφέροντος είναι προφανές πως ο ρόλος των Υπηρεσιών του δημόσιου τομέα, είναι ιδιαίτερα κρίσιμος. Στο πλαίσιο όμως των σύγχρονων εξελίξεων όπου η τάση για “λιγότερο κράτος” είναι πλέον παγιωμένη, είναι προφανές πως ο ρόλος αυτός θα πρέπει να είναι αναβαθμισμένος ώστε να είναι περισσότερο αποτελεσματικός.

Προς τούτο, ανατρέχοντας στη διεθνή πρακτική, η λύση είναι μία και μοναδική. Εκχώρηση αρμοδιοτήτων, άρα και ευθυνών, σε κατάλληλους ιδιωτικούς φορείς, διαπιστευμένους για την τεχνική επάρκεια και την χρηματοοικονομική ικανότητα να ανταποκρίνονται όχι μόνο στις συμβατικές υποχρεώσεις τους (εγγυητική επιστολή) αλλά και στην υποχρέωση να καλύπτουν τις όποιες οικονομικές απώλειες από λάθη ή παραλείψεις τους (ασφάλιση επαγγελματικής ευθύνης).

Προς την κατεύθυνση αυτή ο ρόλος της Πολιτείας και των αρμόδιων κρατικών οργάνων θα πρέπει να είναι αντικειμενικά

αυστηρός και ορθολογικός.

Καθοριστικός παράγων η Ασφάλιση

Βασικό κοινό χαρακτηριστικό των όποιων νομοθετικών ρυθμίσεων γύρω από τα τεχνικά έργα (δημόσια αλλά και ιδιωτικά), υπήρξε η έλλειψη βούλησης για ορθολογική διαχείριση των κινδύνων με γνώμονα την τήρηση του προϋπολογισμού, των χρονικών ορίων και της ποιότητας των έργων.

Η αναγκαιότητα της Ασφάλισης Μελέτης και Κατασκευής, μολονότι είχε ρητά αναφερθεί, για πρώτη φορά στο Νόμο 2229/1994, ως καινοτόμος θεσμική απαίτηση για τη διασφάλιση της “αρτιότητας και πληρότητας των έργων”, εντούτοις ακόμη και με τον τελευταίο Νόμο 4412/2016 για τις δημόσιες συμβάσεις, το θέμα συνεχίζει να παραμένει “κενό γράμμα”, αφού οι απαραίτητες ρυθμίσεις εφαρμογής στις οποίες γίνεται αναφορά ουδέποτε υλοποιήθηκαν.

Η εισαγωγή του θεσμού της Ασφάλισης στο όλο σύστημα και η πρακτική εμπέδωση του, είναι κάτι το οποίο πραγματικά έχει παραμεληθεί εις βάρος του εκσυγχρονισμού και της ποιότητας των τεχνικών έργων. Η διεθνής εμπειρία και πρακτική με βάση την οποία δεν νοείται υλοποίηση έργου χωρίς την ασφαλιστική κάλυψη τόσο της Μελέτης (επί το ορθότερο της Επαγγελματικής Ευθύνης των Μελετητών – Συμβούλων Μηχανικών) όσο και της Κατασκευής, πείθουν για το σοβαρό κενό που υπάρχει στο ισχύον σύστημα παραγωγής έργων στη χώρα μας.

Να μη χαθεί ξανά η ευκαιρία

Η Ευρωπαϊκή Ένωση με τα χρηματοδοτικά “πακέτα” της και κάποτε η Επιτροπή Ολυμπιακών Αγώνων συνετέλεσαν στο να γίνουν σημαντικά έργα υποδομής στη χώρα μας. Έστω και με κάποιες καθυστερήσεις ή υπερβάσεις των αρχικών προϋπολογισμών ή ακόμη και με κάποιες κακοτεχνίες, πρόσφεραν αξιόλογες εμπειρίες στον τεχνικό κόσμο της χώρας. Όμως, το σύστημα παραγωγής και διαχείρισης των έργων δεν εκσυγχρονίστηκε.

Έννοιες όπως “Διοίκηση Έργου” (Project Management), “Διασφάλιση Ποιότητας” (Quality Assurance), “Ασφάλιση Επαγγελματικής Ευθύνης” (Professional Indemnity Insurance) και “Διαχείριση κινδύνων” (Risk Management), που αποτελούν τα σύγχρονα δόκιμα εργαλεία για την άρτια υλοποίηση των έργων μάλλον δεν έχουν κατανοηθεί πλήρως και δεν έχουν εμπεδωθεί στην πράξη από τους αρμόδιους φορείς.

Ας ελπίσουμε πως η πολιτική ηγεσία της χώρας, που έχει ως στόχο τον εκσυγχρονισμό της διοίκησης, θα θεσπίσει τις απαραίτητες τομές και για τον εκσυγχρονισμό του συστήματος παραγωγής δημοσίων συμβάσεων έργων και υπηρεσιών.

() Ο Γιώργος Κουτίνας είναι Μηχανικός ΕΜΠ & ENSPM Γαλλίας. Με εμπειρία Μηχανικού και εξειδικευμένου Ασφαλιστικού Συμβούλου, δραστηριοποιείται ως Εμπειρογνώμων στις ασφαλίσσεις τεχνικών έργων, αστικής ευθύνης & επιχειρηματικών κινδύνων. Είναι Διευθύνων Σύμβουλος της ΚΟΥΤΙΝΑΣ ΑΕ – Insurance Brokers, Εξουσιοδοτημένοι Ανταποκριτές Lloyd’s (gkoutinas@gmail.com , www.gkoutinas.gr).*