

**Ελληνική Εταιρεία Μελέτης Δικαίου Τεχνολογίας και Κατασκευών
(ΕΜΕΔΙΤΕΚΑ)**

ΗΜΕΡΙΔΑ

**«Καθυστερήσεις και προβλήματα στη διαδικασία εκτέλεσης δημοσίων έργων:
Η υφιστάμενη κατάσταση-προτάσεις βελτίωσης»
(Αίθουσα εκδηλώσεων Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών
Αθήνα, 12 Ιουνίου 2014)**

Εισήγηση: Καθυστερήσεις και προβλήματα από **προβλέψιμες** αιτίες (π.χ. ωριμότητα δημοπράτησης, ανεπαρκείς μελέτες, εσφαλμένος προϋπολογισμός, κανονιστικό πλαίσιο κλπ).

Εισηγήτρια: Ευγενία Βελώνη, Νομική Σύμβουλος του Κράτους

Συνεργασία: Βαλσαμίνα Δημητρακοπούλου, Δ. Δικαστική Πληρεξουσία Ν.Σ.Κ.

Δέσποινα Χατζηνέκουρα, Δ. Δικαστική Πληρεξουσία Ν.Σ.Κ.

Εισαγωγή

Χρόνος και δημόσια έργα είναι δύο έννοιες που, κατά την εμπεδωμένη άποψη τόσο του νομικού και τεχνικού κόσμου, όσο και της κοινής γνώμης, δεν συμπορεύονται με απόλυτη επιτυχία.

Προσπάθειες για την άρση της παγίως διαπιστούμενης κατάστασης χρονικής υστέρησης στην ανάθεση και την εκτέλεση των δημοσίων έργων έχουν κατά καιρούς καταγραφεί, σε διάφορα επίπεδα (πχ θέση σε διαβούλευση νομοσχεδίου για την θεσμοθέτηση ενός ενιαίου κανονιστικού και θεσμικού πλαισίου δημοσίων συμβάσεων έργων, μελετών και προμηθειών, θέσπιση του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων με το ν. 4155/2013, επιβολή παραβόλου στις προδικαστικές προσφυγές με το ν. 4146/2013, θέσπιση της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων με το ν. 4013/2011, κλπ).

Ωστόσο, ο τομέας των δημοσίων έργων αριθμεί περισσότερα άλματα προβλήματα από αυτά που έχουν ήδη επιτυχώς αντιμετωπιστεί, με αποτέλεσμα να χαρακτηρίζεται από διαρκείς ανωμαλίες που ταλαιπωρούν τόσο τα εμπλεκόμενα μέρη (ιδίως κύριο του έργου και ανάδοχο), όσο και τους τελικούς αποδέκτες - χρήστες των έργων αυτών, ήτοι την κοινωνία στην ολότητά της.

Ως έργο χαρακτηρίζεται ένα εγχείρημα κατά το οποίο άνθρωποι πόροι, μηχανές, οικονομικοί πόροι και πρώτες ύλες οργανώνονται με στόχο την ανάληψη συγκεκριμένου αντικειμένου εργασιών που έχουν συγκεκριμένες προδιαγραφές και υπόκεινται σε δεδομένους κοστολογικούς και χρονικούς περιορισμούς, ώστε να παραχθεί μια επωφελής μεταβολή, η οποία ορίζεται μέσω ποσοστικών και ποιοτικών στόχων.

Αρύόμενοι από τον ανωτέρω γενικό ορισμό, παρατηρούμε ότι και στην περίπτωση των δημοσίων έργων εμφανίζονται οι ενυπάρχουσες σε αυτόν τρεις βασικές παράμετροι, το αντικείμενο, ο χρόνος και το κόστος, που αλληλεπιδρούν έντονα, αποτελώντας, κατά την θεωρητική προσέγγιση των αρχών της διοίκησης ενός έργου, ένα τρίγωνο περιορισμών, οποιαδήποτε αλλαγή στη μία πλευρά του οποίου επηρεάζει και τους περιορισμούς που σχετίζονται με τους άλλους παράγοντες.

Από την άλλη πλευρά,

-η νομοθετική κατάστρωση της διαδικασίας εκτέλεσης του δημόσιου έργου

- οι ακολουθούμενες πρακτικές

-αλλά και το πλήθος των συντελεστών της παραγωγής του δημόσιου έργου

δημιουργούν ικανές συνθήκες καλλιέργειας και εμφάνισης ενδημικών προβλημάτων που οδηγούν είτε στην καθυστέρηση της ολοκλήρωσής του, είτε σε ελλείψεις ως προς την πληρότητα αλλά και την απαιτούμενη αρτιότητά του.

Τα προβλήματα αυτά εκτείνονται σε ένα ευρύ χρονικό φάσμα, από τη σύλληψη του έργου μέχρι την υλοποίησή του, και μπορούν να ενταχθούν στα αναφερόμενα κατά το προσυμβατικό στάδιο και σε αυτά που εμφανίζονται μετά τη σύναψη της σύμβασης, συχνά δε συνδέονται με αυτό το περιεχόμενο και τον τρόπο κατάστρωσης του ισχύοντος για τα δημόσια έργα κανονιστικού πλαισίου, όπως έχει αποδείξει η μέχρι σήμερα εμπειρία και θα αναδειχθεί και σε επιμέρους από τις κατωτέρω θιγόμενες πτυχές.

Με βάση το εν λόγω κανονιστικό πλαίσιο, σε πολύ αδρές γραμμές αναφέρεται ότι για τη δημοπράτηση δημοσίων έργων απαιτείται η ύπαρξη οριστικής μελέτης, αδειοδοτήσεων και εγκρίσεων αναλόγως του αντικειμένου του έργου (με συχνότερη την περίπτωση της έγκρισης μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων), καθώς και εξασφαλισμένη χρηματοδότηση, ενώ παράλληλα πρέπει να βρίσκονται σε προχωρημένο στάδιο οι διαδικασίες που εξασφαλίζουν την παράδοση ελεύθερου εμποδίων του χώρου εκτέλεσης του έργου (απαλλοτριώσεις, αρχαιολογικές έρευνες, μετατοπίσεις δικτύων οργανισμών κοινής ωφέλειας, κλπ)

Σε κάθε μία από τις προαναφερθείσες κατηγορίες είναι δυνατό να υπάρξουν προβλήματα, κωλυσιεργίες, διαφωνίες και έριδες, οδηγώντας στην επιβεβαίωση του χαρακτήρα του τομέα των δημοσίων έργων ως ενός από τους πλέον πολύπαθους στη

χώρα μας.

Προκαταρτικές παρατηρήσεις

Αν και στην παρούσα εισήγηση δεν χωρά -εξ αντικειμένου- η εκτενής αναφορά στις γενεσιουργές αιτίες καθυστερήσεων κατά το προσυμβατικό στάδιο, ήτοι κατά το μεσολαβούν χρονικό διάστημα από τη διακήρυξη του έργου μέχρι την υπογραφή της σύμβασης [όπως ενδεικτικά μπορούν να αναφερθούν, πέραν των μελετών που θα σχολιαστούν ειδικότερα, ο προσυμβατικός έλεγχος νομιμότητας του σχεδίου της προς υπογραφή σύμβασης από τα αρμόδια κλιμάκια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, για ορισμένες τουλάχιστον κατηγορίες δημοσίων έργων (προϋπολογισμού άνω του 1εκ για έργα χρηματοδοτούμενα από εθνικούς πόρους και άνω των 5 εκ. για συγχρηματοδοτούμενα έργα), αλλά και οι καθυστερήσεις από την άσκηση εκ μέρους των θιγομένων υποψηφίων αναδόχων των προβλεπομένων σχετικά διοικητικών και ενδίκων βοηθημάτων (ενστάσεις, προδικαστικές προσφυγές, κλπ)], πρέπει οπωσδήποτε να σημειωθεί ότι τα προβλήματα που εμφανίζονται στο στάδιο αυτό αλληλεπιδρούν, κατά νομική και λογική αναγκαιότητα, με τα όσα διαμείβονται στις επιμέρους φάσεις της εκτέλεσης του έργου. Και τούτο, όχι μόνο γιατί η καθυστέρηση της σύναψης της σύμβασης θα οδηγήσει αναπόφευκτα και σε καθυστέρηση της εκτέλεσής της, αλλά και διότι πολλές από τις προβληματικές πτυχές του προσυμβατικού σταδίου εξακολουθούν να μετενεργούν και κατά το συμβατικό στάδιο και να προβάλλονται στην εκτελεστική διαδικασία του έργου, όπως συμβαίνει κατεξοχήν με τις παθογένειες των μελετών.

