

**ΤΕΧΝΙΚΟ ΕΠΙΜΕΛΗΤΗΡΙΟ ΕΛΛΑΔΑΣ
ΤΜΗΜΑ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ**

«Συμπράξεις Δημόσιου – Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ)»

**Πόρισμα Ομάδας Εργασίας του ΤΕΕ/ΤΚΜ όπως εγκρίθηκε με την
υπ' αριθ. απόφαση Α295/Σ21/25.08.09 της Διοικούσας Επιτροπής.**

Μέλη Ομάδας Εργασίας

Κωνσταντίνος Σορτικός, ΠΜ
Γεώργιος Γάγαλης, ΜΜ
Μαρία Γρηγοριάδου, ΠΜ
Βασίλειος Εβρένογλου, ΗΜ
Κωνσταντίνος Ζήκας, ΠΜ
Βασίλειος Καλτιμπάνης, ΜΜ
Κωνσταντίνος Λυσαρίδης, ΠΜ
Βενέτης Μπούρας, ΠΜ
Ιωάννης Οικονομίδης, ΜΜ

Σεπτέμβριος 2009

ΟΜΑΔΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

ΣΥΜΠΡΑΞΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ – ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ (ΣΔΙΤ)

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παρούσα Ομάδα Εργασίας συγκροτήθηκε με την Απόφαση της Δ.Ε. του ΤΕΕ/ΤΚΜ με αριθμό **A340/Σ21/2008 της 21^{ης} Συνεδρίασης/21.10.2008**, με στόχο τη διαμόρφωση θέσης του ΤΕΕ/ΤΚΜ, σχετικά με τις Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ), με στόχο τη διασφάλιση της τήρησης του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου ανάθεσης και εκτέλεσης μελετών και έργων Δημοσίων Έργων και της ποιότητας των παραγομένων τεχνικών έργων του Δημοσίου.

Ειδικότερα, το αντικείμενο της Ομάδας Εργασίας είναι:

- Η διερεύνηση του Θεσμικού Πλαισίου εφαρμογής των ΣΔΙΤ και των κανόνων λειτουργίας του θεσμού
- Η κριτική αποτίμηση της μέχρι σήμερα εμπειρίας από την εφαρμογή του θεσμού
- Η διαμόρφωση πρότασης-θέσης του ΤΕΕ/ΤΚΜ, σχετικά με την εφαρμογή των ΣΔΙΤ και συγκεκριμένα σχετικά με:
 - Την εναρμόνιση του θεσμικού πλαισίου των ΣΔΙΤ με την ισχύουσα εθνική και ευρωπαϊκή Νομοθεσία παραγωγής τεχνικών έργων του Δημοσίου
 - Την οριοθέτηση του πεδίου εφαρμογής των ΣΔΙΤ, και
 - Τη διαμόρφωση κανόνων και προϋποθέσεων για τη βέλτιστη χρησιμοποίηση του εργαλείου των ΣΔΙΤ επ' ωφελεία του δημοσίου συμφέροντος και του συνόλου των συντελεστών παραγωγής τεχνικών έργων του Δημοσίου Τομέα.

Στην Ομάδα Εργασίας, σύμφωνα με την **A340/Σ21/2008 της 21^{ης} Συνεδρίασης/21.10.2008** Απόφαση της Δ.Ε. του ΤΕΕ/ΤΚΜ, μετείχαν οι:

1. Κωνσταντίνος Σορτικός, Πολιτικός Μηχανικός
2. Γεώργιος Γάγαλης, Πολιτικός Μηχανικός
3. Μαρία Γρηγοριάδου, Πολιτικός Μηχανικός
4. Βασίλειος Εβρένογλου, Ηλεκτρολόγος Μηχανικός
5. Κωνσταντίνος Ζήκας, Πολιτικός Μηχανικός
6. Βασίλειος Καλτιμπάνης, Μηχανολόγος Μηχανικός
8. Κωνσταντίνος Λυσαρίδης, Πολιτικός Μηχανικός
9. Βενέτης Μπούρας, Πολιτικός Μηχανικός, και
9. Ιωάννης Οικονομίδης, Μηχανολόγος Μηχανικός.

1. ΓΕΝΙΚΑ ΠΕΡΙ ΣΔΙΤ

1.1 Η συνεργασία δημόσιου και ιδιωτικού τομέα για τη δημιουργία υποδομών ή την παροχή υπηρεσιών αποτελεί τρέχουσα πρακτική σε πολλές χώρες, τόσο εντός όσο και εκτός της Ε.Ε.

Στην Ελλάδα, εδώ και αρκετά χρόνια, η συνεργασία αυτή βρήκε εφαρμογή στα έργα παραχώρησης (σταθμοί αυτοκινήτων αρχικά, αυτοκινητόδρομοι αργότερα) με βάση τη νομοθεσία των δημοσίων έργων.

Με τον νόμο 3389/2005 περί ΣΔΙΤ δόθηκε η δυνατότητα επέκτασης της συνεργασίας αυτής σε ένα ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων, ανταποδοτικών ή μη. Από τότε ξεκίνησε η διαδικασία ένταξης στις διατάξεις και διαδικασίες περί ΣΔΙΤ ενός μεγάλου αριθμού έργων με ανομοιογενή χαρακτηριστικά. Συγκεκριμένα από τον Απρίλιο του 2006 έως τον Σεπτέμβριο 2008 έχει εγκριθεί η ένταξη στις ΣΔΙΤ 52 έργων, συνολικού προϋπολογισμού περίπου 5,5 δις ευρώ, πολλά από τα οποία αποτελούν σύνολα πολλών επιμέρους μικρών έργων, διεσπαρμένων είτε σε μια Περιφέρεια, είτε και στο σύνολο της χώρας. Μέχρι στιγμής μόνο για ένα (1) από τα 52 αυτά έργα έχει ολοκληρωθεί η διαδικασία ανάθεσης και έχει υπογραφεί η σύμβαση με τους ιδιώτες επενδυτές.

1.2 Έχει επανειλημμένα λεχθεί από κυβερνητικούς παράγοντες ότι το πρόγραμμα των έργων, που εντάσσονται στις ΣΔΙΤ δεν δρα ανταγωνιστικά, αλλά συμπληρωματικά προς το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ), για να καλύψει υποδομές ή δραστηριότητες, για τις οποίες θα ήταν απαραίτητη ή χρήσιμη η συνεργασία δημόσιου – ιδιωτικού τομέα. Αυτό δεν φαίνεται να ισχύει, καθώς από το έτος 2005, κατά το οποίο ψηφίστηκε ο νόμος περί ΣΔΙΤ, παρατηρείται μια συνεχής συρρίκνωση του ΠΔΕ και, επομένως, φαίνεται ότι οι ΣΔΙΤ χρησιμοποιούνται, για να καλύψουν τα κενά, που δημιουργούνται από τη συρρίκνωση αυτή.

Βέβαια, καθώς σημειώνεται εξαιρετικά μεγάλη καθυστέρηση στην ολοκλήρωση των διαδικασιών, την ανάθεση, κατασκευή των έργων και παραλαβή τους, προκειμένου να αρχίσουν και πληρωμές εκ μέρους του Δημοσίου, θα έλεγε κανείς ότι, μέχρι σήμερα τουλάχιστον, οι εξαγγελίες περί ένταξης έργων στις ΣΔΙΤ χρησιμοποιούνται επικοινωνιακά, για να καλύψουν τη μη πρόωθηση έργων μέσω του ΠΔΕ.

Εφόσον τα έργα των ΣΔΙΤ προχωρήσουν, είναι βέβαιο ότι στο μέλλον θα δράσουν ανταγωνιστικά προς τα έργα του ΠΔΕ, καθώς οι ετήσιες πληρωμές στους ιδιώτες επενδυτές θα βαρύνουν το ΠΔΕ και, επομένως, θα μειώνουν όλο και περισσότερο τη δυνατότητα κατασκευής νέων έργων μέσω αυτού.

1.3 Στη συνέχεια της εισήγησης αυτής γίνεται μία προσπάθεια να απαντηθεί το ερώτημα εάν και για ποιόν λόγο χρειαζόταν ειδική νομοθεσία για τις ΣΔΙΤ, δεδομένου ότι για τα έργα παραχώρησης, τα οποία αποτελούν Συμπράξεις

Δημόσιου – Ιδιωτικού Τομέα, το προϋφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο για την εκτέλεση των δημοσίων έργων είχε λειτουργήσει ικανοποιητικά.

Ο Ν. 3389/2005 προβλέπει την υλοποίηση των δημοσίων έργων, που υπάγονται στις ΣΔΙΤ, αποκλειστικά μέσω φορέων του ιδιωτικού τομέα κατά παρέκκλιση κάθε άλλης ισχύουσας γενικής ή ειδικής διάταξης της νομοθεσίας. Με τον τρόπο αυτόν τα δημόσια έργα μετατρέπονται, σε ότι αφορά τους κανόνες και διαδικασίες υλοποίησής τους, σε ιδιωτικά έργα. Ίσως αυτή να είναι μια πρώτη απάντηση στο ερώτημα που τέθηκε πιο πάνω.

Ο Ν. 3389/2005 δεν έχει καμιά πρόβλεψη για τις «θεσμοθετημένες ΣΔΙΤ», που αποτελούν επίσης τρέχουσα πρακτική στις χώρες της Ε.Ε. Στις θεσμοθετημένες ΣΔΙΤ, η υλοποίηση των έργων γίνεται μέσω μικτών εταιρειών, με συμμετοχή δηλαδή τόσο δημοσίων, όσο και ιδιωτικών φορέων. Η πρόβλεψη αυτής της δυνατότητας θα απαιτούσε πράγματι ειδική νομοθεσία. Και είναι απορίας άξιον γιατί, ενώ έγινε η ειδική νομοθεσία, δεν συμπεριλήφθηκαν σ' αυτήν και οι θεσμοθετημένες ΣΔΙΤ.

2. ΑΝΤΑΠΟΔΟΤΙΚΑ – ΜΗ ΑΝΤΑΠΟΔΟΤΙΚΑ ΕΡΓΑ

2.1 Τα έργα που υλοποιούνται μέσω ΣΔΙΤ διακρίνονται σε ανταποδοτικά και μη ανταποδοτικά.

Ανταποδοτικά είναι τα έργα εκείνα, τα οποία αποπληρώνονται εν μέρει ή εν όλω, μέσω τελών ή δικαιωμάτων χρήσης, που καταβάλλουν οι χρήστες αυτών και εισπράττει για προκαθορισμένο διάστημα ο ιδιώτης επενδυτής (Ανάδοχος του έργου).

Μη ανταποδοτικά έργα είναι εκείνα, για τα οποία δεν προβλέπονται έσοδα από τη λειτουργία τους και τα οποία αποπληρώνονται από τον Κύριο του Έργου, μέσω τακτών δόσεων πληρωμής, των «πληρωμών διαθεσιμότητας», όπως ονομάζονται, για προκαθορισμένο χρόνο. Οι «πληρωμές διαθεσιμότητας» κάθε έτους βαρύνουν το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων του αντίστοιχου έτους και πληρώνονται από τις πιστώσεις του.

