



Το ΤΕΕ ανοίγει

ΓΙΑ ΝΑ ΔΟΘΟΥΝ ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ ΣΤΟ ΕΡΩΤΗΜΑ

Στο πρώτο και γενικό ερώτημα που αναφέρεται στις παραμέτρους που διακρίνουν τις συμβάσεις ΣΔΙΤ, που ολοκληρώθηκαν, από εκείνες που ματαιώθηκαν, η Ομάδα Εργασίας απαντά πως καθοριστικοί παράγοντες για την επιτυχή διεξαγωγή των διαγωνισμών αποτέλεσαν η σπουδαιότητα και η αναγκαιότητα του έργου, η σωστή προετοιμασία και η επιλογή των κατάλληλων επενδυτών για την υλοποίηση του έργου.

Σε ό,τι αφορά τις πρωτοβουλίες που θα μπορούσαν να είχαν αναληφθεί από τις Αναθέτουσες Αρχές ώστε να ξεπεραστούν οι δυσκολίες που οδήγησαν συμβάσεις ΣΔΙΤ σε ματαιώση, επισημαίνεται ότι το θεσμικό πλαίσιο που ίσχυσε για τη δημοπράτηση των μεγάλων έργων έως σήμερα, δημιούργησε μεν πολλά προβλήματα και καθυστερήσεις στην υπογραφή των Συμβάσεων Παραχώρησης, δεν ακύρωσε όμως καμία σύμβαση. Ως γνωστόν οι συμβάσεις των έργων αυτών κυρώθηκαν από τη Βουλή και έτσι καλύφθηκαν όλες οι παρεκκλίσεις από τη νομοθεσία για την εκτέλεση των δημοσίων έργων που ενσωματώθηκαν στη σύμβαση. Τα κύρια προβλήματα που δημιούργησε το νομοθετικό πλαίσιο αναφέρονται κυρίως στη διαγωνιστική φάση, όπου δεν υπήρχε δυνατότητα παρεκκλίσεων.

Αντίθετα, η έλλειψη του θεσμικού πλαισίου δυσχέρανε την ανάπτυξη των Συμβάσεων ΣΔΙΤ στα μικρά έργα και τα έργα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η όποια προσπάθεια υλοποίησης έργων με τη συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης αντιμετωπίστηκε τις περισσότερες φορές με τη λογική των δημοσίων έργων, με αποτέλεσμα τα συμβατικά τεύχη να μην αντανακλούν τις απαιτήσεις ενός έργου παραχώρησης.

Άλλος παράγων που δημιούργησε καθυστερήσεις κατά τη διαγωνιστική διαδικασία ήταν η ανωριμότητα των Αναθετουσών Αρχών να αντιμετωπίσουν τέτοιου είδους έργα, αν και είχαν ενισχυθεί με ειδικούς Συμβούλους. Χρειάστηκε να επενδυθεί αρκετός χρόνος για την κατανόηση και εκπαίδευση στις ιδιαιτερότητες αυτών των έργων. Αποτέλεσμα αυτού ήταν:

- Η ακαταλληλότητα των Τευχών Δημοπράτησης ως προς τη μορφή (ιδιαίτερα της

Το θέμα της σύμπραξης του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα στην κατασκευή σημαντικών έργων στην αναπτυξιακή πορεία της χώρας, αλλά και στην κάλυψη βασικών υπηρεσιών της καθημερινής ζωής των πολιτών, έρχεται στο προσκήνιο – και εντός του 2005 θα πρέπει να έχουν ληφθεί όλες οι αποφάσεις και να έχει θεσπιστεί το απαραίτητο νομοθετικό πλαίσιο – με έναν ιδιάζοντα τρόπο: Με το θεσμό της δημόσιας διαβούλευσης, με άλλα λόγια, της δημόσιας κατάθεσης των απόψεων όλων των άμεσα και έμμεσα ενδιαφερόμενων ή εμπλεκόμενων φορέων, πριν από την οποιαδήποτε δρομολόγηση αποφάσεων και δράσεων. Η κατάθεση των απόψεων γίνεται κατά τρόπο συγκροτημένο, με βάση ένα συγκεκριμένο ερωτηματολόγιο, του υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, στο οποίο οι φορείς θα πρέπει να απαντήσουν. Το ΤΕΕ μετέχει στη δημόσια διαβούλευση και ήδη η Ομάδα Εργασίας που συγκροτήθηκε διατύπωσε κάποιες σκέψεις - απαντήσεις στις ερωτήσεις, οι οποίες θα πρέπει να αντιμετωπιστούν

δεκαετίας του '90) για διαγωνισμό παραχώρησης,

- Η ένταξη στα τεύχη δημοπράτησης μη ρεαλιστικής κατανομής κινδύνων.

Και τα δύο αυτά γεγονότα εμπόδισαν την εμπλοκή των τραπεζών από την αρχή της διαδικασίας, με συνέπεια η διαγωνιστική περίοδος να επιμηκύνεται αδικαιολόγητα, ακόμα και να ακυρώνεται, παρ' όλο που η Σύμβαση Παραχώρησης είχε κυρωθεί από τη Βουλή (Μετρό Θεσσαλονίκης).

Άλλο πρόβλημα που αντιμετωπίστηκε κατά την υλοποίηση των έργων ήταν η μη αποδοχή ορισμένων έργων από τους πολίτες. Όπου το έργο έγινε αποδεκτό, τα προβλήματα ελαχιστοποιήθηκαν και τόσο η διαγωνιστική διαδι-

εσωτερικό διάλογο

ΤΟΛΟΓΙΟ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ

από τα μέλη του ως ιδέες, παρά ως κείμενο προτάσεων.

Πολύ περισσότερο, όταν η ΔΕ του ΤΕΕ αποφάσισε – και το πράττει με τη σημερινή δημοσιότητα που δίνει στο θέμα – να δώσει την ευκαιρία σε κάθε ενδιαφερόμενο διπλωματούχο μηχανικό, να διατυπώσει τις δικές του ιδέες και προτάσεις εντός ενός μηνός από σήμερα.