Εξάλλου, ως προκαταρκτική παρατήρηση που αφορά σε όλα τα στάδια παραγωγής του έργου, σημειώνεται η αυτονόητη όξυνση των προβλημάτων όταν αυτά εντοπίζονται σε τμήματα του έργου τελούντα σε σχέση ακολουθίας με έτερα, που αποτελούν δηλαδή προαπαιτούμενα για την έναρξη μιας άλλης ομάδας εργασιών (για παράδειγμα η ολοκλήρωση των χωματουργικών για την έναρξη των ασφαλικών, η ολοκλήρωση των ικριωμάτων στήριξης για την κατασκευή του κυρίου μέρους γέφυρας κλπ). Πρόκειται για ένα φαινόμενο που δρα ως πολλαπλασιαστής προβλημάτων, αφού με τη διαδοχική μετακύλιση της χρονοτριβής που εμφανίζεται σε ένα πρώιμο στάδιο, ανατρέπεται όλο το εντεύθεν χρονοδιάγραμμα, με αυτόθροες βέβαια συνέπειες και στο κόστος του έργου.

Ένα θέμα που πρέπει, επίσης, εξαρχής να διευκρινιστεί είναι ότι οι καθυστερήσεις των έργων, ακόμα και αν μπορούν να καταλογιστούν στη σφαίρα επιρροής του ενός ή του άλλου συμβαλλόμενου μέρους, δεν συνιστούν πάντοτε υπερημερία. Έτσι, υπάρχουν καθυστερήσεις εκ μέρους του κυρίου του έργου που τον καθιστούν υπερήμερο, όπως είναι η παραβίαση της συμβατικής του υποχρέωσης να παραδώσει ελεύθερο το χώρο για την

εκτέλεση των εργασιών, και άλλες που δεν τον καθιστούν υπερήμερο, όπως η περίπτωση καθυστέρησης παράδοσης των χώρων σε συμβατικό ωστόσο πλαίσιο το οποίο, ενώ προβλέπει ύπαρξη καθυστερήσεων λόγω απαλλοτριώσεων, δεν ορίζει συγκεκριμένη προθεσμία για την απόδοση των χώρων και συνακόλουθα αποκλειστική προθεσμία για την ολοκλήρωση των επηρεαζόμενων εργασιών, οπότε ο ανάδοχος καλείται να προγραμματίσει τις εργασίες του αναλόγως.

Από το σκοπίμως προπαρατεθέν παράδειγμα είναι σαφές ότι αναγκαία αφετηρία για την εκτίμηση των εκάστοτε κρίσιμων νομικών ή πραγματικών περιστατικών είναι σε κάθε περίπτωση το περιεχόμενο της σύμβασης, κάτι που δεν πρέπει να λησμονείται, αναδεικνύοντας παράλληλα και τη σημασία της σαφήνειας και της πληρότητας που πρέπει να διέπει τους συμβατικούς όρους, όπως και κατωτέρω θίγεται.

Γνωρίζουμε ότι η ύπαρξη υπερημερίας συνάπτεται με πλήθος ζητημάτων, καθώς, συντρέχουσα στο πρόσωπο του κυρίου του έργου μπορεί να οδηγήσει σε αποζημιώσεις, παρατάσεις προθεσμιών με αναθεώρηση, διάλυση της σύμβασης με αποζημίωση, απώλεια χρηματοδότησης κλπ, εμφανιζόμενη δε από την πλευρά του αναδόχου απειλεί επιβολή ποινικών ρητρών, παρατάσεις προθεσμιών χωρίς αναθεώρηση, κατάπτωση εγγυητικών επιστολών ή και πειθαρχικές ευθύνες.

Σε κάθε, ωστόσο, περίπτωση, η καθυστέρηση, είτε συνιστά υπερημερία, είτε όχι, προκαλεί τεράστια προβλήματα στην παραγωγή του έργου, αναπτύσσοντας το φαινόμενο του domino effect. Η προρρηθείσα διαφοροποίηση έγκειται απλά στις πρόσθετες έννομες συνέπειες τις οποίες επάγεται η κατάφαση συνδρομής υπερημερίας στο πρόσωπο ενός εκ των συμβαλλομένων μερών και στα επιμέρους δικαιώματα και υποχρεώσεις που γεννώνται εκατέρωθεν. Στο πλαίσιο, λοιπόν, αυτό, δεν θα πρέπει να παραγνωρίζεται η ανάγκη εύρεσης τρόπων αποκατάστασης ή έστω άμβλυνσης κάθε παθογένειας που μεταφράζεται σε καθυστέρηση και προβληματική εξέλιξη του έργου, ανεξαρτήτως εάν αυτή συνιστά υπερημερία ή όχι.

Φαινόμενα καθυστέρησης και άλλων προβλημάτων στη διαδικασία παραγωγής και εκτέλεσης μιας σύμβασης δημοσίου έργου θα επιχειρηθεί να σημειωθούν ακολούθως, προσπάθεια που οπωσδήποτε υπολείπεται της αποτύπωσης του πραγματικού εύρους του οικείου ζητήματος.

Μελέτες

Ξεκινώντας, λοιπόν, με το ζήτημα των μελετών, το οποίο άπτεται τόσο του προσυμβατικού όσο και του εκτελεστικού σταδίου και το οποίο έχει αναδειχθεί ως ένα από τα πλέον νευραλγικά σημεία στην πορεία της εκτέλεσης ενός έργου (καθώς η ορθολογική

του διαχείριση μπορεί να εξασφαλίσει, καταρχάς, την επιτυχή και εμπρόθεσμη ολοκλήρωση αυτού), μπορούν να εντοπιστούν ποικίλες πιθανές εστίες παθογένειας, οι οποίες θα μεταकुλιστούν στο έργο ως καθυστέρηση, συνεπιφέροντας και άλλες συνέπειες, μπορούν δε να οδηγήσουν όχι μόνο στην εκτός χρονοδιαγράμματος εκτέλεση του έργου ή στην υπέρβαση του προϋπολογισμού, αλλά και σε αυτή τη διάλυση της εργολαβίας.

Για την κατάδειξη της διάστασης της καθυστέρησης λόγω των παθογενειών στις μελέτες (αν και όλοι έχουμε σχετική γνώση) αναφέρεται, όπως ενδεικτικά αλλά ασφαλώς χαρακτηριστικά, ότι σε έρευνα που έκανε η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων για τα δημόσια έργα στην Βόρεια Ελλάδα και συγκεκριμένα για έργα αποχέτευσης αστικών λυμάτων την οποία παρουσίασε στις αρχές του 2011 στο ΥΠ.ΕΘ.Ο. παρουσία των εκπροσώπων της Ένωσης Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης-Αποχέτευσης προέκυψε ότι ο χρόνος που απαιτείται για την υλοποίηση ενός έργου αποχέτευσης μιας μικρής πόλης είναι κατά μέσο όρο εννέα (9) έτη από την ημέρα λήψης της απόφασης του Δ.Σ. για την κατασκευή του μέχρι την ολοκλήρωση και την έναρξη λειτουργίας. Από τα εννέα έτη, τα τρία (3) αφορούν στην κατασκευή και τα έξι (6) στο διάστημα της προκήρυξης της μελέτης, της επιλογής μελετητή, της ολοκλήρωσης της μελέτης και της οριστικής ένταξης έως την διαδικασία δημοπράτησης του έργου.