2.2 Τα ανταποδοτικά έργα θα μπορούσαν να λέγονται και έργα παραχώρησης. Αντιστρόφως, τα έργα παραχώρησης, όπως τα ξέραμε μέχρι πρόσφατα στην Ελλάδα (κυρίως σταθμοί αυτοκινήτων και αυτοκινητόδρομοι) είναι ουσιαστικά ανταποδοτικά έργα ΣΔΙΤ. Σε καμιά άλλη χώρα της Ε.Ε. δεν υπάρχει αυτή η διάκριση μεταξύ έργων παραχώρησης και ανταποδοτικών έργων ΣΔΙΤ. Στην Ελλάδα η διαφοροποίησή τους οφείλεται σε δυο παράγοντες. Κατά πρώτο, στο γεγονός ότι για τα έργα ΣΔΙΤ έχει τεθεί από τον Ν. 3389/2005 ως οροφή προϋπολογισμού τα 200 εκ. ευρώ. Κατά δεύτερο, στο γεγονός ότι για μεν τα ανταποδοτικά έργα με προϋπολογισμό κάτω των 200 εκ. ευρώ μπορεί να εφαρμοστεί η νομοθεσία περί ΣΔΙΤ, ενώ για τα ανταποδοτικά έργα με

προϋπολογισμό άνω των 200 εκ. ευρώ (έργα παραχώρησης) εφαρμόζεται υποχρεωτικά η νομοθεσία των δημοσίων έργων.

Έτσι, ένα ανταποδοτικό έργο (π.χ. τμήμα αυτοκινητοδρόμου) με προϋπολογισμό 199 εκ. ευρώ, μπορεί να υλοποιηθεί με την εφαρμογή του Ν. 3389/2005 ως ΣΔΙΤ, ενώ το ίδιο έργο με προϋπολογισμό 201 εκ. ευρώ, θα υλοποιηθεί μέσω της νομοθεσίας περί εκτέλεσης δημοσίων έργων, ως έργο παραχώρησης. Το ερώτημα, που αυτόματα γεννάται, παρεμφερές με εκείνο που τέθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο είναι: όταν έχεις το θεσμικό πλαίσιο και τις διαδικασίες, με τα οποία ανατίθενται με επιτυχία ανταποδοτικά δημόσια έργα του 1 δις ή των 2 δις ευρώ σε ιδιώτες, γιατί πρέπει να προβλεφθεί άλλη, ειδική νομοθεσία, για την ανάθεση σε ιδιώτες ανταποδοτικών δημοσίων έργων κάτω των 200 εκ. ευρώ;

- 2.3** Μη ανταποδοτικά έργα είναι τα έργα που δεν φέρνουν έσοδα από τη λειτουργία τους. Πρόκειται για έργα κυρίως κοινωνικής υποδομής (σχολεία, κτίρια διοίκησης, νοσοκομεία, αστυνομικά τμήματα, αθλητικές εγκαταστάσεις, πυροσβεστικοί σταθμοί κ.λπ.), τα οποία το κράτος είναι υποχρεωμένο να κατασκευάσει και να λειτουργήσει για την εξυπηρέτηση των πολιτών. Όπως ήδη αναφέρθηκε, τα έργα αυτά αποπληρώνονται από το Δημόσιο, με τακτές δόσεις πληρωμής προς τον Ανάδοχο, τις «πληρωμές διαθεσιμότητας», για προκαθορισμένο χρόνο, που αρχίζει από την παραλαβή του έργου και διαρκεί – με τη μέχρι σήμερα πρακτική – περί τα 25 έτη.

Είναι χαρακτηριστικό ότι **από τα 52 έργα των οποίων έχει εγκριθεί μέχρι σήμερα η ένταξη στις ΣΔΙΤ, τα 51 είναι έργα μη ανταποδοτικά!**

Εάν θεωρηθεί ότι τα έργα αυτά θα έχουν ολοκληρωθεί μέχρι το έτος 2012 (υποτίθεται ότι η ευελιξία και η ταχύτητα υλοποίησης των έργων είναι κύριο χαρακτηριστικό του όλου συστήματος των ΣΔΙΤ), από εκεί και πέρα, για περίπου 25 έτη, θα δεσμεύονται από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων κάθε έτος 200 περίπου εκ. ευρώ για την αποπληρωμή αυτών των έργων. **Εάν συνεχισθεί με τον ίδιο ρυθμό η ένταξη στις ΣΔΙΤ μη ανταποδοτικών έργων, σε λίγα χρόνια ένα μεγάλο μέρος του ΠΔΕ θα δεσμεύεται για την κάλυψη των αντίστοιχων πληρωμών προς τους αναδόχους τους.**

3. ΟΙ ΤΕΧΝΙΚΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΙ ΣΥΜΒΟΥΛΟΙ, Ο ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΟΣ ΜΗΧΑΝΙΚΟΣ ΚΑΙ ΟΙ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ

- 3.1** Προκειμένου ένας φορέας του Δημοσίου να υποβάλει πρόταση στην Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ του Υπουργείου Οικονομίας για την υπαγωγή έργου του στις ΣΔΙΤ, συμβάλλεται με τεχνικό – οικονομικό σύμβουλο για την προετοιμασία της πρότασης. Όπως αναφέρεται στη συνέχεια της εισήγησης αυτής, μόνον από ΟΤΑ, κατά τα έτη 2005 – 2007, υπεβλήθησαν 137 προτάσεις, που ανετέθησαν

σε ελάχιστες εταιρείες συμβούλων, με συνολικές αμοιβές 14,0 εκ. ευρώ περίπου.

3.2 Μετά την υπαγωγή ενός έργου στις ΣΔΙΤ, ακολουθεί διαγωνισμός για την πρόσληψη τεχνικού - οικονομικού - νομικού Συμβούλου, ο οποίος αναλαμβάνει:

- τη σύνταξη του φακέλου του έργου,
- την προετοιμασία του διαγωνισμού για την ανάθεση του έργου και τη σύνταξη των τευχών του διαγωνισμού, και
- την υποστήριξη της Επιτροπής του διαγωνισμού σε όλη τη διάρκεια διεξαγωγής του.

Ουσιαστικά, δηλαδή οι Σύμβουλοι (συνήθως ο κύριος εταίρος είναι Οίκος Συμβούλων του εξωτερικού με σχετική εμπειρία ή Υπηρεσία Τράπεζας εξειδικευμένη σε χρηματοδότηση παρομοίων δραστηριοτήτων) αναλαμβάνουν τις εργασίες τις οποίες σε ένα συμβατικό δημόσιο έργο, μέχρι την κατακύρωσή του θα εκτελούσαν οι Υπηρεσίες του Δημοσίου.

3.3 Μετά την κατακύρωση του έργου και την υπογραφή της σύμβασης με τον Ανάδοχο, τον ρόλο της Διευθύνουσας Υπηρεσίας, που θα υπήρχε σε ένα συμβατικό δημόσιο έργο, αναλαμβάνει ο **Ανεξάρτητος Μηχανικός**. Πρόκειται, συνήθως, για έναν από τους εξειδικευμένους στο αντικείμενο αυτό Οίκους Συμβούλων του εξωτερικού, ο οποίος ιδρύει είτε μια θυγατρική εταιρεία, είτε απλώς ένα γραφείο στην Ελλάδα. Ο Ανεξάρτητος Μηχανικός, ο οποίος επιλέγεται με μια διαδικασία κοινής συναίνεσης Κυρίου του Έργου - Αναδόχου και έχει ως Εργοδότη τον Ανάδοχο, αναλαμβάνει την παρακολούθηση και έλεγχο των μελετών, την επίβλεψη του έργου και γενικά την εποπτεία εφαρμογής της σύμβασης μέχρι την παράδοση - παραλαβή του έργου. Ουσιαστικά, δηλαδή, ο Ανεξάρτητος Μηχανικός υποκαθιστά τις Υπηρεσίες του Δημοσίου κατά την εκτέλεση της σύμβασης. Σημειώνεται, ότι ο Κύριος του Έργου παρεμβαίνει μόνον σε περίπτωση διαφωνίας Αναδόχου - Ανεξάρτητου Μηχανικού.

3.4 Η ανάθεση των υπηρεσιών και εργασιών των δυο προηγούμενων παραγράφων για δημόσια έργα σε ιδιώτες, αντί των Υπηρεσιών του δημοσίου, και εξ αυτού του λόγου σημαντικής επιβάρυνσης του δημοσίου, θα ήταν ίσως δικαιολογημένη εάν επρόκειτο για ειδικά έργα, στα οποία οι Υπηρεσίες του δημοσίου δεν έχουν εμπειρία. Όπως όμως εύκολα μπορεί να διαπιστώσει κανείς από τον εγκεκριμένο πίνακα των έργων, που έχουν ενταχθεί σε ΣΔΙΤ, η συντριπτική πλειοψηφία τους αποτελείται από συμβατικά έργα κοινωνικής υποδομής (κτίρια διοίκησης, σχολεία, νοσοκομεία, πυροσβεστικοί σταθμοί κ.λπ.), που αποτελούσαν μέχρι τώρα το σύνθετο αντικείμενο απασχόλησης των δημόσιων τεχνικών υπηρεσιών. Από τις τελευταίες αφαιρεί αντικείμενο δουλειάς, χωρίς να ελαττώνει το προσωπικό τους.

3.5 Σχετικά με τον Ανεξάρτητο Μηχανικό υπάρχει ένα σοβαρό θεσμικό πρόβλημα. Είναι αυτός που καλείται να διασφαλίσει τα συμφέροντα του Δημοσίου, δηλαδή την ορθή εφαρμογή της σύμβασης και την καλή εκτέλεση του έργου από πλευράς Αναδόχου, ελέγχοντας όλες τις πράξεις του. Καλείται, δηλαδή, να ελέγχει τον Εργοδότη του, καθώς ο Ανάδοχος είναι αυτός που τον προτείνει για Ανεξάρτητο Μηχανικό και αυτός που τον πληρώνει. Στη διαρκή αυτή σύγκρουση επαγγελματικής δεοντολογίας – συμφέροντος είναι φύσει αδύνατον να μη βάζει κάπου «νερό στο κρασί».

Ας σκεφτούμε ακόμη ότι ένας άτεγκτος Ανεξάρτητος Μηχανικός, που δικαιολογημένα διαφωνεί συχνά με τον Ανάδοχο, δεν θα είναι αρεστός ούτε στον Κύριο του Έργου, λόγω των καθυστερήσεων που θα προκαλεί στην εξέλιξη του έργου, αλλά και επειδή θα τον υποχρεώνει σε διαδικασίες και δαπάνες για την επίλυση των διαφωνιών.

Η λύση για το θέμα αυτό θα ήταν τα μεν συνήθη έργα να τα καλύπτουν οι Υπηρεσίες του Δημοσίου, με τη διαιτητική παρέμβαση Ανεξάρτητου Μηχανικού όταν υπάρχουν διαφωνίες, για τα δε ειδικά έργα να επιλέγεται ο Ανεξάρτητος Μηχανικός με διαγωνισμό και να συμβάλλεται με τον Κύριο του Έργου.

4. ΚΟΣΤΟΣ ΤΩΝ ΕΡΓΩΝ ΠΟΥ ΥΛΟΠΟΙΟΥΝΤΑΙ ΜΕΣΩ ΣΔΙΤ ΚΑΙ ΛΟΙΠΕΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ

4.1 Είναι προφανές ότι το κόστος ενός έργου, που υλοποιείται μέσω ΣΔΙΤ ή ως έργο παραχώρησης, είναι πολλαπλάσιο από το κόστος που θα είχε το ίδιο έργο, εάν υλοποιούνταν ως κλασικό δημόσιο έργο, ακόμη και εάν το Δημόσιο δανειζόταν προκειμένου να το κατασκευάσει και να το λειτουργήσει.

