



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ
ΠΟΛΥΤΕΧΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ

ΔΙΑΤΜΗΜΑΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΕΡΓΩΝ, ΣΥΓΚΟΙΝΩΝΙΑΚΟΣ & ΧΩΡΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ»

ΤΜΗΜΑΤΑ

ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ, ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦ. ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ
ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΔΙΚΑΙΟ ΣΔΙΤ ΚΑΙ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΠΑΡΑΧΩΡΗΣΗΣ

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ: ΧΥΜΑ ΓΕΩΡΓΙΑ

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ : ΣΕΡΑΦΕΙΜ ΠΟΛΥΖΟΣ

ΒΟΛΟΣ 2022



UNIVERSITY OF THESSALY

SCHOOL OF ENGINEERING

DEPARTMENT OF URBAN PLANNING AND REGIONAL DEVELOPMENT

MASTER THESIS

**THE LEGAL FRAMEWORK OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS AND
CONCESSIONS**

CHYMA GEORGIA

SUPERVISOR: SERAFEIM POLYZOS

VOLOS, 2022

© 2022 Χύμα Γεωργία

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Διατμηματικό Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών «Διαχείριση Έργων, Συγκοινωνιακός και Χωρικός Σχεδιασμός» δεν υποδηλώνει αποδοχή των απόψεων του/της συγγραφέα (Ν. 5343/32 αρ.202 παρ.2)

Εγκρίθηκε από τα Μέλη της Τριμελούς Εξεταστικής Επιτροπής:

Πρώτος Εξεταστής (Επιβλέπων)

Δρ. Σεραφείμ Πολύζος

Καθηγητής, Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Δεύτερος Εξεταστής

Δρ. Μαρί-Νοέλ Ντυκέν

Καθηγήτρια, Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Τρίτος Εξεταστής

Δρ. Ευτυχία Ναθαναήλ

Καθηγήτρια, Τμήμα Πολιτικών Μηχανικών, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστήσω, κατ' αρχάς, τον επιβλέποντα καθηγητή μου Σεραφείμ Πολύζο για την καθοδήγηση στην συγγραφή της διπλωματικής μου εργασίας και τις γνώσεις που μου προσέφερε καθ' όλη τη διάρκεια του μεταπτυχιακού προγράμματος «Διαχείριση έργων, συγκοινωνιακός και χωρικός σχεδιασμός».

Επίσης, ευχαριστώ θερμά τη φίλη και συνάδελφο, Αικατερίνη Κόκκινου, καθώς έπειτα από δική της παρακίνηση ξεκίνησα (και ξεκινήσαμε) μαζί το μεταπτυχιακό πρόγραμμα.

Τέλος, πολλά ευχαριστώ και στην οικογένειά μου, το σύζυγο και τα παιδιά μου, για τη στήριξη που πάντα μου προσφέρουν.

Βόλος, Φεβρουάριος 2022

Γεωργία Χύμα

Περίληψη

Οι συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα αποτελούν μια πρακτική που εμφανίστηκε ήδη από την αρχαιότητα. Σήμερα, το δημόσιο πραγματοποιεί των μεγαλύτερο μέρος των έργων υποδομής αλλά και άλλων, όπως και της παροχής υπηρεσιών με τη διαδικασία αυτή των συμπράξεων, η οποία θεωρείται αποδοτική και χρήσιμη για το δημόσιο συμφέρον. Συνεπώς, η πρακτική αυτή θα έπρεπε να ρυθμιστεί με ορισμένο νομοθετικό πλαίσιο, όπως και έγινε.

Το νομοθετικό και θεσμικό πλαίσιο των ΣΔΙΤ (και της υποκατηγορίας τους, δηλαδή των συμβάσεων παραχώρησης) αποτελεί πράγματι ένα ζήτημα σοβαρό, δεδομένου ότι σύμφωνα με τις ρυθμίσεις αυτές έχουν συναφθεί στην Ελλάδα πολλές συμβάσεις τέτοιου είδους. Για το λόγο αυτό, η μελέτη των επιμέρους ρυθμίσεων αφορά όποιον επιχειρεί να κατανοήσει καλύτερα τον τρόπο που λειτουργούν οι συμπράξεις.

Επιπρόσθετα, πολλά μεγάλα έργα, όπως οι μεγάλοι, αυτοκινητόδρομοι της χώρας, μεταξύ αυτών και ο Ε-65, έχουν κατασκευαστεί με την μέθοδο της παραχώρησης. Τα προβλήματα που ανέκυψαν, οι συνεχείς τροποποιήσεις της αρχικής σύμβασης αλλά και η σημερινή κατάσταση μπορούν να καταδείξουν πραγματικά το πώς εξελίσσεται στην χώρα μας μια τέτοιου είδους σύμβαση και ένα τέτοιου είδους έργο.

Λέξεις Κλειδιά: συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, νομοθετικό πλαίσιο, έργα υποδομής, αυτοκινητόδρομος Ε-65

Abstract

Public-private partnerships have been a practice since the ancient era. Nowadays, the public sector carries out most of the infrastructure projects and also other ones, as well as the provision of services through this process of partnerships, which is considered efficient and useful as far as the public interest concerns. Therefore, this practice should be regulated by a certain legal framework, as it was eventually done.

The legislative and institutional framework of PPPs (and their subcategories, ie concession contracts) is indeed a serious issue, given that according to these regulations, many such contracts have been concluded in Greece. For this reason, the study of the individual arrangements concerns anyone who tries to better comprehend how partnerships work.

In addition, many large projects, such as the country's major highways, including the E-65, have been constructed under the concession method. The problems that arose, the constant amendments to the original contract but also the current situation can really demonstrate how such a contract and such a project is evolving in our country.

Key Words: *public-private partnerships, legal framework, infrastructure, E-65 motorway*

Πίνακας περιεχομένων

| | |
|---|----|
| 1 ^ο Κεφάλαιο..... | 2 |
| Σκοπός-Στόχοι-Δομή της εργασίας..... | 2 |
| 1.1. Σημασία και σκοπός του μελετώμενου θέματος..... | 2 |
| 1.2 Ερευνητικά Ερωτήματα..... | 7 |
| 1.3 Δομή της εργασίας..... | 8 |
| 2 ^ο Κεφάλαιο..... | 10 |
| Βασικές έννοιες για τις ΣΔΙΤ και τις συμβάσεις παραχώρησης-Διάκριση από συγγενείς έννοιες..... | 10 |
| 2.1 Εισαγωγικά..... | 10 |
| 2.2 Εννοιολογικές αποσαφηνίσεις (ΣΔΙΤ και συμβάσεις παραχώρησης)..... | 13 |
| 2.2.1 Οι συμβάσεις παραχώρησης..... | 13 |
| 2.2.2 Οι Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα..... | 17 |
| 2.3 Μορφές των Συμπράξεων Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα..... | 20 |
| 3 ^ο Κεφάλαιο..... | 24 |
| Το θεσμικό και νομοθετικό πλαίσιο των συνεργασιών ανάμεσα στο Δημόσιο και στους ιδιωτικούς φορείς (συμβάσεις παραχώρησης και ΣΔΙΤ)..... | 24 |
| 3.1 Νομοθετικό και θεσμικό πλαίσιο των συμβάσεων παραχώρησης..... | 24 |
| 3.2 Νομοθετικό και θεσμικό πλαίσιο των ΣΔΙΤ..... | 31 |
| 3.2.1 Το νομοθετικό πλαίσιο και οι κυριότερες ρυθμίσεις..... | 31 |
| 3.2.2 Άλλες σημαντικές διατάξεις του Νόμου 3389/2005 για τις ΣΔΙΤ και η διαδικασία των κατάρτισης των συμπράξεων..... | 36 |
| 3.3 Τελική σύγκριση συμβάσεων παραχώρησης και ΣΔΙΤ..... | 42 |
| 4 ^ο Κεφάλαιο..... | 45 |
| Η χρησιμότητα των συμπράξεων Δημόσιου και Ιδιωτικού τομέα, ο τρόπος λειτουργίας τους και οι κίνδυνοι..... | 45 |
| 4.1 Η χρησιμότητα των «συνεργασιών» ανάμεσα στο Δημόσιο και τους ιδιωτικούς φορείς..... | 45 |
| 4.2 Οι κίνδυνοι στις συμπράξεις-παραχώρησεις ανάμεσα στον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα..... | 48 |
| 5 ^ο Κεφάλαιο..... | 52 |
| Δημόσια έργα στην Ελλάδα υπό την μορφή συνεργασίας Δημοσίου & Ιδιωτικών φορέων..... | 52 |
| 5.1 Εισαγωγικά..... | 52 |
| 5.2 Αυτοκινητόδρομοι υπό το καθεστώς συμβάσεων παραχώρησης στην Ελλάδα..... | 52 |
| 5.2.1 Η ταυτότητα των έργων..... | 53 |
| 5.3 Η εξέλιξη του αυτοκινητοδρόμου E-65..... | 56 |
| 5.3.1 Τα πρώτα στάδια του E65..... | 57 |

| | | |
|-------|--|----|
| 5.3.2 | Τα κύρια στοιχεία και η ταυτότητα του E-65..... | 61 |
| 5.3.3 | Η διαδικασία του διαγωνισμού για τον E-65 και η σύμβαση παραχώρησης του έργου..... | 63 |
| 5.4 | Τα επόμενα στάδια του E-65 | 69 |
| 5.4.1 | Η τροποποιητική σύμβαση της 28ης Νοεμβρίου 2013 | 69 |
| 5.4.2 | Καθυστερήσεις και προβλήματα κατά την κατασκευή του έργου | 73 |
| 5.4.3 | Οι επόμενες τροποποιητικές συμβάσεις | 79 |
| 5.5 | Τα προβλήματα του E-65 σε μια συνοπτική παρουσίαση και η σημερινή κατάσταση του αυτοκινητοδρόμου | 86 |
| 6° | Κεφάλαιο | 89 |
| | Συμπεράσματα-Προτάσεις | 89 |
| | ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ | 92 |
| | A. ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΗ..... | 92 |
| | B. ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ | 96 |
| | Γ. ΔΙΚΑΣΤΙΚΕΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ & ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΑ ΚΕΙΜΕΝΑ..... | 96 |
| | Δ. ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΠΗΓΕΣ..... | 97 |

ΑΚΡΩΝΥΜΙΑ

| | |
|---------|---|
| ΕΓΣΔΙΤ | Ειδική Γραμματεία Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα |
| ΕΕ | Ευρωπαϊκή Ένωση |
| Κ/Ξ | Κοινοπραξία |
| Ν. | Νόμος |
| Ν.Π.Δ.Δ | Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Τομέα |
| Ο.Κ.Ω | Οργανισμοί Κοινής Ωφέλειας |
| Ο.Ο.Σ.Α | Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης |
| Π.Δ | Προεδρικό Διάταγμα |
| Σ.Ε.Α | Σταθμός Εξυπηρέτησης Αυτοκινήτων |
| ΣΔΙΤ | Συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα |
| ΣΛΕΕ | Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης |
| χ.θ | Χιλιομετρική θέση |
| Χ.λ.μ | Χιλιόμετρο |

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ ΕΙΚΟΝΩΝ

| | | |
|----------|---|---------|
| Εικόνα 1 | Έργα και Υπηρεσίες μέσω ΣΔΙΤ στην Ελλάδα κατά την περίοδο 2009-2016 | Σελ. 32 |
| Εικόνα 2 | Η διαδικασία της σύμπραξης σε μορφή γραφήματος | Σελ. 40 |
| Εικόνα 3 | Χάρτης απεικόνισης του έργου της Ιονίας Οδού | Σελ. 54 |
| Εικόνα 4 | Χάρτης του αυτοκινητόδρομου Μωρέας | Σελ. 55 |
| Εικόνα 5 | Απεικόνιση του E-65 | Σελ. 58 |
| Εικόνα 6 | Τα βασικά τεχνικά χαρακτηριστικά του E-65 | Σελ. 62 |
| Εικόνα 7 | Η πρόοδος των αυτοκινητοδρόμων το έτος 2013 | Σελ. 71 |
| Εικόνα 8 | Η εξέλιξη του E-65 το έτος 2018 | Σελ. 84 |

1^ο Κεφάλαιο

Σκοπός-Στόχοι-Δομή της εργασίας

Με την παρούσα εργασία επιδιώκεται η έρευνα αναφορικά με τις Συνεργασίες-Συμπράξεις ανάμεσα στο Δημόσιο και στον Ιδιωτικό Τομέα εστιάζοντας στις εξειδικεύσεις αυτών και συγκεκριμένα στις συμβάσεις παραχώρησης αλλά και στις συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα (στο εξής: ΣΔΙΤ) σε συνδυασμό με το πώς οι συνεργασίες αυτές εξελίχθηκαν στην Ελλάδα και πώς εφαρμόστηκαν σε σπουδαία έργα υποδομών και κυρίως στον τομέα των αυτοκινητοδρόμων-οδικών αξόνων. Για το λόγο αυτό κεντρικό θέμα της εργασίας θα αποτελέσει και το θεσμικό και νομοθετικό πλαίσιο αυτών, όπως επίσης και η σημασία αυτών στην ελληνική οικονομία και κοινωνία. Ακόμη, επιδιώκεται η ανάλυση βασικών εννοιών που σχετίζονται με τις συμβάσεις παραχώρησης αλλά και τις ΣΔΙΤ, όπως και η παρουσίαση και ανάλυση σημαντικών έργων οδοποιίας που πραγματοποιήθηκαν στην Ελλάδα τα τελευταία έτη μέσω τέτοιου είδους συμβάσεων.

1.1. Σημασία και σκοπός του μελετώμενου θέματος

Το μελετώμενο θέμα της παρούσας εργασίας βασίζεται σε δύο σημαντικούς πυλώνες: α) το δίκαιο, εν προκειμένω των δημοσίων συμβάσεων και συνεργασιών που επιδιώκει το Δημόσιο με ιδιωτικούς φορείς και τις συνεργασίες του Δημοσίου με ιδιωτικούς φορείς και β) τις μεταφορικές υποδομές στην Ελλάδα και συγκεκριμένα μεγάλους αυτοκινητοδρόμους που εκτελέστηκαν υπό το καθεστώς τέτοιου είδους συνεργασιών. Η σύζευξη των δύο αυτών πυλώνων διαμορφώνει το αντικείμενο μελέτης της εργασίας. Επομένως, η έρευνα θα επικεντρωθεί σε καθένα από τα δύο ζητήματα σε διακριτό επίπεδο αλλά και στην μεταξύ τους σχέση. Τα ερευνητικά ερωτήματα και η μεθοδολογία που θα ακολουθηθεί θα παρουσιαστούν παρακάτω, αφού προηγουμένως

εισαχθούμε στην σημασία των διοικητικών συμβάσεων και συμπράξεων-συνεργασιών του Δημοσίου αλλά και στη σπουδαιότητα των μεταφορικών υποδομών.

Η χρήση του όρου «συνεργασία» δεν έχει επιλεγεί τυχαία. Η διοικητική δράση και η λειτουργία της διοίκησης πραγματοποιούνται είτε μέσα από μονομερείς ενέργειες της Διοίκησης είτε με την από κοινού δράση και συνεργασία με ιδιώτες. Στην θεωρία της Δημόσιας Διοίκησης και του διοικητικού δικαίου γίνεται πια δεκτό, ειδικά τα τελευταία έτη, (αν και ιστορικά τέτοιου είδους συνεργασίες παρουσιάστηκαν ήδη από τα αρχαία χρόνια), πως το γενικό συμφέρον συχνά δεν μπορεί να ικανοποιηθεί με την δράση της Διοίκησης και αποκλειστικά με αυτήν. Πρόκειται, λοιπόν, για ένα «φαινόμενο» συνεργασίας που εκφράστηκε αρχικά με τις διοικητικές συμβάσεις (Γκιτσάκης, 2004). Η διοικητική σύμβαση, εξάλλου, παίζει καίριο ρόλο στη δράση της δημόσιας διοίκησης. Ονομάζεται μάλιστα διοικητική σύμβαση, καθώς διακρίνεται από άλλου είδους συμβάσεις, για παράδειγμα συμβάσεις του αστικού δικαίου, δεδομένου ότι πρόκειται για κατηγορία συμβάσεων που συνάπτεται υπό το καθεστώς συγκεκριμένων κανόνων του δημοσίου δικαίου.

Σε έκθεση του ΟΟΣΑ οι «συνεργασίες» αυτές, αναφέρεται, πως ήδη από τη δεκαετία του '90 αλλά κυρίως από τις αρχές της νέας χιλιετίας αυξήθηκαν σε πολύ μεγάλο ποσοστό (Burgeretal., 2011). Η συνεργασία του Δημοσίου με ιδιωτικούς φορείς δεν αποτελεί κάποιο πρόσφατο φαινόμενο. Εάν ανατρέξουμε ιστορικά, θα διαπιστώσουμε πως ήδη από την αρχαιότητα, με σημαντικά διαφορετικούς, βέβαια, τότε όρους και συνθήκες, συνάπτονταν διαφόρων ειδών συνεργασίες. Στον 4^ο αιώνα π.Χ η αποξήρανση της λίμνης «Εν Πτέχαις» ανατέθηκε στον-συμβατικά αποκαλώντας τον έτσι- «εργολάβο» Χαιρεφάνη με αντάλλαγμα την οικονομική εκμετάλλευση του έργου (Γέροντας, 2000). Αλλά και στο πιο πρόσφατο παρελθόν και σε διεθνές επίπεδο πραγματοποιήθηκαν συνεργασίες ανάμεσα σε Δημόσιο και ιδιωτικούς φορείς, με χαρακτηριστικά παραδείγματα τις διώρυγες του Σουέζ και του Παναμά

αλλά και της διώρυγας της Κορίνθου, όπως και του πρώτου σιδηροδρομικού δικτύου στην χώρα μας.

Ερχόμενοι στο σήμερα διαπιστώνουμε πως οι συνεργασίες αυτές δεν μειώνονται, αντιθέτως έχουν αυξητική πορεία. Ειδικά στις περιπτώσεις των μεγάλων και κοστοβόρων έργων υποδομής έχουμε πια οδηγηθεί στην σύναψη διαφόρων συνεργασιών (Τροβά, 2014). Η ανάγκη της κάλυψης απαιτήσεων για δημόσια έργα αλλά και παροχή υπηρεσιών στον δημόσιο τομέα που δεν μπορούν πια να καλυφθούν από το δημόσια κονδύλια εκπληρώνονται σε μεγάλο βαθμό πια μέσω των συνεργασιών αυτών. Σύμφωνα με μελέτες οι ανάγκες για υποδομές σε παγκόσμιο επίπεδο αναμένεται να έχουν τέτοια αύξηση έως το 2030 που θα αγγίξουν τα 41 τρισεκατομμύρια ευρώ (PWC, 2017). Επιπλέον, στην Ειδική Έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου της ΕΕ για το έτος 2018 αναφέρεται μεταξύ άλλων πως σύμφωνα και με τη σχετική βιβλιογραφία η επιλογή συνεργασίας του δημόσιου με ιδιωτικούς φορείς και οντότητες σε διάφορα έργα υποδομής καθιστά περισσότερη πιθανή την επιτυχία και την αποδοτικότητα σε σύγκριση με τα παραδοσιακά έργα καθώς, με την κατασκευή ολοκληρώνεται συνηθέστερα εντός του χρονοδιαγράμματος και του προϋπολογισμού. Τονίζεται ακόμη πως αυτό συμβαίνει, συνήθως επειδή, ο εταίρος που προέρχεται από τον ιδιωτικό τομέα έχει ισχυρό κίνητρο να ολοκληρώσει την κατασκευή εντός του προβλεπόμενου στη σύμβαση χρονοδιαγράμματος, με σκοπό να ξεκινήσει όσο το δυνατόν πιο έγκαιρα η καταβολή των πληρωμών διαθεσιμότητας ή των τελών που καταβάλλουν οι χρήστες και να αποφευχθούν αυξήσεις του κόστους, που κατά κύριο λόγο θα αποτελέσουν βάρος για τον ίδιο.

Φυσικά, οι συνεργασίες αυτές έχουν πια λάβει πιο συγκεκριμένη μορφή και ονομασία. Μιλάμε πλέον για συμβάσεις ανάμεσα και δημόσιο και ιδιωτικούς φορείς και για συμπράξεις επίσης ανάμεσα στους δύο. Η ύπαρξή τους προκάλεσε και την ανάγκη για την δημιουργία ενός πλαισίου, κατά βάση νομοθετικού για αυτές τις συμβάσεις και συμπράξεις. Είναι αυτονόητο πως η συμμετοχή του παραχωρησιούχου, ουσιαστικά στην άσκηση κρατικών δραστηριοτήτων αλλά και στον σκοπό της

εξυπηρέτησης του δημόσιου συμφέροντος μέσω αυτών των δραστηριοτήτων, δε μπορεί να μείνει αρρύθμιστη, διότι θα υπάρξει διαφορετικά σοβαρό ρυθμιστικό κενό (Γκιτσάκης, 2004).

Το θεσμικό αυτό πλαίσιο είναι αφενός είναι σχετικά πρόσφατο, αφετέρου προέρχεται σε μεγάλο βαθμό από το δίκαιο της ευρωπαϊκής ένωσης. Στο παρόν σημείο της εργασίας δε θα παραθέσουμε, βεβαίως, με λεπτομέρεια στους νόμους που ρυθμίζουν συμβάσεις και συμπράξεις γενικότερα Δημόσιου και ιδιωτικών φορέων, ωστόσο αναφέρουμε πως στην χώρα μας το νομοθέτημα που ρυθμίζει σε μεγάλο βαθμό τις ΣΔΙΤ είναι ο Νόμος 3389/2005, με τον οποίο εισήχθησαν ποικίλες ρυθμίσεις δημόσιου αλλά και αστικού και εμπορικού δικαίου, ενώ για τις συμβάσεις παραχώρησης ο ρυθμιστικός νόμος είναι ο 4413/2016 (4413/2016 Ανάθεση και εκτέλεση συμβάσεων παραχώρησης - Εναρμόνιση με την Οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης (ΕΕ L 94/1/28.3.2014) και άλλες διατάξεις. (ΦΕΚ Α' 148 08/08/2016) με τον οποίο ενσωματώθηκε στο εθνικό δίκαιο η Οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Φυσικά, η εξέλιξη σε νομοθετικό επίπεδο δεν σταματάει και αυτό διότι, όπως θα δούμε και παρακάτω, τα έργα που πραγματοποιούνται μέσω των ΣΔΙΤ αλλά και των συμβάσεων παραχώρησης συχνά βρίσκονται μπροστά σε εμπόδια. Ξεκινώντας αρχικά από την οικονομική κρίση του 2010 που σήμανε το «πάγωμα» ορισμένων μεγάλης εμβέλειας έργων, κυρίως των αυτοκινητοδρόμων, αλλά και άλλα ζητήματα, απαλλοτριώσεων, αρχαιολογικών μελετών, γραφειοκρατίας. Τα τελευταία αυτά ζητήματα επιχειρείται να αρθούν και μέσω της νομοθεσίας. Συνεπώς, συμπεραίνουμε ότι, κατ' αρχάς, το νομοθετικό πλαίσιο είναι ιδιαίτερος σημαντικό σε ό,τι αφορά την εξέλιξη των ΣΔΙΤ και των συμβάσεων παραχώρησης δημοσίων έργων.

Από τα παραπάνω γίνεται φανερή η σημασία του ζητήματος στην εποχή που διανύουμε, μια εποχή που ακολουθεί την επανεκκίνηση των μεγάλων έργων στην Ελλάδα και που προετοιμάζει την εισαγωγή νέων

ρυθμίσεων. Για τον λόγο αυτό, η σπουδαιότητα του ζητήματος είναι αναμφισβήτητη και αξίζει να αναλυθεί αυτή η νομοθετική μεταβολή και φυσικά τα αίτιά της αλλά και τι αναμένεται να επιφέρει στις συμπράξεις Δημοσίου και ιδιωτικών φορέων.

Επιπλέον, στο μελετώμενο θέμα εντάσσεται και η εξέταση συγκεκριμένων περιπτώσεων έργων-συμβάσεων παραχώρησης που αφορούν σε αυτοκινητοδρόμους στον ελληνικό χώρο, δεδομένης της σπουδαιότητας και επίδρασης τέτοιου είδους έργων στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη μιας χώρας. Οι επιπτώσεις που προκαλούνται από τα συγκοινωνιακά έργα και συγκεκριμένα τους μεγάλους αυτοκινητοδρόμους της Ελλάδας που καλύπτουν πάνω μία περιφέρειες Ελλάδας, ποικίλουν, μπορούν ωστόσο να διακριθούν και να κατηγοριοποιηθούν.

Βάσει της αμεσότητάς τους σε: α) άμεσες (direct) οι οποίες προκαλούνται απευθείας από τα οφέλη που προσδίδουν στους χρήστες των έργων, β) έμμεσες (indirect) οι οποίες προκαλούνται στη βάση της κύριας μεταβολής, γ) παρακινούμενες (induced), όταν χωρίς την ύπαρξη της κύριας μεταβολής οι επιπτώσεις αυτές δε θα συνέβαιναν. Επίσης, βάσει του χαρακτήρα των επιπτώσεων γίνεται και η διάκριση ανάμεσα σε: α) γενικευμένες ή παράγωγες (generative) και β) αναδιανεμητικές (distributive), εννοώντας με την πρώτη κατηγορία την ανάπτυξη που προκαλείται συμπεριλαμβάνοντας κυρίως άμεσα αποτελέσματα, όπως για παράδειγμα την εξοικονόμηση του κόστους των μεταφορών και με τη δεύτερη κατηγορία τις έμμεσες μεταβολές, συμπεριλαμβανομένων μεταβολών, όπως μετακίνησης κεφαλαίου, τεχνολογίας, εμπορίου από άλλες περιφέρειες (Πολύζος, 2008).

Η επιλογή της ένταξης στην παρούσα εργασία και της εξέλιξης των συγκοινωνιακών έργων συμβαίνει, ώστε το θεωρητικό υπόβαθρο να εξεταστεί συνδυαστικά με την εν τοις πράγμασι εξέλιξη των έργων αυτών. Σκοπός είναι δηλαδή, να γίνει ευκρινής η εξέλιξη αυτή υπό το φως του θεσμικού και νομοθετικού πλαισίου.

1.2 Ερευνητικά Ερωτήματα

Η περιγραφή του μελετώμενου ζητήματος στην προηγούμενη ενότητα και η σημασία της μελέτης αυτής μας οδηγεί στην διατύπωση των ερευνητικών ερωτημάτων. Τα ερωτήματα αυτά θα συνδράμουν τόσο στη συγκεκριμενοποίηση των ερευνητικών σκοπών αλλά και στην τελική εκπλήρωσή τους.

