Ο Νόμος 4412 Και Η Εφαρμογή Του

Ανάλυση Αστοχιών Και Προτάσεις Για Τη Βελτίωσή Του

Μια έρευνα της διαΝΕΟσις

Πώς συνάπτονται οι **δημόσιες συμβάσεις** για τα δημόσια έργα, τις προμήθειες, τις μελέτες και τις υπηρεσίες; Πώς επιλέγονται οι εταιρείες που τα υλοποιούν; Πώς γίνεται η διαπραγμάτευση της τιμής, πώς δίνονται τα χρήματα, πώς εγκρίνονται οι απαραίτητες μελέτες, πώς παραδίδονται και με ποιο τρόπο αξιολογούνται στο τέλος;

Στη χώρα μας το νομοθετικό πλαίσιο που ορίζει τις δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών, υπηρεσιών και μελετών το ορίζει ο νόμος 4412 του 2016. Ο ν. 4412/2016, αντανακλώντας τη διεθνή εμπειρία, βελτίωσε πολύ το παλιότερο ρυθμιστικό πλαίσιο αλλά **εξακολουθεί να συζητείται ως προς τα πλεονεκτήματα και τις αδυναμίες του.** Οι περισσότερες από τις δυσλειτουργίες και τις παθογένειες που οδηγούν σε καθυστερήσεις, ακυρώσεις διαγωνισμών, υπερκοστολογήσεις και άλλα γνώριμα φαινόμενα, εξακολουθούν να επιβιώνουν.

Η διαΝΕΟσις ανάθεσε σε τετραμελή ομάδα ειδικών, αποτελούμενης από τους **Δημήτρη Α. Σωτηρόπουλο, Σπύρο Βλαχόπουλο, Λεωνίδα Φιλόπουλο και Γιώργο Θ. Ζώη,** να μελετήσουν και να καταγράψουν τα προβλήματα της διαδικασίας ρύθμισης των δημοσίων συμβάσεων από το κράτος, και να καταλήξουν σε μια σειρά από προτάσεις για τις αλλαγές που κρίνονται απαραίτητες.

Ποια είναι τα διαχρονικά προβλήματα με τις δημόσιες συμβάσεις στην Ελλάδα;

- **Τα έργα υλοποιούνται με καθυστερήσεις χρόνων, δραματικές υπερβάσεις του κόστους και ενίοτε και με τεχνικές ή άλλες ατέλειες.**
- **Ο τρόπος υλοποίησης των διαγωνισμών: ανεπαρκείς μελέτες που περιγράφουν τα έργα, ενστάσεις από υποψήφιους αναδόχους που παίρνουν χρόνια να επιλυθούν, προβλήματα με τη διαφάνεια της διαδικασίας, διαφθορά, και στη συνέχεια περιορισμένη επίβλεψη και έλεγχος του τρόπου υλοποίησης των έργων.**

Χαρακτηριστικά παραδείγματα:

Παράδειγμα 1.
Η υπόθεση του πολύπαθου Βόρειου Οδικού Άξονα Κρήτης, της Εθνικής Οδού που (κάποτε θα) ενώνει το Καστέλι με τη Σητεία στην Κρήτη.

Παράδειγμα 2.
Η υπόθεση της καθυστέρησης της αποκατάστασης των ζημιών από τον μεσογειακό κυκλώνα "Ζορμπά" στην Εύβοια το 2018, όταν ο νομός κηρύχθηκε σε κατάσταση εκτάκτου ανάγκης.

Παράδειγμα 3.
Ο θρυλικός διαγωνισμός για τα ασθενοφόρα του ΕΚΑΒ, ο οποίος είχε ξεκινήσει από το 2007 και δέκα χρόνια αργότερα δεν είχε ολοκληρωθεί.