Οι παράγοντες, που αυξάνουν το κόστος του έργου, που υλοποιείται μέσω ΣΔΙΤ είναι:

- Το κόστος δανεισμού από τις Τράπεζες του ιδιωτικού φορέα, που αναλαμβάνει το έργο, το οποίο είναι σαφώς μεγαλύτερο από το κόστος δανεισμού με το οποίο θα επιβαρυνόταν το Δημόσιο, εάν υλοποιούσε το ίδιο το έργο.
- Η απαίτηση της ασφάλισης από τις χρηματοδότες Τράπεζες όχι μόνον του έργου κατά την κατασκευή του, αλλά του όλου project για όλη τη διάρκεια ισχύος της σύμβασης, από κάθε πιθανό ή απίθανο κίνδυνο.
- Οι οικονομικοί, τεχνικοί και νομικοί σύμβουλοι του Δημοσίου, που αναλαμβάνουν την προετοιμασία του άκρως πολύπλοκου, από νομική και οικονομική άποψη, διαγωνισμού και την υποστήριξη του Δημοσίου κατά τη διενέργειά του.
- Οι οικονομικοί, τεχνικοί και οι νομικοί σύμβουλοι των Τραπεζών, που χρηματοδοτούν το έργο και των ασφαλιστικών εταιρειών που το ασφαλίζουν, οι οποίοι καλούνται από τη μεριά τους να εξετάσουν από

- κάθε άποψη όλες τις παραμέτρους και πιθανούς κινδύνους του project και να εισηγηθούν στους εργοδότες τους.
- Ο «Ανεξάρτητος Μηχανικός», ο οποίος αναλαμβάνει την παρακολούθηση και έλεγχο των μελετών, την επίβλεψη κατασκευής του έργου και την εν γένει ορθή εφαρμογή της σύμβασης.
 - Η αναμενόμενη υπερκοστολόγηση των υπηρεσιών, που αναλαμβάνει να παρέχει ο ανάδοχος για ένα πολύ μεγάλο χρονικό διάστημα (20 – 30 έτη) (υπηρεσίες συντήρησης, καθαριότητας, φύλαξης κ.λπ.), καθώς θα πρέπει να λάβει υπόψη του μη προβλέψιμες μελλοντικές καταστάσεις.
 - Το κέρδος του αναδόχου, όχι βέβαια μόνον επί του κόστους κατασκευής του έργου, αλλά επί του συνολικού κόστους, που περιλαμβάνει όλα τα ανωτέρω.
 - Το γεγονός ότι οι Τράπεζες (και οι Ασφαλιστικοί φορείς), που εξειδικεύονται σε τέτοιου είδους χρηματοδοτήσεις είναι λίγες και, επομένως, μπορούν να επιβάλλουν τους όρους τους.
 - Το γεγονός ότι, ενώ τα έργα ΣΔΙΤ είναι πολλά, οι δυνάμενοι να μετάσχουν στους διαγωνισμούς από ελληνικής τουλάχιστον πλευράς (όσοι πληρούν τα πολύ αυστηρά κριτήρια τεχνικής και οικονομικής ικανότητας που τίθενται, αλλά συγχρόνως έχουν τη δυνατότητα να χρηματοδοτηθούν από τις Τράπεζες) είναι ελάχιστοι, καθιστά τον ανταγωνισμό υποτυπώδη έως ανύπαρκτο. Τα πράγματα χειροτερεύουν από την απαράδεκτη πριμοδότηση, που προβλέπεται στους διαγωνισμούς, υπέρ όσων έχουν ήδη αναλάβει έργο ΣΔΙΤ ή παραχώρησης. Έτσι **η «αγορά» των ΣΔΙΤ διαμορφώνεται σε ολιγοπώλιο**, με όλες τις σχετικές συνέπειες.

4.2 Από τα παραπάνω προκύπτει με βεβαιότητα ότι **το κόστος των έργων, που υλοποιούνται μέσω ΣΔΙΤ είναι σημαντικά μεγαλύτερο από το κόστος με το οποίο θα υλοποιούνταν τα ίδια έργα, αν κατασκευάζονταν ως Δημόσια Έργα**, χρηματοδοτούμενα από το ΠΔΕ.

Σύμφωνα με στοιχεία, που παρέθεσε ο Πρόεδρος της ΠΕΣΕΔΕ κ. Γρ. Γρηγορόπουλος στη διημερίδα για τα δημόσια έργα, που διοργάνωσε πρόσφατα το ΤΕΕ:

- Το κόστος του έργου των επτά (7) Πυροσβεστικών Σταθμών, που ανετέθη μέσω ΣΔΙΤ (το μόνο έργο για το οποίο έχει υπογραφεί σύμβαση), είναι 3,30 φορές μεγαλύτερο από το κόστος του έργου εάν κατασκευαζόταν ως κλασικό δημόσιο έργο, χρηματοδοτούμενο από το ΠΔΕ (ως συγκριτικό στοιχείο χρησιμοποιήθηκε η πρόσφατη κατασκευή Πυροσβεστικού Σταθμού στο Κιλκίς).
- Το κόστος του έργου των κτιριακών εγκαταστάσεων πέντε Σχολών του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου, που έχει ενταχθεί στις ΣΔΙΤ θα είναι 3,0 φορές περίπου μεγαλύτερο απ' ό,τι εάν χρηματοδοτούνταν από το ΠΔΕ και κατασκευαζόταν ως δημόσιο έργο (ως συγκριτικό στοιχείο χρησιμοποιήθηκε η κατασκευή των κτιριακών εγκαταστάσεων τριών Σχολών του ίδιου

Πανεπιστημίου, που χρηματοδοτήθηκαν από το ΠΕΠ και κατασκευάστηκαν ως δημόσια έργα).

Ωστόσο, οι συγκρίσεις αυτές δεν λαμβάνουν υπόψη τους έναν βασικό παράγοντα: τη χρηματοδότηση.

Για να υπάρξουν συγκρίσιμα στοιχεία θα έπρεπε να μπορεί να υπολογιστεί το κόστος μακροπρόθεσμου δανεισμού του Δημοσίου με τα ποσά, που απαιτούνται για την κατασκευή των έργων.

Σε κάθε περίπτωση, επειδή:

- το κόστος δανεισμού του Δημοσίου είναι σαφώς μικρότερο από το κόστος δανεισμού των ιδιωτών επενδυτών,
- εάν τα έργα κατασκευασθούν ως δημόσια έργα, δεν θα υπάρχουν πολλές από τις επιπλέον δαπάνες, που αναφέρθηκαν προηγουμένως,

ΕΚΤΙΜΑΤΑΙ ότι το κόστος των μη ανταποδοτικών έργων κοινωνικής υποδομής, που υλοποιούνται μέσω ΣΔΙΤ στοιχίζουν στο Ελληνικό Δημόσιο περίπου 1,5 φορά περισσότερο απ' ότι εάν υλοποιούνταν ως δημόσια έργα, με δανεισμό του Δημοσίου.

4.3 Εκτός από το σημαντικό επιπλέον κόστος, το οποίο συνεπάγεται η ένταξη έργων στις ΣΔΙΤ, θα πρέπει να λάβει κανείς υπόψη του και τις έμμεσες δυσμενείς συνέπειες, που έχουν για την οικονομία της χώρας, όπως:

- τη **μεταφορά σημαντικών ποσών στο εξωτερικό**, αντί της ανάλωσής τους στην εσωτερική αγορά,
- την **αποδυνάμωση των κατασκευαστικών επιχειρήσεων κάθε βαθμίδας** – καθώς, συχνά, πολλά μικρά έργα συμπύσσονται σε μεγάλα – οι οποίες καλούνται πλέον να συμμετάσχουν στα έργα ως υπερβολάβοι των αναδόχων, με πολύ δυσμενείς όρους και με όποιο κομμάτι του αντικειμένου δεν θέλουν να κατασκευάσουν οι ίδιοι οι ανάδοχοι,
- την **αφαίρεση ενός σοβαρού τεχνικού αντικειμένου από τις δημόσιες τεχνικές υπηρεσίες**, οι οποίες, για να δικαιολογήσουν την ύπαρξη τους, μετατρέπονται σε γραφειοκρατικούς οργανισμούς, με περαιτέρω δημιουργία ολιγοπωλιακών καταστάσεων στον κλάδο των κατασκευαστών, με συνέπεια την αύξηση του κόστους των δημ. έργων και την εξάρτηση του Δημοσίου από ελάχιστο αριθμό μεγάλων εργοληπτικών εταιρειών,
- την **αποδυνάμωση των ελληνικών γραφείων μελετών**, τα οποία μπαίνουν σε μια διαδικασία ανταγωνισμού, χωρίς όρους προκειμένου να εξασφαλίσουν την πρόσκαιρη επιβίωσή τους.

5. ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΚΑΙ ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΕΝΤΑΞΗΣ ΕΡΓΩΝ ΣΤΙΣ ΣΔΙΤ

5.1 Θα περίμενε κανείς ότι ο Ν. 3389/2005 θα έθετε αυστηρές προϋποθέσεις για την ένταξη των δημοσίων έργων στις ΣΔΙΤ, ιδιαιτέρως των μη ανταποδοτικών, για δυο κυρίως λόγους:

- Επειδή πρόκειται για μια κατ' εξαίρεση διαδικασία από τον συνήθη, καθιερωμένο τρόπο εκτέλεσης των δημοσίων έργων.
- Επειδή η υλοποίηση των μη ανταποδοτικών έργων μέσω ΣΔΙΤ συνεπάγεται μια πολύ σημαντική αύξηση του κόστους του έργου και αποτελεί ουσιαστικά έναν έμμεσο δανεισμό του Δημοσίου με πολύ επαχθείς όρους, επιβαρύνοντας υπέρμετρα τα μελλοντικά Προγράμματα Δημοσίων Επενδύσεων και υποθηκεύοντας με τον τρόπο αυτόν τις μελλοντικές επιλογές ανάπτυξης.

Ο Ν. 3389/2005, όμως, θέτει στην πργρ. 1 του άρθρου 2 τέσσερις μόνον προϋποθέσεις, από τις οποίες:

- Οι δυο (υπό τα στοιχεία (α) και (γ)) αποτελούν εντελώς τυπικά στοιχεία, που συνυπάρχουν στον ορισμό των ΣΔΙΤ, δηλαδή να πρόκειται για δημόσιο έργο και να εξασφαλίζεται η χρηματοδότηση εν μέρει ή εν όλω από ιδιωτικούς φορείς.
- Η τρίτη (υπό στοιχείο (δ)) αποτελεί, επίσης, τυπικό στοιχείο, καθώς θέτει οροφή 200 εκ. ευρώ για τα έργα, που μπορούν να υπαχθούν στις ΣΔΙΤ.
- Η τέταρτη προϋπόθεση (υπό στοιχείο (β)) θα μπορούσε να αποτελεί ένα – έστω και μοναδικό – ουσιαστικό στοιχείο για τη δυνατότητα ένταξης έργων στις ΣΔΙΤ, καθώς ορίζει ότι θα πρέπει οι ιδιώτες ανάδοχοι των έργων να «αναλαμβάνουν ουσιώδες μέρος των κινδύνων που συνδέονται με τη χρηματοδότηση, την κατασκευή, τη διαθεσιμότητα ή τη ζήτηση του αντικειμένου της Σύμπραξης και των συναφών κινδύνων όπως, ενδεικτικά, το διαχειριστικό και τον τεχνικό κίνδυνο».

Από τους αναφερόμενους ως άνω «κινδύνους», ο τεχνικός κίνδυνος και οι κίνδυνοι, που συνδέονται με την κατασκευή, αναλαμβάνονται ούτως ή άλλως από τους αναδόχους κατασκευής των δημοσίων έργων, σύμφωνα με την ισχύουσα – από 10ετίες – νομοθεσία.

Όλοι οι άλλοι κίνδυνοι, που αναφέρονται παραπάνω, **ΔΕΝ ΥΦΙΣΤΑΝΤΑΙ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΑΝΑΔΟΧΟΥΣ ΤΩΝ ΜΗ ΑΝΤΑΠΟΔΟΤΙΚΩΝ ΕΡΓΩΝ**, δηλαδή για το 98% των έργων, που ήδη εντάχθηκαν στις ΣΔΙΤ, καθώς αναλαμβάνονται από το Δημόσιο, το οποίο δεσμεύεται συμβατικά ότι θα χρησιμοποιήσει το έργο και θα αποπληρώσει το σύνολο της δαπάνης του, στην οποία περιλαμβάνεται και η χρηματοδότησή του, από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων.