Όπως αναφέρθηκε και στην προηγούμενη 1.1 Ενότητα, επιδιώκεται η έρευνα αναφορικά με τις Συνεργασίες-Συμπράξεις ανάμεσα στο Δημόσιο και στον Ιδιωτικό Τομέα με ιδιαίτερη σημασία στις εξειδικεύσεις αυτών και συγκεκριμένα στις συμβάσεις παραχώρησης αλλά και στις συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα σε συνδυασμό με το πώς οι συνεργασίες αυτές εξελίχθηκαν στην Ελλάδα και πώς εφαρμόστηκαν σε σπουδαία έργα υποδομών και κυρίως στον τομέα των αυτοκινητοδρόμων. Περαιτέρω, κύριος στόχος είναι η εργασία να εστιάσει σε μεγάλο βαθμό στο δίκαιο που διέπει τις συνεργασίες-συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, καθώς πρόκειται για μια βασική παράμετρο της πραγματοποίησής τους. Επίσης, πέρα από τις συμπράξεις για τους μεγάλους αυτοκινητοδρόμους στον ελληνικό χώρο η εργασία θα εστιάσει στον αυτοκινητόδρομο Ε-65. Η επιλογή αυτή δεν είναι τυχαία, δεδομένου ότι ο συγκεκριμένος αυτοκινητόδρομος δεν βρίσκεται σε πλήρη λειτουργία ακόμη και σήμερα από το 2007 που υπογράφηκε η σύμβαση παραχώρησής του.

Πώς, λοιπόν, θα επιτευχθεί ο σκοπός της μελέτης; Ποια είναι τα ερευνητικά ερωτήματα που πρέπει να τεθούν; Για να καλυφθεί και να επιτευχθεί ο προαναφερόμενος ερευνητικός σκοπός, σημαντικό είναι να δοθούν απαντήσεις στα ερωτήματα που ακολουθούν:

1. Ποιο είναι το εννοιολογικό περιεχόμενο των συνεργασιών ανάμεσα σε δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς;
2. Πώς ορίζονται εκείνα τα χαρακτηριστικά που διακρίνουν τις συνεργασίες αυτές; Πώς εξειδικεύονται αυτές οι συνεργασίες και ποια είναι η ονομασία και η ορολογία που προτιμάται για αυτές στη βιβλιογραφία ελληνική αλλά και ξενόγλωσση;

3. Υφίσταται νομικό και θεσμικό πλαίσιο και αν η απάντηση είναι θετική, τότε αυτό ποιο είναι και ποιες είναι οι ειδικότερες ρυθμίσεις του, τόσο σε ευρωπαϊκό επίπεδο όσο και σε εθνικό;
4. Ποιος είναι ο σκοπός που καλούνται να εξυπηρετήσουν οι ρυθμίσεις αυτές κάθε φορά;
5. Πώς συνδέεται το ρυθμιστικό πλαίσιο (θεσμικό και νομοθετικό) με την κατασκευή σημαντικών έργων υποδομής, κυρίως αυτοκινητοδρόμων στην Ευρώπη γενικότερα αλλά κυρίως στην Ελλάδα;
6. Ποια είναι η εξέλιξη των μεγάλων συγκοινωνιακών έργων στην Ελλάδα υπό το ανωτέρω ρυθμιστικό πλαίσιο;
7. Ειδικά για τον Αυτοκινητόδρομο E-65 ποια είναι η διαδικασία που ακολουθήθηκε για την σύμβαση παραχώρησής του, ποιο το αντικείμενο του έργου και ποια η μέχρι σήμερα εξέλιξή του;
8. Πώς θα μπορούσαμε να περιγράψουμε τις μελλοντικές προοπτικές;

1.3 Δομή της εργασίας

Η εργασία αποτελείται στο σύνολό της από 6 Κεφάλαια.

- Αρχικά, το παρόν, 1^ο Κεφάλαιο στο οποίο πραγματοποιείται Εισαγωγή στο εξεταζόμενο ζήτημα αλλά και η παρουσίαση των ερευνητικών ερωτημάτων, της μεθοδολογίας που θα ακολουθηθεί και της δομής.
- Στο δεύτερο Κεφάλαιο παρουσιάζεται σύμφωνα με τη βιβλιογραφία η πολύ σημαντική παρουσίαση και ανάλυση της έννοιας των συμβάσεων παραχώρησης και των ΣΔΙΤ. Επίσης, θα εξεταστούν διάφορες μορφές συνεργασιών που έχουν κατά καιρούς εμφανιστεί σύμφωνα με τη διεθνή εμπειρία. Η ανάλυση αυτή διαδραματίζει καίριο ρόλο στην εξέλιξη και κατανόηση των επόμενων κεφαλαίων.

- Περαιτέρω, στο 3^ο Κεφάλαιο θα εξεταστούν και έτερα ζητήματα, όπως το νομοθετικό και θεσμικό πλαίσιο των συμβάσεων παραχώρησης και των ΣΔΙΤ. Πρόκειται για μια αναλυτική παρουσίαση αυτού του πλαισίου, καθώς σε αυτό στηρίζεται η σύγχρονη πρακτική των ΣΔΙΤ και των συμβάσεων παραχώρησης στο σύνολό της.
- Στο 4^ο Κεφάλαιο θα εξεταστεί η χρησιμότητα και τα πλεονεκτήματα των συμπράξεων αλλά και οι κίνδυνοι που μπορεί να εμφανιστούν και να προκαλέσουν προβλήματα στην κατασκευή και λειτουργία ενός έργου που έχει κατασκευαστεί υπό το καθεστώς σύμπραξης ή παραχώρησης.
- Το 5^ο Κεφάλαιο αποτελεί ένα πολύ σημαντικό τμήμα της εργασίας δεδομένου ότι σ' αυτό πραγματοποιείται εξετάζεται η εξέλιξη των μεγάλων έργων που κατασκευάστηκαν και λειτουργούν με τη μορφή της παραχώρησης στην Ελλάδα. Το βασικό, ωστόσο, αντικείμενο του κεφαλαίου αυτού αποτελεί η ανάλυση και εξέταση του Αυτοκινητόδρομου ε-65, ενός έργου που οι προσδοκίες γι' αυτόν ήταν ιδιαίτερα αισιόδοξες. Παρά ταύτα, ακόμη και σήμερα 14 χρόνια μετά την υπογραφή της σύμβασης παραχώρησής του δεν βρίσκεται σε πλήρη λειτουργία, ενώ η αρχική σύμβαση έχει τροποποιηθεί αρκετές φορές έως και σήμερα εξαιτίας ποικίλων προβλημάτων.
- Στο 6^ο Κεφάλαιο θα εξαχθούν τα βασικότερα συμπεράσματα των προηγούμενων κεφαλαίων. Ακόμη, θα πραγματοποιηθούν παρατηρήσεις και προτάσεις.

2^ο Κεφάλαιο

Βασικές έννοιες για τις ΣΔΙΤ και τις συμβάσεις παραχώρησης-Διάκριση από συγγενείς έννοιες

2.1 Εισαγωγικά

Όπως αναφέρθηκε και στην εισαγωγή της εργασίας υφίστανται πια στην οικονομική ζωή συμβάσεις συνεργασίας ιδιωτών και δημοσίου, προκειμένου να εκπληρωθούν δράσεις της Δημόσιας Διοίκησης. Κάνοντας, βέβαια, χρήση κανείς του όρου «συνεργασία», μπορεί να αναφερθεί στην πραγματικότητα σε πλήθος διαφορετικών μορφών της. Για το λόγο αυτό είναι σημαντικό να αποσαφηνίσουμε την έννοια της «συνεργασίας» ανάμεσα σε δημόσιο και ιδιωτικό τομέα και να ορίσουμε περαιτέρω τι αυτή συμπεριλαμβάνει. Ο όρος «συνεργασία» χρησιμοποιείται προς το παρόν, όπως αναφέραμε και στην Εισαγωγή της εργασίας, συμβατικά, μέχρις ότου διευκρινιστεί παρακάτω ποιες είναι οι έννοιες αυτές που εντάσσονται στην γενικότερη έννοια αυτής. Αυτό που μπορούμε σε πρώτο στάδιο να πούμε με βεβαιότητα είναι πως ο ορισμός και το εννοιολογικό περιεχόμενο των διαφόρων «συνεργασιών» Δημοσίου και ιδιωτικών εταίρων εμφανίζεται σε βιβλιογραφία αλλά και νομοθεσία με τη χρήση πολλών διαφορετικών χαρακτηρισμών-λέξεων και αυτό εξαρτάται πολλές φορές και από το επιστημονικό αντικείμενο της βιβλιογραφίας, καθώς οι όροι που χρησιμοποιούν για παράδειγμα οικονομολόγοι ή νομικοί ποικίλουν. Στόχος, λοιπόν, του παρόντος Κεφαλαίου είναι να καταστήσει, όσο τον δυνατόν γίνεται, ευκρινέστερη την ποικιλομορφία αυτή και να καταλήξει σε έναν γενικά αποδεκτό ορισμό.

Στη σχετική βιβλιογραφία οι «συνεργασίες» αποτυπώνονται σε μεγάλο βαθμό με τον γενικό όρο «συγχρηματοδοτούμενα έργα», τα έργα δηλαδή εκείνα που η κατασκευή τους πραγματοποιείται με τη συμμετοχή τόσο του δημόσιου όσο και του ιδιωτικού τομέα (Πολύζος, 2017:267). Το αντάλλαγμα για την χρηματοδότηση που παρέχει ο ιδιωτικός φορέας

εμφανίζεται με την μορφή της παραχώρησης του δικαιώματος εκμετάλλευσης του εκάστοτε έργου για ορισμένο χρονικό διάστημα. Από την πρακτική αυτή, βέβαια, είναι φανερό πως δημιουργήθηκε και η κατηγορία των «συμβάσεων παραχώρησης». Ο ορισμός, λοιπόν, των συγχρηματοδοτούμενων έργων αποτελεί έναν ορισμό γενικό και συμπεριληπτικό, ο οποίος εμφανίζεται με μερικότερες κατηγορίες, όπως είναι οι συμβάσεις παραχώρησης δημόσιου έργου (ή υπηρεσίας), όπως αναφέραμε παραπάνω, και οι ΣΔΙΤ (Τροβά, 2014). Στις επόμενες ενότητες, θα εξετάσουμε αναλυτικότερα τις έννοιες τόσο των συμβάσεων παραχώρησης όσο και των ΣΔΙΤ, ωστόσο πρέπει να γίνει σαφές ότι οι έννοιες αυτές δεν είναι πάντοτε εύκολα διακριτές.

Είναι αξιοσημείωτο πως σε κείμενα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως η *Ειδική Έκθεση για τις Συμπράξεις δημοσίου-ιδιωτικού τομέα στην ΕΕ: Πολλαπλές Αδυναμίες και Περιορισμένα Οφέλη* (2018), οι συμβάσεις παραχώρησης αναφέρονται ως υποκατηγορία των ΣΔΙΤ. Μάλιστα, γίνεται λόγος στην εν λόγω Έκθεση για τρεις κατηγορίες ΣΔΙΤ: α) τις παραχωρήσεις για τις οποίες δεν υφίσταται η πρόβλεψη αμοιβής που καταβάλλεται από το δημόσιο, β) οι κοινοπραξίες ή οι λεγόμενες θεσμικές ΣΔΙΤ, όπου συστήνεται μια τρίτη κοινοπραξία-εταιρία στην οποία συμμετέχουν το Δημόσιο αλλά και ιδιωτικοί φορείς ως εταίροι και γ) ΣΔΙΤ συμβατικού τύπου, στο πλαίσιο των οποίων η σχέση ανάμεσα στα μέρη ρυθμίζεται από σύμβαση. Συνεπώς, και μέσα από την Ειδική αυτή Έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου παρατηρούμε ότι οι αποχρώσεις της έννοιας των «συνεργασιών-συμπράξεων» είναι ποικίλες. Στη βιβλιογραφία εμφανίζεται επίσης κατά κύριο λόγο ο όρος *Public Private Partnership* (στο εξής PPP) υπό ευρεία έννοια συμπεριλαμβάνοντας γενικά τις συμπράξεις Δημοσίου και ιδιωτικού τομέα (Ξενίδης, 2006), οι οποίες έχουν ως στόχο την εξασφάλιση της χρηματοδότησης, της κατασκευής και της διαχείρισης των έργων (Marinelli, 2019). Όμοια, και σε πολλά διεθνή κείμενα οι PPP αναφέρονται ως οι μορφές συνεργασίας μεταξύ του δημόσιου τομέα και του τομέα των ιδιωτικών επιχειρήσεων που έχουν σκοπό να εξασφαλίσουν τη χρηματοδότηση, την κατασκευή, την

ανακαίνιση, τη διαχείριση και τη συντήρηση έργων υποδομής ή υπηρεσιών (Τασσόπουλος, 2015:33). Η Malone (2005) μάλιστα, προτείνει και τον ακόλουθο ορισμό για τις PPP: *“The term ‘PPP’ is restricted here to those projects involving private provision, but continued public funding, of services formally provided by the public sector, whereby the private sector partner assumes substantial financial, technological and operation risks in the finance, design, build and/or operation of the project, although it is recognized that PPPs may include other forms of partnership”*. Τονίζεται, δηλαδή, για ακόμη μία φορά το στοιχείο της εμπλοκής δημόσιων και ιδιωτικών φορέων και το πώς μεταφράζεται τελικά η συμμετοχή του ιδιωτικού φορέα σε ότι έχει να κάνει με την ανάληψη κινδύνων στην χρηματοδότηση το σχεδιασμό και την κατασκευή ή/και λειτουργία κάποιου έργου. Ακόμη, απαντάται και ο όρος «συμφωνημένη δράση» ή «*action concertée*» ανάμεσα σε δημόσιο και ιδιωτικό τομέα (Γκιτσάκης, 2004). Αυτό που, τέλος, πρέπει να τονιστεί είναι πως οι συνεργασίες αυτές δεν έχουν να κάνουν με την ιδιωτικοποίηση, καθώς δεν υφίσταται μεταβίβαση περιουσιακών στοιχείων από το δημόσιο σε ιδιώτες.

Ορισμένες από τις παραπάνω έννοιες, όπως οι PPP, αλλά και άλλες, όπως «*Private Finance Initiative*» αλλά και «*Betreiber model*», που εμφανίστηκαν αντίστοιχα στην Μεγάλη Βρετανία και στη Γερμανία, δηλώνουν προγράμματα των κυβερνήσεων των κρατών αυτών που επιτρέπουν τον εκσυγχρονισμό των υποδομών του Δημοσίου μέσα από την προσφυγή σε χρηματοδότηση που προέρχεται από ιδιωτικούς πόρους. Οι έννοιες πάντως αυτές και οι ορισμοί, πρέπει να επισημανθεί, πως δεν είναι αμιγώς νομικές, έχουν διαμορφωθεί μάλλον εμπειρικά και αναφέρονται κυρίως στα έργα που στην Ελλάδα κατατάσσουμε ως συγχρηματοδοτούμενα ή αυτοχρηματοδοτούμενα (Τροβά, 2014). Μάλιστα, για τα συγχρηματοδοτούμενα έργα στην Ελλάδα ιδρύθηκε ειδική Γενική Γραμματεία, η οποία υπαγόταν στο ΥΠΕΧΩΔΕ, το έτος 1996 (Π.Δ. 166/1996).

Όπως θα δούμε και παρακάτω, οι νομοθετικές ρυθμίσεις τόσο σε επίπεδο ευρωπαϊκό όσο και σε επίπεδο εθνικού δικαίου περιλαμβάνουν συγκεκριμένους και πιο στενούς ορισμούς για τις συνεργασίες αυτές και η

αναφορά σε συμβάσεις παραχώρησης έργων και υπηρεσιών αλλά και σε ΣΔΙΤ είναι διακριτή. Το ερώτημα, επομένως, που αναδύεται είναι: Υφίσταται διαφορά ανάμεσα στις δύο αυτές κατηγορίες; Συμβάσεις παραχώρησης και ΣΔΙΤ αποτελούν διαφορετικές μορφές συνεργασιών του Δημοσίου με τους ιδιωτικούς εταίρους ή μιλάμε για την ίδια έννοια ή μήπως κάποια από τις δύο αποτελεί την έννοια γένος και η άλλη το είδος που εντάσσεται στην πρώτη (Βενιέρης, 2007);

Για να διευκρινιστούν τα ερωτήματα αυτά ακολουθεί η ανάλυση στις παρακάτω ενότητες, στις οποίες θα αναδειχθούν οι ομοιότητες και οι διαφορές των συμβάσεων παραχώρησης και ΣΔΙΤ και εν τέλει η μεταξύ τους σχέση.

2.2 Εννοιολογικές αποσαφηνίσεις (ΣΔΙΤ και συμβάσεις παραχώρησης)

Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω τα είδη συνεργασίας ανάμεσα σε δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς που θα μας απασχολήσουν έγκεινται α) στις συμβάσεις παραχώρησης και β) στις ΣΔΙΤ. Σκοπός της παρούσας ενότητας είναι να παρουσιάσει το εννοιολογικό περιεχόμενο της καθεμιάς, ώστε να γίνει κατανοητή η μεταξύ τους σύνδεση και να απαντηθεί το βασικό ερώτημα της ύπαρξης ομοιοτήτων και διαφορών μεταξύ τους.

2.2.1 Οι συμβάσεις παραχώρησης

Ο ορισμός των συμβάσεων παραχώρησης έχει διαμορφωθεί κατά κύριο λόγο σύμφωνα με την νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, την οποία θα εξετάσουμε και παρακάτω, αλλά και βάσει της νομολογίας του Δικαστηρίου (παλαιότερα ΔΕΚ, σήμερα ΔΕΕ) που πρωτοπόρησε με αποφάσεις του αναφορικά με το ζήτημα των δημοσίων συμβάσεων. Η σημαντικότερη από τις Οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης που ρυθμίζει τις συμβάσεις παραχώρησης, εκδόθηκε πριν λίγα χρόνια. Πρόκειται για την 2014/23/ΕΕ Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου,

σχετικά με την ανάθεση των συμβάσεων παραχώρησης, η οποία ενσωματώθηκε στο εθνικό δίκαιο με τον Νόμο 4413/2016. Πριν την έκδοση, βέβαια, της Οδηγίας αυτής, υπήρχαν αποσπασματικές ρυθμίσεις και σε άλλες Οδηγίες. Όπως θα αναφερθεί και παρακάτω, η έκδοση της Οδηγίας 2014/23/ΕΕ κρίθηκε αναγκαία, ώστε να αρθεί κάθε ανασφάλεια δικαίου για τους ιδιώτες αλλά και για το Δημόσιο.

Στο παρόν σημείο μας ενδιαφέρει ιδιαίτερα ο τρόπος με τον οποίο η παραπάνω Οδηγία ορίζει τις συμβάσεις παραχώρησης, καθώς μέσα από τον ορισμό αυτών θα γίνουν εμφανή τα βασικά τους χαρακτηριστικά. Συγκεκριμένα στο άρθρο 5παρ.1 περ. α & β προβλέπονται τα εξής: α) ως «σύμβαση παραχώρησης έργων» νοείται η σύμβαση εξ επαχθούς αιτίας που συνάπτεται εγγράφως μέσω της οποίας μία ή περισσότερες αναθέτουσες αρχές ή αναθέτοντες φορείς αναθέτουν την εκτέλεση έργων σε έναν ή περισσότερους οικονομικούς φορείς, το δε αντίτιμο για αυτή συνίσταται είτε αποκλειστικά στο δικαίωμα εκμετάλλευσης των έργων τα οποία αποτελούν το αντικείμενο της σύμβασης είτε στο δικαίωμα αυτό μαζί με καταβολή πληρωμής· β) ως «σύμβαση παραχώρησης υπηρεσιών» νοείται η σύμβαση εξ επαχθούς αιτίας που συνάπτεται εγγράφως μέσω της οποίας μία ή περισσότερες αναθέτουσες αρχές ή αναθέτοντες φορείς αναθέτουν την εκτέλεση υπηρεσιών σε έναν ή περισσότερους οικονομικούς φορείς, το δε αντίτιμο για αυτήν συνίσταται είτε αποκλειστικά στο δικαίωμα εκμετάλλευσης των έργων τα οποία αποτελούν το αντικείμενο της σύμβασης, είτε στο δικαίωμα αυτό μαζί με καταβολή πληρωμής.

Παρόμοιους ορισμούς συναντούσαμε και στην Οδηγία 2004/18/ΕΚ «Περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών». Στην Οδηγία δίνεται ορισμός για τις συμβάσεις παραχώρησης δημοσίων έργων, ο οποίος όμως πρέπει να διαβαστεί συνδυαστικά με τον ορισμό που περιέχεται στην ίδια και για τις δημόσιες συμβάσεις. Έτσι η Οδηγία 2004/18/ΕΚ στο άρθρο 1 §2 διαλαμβάνει τα ακόλουθα: «Οι δημόσιες συμβάσεις είναι συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας, οι οποίες συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και μίας ή περισσότερων αναθετουσών αρχών και έχουν ως

αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών κατά την έννοια της Οδηγίας... Οι «δημόσιες συμβάσεις έργων» είναι δημόσιες συμβάσεις που έχουν ως αντικείμενο είτε την εκτέλεση, είτε συγχρόνως τη μελέτη και την εκτέλεση, εργασιών που αφορούν μία από τις δραστηριότητες που αναφέρονται στο παράρτημα I ή ενός έργου, είτε ακόμη την πραγματοποίηση, με οποιαδήποτε μέσα, ενός έργου το οποίο ανταποκρίνεται στις επακριβώς οριζόμενες από την αναθέτουσα αρχή ανάγκες. Ως «έργο», νοείται το αποτέλεσμα ενός συνόλου οικοδομικών εργασιών ή εργασιών πολιτικού μηχανικού που προορίζεται να πληροί αυτό καθαυτό μια οικονομική ή τεχνική λειτουργία... Οι «δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών» είναι δημόσιες συμβάσεις, πλην των δημοσίων συμβάσεων έργων ή προμηθειών, που έχουν ως αντικείμενο την παροχή των υπηρεσιών που αναφέρονται στο παράρτημα II». Ενώ για τις συμβάσεις παραχώρησης δημοσίων έργων ορίζονται στην Οδηγία τα ακόλουθα: «Η «σύμβαση παραχώρησης υπηρεσιών» είναι μια σύμβαση η οποία παρουσιάζει τα ίδια χαρακτηριστικά με μια δημόσια σύμβαση υπηρεσιών, εκτός από το γεγονός ότι το εργολαβικό αντάλλαγμα συνίσταται είτε αποκλειστικά στο δικαίωμα εκμετάλλευσης της υπηρεσίας είτε στο δικαίωμα αυτό σε συνδυασμό με καταβολή αμοιβής». Σημειώνεται πως Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε, βέβαια, διαπιστώσει πως είναι πράγματι δύσκολο να διευκρινιστεί αν μια σύμβαση έχει το χαρακτήρα σύμβασης έργου ή σύμβασης παραχώρησης έργου (Commission of the European Communities, 2004).

Έχουμε διαθέσιμους τους ορισμούς από τους οποίους μπορούμε να συγκεντρώσουμε σημαντικά εννοιολογικά στοιχεία για τις συμβάσεις παραχώρησης, εν προκειμένω δημοσίων έργων. Τα κυριότερα από τα στοιχεία αυτά είναι:

- α) ύπαρξη δημόσιας σύμβασης,**
- β) επαχθής αιτία της σύμβασης,**
- γ) γραπτός τύπος στη σύναψη,**
- δ) η σύμβαση συνάπτεται μεταξύ μία ή περισσότερων αναθετουσών αρχών ή αναθετόντων φορέων οι οποίοι αναθέτουν την εκτέλεση έργων σε έναν ή περισσότερους οικονομικούς φορείς.**

Το δε κυριότερο στοιχείο των συμβάσεων παραχώρησης και αυτό που τις διακρίνει από άλλες δημόσιες συμβάσεις είναι πως **ε) το εργολαβικό αντάλλαγμα συνίσταται στο δικαίωμα εκμετάλλευσης του έργου ή στο δικαίωμα εκμετάλλευσης του έργου από τον εργολάβο από κοινού με την καταβολή αμοιβής από τον δημόσιο φορέα.**

Το στοιχείο αυτό του εργολαβικού ανταλλάγματος που διαφοροποιείται από τις λοιπές δημόσιες συμβάσεις τόνισε, ήδη από το έτος 2000 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή με ανακοίνωσή της. Η ανακοίνωση με αριθμό C121/2000/02 είχε συνταχθεί βέβαια ενόψει της προηγούμενης και τότε ισχύουσας Οδηγίας 93/37/ΕΟΚ. Παρ' όλα αυτά, η ερμηνευτική προσέγγιση της ανακοίνωσης εκείνης συνεισφέρει στην ερμηνεία και των ορισμών που περιλαμβάνονται στις νεότερες Οδηγίες και για το λόγο αυτό αποτελεί σημαντική διευκρίνιση για τη διαμόρφωση της έννοιας των συμβάσεων παραχώρησης. Ένα ακόμη μεγάλης σημασίας στοιχείο που τονίζει και η ίδια η ανακοίνωση είναι πως το δικαίωμα εκμετάλλευσης του ιδιώτη συνεπάγεται και την ευθύνη για το έργο. Ο παραχωρησιούχος αναλαμβάνει τον κίνδυνο που προκύπτει από την ανάληψη του έργου ή της υπηρεσίας, καθώς στην πραγματικότητα βρίσκεται «έκθετος» στις συνθήκες της αγοράς. Η ανάληψη των κινδύνων και των ευθυνών από τον παραχωρησιούχο επισημαίνεται και στο Προοίμιο της Οδηγίας 2014/23/ΕΕ και συγκεκριμένα στην Σκέψη 68, η οποία αναφέρει πως: «Οι συμβάσεις παραχώρησης είναι συνήθως μακροπρόθεσμες, σύνθετες συμφωνίες με τις οποίες ο παραχωρησιούχος αναλαμβάνει ευθύνες και κινδύνους που παραδοσιακά βαρύνουν τις αναθέτουσες αρχές και οντότητες και κανονικά εμπίπτουν στο πεδίο των αρμοδιοτήτων τους». Από τα διαλαμβανόμενα στην Σκέψη 68, πέραν του ότι μπορούμε, να εξάγουμε πιθανόν και ακόμη έναν σύντομο ορισμό για τις συμβάσεις παραχώρησης, επιβεβαιώνονται και εν είδη αιτιολογικής έκθεσης τα όσα έχουμε ήδη τονίσει σχετικά με το βασικό αυτό χαρακτηριστικό των συμβάσεων παραχώρησης, την ανάληψη κινδύνων και ευθυνών.

Πέρα, από τον παραχωρησιούχο, ωστόσο, ο οποίος και βάσει των ανωτέρω αποτελεί ένα από τα καίρια μέρη-μέλη του «συνεταιρισμού» που

δημιουργείται με την παραχώρηση, άλλοι βασικοί επίσης συμμετέχοντες είναι οι δανειστές, τα διεθνή δηλαδή χρηματοπιστωτικά ιδρύματα και οργανισμοί και φυσικά ο Κύριος του Έργου, που μπορεί να είναι κάποιος κρατικός φορέας ή και ημικρατικός (Πολύζος, 2017 : 297).