Με βάση τις ιδέες της Ομάδας Εργασίας, αλλά και τις απόψεις των μελών που θα συμμετάσχουν στον εσωτερικό αυτόν διάλογο, θα διατυπωθούν και οι τελικές απαντήσεις - προτάσεις του ΤΕΕ, καθώς και οι γενικότερες θέσεις του.

Και μια απαραίτητη διευκρίνιση: Το σημερινό δημοσίευμα αποτελεί μια εκτενή περίληψη του κειμένου που παραδόθηκε από την Ομάδα Εργασίας του ΤΕΕ, ενώ το πλήρες κείμενο δημοσιεύεται στην Τράπεζα Πληροφοριών (www.tee.gr) και στο οποίο μπορεί να έχει πρόσβαση για περαιτέρω μελέτη κάθε ενδιαφερόμενος.

κασία όσο και η φάση κατασκευής εξελίχθηκαν χωρίς καθυστερήσεις.

Αρνητικές εμπειρίες

Σε ό,τι αφορά τις αρνητικές εμπειρίες ή τους ανασταλτικούς παράγοντες για την υποβολή προφοράς, η Ομάδα Εργασίας αναφέρει τους εξής:

- Την πλήρη ή μερική αστοχία των τευχών δημοπράτησης να καλύψουν τις απαιτήσεις χρηματοδότησης, μελέτης, κατασκευής και λειτουργίας ενός έργου με ΣΔΙΤ, το οποίον ως γνωστόν απαιτεί ελευθερία στο σχεδιασμό, ρεαλιστική κατανομή κινδύνων και ειδικούς όρους για τη συμμετοχή τραπεζών.
- Την τροποποίηση των τευχών δημοπρά-

τησης κατά τη διάρκεια της διαδικασίας.

- Η μεγάλη καθυστέρηση κατά την προεπιλογή και την προκήρυξη της Β' φάσης της διαγωνιστικής διαδικασίας
- Το μεγάλο κόστος της διαγωνιστικής διαδικασίας.

Ως προς τη συμμετοχή κλάδων της αγοράς επισημαίνει ότι δεν είδαμε μέχρι σήμερα, ιδιαίτερα στα μεγάλα έργα, να συμμετέχουν θεσμικοί ή ιδιώτες επενδυτές και τράπεζες. Ως επενδυτές στα έργα συμμετέχουν μόνο κατασκευαστικές εταιρείες, οι οποίες καλύπτουν ουσιαστικά το απαιτούμενο μετοχικό κεφάλαιο της επένδυσης από τα κέρδη της κατασκευής.

Αναμένεται πιο έντονη η συμμετοχή των ελληνικών τραπεζών στη χρηματοδότηση των έργων, καθώς μέχρι σήμερα η χρηματοδότηση προερχόταν κυρίως από διεθνείς τράπεζες και την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων.

Στην Ελλάδα δεν έχει ξεκινήσει ακόμα η αξιοποίηση των νέων εργαλείων χρηματοδότησης των έργων, λόγω της μέχρι πρόσφατα έλλειψης του σχετικού νομοθετικού πλαισίου και του αρχικού στάδιου της αγοράς των εργαλείων αυτών. Με το Ν. 3156/03 «Ομολογιακά δάνεια, τιλοποίηση ακινήτων και απαιτήσεων από ακίνητα και άλλες διατάξεις» ανοίγει, ενδεχομένως, ο δρόμος για τη χρήση τους.

Με την ανάπτυξη της αγοράς στον τομέα της χρηματοδότησης αναμένεται να αναπτυχθεί η συμμετοχή των ασφαλιστικών ταμείων και των εξειδικευμένων οργανισμών ασφάλισης (monoline insurers), οι οποίοι αναλαμβάνουν έναντι ενός premium την πιστοληπτική αναβάθμιση των ομολόγων ως AAA και επομένως διευκολύνουν τη διεύρυνση της χρηματοδότησης σε ευρύτερο επενδυτικό κοινό. Επιπλέον, αναμένεται να υπάρξουν σταδιακά και ευκαιρίες αναχρηματοδότησης μετά την περίοδο κατασκευής και τη δημιουργία πιο σύνθετων χρηματοδοτικών εργαλείων (π.χ. τιλοποίηση, CDO).

Η στάση του χρήστη

Στο ερώτημα για τη στάση του χρήστη απέναντι στα έργα ΣΔΙΤ, η Ομάδα Εργασίας απαντά: Δεδομένου ότι τα έργα ΣΔΙΤ, που υλοποιήθηκαν μέχρι τώρα, ήταν έργα απολύτως απαραίτητα για την καθημερινότητα των χρηστών, η στά-



ση των χρηστών έναντι των έργων αυτών υπήρξε ιδιαίτερα θετική, παρ' όλο που το τίμημα σε όλες τις περιπτώσεις ήταν υψηλό σε σχέση με τις μέχρι τότε χρεώσεις, οι οποίες είναι ιδιαίτερα χαμηλές σε σχέση με αντίστοιχες ευρωπαϊκές (π.χ. διόδια). Το πραγματικά βελτιωμένο επίπεδο εξυπηρέτησης έγινε αντιληπτό από τους χρήστες και αντιστάθμισε την οικονομική επιβάρυνση.

Σε σχέση με τα μελλοντικά έργα ΣΔΙΤ και προκειμένου αυτά να γίνουν αποδεκτά από τους χρήστες θα πρέπει αφενός μεν τα έργα να είναι κατά γενική ομολογία έργα απαραίτητα, αφετέρου να γίνει κατανοητό ή ότι δεν υπήρχε άλλος τρόπος να κατασκευαστούν ή ότι έναντι αυτών προσφέρονται άλλες εξίσου σημαντικές υπηρεσίες στους πολίτες σε άλλους τομείς. Οποσδήποτε το επίπεδο εξυπηρέτησης των έργων ΣΔΙΤ θα πρέπει να είναι υποδειγματικό.