Η μελέτη, σύμφωνα με το άρθρο 2 του ν. 3669/2008, είναι η βάση κατασκευής του δημόσιου έργου. Για τη δημοπράτηση του έργου πρέπει υπάρξει εγκεκριμένη οριστική μελέτη ή, στο σύστημα μελέτη-κατασκευή, εγκεκριμένη προμελέτη, οικονομικοτεχνική μελέτη, καθώς και μελέτες υποστηρικτικές.

Το σημαντικότερο ίσως εδώ ανησυχητικό φαινόμενο είναι αυτό της ανωριμότητας των μελετών (είτε της οριστικής είτε των επιμέρους πρόδρομων μελετών) και οι συνακόλουθες ελλείψεις και σφάλματα που αυτές παρουσιάζουν. Έτσι, είτε λόγω ανεπάρκειας των μελετητών, είτε λόγω παραδρομών και παραλείψεων κατά τη σύνταξή τους, είτε λόγω της πίεσης των καταστάσεων, συχνά οι μελέτες παρίστανται ελλιπείς, με υπεραπλουστεύσεις ή με αδυναμία να επιτύχουν τον ορθό προσδιορισμό των βασικών χαρακτηριστικών του συγκεκριμένου έργου, γεγονός που δημιουργεί σημαντικά προβλήματα κατά την κατασκευή των έργων (αλλαγές ποσοτήτων, νέες τιμές, καθυστερήσεις, υπερβάσεις στο συνολικό κόστος κ.ά.) ενώ, το σημαντικότερο, μπορεί να δώσουν αφορμές για τη διακοπή των εργασιών, ενίοτε δε και την εγκατάλειψη των έργων από τους αναδόχους κατασκευαστές.

Από τα συνήθως ανακύπτοντα ζητήματα μπορούμε να σταχυολογήσουμε τα εξής:

-την, για διάφορους λόγους, καθυστέρηση έγκρισης από την Υπηρεσία των υποβαλλόμενων από τον ανάδοχο μελετών ή τον πλημμελή έλεγχό τους

- την ασυμβατότητα μεταξύ των επιμέρους μελετών
- τη διάσπαση και την πολυπλοκότητα του ισχύοντος σχετικά κανονιστικού πλαισίου
- την έλλειψη σαφήνειας και τυποποίησης των κριτηρίων ελέγχου και επάρκειας των υφιστάμενων σχετικά προδιαγραφών

- τη μη επικαιροποίηση των τεχνικών μελετών όταν μεσολαβεί μεγάλο χρονικό διάστημα μεταξύ της εκπόνησης των σχετικών μελετών και της υλοποίησής τους.

Ως ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα έχει αναδειχθεί η κατάργηση του κατώτατου ορίου αμοιβών των μηχανικών για τις μελέτες (με το ν. 3919/2011) που έχει οδηγήσει στη χορήγηση μεγάλων εκπτώσεων στις οικονομικές προσφορές στους διαγωνισμούς ανάθεσης μελετών (εξικνούμενων μέχρι και σε ποσοστό 85% της προεκριμώμενης αμοιβής, με εκείνο του 70% να αποτελεί πλέον συνήθη έκπτωση). Αυτή η εξέλιξη σε συνδυασμό με την παρούσα οικονομική συγκυρία δημιουργούν ένα επικίνδυνο μίγμα που δυναμιτίζει τη συνέχεια του έργου, αφού έτσι ευλόγως αναμένεται κατά περίπτωση έλλειψη επάρκειας και ορθότητας της μελέτης σε σχέση με τα παραδοτέα ή αδυναμία πιστής τήρησης των τεχνικών προδιαγραφών και των κανόνων της επιστήμης και της τεχνικής.

Οι υποστηρικτικές του έργου μελέτες, όπως ακριβώς και ο βαθμός ωριμότητάς τους, είναι ένα επίσης πολύ κρίσιμο μέγεθος για την εξέλιξη του έργου. Η συχνή στην πράξη ανυπαρξία ικανών και επαρκών υποστηρικτικών μελετών και η μη διενέργεια πρόδρομων ερευνών για τα χαρακτηριστικά του συγκεκριμένου έργου αυξάνει την πιθανότητα μελλοντικής ανάγκης τροποποίησης ή συμπλήρωσης της μελέτης κατά την εκτέλεση του έργου και για αυτό θα πρέπει να λαμβάνεται σοβαρά υπόψη. Πρόκειται για ένα ζήτημα που επίσης κινείται στο όριο μεταξύ απρόβλεπτου και προβλέψιμου, διότι η συχνή στην πράξη δημιουργία πχ γεωτεχνικών προβλημάτων όταν κατασκευάζεται ένα έργο (κυρίως έργα οδοποιίας, σηράγγων, γεφυρών και φραγμάτων) δεν μπορεί να θεωρηθεί αιφνίδιο γεγονός στο μέτρο που, αν είχαν δοθεί περισσότερα και πιο συγκεκριμένα στοιχεία για τις επικρατούσες γεωλογικές – γεωτεχνικές συνθήκες, είχαν εκτελεσθεί εκτεταμένες ερευνητικές εργασίες και βάσει αυτών είχαν συνταχθεί επαρκείς υποστηρικτικές μελέτες, τα όποια προβλήματα θα είχαν ληφθεί υπόψη και θα είχαν εξαρχής αντιμετωπιστεί στο πλαίσιο της μελέτης.

Οι ανεπάρκειες των μελετών δεν μπορεί παρά να καταφαθεί ότι συχνά οδηγούν στις ικανές εκείνες συνθήκες υπό τις οποίες ανακύπτει ως αναγκαία η μεταβολή του συμβατικού αντικειμένου, φυσικού και οικονομικού, με αυτονόητη την καθυστέρηση στο έργο.

Και τούτο, διότι η εκ των υστέρων διαπίστωση για χρεία συμπλήρωσης ή τροποποίησης της εφαρμοστέας μελέτης, η οποία ρητά προβλέπεται στο άρθρο 45 του ν.

3669/2008 (η διαδικασία της οποίας, λόγω του αυστηρού οικείου κανονιστικού πλαισίου, σηματοδοτεί από μόνη της μια σημαντική χρονοτριβή), θα οδηγήσει σχεδόν αναπόδραστα και στην ανάγκη εκτέλεσης συμπληρωματικών εργασιών.

Και ναι μεν οι τελευταίες δύνανται να υπαχθούν σε συμπληρωματική σύμβαση, ωστόσο η σύναψη αυτής έχει (υπό το ισχύον μετά το ν. 2372/1996 καθεστώς) υπαχθεί σε αυστηρές προϋποθέσεις, απαιτώντας πρωτίστως ως δικαιολογητικό λόγο της ανάγκης εκτέλεσης τους την εμφάνιση απρόβλεπτων περιστάσεων. Και όπως συχνά έχει κριθεί (κατά τη νομολογία του αρμόδιου για την έγκριση του σχεδίου της ΣΣ ΕΣ), η αστοχία ή οι ελλείψεις της μελέτης και η εξ αυτών ανεπάρκειά της δεν μπορούν να χαρακτηριστούν ως απρόβλεπτη περίσταση, ώστε να δικαιολογηθεί η σύναψη ΣΣ.

Προς την ίδια κατεύθυνση, της ανάγκης δηλαδή ανασχεδιασμού του έργου, κινείται και η χρησιμοποίηση των επί έλασσον δαπανών, όταν δηλαδή κατά την εκτέλεση της εργολαβίας προκύπτει μείωση των συμβατικών ποσοτήτων των εργασιών ή ορισμένων εξ αυτών (στην περίπτωση αυτή προβλέπεται η δυνατότητα διάθεσης της εξοικονομούμενης δαπάνης σε άλλες εργασίες του ίδιου έργου που είναι αναγκαίες για την αρτιότητα και τη λειτουργικότητά του ή για την κάλυψη της δαπάνης αναθεώρησης).