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι το σύνολο των δημοσίων έργων, με προϋπολογισμό κατώτερο των 200 εκ. ευρώ, μπορούν να ενταχθούν στις ΣΔΙΤ, ως μη ανταποδοτικά έργα. Ουσιαστικά, δηλαδή, ο Ν. 3389/2005 δεν θέτει καμιά προϋπόθεση για την ένταξη των δημοσίων έργων στις ΣΔΙΤ.

5.2 Εφόσον ο νόμος δεν θέτει ουσιαστικά προϋποθέσεις για την ένταξη δημοσίων έργων στις ΣΔΙΤ, θα περίμενε κανείς ότι θα έθετε τουλάχιστον τα κριτήρια, με βάση τα οποία θα γίνεται, από το σύνολο των προγραμματιζόμενων δημοσίων Έργων, η επιλογή εκείνων, που κρίνεται σκόπιμη η υπαγωγή τους στις ΣΔΙΤ. Κανένα τέτοιο κριτήριο δεν ορίζει ο νόμος, ούτε επιβάλλει συγκριτική αξιολόγηση των προς ένταξη έργων. Προβλέπει, απλώς, τη σύνταξη, για κάθε προτεινόμενο έργο μιας συνοπτικής αιτιολογικής έκθεσης από την Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ, που παρουσιάζει τους λόγους για τους οποίους κρίνεται σκόπιμη η υλοποίηση του έργου μέσω ΣΔΙΤ και αναφέρει τα κριτήρια, που έλαβε υπόψη της για την επιλογή του έργου. Ας προσεχθεί η σχετική διατύπωση. **Δεν προβλέπεται ούτε συγκριτική αξιολόγηση ούτε η βαθμολόγηση κάποιων συγκεκριμένων κριτηρίων. Απλώς η αναφορά λόγων και κριτηρίων.**

Το Τμήμα Κεντρικής Μακεδονίας του ΤΕΕ ζήτησε από την Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ, με επιστολή του Προέδρου του, την αιτιολογική έκθεση για τρία έργα της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας που έχουν ενταχθεί στις ΣΔΙΤ. Η Ειδική Γραμματεία, όπως ήταν αναμενόμενο, δεν απάντησε. Από την ανάγνωση και μόνον του καταλόγου των έργων, που έχει εγκριθεί η ένταξή τους στις ΣΔΙΤ, είναι εύκολο να διαπιστώσει κανείς ότι δεν υπάρχουν ενιαία κριτήρια. Εκτός εάν υπάρχει κανείς που να πιστεύει ότι πρώτη προτεραιότητα της χώρας σήμερα, έτσι ώστε να «δανείζεται» με επαχθείς όρους για να υλοποιήσει, είναι η κατασκευή 21 γυμναστηρίων και 18 κολυμβητηρίων.

5.3 Αν διαβάσει κανείς τα κείμενα προβληματισμού σχετικά με τις ΣΔΙΤ, που έχουν κυκλοφορήσει στα πλαίσια της Ε.Ε., θα διαπιστώσει ότι ως κύρια πλεονεκτήματα των ΣΔΙΤ, αλλά και κριτήρια για την ένταξη έργων και δραστηριοτήτων σ' αυτές, αναφέρονται:

- η ανάληψη του επιχειρηματικού κινδύνου από ιδιώτες, με την επένδυση ιδιωτικών κεφαλαίων σε ανταποδοτικά έργα,
- η εφαρμογή νέων τεχνολογιών ή τεχνικών, με τις οποίες δεν είναι εξοικειωμένος ο δημόσιος τομέας, και
- η χρησιμοποίηση εξειδικευμένων γνώσεων, που δεν είναι προσιτές στον δημόσιο τομέα.

Από τα παραπάνω πλεονεκτήματα – κριτήρια, το πρώτο, όπως προαναφέρθηκε, δεν ισχύει για τα 51 από τα 52 έργα που εντάχθηκαν στις ΣΔΙΤ.

Τα άλλα πλεονεκτήματα – κριτήρια για τους λοιπούς Ευρωπαίους, αφενός δεν προκύπτει από πουθενά ότι λαμβάνονται υπόψη στην Ελληνική πραγματικότητα, αφετέρου είναι προφανές ότι δεν ισχύουν για τη συντριπτική πλειοψηφία των ενταχθέντων έργων, δεδομένου ότι πρόκειται για έργα που αποτελούν το τρέχον αντικείμενο των αντίστοιχων υπηρεσιών του Δημοσίου (σχολεία, κτίρια διοίκησης, αθλητικές εγκαταστάσεις, αστυνομικά τμήματα, κτίρια πανεπιστημίων κ.λπ.).

Επανερχεται, λοιπόν το ερώτημα που εξαρχής τέθηκε: **Εφόσον τα κύρια πλεονεκτήματα των Συμπράξεων Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα ΔΕΝ αξιοποιούνται, για ποιόν λόγο δημιουργήθηκε το νέο θεσμικό πλαίσιο του Ν. 3389/2005 και στήθηκαν οι πολύπλοκες και δαπανηρές διαδικασίες για την ένταξη στις ΣΔΙΤ συνήθων έργων, τα οποία μπορούν πολύ καλά να εκτελεσθούν ως δημόσια έργα;**

6. ΑΜΕΣΟΣ Ή ΕΜΜΕΣΟΣ ΔΑΝΕΙΣΜΟΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΡΓΩΝ

6.1 Η χώρα μας έχει μεγάλες ανάγκες σε έργα κάθε είδους υποδομών:

- έργα αναπτυξιακών υποδομών (αυτοκινητόδρομοι, σιδηρόδρομοι, αεροδρόμια, λιμάνια κ.λπ.)
- έργα περιβαλλοντικών υποδομών (παραγωγή ενέργειας ήπιας μορφής, βιολογικοί καθαρισμοί, ΧΥΤΑ κ.λπ.)
- έργα κοινωνικής υποδομής (εγκαταστάσεις εκπαίδευσης όλων των βαθμίδων, εγκαταστάσεις υγείας, αθλητικές εγκαταστάσεις, εγκαταστάσεις υποδοχής και παραμονής παράνομων μεταναστών, σωφρονιστικά ιδρύματα, εγκαταστάσεις διοίκησης, πολιτιστικά κέντρα κ.λπ.)
- έργα όλων των παραπάνω κατηγοριών για την ενίσχυση και ανάπτυξη υποβαθμισμένων Περιφερειών.

Υποτίθεται ότι γίνεται μια συνολική αξιολόγηση των αναγκών και ότι τα έργα που θεωρούνται ότι καλύπτουν τις πιο σοβαρές ανάγκες και έχουν τον πιο επείγοντα χαρακτήρα, εντάσσονται στο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, σε συνδυασμό ή όχι με Προγράμματα Χρηματοδότησης της Ε.Ε. και υλοποιούνται με βάση τη νομοθεσία των δημοσίων έργων.

Η ένταξη, όμως, ενός έργου στο ΠΔΕ σημαίνει ότι θα χρηματοδοτείται από αυτό μέχρι την ολοκλήρωσή του. Επομένως, κάθε έτος, το μεγαλύτερο μέρος του ΠΔΕ καλείται να εξυπηρετήσει τα συνεχιζόμενα έργα και μικρό μόνο μέρος του τις ανάγκες για νέα έργα.

Ειδικά σε περιόδους όπως τα τελευταία 4 – 5 έτη, όπου το ΠΔΕ συρρικνώνεται συνεχώς, τα εντασσόμενα σ' αυτό νέα έργα είναι ελάχιστα.

Επειδή οι ανάγκες της χώρας για έργα εξακολουθούν να είναι μεγάλες, αλλά και επειδή τα έργα συμβάλλουν περαιτέρω στην ανάπτυξη και στη βελτίωση της οικονομίας, ας δούμε τις επιλογές που έχει η Κυβέρνηση.

6.2 Θα έλεγε κανείς ότι δεύτερη επιλογή της Κυβέρνησης της χώρας, μετά την εξάντληση του ΠΔΕ, θα ήταν να προβεί στη λήψη μακροπρόθεσμων δανείων, με τα οποία θα χρηματοδοτήσει έργα αναπτυξιακά και ανταποδοτικά, δηλαδή έργα, τα οποία αφενός θα συμβάλουν στην ανάπτυξη και βελτίωση της οικονομίας και αφετέρου θα αποφέρουν έσοδα από τέλη ή δικαιώματα χρήσης των χρηστών τους, με τα οποία θα αποπληρωθούν εν όλω ή εν μέρει τα δάνεια.

Αντ' αυτού, οι Κυβερνήσεις τα τελευταία χρόνια επέλεξαν την οδό των έργων παραχώρησης. Αντί δηλαδή να δανειστεί το Δημόσιο, δανείζεται ο Ανάδοχος του έργου ή επενδύει εν μέρει και ίδια κεφάλαια, κατασκευάζει το έργο και εν συνεχεία εισπράττει για προκαθορισμένο χρόνο τα τέλη ή δικαιώματα χρήσης, από τα οποία αποπληρώνει τα δάνεια που έλαβε, αναλαμβάνει τα κεφάλαια που τυχόν επένδυσε και τα κέρδη του. Υποχρέωσή του είναι επίσης η συντήρηση και λειτουργία του έργου μέχρι την αποπληρωμή του.

Τα βασικά πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα των δύο τρόπων υλοποίησης είναι τα εξής:

- α.** Βασικό πλεονέκτημα του πρώτου τρόπου είναι ότι όλες οι επιλογές οι σχετικές με τα έργα λαμβάνονται από τον Κύριο του Έργου, δηλαδή το Δημόσιο. Στα έργα παραχώρησης ένα πλήθος σημαντικών επιλογών σχετικά με τις λύσεις που θα δοθούν, το είδος των κατασκευών, τον τρόπο κατασκευής και λειτουργίας ανήκουν στον Ανάδοχο, έτσι ώστε να εξασφαλίσει τη βιωσιμότητα του όλου σχεδίου.
- β.** Μειονέκτημα του δεύτερου τρόπου είναι ότι το κόστος του έργου, ως έργο παραχώρησης, είναι σημαντικά μεγαλύτερο απ' ότι εάν κατασκευαζόταν ως κλασικό δημόσιο έργο. Επομένως, οι χρήστες του έργου, ένα μεγάλο μέρος των κατοίκων της χώρας, θα επιβαρυνθούν με επιπλέον τέλη ή δικαιώματα χρήσης για την αποπληρωμή του.
- γ.** Πλεονέκτημα της παραχώρησης αποτελεί το ότι οι Ανάδοχοι των έργων καταβάλλουν κάθε δυνατή προσπάθεια για την επίσπευση ολοκλήρωσής τους και την τήρηση των χρονοδιαγραμμάτων, προκειμένου να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις των δανειστών τους.
- δ.** Βασικό πλεονέκτημα της παραχώρησης αποτελεί το γεγονός ότι τον επιχειρηματικό κίνδυνο για το όλο project αναλαμβάνει ο Ανάδοχος. Το πλεονέκτημα αυτό αποκτά ακόμη μεγαλύτερη βαρύτητα όταν η λειτουργία και εκμετάλλευση του έργου απαιτούν εξειδικευμένες γνώσεις και εμπειρία, που δεν υπάρχει στο δημόσιο.
- ε.** Μειονέκτημα της παραχώρησης αποτελεί το γεγονός ότι ένα σημαντικό μέρος της δαπάνης του έργου, συνήθως και μέρος των κερδών δεν αναλώνεται ή δεν επανεπενδύεται στο εσωτερικό της χώρας.
- στ.** Τέλος, ένα σημαντικό πλεονέκτημα της παραχώρησης είναι ότι τα δάνεια για την υλοποίηση των έργων δεν επιβαρύνουν το δημόσιο χρέος και τη δανειακή κατάσταση της χώρας με βάση τα χρησιμοποιούμενα μέχρι σήμερα χρηματοοικονομικά πρότυπα.

