

Αποψη

## Εκσυγχρονισμός του συστήματος μελέτης και κατασκευής δημοσίων έργων

Πέμπτη, 22 Οκτωβρίου 2009 07:00

URL: <http://www.naftemporiki.gr/news/redirstory.asp?id=1731650>

Είναι καθ' όλα αξιέπαινη η ενέργεια της νέας πολιτικής ηγεσίας της χώρας που, με το «καλημέρα», έδειξε το στίγμα κάποιων καλών προθέσεων. Ας ελπίσουμε πως οι πρώιμες εξαγγελίες για εκσυγχρονισμό του συστήματος παραγωγής συμβάσεων Μελέτης και Κατασκευής έργων, στοχεύουν όντως σε κάτι το διαφορετικό από αυτό που όλοι μας είχαμε συνηθίσει τα τελευταία 30 χρόνια...



«Κλειδί στην όλη υπόθεση είναι ο θεσμός της ασφάλισης με έμφαση στην ασφάλιση της επαγγελματικής ευθύνης των φορέων παροχής υπηρεσιών που εμπλέκονται στη διαδικασία σχεδιασμού, μελέτης, επίβλεψης και διοίκησης των έργων».

Ο γράφων δεν είναι κρατικός λειτουργός, ούτε κατασκευαστής ή μελετητής δημοσίων έργων. Η εμπειρία του στον ευρύτερο δημόσιο τομέα (ΔΕΗ) και η συστηματική επαγγελματική ενασχόλησή του με θέματα «Ασφάλισης & Διαχείρισης κινδύνων» μελέτης & κατασκευής δημοσίων έργων με βάση τα ισχύοντα διεθνή πρότυπα, του επιτρέπει να έχει άποψη πάνω στο συγκεκριμένο θέμα. Παρατηρητής των σχετικών εξελίξεων έχει κατά καιρούς εκφράσει μέσα από διάφορα άρθρα την αναγκαιότητα εισαγωγής του θεσμού της ασφάλισης Μελέτης και Κατασκευής Έργων.

Δυστυχώς όμως παρά την έντονη κινητικότητα κατά το πρόσφατο παρελθόν γύρω από την κατασκευαστική βιομηχανία, δεν υπήρξε ακόμη κάποια ουσιαστική εξέλιξη πάνω στο θέμα της διαχείρισης κινδύνων τεχνικών έργων.

«Κλειδί» στην όλη υπόθεση είναι ο θεσμός της ασφάλισης με έμφαση στην ασφάλιση της επαγγελματικής ευθύνης των φορέων παροχής υπηρεσιών που εμπλέκονται στη διαδικασία σχεδιασμού, μελέτης, επίβλεψης και διοίκησης των έργων. Δεν χρειάζεται να εφεύρουμε το θεσμό αυτό. Η διεθνής πρακτική έχει δόκιμες λύσεις. Δεν έχουμε παρά να τις εισαγάγουμε κάποτε στο ισχύον νομοθετικό - θεσμικό πλαίσιο των έργων. Βέβαια, για κάτι τέτοιο χρειάζεται πολιτική βούληση αφενός και αφετέρου 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 κατά κατηγορία), πλήθυνε καθώς μεγάλωνε και «το πεπόνι» (χρηματοδοτικά «πακέτα» της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ολυμπιακά Έργα) άρα και η αντίστοιχη μοιρασιά.

Είναι κανόνας της φύσης, το φαινόμενο του «ευτροφισμού» να συνδέεται και με την αύξηση του αντίστοιχου πληθυσμού που θα μοιραστεί την τροφή. Είναι δε φυσικό αποτέλεσμα, ο υπερπληθυσμός να δημιουργεί φαινόμενα παρασιτισμού, προστατευτισμού, πελατειακών σχέσεων, υπερβάσεις, κατάχρηση, καταστρατήγηση νόμων, αποσυντονισμό, δυσλειτουργίες, αστοχίες, «θολούρα» στην αναζήτηση ευθυνών όταν πρέπει κάποιος να πληρώσει για ζημιές όχι μόνο από κάποια θεομηνία αλλά και από κακοτεχνίες, αμέλεια, λάθη ή παραλείψεις.