Σε αμφότερες τις περιπτώσεις, μαρτυράται μια αντιστρόφως ανάλογη προετοιμασία του έργου, με την έννοια ότι όσο μεγαλύτερη παρίσταται η ανάγκη μεταβολών (προς τα πάνω ή προς τα κάτω) των συμβατικών ποσοτήτων, τόσο λιγότερο καλά προετοιμασμένο είναι το έργο.

Θα ήταν παράβλεψη, ωστόσο, να μην σημειωθεί ότι στην πράξη είναι σχεδόν αδύνατο να υπάρξει τέτοια πληρότητα και ακρίβεια στη μελετητική σχεδίαση του έργου, ώστε να αποκλειστεί κάθε ανάγκη μεταβολής του αντικειμένου του κατά τη φάση της εκτέλεσης. Το ζήτημα, λοιπόν, και εδώ, όπως σε πολλές άλλες περιπτώσεις, είναι το τηρούμενο μέτρο.

Τα θέματα των συμπληρωματικών συμβάσεων και των επί έλασσον δαπανών, αν και ιδιαίτερος κρίσιμα για την εξέλιξη της εκτέλεσης του δημόσιου έργου, δεν θα αναπτυχθούν περαιτέρω ως συναπτόμενα περισσότερο με τη θεματολογία της επόμενης εισήγησης.

Ωρίμανση του έργου

Οι χρόνοι ωρίμανσης κάθε έργου, αν και ποικίλουν ανάλογα με το ειδικότερο αντικείμενό του, έχουν ένα ελάχιστο όριο, η μη τήρηση του οποίου θα οδηγήσει μετά βεβαιότητας σε αδυναμίες του έργου που θα αναφανούν σε κάθε φάση του (μελέτη-δημοπράτηση-εκτέλεση).

Ως κρίσιμο παράγοντα για την ωρίμανση ενός δημοσίου έργου θα μου επιτρέψετε

να προτάξω το ζήτημα της σκοπιμότητας και της συναπτόμενης με αυτή ανταποδοτικότητάς του. Η επιλογή υλοποίησης ενός δημοσίου έργου, είτε μετά από αίτημα των εμπλεκόμενων φορέων, είτε μετά από απαίτηση της τοπικής κοινωνίας, είτε μετά από διαπίστωση από τις αρμόδιες Υπηρεσίες, εξυπηρετεί ασφαλώς μια σκοπιμότητα, η οποία όμως θα πρέπει, αφενός μεν να δικαιολογείται επαρκώς με όρους τεχνικούς, λειτουργικούς, οικονομικούς, κοινωνικούς και άλλους, αφετέρου δε να συνάπτεται με την αξιούμενη ανταποδοτικότητα του έργου, χωρίς βέβαια να παραγνωρίζεται και η ανάγκη συσχέτισής της με τους στόχους και το εν γένει πλαίσιο μιας ολοκληρωμένης αναπτυξιακής πολιτικής.

Κομβικό βέβαια ρόλο ως προς την ωρίμανση του έργου επιφυλλάσσεται στον προγραμματισμό και την εκπόνηση των αναγκαίων μελετών, των οποίων προηγείται η διενέργεια ερευνών για τα χαρακτηριστικά του έργου και έπεται, βέβαια, η σύνταξη των τευχών δημοπράτησης. Για τη μελετητική, όμως, ωριμότητα έχει γίνει ήδη λόγος.

Άλλα στοιχεία που συναρτώνται με την ωρίμανση του έργου και αναφέρονται εκτενέστερα κατωτέρω είναι οι συνοδές του έργου μελέτες, με προεξέχουσα τη μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων, η εξέλιξη των αναγκαίων απαλλοτριώσεων, καθώς η εξασφάλιση των αναγκαίων για το έργο πιστώσεων, είτε από εθνικούς είτε από ενωσιακούς πόρους.

Απαλλοτριώσεις

Από τις πλέον συχνές πηγές προστριβών, καθυστερήσεων, υπερβάσεων κόστους και σωρείας άλλων προβλημάτων είναι η μη έγκαιρη απόδοση στον ανάδοχο ελεύθερων παντός νομικού και πραγματικού εμποδίου των χώρων που απαιτούνται για να εκτελεστεί το έργο είτε ως έκταση στην οποία θα πραγματοποιηθεί εργασία είτε ως βοηθητικοί χώροι (πχ για την ανάπτυξη των εργοταξίων, την κίνηση των μηχανημάτων κλπ).

Πρόκειται για έναν παράγοντα που ισορροπεί (και αυτός) μεταξύ του απρόβλεπτου και του προβλέψιμου, υπό την έννοια ότι συχνά μεν οι εμφανιζόμενες στο στάδιο των απαλλοτριώσεων καθυστερήσεις μπορεί να οφείλονται σε μη αναμενόμενες και εν πάση περιπτώσει μη δυνάμενες να προβλεφθούν περιστάσεις (πχ δυστροπίες ιδιοκτητών, κλπ), όμως τις περισσότερες φορές η μη έγκαιρη ολοκλήρωση της σχετικής διαδικασίας είναι εξαρχής προβλέψιμη. Τούτο συμβαίνει για παράδειγμα όταν συνομολογούνται ασφυκτικές προθεσμίες για την απόδοση ελευθέρων των χώρων του έργου, ενώ αυτοί δεν ανήκουν στον κύριο του έργου και θα περιέλθουν σε αυτόν μετά από αναγκαστική απαλλοτρίωση. Στο πλαίσιο αυτό, υπάρχει η τάση να παραγνωρίζεται και η καθ' όλα γνωστή και εκ προοιμίου δεδομένη, άρα προβλέψιμη, σύνθετη και χρονοβόρα διαδικασία της

απαλλοτριώσης. Το αν η καθυστέρηση αυτή μπορεί να αποδοθεί στον κύριο του έργου ως υπερημερία και να συνεπιφέρει τις συναπτόμενες με τον χαρακτηρισμό αυτό έννομες συνέπειες είναι άλλο ζήτημα. Πάντως η καθυστέρηση υπάρχει, και στη μια και στην άλλη περίπτωση, και καταγράφεται σε βάρος της επιτυχούς εκπλήρωσης του κατασκευαστικού σταδίου του έργου.

Αν και τα τελευταία χρόνια ο Κώδικας Αναγκαστικών Απαλλοτριώσεων έχει υποστεί αλλεπάλληλες τροποποιήσεις προς την κατεύθυνση της επίσπευσης των διαδικασιών της απαλλοτριώσης (με χαρακτηριστική την προσθήκη του άρθρου 7^α για τα έργα γενικότερης σημασίας), τα προβλήματα παραμένουν, με τον κανόνα να αποτυπώνει καθυστερήσεις ετών μεταξύ της κήρυξης της απαλλοτριώσης και της δημοσίευσης της απόφασης καθορισμού οριστικής ή προσωρινής τιμής μονάδας ή και της παρακατάθεσης του ποσού της αποζημίωσης για καθεμία από τις απαλλοτριούμενες ιδιοκτησίες.

Στην πράξη συχνά, για την αντιμετώπιση των χρονοκαθυστερήσεων από την ολοκλήρωση της απαλλοτριώσης, γίνεται χρήση του θεσμού της επίταξης, ωστόσο και εδώ τα προβλήματα δεν λείπουν, αφού απαιτείται η μη πάντα δεδομένη συναινετική στάση του ιδιοκτήτη.

Αρχαιολογικές έρευνες

Προβλέψιμη δεν μπορεί παρά να χαρακτηριστεί και η καθυστέρηση λόγω αρχαιολογικών ευρημάτων κατά την εκτέλεση όταν το έργο πραγματοποιείται πλησίον χώρων αρχαιολογικού ενδιαφέροντος, οπότε θα ακολουθήσει η ιδιαίτερος χρονοβόρα διαδικασία μελέτης και εφαρμογής των λύσεων για την ταυτοποίηση, αξιολόγηση και προστασία αρχαιοτήτων από τις αρμόδιες αρχαιολογικές υπηρεσίες.

Χαρακτηριστικές περιπτώσεις είναι η κατασκευή του Μετρό Αθήνας και Μετρό Θεσσαλονίκης.