Έχοντας ήδη αναφερθεί στα βασικότερα εννοιολογικά στοιχεία των συμβάσεων παραχώρησης, μπορούμε να προχωρήσουμε και στην εξέταση των ΣΔΙΤ.

2.2.2 Οι Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα

Οι ΣΔΙΤ αποτελούν ομοίως συμπράξεις ανάμεσα σε δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς. Μάλιστα και στον ιστότοπο της Γενικής Γραμματείας ΣΔΙΤ αναφέρεται ένας παρόμοιος ορισμός: Οι Συμπράξεις Δημοσίου – Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) είναι συμβάσεις, κατά κανόνα μακροχρόνιες, οι οποίες συνάπτονται μεταξύ ενός δημόσιου και ενός ιδιωτικού φορέα, με σκοπό την εκτέλεση έργων ή/και την παροχή υπηρεσιών. Οι ορισμοί αυτοί, ωστόσο, διατυπώνονται με τρόπο αρκετά γενικό και δεν βοηθούν ιδιαίτερα τον μελετητή του ζητήματος στο να συγκεκριμενοποιήσει το περιεχόμενό τους. Για το λόγο αυτό χρήσιμο είναι να αναζητηθεί ένας πιο λεπτομερής ορισμός.

Όπως αναφέρεται και στην σχετική βιβλιογραφία, ακριβής ορισμός των ΣΔΙΤ είναι δυσχερές να δοθεί, καθώς και σε διεθνές επίπεδο δεν υπάρχει ένας τέτοιος διαμορφωμένος ορισμός (Βενιέρης, 2007, Καραΐσκου, 2013). Η ανυπαρξία ενός ενιαίου, σταθερού ορισμού διαπιστώνεται, μάλιστα, και από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο λεγόμενο Πράσινο Βιβλίο (Greenbook) σχετικά με τις Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα και το Κοινοτικό Δίκαιο των Δημόσιων Συμβάσεων και των Συμβάσεων παραχώρησης (2004). Στο συγκεκριμένο κείμενο που δεν αποτελεί, βέβαια νομοθέτημα αλλά μελέτη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προτείνεται ένας ευρύτερος προσδιορισμός των συμπράξεων αυτών, ως μορφές συνεργασίας ανάμεσα στις δημόσιες αρχές και ιδιωτικές επιχειρήσεις με συγκεκριμένο σκοπό. Ο σκοπός αυτός ποικίλει και μπορεί να περιλαμβάνει την κατασκευή, την

ανακαίνιση, τη διαχείριση μιας υποδομής ή και την παροχή υπηρεσιών. Σε πιο πρόσφατη μελέτη του το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο προτείνει το ορισμό που υιοθετεί και ο ΟΟΣΑ, ορίζοντας τις ΣΔΙΤ ως: «μακροπρόθεσμες συμβατικές σχέσεις μεταξύ μιας κυβέρνησης και ενός εταίρου από τον ιδιωτικό τομέα, βάσει των οποίων ο δεύτερος παρέχει και χρηματοδοτεί δημόσιες υπηρεσίες με τη χρήση ενός πάγιου περιουσιακού στοιχείου, με επιμερισμό των συναφών κινδύνων» (Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, 2018). Σε άλλες μελέτες οι ΣΔΙΤ ορίζονται και ως «συνεργασία ανάμεσα στον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα, στην οποία ο κρατικός και ο ιδιωτικός φορέας εκτελούν ένα έργο στην βάση μίας συμφωνημένης κατανομής αρμοδιοτήτων (*tasks*) και κινδύνων» (Σωτήρχος, 2013).

Λαμβάνοντας υπόψιν και τους ορισμούς που προτάθηκαν ανωτέρω, συγκεκριμένα για τις συμβάσεις παραχώρησης είναι εμφανές πως πολλοί από τους ορισμούς αυτούς χρησιμοποιούνται μάλλον για να δηλώσουν και τις συμβάσεις παραχώρησης όσο και τις ΣΔΙΤ. Υπενθυμίζεται πως στην Ειδική Έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου οι συμβάσεις παραχώρησης αποτελούν περίπτωση ειδικότερη που υπάγεται στην γενικότερη έννοια των ΣΔΙΤ. Έτσι, αναζητώντας έναν πιο στενό ορισμό θα πρέπει να ανιχνεύσουμε και τις νομοθετικές ρυθμίσεις των ΣΔΙΤ.

Πράγματι, στο πρώτο νομοθέτημα που ψηφίστηκε για τις ΣΔΙΤ στην Ελλάδα, τον Νόμο 3389/2005 (ΦΕΚ 232/Α/22-09-2005) και από τον συνδυασμό των άρθρων 1 & 2 (Αιτιολογική Έκθεση του 3389/2005) μπορούμε να εξάγουμε τον εννοιολογικό τους προσδιορισμό. Περισσότερες λεπτομέρειες αναφορικά με τις ρυθμίσεις του νομοθετήματος αυτού θα αναφερθούν και θα εξεταστούν στο επόμενο κεφάλαιο, ωστόσο, διαπιστώνοντας την έλλειψη ενός ενιαίου ορισμού των ΣΔΙΤ και για να προσδιορίσουμε τα βασικά έστω εννοιολογικά στοιχεία αυτών τα οποία είναι και αυτά που τα διαχωρίζουν από άλλου είδους συνεργασίες, συμπράξεις και συμβάσεις θα αντλήσουμε προς το παρόν αρκετά στοιχεία από τις διατάξεις του Νόμου 3389/2005. Με ποιον τρόπο, λοιπόν, ορίζει ο 3389 τις ΣΔΙΤ;

Στην παράγραφο 2 του άρθρου 1 του Νόμου ορίζεται πως οι δημόσιοι φορείς έχουν την δυνατότητα να συνάπτουν συμβάσεις σε έγγραφο τύπο, οι οποίες είναι από επαχθή αιτία, με ΝΠΙΔ, ιδιωτικού δικαίου δηλαδή φορείς με σκοπό την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών. Τα βασικά στοιχεία που προκύπτουν και από τον παραπάνω ορισμό είναι τα εξής: α) έγγραφη σύμβαση, β) επαχθής αιτία των συμβάσεων, δεν υφίσταται χαριστική αιτία εν προκειμένω, γ) τα μέρη της σύμβασης είναι το Δημόσιο και ορισμένος ιδιωτικός φορέας, δ) ο σκοπός των συμβάσεων είναι η εκτέλεση έργων ή η παροχή υπηρεσιών.

Με μια πρώτη παρατήρηση ο ορισμός που δίνεται από τον ίδιο τον Νόμο είναι αρκετά γενικός κι έτσι επιπλέον χαρακτηριστικά για τις συμπράξεις αυτές αντλούμε και από τις υπόλοιπες ρυθμίσεις του Νόμου. Συγκεκριμένα, τέτοια χαρακτηριστικά αναφέρονται και στο άρθρο 2 του Ν. 3389, το οποίο παρέχει πληροφορίες και για την χρηματοδότηση, την καταβολή ανταλλάγματος και τον επιμερισμό των κινδύνων. Έτσι, στο άρθρο 2 παρ. 1 διαλαμβάνονται τα κάτωθι: Οι Συμπράξεις μπορούν να υπάγονται στις διατάξεις του νόμου αυτού, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στην παράγραφο 3 του άρθρου 4, εφόσον πληρούν σωρευτικά τις κατωτέρω προϋποθέσεις:

α) έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων ή και την παροχή υπηρεσιών που ανήκουν στην αρμοδιότητα των Δημόσιων Φορέων με βάση διάταξη νόμου ή σύμβαση ή το καταστατικό τους,

β) προβλέπουν ότι οι Ιδιωτικοί Φορείς, έναντι ανταλλάγματος που καταβάλλεται εφάπαξ ή τμηματικά από τους Δημόσιους Φορείς ή τους τελικούς χρήστες των έργων ή υπηρεσιών αυτών, 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,

γ) προβλέπουν ότι η χρηματοδότηση, εν όλω ή εν μέρει, της κατασκευής των έργων ή της παροχής των υπηρεσιών θα γίνει με κεφάλαια και πόρους που εξασφαλίζουν οι Ιδιωτικοί Φορείς και

δ) Το συνολικό συμβατικό προϋπολογιζόμενο κόστος της υλοποίησης του αντικειμένου της Σύμπραξης δεν υπερβαίνει το ποσό των πεντακοσίων εκατομμυρίων (500.000.000) ευρώ χωρίς συνυπολογισμό του αναλογούντος Φόρου Προστιθέμενης Αξίας.

Συνεπώς, μπορούμε αντλώντας στοιχεία, κυρίως από το νομοθετικό κείμενο, δηλαδή τον Νόμο 3389/2005 να διαμορφώσουμε το εννοιολογικό περιεχόμενο των ΣΔΙΤ, λέγοντας πως: «Ως ΣΔΙΤ, σύμφωνα με τον ισχύοντα στην Ελλάδα νόμο 3389/2005, ορίζονται οι συμπράξεις εκείνες του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα οι οποίες φέρουν συγκεκριμένο αντικείμενο, το οποίο εμπίπτει στις αρμοδιότητες ορισμένου δημόσιου φορέα, που έχουν κόστος υλοποίησης έως ένα ορισμένο ποσό, όπως αυτό ορίζεται από τον νόμο και οι ιδιωτικοί φορείς που συμπράττουν έναντι ανταλλάγματος που καταβάλλεται εφάπαξ ή τμηματικά από τους Δημόσιους Φορείς ή τους τελικούς χρήστες των έργων ή υπηρεσιών αυτών, 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, ενώ η χρηματοδότηση, εν όλω ή εν μέρει, της κατασκευής των έργων ή της παροχής των υπηρεσιών θα γίνει με κεφάλαια και πόρους που εξασφαλίζουν οι Ιδιωτικοί Φορείς».

2.3 Μορφές των Συμπράξεων Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα

Στις προηγούμενες ενότητες παρουσιάστηκαν βασικές εννοιολογικές αποσαφηνίσεις για τα συγχρηματοδοτούμενα έργα γενικά και ειδικότερα για τις συμβάσεις παραχώρησης και τις συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα. Περαιτέρω, στην παρούσα Ενότητα θα πραγματοποιηθεί παρουσίαση των μορφών με τις οποίες εμφανίζονται οι συμπράξεις στην διεθνή πρακτική. Τονίζεται πως στην νομοθεσία δεν κατονομάζεται ρητά κάποια από τις μορφές που θα περιγραφούν παρακάτω. Επιπλέον, συχνά τα κριτήρια μπορεί να ποικίλουν για την ταξινόμηση των μορφών και ειδών των συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.

Κατ'αρχάς, δεν πρέπει να αγνοείται η βασική διάκριση του ίδιου του αντικειμένου της σύμβασης σε έργο ή υπηρεσιών. Περαιτέρω, εμφανίζεται και τυπολογία η οποία βασίζεται σε κριτήρια ανάλογα με το τι προβλέπεται ειδικότερα στο αντικείμενο της σύμβασης αλλά τι προβλέπεται για τον τρόπο επιμερισμού των κινδύνων, την αποδοτικότητα και ζήτηση των έργων, τον τρόπο λειτουργίας της υποδομής ή την περίοδο διατήρησης των παγίων (Βαϊλάκης, 2005, Πολύζος, 2006, Παπαδημητρίου, 2008).

Έτσι, μπορούμε να προχωρήσουμε στις ακόλουθες διακρίσεις:

α) Με κριτήριο την αποδοτικότητα και ζήτηση των έργων διαμορφώνονται δύο μεγάλες κατηγορίες: i) τα έργα υψηλού κινδύνου, των οποίων η βιωσιμότητα τίθεται ορισμένες φορές σε αμφιβολία, δεδομένου πως δεν πρόκειται για έργα με βέβαιη πάντοτε ζήτηση από τους πολίτες. Συνήθως αυτά τα έργα κατασκευάζονται για πολιτικούς λόγους και για να ικανοποιήσουν ορισμένη μερίδα πολιτών. Αυτό, βέβαια, έχει ως αντίκτυπο, ότι ο ανάδοχος του έργου θα αναζητήσει πρόσθετη εξασφάλιση σε περίπτωση παραχώρησής του, ii) έργα χαμηλού κινδύνου, τα οποία έχουν ήδη υψηλή ζήτηση και η βιώσιμότητά τους κρίνεται ως βέβαιη.

β) Με κριτήριο την παρεμβολή τρίτου φορέα ανάμεσα στο Δημόσιο και τον Ιδιωτικό φορέα που πρόκειται να συμπράξουν στην κατασκευή ενός έργου ή στην παροχή μιας υπηρεσίας σε: i) **ΣΔΙΤ καθαρά συμβατικού τύπου**, δηλαδή σύμπραξη που στηρίζεται εξ ολοκλήρου σε συμβατικούς δεσμούς που υπάρχουν ανάμεσα στο δημόσιο τομέα και στον εκάστοτε ιδιωτικό φορέα. Στη βιβλιογραφία, μάλιστα, ως καθαρά συμβατικού τύπου σύμπραξη αναφέρεται η ίδια η σύμβαση παραχώρησης. Στα πλαίσια τέτοιου είδους συμβατικών μορφών συνεργασίας δημόσιου και ιδιωτικού τομέα ο ιδιώτης ανάδοχος αναλαμβάνει ορισμένο μέρος της χρηματοδότησης όπως επίσης των κινδύνων του έργου, ενώ το δικαίωμα εκμετάλλευσης της υποδομής ή υπηρεσίας μπορεί να διατηρείται στο δημόσιο ή να παραχωρείται στον ιδιωτικό φορέα. Η πληρωμή του εργολαβικού ανταλλάγματος μπορεί πραγματοποιείται είτε από το

Δημόσιο είτε από τους τελικούς χρήστες, είτε βέβαια και από συνδυασμό των πηγών αυτών (Κωτσορίδης, 2006) ii) **ΣΔΙΤ Θεσμοθετημένου τύπου**, δηλαδή συμπράξεις που υφίσταται συνεργασία μεταξύ του δημόσιου φορέα και του ιδιωτικού, όμως υφίσταται και ένα τρίτο μέρος, που ονομάζεται «Εταιρεία ειδικού σκοπού» και το οποίο συστήνεται με σκοπό να συμβληθεί με τον κύριο του έργου με ανταλλάγματα τα οποία συμφωνούνται, μέσω της σύναψης μιας μακρόχρονης σύμβασης ή της εισόδου του ιδιώτη σε ένα υπάρχοντα φορέα διαχείρισης (Βουδικλάρη, 2006).

γ) Με κριτήριο τις μορφές της σύμπραξης κατά το σχεδιασμό, τη χρηματοδότηση, την κατασκευή και λειτουργία του έργου και της υπηρεσίας.

Έτσι, διαμορφώνονται οι παρακάτω κατηγορίες:

1. D.B.F.O. Design-Built-Finance-Operate (Σχεδιασμός-Κατασκευή-Χρηματοδότηση-Λειτουργία)

Σε αυτή την μορφή της σύμπραξης η εταιρία ειδικού σκοπού αναλαμβάνει την μελέτη, την κατασκευή των εγκαταστάσεων, την χρηματοδότηση όπως και τη λειτουργία.

2. B.O.O.T. Build, Own, Operate, Transfer (Κατασκευή-Ιδιοκτησία-Λειτουργία-Μεταβίβαση)

Εδώ η εταιρία ειδικού σκοπού αναλαμβάνει την κατασκευή, ενώ έχει κυριότητα επί αυτών, συνεχίζει με τη λειτουργία τους και στο τέλος τις μεταβιβάζει στο δημόσιο. Αυτή η μορφή σύμπραξης επιλέχθηκε για την κατασκευή του Νέου Αερολιμένα Αθηνών. Συγκεκριμένα, η Σύμβαση Ανάπτυξης Αεροδρομίου που κυρώθηκε με τον Νόμο 2338/1995.

3. B.O.T. Build-Own-Transfer (Κατασκευή-Ιδιοκτησία -Μεταφορά)

Εν προκειμένω, η εταιρεία ειδικού σκοπού αναλαμβάνει την κατασκευή, έχει κυριότητα επί των εγκαταστάσεων που κατασκεύασε και τέλος πραγματοποιεί και μεταβίβασή τους στο δημόσιο

4. D.B.O. Design-Build-Operate (Σχεδιασμός-Κατασκευή-Λειτουργία)

Η εταιρεία ειδικού σκοπού σ' αυτή την μορφή της σύμπραξης αναλαμβάνει να σχεδιάσει, να κατασκευάσει και να λειτουργήσει τις εγκαταστάσεις

5. B.B.O. Buy-Build-Operate (Αγορά-Κατασκευή-Λειτουργία)

Στην περίπτωση αυτή η εταιρία ειδικού σκοπού που συμμετέχει στη σύμπραξη αναλαμβάνει να αγοράσει τα απαραίτητα ακίνητα, να κατασκευάσει υποδομές και εγκαταστάσεις και στη συνέχεια να τις λειτουργήσει.

6. B.L.O.T Build-Lease-Operate-Transfer

Η εταιρία ειδικού σκοπού στην περίπτωση αυτή αναλαμβάνει να κατασκευάσει τις εγκαταστάσεις που προβλέπονται στη σύμβαση και στη συνέχεια την χρηματοδοτική του μίσθωση στο δημόσιο, την διαχείριση των εγκαταστάσεων αυτών και τελικά την μεταβίβασή τους στο δημόσιο.

7. L.D.O. Leasing-Develop-Operate (Χρηματοδοτική μίσθωση-Ανάπτυξη-Λειτουργία)

Η εταιρία ειδικού σκοπού αναλαμβάνει την χρηματοδοτική μίσθωση των εγκαταστάσεων, όπως και την περαιτέρω ανάπτυξη και λειτουργία αυτών.

8. O.M.M. Operate-Maintain-Manage

Σ τα πλαίσια αυτής της μορφής σύμπραξης η εταιρία ειδικού σκοπού αναλαμβάνει να λειτουργήσει τις εγκαταστάσεις αλλά και να τις συντηρήσει. Ωστόσο, η κυριότητα των εγκαταστάσεων παραμένει στο Δημόσιο.

9. M.O.O. Modernize-Own-Operate

Η εταιρία ειδικού σκοπού στα πλαίσια αυτής της μορφής σύμπραξης εκσυγχρονίζει τις εγκαταστάσεις, τις διαχειρίζεται και έχει την κυριότητα επί αυτών.

10. BRT Build-Rent-Transfer

Η εταιρία ειδικού σκοπού αναλαμβάνει να κατασκευάσει τις εγκαταστάσεις, να τις μισθώσει στο δημόσιο και τέλος να τις μεταβιβάσει.

Οι παραπάνω κατηγορίες, τονίζεται, πως δεν απαντώνται στο ελληνικό δίκαιο τυποποιημένες σε κανένα από τα νομοθετήματα που ρυθμίζουν τις συμβάσεις παραχώρησης ή τις ΣΔΙΤ (Τροβά, 2014). Η δημιουργία της παραπάνω τυπολογίας στην πραγματικότητα είναι περισσότερο εμπειρική και συνάγεται από τις συμπράξεις και συνεργασίες Δημοσίου και ιδιωτικών φορέων που έχουν λάβει χώρα στη διεθνή πρακτική.

3^ο Κεφάλαιο

Το θεσμικό και νομοθετικό πλαίσιο των συνεργασιών ανάμεσα στο Δημόσιο και στους ιδιωτικούς φορείς (συμβάσεις παραχώρησης και ΣΔΙΤ)

Η παράθεση των εννοιολογικών στοιχείων των συμβάσεων παραχώρησης και των ΣΔΙΤ στο προηγούμενο κεφάλαιο μας επιτρέπει να πραγματοποιήσουμε μια πρώτη συσχέτιση αυτές σε επίπεδο εννοιών. Φυσικά, λεπτομερέστερη συσχέτιση θα πραγματοποιηθεί και μέσω της παρουσίασης και εξέτασης του θεσμικού και νομοθετικού πλαισίου που διέπουν τις δύο αυτές μορφές συνεργασίας Δημοσίου και Ιδιωτικών φορέων. Έτσι, είναι χρήσιμο να παρατεθεί πρώτα το πλαίσιο αυτό και να ακολουθήσει στη συνέχεια η σύγκριση αυτή.

3.1 Νομοθετικό και θεσμικό πλαίσιο των συμβάσεων παραχώρησης

Στην παρούσα ενότητα, θα εξεταστεί το νομοθετικό πλαίσιο των συμβάσεων παραχώρησης, τόσο αυτό που ισχύει σήμερα, όσο και αυτό (πιο συνοπτικά βέβαια παρουσιαζόμενο) που ίσχυε κατά το παρελθόν. Με τον τρόπο αυτό θα γίνει ξεκάθαρη η εξέλιξη της νομοθεσίας αλλά και των λόγων που οδήγησαν στις διάφορες κατά καιρούς αλλαγές.

Οι συμβάσεις παραχώρησης δημοσίων έργων και υπηρεσιών ρυθμίζονται στην χώρα μας από τον Νόμο 4413/2016, ο οποίος ενσωμάτωσε την Οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 «σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης» (ΕΕ L 94/28.3.2015), όπως διορθώθηκε (L140/27.5.2016). Η εν λόγω Οδηγία, σε ό,τι αφορά στις συμβάσεις παραχώρησης, ήρθε ως εξέλιξη της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών (ΕΕ L 134 της 30.4.2004).

Προ του Νόμου 4413/2016 στο ελληνικό δίκαιο κανένα νομοθέτημα που να ρυθμίζει με ενιαίο τρόπο τις συμβάσεις παραχώρησης δεν υπήρχε. Έτσι, αρχικά οι συμβάσεις παραχώρησης υπήχθησαν στον Νόμο 1418/1984 για τα Δημόσια Έργα και συγκεκριμένα στο άρθρο 4 παρ. 4 περ. η' το οποίο προβλέπει ότι: “Η διακήρυξη για τη δημοπράτηση καθορίζει το σύστημα υποβολής των προσφορών. Συστήματα υποβολής προσφορών είναι:...η) Η προσφορά που περιλαμβάνει τη μερική ή ολική αυτοχρηματοδότηση με αντάλλαγμα τη λειτουργία ή εκμετάλλευση του έργου ή άλλα τυχόν ανταλλάγματα έναντι της κατασκευής του έργου”. Επιπλέον, εφαρμοζόταν και το Π.Δ 609/1985 για την κατασκευή των δημοσίων έργων. Μάλιστα, οι διατάξεις των παραπάνω νομοθετημάτων κωδικοποιήθηκαν και στον Νόμο 3669/2008. Η κωδικοποίηση αυτή κατάδειξε ότι ο Έλληνας νομοθέτης συνέχιζε να αντιμετωπίζει τη σύμβαση παραχώρησης όχι ως μια σύμβαση με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που χρειάζεται να ρυθμιστεί από ξεχωριστό νομοθέτημα αλλά ως μια ειδικότερη περίπτωση δημοσίου έργου.

Η παράλειψη ενός ειδικού και ενιαίου νομοθετήματος αποκλειστικά αφιερωμένου στην σύμβαση παραχώρησης αποδεικνύεται και από την ύπαρξη άλλων μεμονωμένων και αποσπασματικών ρυθμίσεων. Σε αυτές τις ρυθμίσεις ανήκει για παράδειγμα ο Νόμος 2052/1992 (ΦΕΚ 94/Α/5-6-1992, Νόμος 2052/1992: Μέτρα για την αντιμετώπιση του νέφους και πολεοδομικές ρυθμίσεις) και συγκεκριμένα το άρθρο 9 παρ. 3 περ. β' αυτού. Μάλιστα, όπως αναφέρεται στη βιβλιογραφία, ο συγκεκριμένος νόμος εφαρμόστηκε κατά βάση στις περιπτώσεις κατασκευής υπόγειων σταθμών αυτοκινήτων (Μητκίδης, 2009: 71). Περαιτέρω, ίσχυε και το Π.Δ 60/2007 για την “Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ «περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών»”, όπως επίσης και το Π.Δ 59/2007 για την προσαρμογή της ελληνική νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2004/17/ΕΚ «περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών». Για την Οδηγία 2004/18/ΕΚ σημειώθηκε ήδη και

πιο πάνω πως αποτελεί το προηγούμενο στάδιο της μετέπειτα και σήμερα ισχύουσας Οδηγίας 2014/23/ΕΕ, όπως επίσης και η Οδηγία 2004/17/ΕΚ που είχε πιο εξειδικευμένο αντικείμενο και πεδίο εφαρμογής.

Αναφορικά με τις συμβάσεις παραχώρησης το «ιστορικό» πλαίσιο και οι αιτίες για τις οποίες προτάθηκε και υιοθετήθηκε τελικά μια νέα Οδηγία παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον. Οι συζητήσεις ξεκίνησαν ήδη από το έτος 2011 με σκοπό να υπάρξει μια Οδηγία απόλυτα εξειδικευμένη σε ό,τι αφορά στις συμβάσεις παραχώρησης, συναντώντας ωστόσο αντιδράσεις και ενστάσεις από τα κράτη-μέλη (Πρεβεδούρου, 2015). Προφανώς, οι έως τότε ισχύουσες ρυθμίσεις, κυρίως δηλαδή η Οδηγία 2004/18/ΕΚ αλλά και η 2004/17/ΕΚ, δεν μπορούσαν να καλύψουν την σύναψη των συμβάσεων αυτών κι έτσι το επακόλουθο ήταν η ύπαρξη ανασφάλειας δικαίου, καθώς δεν υπήρχε διακριτή ρύθμιση σε σχέση με τις (συνηθισμένες έως τότε) δημόσιες συμβάσεις έργων. Μέχρι και εκείνη την στιγμή, όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, πέρα από αποσπασματικές ρυθμίσεις δεν υπήρχε κάποιο ενιαίο νομοθετικό κείμενο και η σύναψη των συμβάσεων παραχώρησης με διασυνοριακό χαρακτήρα και ενδιαφέρον έπρεπε τουλάχιστον να τηρεί τις βασικές αρχές που προβλέπονται στη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), δηλαδή πιο συγκεκριμένα τις αρχές της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας, όπως και της αναλογικότητας και της αμοιβαίας αναγνώρισης. Οι αρχές αυτές βασίζονται στις γενικές αρχές του δικαίου της εσωτερικής αγοράς. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2011).