Σε μια τέτοια εντατική κατάσταση, όταν υπάρξει συρρίκνωση του αντικειμένου, μοιραίο είναι να ξεσπάσει κρίση, ανισορροπία, ενδεχόμενα αδικία για ορισμένους, ... Συνθήκες, που απαιτούν δραστικά μέτρα προκειμένου να ξεκαθαρίσει «το τοπίο» και το σύστημα να ξαναβρεί την ισορροπία του.

Κάνοντας μια κριτική ανάλυση της εξέλιξης του θεσμικού πλαισίου δημοσίων έργων, διαπιστώνει κανείς τα ακόλουθα:

Το όλο σύστημα Σχεδιασμού - Μελέτης - Κατασκευής Δημοσίων Έργων βασίστηκε καταρχήν στο δίπολο των βασικών νομοθετημάτων Ν716/76 για τις Μελέτες και Ν1418/84 για τις κατασκευές, που γαλούχησε τις διάφορες Υπηρεσίες και Οργανισμούς του δημόσιου τομέα, τους Μελετητές και Κατασκευαστές των δημοσίων έργων.

Οι παραπάνω βασικοί Νόμοι τον καιρό που δημιουργήθηκαν, είχαν σύνεση, όραμα και σίγουρα δημιούργησαν τάξη στο σύστημα παραγωγής και διαχείρισης δημοσίων έργων. Δεν μπορούσαν όμως να έχουν μεγάλη εμβέλεια στο χρόνο. Είναι βέβαιο πως οι εμπνευστές των Νόμων αυτών, που σήμερα ίσως και να μην υπάρχουν σε ενεργό δράση, δεν μπορούσαν να φανταστούν τις τρέχουσες προκλήσεις της εποχής μας, τη σημερινή Ευρωπαϊκή Ένωση με τα χρηματοδοτικά «πακέτα» της, τη σημερινή κατάσταση στη ΝΑ Ευρώπη, όπως δεν θα μπορούσαν να σκεφθούν την απελευθέρωση των οικονομιών, την κατάρτιση των μονοπωλίων, την παγκοσμιοποίηση, τη δημιουργία νέων συνθηκών ανταγωνισμού και απαιτήσεων, την τρέχουσα οικονομική κρίση.

Πάντως, οι όποιες νομοθετικές ρυθμίσεις για τις συμβάσεις μελέτης και κατασκευής δημοσίων έργων (Ν2229/94, Ν2940/2001, Ν3263/2004, Ν3310/2005) και τα παράγωγά τους (Προεδρικά Διατάγματα, Υπουργικές Αποφάσεις ή

Εγκύκλιοι, που συνήθως αργούν ή δεν υλοποιούνται), δεν έδωσαν τελικά το γόνιμο αποτέλεσμα για ένα 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 στον εκσυγχρονισμό.

### **Τίμιες αναθέσεις μελετών αλλά χωρίς εγγύηση**

Ο τελευταίος νόμος 3310/05 για τις μελέτες δημοσίων έργων, που κατά βάση ενσωμάτωσε το πνεύμα της ευρωπαϊκής οδηγίας 2004/18/EK, έγινε με τις καλύτερες των προθέσεων.

Ωστόσο, δεν αντιμετωπίζει τον «πυρήνα» της κακοδαιμονίας των μελετών, που πολύ συχνά αποτελεί 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 Ε.Ε., αποτελούν πάγια πρακτική.

Συγκεκριμένα, μολονότι εμφανίζει θετικά στοιχεία σε ό,τι αφορά αδιάβλητες διαδικασίες ανάθεσης και παραγωγής έργων Μελετών, δεν εξασφαλίζει καμιά εγγύηση για το αποτέλεσμα από την εφαρμογή τους.

Γεγονός που σημαίνει πως δεν διασφαλίζει το κοινωνικό σύνολο αλλά ούτε και τους ίδιους τους Μελετητές από τις ζημιογόνες συνέπειες των τυχόν αστοχιών λόγω αμέλειας, λάθους ή παράλειψης του εκάστοτε Μελετητή. Δηλαδή, των αστοχιών 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».