Και στους δύο παραπάνω τρόπους υλοποίησης ανταποδοτικών έργων εφαρμόζεται η νομοθεσία εκτέλεσης των δημοσίων έργων. Στην περίπτωση της παραχώρησης όχι πλήρως, καθώς:

- υπεισέρχεται και εδώ ο Ανεξάρτητος Μηχανικός, υποκαθιστώντας σε μεγάλο βαθμό τις Δημόσιες Υπηρεσίες στο έργο τους,

- πολλά θέματα, όπως π.χ. ανάθεση υπεργολαβιών, ανάθεση και αμοιβές μελετών κ.λπ., αφήνονται να τα χειριστούν οι Ανάδοχοι, χωρίς να εφαρμόζονται οι σχετικές διατάξεις για τα δημόσια έργα.

Σε ότι αφορά τα ανταποδοτικά έργα, που εντάσσονται στις ΣΔΙΤ, έχει ήδη αναφερθεί ότι στην ουσία δεν διαφέρουν σε τίποτε από τα έργα παραχώρησης και, επομένως, δεν μπορεί κανείς σοβαρά να ισχυρισθεί ότι για ανταποδοτικά έργα με προϋπολογισμό μικρότερο των 200 εκ. ευρώ, χρειάζεται ένα νέο θεσμικό πλαίσιο. Είναι χαρακτηριστικό, άλλωστε, ότι μόνο ένα ανταποδοτικό έργο έχει υπαχθεί μέχρι τώρα στις ΣΔΙΤ και ότι οι διάφοροι φορείς του δημόσιου τομέα εξακολουθούν να προωθούν τους σταθμούς αυτοκινήτων ως έργα παραχώρησης.

Δεν μπορούμε να πιστέψουμε ότι το ίδιο το Δημόσιο θα προτιμούσε την υλοποίηση ενός ανταποδοτικού έργου ως ΣΔΙΤ, επειδή

- συνεπάγεται την αύξηση κόστους και χρόνου, λόγω των επιπλέον διαδικασιών που προβλέπονται,
- μετατρέπει το έργο εξ ολοκλήρου σε ιδιωτικό, καθώς παύει να ισχύει οποιαδήποτε διάταξη περί δημοσίων έργων και ελαττώνει τις δυνατότητες επέμβασης του Κυρίου του Έργου στις βασικές επιλογές του έργου.

Η μόνη δικαιολογία ένταξης των ανταποδοτικών έργων κάτω των 200 εκ. ευρώ στις ΣΔΙΤ είναι ότι **έγινε για να μπορεί να χρησιμοποιείται ως επιχείρημα γενικά υπέρ των ΣΔΙΤ η ανάληψη των επιχειρηματικών κινδύνων εκ μέρους του Αναδόχου, κάτι που ισχύει μόνον για τα ανταποδοτικά έργα, δηλαδή για το 1 από τα 52 που εντάχθηκαν μέχρι σήμερα στις ΣΔΙΤ.**

6.3 Μετά την εξάντληση του ΠΔΕ, εκτός από ανταποδοτικά έργα, οι ανάγκες της χώρας εξακολουθούν να είναι μεγάλες και για μη ανταποδοτικά έργα.

Πρόκειται, κυρίως, για έργα κοινωνικής υποδομής, περιβαλλοντικής υποδομής και ενίσχυσης υποβαθμισμένων περιφερειών. Όσα από τα έργα αυτά θεωρεί απαραίτητα η Κυβέρνηση της χώρας, έχει πάλι δύο τρόπους να τα υλοποιήσει.

Είτε με άμεσο δανεισμό και εκτέλεση των έργων, ως δημοσίων έργων. Είτε με έμμεσο δανεισμό, εντάσσοντας τα έργα στις ΣΔΙΤ, οπότε δανείζονται για λογαριασμό της οι Ανάδοχοι των έργων και η ίδια αναλαμβάνει να αποπληρώσει τα δάνεια μακροπρόθεσμα με την καταβολή ετήσιων δόσεων από το ΠΔΕ.

Στην περίπτωση όμως αυτή, οι ΣΔΙΤ ενώ παρουσιάζουν σε μεγαλύτερο βαθμό όλα τα μειονεκτήματα, που αναφέρθηκαν προηγουμένως για τα έργα παραχώρησης, αλλά και σε προηγούμενα κεφάλαια, ΔΕΝ έχουν να επιδείξουν το κυρίως πλεονέκτημα των έργων παραχώρησης και των ανταποδοτικών ΣΔΙΤ, δηλαδή την ανάληψη του επιχειρηματικού κινδύνου από τους Αναδόχους των έργων. Το πλεονέκτημα αυτό δεν υφίσταται, από τη στιγμή που το Δημόσιο αναλαμβάνει και εγγυάται την αποπληρωμή των δανείων, των επενδυόμενων κεφαλαίων και των κερδών του Αναδόχου μέσω του ΠΔΕ.

Απομένει μόνον ένα σημαντικό – πλην εικονικό – πλεονέκτημα για την ένταξη των μη ανταποδοτικών έργων στις ΣΔΙΤ. Είναι το γεγονός ότι ο έμμεσος αυτός

δανεισμός δεν καταγράφεται μέχρι σήμερα στο χρέος της χώρας και δεν επιβαρύνει τη δημοσιονομική της εικόνα. Το λέμε «εικονικό», επειδή στην πραγματικότητα το χρέος και η υποχρέωση αποπληρωμής του υπάρχει. Απλώς δεν καταγράφεται. Το μόνο που καταγράφεται στον κρατικό προϋπολογισμό, είναι το ποσόν που δεσμεύεται από το ΠΔΕ κάθε χρόνο, για την αποπληρωμή του.

Είναι, όμως, το πλεονέκτημα αυτό, δηλαδή η δυνατότητα αλλοίωσης της πραγματικής εικόνας του χρέους, τόσο ισχυρό ώστε να μας οδηγεί:

- στην εκτέλεση των έργων με κόστος σημαντικά μεγαλύτερο, ουσιαστικά δηλαδή στην περαιτέρω πραγματική αύξηση του χρέους,
- στη δέσμευση σημαντικού μέρους του ΠΔΕ για τις επόμενες τρεις 10ετίες, το οποίο συνεχώς θα αυξάνεται με την ένταξη νέων έργων στις ΣΔΙΤ, και την υποθήκευση της δυνατότητας των μελλοντικών Κυβερνήσεων να ασκήσουν την επιθυμητή πολιτική μέσω του ΠΔΕ,
- στην απεμπόληση του θεσμικού πλαισίου περί εκτέλεσης δημοσίων έργων, που το ίδιο το κράτος θέσπισε για να διαφυλάξει τα συμφέροντα των πολιτών, με τη μετατροπή των έργων από δημόσια σε ιδιωτικά,
- στην αποδυνάμωση ή και στην καταστροφή μιας σειράς κατασκευαστικών επιχειρήσεων και μελετητικών γραφείων και στην παγίωση ολιγοπωλιακών καταστάσεων στον κατασκευαστικό τομέα.

7. ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΠΟΥ ΔΗΜΙΟΥΡΓΟΥΝΤΑΙ ΑΠΟ ΤΙΣ ΣΔΙΤ ΣΤΟΥΣ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΟΥΣ ΧΩΡΟΥΣ ΤΩΝ ΚΑΤΑΣΚΕΥΑΣΤΩΝ ΚΑΙ ΜΕΛΕΤΗΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΡΓΩΝ

7.1 Ενιαία ανάθεση παρόμοιων αυτοτελών έργων

Αν και ο Ν. 3389/2005 δεν προβλέπει κατώτατο όριο μεγέθους, τα έργα, που εκτελούνται μέσω των ΣΔΙΤ, σε πολλές περιπτώσεις προωθούνται ως **μεγάλα «πακέτα» πολλών παρόμοιων αυτοτελών έργων**. Η πρακτική αυτή ακολουθείται με την αιτιολογία ότι οι προσυμβατικές διαδικασίες για την εξέταση της βιωσιμότητας υλοποίησης των έργων αυτών είναι χρονοβόρες και έχουν μεγάλο κόστος, με αποτέλεσμα η πολλαπλή υλοποίηση να μειώνει τον χρόνο και το κόστος αυτών των διαδικασιών. Το πρόβλημα αυτό αφορά, κατά κύριο λόγο, τις κτιριακές υποδομές, που σε όσες περιπτώσεις προκηρύχθηκαν ή προγραμματίζεται να ανατεθούν, αυτό γίνεται ταυτόχρονα, με την ίδια σύμβαση για πολλά μικρότερα ίδια έργα, χωροθετημένα σε διάφορες περιοχές της χώρας. Η αντιμετώπιση πολλών μικρών παρόμοιων έργων ως ενός ενιαίου και μεγάλου μεγέθους αντίκειται στις γενικές αρχές, που τίθενται από το άρθρο 9 του Ν. 3389/2005. Ειδικότερα, αντίκειται:

- α.** στην **Αρχή της Αναλογικότητας**, η έννοια της οποίας, σύμφωνα με την παρ. 2(γ) του άρθρου 9 του νόμου περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων τα εξής: «... *ιδίως στα πλαίσια των Διαδικασιών Ανάθεσης δεν επιτρέπεται να*

αξιώνονται τεχνικές, επαγγελματικές ή χρηματοοικονομικές ικανότητες δυσανάλογες και υπερβολικές σε σχέση με το αντικείμενο της σχετικής Σύμβασης Έργου ή Υπηρεσιών ή Μικτής Σύμβασης», καθώς και

- β.** στην **Αρχή του ελεύθερου ανταγωνισμού**, η έννοια της οποίας, σύμφωνα με την παρ. 2(ζ) του ίδιου παραπάνω άρθρου 9 του νόμου, περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων τα εξής: «... - διασφαλίζεται η μεγαλύτερη δυνατή συμμετοχή υποψηφίων που είναι ικανοί να εκτελέσουν τα έργα ή να παράσχουν τις υπηρεσίες που επιθυμεί η Αναθέτουσα Αρχή... - αποτρέπεται η δημιουργία μονοπωλιακών ή ολιγοπωλιακών καταστάσεων ή στρεβλώσεων».

Η παραβίαση των παραπάνω Αρχών προκύπτει από το γεγονός ότι με την ενιαιοποίηση των αυτοτελών έργων σε ένα μεγάλο, αλλοιώνονται οι τάξεις των απαιτούμενων Μελετητικών Πτυχίων για την εκπόνηση των Μελετών, καθώς και οι τάξεις των απαιτούμενων Εργοληπτικών Πτυχίων για την εκτέλεση των έργων. Συνεπώς, στους Διαγωνισμούς δικαιούνται να λάβουν μέρος μεγάλα μελετητικά Γραφεία και κατασκευαστικές εταιρείες, που φυσικά είναι περιορισμένα σε αριθμό, ενώ αν οι Προκηρύξεις των ίδιων έργων γίνονταν αυτοτελώς, θα ήταν διαφορετικά τα απαιτούμενα κριτήρια συμμετοχής στους Διαγωνισμούς.

Επιπλέον, με την πρακτική αυτή, δίνονται ευκαιρίες και δυνατότητες σε μελετητικά και κατασκευαστικά σχήματα εκτός Ελλάδος να συμμετάσχουν στους διαγωνισμούς, με σοβαρή πιθανότητα να αφαιρεθεί αντικείμενο εργασιών από το δυναμικό της χώρας και να μετατοπιστεί στο εξωτερικό.