Όπως θα επισημανθεί και αμέσως παρακάτω, η έλλειψη ενιαίου κανονιστικού πλαισίου στα εδάφη της ΕΕ ήταν η πηγή αρκετών προβλημάτων στο ζήτημα των συμβάσεων παραχώρησης. Όπως σημειώνει και η Πρεβεδούρου, (2015) οι αρχές αυτές συχνά παρουσιάζουν αοριστία και είναι δύσκολο να αποτυπωθούν και να προβλεφθούν οι έννομες συνέπειές τους ειδικά στη διαδικασία σύναψης μιας σύμβασης. Η ανασφάλεια δικαίου, επομένως, που υπήρχε ήταν σοβαρή και αυτό γιατί σε κάθε κράτος μέλος της ΕΕ η ερμηνεία αυτών των αρχών μπορεί να παρουσιαζόταν διαφορετικά. Έτσι, πρέπει να τονιστεί ότι και στην σκέψη

4 του Προοιμίου της Οδηγίας 23/2014/ΕΕ αναφέρονται τα παρακάτω: «Η ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης δημόσιων έργων υπόκειται σήμερα στους βασικούς κανόνες της οδηγίας 2004/18/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (1), ενώ η ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης υπηρεσιών με διασυνοριακό ενδιαφέρον υπόκειται στις αρχές της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), και ειδικότερα στις αρχές της ελεύθερης κυκλοφορίας αγαθών, της ελευθερίας εγκατάστασης και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, καθώς και στις αρχές που πηγάζουν εξ αυτής, όπως της ίσης μεταχείρισης, της μη διάκρισης, της αμοιβαίας αναγνώρισης, της αναλογικότητας και της διαφάνειας. Υπάρχει κίνδυνος ανασφάλειας δικαίου αν υπάρξουν αποκλίνουσες ερμηνείες των αρχών της ΣΛΕΕ από τους εθνικούς νομοθέτες και λόγω των μεγάλων διαφορών μεταξύ των νομοθεσιών στα διάφορα κράτη μέλη. Ο κίνδυνος αυτός επιβεβαιώθηκε από την εκτεταμένη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης η οποία, εντούτοις, πραγματεύτηκε εν μέρει μόνο ορισμένες πτυχές της ανάθεσης συμβάσεων παραχώρησης». Η Οδηγία αυτή, δηλαδή η 2014/23/ΕΕ, έφερε και το τέλος της πολυνομίας σχετικά με τις συμβάσεις παραχώρησης στην Ελλάδα. Δημιουργείται, λοιπόν, για πρώτη φορά ένα νομοθετικό κείμενο, συγκεκριμένα ο Νόμος 4413/2016, ενιαίο και αυτοτελές του οποίου τις ρυθμίσεις είναι ενδιαφέρον να εξετάσουμε πιο αναλυτικά.

Κατ' αρχάς, στο άρθρο 1 του Νόμου ορίζεται το πεδίο εφαρμογής του, το οποίο απηχεί τα άρθρα 1 και 8 παρ. 1 της Οδηγίας. Οι διατάξεις του Νόμου εφαρμόζονται, λοιπόν, κατά την ανάθεση και εκτέλεση συμβάσεων παραχώρησης έργων και υπηρεσιών από: α) αναθέτουσες αρχές ή β) αναθέτοντες φορείς υπό τον όρο ότι τα έργα ή οι υπηρεσίες προορίζονται για την άσκηση μίας από τις δραστηριότητες που αναφέρονται στο Παράρτημα II. Ως Παράρτημα II νοείται το αντίστοιχο παράρτημα της Οδηγίας στο οποίο περιλαμβάνονται λεπτομερέστερα οι δραστηριότητες που ασκούνται από αναθέτοντες φορείς.

Στο άρθρο 2 του Νόμου μεταφέρεται ουσιαστικά το άρθρο 5 της Οδηγίας. Πρόκειται για ιδιαίτερα σημαντική διάταξη του 4413/2016 κι αυτό γιατί εδώ εντοπίζεται ο ορισμός της σύμβασης παραχώρησης έργων και

υπηρεσιών. Ήδη από την ανάγνωση της διάταξης μπορεί κανείς να κατανοήσει ποιο είναι το θεμελιώδες χαρακτηριστικό της σύμβασης παραχώρησης. Δεν πρόκειται για άλλο από την παραχώρηση του δικαιώματος εκμετάλλευσης του έργου. Βεβαίως, πρέπει να τονίσουμε πως με την παραχώρηση του δικαιώματος εκμετάλλευσης επέρχεται ταυτόχρονα και η μεταβίβαση της ευθύνης και του κινδύνου στον παραχωρησιούχο. Στο ίδιο άρθρο, μάλιστα, δίνονται επιμέρους ορισμοί για την σύμβαση παραχώρησης έργου και για τη σύμβαση παραχώρησης υπηρεσιών. Συγκεκριμένα, ως σύμβαση παραχώρησης έργου ορίζεται: “Η σύμβαση εξ επαχθούς αιτίας που συνάπτεται εγγράφως μέσω της οποίας μία ή περισσότερες αναθέτουσες αρχές ή αναθέτοντες φορείς αναθέτουν την εκτέλεση έργων σε έναν ή περισσότερους οικονομικούς φορείς, το δε αντάλλαγμα για αυτή συνίσταται είτε αποκλειστικά στο δικαίωμα εκμετάλλευσης των έργων τα οποία αποτελούν το αντικείμενο της σύμβασης είτε στο δικαίωμα αυτό μαζί με την καταβολή πληρωμής”, ενώ σύμβαση παραχώρησης υπηρεσίας είναι η: “Η σύμβαση εξ επαχθούς αιτίας που συνάπτεται εγγράφως μέσω της οποίας μία ή περισσότερες αναθέτουσες αρχές ή αναθέτοντες φορείς αναθέτουν την παροχή και διαχείριση υπηρεσιών, εκτός από την εκτέλεση έργων που αναφέρεται στο σημείο α` σε έναν ή περισσότερους οικονομικούς φορείς, το δε αντάλλαγμα για αυτήν συνίσταται είτε αποκλειστικά στο δικαίωμα εκμετάλλευσης των υπηρεσιών τα οποία αποτελούν το αντικείμενο της σύμβασης, είτε στο δικαίωμα αυτό μαζί με την καταβολή πληρωμής”.

Με την Οδηγία 2014/23/ΕΕ εισήχθησαν και ορισμένες καινοτομίες σε σχέση με το παλαιότερο καθεστώς. Συγκεκριμένα στα άρθρα 30 και επόμενα, στο Κεφάλαιο για τους Κανόνες που διέπουν την ανάθεση των συμβάσεων παραχώρησης ορίζεται πως η αναθέτουσα αρχή έχει τη δυνατότητα να επιλέξει και να οργανώσει ελεύθερα τη διαδικασία για την επιλογή του παραχωρησιούχου. Το άρθρο 30 της Οδηγίας αποτυπώνεται στον εθνικό νόμο 4413/2016 στο άρθρο 29 και προβλέπει συγκεκριμένα ότι: «1. Η αναθέτουσα αρχή ή ο αναθέτων φορέας μπορούν να οργανώνουν ελεύθερα τη διαδικασία που οδηγεί στην επιλογή του παραχωρησιούχου με

την επιφύλαξη της συμμόρφωσης προς τις διατάξεις του παρόντος νόμου. 2.

Κατά το σχεδιασμό της διαδικασίας ανάθεσης σύμβασης παραχώρησης τηρούνται οι αρχές που καθορίζονται στο άρθρο 6. Ειδικότερα, κατά τη διαδικασία ανάθεσης της σύμβασης παραχώρησης η αναθέτουσα αρχή ή ο αναθέτων φορέας δεν πρέπει να παρέχει, κατά τρόπο που δημιουργεί διακρίσεις, πληροφορίες που ενδέχεται να ευνοούν ορισμένους υποψηφίους ή προσφέροντες εις βάρος άλλων. Η υπογραφή της σύμβασης παραχώρησης έργου δεν πραγματοποιείται χωρίς την προηγούμενη συντέλεση των απαιτούμενων απαλλοτριώσεων και την ολοκλήρωση των αρχαιολογικών ερευνών, καθώς και την έγκριση όρων για την προστασία του περιβάλλοντος και την κατά περίπτωση απαιτούμενη διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία, η οποία δύναται να συντελεσθεί μέχρι την ως άνω υπογραφή της σύμβασης».

Ωστόσο, παρά το ελεύθερο που δίδεται στον σχεδιασμό της διαδικασίας επιλογής, όπως αναφέρθηκε αμέσως παραπάνω, στα άρθρα 36 και επόμενα της Οδηγίας (37 και επόμενα, όταν έχουμε να κάνουμε με τον εθνικό Νόμο 4413/2016) προβλέπονται ορισμένες εγγυήσεις με σκοπό της διασφάλιση της αντικειμενικότητας και την αποφυγή αυθαιρεσιών από την πλευρά της αναθέτουσας αρχής. Έτσι, προβλέφθηκαν με την Οδηγία:

- α) τεχνικές και λειτουργικές απαιτήσεις που καθορίζουν τα χαρακτηριστικά, τα οποία τα έργα ή οι υπηρεσίες που αποτελούν αντικείμενο παραχώρησης πρέπει να φέρουν και στα οποία εντάσσονται μεταξύ άλλων επίπεδα περιβαλλοντικών επιδόσεων, επίπεδα ποιότητας, δυνατότητα πρόσβασης των έργων και των υπηρεσιών σε άτομα με ειδικές ανάγκες (τα χαρακτηριστικά αυτά αναφέρονται στην Οδηγία ενδεικτικά, καθώς χρησιμοποιείται η φράση «για παράδειγμα», β) διαδικαστικές εγγυήσεις οι οποίες ορίζονται στο άρθρο 37 και αφορούν τόσο στον προσφέροντα όσο και στην αναθέτουσα δημόσια αρχή, γ) ρυθμίσεις για την επιλογή και την ποιοτική αξιολόγηση των υποψηφίων για την παραχώρηση στις οποίες περιλαμβάνονται η επαγγελματική και τεχνική τους ικανότητα, η χρηματοοικονομική και οικονομική επάρκεια αυτών

σύμφωνα με υπεύθυνες δηλώσεις και συστάσεις που πρέπει να υποβάλλονται ως αποδεικτικά στοιχεία.

Στο σημείο αυτό, πρέπει, βέβαια, να επισημανθεί ότι οι προϋποθέσεις αυτές, όπως αναφέρονται στην Οδηγία και έχουν μεταφερθεί και στο εθνικό δίκαιο δεν μπορούν να είναι αυθαίρετες αλλά πρέπει να εμφανίζουν σχετικότητα αλλά και να είναι αναλογικές με την ανάγκη διασφάλισης της ικανότητας του παραχωρησιούχου να εκτελέσει τη σύμβαση, ενώ δεν πρέπει να αγνοείται και το ίδιο το αντικείμενο της σύμβασης και η εξασφάλιση πραγματικού ανταγωνισμού, δ) προθεσμίες παραλαβής για τις αιτήσεις συμμετοχής, ε) κανόνες για την διαδικασία γνωστοποίησης από την αναθέτουσα αρχή ή φορέα στους υποψηφίους για αποφάσεις που λαμβάνονται σχετικά με την παραχώρηση και τέλος στ) τα κριτήρια ανάθεσης για τα οποία η αναθέτουσα αρχή ή φορέας οφείλει να προχωρά σε φθίνουσα κατάταξη ανάλογα με την σημασία τους. Τα κριτήρια παραχώρησης, ορίζει η Οδηγία, πρέπει να συνδέονται με το αντικείμενο της εκάστοτε παραχώρησης. Η ελευθερία της αναθέτουσας αρχής ή φορέα, που αναφέραμε ανωτέρω, εδώ περιορίζεται σημαντικά.

Σε ό,τι έχει να κάνει με την διάρκεια των συμβάσεων παραχώρησης η Οδηγία περιλαμβάνει μια νέα ρύθμιση, το περιεχόμενο της οποίας εξηγείται και στο Προοίμιό της. Ο σκοπός της ρύθμισης συνδέεται στενά με τις ρυθμίσεις περί ανταγωνισμού στην Ευρωπαϊκή Ένωση και την προσπάθεια αποφυγής περιορισμού, όταν είναι αθέμιτος (Πρεβεδούρου, 2015). Για τον λόγο αυτό, σύμφωνα με όσα, επισημαίνονται στην σκέψη 52 του Προοιμίου «παραχωρήσεις πολύ μακράς διάρκειας ενδέχεται να οδηγούν σε αποκλεισμό από την αγορά και να εμποδίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία υπηρεσιών και την ελευθερία εγκατάστασης. Μια τέτοια διάρκεια μπορεί εντούτοις να δικαιολογηθεί εάν είναι απαραίτητη προκειμένου ο παραχωρησιούχος να μπορέσει να ανακτήσει τις σχεδιαζόμενες για την υλοποίηση της παραχώρησης επενδύσεις και το επενδυθέν κεφάλαιο να έχει απόδοση. Κατά συνέπεια, για τις συμβάσεις παραχώρησης με διάρκεια μεγαλύτερη της πενταετίας, η διάρκεια θα πρέπει να περιορίζεται στο διάστημα κατά το οποίο ο παραχωρησιούχος δύναται ευλόγως να αποσβέσει

την επένδυση που έκανε για τη λειτουργία των έργων και των υπηρεσιών, καθώς και να έχει λογική απόδοση του επενδεδυμένου κεφαλαίου υπό κανονικές συνθήκες λειτουργίας, λαμβάνοντας υπόψη ειδικούς συμβατικούς στόχους που ανέλαβε ο παραχωρησιούχος προκειμένου να καλύψει απαιτήσεις που αφορούν, για παράδειγμα, την ποιότητα ή την τιμή για τους χρήστες. Η εκτίμηση θα πρέπει να ισχύει τη στιγμή της ανάθεσης της σύμβασης παραχώρησης». Από τα παραπάνω, προκύπτει το συμπέρασμα πως η διάρκεια της παραχώρησης (ειδικά, όταν είναι άνω της πενταετίας) συνδέεται στενά και καθορίζεται πάντοτε σε σχέση και εξαρτώμενη από το χρονικό διάστημα που θα απαιτηθεί για την απόσβεση της επένδυσης που πραγματοποιήθηκε από τον παραχωρησιούχο.

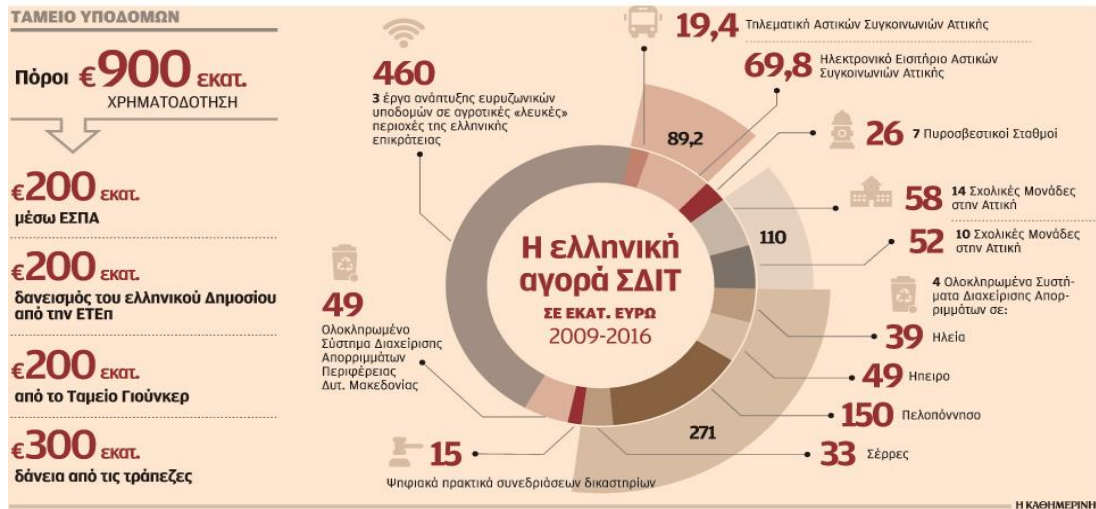
3.2 Νομοθετικό και θεσμικό πλαίσιο των ΣΔΙΤ

3.2.1 Το νομοθετικό πλαίσιο και οι κυριότερες ρυθμίσεις

Το ισχύον σήμερα νομοθέτημα στην Ελλάδα για τις ΣΔΙΤ είναι ο Νόμος 3389/2005. Πριν από τον νόμο αυτό δεν υπήρχε, όπως συνέβαινε και στην περίπτωση των συμβάσεων παραχώρησης ενιαίο νομοθετικό πλαίσιο που να ρυθμίζει τα σχετικά με τις ΣΔΙΤ. Αποσπασματικές ρυθμίσεις εμφανίζονταν στον Νόμο 2052/1992 και στον 2160/1993 που αναφερόταν κατά βάση σε διάφορα ζητήματα που άπτονταν του τουρισμού. Μπορεί, λοιπόν κάποιος να παρατηρήσει πως υπήρχε η ανάγκη ενός νέου νομοθετήματος για ένα ζήτημα δημόσιου συμφέροντος.

Ήδη στην Ενότητα 2.1.2 παρατέθηκε ο ορισμός των ΣΔΙΤ, όπως προβλέπεται και νομοθετικά, αν και, όπως αναφέρθηκε ο ίδιος ο νόμος δεν είναι πάντοτε σαφής. Βέβαια, από τον ορισμό αυτό δεν μπορούμε προς το παρόν να εξάγουμε κάποια, προς τον παρόν τουλάχιστον, θεμελιώδη διαφορά που προκύπτει σε σύγκριση με τις συμβάσεις παραχώρησης. Εξάλλου, όπως ήδη επισημάνθηκε στα Ευρωπαϊκά κείμενα, όπως η Πράσινη Βίβλος για τις ΣΔΙΤ, δεν τονίζεται κάποιο συγκεκριμένο στοιχείο που να αποτελεί την ειδοποιό διαφορά των ΣΔΙΤ. Για το λόγο αυτό πρέπει

να αναζητήσουμε περισσότερα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά στις νομοθετικές ρυθμίσεις των συμπράξεων.



Εικόνα 1- Έργα και Υπηρεσίες μέσω ΣΔΙΤ στην Ελλάδα κατά την περίοδο 2009-2016 (πηγή: kathimerini.gr)

Το πεδίο εφαρμογής του Νόμου 3389/2005 προβλέπεται στο άρθρο 2 αυτού. Ποιες είναι λοιπόν οι συμπράξεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του νόμου; Σύμφωνα με το παραπάνω άρθρο εντάσσονται στο πεδίο εφαρμογής του Νόμου συμπράξεις υπό τον όρο ότι πληρούν σωρευτικά (δηλαδή πληρούν στο σύνολό τους) τις παρακάτω προϋποθέσεις:

(α) έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων ή και την παροχή υπηρεσιών που ανήκουν στην αρμοδιότητα των Δημόσιων Φορέων με βάση διάταξη νόμου ή σύμβαση ή το καταστατικό τους,

(β) προβλέπουν ότι οι Ιδιωτικοί Φορείς, έναντι ανταλλάγματος που καταβάλλεται εφάπαξ ή τμηματικά από τους Δημόσιους Φορείς ή τους τελικούς χρήστες των έργων ή υπηρεσιών αυτών, 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,

(γ) προβλέπουν ότι η χρηματοδότηση, εν όλω ή εν μέρει, της κατασκευής των έργων ή της παροχής των υπηρεσιών θα γίνει με κεφάλαια και πόρους που εξασφαλίζουν οι Ιδιωτικοί Φορείς και

δ) Το συνολικό συμβατικό προϋπολογιζόμενο κόστος της υλοποίησης του αντικειμένου της Σύμπραξης δεν υπερβαίνει το ποσό των πεντακοσίων εκατομμυρίων (500.000.000) ευρώ χωρίς συνυπολογισμό του αναλογούντος Φόρου Προστιθέμενης Αξίας.»

Παρατηρούμε, συνεπώς, πως δεν μπορεί οποιαδήποτε σύμπραξη να υπαχθεί στον 3389/2005. Καίριες προϋποθέσεις αποτελούν το αντικείμενο της σύμπραξης το οποίο πρέπει να συνδέεται και να ανήκει σε αρμοδιότητες που θα ασκούσε ο δημόσιος τομέας μέσω των φορέων του, το ποσό του προϋπολογισμού που δεν μπορεί σε ό,τι αφορά στο κόστος υλοποίησης του αντικειμένου της σύμπραξης να ξεπερνά τα 500.000.000 ευρώ, που σημαίνει πως τίθεται έναν ανώτατο όριο με αυτόν τον τρόπο. Έπειτα, ερχόμαστε στο σημαντικό ζήτημα της αποπληρωμής του ιδιωτικού φορέα για το οποίο έχουμε να παρατηρήσουμε τα εξής: Στον Νόμο 3389/2005 ορίζεται στο άρθρο 2 παρ. 2 περ. β': «ότι οι Ιδιωτικοί Φορείς, έναντι ανταλλάγματος που καταβάλλεται εφάπαξ ή τμηματικά από τους Δημόσιους Φορείς ή τους τελικούς χρήστες των έργων ή υπηρεσιών αυτών, 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», ενώ στην περίπτωση γ' της ίδιας παραγράφου ορίζεται ότι: «η χρηματοδότηση, εν όλω ή εν μέρει, της κατασκευής των έργων ή της παροχής των υπηρεσιών θα γίνει με κεφάλαια και πόρους που εξασφαλίζουν οι Ιδιωτικοί Φορείς». Το στοιχείο αυτό θα αναφερθεί και στην επόμενη ενότητα ως σημαντικό χαρακτηριστικό σύγκρισης με τις συμβάσεις παραχώρησης και τον τρόπο αποπληρωμής τους. Τέλος, πρέπει να τονιστεί ακόμη μία φορά το βασικό χαρακτηριστικό της σύμπραξης, δηλαδή της συνεργασίας που πρέπει να περιέχεται και στην σύμβαση που υπογράφεται ανάμεσα στον εκάστοτε ιδιωτικό φορέα και στο δημόσιο, κάτι το οποίο σημαίνει πως το αποτέλεσμα που

αναμένεται δεν προκύπτει μόνο από έναν από τους δύο εμπλεκόμενους φορείς (Βενιέρης, 2007: 19)

Είναι σημαντικό να αναφερθεί πως στο άρθρο 1 του Ν. 3389/2005 πέρα από την έννοια της σύμπραξης συναντούμε και άλλους ορισμούς χρήσιμους για την κατανόηση του νόμου. Συγκεκριμένα ορίζονται: ως δημόσιοι φορείς οι ακόλουθοι: (α) το Δημόσιο, (β) οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης και οι τοπικές ενώσεις δήμων και κοινοτήτων, (γ) τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, (δ) οι ανώνυμες εταιρείες των οποίων το σύνολο του μετοχικού κεφαλαίου ανήκει στους ανωτέρω υπό (α) έως (γ) φορείς ή σε άλλη ή άλλες ανώνυμες εταιρείες που υπάγονται στην παρούσα περίπτωση, ως παρεπόμενα σύμφωνα: συμβάσεις στις οποίες συμβάλλονται Δημόσιοι Φορείς με τρίτους ή και Ιδιωτικοί Φορείς με τρίτους και αποτελούν παρεπόμενα σύμφωνα Συμβάσεων Σύμπραξης ή συνάπτονται σε εκτέλεση Συμβάσεων Σύμπραξης, ως εταιρείες ειδικού σκοπού: οι εταιρείες που συνιστώνται αποκλειστικά από τους Ιδιωτικούς Φορείς και μόνο για τους σκοπούς της σύμπραξης οι οποίες έχουν την μορφή της Ανώνυμης Εταιρείας και εξυπηρετούν την σύναψη συμβάσεων σύμπραξης ή παρεπόμενων συμφώνων, όπως αυτά ορίζονται και ανωτέρω.

Η Ειδική Γραμματεία Συμπράξεων Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (στο εξής ΕΓΣΔΙΤ) σε εγχειρίδιό της που εξέδωσε για τις συμπράξεις ήδη λίγο καιρό έπειτα από την ψήφιση του Νόμου 3389/2005 επεσήμανε ορισμένα σημεία του Νόμου που παρουσίαζαν ιδιαιτερότητες και αυξημένο ενδιαφέρον. Έτσι, σε ό,τι αφορά στους Δημόσιους Φορείς, όπως αποτυπώνονται στον νόμο και στους οποίους συμπεριλαμβάνονται α) Το Ελληνικό Δημόσιο, β) οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, γ) τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ν.π.δ.δ.) και δ) οι ανώνυμες εταιρείες των οποίων το σύνολο του μετοχικού κεφαλαίου ανήκει στους ανωτέρω φορείς, δηλαδή στο Ελληνικό Δημόσιο, σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ή σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ή σε άλλη ή άλλες ανώνυμες εταιρείες που υπάγονται στην παρούσα περίπτωση η ΕΓΣΔΙΤ πραγματοποιεί σύγκριση με την έννοια της «Αναθέτουσας Αρχής» η οποία αναφερόταν στην τότε ισχύουσα Οδηγία, 18/2004/ΕΚ στην οποία έγινε

αναφορά προηγουμένως. Σύμφωνα με την αντιπαραβολή αυτή ο όρος «Δημόσιος Φορέας», που χρησιμοποιείται στον Νόμο 3389/2005 είναι στενότερος του όρου «Αναθέτουσα Αρχή», ενώ μάλιστα προτείνεται και το εξής παράδειγμα: Ενώ «Αναθέτουσα Αρχή» μπορεί να αποτελέσει και ορισμένη ανώνυμη εταιρεία της οποίας η πλειοψηφία των μετοχών της ανήκει στο Ελληνικό Δημόσιο, σε ΟΤΑ ή σε ν.π.δ.δ., η ίδια εταιρεία δεν μπορεί να νοηθεί παρά ως «Ιδιωτικός Φορέας» κατά την έννοια του Ν. 3389/2005. Οι ιδιωτικοί φορείς από την άλλη μπορούν, εξ αντιδιαστολής, να είναι κάθε φυσικό πρόσωπο ή νομικό πρόσωπο το οποίο δεν ορίζεται ως Δημόσιος Φορέας στον Νόμο 3389/2005.

Περαιτέρω, είναι σημαντικό στο σημείο αυτό να σημειωθεί ότι να ληφθεί υπ' όψιν πως οι συγκεκριμένες συμβάσεις-συμπράξεις έχουν διάρκεια πολυετή. Το χαρακτηριστικό αυτό δεν είναι ασήμαντο σε καμία περίπτωση και έχει ως άμεση συνέπεια μια πρακτική που παρατηρείται σε μεγάλο βαθμό, την σύσταση εταιριών ειδικού σκοπού. Πρόκειται μάλιστα για πρακτική που ακολουθείται όχι μόνο στον ελληνικό χώρο αλλά και διεθνώς. Οι εταιρείες, συνεπώς, που συστήνονται γι' αυτόν τον σκοπό δεν βαρύνονται με υποχρεώσεις πέρα από αυτές που είναι αναγκαίες για να υλοποιήσουν το έργο. Παλαιότερα τα σχετικά με τις εταιρείες αυτές καθορίζονταν στον Νόμο 2190/1920 (ΝΟΜΟΣ 2190/1920 "ΠΕΡΙ ΑΝΩΝΥΜΩΝ ΕΤΑΙΡΕΙΩΝ" (ΦΕΚ Α' 37/30.3.1963) [Κωδικοποιήθηκε σε ενιαίο κείμενο με το Β.Δ.174/1963 (ΦΕΚ Α' 37/30.3.1963)], ενώ πλέον με τον πρόσφατο σχετικά νόμο 4548/2018 (4548/2018,Αναμόρφωση του δικαίου των ανωνύμων εταιρειών. (ΦΕΚ Α' 104/13-06-2018).