Πέραν των ανωτέρω, η εύρεση αρχαιοτήτων οδηγεί, συχνά, σε ουσιώδεις τροποποιήσεις της μελέτης του έργου και σε πολυετείς καθυστερήσεις στην κατασκευή του, λόγω και της επακόλουθης εμπλοκής πολλών συναρμόδιων υπηρεσιών. Επισημαίνεται και πάλι ότι δεν πρόκειται για καθυστερήσεις οφειλόμενες σε απρόβλεπτη ανεύρεση αρχαιοτήτων, αλλά σε απολύτως προβλέψιμες, ως εκ της κατασκευής του επίμαχου έργου σε χώρους αρχαιολογικού ενδιαφέροντος.

Συναρμοδιότητες φορέων

Άλλος παράγοντας καθυστερήσεων είναι η εμπλοκή, στη συντριπτική πλειοψηφία των συμβάσεων δημοσίων έργων, περισσότερων συναρμόδιων φορέων (είτε στο στάδιο

της μελέτης είτε της υλοποίησης), είτε για την παροχή εγκρίσεων, είτε για την χορήγηση αδειοδοτήσεων, είτε για την συντονισμένη δράση τους. Από την συμμετοχή των λοιπών αυτών φορέων προκύπτουν, αναγκαίως, νεκροί χρόνοι μεταξύ των διαφόρων φάσεων της σύμβασης, οι οποίοι, αν και αποτυπώνονται στο χρονοδιάγραμμα ως προβλεπόμενοι χρόνοι εγκρίσεων, αδειοδοτήσεων κλπ, τις περισσότερες φορές υπερβαίνουν το προϋπολογισθέν συνολικό διάστημα.

Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί η ανάγκη μετατόπισης, βάσει εγκεκριμένης μελέτης, δικτύων Οργανισμών Κοινής Ωφέλειας (ΟΚΩ):

Οι μετακινήσεις δικτύων ΟΚΩ δημιουργούν καθυστερήσεις στα έργα κυρίως λόγω είτε διαφωνίας των οργανισμών με τυχόν συμβατικές ρυθμίσεις που προβλέπουν την κάλυψη των σχετικών δαπανών από τους ίδιους (πχ στις συμβάσεις παραχώρησης των οδικών αξόνων), είτε αναβλητικότητας των υπηρεσιών των οργανισμών να εκτελέσουν τις απαιτούμενες εργασίες. Συχνά ευτυχώς το πρόβλημα δεν είναι τόσο μεγάλο, δυνάμενο να αντιμετωπιστεί από τον ανάδοχο (με εντοπισμό του δικτύου, σύνταξη μελέτης παραλλαγής ή παράκαμψης και αποδοχής της από τον αρμόδιο οργανισμό).

Σφάλματα στον προϋπολογισμό

Τα τυχόν σφάλματα ή η αστοχία του προϋπολογισμού, επίσης, δύνανται να ενταχθούν στις προβλέψιμες αιτίες καθυστέρησης εκτέλεσης των έργων. Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 15 του ν. 3669/2008, η δημοπρασία για την ανάθεση κατασκευής έργου διενεργείται με βάση τη διακήρυξη, στο ελάχιστο περιεχόμενο της οποίας εντάσσεται βέβαια και ο προϋπολογισμός του έργου.

Ο προϋπολογισμός είναι το οικονομικό μέγεθος το οποίο διαμορφώνεται *grosso modo* με βάση τα κονδύλια του έργου αφενός και τις τιμές μονάδος εργασιών αφετέρου. Λάθη και παραλείψεις μπορούν, λοιπόν, να εμφανιστούν σε καθένα από τα τμήματα αυτά.

Τα τυχόν σφάλματα του προϋπολογισμού προκαλούν σειρά προβλημάτων, διότι το μέγεθος αυτού συνδέεται με πολλά επιμέρους στοιχεία του έργου, κατά το στάδιο της εκτέλεσης, κυρίως με τον τρόπο εφαρμογής των συμβατικών τευχών (όταν πχ έχει παραλειφθεί η προϋπολογιζόμενη δαπάνη μιας ομάδας ή υποομάδας εργασιών, αλλά η εκτέλεσή της αναφέρεται στο τεχνικό αντικείμενο) και κατεξοχήν με τα θέματα του προσδιορισμού του καταβαλλόμενου εργολαβικού ανταλλάγματος (πχ διαφωνίες για τον τρόπο ορθού υπολογισμού παραλειφθέντων από την προϋπολογιζόμενη δαπάνη ομάδων εργασιών, για τις αναθεωρήσεις που επίσης επηρεάζονται από λάθη ή αστοχίες του προϋπολογισμού, για τον τρόπο χρησιμοποίησης του ισχύοντος συστήματος αποτίμησης των συντελεστών παραγωγής και τιμολόγησης των τεχνικών έργων, κλπ).

Περαιτέρω, η αστοχία του προϋπολογισμού είναι προδιαγεγραμμένη και οι

καθυστερήσεις στην εκτέλεση του έργου αναπόφευκτες στην περίπτωση κατά την οποία το υπό εκτέλεση έργο έχει δημοπρατηθεί με τιμές πολύ κατώτερες των πραγματικών. Ειδικότερα, προκειμένου να εξασφαλισθεί η υποχρεωτική χρηματοδότηση του έργου από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων από εθνικούς πόρους ή μέσω συγχρηματοδότησης της Ε.Ε., δεν αποκλείεται να επιχειρηθεί η δημοπράτησή του με κόστος κατώτερο του πραγματικού, με την εξεύρεση των αναγκαίων χρηματικών πόρων για την κάλυψη του πραγματικού κόστους του έργου να επιδιώκεται και να προσδοκάται κατά τη φάση της εκτέλεσης αυτού. Στις περιπτώσεις αυτές, η αδυναμία ανταπόκρισης στις ρεαλιστικές απαιτήσεις του έργου είναι βέβαιη, όπως βέβαιες είναι και οι συνακόλουθες καθυστερήσεις στην εκτέλεσή του.

Επίσης, η αδυναμία πληρωμής υποβληθέντων εκ μέρους του αναδόχου λογαριασμών λόγω της υπάρχουσας εξαρχής έλλειψης πιστώσεων οδηγεί, αναπόφευκτα, στη διακοπή των εργασιών εκτέλεσης του έργου στις περιπτώσεις εκείνες, κατά τις οποίες ο ανάδοχος, αδυνατώντας να ανταποκριθεί στις τρέχουσες οικονομικές απαιτήσεις του έργου και μη έχοντας άλλα χρηματικά αποθέματα, στηρίζεται, αποκλειστικά, στην πληρωμή εκκαθαρισμένων λογαριασμών, προκειμένου να χρηματοδοτήσει τη συνέχιση της εκτέλεσης του έργου.

Ο ρόλος της χρηματοδοτικής και οικονομικής ικανότητας του αναδόχου

Η εκ των προτέρων δεδομένη ή διαφαινόμενη αδυναμία του αναδόχου να ανταποκριθεί στις οικονομικές απαιτήσεις του έργου είναι βέβαιο ότι θα οδηγήσει σε καθυστερήσεις και προβλήματα. Επίσης, στο αυτό αποτέλεσμα οδηγούν εκ του ως άνω λόγου και η μη οργάνωση του εργοταξίου σύμφωνα με το οργανόγραμμα, η μη έγκαιρη προμήθεια των απαραίτητων υλικών, η μη πληρωμή προσωπικού και εν γένει δαπανών και η μη κάλυψη άμεσων αναγκών χρηματοδότησης εξ ιδίων πόρων. Τούτο επιτείνεται εκ του ότι η προσκόμιση βεβαίωσης για την πιστοληπτική ικανότητα του αναδόχου προβλέπεται μόνο για τα έργα ενός ορισμένου προϋπολογισμού και άνω, με αποτέλεσμα την αβεβαιότητα για την συνδρομή της σχετικής ικανότητας σε όλες τις άλλες περιπτώσεις. Η συγκέντρωση, ωστόσο, στο πρόσωπο του αναδόχου της ιδιότητας του αναξιοχρέου δημιουργεί τεράστια προβλήματα στην πορεία εκτέλεσης του έργου, αφού οδηγεί αναγκάως στην ανικανότητα ανταπόκρισης στις υποχρεώσεις αυτού.