Γενικότερα η ευρύτερη τιμολόγηση δημόσιων υπηρεσιών στον χρήστη είναι εφικτή εφόσον καταδειχθεί ότι η σχέση ποιότητας τιμής είναι ικανοποιητική.

Το νομικό πλαίσιο

Στο ερώτημα αναφορικά με το νομικό πλαίσιο και τις αδυναμίες που παρουσιάζει κατά τα στάδια της ωρίμανσης, της δημοπράτησης και της εκτέλεσης των έργων, η Ομάδα Εργασίας ειδικότερα αναφέρει:

Πρέπει να γίνει κατανοητό ότι η διαδικασία ωρίμανσης των μεγάλων ή τεχνολογικά προωθημένων έργων ΣΔΙΤ δεν ταυτίζεται με αυτήν των υπόλοιπων δημόσιων έργων. Είναι σκόπιμο, ο σχεδιασμός των μεγάλων έργων να γίνεται σε συνεργασία με τους προεπιλεγμένους διαγωνιζομένους (ανταγωνιστικός διάλογος), αφού προηγουμένως το Δημόσιο έχει συλλέξει όλα τα απαραίτητα πρωτογενή στοιχεία. Βέβαια η διαδικασία του ανταγωνιστικού διαλόγου πρέπει να τυποποιηθεί κατά το δυνατόν, ώστε να διασφαλιστεί ότι τηρούνται οι βασικές αρχές της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης, ενώ παράλληλα ότι το κόστος της διατηρείται σε λογικά επίπεδα.

Ιδιαίτερη νομοθετική διερεύνηση, στο πλαίσιο του κοινοτικού δικαίου, απαιτεί η ωρίμανση των περιβαλλοντικών μελετών. Θα πρέπει να διερευνηθεί κατά πόσον το Δημόσιο θα μπορούσε να δώσει στην αρχή του ανταγωνιστικού διαλόγου τους γενικούς περιβαλλοντικούς όρους και οι ειδικότεροι να προκύψουν κατά την ολοκλήρωση της υπόψη φάσης. Έτσι θα δοθεί η δυνατότητα, εκτός των άλλων, παράλληλα με την ωρίμανση των τεχνικών και περιβαλλοντικών μελετών να επικαιροποιείται η χρηματοοικονομική και εμπο-

ρική μελέτη του έργου, ώστε να γίνεται ρεαλιστική κατανομή των κινδύνων.

Σκοπός της πιο πάνω διαδικασίας είναι η διαμόρφωση μιας βιώσιμης νομικο – τεχνικοοικονομικά λύσης, επί της οποίας θα υποβάλουν προσφορά όλοι οι διαγωνιζόμενοι για την επίτευξη του όσο το δυνατόν μεγαλύτερου ανταγωνισμού.

Ειδικότερα, για την τεχνική λύση, θα πρέπει να εξεταστεί η σκοπιμότητα να μη δοθεί στους διαγωνιζόμενους κάποια εγκεκριμένη τεχνική προμελέτη για περαιτέρω ανάπτυξη και υλοποίηση. Έναντι αυτού, να δοθούν οι προδιαγραφές και οι περιορισμοί, περιβαλλοντικοί και άλλοι, που θέτει το Δημόσιο, προκειμένου οι διαγωνιζόμενοι να σχεδιάσουν το έργο και να υποβάλουν την τεχνική τους προσφορά. Υπενθυμίζεται ότι οι προδιαγραφές θα πρέπει να είναι προδιαγραφές αποτελεσματικότητας (output specifications) και όχι αναλυτικές τεχνικές προδιαγραφές κατασκευής. Όμως για τις προδιαγραφές αυτές δεν υπάρχει εκτεταμένη σχετική εμπειρία.

Βέβαια, προκειμένου οι διαγωνιζόμενοι να α-

Αναγκαία η θέσπιση νέου δεσμικού πλαισίου

να αποκριθούν στη διαδικασία του ανταγωνιστικού διαλόγου, που απαιτεί αυξημένες δαπάνες, θα πρέπει να προβλεφθεί γι' αυτούς αποζημίωση, η οποία να δοθεί σε κάθε περίπτωση, είτε υλοποιηθεί το έργο είτε όχι. Στην περίπτωση που το έργο υλοποιηθεί μπορεί η δαπάνη της αποζημίωσης να ενσωματωθεί στο Χρηματοδοτικό Σχέδιο του παραχωρησιούχου. Σε αντίθετη περίπτωση θα πρέπει η αποζημίωση να καλυφθεί από το Δημόσιο. Επισημαίνεται ότι το υψηλό κόστος συμμετοχής στους διαγωνισμούς συχνά αποτελεί αντικίνητρο για τη συμμετοχή των υποψηφίων.

Τα παράλληλα έργα, που θα προκύψουν, μπορεί κατά ένα μέρος να περιληφθούν στη ΣΔΙΤ. Κατά το υπόλοιπο μέρος θα πρέπει να ανατεθούν σε άλλους αναδόχους αξιοποιώντας τη δυνατότητα σύναψης συμφωνιών πλαίσιο της νέας Οδηγίας, οι οποίες πρέπει να τυποποιηθούν κατά το δυνατόν.

Τα τεύχη δημοπράτησης (κυρίως το σχέδιο σύμβασης), επί των οποίων οι διαγωνιζόμενοι θα δώσουν προσφορά, θα πρέπει να καλύπτονται

από το υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο ή από τις παρεκκλίσεις που αυτό επιτρέπει, εφόσον η σύμβαση δεν κυρωθεί από τη Βουλή.