### **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 σύμφωνα με το σύγχρονο πνεύμα της διεθνούς πρακτικής.

Η έννοια της «Ασφάλισης», μολονότι ρητά αναφέρθηκε στο Νόμο 2229/94 (ουσιαστική προσπάθεια εκσυγχρονισμού του Νόμου 1418/84 για τα δημόσια έργα), ως καινοτόμος θεσμική απαίτηση για τη διασφάλιση της «αριότητας και πληρότητας των έργων», εντούτοις ακόμη και σήμερα το θέμα συνεχίζει να παραμένει «κενό γράμμα» αφού το αντίστοιχο άρθρο του Νόμου παραπέμπει σε μελλοντικό Προεδρικό Διάταγμα, το οποίο ουδέποτε υλοποιήθηκε!

Ειδικότερα, η εισαγωγή του θεσμού της Ασφάλισης στο όλο σύστημα και η πρακτική εμπέδωσή του είναι κάτι το οποίο πραγματικά έχει παραμεληθεί εις βάρος του εκσυγχρονισμού και της ποιότητας των τεχνικών έργων. Δεν κρίνεται σκόπιμο να γίνει ειδική ανάλυση για να καταδειχθεί η ορθότητα της συγκεκριμένης άποψης. 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.

Δυστυχώς το κατεστημένο γύρω από το σύστημα διαχείρισης των έργων, φαίνεται πως ανθίσταται σθεναρά, αδιαφορώντας ή εμποδίζοντας τις όποιες εκσυγχρονιστικές τάσεις. Οι όποιες νομοθετικές ρυθμίσεις που είτε γίνονται σπασμωδικά ή με ατομία, παραπέμπουν σε μελλοντικά Προεδρικά Διατάγματα ή Υπουργικές Αποφάσεις, που παραμένουν στα συρτάρια των αρμόδιων υπουργών ή «ταλαιπωρούνται» με μακροχρόνιες διαβουλεύσεις, επεξεργασίες συμπλήρωσης και «ευπρεπισμού» από τους αρμόδιους ή ενδιαφερόμενους παραγωγικούς φορείς.

Αποτέλεσμα το σύστημα να αδρανεύει, οι ελλείψεις να διαιωνίζονται και οι τυχόν συνετές νομοθετικές ρυθμίσεις να παραμένουν «κενό γράμμα», αφού δε βρίσκουν γόνιμο πεδίο εφαρμογής.

Το πρόβλημα στη χώρα μας είναι πως συνεχίζει να υπάρχει πολυνομία και ένα λειτουργικό σύστημα παραγωγής έργων το οποίο αλλάζει αλλά δεν μπορεί να καταργηθεί πλήρως με αντικατάστασή του από ένα διαφορετικό, σύγχρονο και δοκιμασμένο. Δηλαδή, κάτι ανάλογο με αυτό που εφαρμόστηκε σε χώρες του πρώην ανατολικού μπλοκ, όπου μετά την κατάρρευση του πολιτικοοικονομικού συστήματος θεσμοθετήθηκε κάποιο διαφορετικό, σύγχρονο θεσμικό σύστημα παραγωγής έργων (διεθνή πρότυπα «FIDIC»).

### **Αναγκαίος ο εκσυγχρονισμός**

Η Ευρωπαϊκή Ένωση με τα πλουσιοπάροχα «πακέτα» της και η Επιτροπή Ολυμπιακών Αγώνων, έδωσαν στη χώρα μας τη «χρυσή» ευκαιρία να αποκτήσουμε έργα υποδομής υψηλής στάθμης και να εκσυγχρονιστούμε. Βέβαια, τα έργα έστω με κάποιες καθυστερήσεις και με υπερβάσεις στους αρχικούς προϋπολογισμούς τους ή με κάποιες κακοτεχνίες, έγιναν τελικά και καμαρώνουμε γι' αυτό. Ο εκσυγχρονισμός όμως στο σύστημα παραγωγής και διαχείρισης των έργων μάλλον μας ξέφυγε.