Το ζήτημα της αδυναμίας του αναδόχου να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις του έργου ενδέχεται βέβαια να ανακύψει και κατά την πορεία εκτέλεσης από απρόβλεπτους λόγους, αναγόμενους σε κακή διαχείριση, σε υπερβολική καθυστέρηση εξόφλησης εκκαθαρισμένων λογαριασμών, σε συνθήκες ύφεσης του κλάδου ή της γενικότερης

οικονομίας κλπ. Ωστόσο, όταν εξαρχής ο ανάδοχος βρίσκεται σε τέτοια οικονομική κατάσταση, ώστε να μην μπορεί να καλύψει τις ελάχιστες απαιτήσεις για την εκπλήρωση των συμβατικών του υποχρεώσεων, είναι βέβαιο ότι θα ακολουθήσουν προβλήματα και καθυστερήσεις χωρίς αυτά να φέρουν το στοιχείο του αιφνιδιασμού.

Πολιτική μεγάλων εκπτώσεων

Μια ακόμα ένδειξη πιθανών προβλημάτων στην πορεία της εκτέλεσης της σύμβασης αποτελεί το συχνό πλέον φαινόμενο της χορήγησης μεγάλων εκπτώσεων εκ μέρους των αναδόχων στην προσπάθεια επικράτησης στην μειοδοσία για την ανάληψη του υπό ανάθεση έργου. Οι μεγάλες εκπτώσεις, οι οποίες φτάνουν σε σημείο να υπολείπονται ακόμα και του οριακού κόστους εργασιών, προδιαθέτουν για την επιγενόμενη δυσκολία του αναδόχου στην κάλυψη των αναγκαίων δαπανών αλλά και σε αυτή καθ' εαυτή την ποιότητα των προσφερόμενων υπηρεσιών εκ μέρους του, με αντίκτυπο στο τελικό αποτέλεσμα του έργου.

Κατά το άρθρο 26 παρ. 1 του ν. 3669/2008, η ανάθεση της κατασκευής των δημοσίων έργων γίνεται υποχρεωτικά στην εργοληπτική επιχείρηση ή κοινοπραξία η οποία πρόσφερε τη χαμηλότερη τιμή υπό τον όρο ότι καλύπτει όλες τις προϋποθέσεις συμμετοχής στο διαγωνισμό. Η εν λόγω διάταξη αποτελεί κωδικοποίηση του άρθρου 1 παρ. 1 του ν. 3263/2004, πριν ωστόσο από τη θέσπιση της οποίας, ίσχυε το άρθρο 2 του ν. 2576/1998 (που εισήγαγε τον λεγόμενο μαθηματικό τύπο), κατά το οποίο κρίσιμη ήταν η πιο συμφέρουσα προσφορά, η δε χαμηλότερη αποτελούσε βασικό αλλά όχι και το μοναδικό κριτήριο. Το αρχικό κείμενο του 1418/1984 όριζε ότι δεν αποτελεί μοναδικό κριτήριο η μικρότερη προσφορά, λά συνεκτιμώνται στοιχεία σχετικά με την ικανότητα, την αξιοπιστία της επιχείρησης για την καλή και έγκαιρη κατασκευή του έργου σε συνδυασμό και με τις υποχρεώσεις της από έργα υπό κατασκευή, ενώ με το ν. 2229/1994 προστέθηκε η υποχρέωση των 3 πρώτων μειοδοτριών να δικαιολογούν τις υπερβολικά χαμηλά προσφορές.

Για τις ασυνήθιστες χαμηλές προσφορές ισχύει το άρθρο 153 του ν. 3669/2008, το οποίο, ωστόσο, δεν φαίνεται να παρέχει επαρκή προστασία από τον προπεριγραφέντα κίνδυνο ενόψει του συγκεκριμένου περιεχόμενου του. Σύμφωνα, λοιπόν, με αυτό, εάν για δεδομένη σύμβαση, οι προσφορές φαίνονται ασυνήθιστα χαμηλές σε σχέση με το αντικείμενό της, η αναθέτουσα αρχή, πριν να απορρίψει τις προσφορές αυτές, ζητεί γραπτώς τις διευκρινίσεις για τη σύνθεση της προσφοράς τις οποίες τυχόν κρίνει πρόσφορες. Εφόσον διαπιστωθεί ότι μια προσφορά είναι ασυνήθιστα χαμηλή λόγω χορήγησης κρατικής ενίσχυσης στον προσφέροντα, μπορεί να απορρίπτεται αποκλειστικά

για αυτό το λόγο με ειδικώς αιτιολογημένη απόφαση, μόνο μετά από διαβούλευση και εφόσον ο προσφέρων δεν είναι σε θέση να αποδείξει ότι η εν λόγω ενίσχυση χορηγήθηκε σε νόμιμα πλαίσια.

Τη στιγμή, λοιπόν, που είναι αναμφισβήτητη η ύπαρξη ενός οριακού κόστους εργασιών, η υποβολή αδικαιολόγητα υπερβολικών χαμηλών προσφορών θέτει με βεβαιότητα σε κίνδυνο, αν όχι ανατρέπει πλήρως, την δυνατότητα της άρτιας εκτέλεσης του έργου.

Μια άλλη διάσταση των προβλημάτων που πηγάζουν από τη χορήγηση μεγάλων εκτώσεων είναι η ανάγκη για προσκόμιση μεγάλου κόστους εγγυητικές επιστολές από τα πιστωτικά ιδρύματα, τα οποία είτε αρνούνται να τις χορηγήσουν είτε απαιτούν από την πλευρά τους εγγυήσεις τις οποίες οι ανάδοχοι δεν είναι σε θέση να παράσχουν.

Υποκατάσταση των μερών

Αν και σε περιορισμένο βαθμό, καθυστερήσεις και προβλήματα στην εξελικτική πορεία του έργου μπορούν να εμφανιστούν και σε περίπτωση μεταβολής της ταυτότητας των συμβαλλομένων μερών, είτε αυτή η μεταβολή συντρέξει στο πρόσωπο του αναδόχου, είτε στο φορέα του έργου. Έτσι:

Στην πρώτη περίπτωση, έχουμε την υποκατάσταση του αναδόχου η οποία επιτρέπεται μεν κατ'εξάιρεση αλλά εμφανίζεται όλο και συχνότερα στην πράξη, ενεργούμενη σε κάθε περίπτωση αποκλειστικά υπό τις αναφερόμενες στο νόμο προϋποθέσεις. Για την υποκατάσταση του αναδόχου από τρίτο στην κατασκευή μέρους ή όλου του έργου, η οποία επιτρέπεται μόνο στο στάδιο εκτέλεσης και όχι στο στάδιο που προηγείται της κατακύρωσης, απαιτείται ειδικά αιτιολογημένη εγκριτική απόφαση της Προϊστάμενης Αρχής, το διάστημα έκδοσης της οποίας δημιουργεί εκ των πραγμάτων μια χρονοτριβή στην εκτέλεση του έργου. Σημειώνεται ότι ως υποκατάσταση εδώ δεν νοείται η υπερογολαβία.

Ως μια περίπτωση εσωτερικής μεταβολής στο πρόσωπο του αναδόχου, όπου και πάλι εκδίδεται εγκριτική απόφαση της Προϊσταμένης Αρχής, θα μπορούσε να αναφερθεί η πτώχευση μέλους της κοινοπραξίας που συστάθηκε για την εκτέλεση του έργου, με τη σύμβαση σε αυτή την περίπτωση (αν ο κύριος του έργου δεν κηρύξει διαλυμένη τη σύμβαση) να συνεχίζεται με τα λοιπά μέλη της αρχικής κοινοπραξίας.