Στο σημείο αυτό επισημαίνεται ότι η έκδοση των αδειών αποτελεί ένα κομβικό θέμα για τις παραχωρήσεις και παραμένει τις περισσότερες φορές στην ευθύνη του κυρίου του Έργου (ΚτΕ). Η πολυδιάσπαση των αρμοδιοτήτων των Υπηρεσιών για την έκδοση των αδειών δημιουργεί πρόβλημα ακόμα και για τον ΚτΕ. Η διαδικασία αυτή θα πρέπει κατά το δυνατόν να απλοποιηθεί.

Τέλος, υπενθυμίζεται ότι θα πρέπει να οργανωθεί ο δημόσιος τομέας, ώστε να μπορεί να ανταποκριθεί με επάρκεια στις απαιτήσεις των Συμβάσεων ΣΔΙΤ (ίδρυση επιτελικών μονάδων με τις κατάλληλες επιστημονικές ειδικότητες, επάρκεια προσωπικού, κατάλληλους Συμβούλους κλπ.) κυρίως στη φάση δημοπράτησης, αλλά και στη φάση εκτέλεσης.

Σε ό,τι αφορά την περίοδο κατασκευής του έργου δε φαίνεται να παρουσιάζει νομοθετικές εκπλήξεις. Η κατασκευή του έργου, δηλαδή η επίβλεψη, οι αστοχίες και η επιδιόρθωση αυτών, οι διαφορές και η επίλυση τους θα πρέπει να προδιαγράφονται επαρκώς στη σύμβαση που υπογράφεται.

Αντίθετα, επειδή για την περίοδο λειτουργίας, η οποία καλύπτει μερικές δεκαετίες του μέλλοντος, δεν υπάρχει εμπειρία, υπάρχει ερωτηματικό στο κατά πόσον αυτή μπορεί να καλύπτεται ικανοποιητικά από τις προβλέψεις της σύμβασης.

Ανεξάρτητα από τα παραπάνω, υπενθυμίζεται ότι τα σχέδια συμβάσεων που θα παρουσιαστούν για χρηματοδότηση στη διεθνή χρηματαγορά πρέπει να έχουν όρους που η διεθνής χρηματαγορά είναι συνηθισμένη να βλέπει σε τέτοιου είδους συμβάσεις.

Στο ερώτημα, τελικά, αν είναι αναγκαία η θέσπιση νέου νομοθετικού πλαισίου, η Ομάδα Εργασίας απαντά καταφατικά.

Πρόκληση ενδιαφέροντος

Η συμμετοχή διεθνών επενδυτών σε σχήματα PPP/PFI στην Ελλάδα είναι ήδη ιδιαίτερα σημαντική, επισημαίνει η Ομάδα Εργασίας. Η ευρύτερη συμμετοχή των ενδιαφερομένων, ωστόσο θα διασφαλιστεί από μια σειρά ρυθμίσεων και χειρισμών, όπως η ενεργητική πληροφόρηση των ενδιαφερόμενων φορέων, η ορθολογική επιλογή των έργων, η ύπαρξη καταλλήλων και επαρκών στοιχείων για την αξιολόγηση του έργου (τεχνικά και χρηματοοικονομικά), η θέσπιση αποζημίωσης συμμετοχής, η πληρότητα και καταλληλότητα των Τευχών Δημοπράτησης, η κατάρτιση και

τήρηση αξιόπιστου χρονοδιαγράμματος, η επάρκεια και αποτελεσματικότητα των Αναθετούσων Αρχών, η απλοποίηση των αδειοδοτικών μηχανισμών (π.χ. ΑΠΕ). Η απόκτηση από την Αναθέτουσα Αρχή όλων των απαραίτητων αδειοδοτήσεων, καθώς και η συναίνεση των ενδιαφερόμενων μερών, πριν από την έναρξη της διαγωνιστικής διαδικασίας, θα ενθάρρυνε τη συμμετοχή των ιδιωτών, την ελαχιστοποίηση των διοικητικών εμποδίων, τη ρεαλιστική κατανομή των κινδύνων.

Στο ερώτημα αν απαιτείται ιδιαίτερη ρύθμιση επίλυσης διαφορών, η Ομάδα Εργασίας υπογραμμίζει ότι ζητούμενο των συμβάσεων παραχώρησης είναι να θεσμοθετηθούν διαδικασίες απλές και σύντομες. Με βάση το δεδομένο αυτό, κρίνεται ότι για την προσυμβατική περίοδο δεν απαιτούνται ιδιαίτερες ρυθμίσεις, απαιτείται απλά η εφαρμογή του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου.

Αντίθετα, για τη συμβατική περίοδο (για την περίοδο παραχώρησης δηλαδή) προτείνεται η θεσμοθέτηση νέου πλαισίου, ανάλογου με αυτό που ισχύει σήμερα στις συμβάσεις παραχώρησης που βρίσκονται σε ισχύ, δηλαδή φιλικός διακανονισμός, πραγματογνωμοσύνη (τεχνική και χρηματοοικονομική) και διαίτησία.

Οργανωτικές προϋποθέσεις

Στο ερώτημα αν τα έργα ΣΔΙΤ θα πρέπει να προπαρασκευάζονται και ανατίθενται από έναν φορέα για όλη τη χώρα ή από επιμέρους φορείς, η Ομάδα Εργασίας απαντά:

Θεωρούμε ότι η προπαρασκευή και ανάθεση των έργων θα πρέπει να διασπαρεί ανά Υπουργείο και ανά Περιφέρεια αν απαιτείται, υπό το συντονισμό και υποβοήθηση κατάλληλα στελεχωμένης Δ/νσης του Υπουργείου Οικονομίας. Η υπόψη Δ/νση του Υπουργείου Οικονομίας θα πρέπει να είναι κατάλληλα εξουσιοδοτημένη, ώστε να ασκεί συντονιστικό και συμβουλευτικό ρόλο.

Αρχικά θα πρέπει να υπάρξει υποστήριξη από εξειδικευμένους συμβούλους, ώστε να αναπτυχθούν οι απαραίτητες δεξιότητες για την υλοποίηση τέτοιων σύνθετων έργων. Η προπαρασκευή των αρχικών πιλοτικών έργων ενδεχόμενα να πρέπει να γίνει σε κεντρικό επίπεδο, ώστε να αποκτηθεί κεντρικά εμπειρία, η οποία να μπορεί αργότερα να μεταβιβαστεί σε αποκεντρωμένους φορείς.