Βάσει των όσων έχουμε μόλις αναφέρει, ήδη έχει γίνει ξεκάθαρο το εννοιολογικό περιεχόμενο των ΣΔΙΤ και στο εξής είναι χρήσιμο να πραγματοποιηθεί εξέταση ως των πιο σημαντικών σημείων του Νόμου, πολλά από τα οποία την εποχή που ο 3389/2005 ψηφίστηκε είχαν εισαγάγει καινοτομίες για το θεσμικό πλαίσιο των ΣΔΙΤ στην Ελλάδα.

3.2.2 Άλλες σημαντικές διατάξεις του Νόμου 3389/2005 για τις ΣΔΙΤ και η διαδικασία των κατάρτισης των συμπράξεων

Ο νόμος 3389/2005 δημιούργησε ένα ιδιαίτερα λεπτομερές πλαίσιο για τις ΣΔΙΤ. Έτσι, μέσω του νόμου σχεδιάστηκαν νέοι θεσμοί αλλά και μια συγκεκριμένη διαδικασία σύμπραξης, η οποία μάλιστα είναι πολύπλοκη. Πριν προχωρήσουμε στην παρουσίαση και εξέταση της διαδικασίας σύμπραξης θα δούμε κάποιες άλλες από τις διατάξεις του Ν. 3389/2005, οι οποίες περιέχουν σημαντικές σε θεσμικό επίπεδο ρυθμίσεις σχετικά με τις συμπράξεις.

Άρθρο 3-Διϋπουργική Επιτροπή: Αρχικά, καίρια ρύθμιση προβλέπεται με το άρθρο 3 του 3389/2005, με το οποίο ορίστηκε η σύσταση Διϋπουργικής Επιτροπής για τις ΣΔΙΤ. η οποία αποτελεί συλλογικό κυβερνητικό όργανο που αποφασίζει για τα έργα που υλοποιούνται μέσω ΣΔΙΤ και στην οποία συμμετέχουν: α) ως τακτικά μέλη: ο Υπουργός Οικονομίας και Ανάπτυξης, β) ο Υπουργός Οικονομικών, γ) ο Υπουργός Περιβάλλοντος και Ενέργειας, δ) ο Υπουργός Υποδομών και Μεταφορών και ως έκτακτα μέλη οι Υπουργοί που εποπτεύουν καθέναν από τους Δημόσιους Φορείς που έχουν υπό την ευθύνη τους την υλοποίηση έργων μέσω ΣΔΙΤ. Ενώ, στο αμέσως επόμενο άρθρο προβλέφθηκε και η σύσταση Γενικής Γραμματείας ΣΔΙΤ. Με τις ρυθμίσεις αυτές καταδείχθηκε πόσο σημαντικές θεωρήθηκαν οι συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα για την οικονομία.

Άρθρο 4-Σύσταση της Ειδικής Γραμματείας Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (στο εξής ΕΓΣΔΙΤ): Περαιτέρω, στο άρθρο 4 προβλέπεται η σύσταση της ΕΓΣΔΙΤ, ο σκοπός της οποίας προβλέπεται στο ίδιο άρθρο και αφορά κυρίως στον εντοπισμό και την προώθηση των έργων εκείνων που μπορούν να διενεργηθούν μέσα από τη διαδικασία των συμπράξεων αλλά και των υπηρεσιών που μπορούν να παρασχεθούν μέσω σύμπραξης, η παρακολούθηση των συμβάσεων που αποτελούν ΣΔΙΤ, όπως και η σύνταξη ετήσιας έκθεσης για τα παραπάνω θέματα και η παρουσίασή τους στη Βουλή. Επιπρόσθετα, στο άρθρο 6 του Νόμου ορίζεται και διαδικασία στελέχωσης της Γραμματείας, τον ορισμό του Ειδικού Γραμματέα με

Υπουργική απόφαση και την πρόσληψη συμβούλων και άλλων προσώπων ειδικών προσόντων τα οποία μπορεί να έχουν την ιδιότητα του χρηματοοικονομικού, τεχνικού, φορολογικού, νομικού, ασφαλιστικού ή και άλλου συμβούλου, καθώς και του ειδικού επιστημονικού συνεργάτη και εμπειρογνώμονα.

Διαδικασία της σύμπραξης (άρθρα 7 και επόμενα του Ν. 3389/2005): Από τα άρθρα 7 και επόμενα του Ν. 3389/2005 περιγράφεται και ορίζεται η διαδικασία την οποία ακολουθεί κάθε σύμπραξη αλλά και τα κριτήρια της ανάθεσης. Όπως τονίζεται και στη σχετική βιβλιογραφία (Βενιέρης, 2007: 95) η διεθνής εμπειρία έχει να καταδείξει μια συγκεκριμένη πρακτική για τη διαδικασία των συμπράξεων, η οποία δεν ακολουθείται, βέβαια, κατά γράμμα στην εθνική νομοθεσία για τις ΣΔΙΤ, ωστόσο πολλά στοιχεία εντοπίζονται στις σχετικές διατάξεις. Όπως αναφέρει ο Βενιέρης (2007: 97) η διαδικασία της σύμπραξης και της ανάθεσης διακρίνεται σε επιμέρους στάδια

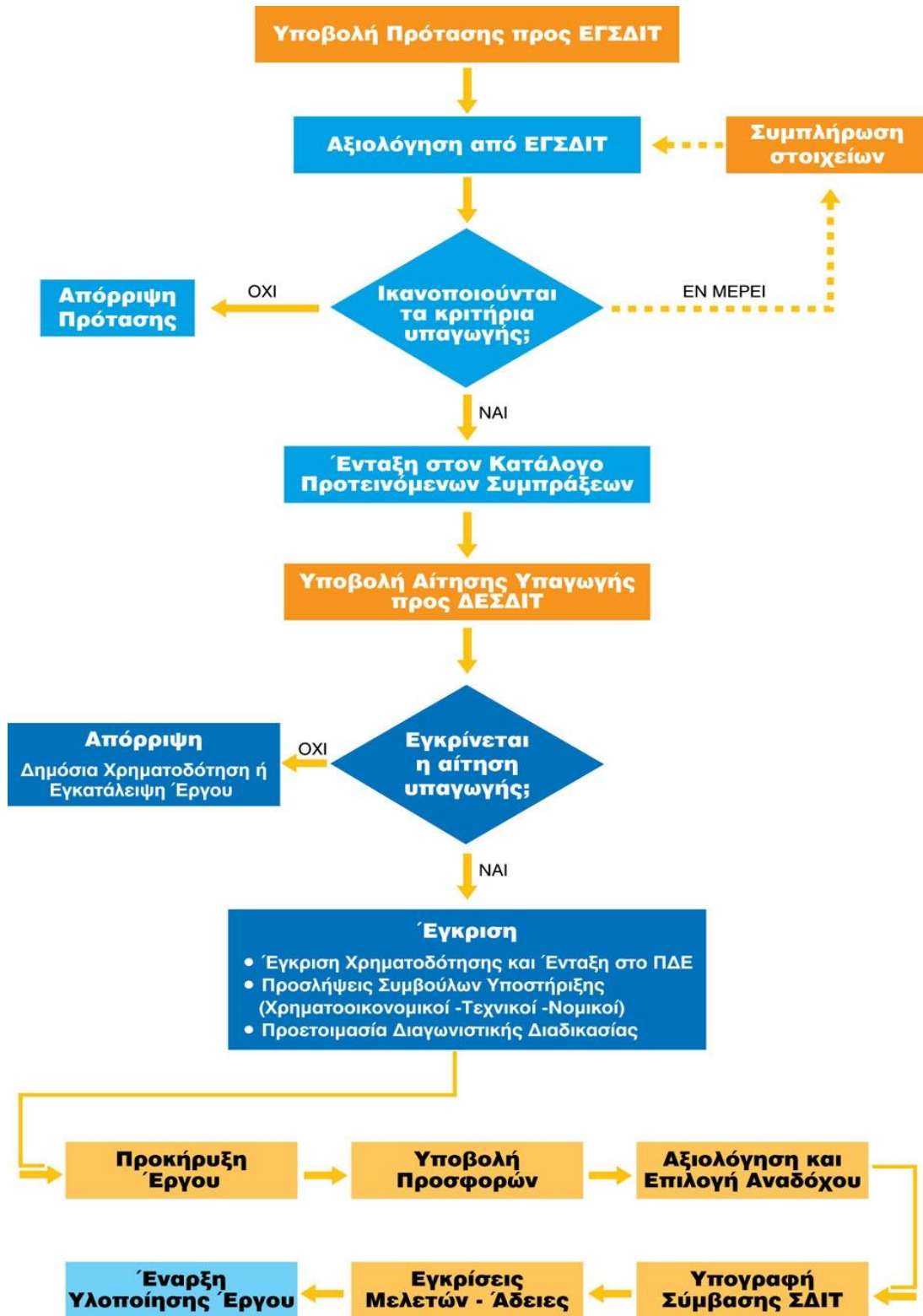
Το πρώτο στάδιο περιλαμβάνει την οριοθέτηση των στόχων και του τρόπου υλοποίησης του έργου ή της παροχής της υπηρεσίας. Ο δημόσιος φορέας είναι εκείνος που θα θέσει τους στόχους που θα εξυπηρετήσει η σύμπραξη και τις ανάγκες που η τελευταία πρόκειται να καλύψει. Επιπλέον, εξετάζεται η μέθοδος υλοποίησης του έργου όπως και η ύπαρξη ή όχι προσφορότητας για την σύμπραξη ανάμεσα στο δημόσιο και στον ιδιωτικό φορέα. Από το πρώτο αυτό στάδιο, κρίνεται ουσιαστικά αν η επιλογή της ΣΔΙΤ αποτελεί μια ορθή ή όχι λύση. Εάν κριθεί ορθή, τότε ακολουθεί το δεύτερο στάδιο που είναι αυτό της προετοιμασίας και της κατάρτισης ενός τελικού σχεδίου (Βενιέρης, 2007: 99). Στο στάδιο αυτό συγκροτείται, όπως διεθνώς παρατηρείται, οργανωτική ομάδα και επιτροπή εργασίας με βασικό σκοπό την καταγραφή και περαιτέρω κατανομή των αρμοδιοτήτων των φορέων αλλά και των καθηκόντων τους. Οι επιτροπές εργασίας που συγκροτούνται αναλαμβάνουν ακόμη να εξετάσουν και το σύνολο των παραμέτρων που θα επηρεάσουν και θα σχετίζονται με την σύμπραξη είτε πρόκειται για πολιτικές παραμέτρους, νομικές ή οικονομικές. Στην κατάρτιση του τελικού σχεδίου λαμβάνεται,

επίσης, υπ' όψιν, ο βαθμός συμμετοχής του ιδιωτικού φορέα και οι διοικητικές ενέργειες ή και δικαστικές που πιθανόν να χρειαστούν για τη διενέργεια της σύμπραξης.

Το καθοριστικό σημείο στη συνολική διαδικασία ακολουθεί με το τρίτο στάδιο. Στο τρίτο, λοιπόν, στάδιο πραγματοποιείται η προκήρυξη και ακολουθεί η διαδικασία της ανάθεσης του έργου ή της παροχής των υπηρεσιών. Οι ιδιωτικοί φορείς καταθέτουν τις προτάσεις τους για τον τρόπο υλοποίησης του εκάστοτε έργου, ο οποίος, βέβαια θα πρέπει να εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον. Σε αυτό το στάδιο πραγματοποιούνται, επίσης, οι διαπραγματεύσεις ανάμεσα σε ιδιωτικούς φορείς και δημόσιο. Το τέταρτο στάδιο αποτελεί εκείνη τη φάση της διαδικασίας κατά την οποία εκτελούνται τα συμφωνηθέντα και φυσικά είναι καθοριστική η σημασία του, διότι διαπιστώνεται η ορθότητα της παράδοσης του έργου. Όπως, ωστόσο, εύστοχα τονίζει ο Βενιέρης (2007: 107), η ορθότητα της παράδοσης του εκάστοτε έργου στις εν λόγω συμπράξεις δεν αποτελεί το μόνο βασικό σημείο. Εξαιρετικά σημαντική είναι τελικά η συμβατική εκπλήρωση των υποχρεώσεων και των δύο μερών και η τελική διαχείριση και αξιοποίηση του έργου που θα κρίνει την οικονομική του επιτυχία. Αυτό ακριβώς τονίζεται και στην από 15.11.2005 Ανακοίνωση της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων σχετικά με τις συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και το κοινοτικό δίκαιο των δημόσιων συμβάσεων και των συμβάσεων παραχώρησης, όπου συγκεκριμένα γίνεται λόγος για τις ΣΔΙΤ όχι όμως ως πανάκεια, «θεραπεία» δηλαδή για κάθε παθογένεια που υφίσταται στις κρατικές υποδομές και στον τρόπο υλοποίησης αναγκαίων έργων. Κάθε έργο, αναφέρεται στην ανακοίνωση, πρέπει να αξιολογείται και να διαπιστώνεται κατά πόσον η σύμπραξη μπορεί να προσδώσει αξία στην υπηρεσία που θα παρασχεθεί ή στο έργο που θα υλοποιηθεί.

Τα παραπάνω, λοιπόν, στάδια, είναι αυτά, που, όπως και παραπάνω αναφέρθηκε συναντώνται σε μεγάλο βαθμό διεθνώς. Το ερώτημα επικεντρώνεται στο αν ο 3389/2005 έχει υιοθετήσει κάποια από τα στάδια αυτά και τις πρακτικές και αν αποτελούν πλέον και νομοθετικές προβλέψεις. Εξετάζοντας, λοιπόν, τις αντίστοιχες διατάξεις του

νομοθετικού κειμένου μπορεί κανείς να παρατηρήσει πως τα δυο πρώτα στάδια, των οποίων έγινε περιγραφή παραπάνω, δεν προβλέπονται σε ιδιαίτερες νομοθετικές διατάξεις. Νομοθετικά, δηλαδή δεν υφίσταται συγκεκριμένη διαδικασία στο σύνολό της και τόσο λεπτομερής, όσο αυτή για την οποία γίνεται λόγος στη βιβλιογραφία και περιγράψαμε και αμέσως παραπάνω, παρά μόνο από ορισμένο σημείο και έπειτα, όπως αυτό καθορίζεται και στα άρθρα 7 και επόμενα του Νόμου και κατά βάση στα άρθρα 10 και επόμενα. Συγκεκριμένα, στο άρθρο 10 ορίζονται τα κριτήρια ανάθεσης και συγκεκριμένα όπως καθορίζεται στην πρώτη παράγραφο αυτά αποτελούν είτε την πιο συμφέρουσα από οικονομικής άποψης προσφορά είτε την χαμηλότερη τιμή, ενώ στο άρθρο 11 ορίζονται οι διαδικασίες ανάθεσης, αρκετά συνοπτικά θα μπορούσε κανείς να παρατηρήσει.



Εικόνα 2-Η διαδικασία της σύμπραξης σε μορφή γραφήματος

Παρά τα παραπάνω, την όχι δηλαδή λεπτομερή διαδικασία για το σύνολο της σύμπραξης, και η ΕΓΣΔΙΤ στο εγχειρίδιό της, στο οποίο

αναφερθήκαμε και ανωτέρω αναφέρεται με αρκετή λεπτομέρεια στη διαδικασία που έστω και εμπειρικά (και ορθά φυσικά) ακολουθείται για την ολοκλήρωση της. Τα επιμέρους αυτά στάδια είναι τα εξής και είναι χρήσιμο να αναφερθούν με σκοπό τη σύγκριση με αυτά που περιγράψαμε και αμέσως πριν. Πρόκειται για την εξής σειρά σταδίων:

Αρχικά πραγματοποιείται η παρουσίαση της αναθέτουσας αρχής. Ακολουθεί αναλυτική περιγραφή του έργου ή της υπηρεσίας που θα αποτελέσει το αντικείμενο της Σύμπραξης. Σε αυτή την περιγραφή περιλαμβάνονται τα τεχνικά χαρακτηριστικά του αντικειμένου της σύμπραξης όπως και το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης του. Στη συνέχεια προτείνεται η μορφή της Σύμπραξης, η οποία αποτελεί συνδυασμό των κατωτέρω:

1. Μελέτη,
2. Κατασκευή,
3. Χρηματοδότηση,
4. Συντήρηση,
5. Λειτουργία,
6. Εκμετάλλευση.

Αναγκαίος, βέβαια, είναι ο ενδεικτικός προϋπολογισμός της εκτέλεσης έργου ή υπηρεσίας καθώς και ανάλυση του προϋπολογισμού αυτού ανάλογα με την μορφή που θα λάβει η Σύμπραξη. Τονίζονται ακόμη τα κοινωνικοοικονομικά κριτήρια βάσει των οποίων εμφανίζεται η αναγκαιότητα υλοποίησης της προτεινόμενης Σύμπραξης, όπως και η ανταποδοτικότητα του αντικειμένου της Σύμπραξης για τον Ιδιωτικό Φορέα. Τέλος, εξετάζονται λεπτομερώς τυχόν νομικά θέματα που σχετίζονται με την υλοποίηση του έργου ή την παροχή της υπηρεσίας και σχεδιάζεται το χρονοδιάγραμμα της εκτέλεσης των ενεργειών της αναθέτουσας αρχής. Το κριτήριο που ο νόμος εισάγει αποτελεί εκείνο πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς είτε το κριτήριο της χαμηλότερης τιμής, ενώ για τις ασυνήθιστα χαμηλές σε τιμή προσφορές ορίζεται πως ζητώνται περαιτέρω διευκρινίσεις για την

προσφορά. Οι διαδικασίες ανάθεσης διακρίνονται σε κλειστές και ανοιχτές, ενώ η αναθέτουσα αρχή είναι εκείνη που μπορεί να καθορίζει τα ελάχιστα προσόντα και ικανότητες που οφείλουν να συγκεντρώνουν οι Υποψήφιοι.

3.3 Τελική σύγκριση συμβάσεων παραχώρησης και ΣΔΙΤ

Από τις παραπάνω ενότητες μπορούμε εύκολα να συμπεράνουμε τα ακόλουθα: α) η ορολογία που χρησιμοποιείται διεθνώς για τις συμβάσεις παραχώρησης και τις ΣΔΙΤ δεν είναι σταθερή ως προς την χρήση της στη βιβλιογραφία αλλά και σε κείμενα συνοδευτικά ή ερμηνευτικά των νομοθετημάτων, όπως οι επίσημες Εκθέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ή του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου και β) τα νομοθετικά κείμενα μάς παρέχουν πιο στενούς και συγκεκριμένους ορισμούς, κάτι το οποίο είναι αναμενόμενο δεδομένου πως βάσει των εννοιολογικών χαρακτηριστικών μιας σύμβασης-σύμπραξης-συνεργασίας ανάμεσα σε Δημόσιο και ιδιωτικούς φορείς εξαρτάται αν αυτή θα υπαχθεί στο πεδίο εφαρμογής ορισμένου νομοθετήματος ή όχι, κάτι το οποίο συνεπάγεται σημαντικές έννομες συνέπειες, ουσιαστικές αλλά και διαδικαστικές. Τελικά, η προσφυγή στα νομοθετικά κείμενα προς αναζήτηση ορισμού μας βοηθάει να πραγματοποιήσουμε και μια τελική σύγκριση για συμβάσεις παραχώρησης και ΣΔΙΤ. Συνεπώς, τίθεται το ερώτημα: Ποια είναι τα βασικά κοινά τους στοιχεία και τι τις διαφοροποιεί; Μήπως τελικά γίνεται λόγος για την ίδια έννοια χρησιμοποιώντας διαφορετικούς ορισμούς;

Κατ' αρχάς, έχουμε και στις δύο περιπτώσεις να κάνουμε με συμβάσεις στις οποίες τα δύο αντισυμβαλλόμενα μέρη αποτελούν σταθερά το Δημόσιο ή ΝΠΔΔ και ιδιωτικοί φορείς και στις οποίες υφίσταται ο δημόσιος σκοπός, δηλαδή η εξυπηρέτηση δημόσιου συμφέροντος. Ήδη, στις προηγούμενες ενότητες έγινε ιδιαίτερη μνεία στον τρόπο αποπληρωμής στις συμβάσεις παραχώρησης, χαρακτηριστικό που προβάλλεται σημαντικά και στην οικεία ευρωπαϊκή νομοθεσία. Παρόλ' αυτά, όπως

διαπιστώσαμε και από τις νομοθετικές ρυθμίσεις για τις ΣΔΙΤ, αυτού του είδους ο τρόπος αποπληρωμής που υφίσταται στις συμβάσεις παραχώρησης ενδέχεται να υπάρξει και στην περίπτωση των ΣΔΙΤ. Όμως, δεν είναι αναγκαίο να υπάρχει η αποπληρωμή μέσω της οικονομικής εκμετάλλευσης του έργου στις περιπτώσεις των ΣΔΙΤ, ενώ για τις συμβάσεις παραχώρησης αποτελεί βασική προϋπόθεση. Ο τρόπος αποπληρωμής για την περίπτωση των ΣΔΙΤ δεν έχει αναχθεί, βάσει και της νομοθεσίας, σε καίριο και αποφασιστικό χαρακτηριστικό, η αποπληρωμή μπορεί να έρχεται από τον χρήστη, μπορεί όμως να έρχεται και από το Δημόσιο (Συνοδινός, 2005). Αντιθέτως, στις ΣΔΙΤ καίριο κριτήριο για τον χαρακτηρισμό τους ως τέτοιες αποτελεί ο κίνδυνος που ο ιδιώτης αναλαμβάνει (Βενιέρης, 2007).

Ο ιδιώτης στην περίπτωση της σύμπραξης, όπως και ο ίδιος ο Νόμος τονίζει αναλαμβάνει το σύνολο των κινδύνων που συνδέονται με τη χρηματοδότηση, την κατασκευή, τη διαθεσιμότητα ή τη ζήτηση του αντικειμένου της σύμπραξης και των συναφών κινδύνων όπως, τον διαχειριστικό και τον τεχνικό κίνδυνο. Στην περίπτωση δηλαδή της σύμπραξης η ανάληψη των κινδύνων, όπως αυτοί περιγράφονται, έστω και ενδεικτικά στο νομοθετικό κείμενο, είναι προϋπόθεση για να χαρακτηριστεί μια σύμβαση ως τέτοια, ως ΣΔΙΤ δηλαδή, ενώ στην περίπτωση της παραχώρησης ο κίνδυνος που προκύπτει από την εκμετάλλευση του έργου είναι συμπληρωματικός-παρακολουθηματικός και απότοκο του τρόπου πληρωμής. Μάλιστα, στην περίπτωση των ΣΔΙΤ πρέπει να δοθεί βάρος στην επιλογή της λέξης «ουσιώδες» μέρος των κινδύνων, που συνεπάγεται οι κίνδυνοι που ο ιδιώτης με την σύμπραξη αναλαμβάνει να είναι σημαντικοί και αυξημένοι τόσο ποιοτικά όσο και ποσοτικά.

Η ανωτέρω διαφορά αποτελεί και τη βασικότερη εννοιολογική διαφορά ανάμεσα στις δύο αυτές μορφές συνεργασιών του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα και μας επιτρέπει να κατανοήσουμε τελικά και την σχέση μεταξύ τους. Μπορούμε, λοιπόν, τελικά να πούμε ότι πρόκειται αναμφίβολα για έννοιες που συνδέονται στενά και στην πραγματικότητα

οι συμβάσεις παραχώρησης αποτελούν μια υποκατηγορία των ΣΔΙΤ (Κίτσος, 2014: 591).

Τέλος, μπορούμε να εντοπίσουμε και ορισμένες διαφορές διαδικαστικού τύπου ή σωστότερα δικονομικού, καθώς για τις διαφορές που προκύπτουν από την σύμβαση παραχώρησης αρμόδια θεωρούνται τα διοικητικά δικαστήρια και όχι τα πολιτικά, ενώ στην περίπτωση της σύμπραξης η διαφορά υπάγεται σε διαιτητική επίλυση. Ακόμη, και η συμμετοχή της εταιρείας ειδικού σκοπού, στην οποία έγινε αναφορά και παραπάνω, στις περιπτώσεις των ΣΔΙΤ και η απουσία αυτής στην περίπτωση των συμβάσεων παραχώρησης αποτελεί διαφορά όχι εννοιολογική αλλά διαδικαστική (Βενιέρης, 2007). Αυτές οι ρυθμίσεις, βέβαια, σε κάθε περίπτωση αποτελούν πολύ συχνά και αντικείμενο της κρίσης του δικαστηρίου σε περίπτωση που μια σύμπραξη-σύμβαση παραχώρησης για κάποιον λόγο δεν ευδοκιμήσει και δημιουργηθεί διαφορά που θα φτάσει στη δικαιοσύνη.

4^ο Κεφάλαιο

Η χρησιμότητα των συμπράξεων Δημόσιου και Ιδιωτικού τομέα, ο τρόπος λειτουργίας τους και οι κίνδυνοι

Στο δεύτερο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας αποσαφηνίστηκε το εννοιολογικό περιεχόμενο των Συμβάσεων Παραχώρησης και των ΣΔΙΤ, όπως και οι μορφές που οι συνεργασίες ανάμεσα στο Δημόσιο και τους Ιδιωτικούς Φορείς μπορούν να προσλάβουν. Έτσι, έχουμε πια διαμορφωμένη την εικόνα για τους ορισμούς όπως και για τα στοιχεία εκείνα που απαρτίζουν την έννοιά τους.

Στο παρόν Κεφάλαιο το ενδιαφέρον θα επικεντρωθεί σε ζητήματα που αφορούν τη χρησιμότητα και τα οφέλη των συνεργασιών αυτών, κυρίως όμως οι κίνδυνοι που δημιουργούνται ταυτόχρονα από τις συνεργασίες αυτές και οι οποίοι επίσης «απειλούν» την αποτελεσματικότητα και την επιτυχία τους.

4.1 Η χρησιμότητα των «συνεργασιών» ανάμεσα στο Δημόσιο και τους ιδιωτικούς φορείς

Στο 3^ο Κεφάλαιο παρουσιάστηκε το νομοθετικό πλαίσιο που ίσχυε στο παρελθόν αλλά και αυτό που σήμερα βρίσκεται σε ισχύ, συγκεκριμένα στο ελληνικό δίκαιο αλλά και το ευρωπαϊκό σε ό,τι αφορά τις ΣΔΙΤ και τις συμβάσεις παραχώρησης. Η ανάλυση αυτή συνεισέφερε αρχικά στην κατανόηση των εννοιών και των αντίστοιχων ρυθμίσεων. Ωστόσο, για ποιο λόγο πραγματικά είναι χρήσιμες ή και αναγκαίες ακόμη αυτές οι συνεργασίες;

Ήδη από την Εισαγωγή επισημάνθηκε πως η διοικητική δράση επιτελείται μέσα από πολλούς τρόπους και όχι μόνο με μονομερείς της ενέργειες αλλά και μέσω των συμβάσεων. Αυτό συμβαίνει, καθώς με τα χρόνια και αποκτώντας η διοίκηση όλο και περισσότερες αρμοδιότητες

στα πλαίσια του κοινωνικού κράτους αντιμετωπίζει πια τα προβλήματα που και μια ιδιωτική επιχείρηση αντιμετωπίζει, για παράδειγμα της εύρεσης κεφαλαίου (Κουτούπα, 1995).