Στη δεύτερη περίπτωση υπάγεται η κατ' εφαρμογή νομοθετικών διατάξεων μεταφορά αρμοδιοτήτων των υπηρεσιών της κεντρικής εξουσίας στις αυτοδιοικητικές αρχές, με χαρακτηριστικότερη περίπτωση την ενεργούμενη στο πλαίσιο του καλλικρατικού νόμου (ν. 3852/2010).

Η μεταφορά αυτή προκάλεσε καθυστερήσεις, οφειλόμενες είτε στην πρόκληση

σύγχυσης στις υπηρεσίες υποδοχής σχετικά με τις μεταφερόμενες σε αυτές επιμέρους αρμοδιότητες, είτε στην έλλειψη υποδομών για την ενάσκηση των μεταφερόμενων καθηκόντων, με περαιτέρω ζητήματα και για τη χρηματοδότηση των έργων (επαπειλούμενης σε διάφορες περιπτώσεις ακόμα και της απένταξης συγχρηματοδοτούμενων έργων).

Η σημασία του περιεχομένου των συμβατικών κειμένων

Σημαντικά προβλήματα και καθυστερήσεις αναμένονται και στις περιπτώσεις σφαλμάτων και παραλείψεων κατά τη σύναψη της εργολαβικής σύμβασης, ο έλεγχος της οποίας είναι ένα σημαντικό κεφάλαιο κυρίως λόγω του αποδεικτικού (όχι συστατικού) χαρακτήρα της, γεγονός που καθιστά απαγορευτική τη δι' αυτής μεταβολή των όρων που δεσμευτικά περιγράφονται στα τεύχη δημοπράτησης. Αν, λοιπόν, λόγω εμφιλοχώρησης υπολογιστικών σφαλμάτων ή πλημμελούς ελέγχου του συμβατικού κειμένου, υπάρξουν αναντιστοιχίες με τους όρους δημοπράτησης ή με τους όρους του νόμου, η εξέλιξη του έργου θα εμφανίσει δυστοκίες. Συχνό, επίσης, είναι το πρόβλημα της αστοχίας των Υπηρεσιών κατά τον ορθολογικό καθορισμό και υπολογισμό των προθεσμιών εκτέλεσης του έργου που, όταν δεν ανταποκρίνονται στους ρεαλιστικά απαιτούμενους χρόνους, θα καταστήσουν εκ των προτέρων αδύνατη την τήρησή τους.

Επομένως, η διασφάλιση της συμφωνίας του περιεχομένου της σύμβασης με αυτό της διακήρυξης και των συμβατικών τευχών και σχεδίων, τα οποία άλλωστε, σύμφωνα με το άρθρο 17 του ν. 3669/2008, αποτελούν τη βάση για την κατάρτιση της εργολαβικής σύμβασης, αλλά και η σαφήνεια των όρων της, λειτουργούν οπωσδήποτε αποτρεπτικά για την μετέπειτα εμφάνιση δυσκολιών στην ερμηνεία και εφαρμογή των συνομολογούμενων και προλαμβάνουν τις καθυστερήσεις, αλλά και τις λοιπές συνέπειες που επάγονται οι σχετικές διαφωνίες των μερών.

Συνηθισμένη, αλλά πολύ ουσιαστική από πλευράς συνεπειών, είναι η συχνά απαντώμενη στην πράξη προβληματική της ερμηνείας και εφαρμογής της συμβατικής ρήτρας για την απόληψη υλικών από οποιοδήποτε δανειοθάλαμο, ανεξαρτήτως αποστάσης από την περιοχή του έργου. Η ρήτρα αυτή, πέραν του ότι αποτελεί μια συνήθη αιτία διαφωνίας μεταξύ των συμβαλλομένων μερών κυρίως ενόψει του τρόπου τιμολόγησης των σχετικών υλικών που οδηγεί εξ ορισμού σε δανειοθαλάμους συγκεκριμένης απόστασης από το έργο, αναπόφευκτα δημιουργεί και μεγάλες καθυστερήσεις εφόσον, λόγω μη καταλληλότητας ή λόγω ανεπάρκειας των δανείων υλικών, ο ανάδοχος οδηγείται σε ανάζητηση νέου δανειοθαλάμου, η ανεύρεση του οποίου δεν είναι πάντοτε εύκολη ή σύντομη, γεγονός που επιτείνεται αφενός μεν από την έλλειψη

εγκεκριμένων λατομικών ζωνών, αφετέρου δε από την υποχρέωση λήψης σχετικής άδειας.

Προς την ίδια κατεύθυνση αναφέρεται και η ευκτέα συστοίχιση του συμβατικού κειμένου με τα προβλεπόμενα από τις εκάστοτε ισχύουσες κείμενες νομοθετικές διατάξεις, όπως για παράδειγμα ο σύννομος ορισμός των ποινικών ρητρών κατ' άρθρο 49 του ν. 3669/2008.

Στο σημείο αυτό υπογραμμίζεται ότι τα προβλήματα που γεννώνται από το ίδιο το περιεχόμενο της σύμβασης συχνά άγονται προς επίλυση ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων, με κρίσιμα εν προκειμένω ζητήματα αυτά της κανονιστικής ισχύος της διακήρυξης και της σειράς ισχύος των συμβατικών τευχών. Εξάλλου, έριδες γεννώνται συχνά και επί τη βάση του επιτρεπτού μεν του παρεμπόμπτοντος ελέγχου της διακήρυξης, της αποδοχής δε αυτής από τον ανάδοχο μέσω της ανεπιφύλακτης συμμετοχής του στο διαγωνισμό.

Εγγενή προβλήματα της Διοίκησης

Αποτελεί κοινό τόπο το γεγονός ότι πολλά από τα κωλύματα στην ομαλή, εμπρόθεσμη και επιτυχή εκτέλεση ενός δημόσιου έργου ανάγονται, άμεσα ή έμμεσα, στην υποβαθμισμένη στελέχωση των εμπλεκόμενων Υπηρεσιών και σε προβλήματα υποδομής που καθιστούν εισέτι δυσκολότερη την εκπλήρωση των καθηκόντων εκ μέρους του ανεπαρκούς σε αριθμό ανθρώπινου δυναμικού. Τα μεγέθη, αριθμητικά και ποιοτικά, των υπό ανάθεση και των υπό εκτέλεση δημοσίων έργων είναι ιδιαίτερος δυσανάλογα συγκρινόμενα με τους διαθέσιμους ανθρώπινους και υλικοτεχνικούς πόρους των Υπηρεσιών που βαρύνονται με το αντίστοιχο φορτίο, τόσο κατά το στάδιο της εκτέλεσης του έργου, όσο και κατά το κρίσιμο στάδιο του ελέγχου των μελετών.

Η υποστελέχωση δεν νοείται μόνο αριθμητικά αλλά και σε επίπεδο επάρκειας εμπειρίας και εξειδικευμένης γνώσης για τις διάφορες κατηγορίες μελετών και έργων, ενώ προβλήματα ενδέχεται να προκύψουν και από τη μη συμβατή και άρα μη λυσιτελή χρήση του υπάρχοντος ανθρώπινου δυναμικού.

Μια ακόμα σημείωση για τα προβλήματα λειτουργίας της Διοίκησης στο φάσμα εκτέλεσης των έργων θα άξιζε ίσως να γίνει στην έλλειψη προτυποποίησης των κύριων διοικητικών πράξεων που υπεισέρχονται στη διαδικασία παραγωγής μελετών και έργων, με αποτέλεσμα πληθώρας δυσλειτουργιών, όπως είναι η πολυπλοκότητα ή η αδυναμία κατά τον συντονισμό συναρμόδιων υπηρεσιών και οι γραφειοκρατικές καθυστερήσεις.

Ως τελική παρατήρηση στο θέμα των δυσλειτουργιών της Υπηρεσίας, της υποστελέχωσης και της συνακόλουθης αδυναμίας ανταπόκρισης στην υποχρέωση τήρησης προθεσμιών, αναφέρεται η -δυστυχώς συχνή στην πράξη και αναγόμενη στις ως

άνω αιτίες- επέλευση αυτοδίκαιης παραλαβής των έργων, με τις δυσμενείς συνέπειες που όλοι γνωρίζουμε.