Η ανάμειξη ενός κεντρικού φορέα παρουσιάζει το πλεονέκτημα της πιο συνεπούς προσέγγισης, της μεγαλύτερης εμπειρίας και κεντρικής

διαχείρισης της αξιολόγησης των έργων, ενώ η ανάμειξη του τοπικού ή του αποκεντρωμένου φορέα έχει το πλεονέκτημα ότι διασφαλίζει σε μεγαλύτερο βαθμό τη συναίνεση των εμπλεκόμενων φορέων, ενσωματώνει την κλαδική / τοπική γνώση, και επιπλέον οι επιδεξιότητες αναπτύσσονται ευρύτερα.

Ένα βασικό πρακτικό πρόβλημα, που θα πρέπει να αντιμετωπιστεί, είναι η αξιοποίηση των διαθέσιμων ανθρώπινων πόρων, ώστε να μη δημιουργείται συσσώρευση όγκου εργασίας σε ένα και μόνο κεντρικό όργανο, το οποίο δε θα μπορεί να ανταποκριθεί σε αυξημένη ροή έργων.

Σε ό,τι αφορά τις ελάχιστες προϋποθέσεις τεχνογνωσίας και εμπειρίας από την Αναθέτουσα Αρχή, η Ομάδα Εργασίας σημειώνει:

Χωρίς τεχνογνωσία οι Αναθέτουσες Αρχές δεν μπορούν να λειτουργήσουν. Η ύπαρξη μόνον συμβούλων δε λύνει το πρόβλημα, όπως δεν το έλυσε και την προηγούμενη δεκαετία που ξεκίνησε εκ νέου η υλοποίηση των έργων αυτών στην Ελλάδα. Απαιτείται επομένως η στελέχωση της Δ/νσης του Υπ. Οικ. και των Αναθετούσων

Με περιορισμένο αριθμό έργων να γίνει η αρχή

Αρχών με έμπειρο προσωπικό από την αγορά εργασίας και η παράλληλη ενίσχυση του με τους εξειδικευμένους διεθνείς συμβούλους (χρηματοοικονομικούς, νομικούς, τεχνικούς), ώστε να μπορεί να συνδυαστεί η γνώση της ελληνικής πραγματικότητας με τη διεθνή εμπειρία.

Αρχή με περιορισμένο αριθμό έργων

Προκειμένου οποιοδήποτε έργο να δημοπρατηθεί με ΣΔΙΤ πρέπει να αξιολογηθεί προηγουμένως η βιωσιμότητά του. Επομένως σε κάθε περίπτωση η μελέτη βιωσιμότητας έχει προηγηθεί. Ερωτηματικό τίθεται για τον έλεγχο των μελετών βιωσιμότητας, μια και δεν υπάρχουν προδιαγραφές και ενιαίος τρόπος αντιμετώπισης. Θα ήταν χρήσιμο, επομένως, σε πρώτη φάση να ελεγχθούν οι μελέτες και σε δεύτερη φάση να δοθούν οδηγίες και προδιαγραφές για τις μελέτες αυτές, ώστε να εκπονούνται με ενιαίο τρόπο.

Σε κάθε περίπτωση, θα πρέπει να ξεκινήσει η υλοποίηση περιορισμένου μόνο αριθμού έργων,

ώστε να εμπεδωθεί η μεθοδολογία και να γίνουν οι επιλογές με πλήρη επίγνωση των συνθηκών και δυνατοτήτων. Η υλοποίηση των πιλοτικών έργων είναι σκόπιμο να γίνει σε κεντρικό επίπεδο, ώστε να διαμορφωθεί εμπειρία και κατάλληλη προετοιμασία. Ένας γενικότερος κίνδυνος είναι η δημοπράτηση να είναι ανεξέλεγκτη, και να βγουν στην αγορά πλήθος έργων τα οποία είτε να είναι ελλιπώς προετοιμασμένα είτε να μην μπορούν να απορροφηθούν από την αγορά. Τέλος, είναι απαραίτητο τα έργα που θα επιλεγούν να υπηρετούν στόχους μακράς πνοής και να εντάσσονται σε κεντρικό αναπτυξιακό σχεδιασμό.

Σε ό,τι αφορά τη δυνατότητα υλοποίησης ΣΔΙΤ από μεικτές εταιρείες δημόσιου - ιδιωτικού τομέα, η Ομάδα Εργασίας θεωρεί ότι θα ήταν ευκαία η υλοποίηση ΣΔΙΤ από μεικτές εταιρείες, αυτό όμως θα δυσκολέψει την υλοποίηση των έργων και μάλιστα κατά το αρχικό στάδιο. Είναι σκοπιμότερο να ξεκινήσουν καταρχάς συμβάσεις με ιδιωτικές εταιρείες και στη συνέχεια να διερευνηθεί η περίπτωση των μεικτών εταιρειών.

Η έως τώρα εμπειρία τόσο στην Ελλάδα όσο και στη Μεγ. Βρετανία δείχνει πάντως ότι είναι εφικτή η υλοποίηση έργων PPP/PFI με μεικτές εταιρείες δημόσιου - ιδιωτικού τομέα, αν και σε ορισμένες περιπτώσεις η σύμπραξη αυτή δεν είναι επιτυχή. Στην Ελλάδα χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα του Διεθνούς Αεροδρομίου «Ελευθέριος Βενιζέλος», στο οποίο συμμετέχει το Δημόσιο στην εταιρεία εκμετάλλευσης και το παράδειγμα του φυσικού αερίου.