7.2 Δικαίωμα συμμετοχής στους Διαγωνισμούς

Ο Ν. 3389/2005 δεν προβλέπει πουθενά την αναγκαιότητα πιστοποίησης για τους υποψήφιους κατασκευαστές και μελετητές των έργων, που προωθούνται μέσω των ΣΔΙΤ, όπως αυτή προκύπτει από τις ισχύουσες διατάξεις της νομοθεσίας περί δημοσίων έργων.

Βέβαια, σε ότι αφορά τις Μελέτες των έργων, μέχρι σήμερα, οι προκηρυχθέντες Διαγωνισμοί, μετά από γενική απαίτηση του Τεχνικού Επιμελητηρίου και των επαγγελματικών Συλλόγων των Μελετητών, απαιτούν η τεχνική ικανότητα των ελλήνων υποψηφίων να πιστοποιείται με την εγγραφή στο Μητρώο Μελετητών ή Γραφείων Μελετών του ΥΠΕΧΩΔΕ, προσδιορίζοντας, μάλιστα, τις τάξεις των Μελετητικών Πτυχίων κατά κατηγορία Μελέτης. Ωστόσο, **ο προσδιορισμός των τάξεων των Μελετητικών Πτυχίων γίνεται, αυθαίρετα, χωρίς να προσδιορίζεται ο τρόπος επιλογής των τάξεων αυτών μέσω της αμοιβής των Μελετών.**

Σε ότι αφορά την κατασκευή των έργων, απαιτείται από τις Διακηρύξεις η εγγραφή στο Μητρώο Εργοληπτικών Επιχειρήσεων της ΓΓΔΕ του ΥΠΕΧΩΔΕ, χωρίς προσδιορισμό τάξης εργοληπτικού Πτυχίου, με προϋπόθεση την απόδειξη α) ενός ελάχιστου επιπέδου χρηματοοικονομικής επάρκειας, μέσω του ετήσιου κύκλου εργασιών των επιχειρήσεων για τρεις οικονομικές χρήσεις και β) της

τεχνικής ικανότητας του υποψηφίου μέσω της εμπειρίας από την κατασκευή ολοκληρωμένων έργων συγκεκριμένης κατασκευαστικής αξίας.

Η **παραπάνω πρακτική ακυρώνει πλήρως την ισχύουσα Νομοθεσία περί ανάθεσης και εκπόνησης Μελετών Δημοσίων Έργων, καθώς και περί ανάθεσης της κατασκευής Δημοσίων Έργων**. Αυτό, εξάλλου γίνεται φανερό και από το γεγονός ότι πουθενά στις διακηρύξεις δεν αναφέρεται ότι λαμβάνονται υπόψη οι διατάξεις των σχετικών Νόμων (Ν. 3316/2005, Ν. 1418/1984, Ν. 3263/2004 κ.λ.π.).

7.3 Αμοιβές Μελετητών

Η συμμετοχή Μηχανικών-Μελετητών και Συμβούλων είναι αναγκαία σε όλα τα στάδια της διαδικασίας εκτέλεσης έργων μέσω των ΣΔΙΤ, και συγκεκριμένα:

- στην προετοιμασία των προτάσεων, που υποβάλλονται για ένταξη των έργων μέσω της Ειδικής Γραμματείας ΣΔΙ του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών,
- στη σύνταξη των Προκαταρκτικών Μελετών και των Τευχών Δημοπράτησης των έργων,
- στην εκτέλεση της Σύμβασης, ως συνεργάτες και τεχνικοί σύμβουλοι των χρηματοπιστωτικών φορέων, ως ανεξάρτητοι σύμβουλοι κ.λπ.
- κυρίως, στην εκπόνηση των πλήρων μελετών των έργων, για λογαριασμό των Αναδόχων τους.

Σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία εφαρμογής των ΣΔΙΤ, δεν υπάρχει **καμία διασφάλιση των αμοιβών για την παροχή αυτών των υπηρεσιών**. Δεν τίθεται καμία υποχρέωση τήρησης του Κανονισμού προεκτιμώμενων αμοιβών (Υ.Α. ΔΜΕΟ/α/ο/1257/9.8.2005, όπως τροποποιήθηκε με τις Υ.Α. ΔΜΕΟ/α/ο/2361/ 30.12.2005 και ΔΜΕΟ/α/ο/2229/4.7.3006), ούτε έχει θεσμοθετηθεί καμία διάταξη, που να προστατεύει τους Μηχανικούς για την είσπραξη των συμφωνηθεισών αμοιβών.

7.4 Ανάθεση των υπηρεσιών Συμβούλων υποστήριξης των Κυρίων των έργων για την υποβολή προτάσεων ένταξης έργων στις ΣΔΙΤ

Μέσω του Προγράμματος «ΘΗΣΕΑΣ» (Οριζόντιες Δράσεις) χρηματοδοτήθηκαν ΟΤΑ σε όλη τη χώρα, για να προσλάβουν Συμβούλους υποστήριξης για την υποβολή προτάσεων ένταξης έργων στις ΣΔΙΤ. Κατά τη χρονική περίοδο **από τον Νοέμβριο του 2005 μέχρι τον Αύγουστο του 2007** ανατέθηκαν εκατόν τριάντα επτά (137) συμβάσεις, από Ο.Τ.Α. όλων των Περιφερειών της χώρας, με μέση αμοιβή σύμβασης €100.000,00 περίπου και συνολικό κόστος **€13.864.000,00**.

Για καμία από τις παραπάνω περιπτώσεις ανάθεσης δεν τηρήθηκαν οι διαδικασίες του Ν. 3316/2005, καθ' υπόδειξη των Υπηρεσιών του Υπουργείου Εσωτερικών, που χειρίζονται τα κονδύλια αυτά, μέσω του Προγράμματος «ΘΗΣΕΑΣ».

Οι αναθέσεις έγιναν είτε με διαδικασίες ανάθεσης προμηθειών, μέσω του Ενιαίου Κανονισμού Προμηθειών-ΟΤΑ (ΕΚΠ-ΟΤΑ), είτε με τεύχη διαγωνισμών, που είχε προετοιμάσει το Υπουργείο Εσωτερικών, χωρίς να ζητούνται μελετητικά Πτυχία, με κριτήριο την εμπειρία των διαγωνιζομένων σε αντίστοιχες υπηρεσίες. Οι συμβάσεις αυτές ανατέθηκαν σε συγκεκριμένες εταιρείες συμβούλων των Αθηνών. Το αντικείμενο των συμβάσεων αυτών κάλλιστα μπορούσε να εκτελεστεί από Μελετητικά Γραφεία, αφού τα έργα, που προωθούνται μέσω των ΣΔΙΤ είναι κατά κύριο λόγο κτιριακά και υδραυλικά.

7.5 Συνέπειες για τις Κατασκευαστικές Εταιρείες

Μετά τον αποκλεισμό τους από τα έργα των μεγάλων οδικών αξόνων, που ανατέθηκαν ως έργα παραχώρησης, μετά τον περιορισμό του αντικειμένου δουλειάς τους λόγω συρρίκνωσης του ΠΔΕ, οι κατασκευαστικές εταιρείες δημοσίων έργων – με εξαίρεση τις πολύ μεγάλες εταιρείες του κλάδου – βλέπουν να τους αφαιρείται και ένα πολύ μεγάλο κομμάτι από το τρέχον αντικείμενό τους, μέσω των ΣΔΙΤ.

Πρόκειται για μια βίαιη επέμβαση, με εξαιρετικά δυσμενείς συνέπειες, σε έναν επαγγελματικό χώρο, που οργανώθηκε και δούλεψε μέχρι τώρα σύμφωνα με τις κατευθύνσεις της Πολιτείας, η οποία καθόρισε το θεσμικό πλαίσιο για την εκτέλεση των δημοσίων έργων.

Η ίδια η Πολιτεία έρχεται τώρα να αλλάξει εντελώς τα δεδομένα:

- μετατρέποντας τα δημόσια έργα σε ιδιωτικά,
- οδηγώντας σε αφανισμό ένα πλήθος κατασκευαστικών εταιρειών, και
- δημιουργώντας συνθήκες, που ευνοούν την ανάπτυξη ενός ολιγοπωλίου στο χώρο των κατασκευών δημοσίων έργων, με όλες τις περαιτέρω δυσμενείς συνέπειες για τους εναπομείναντες κατασκευαστές, το κόστος και την ποιότητα των έργων.

7.6 Συνέπειες για τα Μελετητικά Γραφεία

α. Ανάλογα προβλήματα με αυτά των κατασκευαστών αντιμετωπίζουν και τα γραφεία μελετών δημοσίων έργων, που επίσης οργανώθηκαν και δουλεύουν σύμφωνα με τις κατευθύνσεις της Πολιτείας.

Ειδικά για τα μικρά και μεσαία γραφεία μελετών, η κατάσταση τείνει να γίνει απελπιστική. Ας δώσουμε ένα παράδειγμα. Το μόνο έργο ΣΔΙΤ, για το οποίο υπεγράφη σύμβαση, αφορά την κατασκευή επτά (7) πυροσβεστικών σταθμών σε διάφορα μέρη της χώρας. Με τα μέχρι τώρα ισχύοντα, οι μελέτες του θα εκπονούνταν από επτά (7) μελετητικά σχήματα, συνήθως τοπικά. Αντ' αυτού, τώρα οι μελέτες και των 7 σταθμών θα εκπονηθούν από ένα γραφείο μελετών της Αθήνας.

β. Το 2005 ψηφίστηκε νέος νόμος για την εκπόνηση μελετών Δημοσίου και δημιουργήθηκε ένα νέο θεσμικό πλαίσιο. Μετά από πολλές συζητήσεις, προκειμένου να διασφαλιστεί η ποιότητα των μελετών, αλλά και η δυνατότητα των γραφείων μελετών να επενδύουν στην οργάνωσή τους,

σε εξοπλισμό και εκπαίδευση, αποφασίστηκε από την Κυβέρνηση η θέσπιση και πάλι ελαχίστων αμοιβών για τις μελέτες, αναμορφώνοντας και εκσυγχρονίζοντας τον μέχρι τότε ισχύοντα κώδικα αμοιβών. Ο νόμος 3316/2005 έχει μάλιστα πρόβλεψη για τις μελέτες, που ανατίθενται από τους Αναδόχους των έργων, ορίζοντας ότι και σ' αυτήν την περίπτωση ισχύουν οι θεσμοθετημένες ελάχιστες αμοιβές των μελετών. Ο νόμος το προβλέπει, αλλά κανείς δεν ελέγχει την εφαρμογή του και επομένως κανείς δεν τον εφαρμόζει. Έτσι, τόσο στα έργα παραχώρησης όσο και στις ΣΔΙΤ, όπου οι μελέτες ανατίθενται από τους Αναδόχους των έργων, αναπτύσσεται ένας άγριος μειοδοτικός ανταγωνισμός, με εκπτώσεις που ξεπερνούν ακόμη και το 50% της ελάχιστης – υποτίθεται – αμοιβής.

Η συνέχιση και επέκταση των ως άνω φαινομένων είναι βέβαιο ότι **σύντομα θα οδηγήσει στην πλήρη ανατροπή των δεδομένων του χώρου των μελετών, στην εξαφάνιση μεγάλου αριθμού μελετητικών γραφείων και στην υποβάθμιση της ποιότητας των μελετών.**

8. ΠΟΡΕΙΑ ΤΩΝ ΕΡΓΩΝ ΠΟΥ ΕΝΤΑΧΘΗΚΑΝ ΣΤΟΝ Ν. 3389/2005 ΠΕΡΙ ΣΔΙΤ

Στο site της Ειδικής Γραμματείας των ΣΔΙΤ, το Κέντρο Πληροφόρησής της δίνει απαντήσεις σε «συχνές ερωτήσεις».