Ο ν. 4412/2016

- **Ο ν.4412/2016 δεν είναι ένας ελληνικής έμπνευσης νόμος, αλλά η ενσωμάτωση της ευρωπαϊκής οδηγίας για το πώς πρέπει να γίνονται οι δημόσιες συμβάσεις (συγκεκριμένα δύο ευρωπαϊκών οδηγιών: 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ).**

Ως πλαίσιο, **ο ν. 4412/2016** εισήγαγε μερικές **πολύ ουσιαστικές και κρίσιμες "τεχνικές" καινοτομίες** στον τρόπο με τον οποίο το κράτος συνάπτει συμβάσεις με οικονομικούς φορείς:

Δημιουργία μιας Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών.

Εισαγωγή περιβαλλοντικών και κοινωνικών κριτηρίων στις διαδικασίες επιλογής ή αποκλεισμών διαγωνιζομένων στις διαγωνιστικές διαδικασίες.

Αναλυτική περιγραφή του τι πρέπει να κάνει κάθε μία από τις αναθέτουσες αρχές και φορείς του Δημοσίου (από υπουργεία και ΔΕΚΟ μέχρι Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου).

Υιοθέτηση τεχνολογικών λύσεων στη διαγωνιστική διαδικασία.

Θέσπιση κριτηρίων και διαδικασιών για όλες τις φάσεις προκήρυξης ανάθεσης, εκτέλεσης και παρακολούθησης των δημοσίων συμβάσεων.

Θέσπιση ενός ενιαίου και συνεκτικού ρυθμιστικού πλαισίου σε επίπεδο ενωσιακού δικαίου που διευκολύνει τη συμμετοχή εταιρειών από άλλες χώρες της Ε.Ε.

Προβλήματα στην εφαρμογή του ν. 4412/2016

Οι γενικότερες παθογένειες που χαρακτηρίζουν διαχρονικά το ελληνικό διοικητικό σύστημα: έλλειψη μακρόπνοου σχεδιασμού, υποστελέχωση πολλών νευραλγικών δημόσιων υπηρεσιών.

Προβλήματα στο στάδιο της τιμολόγησης, ή στις προϋποθέσεις συμμετοχής στους διαγωνισμούς (που δεν πρέπει να είναι "φωτογραφικές", αλλά δεν πρέπει να είναι και υπερβολικά χαλαρές) ακόμα και στο στάδιο της αξιολόγησης του έργου.

Τεράστια γραφειοκρατία σε πολλές από τις διαδικασίες, ακόμα κι αν αναγνωρίσει κανείς ότι τα τελευταία χρόνια και ειδικά το τελευταίο διάστημα, έχουν γίνει άλματα.

Τα ηλεκτρονικά μητρώα που χρησιμοποιούνται για τους διαγωνισμούς είναι δύσχρηστα και δεν επικοινωνούν ούτε μεταξύ τους, ούτε με τη Διαύγεια.

Η έλλειψη τεχνογνωσίας σε διάφορα επίπεδα της διοίκησης. Ο ν.4412 εισήγαγε κάποια νέα εργαλεία, όπως π.χ. νέες μορφές ανάθεσης, τα οποία τα στελέχη πολλών φορέων δεν επιλέγουν επειδή είναι καινούρια και διαφορετικά από αυτά που έχουν συνηθίσει.

Καθυστερήσεις και ολιγωρίες από τα μέλη των επιτροπών αξιολόγησης (που δεν αμείβονται γι' αυτή τη δουλειά -αλλά συχνά δεν έχουν και την απαραίτητη τεχνογνωσία ή εξειδίκευση).

Ο νόμος 4412 είχε υποστεί 401 τροποποιήσεις από τη δημοσίευσή του στις 8/8/2016 μέχρι τις 30/5/2020 -περίπου δύο κάθε εβδομάδα- οι οποίες κυμαίνονταν από απλές γλωσσικές διορθώσεις μέχρι σημαντικές παρεμβάσεις, όπως ένας ολόκληρος άλλος νόμος, ο ν.4605/2019, που έφερε μεταβολές σε σχεδόν 80 διατάξεις του αρχικού νόμου.