Ένα σημαντικό θέμα το οποίο πρέπει να αντιμετωπιστεί είναι η πιθανή σύγκρουση συμφερόντων του δημόσιου τομέα, καθώς θα έχει διττό ρόλο, μέτοχος στην εταιρεία παροχής υπηρεσιών/υποδομής και παραλήπτης των υπηρεσιών. Το πρόβλημα αυτό μεταφέρεται και στον ιδιώτη, ο οποίος σε κάθε περίπτωση ζητάει ξεκάθαρες συμβατικές σχέσεις με το δημόσιο τομέα.

Βασικό κριτήριο

Το Δημόσιο, στη φάση αυτή, θα πρέπει να επιλέξει για την υλοποίηση των έργων τη μέθοδο ΣΔΙΤ μόνο στην περίπτωση που έχει δημοσιονομικούς περιορισμούς και προβλήματα χρηματοδότησης των έργων και μόνο για έργα που η αναγκαιότητά τους έχει γίνει αυταπόδεικτη στην κοινή γνώμη. Σε μεταγενέστερο στάδιο, όπου θα υπάρχουν στοιχεία από την πορεία υλοποίησης αυτών των έργων, η επιλογή τους θα πρέπει να γίνεται με βάση το αν η μέθοδος αυτή προσφέρει προσθετική αξία στο έργο (Value for Money).

Στην αποτίμηση της αξίας ενός έργου μέσω PPP/PFI θα πρέπει να συνεκτιμηθεί και αξιολογηθεί το όφελος από τη μεταβίβαση των διαφόρων κινδύνων στον ιδιωτικό τομέα ή στο μέρος που μπορεί να το διαχειριστεί πιο αποτελεσματικά.

Βεβαίως την πρώτη προτεραιότητα θα έχουν τα ανταποδοτικά έργα, αλλά μπορεί να προωθηθούν και άλλα μη ανταποδοτικά έργα.

Ο τρόπος επιλογής θα είναι ανάλογος του κλάδου στον οποίο ανήκει το έργο, αλλά ευρύτερα κριτήρια θα πρέπει να υιοθετούνται περιλαμβάνοντας την ένταξη του έργου στον εθνικό σχεδιασμό, το μέγεθος του έργου (ή το σύνολο των έργων), την ικανότητα και δυνατότητα μεταφοράς κινδύνου, την τεχνική ωριμότητα του έργου, τη δυναμικότητα της αγοράς να υιοθετήσει μοντέλα χρηματοδότησης PPP/PFI, ειδικότερα στην πρώτη φάση, την κοινωνική αποδοχή.

Σε σχέση με τον καθορισμό της σχέσης παροχής - αντιπαροχής επισημαίνεται ότι αυτή θα πρέπει να αφήνεται να καθοριστεί από τον ανταγωνισμό. Σε κάθε περίπτωση όμως το Δημόσιο θα πρέπει να κάνει τις δικές του αναλύσεις και εκτιμήσεις, ώστε να είναι σε θέση να αξιολογήσει το αποτέλεσμα του ανταγωνισμού.

Ως προς τους κινδύνους που είναι δυνατόν να αναληφθούν από τον ανάδοχο, η Ομάδα Εργασίας επισημαίνει ότι οι ανάδοχοι δεν αποδέχονται συμβατικούς κινδύνους, όπως:

1. Παροχή πληροφοριών από την Αναθέτουσα Αρχή οι οποίες δεν μπορούν να ελεγχθούν.
2. Μεταβολή επιποκίων κατά την περίοδο μεταξύ της υποβολής της προσφοράς από τον υποψήφιο και της κατακύρωσης του διαγωνισμού.
3. Κόστος λόγω αλλαγής της νομοθεσίας.
4. Μεταβολή της ζήτησης / απαιτούμενων προδιαγραφών/ κανονισμών.
5. Ειδικό κίνδυνο ανά τομέα οι οποίοι δεν δύναται να ελεγχθούν.
6. Έκδοση αδειών, Αρχαιολογία και απαλλοτριώσεις, διαθεσιμότητα χώρων.

Τα συμβατικά τεύχη

Κατά την άποψη της Ομάδας Εργασίας τα συμβατικά τεύχη σταδιακά θα πρέπει να τυποποιηθούν. Η τυποποίηση των συμβάσεων μειώνει το χρόνο της διαγωνιστικής διαδικασίας και επακόλουθα το κόστος δημοπράτησης. Το κόστος συμμετοχής σε διαγωνιστικές διαδικασίες PPP/PFI είναι σημαντικός παράγοντας για τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα, ενώ παράλληλα επιβαρύνει σημαντικά και τις Αναθέτουσες Αρχές.

Σε κάθε περίπτωση τα τυποποιημένα συμβατικά τεύχη θα πρέπει να ενσωματώνουν την υφι-

στάμενη ή την αποκτηθείσα εμπειρία και να υφίστανται συνεχή αξιολόγηση και βελτίωση κατά τη διάρκεια της σταδιακής εξέλιξης του θεσμού.

Ως προς τη δικαστική προστασία του αναδόχου, η Ομάδα Εργασίας κρίνει ικανοποιητική την προβλεπόμενη από την ελληνική νομοθεσία. Ωστόσο, σε σχέση με την παραχώρηση υπηρεσιών διαπιστώνονται πολλά νομοθετικά κενά (π.χ. εκχώρηση τελών ΟΤΑ κλπ.). Αυτά τα κενά θα πρέπει κατά προτεραιότητα να καλύπτονται, ώστε να εφαρμόζεται με επιτυχία η διαδικασία της δικαστικής προστασίας, όπως ήδη αναφέρθηκε πιο πάνω.

Προς εδραίωση του θεσμού

Ο θεσμός θα εδραιωθεί στην κοινή γνώμη μόνο με την ταχεία και επιτυχή υλοποίηση και λειτουργία των έργων. Όμως προηγουμένως ο θεσμός θα πρέπει να εδραιωθεί μέσα στη Δημόσια Διοίκηση, δεδομένου ότι είναι αυτή που τελικά θα τον προωθήσει και θα τον υλοποιήσει, σημειώνει

Οποιαδήποτε πρωτοβουλία να μην επηρεάσει τα εν εξελίξει έργα

η Ομάδα Εργασίας.