Στην ερώτηση «πόσος χρόνος χρειάζεται μέχρι να υπογραφεί μια σύμβαση ΣΔΙΤ», η απάντηση είναι ότι στις άλλες Ευρωπαϊκές χώρες η συνήθης χρονική διάρκεια από την προκήρυξη μέχρι την υπογραφή της σύμβασης ΣΔΙΤ ανέρχεται σε 9 έως 12 μήνες, αφήνοντας να εννοηθεί ότι αφού οι διατάξεις και οι προβλεπόμενες από τις Οδηγίες προθεσμίες είναι ίδιες, αυτός είναι ο αναμενόμενος χρόνος και για τη χώρα μας.

Στην Ελληνική πραγματικότητα όμως, 4 έτη μετά την ψήφιση του νόμου 3389/2005 και 38 μήνες μετά την έναρξη της πρώτης φουρνιάς έργων στις ΣΔΙΤ, έχει υπογραφεί η σύμβαση μόνον ενός (1) έργου.

Οι λόγοι για την υπέρμετρη αυτή καθυστέρηση μπορούν να είναι πολλοί, όπως:

- η έλλειψη προετοιμασίας και η άγνοια των θεμάτων και των διαδικασιών από τις Υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομίας,
- η πολυπλοκότητα του διαγωνισμού και του τρόπου ανάδειξης του Αναδόχου,
- προβλήματα, που ανέκυψαν στα σχήματα των υποψηφίων αναδόχων λόγω του μακρού χρόνου του διαγωνισμού και της οικονομικής κρίσης,
- υπαναχώρηση των Τραπεζών μετά το ξέσπασμα της κρίσης το φθινόπωρο του 2008, κ.λπ.

Αν συνδυαστεί, πάντως, η μεγάλη αυτή καθυστέρηση στην ολοκλήρωση της διαδικασίας ανάθεσης των έργων, με το γεγονός ότι από τον Σεπτέμβριο του 2008 δεν έχει εγκριθεί η ένταξη ούτε ενός νέου έργου στις ΣΔΙΤ, συμπεραίνεται

ότι, ενδεχομένως, αρμόδιοι Κυβερνητικοί παράγοντες αντιλήφθηκαν τις άκρως δυσμενείς συνέπειες του όλου συστήματος των ΣΔΙΤ, όπως προωθήθηκε και ότι, μετά το πρώτο, επικοινωνιακό κυρίως, ξέσπασμα, ξανασκέπτονται το όλο θέμα.

9. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

9.1 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

9.1.1 Στα ανταποδοτικά έργα ΣΔΙΤ (ή έργα παραχώρησης) ο Ανάδοχος αναλαμβάνει έναν σοβαρό επιχειρηματικό κίνδυνο, που αναφέρεται στο ύψος των εσόδων από τη χρήση του έργου.

Στα μη ανταποδοτικά έργα ΣΔΙΤ ο Ανάδοχος δεν αναλαμβάνει τον κίνδυνο αυτόν, καθώς το Δημόσιο προσυμφωνεί για την αποκλειστική χρήση του έργου και δεσμεύεται για την αποπληρωμή κεφαλαίων, τόκων, κερδών κ.λπ. με ετήσιες δόσεις από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων.

Επομένως, στα μη ανταποδοτικά έργα ΣΔΙΤ ο επιχειρηματικός κίνδυνος που αναλαμβάνει ο Ανάδοχος είναι παρόμοιος με εκείνον που αναλαμβάνει ο Ανάδοχος ενός συμβατικού δημόσιου έργου.

9.1.2 Για την ανάληψη ανταποδοτικών δημοσίων έργων από ιδιωτικούς φορείς (χρηματοδότηση, κατασκευή, λειτουργία) δεν υπήρχε κανένας λόγος θέσπισης καινούριας νομοθεσίας, καθώς η νομοθεσία των δημ. έργων προβλέπει τη δυνατότητα ανάθεσής τους ως έργων παραχώρησης και έχει δοκιμαστεί στην πράξη εδώ και πολλά χρόνια.

Επομένως, ο Ν. 3389/2005 περί ΣΔΙΤ έγινε αποκλειστικά για τη δυνατότητα ένταξης σε ΣΔΙΤ μη ανταποδοτικών δημ. έργων. Τα ανταποδοτικά έργα προστέθηκαν για να μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως επιχείρημα υπέρ των ΣΔΙΤ – γενικά – η ανάληψη του επιχειρηματικού κινδύνου από τον Ανάδοχο.

9.1.3 Το πλεονέκτημα – αν μπορεί κανείς να το πει έτσι – της ένταξης μη ανταποδοτικών έργων σε ΣΔΙΤ, αντί της υλοποίησής τους ως δημ. έργων, είναι ότι ο έμμεσος δανεισμός, δηλαδή τα δάνεια που παίρνει ο Ανάδοχος για την κατασκευή του έργου, δεν εμφανίζεται άμεσα στον προϋπολογισμό και δεν αυξάνει – στα χαρτιά – το δημ. χρέος. Αργότερα, θα εμφανιστούν στον προϋπολογισμό οι ετήσιες “πληρωμές διαθεσιμότητας” προς τον Ανάδοχο, με τη δέσμευση του αντίστοιχου ποσού από το Πρόγραμμα Δημ. Επενδύσεων.

Λέμε ότι το δημόσιο χρέος, με τις ΣΔΙΤ, δεν αυξάνεται στα χαρτιά, επειδή στην πραγματικότητα το αναλαμβανόμενο χρέος όχι μόνο αυξάνεται, αλλά είναι και σημαντικά μεγαλύτερο από εκείνο που θα προέκυπτε με άμεσο δανεισμό και κατασκευή του έργου ως δημοσίου έργου. Απλώς, η αύξηση αυτή δεν καταγράφεται και επομένως, δεν φαίνεται.

9.1.4 Είναι αυτό το εικονικό πλεονέκτημα αρκετό για να υπερκαλύψει τη σωρεία των μειονεκτημάτων των μη ανταποδοτικών ΣΔΙΤ, με κυριότερα εκείνα του

μεγαλύτερου πραγματικού δανεισμού και της υποθήκευσης των μελλοντικών Προγρ. Δημ. Επενδύσεων; Φυσικά όχι. Επομένως, οι ΣΔΙΤ για μη ανταποδοτικά έργα, πρέπει να χρησιμοποιούνται με μεγάλη φειδώ, για την κάλυψη μόνο επιτακτικών αναγκών και όταν έχει εξαντληθεί κάθε δυνατότητα άμεσου δανεισμού του Δημοσίου.

Επειδή οι ανάγκες της χώρας για έργα είναι πολλές, είναι προφανές ότι πρέπει να γίνει συγκριτική αξιολόγηση και ιεράρχησή τους, ώστε στις ΣΔΙΤ να εντάσσονται τα απολύτως απαραίτητα έργα.

Η εικόνα που δόθηκε τα τελευταία χρόνια ότι με τις ΣΔΙΤ βρήκαμε έναν τρόπο να κάνουμε έργα χωρίς να βάζει χρήματα το Δημόσιο, η πρόσκληση προς όλους τους ΟΤΑ και τους φορείς του δημόσιου τομέα να υποβάλουν προτάσεις για κάθε είδους έργα, η επιλογή και έγκριση ένταξης στις ΣΔΙΤ έργων όπως π.χ. κτίρια για τη στέγαση υπηρεσιών Νομαρχιών και Περιφερειών είναι αδικαιολόγητες ενέργειες, αντίθετες προς το δημόσιο συμφέρον.

9.1.5 Κλείνοντας την εισήγηση αυτή θα θέλαμε να αναφερθούμε σε μια επίσης σοβαρή παράμετρο του θέματος, που τελευταία φαίνεται να υποβαθμίζεται ή και να παραλείπεται.

Η Πολιτεία εδώ και μερικές δεκαετίες, έχει δομήσει σταδιακά, με νόμους, Πρ. Διατ/τα, Υπ. Αποφάσεις, Κανονισμούς κ.λπ. ένα πλήρες θεσμικό πλαίσιο για την μελέτη και κατασκευή των δημ. έργων.

Εκτός από τον τρόπο ανάθεσης μελετών και έργων, το θεσμικό αυτό πλαίσιο καθορίζει τις απαιτήσεις της Πολιτείας σε τρεις τομείς:

- τον τρόπο οργάνωσης και τα προσόντα των μελετητών και των κατασκευαστών των δημ. έργων,
- τον τρόπο οργάνωσης των Υπηρεσιών του Δημοσίου και τις διαδικασίες που πρέπει να ακολουθούνται για την υλοποίηση των έργων,
- τον τρόπο, τις μεθόδους, και τα υλικά κατασκευής των έργων με σκοπό την επίτευξη της επιθυμητής ποιότητας των δημ. έργων.

Το θεσμικό αυτό πλέγμα με τα έργα των ΣΔΙΤ καταργείται σχεδόν εξ ολοκλήρου και με τα έργα παραχώρησης σε μεγάλο ποσοστό. Με τον τρόπο αυτόν η Πολιτεία αντιφάσκει με τον εαυτό της. Από τη μια μεριά φτιάχνει ένα θεσμικό πλαίσιο για τα δημόσια έργα, από την άλλη το καταργεί, μετατρέποντας τα δημόσια έργα σε ιδιωτικά.

9.1.6 Επιπλέον των ανωτέρω ένα ειδικό θέμα που έχει προκύψει στα έργα που εντάσσονται ή προβλέπεται να ενταχθούν στο Ν. 3389/2005 είναι αυτό της περιβαλλοντικής αδειοδότησής τους. Είναι προφανές ότι, ειδικά στα έργα περιβάλλοντος, ο παραχωρησιούχος είναι υπεύθυνος για τον προσδιορισμό της τεχνολογίας και των χαρακτηριστικών του έργου (διάγραμμα ροής, περιβαλλοντικές επιδόσεις, κλπ.) και κατά συνέπεια η περιβαλλοντική αδειοδότηση έπεται της επιλογής αναδόχου. Παρά ταύτα επιλέγεται από τους φορείς των έργων η περιβαλλοντική αδειοδότηση σε πρώιμο στάδιο (πριν και από την επιλογή συμβούλου ΣΔΙΤ), είτε με σκοπό να εξασφαλίσουν τη

δυνατότητα κατασκευής του έργου σε συγκεκριμένο αγροτεμάχιο ώστε να προσελκύσουν υποψήφιους και να βελτιώσουν τις συνθήκες του διαγωνισμού, μειώνοντας το ρίσκο της αδυναμίας «χωροθέτησης», είτε για να βελτιώσουν την κοινωνική αποδοχή του έργου, είτε για άλλους λόγους. Η επιλογή αυτή υποχρεώνει σε νέα περιβαλλοντική αδειοδότηση του έργου μετά την επιλογή αναδόχου, όπου προκύπτει ένα ερώτημα σχετικά με την τήρηση των δημόσιων δεσμεύσεων. Το σημαντικότερο όμως θέμα είναι η αδυναμία θεσμικής κάλυψης της αδειοδότησης σε πρώιμο στάδιο, έναντι προσφυγών στο ΣτΕ. Από τα ανωτέρω προκύπτει η αναγκαιότητα βελτιώσεων και προσαρμογής της περιβαλλοντικής αδειοδότησης για τα έργα ΣΔΙΤ & παραχώρησης με βάση τις εμπειρίες άλλων χωρών με την πιθανή εισαγωγή ενός σταδίου προκαταρκτικής αδειοδότησης.