Πλέον, στον 21^ο αιώνα, οι συνεργασίες δημόσιου και ιδιωτικού τομέα είναι ένα συχνό φαινόμενο. Νομοθετικά διαπιστώθηκε πως οι συνεργασίες αυτές αποτυπώνονται με δύο πολύ βασικές μορφές, τουλάχιστον στα πλαίσια του ελληνικού δικαίου αλλά και εν γένει του ευρωπαϊκού, τις συμβάσεις παραχώρησης και τις ΣΔΙΤ. Ποια όμως είναι πρακτικά η χρησιμότητα των συνεργασιών-συμπράξεων για την διοίκηση και γιατί προτιμάται τελικά η μελέτη-κατασκευή-διαχείριση-συντήρηση έργων ή παροχή υπηρεσιών μέσω αυτών;

Τα πλεονεκτήματα των συμπράξεων ανάμεσα στο δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα

Κατ' αρχάς πρέπει να επισημανθεί ότι τα πλεονεκτήματα των συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα εντοπίζονται και σε οικονομικό αλλά και σε κοινωνικό επίπεδο:

- Σε οικονομικό επίπεδο παρατηρείται η επίτευξη της οικονομικής αποδοτικότητας, το λεγόμενο στην αγγλική γλώσσα «*value for money*» και η εξοικονόμηση χρημάτων για τον δημόσιο τομέα συγκριτικά με την εφαρμογή των παραδοσιακών δημόσιων συμβάσεων (European Commission, 2003; Πολύζος, 2017). Αυτό συμβαίνει, κατ' αρχάς, διότι υφίσταται κατανομή των κινδύνων, ζήτημα το οποίο θα εξετάσουμε και λεπτομερέστερα στην επόμενη ενότητα, και δεν επωμίζεται αυτούς το δημόσιο στο σύνολό τους (Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, 2018). Εξάλλου, ακόμη και σε περίπτωση έλλειψης και αδυναμίας διάθεσης άμεσα κεφαλαίων από το Δημόσιο το έργο ή η παροχή της υπηρεσίας μέσω της σύμπραξης μπορεί να προχωρήσει ευχερέστερα (Ng & Loosemore, 2007), καθώς πρέπει να λαμβάνουμε υπ' όψιν ότι πρόκειται για συμβάσεις που βασίζονται στη συγχρηματοδότηση. Μάλιστα, στη βιβλιογραφία επισημαίνεται πως αυτή ακριβώς η εξοικονόμηση

χρημάτων από το Δημόσιο συνεισφέρει τελικά και σε κοινωνικό επίπεδο, καθώς έχει ως αποτέλεσμα τη ροή κονδυλίων και την επένδυση σε τομείς, όπως για παράδειγμα η εκπαίδευση ή η υγεία και η κοινωνική πρόνοια που συνήθως δεν αποτελούν πόλους προσέλκυσης επενδυτών στον ίδιο βαθμό με άλλα έργα, όπως τα οδικά (Λαμπροπούλου, 2011).

- Επιπρόσθετα, στη σχετική βιβλιογραφία εμφανίζεται ως μεγάλο οικονομικό όφελος για το Δημόσιο και το ότι στην πράξη ο παραχωρησιούχος, ο εταίρος του ιδιωτικού τομέα δηλαδή, συνεισφέρει στην πολύ πιο άμεση ολοκλήρωση και λειτουργία των έργων, καθώς με την γρήγορη ολοκλήρωση των έργων επωφελείται των εσόδων από την εκμετάλλευση αυτού. Στην χώρα μας, βέβαια, όπως θα δούμε και στο επόμενο Κεφάλαιο, η κατασκευή ορισμένων έργων υπό το καθεστώς σύμβασης παραχώρησης εξελίχθηκε εξαιρετικά αργά και ακόμη και σήμερα δεν έχουν ολοκληρωθεί.
- Σημαντικό είναι να προστεθεί και πως ο φορέας του ιδιωτικού τομέα που συμβάλλεται με το δημόσιο διαθέτει επιπλέον τεχνογνωσία σε ορισμένους τομείς, όπως για παράδειγμα στον κατασκευαστικό και έτσι μπορεί να φέρει εις πέρας ένα έργο πιο γρήγορα και πιο αποτελεσματικά. Επιπρόσθετα, το Δημόσιο δεν έχει την υποχρέωση να προβεί το ίδιο σε προσλήψεις εξειδικευμένου προσωπικού για τη λειτουργία του εκάστοτε έργου, δεδομένου ότι για κάτι τέτοιο φροντίζει ο παραχωρησιούχος που διαθέτει και την τεχνογνωσία.
- Επιπλέον, πρέπει να ληφθεί υπ' όψιν η κοινωνική ωφέλεια ενός έργου ή υπηρεσίας που κατασκευάζεται ή παρέχεται μέσω σύμπραξης δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Όπως είδαμε και ανωτέρω στην ενότητα 2.3 τα έργα διακρίνονται σε με κριτήριο την αποδοτικότητα και ζήτηση δύο μεγάλες κατηγορίες: i) τα έργα υψηλού κινδύνου, ii) έργα χαμηλού κινδύνου. Η διάκριση αυτή σχετίζεται άμεσα με την κοινωνική ωφέλεια ενός έργου. Για

παράδειγμα, όπως θα δούμε πιο αναλυτικά στο Κεφάλαιο 5, η κατασκευή και λειτουργία του αυτοκινητόδρομου E-65 κρίθηκε σχεδόν αναγκαία και από το ελληνικό κράτος αλλά και από την Ε.Ε, όχι μόνο λόγω των άμεσων κοινωνικοοικονομικών συνεπειών από τη δημιουργία των θέσεων εργασίας, αλλά από τη διευκόλυνση των μετακινήσεων και μεταφορών σε περιοχές της Ελλάδας, οι οποίες μέχρι πρότινος ήταν αποκομμένες.

Όλα τα παραπάνω συνηγορούν χωρίς αμφιβολία στο «πλεονέκτημα» των ιδιωτικών εταίρων σε μια σύμπραξη δημόσιου και ιδιωτικού τομέα μπορούν, ωστόσο, να ανατραπούν όταν λάβουν, πιθανόν, χώρα οι κίνδυνοι στους οποίους θα αναφερθούμε στην επόμενη ενότητα. Έτσι, σαφώς υφίστανται τα ανωτέρω πλεονεκτήματα των συμπράξεων, χωρίς παρ' όλα αυτά να είναι πάντοτε εγγυημένα.

4.2 Οι κίνδυνοι στις συμπράξεις-παραχώρησεις ανάμεσα στον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα

Σε μια σύμπραξη ανάμεσα στον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα ή ειδικότερα σε μια παραχώρηση, όπως τις ορίσαμε και σε προηγούμενο κεφάλαιο, μπορούν να εμφανιστούν ορισμένοι κίνδυνοι, δηλαδή «Γεγονότα με δυνατότητα επιρροής, είτε πρόκειται για αναστολή, ενίσχυση ή πρόκληση αμφιβολίας σχετικά με την αποστολή, τη στρατηγική, τα έργα, τις συνήθειες λειτουργίες, τους στόχους, τον πυρήνα, τις διαδικασίες, τις βασικές εξαρτήσεις ή/και την υλοποίηση των προσδοκιών των ενδιαφερομένων» (Hopkin, 2010). Σε άλλον ορισμό (Βενιέρης, 2007) βλέπουμε τα εξής: «Ως κίνδυνος παρουσιάζεται η διάψευση των προσδοκιών που έχει το πρόσωπο που αποφασίζει συγκεκριμένη ενέργεια ή παράλειψη και η απόφασή του διακρίνεται από αβεβαιότητα ως προς τα επερχόμενα γεγονότα. Με αυτή την έννοια το πρόσωπο που αποφασίζει έχει ως βάση καταστάσεις, οι οποίες όμως στο μέλλον αποδεικνύονται ανεπαρκείς ή ακατάλληλες για την επέλευση του αναμενόμενου γεγονότος».

Οι παραπάνω ορισμοί του «κινδύνου» μας προσφέρουν ήδη αρκετά στοιχεία για το τι μπορεί να προκαλέσει ένα γεγονός με τέτοια δυνατότητα επιρροής σε ένα έργο το οποίο βρίσκεται είτε υπό μελέτη, είτε υπό κατασκευή, είτε υπό λειτουργία μέσω καθεστώτος σύμπραξης ή παραχώρησης, που μας απασχολεί εν προκειμένω.

Σε ό,τι αφορά, συνεπώς, τους κινδύνους στον τομέα των συμπράξεων και των παραχωρήσεων είναι κατ' αρχάς σημαντικό να κατηγοριοποιήσουμε ή έστω να δημιουργήσουμε μια κατάταξη με τους κινδύνους. Στο επόμενο Κεφάλαιο, εξάλλου, κατά την παρουσίαση των προβλημάτων του αυτοκινητόδρομου E-65 μπορούμε να διαπιστώσουμε πλήθος από τους κινδύνους που ανέκυψαν στην πράξη.

Στη βιβλιογραφία η βασική κατηγοριοποίηση που εμφανίζεται είναι αυτή που συνδέει του κινδύνους με το στάδιο της σύμπραξης στο οποίο ανακύπτουν. Έτσι, έχουμε κινδύνους που κάνουν την εμφάνισή τους κατά το στάδιο των μελετών και της κατασκευής, κινδύνους το σταδίου λειτουργίας και εκμετάλλευσης του έργου και κινδύνους του σταδίου εκκαθάρισης αλλά και κινδύνους που μπορεί να εμφανιστούν σε οποιοδήποτε στάδιο της σύμπραξης. Ας τους εξετάσουμε όμως πιο αναλυτικά.

- Κίνδυνοι κατά το στάδιο της κατασκευής: χρόνος αποπεράτωσης και μη τήρηση της προθεσμίας αποπεράτωσης. Εάν οι χρόνοι δεν τηρηθούν τηρηθεί μπορεί να μετακυληθεί ο χρόνος διάθεσης και λειτουργίας των έργων. Έτσι επέρχονται οικονομικές απώλειες κυρίως για τον ιδιωτικό τομέα, αρχικά αλλά και για το Δημόσιο καθυστερήσεις στην ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος,
- Κίνδυνοι κατά το στάδιο λειτουργίας και εκμετάλλευσης: αδυναμία επίτευξης των στόχων που έχουν τεθεί για τη σύμπραξη ως προς το χρόνο και τη συχνότητα χρήσης του έργου, τη διαθεσιμότητα του έργου, την αποδοτικότητα. Η αδυναμία αυτή μπορεί να προκαλέσει σοβαρό ζήτημα εισοδηματικών εισροών, οι οποίες δε θα ανταποκρίνονται στα συμφωνηθέντα και στις υποχρεώσεις που έχουν αναληφθεί,

- Κίνδυνοι κατά το στάδιο της εκκαθάρισης: η τύχη των εγκαταστάσεων είτε η πραγματική, είτε η νομική.
- Κίνδυνοι που εμφανίζονται σε κάθε στάδιο: Ο χαρακτηριστικότερος κίνδυνος είναι αυτός της μη εκπλήρωσης των συμβατικών υποχρεώσεων από καθέναν από τους δύο αντισυμβαλλόμενους που μπορεί να οφείλεται σε διάφορους παράγοντες, όπως σε ανικανότητα ενός από τους αντισυμβαλλόμενους ή οικονομικής δυσπραγίας. Στην κατηγορία αυτή εντάσσονται και οι λεγόμενοι πολιτικοί κίνδυνοι, καταστάσεις δηλαδή όπως για παράδειγμα η πολιτική αστάθεια ή η καθυστέρηση νομοθετικών ρυθμίσεων ή μεταρρυθμίσεων (Βενιέρης, 2007).

Αυτό, βέβαια, που επισημαίνεται επίσης στη σχετική βιβλιογραφία είναι πως η κατηγοριοποίηση των κινδύνων και η γνώση αυτών άνευ ετέρου δεν επαρκεί. Το επόμενο καίριο βήμα αποτελεί η κατανομή των κινδύνων. Για να πραγματοποιηθεί η ιδανική κατανομή των κινδύνων πρέπει να τεθούν δύο ερωτήματα:

- Ποιο από τα δύο μέρη είναι το ικανότερο να αποτρέψει τον κίνδυνο
- Ποιο από τα δύο μέρη είναι το ικανότερο να διαχειριστεί τον κίνδυνο σε περίπτωση που αυτός επέλθει (Carbonara et al., 2015).

Ωστόσο, φαίνεται πως τα δύο αυτά βασικά ερωτήματα για την κατανομή των κινδύνων δεν απαντήθηκαν με ιδιαίτερη επιτυχία στη χώρα μας. Σε έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (2018) τονίζεται ότι από την ανάλυση των ελεγχθέντων έργων (μεταξύ αυτών και ο E-65) προέκυψε ότι η ανάληψη υπερβολικά υψηλών κινδύνων από τον εταίρο του ιδιωτικού τομέα προκαλεί σοβαρές επιπλοκές, όπως αύξηση του κινδύνου πτώχευσης του εταίρου από τον ιδιωτικό τομέα και, κατά συνέπεια, η αύξηση των δαπανών που βαρύνουν τον εταίρο από τον δημόσιο τομέα και μειωμένη οικονομική αποδοτικότητα του έργου.

Συμπερασματικά, η ορθή κατανομή των κινδύνων αποτελεί ένα πολύ σοβαρό κομμάτι στις συμβάσεις παραχώρησης. Όπως θα δούμε και στο αμέσως επόμενο Κεφάλαιο πλήθος από γεγονότα που εμπίπτουν στις κατηγορίες των κινδύνων επήλθαν στις συμβάσεις παραχώρησης για τους αυτοκινητόδρομους στην Ελλάδα, οι οποίοι δεν αντιμετωπίστηκαν με επιτυχία.

5° Κεφάλαιο

Δημόσια έργα στην Ελλάδα υπό την μορφή συνεργασίας Δημοσίου & Ιδιωτικών φορέων

5.1 Εισαγωγικά

Στο παρόν 5° Κεφάλαιο θα εξετάσουμε αναλυτικότερα ορισμένες από τις πολύ σημαντικές συνεργασίες ανάμεσα σε Δημόσιο και Ιδιωτικούς Φορείς. Πρόκειται για έργα οδοποιίας και μεταφορών, για τα οποία θα αναλυθούν διάφορα ζητήματα που αφορούν στην σύμβαση κάθε έργου και το έργο το ίδιο, τη διαδικασία που ακολουθήθηκε σε προσυμβατικό αλλά και σε συμβατικό στάδιο, την εξέλιξη του έργου και την αποτίμηση αυτού

5.2 Αυτοκινητόδρομοι υπό το καθεστώς συμβάσεων παραχώρησης στην Ελλάδα

Στην Ελλάδα τα έργα των μεγάλων αυτοκινητοδρόμων πραγματοποιήθηκαν υπό το καθεστώς συμβάσεων παραχώρησης. Οι νόμοι με τις οποίους κυρώθηκαν οι συμβάσεις αυτές είναι οι ακόλουθοι:

1. Ν. 3555/2007 (ΦΕΚ Α' 81/16-4-2007) «Κύρωση Σύμβασης Παραχώρησης του Έργου της Μελέτης, Κατασκευής, Χρηματοδότησης, Λειτουργίας, Συντήρησης και Εκμετάλλευσης του Αυτοκινητοδρόμου "Ιονία Οδός" από Αντίρριο μέχρι Ιωάννινα, ΠΑΘΕ Αθήνα (Α/Κ Μεταμόρφωσης) - Μαλιακός (Σκάρφεια) και Συνδετήριου Κλάδου του ΠΑΘΕ Σχηματάρι - Χαλκίδα και λοιπές διατάξεις»
2. Ν. 3559/2007 (ΦΕΚ Α' 102/14-5-2007) «Κύρωση Σύμβασης Παραχώρησης του Έργου της Μελέτης, Κατασκευής, Χρηματοδότησης, Λειτουργίας, Συντήρησης και Εκμετάλλευσης του αυτοκινητοδρόμου "Κόρινθος- Τρίπολη-Καλαμάτα και Κλάδος Λεύκτρο-Σπάρτη" και άλλες διατάξεις»

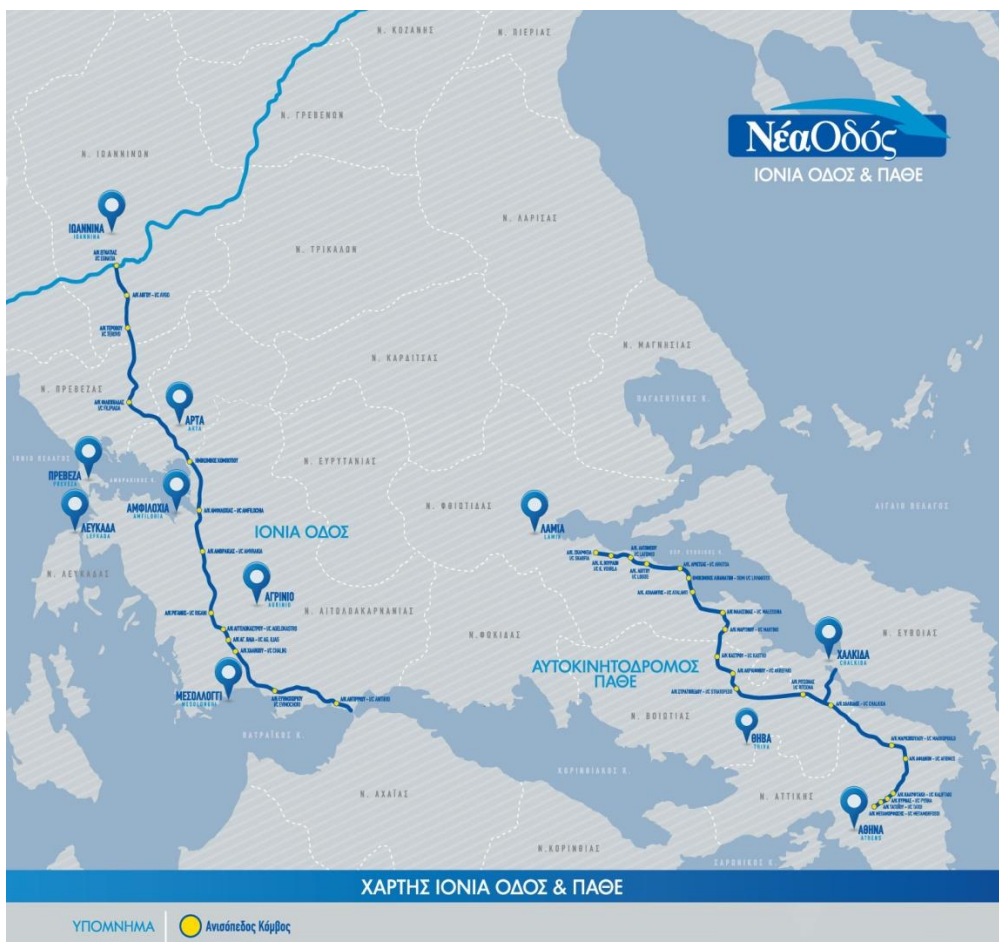
3. Ν. 3605/2007 (ΦΕΚ Α' 190/8-8-2007) «Κύρωση σύμβασης Παραχώρησης του Έργου της Μελέτης , Κατασκευής, Χρηματοδότησης, Λειτουργίας, Συντήρησης και Εκμετάλλευσης του τμήματος Μαλιακός-Κλειδί του Αυτοκινητοδρόμου Πάτρα-Αθήνα-Θεσσαλονίκη-Εύζωνοι (ΠΑΘΕ) και ρύθμιση συναφών θεμάτων»
4. Ν. 3597/2007 (ΦΕΚ Α' 168/25-7-2007) Κύρωση Σύμβασης Παραχώρησης του Έργου της Μελέτης, Κατασκευής, Χρηματοδότησης, Λειτουργίας, Συντήρησης και Εκμετάλλευσης του Αυτοκινητοδρόμου Κεντρικής Ελλάδος (Ε65) και ρύθμιση συναφών θεμάτων.
5. Ν. 3621/2007 (ΦΕΚ Α' 279/20-12-2007) «Κύρωση σύμβασης παραχώρησης του Έργου της Μελέτης, Κατασκευής, Χρηματοδότησης, Λειτουργίας και Εκμετάλλευσης του Αυτοκινητοδρόμου Ελευσίνα-Κόρινθος-Πάτρα-Πύργος-Τσάκωνα και άλλες διατάξεις»

5.2.1 Η ταυτότητα των έργων

Παρακάτω, θα παρουσιαστούν συνοπτικά τα δεδομένα και στοιχεία εκείνα που απαρτίζουν την ταυτότητα καθενός από τα παραπάνω αναφερόμενα έργα.

1. Στις 19 Δεκεμβρίου 2006 υπογράφηκε η σύμβαση παραχώρησης που αφορούσε στην μελέτη, κατασκευή, χρηματοδότηση, λειτουργία, συντήρηση και εκμετάλλευση του Αυτοκινητοδρόμου «Ιονία Οδός», η οποία θα είχε ως αφετηρία το Αντίρριο μέχρι τα Ιωάννινα και επίσης συμπεριλάμβανε την ΠΑΘΕ Αθήνα-Μαλιακός και τον Συνδετήριο κλάδο ΠΑΘΕ στο Σχηματάρι. Το συνολικό μήκος του έργου που παραχωρήθηκε με την εν λόγω σύμβαση ήταν 38ο χιλιόμετρα και περιελάμβανε τα δύο τμήματα που περιεγράφηκαν ανωτέρω, δηλαδή: Α. Τον αυτοκινητόδρομο «Ιόνια Οδός» μήκους περίπου 196 χλμ. με αρχή το τέλος της γέφυρας «Χαρ. Τρικούπης» στο Αντίρριο έως την Εγνατία Οδό στην περιοχή των Ιωαννίνων (Ανισόπεδος

Κόμβος με Εγνατία Οδό), Β. Τμήμα του αυτοκινητόδρομου ΠΑΘΕ μήκους περίπου 172,5 χλμ. με αρχή την περιοχή του Ανισόπεδου Κόμβου Μεταμόρφωσης (περιοχή Αττικής Οδού) έως την περιοχή της Σκάρφειας - μετά τα Καμένα Βούρλα - και το συνδετήριο κλάδο του ΠΑΘΕ Σχηματάρι - Χαλκίδα μήκους 11 χλμ. Η Ιονία Οδός ανήκει στους διαπεριφερειακούς αυτοκινητοδρόμους, καθώς διασχίζει δύο περιφέρειες και τέσσερις νομούς, συνδέοντας όλη τη Δυτική Ελλάδα και τα αστικά κέντρα των Ιωαννίνων, της Άρτας και του Αγρινίου.



Εικόνα 3-Χάρτης απεικόνισης του έργου της Ιονίας Οδού

2. Ο Αυτοκινητόδρομος Κόρινθος - Τρίπολη - Καλαμάτα, που συμπληρώνεται από τον κλάδο Λεύκτρο - Σπάρτη, ανήκει στην δεύτερη φάση εκσυγχρονισμού και ανάπτυξης των οδικών αξόνων της χώρας. Η σύμβαση παραχώρησης για τον εν λόγω

αυτοκινητόδρομο υπογράφηκε ανάμεσα στο Ελληνικό Δημόσιο και την Ανώνυμη Εταιρεία με την επωνυμία «ΜΩΡΕΑΣ Ανώνυμη Εταιρεία Παραχώρησης του Αυτοκινητοδρόμου Κόρινθος Τρίπολη Καλαμάτα και Κλάδος Λεύκτρο Σπάρτη». Ο συγκεκριμένος οδικός άξονας ανήκει στο Διευρωπαϊκό Δίκτυο Μεταφορών κι έτσι σκοπός του έργου ήταν η ανάπτυξη των νομών τους οποίους διασχίζει, δηλαδή των νομών Αρκαδίας, Αργολίδας, Μεσσηνίας και Λακωνίας και γενικότερα όλης της Πελοποννήσου.



Εικόνα 4-Χάρτης του Αυτοκινητόδρομου Μωρέας (πηγή: moreas.com.gr)

3. Στις 28.06.2007 υπογράφηκε η σύμβαση παραχώρησης του Έργου της Μελέτης, Κατασκευής, Χρηματοδότησης, Λειτουργίας, Συντήρησης και Εκμετάλλευσης του τμήματος Μαλιακός - Κλειδί του Αυτοκινητοδρόμου Πάτρα - Αθήνα - Θεσσαλονίκη - Εύζωνοι (ΠΑΘΕ). Η σύμβαση υπογράφηκε ανάμεσα στο Ελληνικό Δημόσιο και την

Ανώνυμη Εταιρεία με την επωνυμία «Αυτοκινητόδρομος Αιγαίου, Ανώνυμη Εταιρεία Παραχώρησης για τον Αυτοκινητόδρομο Τμήμα ΠΑΘΕ Μαλιακός - Κλειδί» και τον διακριτικό τίτλο «Αυτοκινητόδρομος Αιγαίου Α.Ε.».

4. Η σύμβαση παραχώρησης του αυτοκινητόδρομου Ε-65 κυρώθηκε με τον νόμο 3597/2007 και το έργο περιελάμβανε τόσο την κατασκευή του κύριου οδικού άξονα μέσω του οποίου θα πραγματοποιούνταν η σύνδεση της Εγνατίας Οδού με τον ΠΑΘΕ, όσο και την κατασκευή ενός τμήματος του ΠΑΘΕ από την Σκάρφεια ως τις Ράχες. Εκτενέστερη ανάλυση, βέβαια, σχετικά με τον Ε-65 θα ακολουθήσει στην ενότητα 5.3.
5. Τέλος, με τον Νόμο 3621/2007 κυρώθηκε και απέκτησε ισχύ νόμου η από 24ης Ιουλίου 2007 Σύμβαση Παραχώρησης του Έργου της Μελέτης, Κατασκευής, Χρηματοδότησης, Λειτουργίας, Συντήρησης και Εκμετάλλευσης του Αυτοκινητόδρομου Ελευσίνα Κόρινθος Πάτρα Πύργος Τσάκωνα, που υπογράφηκε μεταξύ αφενός του Ελληνικού Δημοσίου και αφετέρου της Ανώνυμης Εταιρείας με την επωνυμία «ΑΠΙΟΝ ΚΛΕΟΣ ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΠΑΡΑΧΩΡΗΣΗΣ ΓΙΑ ΤΟΝ ΑΥΤΟΚΙΝΗΤΟΔΡΟΜΟ ΕΛΕΥΣΙΝΑ ΚΟΡΙΝΘΟΣ ΠΑΤΡΑ ΠΥΡΓΟΣ ΤΣΑΚΩΝΑ».