Προς το σκοπό αυτόν θα πρέπει να γίνει η σχετική ενημέρωση όχι μόνο σε σχέση με τη φιλοσοφία και τις βασικές αρχές του θεσμού, αλλά και σε σχέση με επιτυχημένα παραδείγματα εφαρμογής του θεσμού ανά τομέα.

Στα αρχικά στάδια της υλοποίησης του θεσμού θα πρέπει η διαχείριση να γίνει κεντρικά, εκτός από φορείς που έχουν ήδη σημαντική εμπειρία, (π.χ. ΥΠΕΧΩΔΕ), ενώ σε μεταγενέστερο στάδιο να υπάρξει αποκέντρωση, αφού πρώτα έχει επιτευχθεί η απόκτηση και διάχυση της τεχνογνωσίας.

Ως προς τις πρωτοβουλίες που κρίνονται σκόπιμες για την προσέλκυση πρόσθετων κεφαλαίων, η Ομάδα Εργασίας προκρίνει την ύπαρξη σταθερού θεσμικού πλαισίου, τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και αξιοπιστίας του Δημοσίου, την επιλογή κατάλληλων έργων, την κατάρτιση Τεχνών Δημοπράτησης και Συμβάσεων που να ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις της αγοράς. Σε κάθε περίπτωση πρόσθετα σημαντικά κεφάλαια αποτελούν τα κεφάλαια των ασφαλιστι-

κών ταμείων και η αγορά ομολόγων.

Στο ερώτημα αν εντοπίζονται συνέργιες με άλλους αναπτυξιακούς θεσμούς (ΚΓΣ, αναπτυξιακός νόμος κ.ά.) η Ομάδα Εργασίας επισημαίνει ότι τα έργα ΣΔΙΤ θα πρέπει να μπορούν να εκμεταλλευτούν τις δυνατότητες χρηματοδότησης από άλλους αναπτυξιακούς φορείς (ΚΓΣ, Αναπτυξιακός Νόμος, κ.ά.), καθώς η βιωσιμότητα ορισμένων έργων ενδέχεται να απαιτεί επιπλέον χρηματοδοτική συμβολή.

Συνεχής διάλογος

Η λειτουργία και η αποδοτικότητα του θεσμού προϋποθέτει την αποδοχή του από τους εμπλεκόμενους φορείς και την προσαρμογή του στις εκάστοτε συνθήκες, ώστε να επιτυγχάνεται το ενδιαφέρον των ιδιωτών αλλά και το οικονομικό και κοινωνικό όφελος για το δημόσιο τομέα. Για την επίτευξη του στόχου αυτού θα πρέπει να υπάρχει ένας συνεχής διάλογος με τους εμπλεκόμενους φορείς, ώστε να αποτυπώνονται οι απόψεις και να βελτιώνεται η δομή του θεσμού, τονίζει η Ομάδα Εργασίας. Και προσθέτει:

Προς αυτή την κατεύθυνση κρίνουμε ιδιαίτερα θετική την πρωτοβουλία του ΥΠΟΙΟ για τη διενέργεια της παρούσας δημόσιας διαβούλευσης για τα έργα ΣΔΙΤ. Περαιτέρω προτάσεις για τη διαρκή βελτίωση του θεσμού αποτελούν ενδεικτικά οι ακόλουθες:

- Ολοκλήρωση της παρούσας δημόσιας διαβούλευσης με δημόσια παρουσίαση και των αποτελεσμάτων και θέσεων του ΥΠΟΙΟ.
 - Συμμετοχή στελεχών της αγοράς και εκπροσώπων σημαντικών φορέων στην Ομάδα Εμπειρογνομώνων.
 - Διαβούλευση για το νέο θεσμικό πλαίσιο.
 - Τακτική διεξαγωγή συνεδρίων και ημερίδων για την παρουσίαση του πολιτικού σχεδιασμού για την υλοποίηση του θεσμού και της εμπειρίας υλοποίησης.
 - Σε επόμενη φάση ενδεχομένως απαιτείται η ίδρυση Παρατηρητηρίου επί του θεσμού.
- Επισημαίνεται ότι στη Μεγάλη Βρετανία ο ιδιωτικός τομέας συμμετέχει στους κεντρικούς μηχανισμούς διοίκησης (όπως το PUK).

Στην κατακλείδα του κειμένου της Ομάδας Εργασίας του ΤΕΕ, πάντως, τονίζεται emphaticά:

Εξυπακούεται ότι οποιοσδήποτε θεσμικές ή οργανωτικές πρωτοβουλίες σχεδιάζονται να ληφθούν δε θα πρέπει να επηρεάσουν τα χρονοδιαγράμματα των έργων που βρίσκονται ήδη σε εξέλιξη. Αντίθετα, θα πρέπει να ληφθεί ιδιαίτερη μέριμνα ώστε τα έργα αυτά να επιταχυνθούν για την αναθέρμανση της εθνικής οικονομίας και την επιτάχυνση της ανάπτυξης. ■



Τις πολύχρονες, στενές και δημιουργικές σχέσεις του ΤΕΕ με την Αυτοδιοίκηση, υπογράμμισε το μέλος της ΔΕ του ΤΕΕ **Βιβή Μπάτσου**, κατά το Ετήσιο Τακτικό Συνέδριο της ΕΝΑΕ, που πραγματοποιήθηκε στα μέσα Δεκεμβρίου στην Αθήνα. Στο κείμενο που κατέθεσε στα πρακτικά του συνεδρίου, μεταξύ άλλων, αναφέρεται ότι «το ΤΕΕ διαπνέεται από την αντίληψη ότι η Αυτοδιοίκηση αποτελεί “πυλώνα της Δημοκρατίας”. Ειδικά ως προς τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση το ΤΕΕ – σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο – στάθηκε αρωγός σε κάθε περίπτωση, υλοποιώντας ουσιαστικά το νομοθετημένο ρόλο του Τεχνικού Συμβούλου της πολιτείας και του λαού. Και αυτό θα συνεχίσει και στο μέλλον να πράττει».