Πώς λύνεται το πρόβλημα;

- **Οι ερευνητές της διαΝΕΟσις κατέληξαν σε μια σειρά από 15 τεχνικές προτάσεις που εξυπηρετούν πέντε κεντρικούς στόχους. Επιπλέον, προτείνουν και συγκεκριμένες νομοτεχνικές παρεμβάσεις σε συγκεκριμένα άρθρα του νόμου.**

Α
Ενίσχυση της διαφάνειας

Σύνταξη και ενεργοποίηση Μητρώου Προμηθευτών, πιστοποίηση και ένταξή τους στο Μητρώο.

Καθορισμός κατώτατου κατωφλιού έκπτωσης ή καθορισμός ενός εύρους τιμών που θα προσφέρουν οι μειοδότες.

Καθορισμός κανόνων ως προς το πώς οι αναθέτουσες αρχές επιλέγουν ορισμένα έργα για δημοπράτηση αντί για άλλα, στο πλαίσιο των γενικών προτεραιοτήτων που τους έχουν τεθεί.

Β
Εξοικονόμηση χρηματικών πόρων

Κατάρτιση εγκεκριμένων και οριστικών Μελετών από τις αναθέτουσες αρχές, ώστε να τεκμηριώνονται οι προϋπολογισμοί των έργων – Προτεινόμενες διαγωνιστικές διαδικασίες ανά κατηγορίες αγαθών ή υπηρεσιών.

Γ
Επιτάχυνση των διαδικασιών

Εισαγωγή νομοθετικής ρύθμισης για την αύξηση της ταχύτητας των διαδικασιών.

Ίδρυση ανεξάρτητου φορέα για την επίλυση διαφορών κατά τη διάρκεια του σταδίου της εκτέλεσης των συμβάσεων, κατά το πρότυπο της ΑΕΠΠ (που είναι αρμόδια για το προκαταρκτικό στάδιο).

Δ
Απλούστευση των διαδικασιών

Σύναψη και τήρηση Συμβάσεων-Πλαίσιο από τις αναθέτουσες αρχές.

Επέκταση της ψηφιακής υπογραφής και της ηλεκτρονικής διεκπεραίωσης των πληρωμών.

Ε
Αποτελεσματικότητα

Επείγουσες ενέργειες, τεχνικά και νομοθετικά, ώστε να υποστηριχθούν η διασύνδεση και διαλειτουργικότητα μεταξύ των πληροφοριακών συστημάτων και βάσεων δεδομένων που χρησιμοποιούνται ή θα έπρεπε να χρησιμοποιούνται στα επιμέρους στάδια των δημοσίων συμβάσεων.

Τυποποίηση τεχνικών προδιαγραφών και διαδικασιών.

Ευρύτερη χρήση του κριτηρίου ανάθεσης ποιότητας - τιμής, προκειμένου για την επιλογή αναδόχου.

Καθιέρωση ενός Εθνικού Συστήματος Τεχνικών Προδιαγραφών και Τιμών για τα έργα. Σκοπός του θα ήταν ο καθορισμός Προτύπων Τευχών και βέλτιστων πρακτικών για όλα τα έργα στη χώρα με αντικειμενικό τρόπο (π.χ., με την καθιέρωση πολλαπλών κριτηρίων, κατά τη διαδικασία αναθέσεων, που δεν θα περιορίζονται μόνο ή αποκλειστικά στο κριτήριο της χαμηλότερης τιμής).

Ενεργοποίηση τεχνικών κλιμακίων και προσλήψεις διοικητικών υπαλλήλων και εμπειρογνωμόνων προς υποβοήθηση του έργου της ΑΕΠΠ και υποχρέωση της τελευταίας να αναζητεί τεχνική εμπειρογνωμοσύνη σε εξειδικευμένα θέματα που άπτονται των προσφυγών που εξετάζει.

Περιορισμός των περιπτώσεων αποκλεισμού διαγωνιζομένων για τυπικούς λόγους.

Θέσπιση ρυθμίσεων για τη συντήρηση και συνέχεια του δημόσιου έργου που ήδη έχει αναληφθεί ή παραδοθεί.