Εποπτικός-επιτελικός ρόλος των αρμόδιων Υπηρεσιών

Παίρνοντας το νήμα από την αναφορά στα θέματα των παραλαβών, θα θέλαμε να κάνουμε ιδιαίτερη μνεία σε ένα θέμα, άμεσα συναπτόμενο με τα ανωτέρω και εν μέρει αλληλοκαλυπτόμενο, αυτό της έλλειψης, ανεπάρκειας ή πλημμέλειας στην εποπτεία και τη Διοίκηση του έργου. Συνήθεις ύποπτοι για τις δυσλειτουργίες και υστερήσεις στον τομέα αυτό, εκτός από την υποστελέχωση των Υπηρεσιών και την έλλειψη υποδομών, η κακή διαχείριση του υπάρχοντος δυναμικού, η έλλειψη οργάνωσης, η απουσία τεχνογνωσίας ή η ανελιξία στη χρήση δυνατοτήτων μεταφοράς τέτοιας, η υποβάθμιση της σημασίας της εκπαίδευσης και της επιμόρφωσης, η υποχρηματοδότηση (που έχει φτάσει μέχρι την αδυναμία παρουσίας των επιβλεπόντων στα έργα in situ), η πολυδιάσπαση των υπηρεσιών με αποτέλεσμα τόσο τις χρονικές ανακολουθίες σε στάδια εκτέλεσης του έργου και στις αναγκαίες εγκρίσεις, όσο και την αντιφατική πληροφόρηση για το κατασκευαζόμενο έργο, το ανεπαρκές θεσμικό πλαίσιο ή η κακή χρήση του υπάρχοντος κανονιστικού πλαισίου, αλλά και ο βαθμός ανεξαρτησίας των υπηρεσιών από άνωθεν σκοπιμότητες και επιβαλλόμενες προωθήσεις λύσεων.

Επιβάρυνση προκαλείται και από τη συνεχή επέκταση των εμπλεκομένων στο έργο συντελεστών (σύμβουλοι οργάνωσης υπηρεσιών, σύμβουλοι μελετών-κατασκευών, διαχειριστικές αρχές, ελεγκτικές αρχές, ειδικές υπηρεσίες κλπ.), η συλλειτουργία των οποίων συχνά έχει τα αντίστροφα -από τα επιδιωκόμενα- αποτελέσματα, οδηγώντας την εφαρμογή των χρονοδιαγραμμάτων σε *αχρονικότητα και απροσδιοριστία*.

Υπό το φως όλων των ανωτέρω, ευχερώς προκύπτει ότι η Διοίκηση και η Επίβλεψη του έργου διατηρούν κομβικό ρόλο στο τρίπτυχο Μελέτη-Κατασκευή-Διοίκηση/Επίβλεψη και συνάπτονται άμεσα με τα χρονικά και ποιοτικά χαρακτηριστικά της παραγωγής αυτού.

Η σημασία του ως ρόλου ενισχύεται εισέτι περισσότερο από το γεγονός ότι αυτός αναπτύσσεται κυρίως στην τελευταία φάση του έργου, όπου τα περιθώρια μετακύλισης λαθών και παραλείψεων σε επόμενο στάδιο εκλείπουν, ενώ αντιθέτως είναι η στιγμή της διόρθωσης ή άρσης των αδυναμιών προηγούμενων φάσεων. Είναι σαφές πως ό,τι δεν εξελιχθεί σωστά στη φάση της επίβλεψης, θα παραμείνει, απομειώνοντας την ποιοτική και οικονομική αξία του έργου.

Καθυστερήσεις λόγω του ισχύοντος νομικού πλαισίου διοικητικής και δικαστικής επίλυσης διαφορών

Πέραν των γνωστών αιτιών καθυστερήσεων στο προσυμβατικό στάδιο, και το

ισχύον στο στάδιο της εκτέλεσης του έργου πλέγμα διατάξεων για τη δικαστική προστασία (σχετικό το άρθρο 76 του ν. 3669/2008) συγκροτεί μια χρονοβόρα και σύνθετη διαδικασία που συχνά κωλύει την διεκπεραίωση εκκρεμών διαφωνιών μεταξύ Υπηρεσίας και αναδόχου, προκαλώντας και καθυστερήσεις στο έργο, είτε άμεσα, όπως όταν για παράδειγμα εκκρεμούν θέματα ειδικών διαταγών ή διακοπής εργασιών, είτε αντανεκλαστικά, όπως συμβαίνει στα ζητήματα των λογαριασμών.

Αν και οι προβλεπόμενοι χρόνοι είναι σε όλους γνωστοί, υπενθυμίζεται αφενός μεν η διπλή ενδικοφανής διαδικασία, η οποία, αν δεν υπάρξει ρητή απόφαση στα επιμέρους στάδιά της (όπως κατά κανόνα ισχύει), ολοκληρώνεται (με την έννοια της δυνατότητας άσκησης προσφυγής) μετά από 10 και πλέον μήνες [15 ημ – ένσταση – 2 μήνες απόφαση – 3 μήνες για αίτηση θεραπείας – 3 μήνες για απόφαση - 2μήνες μετά για προσφυγή] και αφετέρου η μετέπειτα διαδικασία ενώπιον των αρμοδίων δικαστηρίων. Το όλο πλαίσιο οδηγεί εκ των πραγμάτων σε ένα αργόσυρτο ρυθμό επίλυσης των διαφωνιών, κάτι που θα βραδύνει ακόμα περισσότερο με τη μεσολάβηση της δικαστικής διάγνωσης, οι χρόνοι της οποίας εξακολουθούν να μην ανταποκρίνονται στις εξ αντικειμένου απαιτήσεις για ταχεία διεκπεραίωση και άρση των διαφορών των δημοσίων έργων και την εκτέλεσή τους εντός των προδιαγραφόμενων χρονικών ορίων.

Συνεργασία μεταξύ των μερών

Ως κατακλείδα στο υπό ανάπτυξη θέμα θα ήταν ίσως σκόπιμο να αναφερθεί η σημασία των συνθηκών συνεργασίας μεταξύ του αναδόχου και της Διοίκησης, παράγοντες που συχνά προεξοφλούν και την ομαλότητα ή μη στην εκτελεστική πορεία του έργου.

Η όχι σπάνια απαντώμενη αντιπαράθεση των συμβαλλομένων μερών μέσα σε ένα κλίμα καχυποψίας, εκδήλωσης καταχρηστικών συμπεριφορών και απουσίας αλληλοενημέρωσης και επικοινωνίας, δεν μπορούν παρά να δημιουργήσουν προσκόμματα στην έγκαιρη και επιτυχή έκβαση της εκτέλεσης της σύμβασης, ενώ από την άλλη πλευρά πολλά προβλήματα θα μπορούσαν να αρθούν πιο άμεσα και πιο αποτελεσματικά αν συνέτρεχε αгаστή συνεργασία αναδόχου και κυρίου του έργου, με γνώμονα την εκατέρωθεν δίκαιη και τεκμηριωμένη προσέγγιση στις αναφερόμενες διαφορές.

Ας ελπίσουμε και ας ευχηθούμε η πρότερη πικρή εμπειρία να μετουσιωθεί σε πολύτιμο εργαλείο γνώσης για τον επαναπροσδιορισμό των σχέσεων μεταξύ των συμβαλλομένων μερών τόσο προς το συμφέρον των ιδίων όσο και της κοινωνικής ολότητας ως τελικού αποδέκτη των προς ανάθεση και των υπό εκτέλεση έργων, μη λησμονώντας και το γεγονός ότι η εξυγίανση του συστήματος παραγωγής των δημοσίων

έργων είναι ένας παράγοντας που μπορεί να συμβάλει αποφασιστικά στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της χώρας.

Σας ευχαριστώ πολύ.