Επισημαίνοντας ότι μια σειρά από στελέχη του τεχνικού κόσμου της χώρας, υπηρέτησαν και υπηρετούν το θεσμό της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, ενώ πλήθος διπλωματούχων μηχανικών προσφέρουν τις υπηρεσίες τους μέσα από τις τεχνικές και άλλες νομαρχιακές υπηρεσίες, αναφέρθηκε, κατά τρόπο συνοπτικό, σε μια σειρά από σημαντικά προβλήματα, όπως:

- Την πίεση στην οποία υπόκειται, καθώς βρίσκεται ανάμεσα στην Τοπική και την Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση, σε μια μόνιμη εμπλοκή ως προς τις αρμοδιότητες, σε μια συνεχιζόμενη αδυναμία οικονομικής αυτοτέλειας.
- Την παρέμβαση της Κεντρικής Διοίκησης, καθώς μια σειρά έργα και δράσεις που ανήκουν στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, προγραμματίζονται και εκτελούνται από τις Περιφέρειες.
- Την αποσπασματική εκχώρηση αρμοδιοτήτων, τις οποίες δεν επιθυμεί να ασκεί η

κεντρική ή περιφερειακή διοίκηση, και απέναντι στις οποίες, με την έλλειψη πόρων και κατάλληλης στελέχωσης δεν μπορεί να ανταποκριθεί η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.

- Το καθεστώς της μόνιμης αλληλοεπικάλυψης αρμοδιοτήτων και διάχυσης της ευθύνης, το οποίο βιώνει η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και μαζί της όλος ο ελληνικός λαός.

«Το ΤΕΕ θέλει και μπορεί να βοηθήσει προς επίλυση των προβλημάτων. Έχει και την

νοίες που συνέδεσε έντονα με τις αναπτυξιακές διαδικασίες και αρμοδιότητες. Επιπλέον ζήτησε «φορολογική εξουσία» για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.

Ο υπουργός Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, **Προκόπης Παυλόπουλος**, τόνισε με σαφήνεια πως ο θεσμός θα διατηρηθεί όπως έχει σήμερα και θα ενισχυθεί, για να εκπληρώσει το ρόλο του. Τάχθηκε κατά της προώθησης ευρύτερων σχημάτων. Καθόρισε τους κεντρικούς αυτοτελείς πόρους της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης στο 2% του ΦΠΑ, από το οποίο το 1% θα πηγαίνει σε λειτουργικά έξοδα, και στο 15% των τελών κυκλοφορίας, κυρίως για έργα οδοποιίας.

Τα οικονομικά και θεσμικά θέματα, καθώς και οι διεργασίες για το Δ΄ ΚΠΣ, έγιναν αντικείμενα εκτενέστατων εισηγήσεων από τους Νομάρχες Πειραιά **Γ. Μίχα**, Χανίων **Γ. Κατσανεβάκη** και τον Υπερνομάρχη Δράμας - Καβάλας - Ξάνθης **Κ. Τάτση**. Η ομιλία του υφυπουργού Εσωτερικών **κ. Νάκου** και οι παρεμβάσεις των κομμάτων, η βαρύτητα που δόθηκε από πλευράς ΠΑΣΟΚ με την παρουσία του **Γιώργου Παπανδρέου** που ζήτησε

Το ΤΕΕ στηρίζει τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση

οργάνωση και τα κατάλληλα στελέχη και επιτροπές για να προσφέρει την επιστημονική τεκμηρίωση μιας τέτοιας δουλειάς. Γνωρίζετε ότι είμαστε ανοικτοί στο διάλογο και τη συνεργασία μαζί σας», τονίζει στο κείμενό της η Κα Μπάτσου.

Το συνέδριο

Στο συνέδριο της ΕΝΑΕ κυριάρχησε ο προβληματισμός για τις θεσμικές αλλαγές και για τα οικονομικά θέματα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.

Η Πρόεδρος της ΕΝΑΕ, **Φώφη Γεννηματά**, επικεντρώθηκε στο θέμα της παρακράτησης αρμοδιοτήτων και πόρων από την Κεντρική Διοίκηση και ζήτησε να περάσει ο σχεδιασμός της Περιφερειακής Ανάπτυξης στα εκλεγμένα όργανα της δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης. Αναφέρθηκε στη Μητροπολιτική και την Περιφερειακή Διοίκηση, καθώς και στην «Ενιαία Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση», εν-

ριζική αναδιάρθρωση και συγκεντροποίηση του θεσμού και οι παρεμβάσεις του ΚΚΕ με τον **Σπύρο Χαλβατζή** και του ΣΥΝ με τον Πρόεδρό του **Α. Αλαβάνο**, συμπληρώνουν μια ολοκληρωμένη εικόνα των βασικών πολιτικών επιλογών και διαφορών σήμερα, γύρω από το θεσμό της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, το «Επιτελικό Κράτος» κλπ.

Το θέμα της συγκέντρωσης ή όχι της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης απετέλεσε αντικείμενο διαρκούς αντιπαράθεσης και επιχειρημάτων ανάμεσα στις δυο μεγάλες παρατάξεις, με πληθώρα παρεμβάσεων. Για το θέμα αυτό συμφωνήθηκε να οργανωθεί ειδικό συνέδριο, κάτι που καταγράφηκε στο Ψήφισμα του τακτικού συνεδρίου.

Το Γραφείο Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Περιφερειακής Ανάπτυξης παρακολούθησε το Συνέδριο και διαθέτει κατατοπιστικό τεύχος και φάκελο με ταξινομημένα τα υλικά. Οι βασικές εισηγήσεις ευρίσκονται στην ιστοσελίδα της ΕΝΑΕ (www.enae.gr).