9.2 ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

9.2.1 Προτάσεις για την ένταξη έργων στις ΣΔΙΤ

α. Να μην εντάσσονται στις ΣΔΙΤ τα ανταποδοτικά έργα, αλλά να ανατίθενται ως έργα παραχώρησης, δεδομένου ότι:

- το ήδη ισχύον θεσμικό πλαίσιο είναι δοκιμασμένο και αποτελεσματικό,
- οι Κύριοι των Έργων προτιμούν το θεσμικό πλαίσιο των έργων παραχώρησης, όπως γίνεται φανερό από την έλλειψη προτάσεων για ένταξη σε ΣΔΙΤ,
- δεν υπάρχει λόγος για την εφαρμογή των πολύπλοκων Διαγωνισμών των ΣΔΙΤ,
- δεν υπάρχει κανένα επιχείρημα για τον διαχωρισμό των έργων κόστους κάτω των 200 εκ. ευρώ.

β. Στις ΣΔΙΤ να εντάσσονται ΜΟΝΟ μη ανταποδοτικά έργα

Αυτό ήδη γίνεται στην πράξη, καθώς από τα 52 έργα που εντάχθηκαν στις ΣΔΙΤ μόνον ένα είναι ανταποδοτικό.

γ. Το θέμα των ΣΔΙΤ τίθεται πλέον ως εξής: Μετά την εξάντληση του ΠΔΕ και των έργων παραχώρησης, η χρηματοδότηση μη ανταποδοτικών έργων (κοινωνικής υποδομής, περιβαλλοντικής υποδομής, ανάπτυξης υποβαθμισμένων περιοχών κ.λπ.), τα οποία κρίνονται απαραίτητα, μπορεί να γίνεται:

- με άμεσο δανεισμό και εκτέλεσή τους ως δημοσίων έργων, ή,
- με έμμεσο δανεισμό εντασσόμενα στις ΣΔΙΤ.

Τα πλεονεκτήματα / μειονεκτήματα των ΣΔΙΤ – έναντι του άμεσου δανεισμού – είναι:

Πλεονεκτήματα:

- Μέχρι σήμερα ο έμμεσος δανεισμός δεν εμφανίζεται στον κρατικό Προϋπολογισμό και δεν επιβαρύνει – λογιστικά και όχι πραγματικά – το χρέος της χώρας.
- Ο Ανάδοχος έχει κίνητρο για την κατά το δυνατόν ταχύτερη ολοκλήρωση του έργου.

Μειονεκτήματα:

- Το κόστος των έργων είναι μεγαλύτερο έως και 50% και, επομένως, ο πραγματικός δανεισμός, έστω και αν δεν απεικονίζεται στον κρατικό Προϋπολογισμό, είναι σημαντικά μεγαλύτερος.
- Δεσμεύεται για το μέλλον μεγάλο μέρος του ΠΔΕ και υποθηκεύεται η δυνατότητα των μελλοντικών Κυβερνήσεων να ασκήσουν την πολιτική τους μέσω αυτού.
- Αποδυναμώνονται περαιτέρω οι Κατασκευαστικές επιχειρήσεις της χώρας – πλην των ολίγων μεγάλων – και δημιουργούνται συνθήκες, που ευνοούν την ανάπτυξη ολιγοπωλίου στον κλάδο των κατασκευών.
- Αποδυναμώνονται τα Γραφεία Μελετών.
- Αφαιρείται αντικείμενο δουλειάς από τις Τεχνικές Υπηρεσίες
- Το δημόσιο έργο μετατρέπεται σε ιδιωτικό με όσα αυτό συνεπάγεται.

Είναι φανερό ότι τα μειονεκτήματα των ΣΔΙΤ υπερτερούν συντριπτικά των πλεονεκτημάτων. Επομένως, **η Πολιτεία οφείλει να εξαντλεί τις δυνατότητες άμεσου δανεισμού, προκειμένου να αυξήσει το ύψος του ΠΔΕ και να εντάξει εκεί τα μη ανταποδοτικά έργα, που θεωρεί απαραίτητα.**

δ. Όταν έχουν εξαντληθεί όλες οι δυνατότητες άμεσου δανεισμού, να προσφεύγει η Πολιτεία στις ΣΔΙΤ, **ΜΟΝΟΝ με τις ακόλουθες προϋποθέσεις:**

- Να τεθεί οροφή ποσοστού επί του ΠΔΕ, που μπορεί να δεσμεύεται λόγω ΣΔΙΤ (5%-10%).
- Οι Αποφάσεις για ένταξη έργων στις ΣΔΙΤ να μην λαμβάνονται τυχαία, όπως σήμερα (δηλαδή όποιος προλάβει να υποβάλει αίτημα για ένταξη εγκρίνεται), αλλά αφού γίνει καταγραφή των επιτακτικών αναγκών της χώρας, ιεράρχησή τους με σταθερά κριτήρια και με πολιτική συναίνεση.
- Στην προσφυγή στη «μέθοδο ΣΔΙΤ», αλλά και στην ιεράρχηση των έργων, να λαμβάνονται υπόψη όλες οι παράμετροι, όπως η χωροθέτηση και οι εξ αυτής επιπτώσεις, η επίπτωση στις τοπικές κοινωνίες, η ανάγκη περιφερειακής ανάπτυξης, το ποσοστό συμμετοχής της εργασίας στην κατασκευή, αλλά και στη λειτουργία του έργου, η προσεκτική επιλογή των προδιαγραφών και των απαιτήσεων, ώστε να συμβάλουν θετικά προς την κατεύθυνση της οικονομίας, της τεχνικής αρτιότητας και όλων των παραπάνω στόχων.

9.2.2 Προτάσεις κοινές για έργα παραχώρησης και ΣΔΙΤ

- α.** Πριν από την ανακήρυξη Αναδόχου, υποχρεωτικά και ως προϋπόθεση έγκρισης και υπογραφής της σύμβασης, να έχει προηγηθεί η κάλυψη όλων των προαπαιτούμενων υποχρεώσεων του Δημοσίου (ελεύθερος χώρος εργασίας, εξασφάλιση της τυχόν οικονομικής συμμετοχής κ.λπ.).
- β.** Να προβλέπονται σαφείς όροι και ρήτρες-υποχρεώσεις του Αναδόχου στην περίπτωση πρόσθετων εργασιών ή τροποποιήσεων όρων της σύμβασης. Κάθε έγκριση τροποποίησης ή προσθήκης με σχετικά σοβαρές επιπτώσεις, να προϋποθέτει σύμφωνη γνώμη του Οργάνου, που ενέκρινε την αρχική επιλογή.

- Να εξεταστεί η περίπτωση να τίθεται ως όρος στις Διακηρύξεις, η δυνατότητα εκτέλεσης πρόσθετων εργασιών με άλλους αναδόχους.
- γ.** Να υπάρχει πλήρης διαφάνεια σε όλα τα στάδια της διαδικασίας, από την επιλογή των έργων έως και το αποτέλεσμα του Διαγωνισμού, αλλά και κατά την εκτέλεση της σύμβασης, περιλαμβανομένης και της εκμετάλλευσης – λειτουργίας του έργου. Να επιβληθεί η υποχρέωση γνωστοποίησης κάθε στοιχείου σε θεσμοθετημένους φορείς (ΤΕΕ, Δήμοι, Νομαρχίες κ.λπ.).
 - δ.** Να προβλεφθεί η συμμετοχή του ΤΕΕ ως θεσμοθετημένου συμβούλου της Πολιτείας (με γνώμη) σε όλα τα στάδια της διαδικασίας. Η συμμετοχή αυτή δεν θα περιορίζεται μόνο στη συμμετοχή προσώπων-εκπροσώπων σε Επιτροπές, αλλά το θέμα θα αντιμετωπίζεται σε βάθος με έγκαιρη ενημέρωση του ΤΕΕ και ενασχόληση και εξωτερικών «κατ' επάγγελμα» εξειδικευμένων συμβούλων (εκ μέρους του ΤΕΕ).
 - ε.** Να προβλέπεται λειτουργία «Κοινωνικής Επιτροπής Παρακολούθησης» της εκτέλεσης της σύμβασης καθ' όλη τη διάρκειά της. Η Επιτροπή αυτή θα στελεχώνεται υποχρεωτικά και περιοριστικά με Μηχανικούς, Νομικούς, και Οικονομολόγους, θα συνεδριάζει υποχρεωτικά κατά τακτά χρονικά διαστήματα, θα ελεγχχει την κάλυψη των συμβατικών υποχρεώσεων, τόσο του Αναδόχου, όσο και του Δημοσίου και θα αποφαινεται τεκμηριωμένα με σχετικό Πρακτικό. Το εν λόγω Πρακτικό θα είναι προϋπόθεση, ώστε να θεωρείται η εκτέλεση της σύμβασης «ομαλή». Θα πρέπει να ληφθεί μέριμνα για τη διαδικασία και εκδίκαση τυχόν ενστάσεων επί του Πρακτικού αυτού. Όταν τελεσιδικήσει η υπόθεση (με πολύ σύντομες διοικητικές διαδικασίες), τυχόν ευθύνες που θα κατανέμονται στους συμβαλλόμενους, θα εξετάζονται υποχρεωτικά από την «Επιβλέπουσα Υπηρεσία» και τα λοιπά προβλεπόμενα Όργανα και το θέμα θα επιλύεται κατά τη σύμβαση.
 - στ.** Στα μη ειδικά έργα, ο Ανεξάρτητος Μηχανικός να έχει τον ρόλο του διαιτητή, ενώ χρέη Διευθ. Υπηρεσίας και Επίβλεψης θα ασκεί η καθ' ύλη αρμόδια δημόσια τεχνική υπηρεσία.
 - ζ.** Να τεθεί ως υποχρέωση για τον Ανάδοχο του έργου να αναθέτει σε τοπικούς υπεργολάβους ποσοστό τουλάχιστον 30% του έργου, δεδομένου ότι το επιτρέπει η σχετική οδηγία της Ε.Ε.
 - η.** Σε όλες τις περιπτώσεις των έργων να προηγείται των διαδικασιών η εκπόνηση Προμελετών, ώστε να κατοχυρώνονται οι βασικές επιλογές του Κυρίου του Έργου.
 - θ.** Να εφαρμόζονται υποχρεωτικά οι διατάξεις του Ν. 3316/2005 και των σχετικών Υπουργικών Αποφάσεων, σε ότι αφορά τις αμοιβές των Μελετητών.
 - ι.** Να μην λαμβάνεται υπόψη η εμπειρία σε ΣΔΙΤ ή έργα παραχώρησης ως κριτήριο ανάθεσης της σύμβασης.
 - ια.** Να απλοποιηθεί η διαδικασία των ΣΔΙΤ, στα πρότυπα των αντίστοιχων διαδικασιών των έργων παραχώρησης και να ανατίθενται κατά το δυνατόν αυτοτελή, μεμονωμένα έργα.

- ιβ.** Να εφαρμόζονται υποχρεωτικά και στις ΣΔΙΤ οι διατάξεις της νομοθεσίας των δημοσίων έργων.

Η ΟΜΑΔΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Κωνσταντίνος Σορτικός, Πολιτικός Μηχανικός

Γεώργιος Γάγαλης, Πολιτικός Μηχανικός

Μαρία Γρηγοριάδου, Πολιτικός Μηχανικός

Βασίλειος Εβρένογλου, Ηλεκτρολόγος Μηχανικός.

Κωνσταντίνος Ζήκας, Πολιτικός Μηχανικός

Βασίλειος Καλτιμπάνης, Μηχανολόγος Μηχανικός

Κωνσταντίνος Λυσαρίδης, Πολιτικός Μηχανικός

Βενέτης Μπούρας, Πολιτικός Μηχανικός

Ιωάννης Οικονομίδης, Μηχανολόγος Μηχανικός