Είναι μάλλον ελάχιστοι είναι εκείνοι που έχουν κατανοήσει και εμβαθύνει σωστά έννοιες όπως «Διοίκηση Έργου (Project Management)», «Διασφάλιση Ποιότητας» (Quality Assurance), «Πρόληψη Κινδύνων & Ασφάλεια» (Prevention & Safety Control), «Ασφάλιση Κατά Παντός Κινδύνου» («All Risk» Insurance), «Ασφάλιση Επαγγελματικής Ευθύνης» (Professional Indemnity Insurance) και η πλέον σημαντική, «Διαχείριση κινδύνων» (Risk Management). Έννοιες που αποτελούν τα σύγχρονα δόκιμα εργαλεία για την άρτια υλοποίηση των έργων στην πράξη.

Είμαστε χώρα μικρή, δημοκρατική με καθεστώς ελεύθερης οικονομίας. Για να επιβιώσουμε και να αναπτυχθούμε στο σύγχρονο οικονομικό γίγνεσθαι χρειάζεται εκσυγχρονισμός και εξωστρέφεια. Όμως, σε μια επιχειρηματική πορεία με πνεύμα εξωστρέφειας, που είναι η μόνη διέξοδος για επιβίωση του εγχώριου μελετητικού - κατασκευαστικού δυναμικού,

τα παραπάνω «εργαλεία» είναι απαραίτητο να εμπεδωθούν με επάρκεια. Ο εκσυγχρονισμός στο γενικό πνεύμα που υπαγορεύουν οι αντίστοιχες Ευρωπαϊκές Οδηγίες είναι μονόδρομος.

Θα πρέπει να γίνει σαφές πως ο εκσυγχρονισμός είναι υπόθεση καθαρά εγχώρια και όχι του πολιτικού κατευθυντήριου των Βρυξελλών. Η όποια σχετική ευθύνη για εξέλιξη και πρόοδο βαραίνει εμάς τους ίδιους. Περαιτέρω ολιγωρία από την πλευρά της Πολιτείας, σε ό,τι αφορά τη θεσμοθέτηση της ασφάλισης της Μελέτης και Κατασκευής των δημοσίων έργων με την έκδοση του χρονίζοντος αντίστοιχου Προεδρικού Διατάγματος (μάλλον έχει ξεχαστεί), συνιστά αδικαιολόγητη παράλειψη, με ζημιογόνες συνέπειες στο μελετητικό και κατασκευαστικό δυναμικό αλλά και στο ίδιο το κοινωνικό σύνολο.

**ΓΙΩΡΓΟΣ ΚΟΥΤΙΝΑΣ**, Μηχανικός ΕΜΠ & ENSPM Γαλλίας. Επειτα από εμπειρία Μηχανικού στη ΔΕΗ και Underwriter σε πολυεθνική Ασφαλιστική Εταιρεία, δραστηριοποιείται ως Εμπειρογνώμων με εξειδίκευση στις ασφαλίσσεις αστικής ευθύνης, τεχνικών έργων & επιχειρηματικών κινδύνων. Είναι Διευθύνων Σύμβουλος της «Κουτίνας ΑΕ - Μεσίτες Ασφαλίσεων & Αντασφαλίσεων», Εξουσιοδοτημένοι Ανταποκριτές των Lloyd's ( [www.gkoutinas.gr](http://www.gkoutinas.gr) ).

---

© 1996 - 2011, Η ΝΑΥΤΕΜΠΟΡΙΚΗ - Π. ΑΘΑΝΑΣΙΑΔΗΣ & ΣΙΑ Α.Ε. - ΑΠΑΓΟΡΕΥΕΤΑΙ η αναδημοσίευση, η αναπαραγωγή, ολική, μερική ή περιληπτική ή κατά παράφραση ή διασκευή απόδοση του περιεχομένου του παρόντος web site με οποιονδήποτε τρόπο, ηλεκτρονικό, μηχανικό, φωτοτυπικό, ηχογράφησης ή άλλο, χωρίς προηγούμενη γραπτή άδεια του εκδότη. Νόμος 2121/1993 και κανόνες Διεθνούς Δικαίου που ισχύουν στην Ελλάδα.