5.3 Η εξέλιξη του αυτοκινητοδρόμου Ε-65

Στην παρούσα ενότητα θα πραγματοποιηθεί παρουσίαση και ανάλυση της κατασκευής του αυτοκινητόδρομου Ε-65. Η επιλογή του συγκεκριμένου έργου για διεξοδικότερη ανάλυσή του δεν είναι τυχαία, καθώς το πρόκειται για έναν αυτοκινητόδρομο που μέχρι και σήμερα το 2022 δεν βρίσκεται σε πλήρη λειτουργία το σύνολο των τμημάτων του, ενώ όπως θα δούμε παρακάτω έχουν υπογραφεί από το 2007 αρκετές τροποποιήσεις της αρχικής σύμβασης παραχώρησης.

Η παρουσίαση αυτή του Ε65 θα πραγματοποιηθεί με χρονική σειρά των γεγονότων, συμβάντων και δράσεων που αφορούν το συγκεκριμένο

αυτοκινητόδρομο ήδη από την έναρξή του με την κύρωση της σύμβασης που υπεγράφη ανάμεσα στην Ανώνυμη Εταιρεία και στο Ελληνικό Δημόσιο με τον Νόμο 3597/2007.

5.3.1 Τα πρώτα στάδια του Ε65

Η σύμβαση που κυρώθηκε με τον Νόμο 3597/2007 επρόκειτο για σύμβαση παραχώρησης, η οποία είχε ως αντικείμενο την μελέτη, την κατασκευή, τη χρηματοδότηση, τη λειτουργία, τη συντήρηση και την εκμετάλλευση του Αυτοκινητοδρόμου. Μπορούμε, λοιπόν, κατ' αρχάς, βάσει του αντικειμένου της σύμβασης να πούμε ότι είχε λάβει την μορφή Β.Ο.Τ (build, operate & transferback (βλ. και ενότητα 2.3 της παρούσας εργασίας). Η σύμβαση αυτή, όπως θα αναφερθεί και παρακάτω, υπέστη αρκετές τροποποιήσεις, οι οποίες κυρώθηκαν με τους εξής νόμους: 4219/2013, 4354/2015, 4586/2018 & 4817/2021.



Εικόνα 5-Απεικόνιση του E-65 (πηγή: <https://www.kentrikiodos.gr/>)

Όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, κατά την συνοπτική παρουσίαση των μεγάλων οδικών έργων που κατασκευάστηκαν με την μέθοδο της παραχώρησης ο Αυτοκινητόδρομος E-65 αποτελούσε εξ αρχής έναν πλήρως νέο οδικό άξονα στην ελληνική επικράτεια με μήκος 175 χιλιόμετρα. Ο στόχος που είχε τεθεί ήταν η σύνδεση της Ανατολικής με τη Δυτική Ελλάδα συνδέοντας τον ΠΑΘΕ με την Εγνατία Οδό και διασχίζοντας την πεδιάδα της Θεσσαλίας. Το έργο, βέβαια, περιλάμβανε και την κατασκευή ενός τμήματος μήκους 57 χιλιομέτρων του Αυτοκινητοδρόμου ΠΑΘΕ, ο οποίος θα εκτεινόταν από τη Σκάρφεια μέχρι τις Ράχες.

Η μελέτη για την κατασκευή του E65 έλαβε υπ' όψιν, όπως αναφέρεται και στην αιτιολογική έκθεση για την Κύρωση της Σύμβασης

Παραχώρησης, το ήδη υφιστάμενο τότε οδικό δίκτυο. Η υφιστάμενη το 2007 (και σήμερα, βέβαια ακόμη κατά μεγάλο μέρος) αντίστοιχη του Ε-65 διαδρομή διέθετε χαρακτηριστικά τέτοια, τα οποία σε καμία περίπτωση δε θα μπορούσαν να ανήκουν σε έναν σύγχρονο αυτοκινητόδρομο. Αυτό σημαίνει την έλλειψη περισσότερων από μίας λωρίδων κίνησης ανά κατεύθυνση για τα αυτοκίνητα, όπως επίσης και διαχωριστικής νησίδας. Επιπλέον, η διαδρομή αυτή κινείται και σε ημιορεινές περιοχές, όπως για παράδειγμα στα τμήματα Τaráτσα-Καλαμάκι, Δομοκός-Πουρνάρι, Καλαμπάκα-Παναγιά-Μέτσοβο. Η κίνηση των οχημάτων στα συγκεκριμένα ημιορεινά τμήματα πραγματοποιούνταν με συνεχείς ελιγμούς και επίσης η χάραξη του δρόμου καθιστούσε την προσπέραση οχημάτων που δεν μπορούσαν να αναπτύξουν μεγαλύτερη ταχύτητα πολύ δυσχερή. Επίσης, στα πεδινά τμήματα της διαδρομής, όπου η διαδρομή ήταν κατά κύριο λόγο ευθύγραμμη παρατηρούνταν η ανάπτυξη μεγάλων ταχυτήτων από τα οχήματα, οι οποίες όμως συνδυαστικά με το μικρό εύρος του δρόμου αποτελούσε την αιτία για αρκετά αυτοκινητικά ατυχήματα. Τα παραπάνω δεδομένα υπήρξαν εξ αρχής καθοριστικά, από κοινού με άλλα, για την διαπίστωση της αναγκαιότητας κατασκευής ενός νέου, σύγχρονου αυτοκινητοδρόμο. Συγκεκριμένα, με την κατασκευή και λειτουργία του Ε-65 αναμένονταν, κατ' αρχάς, θετικές συνέπειες στα εξής σημεία (Αιτιολογική έκθεση Νόμου 3597/2007):

- ταχύτητα της κυκλοφορίας, ιδιαίτερα για τα βαρέα οχήματα,
- συνθήκες οδικής ασφάλειας,
- εθνική και περιφερειακή ανάπτυξη,
- προσιτότητα και μειωμένος χρόνος προσπέλασης των περιοχών τις οποίες θα διασχίζει ο αυτοκινητόδρομος,
- διασύνδεση της Ανατολικής Ελλάδας με την Ευρωπαϊκή Ένωση
- τεχνικά χαρακτηριστικά του αυτοκινητοδρόμου ως ενταγμένου στα Διευρωπαϊκά Δίκτυα Μεταφορών.

Σημειώνεται εδώ ότι με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ ανατέθηκε στην Ε.Ε η δημιουργία και η ανάπτυξη του Διευρωπαϊκού Δικτύου ιδιαίτερα στους τομείς των μεταφορών, των τηλεπικοινωνιών και της ενέργειας με στόχο

τη σύνδεση νησιωτικών, μεσόγειων-περίκλειστων και απόκεντρων περιοχών με τις κεντρικές περιοχές της Ε.Ε και τη διευκόλυνση της πρόσβασης σε αυτές. Οι οικονομικές μεταβολές, εξάλλου, που επιφέρουν οι διαπεριφερειακοί αυτοκινητόδρομοι, αποτελούν ένα ιδιαίτερα σημαντικό παράγοντα για την κατασκευή ενός τέτοιου έργου, αν και ο προσδιορισμός τους εκ των προτέρων είναι στην πραγματικότητα αρκετά πολύπλοκος (Πολύζος & Νάκας, 2010).

Ειδικά για τον Ε-65 το κοινωνικοοικονομικό όφελος που θα προέκυπτε από την κατασκευή και την λειτουργία του θεωρήθηκε, βάσει της μελέτης, πως θα άγγιζε το ποσό των 4.073.845.659 ευρώ προσθέτοντας, βέβαια, και το όφελος των 31.600 ανθρωποετών εργασίας από τη δημιουργία 263 θέσεων εργασίας για καθένα από τα έτη της περιόδου παραχώρησης (Αιτιολογική έκθεση Ν. 3597/2007). Περαιτέρω, για τον Ε-65, οι Πολύζος & Νάκας (2010) αναφέρουν πως πρόκειται για αυτοκινητόδρομο που επηρεάζει την ανάπτυξη όχι μόνο των νομών από τους οποίους διέρχεται συνεισφέροντας στην πρόκληση αναδιανεμητικών μεταβολών στην οικονομία. Ακόμη, είναι δεδομένη με την κατασκευή και λειτουργία του Ε-65 η ενίσχυση των διασυνδέσεων εντός της Θεσσαλίας και φυσικά η αύξηση της εσωτερικής συνοχής της Περιφέρειας.

Συνεπώς, η ίδια η κατασκευή του αυτοκινητόδρομου Ε-65 είχε κριθεί αναγκαία για πληθώρα λόγων, στους οποίους αναφερθήκαμε ανωτέρω. Η ασφάλεια, η δεδομένα μεγαλύτερη άνεση κατά την κίνηση βαρέων και πιο ελαφρών οχημάτων, η διασύνδεση ανάμεσα σε αρκετούς νομούς της Ελλάδας αλλά η ένταξη στο Δίκτυο Διευρωπαϊκών Μεταφορών, όπως φυσικά και η οικονομική ανάπτυξη συνετέλεσαν στη δημιουργία του αυτοκινητόδρομου. Τα αναμενόμενα, βέβαια, αυτά οφέλη και οι επιδράσεις, ακόμη δεν έχουν γίνει απτά, καθώς, η λειτουργία του αυτοκινητοδρόμου βρίσκεται σε συνεχή παράταση.

5.3.2 Τα κύρια στοιχεία και η ταυτότητα του E-65

Αφού στην προηγούμενη ενότητα, εξετάσαμε τους παράγοντες εκείνους που θεωρήθηκαν κρίσιμοι για την κατασκευή του E-65, χρήσιμο είναι στην παρούσα ενότητα να πραγματοποιηθεί αναλυτική παρουσίαση και περιγραφή του έργου. Τονίζουμε και πάλι πως το έργο δεν περιελάμβανε μόνο τον κεντρικό άξονα των 175 χιλιομέτρων αλλά και την αναβάθμιση του τμήματος των 57 χιλιομέτρων του ΠΑΘΕ από τη Σκάρφεια μέχρι τις Ράχες. Έτσι το αντικείμενο του έργου, σύμφωνα με την αρχική σύμβαση παραχώρησης, διαρθρωνόταν ως εξής: α) Κυρίως Αυτοκινητόδρομος Κεντρικής Ελλάδας (από ΠΑΘΕ έως και Εγνατία Οδό). Πρόκειται για την πλήρη κατασκευή του αυτοκινητοδρόμου Κεντρικής Ελλάδας με τρεις λωρίδες κυκλοφορίας ανά κατεύθυνση, ενώ οι δύο κλάδοι κατεύθυνσης διαχωρίζονται με νησίδα, η οποία είναι τύπου New Jersey. Πέρα, βέβαια, από τον κυρίως αυτοκινητόδρομο, στην υποχρέωση μελέτης και κατασκευής περιλαμβάνονταν και επιπλέον νέα οδικά τμήματα, τα οποία συγκροτούν δευτερεύον οδικό δίκτυο, το οποίο είχε ως σκοπό την εξυπηρέτηση του ήδη υπάρχοντος κατά την υπογραφή της σύμβασης παραχώρησης οδικού δικτύου, ώστε να λειτουργεί πλήρως το παράπλευρο οδικό δίκτυο.

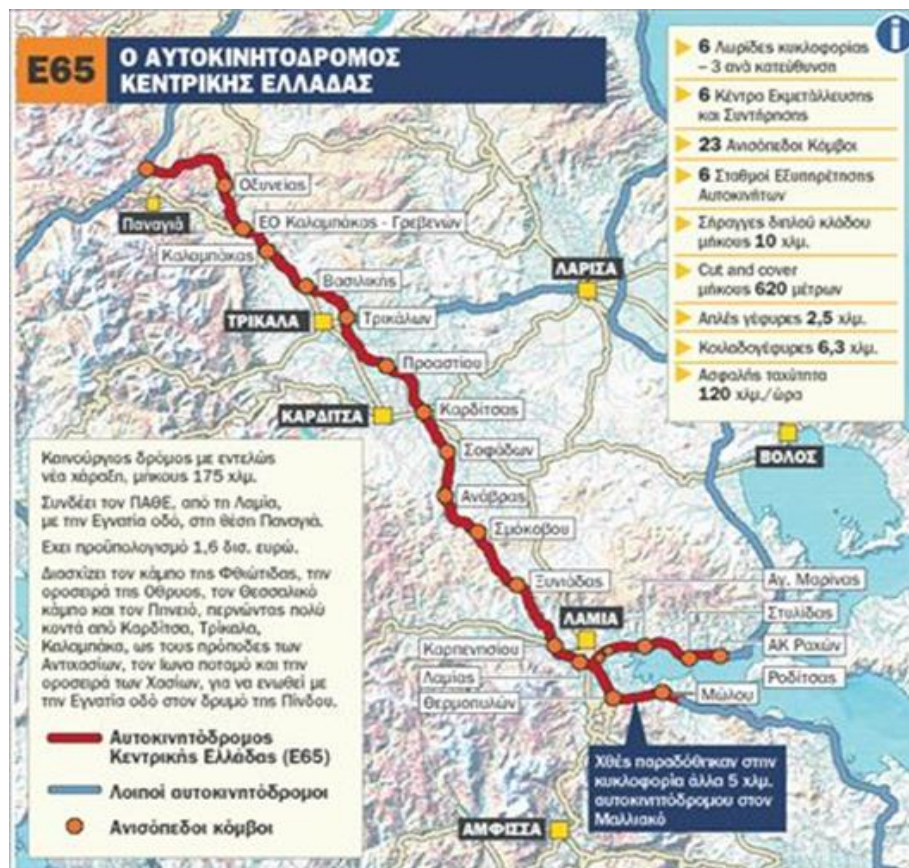
Τα βασικά τεχνικά χαρακτηριστικά του αυτοκινητοδρόμου συνοψίζονται ως εξής:

- Σήραγγες μονού κλάδου μήκους 18.750 μ.
- Σήραγγες διπλού κλάδου μήκους 9375 μ.
- Εκσκαφή και Επανεπίχωση (cut&cover) μήκους 620 μ
- Απλές γέφυρες μήκους 2.545 μ
- Κοιλαδογέφυρες μήκους 6.260 μ
- 23 ανισόπεδοι κόμβοι
- 6 Σταθμοί Εξυπηρέτησης Αυτοκινήτων
- 6 Κέντρα Εκμετάλλευσης και Συντήρησης
- Πλήρης αποκατάσταση του τοπικού δικτύου και ανισόπεδες διαβάσεις

- Χώροι στάθμευσης και ανάπαυσης σε όλο το μήκος του οδικού δικτύου ανά περίπου 10 χιλιόμετρα

Σε ό,τι αφορά στο τμήμα του έργου από την Σκάρφεια ως τις Ράχες η σύμβαση προέβλεπε πέντε υποτμήματα, συγκεκριμένα:

- 1^οΥποτμήμα: Γέφυρα Ο.Σ.Ε Σκάρφεια-Αρχή Α.Κ Θερμοπυλών
- 2^οΥποτμήμα: Αρχή Α.Κ Θερμοπυλών-Νέα Κοίτη Σπερχειού
- 3^οΥποτμήμα: Νέα Κοίτη Σπερχειού-Τέλος Α.Κ Ροδίτσας
- 4^οΥποτμήμα: Τέλος Α.Κ Ροδίτσας-Αρχή Α.Κ Αγίας Μαρίας Στυλίδας
- 5^οΥποτμήμα: Αρχή Α.Κ Αγίας Μαρίας Στυλίδας-Α.Κ Ραχών



Εικόνα 6-Τα βασικά τεχνικά χαρακτηριστικά του E-65 (πηγή: tonima.gr)

5.3.3 Η διαδικασία του διαγωνισμού για τον E-65 και η σύμβαση παραχώρησης του έργου

A) Η προσυμβατική διαδικασία

Κατά την διενέργεια του διαγωνισμού για τον αυτοκινητόδρομο E-65, όπως και κατά την σύναψη της σύμβασης παραχώρησης το δίκαιο που υφίσταται σήμερα για τις συμβάσεις παραχώρησης, δηλαδή η Οδηγία 2014/23/ΕΕ και ο νόμος 4413/2016 που εισήγαγε την παραπάνω Οδηγία στο εθνικό δίκαιο δεν ήταν σε ισχύ. Έτσι, το σύστημα της παραχώρησης που το Ελληνικό Δημόσιο επέλεξε για να προχωρήσει στη δημοπράτηση του διαγωνισμού για τον E-65 ήταν εκείνο που ρυθμιζόταν από την Οδηγία 93/37/ΕΟΚ περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη των συμβάσεων δημόσιων έργων.

Η προϊσχύουσα αυτή Οδηγία όριζε συγκεκριμένα στα άρθρα 1 στοιχεία ε), στ) και ζ) και 7 ότι μπορούν να ακολουθηθούν:

- ανοιχτές διαδικασίες, δηλαδή εθνικές διαδικασίες στα πλαίσια των οποίων όλοι οι ενδιαφερόμενοι εργολήπτες δύνανται να υποβάλουν την προσφορά τους ή
- κλειστές διαδικασίες, δηλαδή εθνικές διαδικασίες στα πλαίσια των οποίων δύνανται να υποβάλουν προσφορά μόνο οι εργολήπτες, οι οποίοι έχουν προσκληθεί από την αναθέτουσα αρχή ή
- διαδικασίες με διαπραγμάτευση, εθνικές δηλαδή διαδικασίες στα πλαίσια των οποίων η αναθέτουσα αρχή απευθύνεται στους εργολήπτες της επιλογής της και στη συνέχεια με έναν ή με περισσότερους από αυτούς διαπραγματεύεται τους όρους της σύμβασης. Εξάλλου, όπως προβλεπόταν και από το άρθρο 7 της Οδηγίας 93/37/ΕΟΚ οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να επιλέγουν τον τρίτο τύπο διαδικασιών, αφού προηγουμένως έχουν προηγουμένως δημοσιεύσει προκήρυξη διαγωνισμού και επιλέξουν τους υποψήφιους με γνωστά εκ των προτέρων χαρακτηριστικά και κριτήρια.

Η διαδικασία που εκ των ανωτέρω επιλέχθηκε από το Ελληνικό Δημόσιο ήταν η κλειστή. Συγκεκριμένα με την με αριθμ. ΕΥΔΕ/ΠΑΘΕ/Κ/ΚΥ/ΦΠΑΡΧ/60137/8.1.2001 απόφαση του ΥΠΕΧΩΔΕ εγκρίθηκε η διενέργεια διαγωνισμού για την μελέτη, κατασκευή, χρηματοδότηση, λειτουργία και συντήρηση Αυτοκινητοδρόμου Κεντρικής Ελλάδας Ε-65. Στη συνέχεια εκδόθηκε η ΕΥΔΕ/ΠΑΘΕ/ΚΥ/ΦΚ/ΠΑΡΑΧ/76297/9.9.2002 απόφαση του ΥΠΕΧΩΔΕ με την οποία πραγματοποιήθηκε η οριστικοποίηση του πίνακα των επιλεγμένων ομίλων του Αυτοκινητοδρόμου. Το 2006 εκδόθηκαν τα τεύχη δημοπράτησης του Διαγωνισμού για τον οποίο οι προεπιλεγέντες όμιλοι κλήθηκαν να υποβάλει ο καθένας την προσφορά του.

Είναι χαρακτηριστικό πως και στην αιτιολογική έκθεση του Νόμου 3597/2007, με τον οποίο κυρώθηκε η Σύμβαση Παραχώρησης του Ε-65, περιγράφονται με λεπτομέρεια όλες οι ενέργειες και τα συμβάντα που ακολούθησαν την υποβολή των προσφορών από τους δύο ομίλους «HELLENICAUTOPISTAS» και «ΟΜΙΛΟΣ ΕΛΛΗΝΙΚΕΣ ΔΙΑΔΡΟΜΕΣ» μέχρι και την ανακήρυξη της «HELLENIC AUTOPISTAS» ως τελικού αναδόχου του έργου. Σύμφωνα με ρητή πρόβλεψη της διακήρυξης τα μέλη του ομίλου που θα αποτελούσε και τον οριστικό ανάδοχο του έργου, εν προκειμένω του «HELLENICAUTOPISTAS» συνέστησαν Ανώνυμη Εταιρεία σύμφωνα με το ελληνικό δίκαιο των ανωνύμων εταιρειών με την επωνυμία «Αυτοκινητόδρομος Κεντρικής Ελλάδας Ανώνυμη Εταιρεία Παραχώρησης». Έτσι, στις 31 Μαΐου 2007 υπεγράφη η Σύμβαση Παραχώρησης μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου της, ΑΕ Αυτοκινητόδρομος Κεντρικής Ελλάδας και εκ τρίτου των αρχικών μετόχων της ανωτέρω ανώνυμης εταιρείας.

B) Τα βασικά σημεία της σύμβασης παραχώρησης

Ανωτέρω στην ενότητα 5.3.2 παρουσιάσαμε τα βασικά στοιχεία του έργου του Ε-65. Στην παρούσα ενότητα θα πραγματοποιηθεί η παρουσίαση και ανάλυση των βασικών σημείων της ίδιας της σύμβασης

παραχώρησης. Όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω το αντικείμενο της σύμβασης δεν ήταν φυσικά μόνο η παραχώρηση, αν και για λόγους «οικονομίας» χρησιμοποιούμε και στην παρούσα εργασία τον όρο «σύμβαση παραχώρησης». Στην πραγματικότητα στη σύμβαση που υπογράφηκε περιλαμβάνονταν η μελέτη, κατασκευή, χρηματοδότηση, λειτουργία συντήρηση και εκμετάλλευση του αυτοκινητοδρόμου. Η εκμετάλλευση του αυτοκινητοδρόμου αποτελούσε συγκεκριμένα το συμβατικό αντάλλαγμα του αντικειμένου της σύμβασης, όπως ορίστηκε αμέσως παραπάνω. Μάλιστα, ως συμβατικό αντάλλαγμα στη σύμβαση οριζόταν συγκεκριμένα τα παρακάτω:

- Το δικαίωμα εκμετάλλευσης του έργου και ειδικότερα το δικαίωμα επιβολής και είσπραξης για λογαριασμό του παραχωρησιούχου των τελών των διοδίων από τους χρήστες του έργου, όπως επίσης και του δικαιώματος εμπορικής εκμετάλλευσης κάθε είδους χρήσης που επιτρέπεται να πραγματοποιηθεί στο έργο
- Άλλα ανταλλάγματα τα οποία συνίστανται αποκλειστικά στη χρηματοδοτική συμβολή του Δημοσίου

Περαιτέρω, τονίζεται πως δεδομένης της κατανομής του κινδύνου ως τέτοιας, έτσι ώστε αυτή να επιβαρύνει τον ιδιώτη επενδυτή-ανάδοχο-παραχωρησιούχο προκύπτει αναμφισβήτητα ο χαρακτήρας της σύμβασης ως δημόσιας σύμβασης έργου με το σύστημα της παραχώρησης.

Η σύμβαση παραχώρησης είχε ρυθμιστεί, ώστε να υλοποιηθεί σε τρία στάδια, τα οποία θα ήταν διαδοχικά:

- Κατ' αρχάς από την υπογραφή της σύμβασης υλοποιούνται οι διατάξεις εκείνες της σύμβασης που αφορούν τις ενέργειες εκείνες των συμβαλλομένων που είναι αναγκαίες για την Ημερομηνία της Έναρξης Παραχώρησης. Το Δημόσιο στο στάδιο αυτό δικαιούται να ζητήσει από τον Παραχωρησιούχο να εκτελέσει πρόδρομες εργασίες. Τέτοιες εργασίες μπορούν να είναι έρευνες, μελέτες ή σύνταξη εγχειριδίων.

- Στο δεύτερο στάδιο το οποίο άρχεται από την ημέρα έναρξης ισχύος του κυρωτικού της σύμβασης νόμου υλοποιείται το σύνολο των διατάξεων της Σύμβασης, υπό την επιφύλαξη των διατάξεων εκείνων που η υλοποίησή τους προϋποθέτει της επέλευση της ημερομηνίας της έναρξης παραχώρησης.

Γ) Οι υποχρεώσεις των αντισυμβαλλομένων

Κεντρικό σημείο στη σύμβαση παραχώρησης αποτελούν οι υποχρεώσεις των αντισυμβαλλομένων, δηλαδή τόσο του Δημοσίου όσο και του Παραχωρησιούχου. Τονίζεται πως το πλέγμα των υποχρεώσεων αμφοτέρων των μερών είναι αρκετά ευρύ. Παρά ταύτα, στην παρούσα ενότητα θα επιχειρηθεί έστω μια συνοπτική καταγραφή και παρουσίαση αυτών χωρίς όμως να στερεί από την ορθή εξέταση του ζητήματος. Εξάλλου, οι υποχρεώσεις των αντισυμβαλλομένων αποτελούν από τα σημαντικότερα τμήματα μιας σύμβασης, πόσω μάλλον μιας σύμβασης παραχώρησης ενός τόσο σημαντικού έργου.

Τις υποχρεώσεις των αντισυμβαλλομένων μπορούμε να τις κατατάξουμε στις ακόλουθες κατηγορίες:

- Υποχρεώσεις που συνδέονται με την κατασκευή και λειτουργία του έργου. Έχει ήδη αναφερθεί σε προηγούμενη ενότητα, αλλά θα πρέπει να γίνει αναφορά και στην παρούσα πως η βασική υποχρέωση της παραχωρησιούχου εταιρείας είναι το ίδιο το αντικείμενο της σύμβασης, δηλαδή η μελέτη κατασκευή, χρηματοδότηση, λειτουργία, συντήρηση και εκμετάλλευση του Αυτοκινητοδρόμου E-65. Πέρα, όμως, από την ανωτέρω υποχρέωση στη σύμβαση προβλέπονται και άλλες που συνδέονται άμεσα με τη λειτουργία και κατασκευή του έργου. Τέτοιες είναι:
 - i. υποχρέωση λήψης κάθε μέτρου αναγκαίου σε περίπτωση που υπάρξουν έκτακτες συνθήκες και διευκόλυνση των Αρχών προκειμένου να διασφαλίσουν στους χρήστες του έργου συνθήκες ασφαλείας,

- ii. τήρηση ελάχιστων απαιτήσεων λειτουργίας και συντήρησης του έργου,
- iii. εκπόνηση επεξηγηματικών εκθέσεων, έπειτα από κάποιο σημαντικό συμβάν ή ατύχημα συμβεί στις σήραγγες του έργου,
- iv. υποχρέωση διευκόλυνσης διενέργειας επιθεωρήσεων από το Ελληνικό Δημόσιο ή άλλη εξουσιοδοτημένη προς τούτο Αρχή,
- v. διενέργεια μέσω τεχνικού ασφαλείας ασκήσεων ετοιμότητας στο έργο,
- vi. εξασφάλιση συστήματος μετάδοσης ραδιοφωνικών συχνοτήτων, εντός των σηράγγων και ειδικών συχνοτήτων, όταν πρόκειται για χρήση σε έκτακτες συνθήκες, με τη συνδρομή του Δημοσίου σε ζητήματα αδειοδότησης,
- vii. συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες του (τότε) Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, έτσι ώστε να εξασφαλίζεται η αστυνόμευση και πυρόσβεση του έργου,
- viii. εκπόνηση σχεδίων δράσης για την περίπτωση διενέργειας ατυχήματος στα όρια του έργου,
- ix. εγκατάσταση και λειτουργία σύγχρονου συστήματος διαχείρισης διοδίων και είσπραξης των τελών τους. Καθ' όλη τη διάρκεια παραχώρησης, εξάλλου, ο παραχωρησιούχος έχει το αποκλειστικό δικαίωμα επιβολής και είσπραξης τελών διοδίων για δικό του λογαριασμό,
- x. σύνταξη κυκλοφοριακής μελέτης που να αφορά αποκλειστικά στον ακριβή προσδιορισμό των θέσεων των διοδίων, μετωπικών ή πλευρικών,
- xi. υποχρέωση του παραχωρησιούχου με δικές του δαπάνες να διατηρεί κατά τη διάρκεια της περιόδου παραχώρησης

τις υποχρεωτικές εκ του νόμου ή εκ της σύμβασης παραχώρησης ασφαλίσεις.

- Οικονομικές υποχρεώσεις ή υποχρεώσεις που συνδέονται με αποζημιώσεις.
 - i. Υποχρέωση του παραχωρησιούχου καταβολής πλήρους αποζημίωσης στο Δημόσιο, Υπηρεσίες και άλλες Αρμόδιες Αρχές αλλά και αντιπροσώπους, προστηθέντες και υπαλλήλους αυτών για το σύνολο των για έξοδα και άλλες ζημιές ή δαπάνες που προκλήθηκαν από πράξεις ή παραλείψεις της παραχωρησιούχου και σχετίζονται με σωματικές βλάβες ή/και περιουσιακή ζημία του Δημοσίου, Υπηρεσίας ή άλλης Αρμόδιας Αρχής,
 - ii. Δέσμευση του παραχωρησιούχου ότι προ της σύναψης της σύμβασης παραχώρησης έχει λάβει υπ' όψιν, έχει διερευνήσει και αποτιμήσει την προσφορά και πως περαιτέρω δεσμεύεται και για τους κινδύνους που σχετίζονται με χρηματοοικονομικά ή μακροοικονομικά στοιχεία, το φορολογικό καθεστώς και τους όρους χρηματοδότης του έργου,
 - iii. Το Δημόσιο δεσμεύεται να καταβάλει στον Παραχωρησιούχο το συμβατικό αντάλλαγμα, όπως το ορίσαμε αναλυτικά και ανωτέρω, ενώ οφείλει να εξασφαλίσει στον παραχωρησιούχο την αδιατάρακτη άσκηση του αποκλειστικού δικαιώματος εκμετάλλευσης του έργου,
 - iv. Το Δημόσιο στα πλαίσια του συμβατικού ανταλλάγματος οφείλει να καταβάλει τη δική του χρηματοδοτική συμβολή, η οποία σύμφωνα με τη σύμβαση ορίζεται στα 500.000.000 ευρώ.

5.4 Τα επόμενα στάδια του E-65

Ήδη στην αρχή του παρόντος Κεφαλαίου, παρουσιάσαμε τα μεγάλα έργα παραχώρησης-αυτοκινητοδρόμους, των οποίων οι συμβάσεις υπογράφηκαν και κυρώθηκαν με νόμο το έτος 2007. Παρά ταύτα με την επέλευση της οικονομικής κρίσης το 2010 και έπειτα η εξέλιξη των έργων αυτών τέθηκε σε αναστολή. Επιπλέον, παρουσιάστηκε και πληθώρα άλλων προβλημάτων που δημιούργησε σημαντική καθυστέρηση στην κατασκευή των αυτοκινητοδρόμων. Όπως θα δούμε παρακάτω, συγκεκριμένα για τον E-65 υπογράφηκαν, πέρα από την ανωτέρω αναλυόμενη αρχική σύμβαση, ακόμα τέσσερις τροποποιητικές της αρχικής συμβάσεις παραχώρησης, ενώ μέχρι και σήμερα σε τμήματα του έργου παρατηρείται σημαντική στασιμότητα. Στην παρούσα ενότητα θα εξετάσουμε τα γεγονότα και τους λόγους που οδήγησαν στην εξέλιξη αυτή των αυτοκινητοδρόμων, εστιάζοντας φυσικά στον E-65.

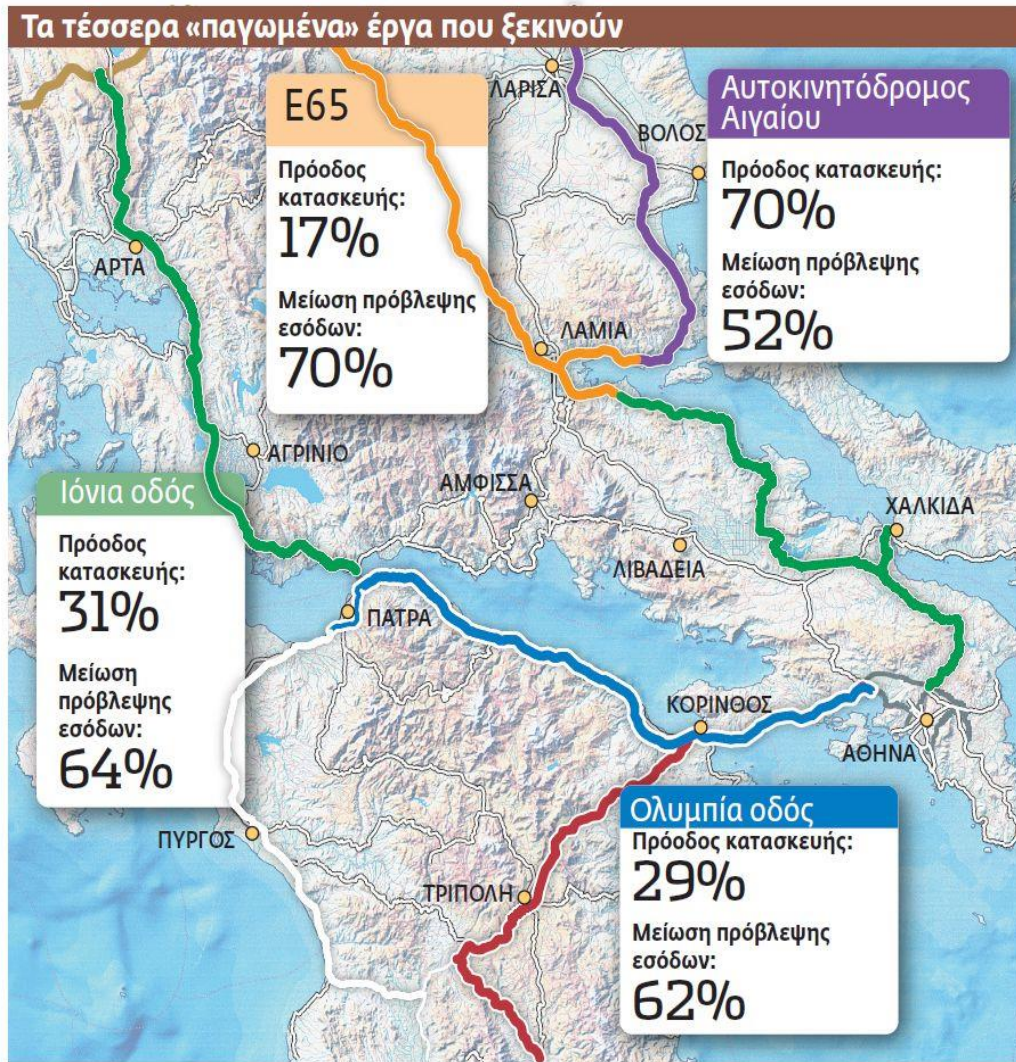
5.4.1 Η τροποποιητική σύμβαση της 28ης Νοεμβρίου 2013

Το 2013 υπογράφηκε η πρώτη τροποποιητική σύμβαση ανάμεσα στο Δημόσιο και στον παραχωρησιούχο του E-65, η οποία στη συνέχεια κυρώθηκε με τον νόμο 4219/2013. Με τον εν λόγω νόμο πραγματοποιήθηκε η «Κύρωση των Συμφωνιών Τροποποίησης των συμβάσεων παραχώρησης των μεγάλων οδικών έργων». Η ανάγκη σύναψης αυτής της νέας τροποποιητικής σύμβασης αποδόθηκε στην, όπως αναφέρεται και στη σύμβαση, «άνευ προηγουμένου οικονομική κρίση» που ξέσπασε το έτος 2009. Συγκεκριμένα, όπως αναφέρεται και στο προοίμιο της αιτιολογικής έκθεσης του Νόμου 4219/2013 η πτώση του κυκλοφοριακού φόρτου ήταν ραγδαία, κάτι το οποίο εύκολο μπορεί να γίνει αντιληπτό και από το γεγονός πως υπήρξε σοβαρή μείωση και των νέων αδειών κυκλοφορίας οχημάτων. Η πτώση αυτή του κυκλοφοριακού φόρτου μείωσε τα έσοδα όχι μόνο τα πραγματικά, τα έσοδα δηλαδή από τα ήδη τότε σε λειτουργία τμήματα των αυτοκινητοδρόμων αλλά και τα

προβλεπόμενα έσοδα. Τονίζεται δε πως ένα τέτοιο σενάριο, ήταν αδύνατο κατά τα έτη 2006-2007, όταν οι συμβάσεις αυτές των μεγάλων αυτοκινητοδρόμων υπογράφησαν, να προβλεφθεί. Για το λόγο αυτό, η οικονομική αυτή συνθήκη από τους αντισυμβαλλόμενους αναγνωρίστηκε ως «Παρατεταμένο Γεγονός Ανωτέρας Βίας» και το αποτέλεσμα του ήταν η πτώση τόσο των κυκλοφοριακών φόρτων του έργου όσο και των πραγματικών και προβλεπόμενων εσόδων. Σημειώνεται πως στο δίκαιο ως ανωτέρα βία ορίζονται: «οι ακραίες περιπτώσεις περιστατικών που είναι αδύνατο να αποφευχθούν με τις ανθρώπινες δυνάμεις», προβλέπεται δε και στο άρθρο 255 ΑΚ.

Έπειτα, λοιπόν, από την περίοδο της οικονομικής κρίσης η οποία ανέστειλε στην πρόοδο των έργων, όχι μόνο του Ε-65 αλλά και των λοιπών έργων παραχώρησης για τα οποία είχαν συναφθεί συμβάσεις, πραγματοποιήθηκε προσπάθεια επανεκκίνησης το 2013. Το μικρότερο, βέβαια, ποσοστό εξέλιξης του έργου τη χρονιά εκείνη μπορούσε κανείς να παρατηρήσει στον Ε-65, όπου η πρόοδος της κατασκευής είχε φτάσει μόλις στο 17% (ΤΟ ΒΗΜΑ, 2013).

Η επιλογή της επανεκκίνησης από το Δημόσιο των έργων αυτών βασίστηκε σύμφωνα με τα αναφερόμενα στην αιτιολογική έκθεση του Νόμου 4219/2013 στα αναμενόμενα κοινωνικοοικονομικά οφέλη από τη λειτουργία αυτών με σαφή αναφορά στην επανενεργοποίηση σημαντικών επενδύσεων χρηματοδοτούμενων τόσο από δημόσια όσο και ιδιωτικά κεφάλαια τα οποία με τη σειρά τους θα ανέκοπταν την οικονομική ύφεση, στην ενίσχυση τομέων της οικονομίας όπως η γεωργία, ο τουρισμός και οι μεταφορές, στη δημιουργία πρόσθετων θέσεων εργασίας, και φυσικά στη βελτίωση της προσβασιμότητας διάφορων περιοχών της χώρας, ιδιαίτερα αυτών που εντάσσονταν κατά τη δεδομένη χρονική περίοδο.



Εικόνα 7-Η πρόοδος των αυτοκινητοδρόμων το έτος 2013 (πηγή: tovima.gr)

Εξάλλου, και το κόστος, δε θα ήταν σε καμία περίπτωση αμελητέο για το Ελληνικό Δημόσιο σε περίπτωση που κατήγγειλε τις συμβάσεις παραχώρησης, καθώς θα αναγκαζόταν στην καταβολή αποζημίωσης στους παραχωρησιούχους, κάτι το οποίο θα προκαλούσε άμεση επιβάρυνση στον κρατικό προϋπολογισμό και την τήρηση των δημοσιονομικών στόχων. Φαίνεται, λοιπόν, και σύμφωνα με τα παραπάνω, πως με την αιτιολογική έκθεση επιχειρήθηκε να παρουσιαστεί μια στάθμιση του κόστους και του οφέλους από την κατασκευή των παγωμένων τότε έργων. Το όφελος σε κοινωνικοοικονομικό επίπεδο αλλά και το αναμενόμενο σοβαρό οικονομικό κόστος είναι αυτά που

δικαιολογούσαν ή ακόμα και επέβαλαν τη συνέχιση των έργων, συμπεριλαμβανομένων του αυτοκινητόδρομου E-65.

Έτσι, με την πρώτη εκείνη τροποποιητική σύμβαση πραγματοποιήθηκαν οι εξής αλλαγές στην σύμβαση του 2007:

- Αντιμετώπιση του χρηματοδοτικού κενού που προέκυψε μέσω πρόσθετης χρηματοδοτικής συμβολής μέσω i) εσόδων από την είσπραξη διοδίων στα τμήματα που βρίσκονται σε λειτουργία, ii) δανειακών κεφαλαίων, iii) χρηματοδοτικής συμβολής του Δημοσίου, iv) δεσμευτικής επένδυσης του παραχωρησιούχου,
- Εφαρμογή του «Μηχανισμού Ανακύκλωσης» και για τον αυτοκινητόδρομο E-65, ο οποίος δεν προβλεπόταν στην αρχική σύμβαση λόγω και των «εξ αρχής προβλεπόμενων χαμηλών εσόδων». Ο «Μηχανισμός Ανακύκλωσης» σημαίνει ότι: Κατά την περίοδο λειτουργίας των Έργων μέρος των καθαρών εσόδων των έργων καταβάλλεται ετησίως από τους παραχωρησιούχους στο ελληνικό Δημόσιο. Προβλέπεται επιπλέον, ωστόσο, πως το Δημόσιο δεσμεύεται, σύμφωνα με τις ειδικότερες συμφωνίες που περιέχονται στις νέες τροποποιητικές των αρχικών συμφωνίες, να ενισχύσει τα έργα κατά την περίοδο λειτουργίας τους μέσω των πληρωμών προς το Δημόσιο («Μηχανισμός Ανακύκλωσης» των Πληρωμών προς το Δημόσιο), στο απολύτως αναγκαίο μέτρο, με την προϋπόθεση ότι τα συνολικά καθαρά έσοδα των έργων δεν επαρκούν για την κάλυψη των δαπανών λειτουργίας τους και εξυπηρέτησης των δανειακών συμβάσεων.
- Αναβολή κατασκευής μέρους του αρχικού αντικειμένου της σύμβασης, συγκεκριμένα των τμημάτων ημικόμβου ΠΑΘΕ – Α/Κ Ξυνιάδας, Α/Κ Τρικάλων – Α/Κ Γρεβενών και Α/Κ Γρεβενών – Α/Κ Εγνατίας.
- Παράταση της περιόδου παραχώρησης των συμβάσεων κατά τρία έτη.

Οι παραπάνω τροποποιήσεις στις συμβάσεις, κάνουν φανερό κατ' αρχάς πως οι επιλογές που είχε το ελληνικό δημόσιο δεν ήταν πολλές. Όπως αναφέραμε και παραπάνω είτε θα σταματούσε η κατασκευή με την καταγγελία των συμβάσεων και το Δημόσιο θα οδηγούνταν στην καταβολή ιδιαίτερα υψηλών ποσών ως αποζημίωση είτε θα προχωρούσε σε επαναπροσδιορισμό των συμβάσεων με κάποιο κόστος τελικά του Δημοσίου, όπως προέκυψε. Τις παρατηρήσεις αυτές τονίζει και το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο σε ειδική έκθεσή του για τις συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα (2018). Αναφέρει δε, πως βέβαια η οικονομική κρίση, που αναγνωρίστηκε ως «παρατεταμένο γεγονός ανωτέρας βίας» διαδραμάτισε καίριο ρόλο, ωστόσο οι μελέτες που είχαν προηγηθεί των συμβάσεων για τον όγκο κυκλοφορίας στους αυτοκινητόδρομους ακόμα και σύμφωνα με τα πιο απαισιόδοξα σενάρια θεωρούσαν πως η πιο ακραία συνθήκη είναι αυτή της μείωσης της κυκλοφορίας κατά 20 % σε σύγκριση με το σενάριο βάσης. Συνεπώς, δημιουργείται, κατ' αρχάς ένα βασικό ερώτημα για το εάν πραγματοποιήθηκε ορθή μελέτη αναφορικά με τον όγκο κυκλοφορίας των οχημάτων λαμβανομένης υπ' όψιν αφενός της οικονομικής κρίσης αλλά και σε ό,τι αφορά συγκεκριμένα τον E-65 των αναμενόμενων-σε κάθε περίπτωση-χαμηλών εσόδων.

5.4.2 Καθυστερήσεις και προβλήματα κατά την κατασκευή του έργου

Η οικονομική δυσπραγία, συνεπώς, αποτέλεσε το πρώτο μεγάλο χτύπημα για τους ελληνικούς αυτοκινητοδρόμους, συμπεριλαμβανομένου και του E-65, για τον οποίο εξάλλου, όπως αναφέρθηκε και πιο πάνω, τα αναμενόμενα έσοδα κυμαίνονταν σε κάθε περίπτωση όχι σε υψηλά επίπεδα. Η κατάσταση, επομένως, αυτή οδήγησε στην πρώτη τροποποίηση της σύμβασης αλλά και στις επόμενες με κεντρικό στοιχείο αυτών την τροποποίηση στους όρους χρηματοδότησης.

Παρά ταύτα, και άλλα προβλήματα ανέκυπταν κατά την κατασκευή του έργου ήδη από τα πρώτα έτη. Τα προβλήματα αυτά σχετιζόνταν κατά

κύριο λόγο με το ζήτημα των απαλλοτριώσεων γης στις περιοχές τις οποίες θα διέσχιζε ο αυτοκινητόδρομος, όπως επίσης και με τα δίκτυα των ΟΚΩ (Οργανισμοί Κοινής Ωφέλειας). Ήδη κατά το έτος 2010 βρίσκονταν σε εκκρεμότητα αρκετές εργασίες στον αυτοκινητόδρομο που οφείλονταν. Σύμφωνα με την Ετήσια Έκθεση Περιβαλλοντικής Διαχείρισης Νο3 (Ιανουάριος 2011) οι εκκρεμότητες και τα προβλήματα συνοψίζονταν ως εξής:

- Δεν είχε πραγματοποιηθεί η παράδοση των Νέων Τμημάτων του Δημοσίου (12ΝΔ-13ΝΔ-14ΝΔ-15ΝΔ). Είχε παραδοθεί μόνο η περιοχή για την κατασκευή των διοδίων στον Α/Κ Θερμοπυλών, όπως και το τμήμα από χ.θ.: 9+630 έως χ.θ.: 10+385 για την κατασκευή των διοδίων Αγ. Τριάδος και Μώλου, τα πλευρικά διόδια ωστόσο της περιοχής του Μώλου δε μπορούσαν να κατασκευαστούν λόγω διαδικασίας απαλλοτρίωσης σε εξέλιξη,
- δεν είχε επίσης πραγματοποιηθεί είσπραξη των εγκεκριμένων πιστοποιήσεων για τις εργασίες Μαρτίου, Απριλίου, Μαΐου, Ιουνίου, Ιουλίου, Αυγούστου, Σεπτεμβρίου & Οκτωβρίου 2010, γεγονός που επηρέαζε την εξέλιξη και τον ρυθμό των εργασιών,
- είχε προκληθεί αποδιοργάνωση στο έργο δεδομένου ότι δεν παραδόθηκαν εγκαίρως περιοχές δεσμευμένες στις οποίες υπήρχαν αρχαιολογικά ευρήματα,
- οι ιδιωτικές εκτάσεις που έπρεπε να παραδοθούν στον παραχωρησιούχο ή δεν είχαν παραδοθεί είτε υπήρξε μεγάλη καθυστέρησή τους. Το ίδιο ίσχυε και για εκτάσεις των οποίων το ιδιοκτησιακό καθεστώς ήταν αμφισβητούμενο.
- ιδιαίτερο πρόβλημα με τις απαλλοτριώσεις σε διάφορες γεωγραφικές περιοχές του έργου, καθώς κατά την έκδοση της παραπάνω έκθεσης από τον παραχωρησιούχο τα παραληφθέντα από αυτόν τμήματα γης δεν ήταν συνεχή. Υπήρχαν πολλά μην απαλλοτριωθέντα γεωτεμάχια στα οποία προφανώς δεν επιτρεπόταν η κατάληψη γης κι έτσι προκλήθηκαν σοβαρές καθυστερήσεις στο έργο. Μάλιστα, σε

ορισμένες περιπτώσεις, όπως για παράδειγμα στον Δήμο Μενελαΐδος Καρδίτσας οι ιδιοκτήτες αγροτεμαχίων διέκοψαν τις εργασίες συνοδευόμενοι από την αστυνομία, παρόλο που τα εν λόγω αγροτεμάχια είχαν παραδοθεί στον παραχωρησιούχο ως δημόσιες εκτάσεις,

- επιπρόσθετα προβλήματα με τα δίκτυα ΟΚΩ, δεδομένου ότι οι εργασίες μετατόπισής τους σε πολλά σημεία παρέμεναν, κατά την χρονική εκείνη περίοδο σε διακοπή, προκαλώντας αλυσιδωτές καθυστερήσεις. Χαρακτηριστικά παραδείγματα καθυστέρησης μετατόπισης δικτύων εκείνη τη χρονική περίοδο: i) Οι εργασίες μετατόπισης Υψηλής Τάσης στα ΣΕΑ Λιανοκλαδίου παρέμεναν σε διακοπή, γεγονός το οποίο είχε επιπτώσεις στην ασφαλή κατασκευή των ανώτερων επιπέδων των επιχωμάτων (η Δ.Ε.Η. είχε πραγματοποιήσει την αυτοψία την 17/09/2010). Η τοπική Υπηρεσία της ΔΕΗ δεν είχε ανταποκριθεί μέχρι και εκείνη τη χρονική στιγμή (στα τέλη δηλαδή του έτους 2010) αναφορικά με την μετατόπιση διάφορων δικτύων κατά μήκος του άξονα (χ.θ. 8+470, 10+300, 11+300, 12+040, 12+500) δεδομένου ότι η αναγκαία πληρωμή δεν έχει πραγματοποιηθεί από την ΕΓΝΑΤΙΑ, ii) η μετακίνηση του δικτύου ηλεκτροδότησης από τον κάθετο δρόμο στους Κομποτάδες Φθιώτιδας στη χ.θ 12+831 εκκρεμούσε λόγω μη πληρωμής από την ΔΕΗ της μελέτης μετατόπισης, με αποτέλεσμα τη διακοπή των εργασιών, iii) καθυστέρηση μετατόπισης δικτύων και σε άλλες γεωγραφικές ενότητες από τις οποίες διέρχεται το έργο. Αξίζει να σημειωθεί ότι βάσει της Ετήσιας Έκθεσης Περιβαλλοντικής Διαχείρισης Νο3 δεν αναφέρονταν αξιοσημείωτα εμπόδια και καθυστερήσεις από τις μετατοπίσεις δικτύων της ΔΕΠΑ, του ΟΤΕ και των ΤΟΕΒ.

Η κατάσταση των εκκρεμοτήτων δεν ξεπεράστηκε ούτε τα επόμενα χρόνια. Ιδίως σε ό,τι είχε να κάνει με το ζήτημα των απαλλοτριώσεων αλλά και τη συνεργασία του παραχωρησιούχου και του Δημοσίου με άλλους φορείς και εταιρείες που εμπλέκονταν έμμεσα ή άμεσα με την

κατασκευή του έργου. Έτσι, και τον Ιούλιο του 2012, όταν κυκλοφόρησε η Ετήσια Έκθεση Περιβαλλοντικής Διαχείρισης Νο5, από την οποία μπορούμε να αντλήσουμε επίσημα στοιχεία για την εξέλιξη του έργου οι εκκρεμότητες που υπήρχαν ήταν οι ακόλουθες:

- Η ΕΓΝΑΤΙΑ Α.Ε. είχε ανακοινώσει παράταση τόσο για την 2^η όσο και για την 3^η ΑΤΠ (αποκλειστική τμηματική προθεσμία) έως 29.02.2012 ώστε τα μέρη να συνεχίσουν τις διαπραγματεύσεις για την επανεκκίνηση των εργασιών,
- Οι αναθεωρημένες ημερομηνίες για παράδοση των Νέων Τμημάτων Δημοσίου 12ΝΔ-13ΝΔ-14ΝΔ-15ΝΔ-16ΝΔ ήτοι 25.06.2009, 10.09.2009, 11.09.2009 28.06.2010 & 28.06.2011 αντιστοίχως, δεν επετεύχθησαν. Παραδόθηκε μόνο η περιοχή για την κατασκευή των διοδίων στον Α/Κ Θερμοπυλών, ενώ επίσης είχαν παραδοθεί στην Κ/Ξ το τμήμα Χ.Θ.: 9+630 – Χ.Θ.: 10+385 για την κατασκευή των διοδίων Αγ. Τριάδος και Μώλου. Παρά ταύτα, τα πλευρικά διόδια του Μώλου δεν μπορούν να ολοκληρωθούν λόγω απαλλοτρίωσης σε εκκρεμότητα.
- Έπειτα από αίτηση αναστολής για την υπ' αρ. 147014/18.11.2005 ΚΥΑ Έγκρισης Περιβαλλοντικών Όρων που αφορούσε στο το τμήμα του έργου από τη Χ.Θ. 137+550 έως τη Χ.Θ. 175+000, την οποία υπέβαλλαν στο Συμβούλιο της Επικρατείας 3 τοπικά σωματεία και 2 ΟΤΑ της ευρύτερης περιοχής, εκδόθηκε Προσωρινή Διαταγή του Συμβουλίου της Επικρατείας για την αναστολή εκτέλεσης της ανωτέρω ΚΥΑ μέχρι την έκδοση της απόφασης της Επιτροπής Αναστολών επί της εκκρεμότητας αιτήσεως αναστολής. Όλες οι εργασίες της Κ/Ξ στο ανωτέρω τμήμα είχαν ανασταλεί από την 02.07.2010. Λόγω των ανωτέρω και δεδομένων των σοβαρών καθυστερήσεων στη παράδοση της γης, η 3η Α.Τ.Π. δεν επετεύχθη την 30.12.2011 και η Κ/Ξ αιτήθηκε χρονικής παράτασης,
- η ημερομηνία παράδοσης των ιδιωτικών εκτάσεων που είχε οριστεί με τη σύμβαση, δεν επετεύχθη. Επιπλέον, οι δημόσιες

εκτάσεις του έργου παραδόθηκαν επισήμως στην Κ/Ξ καθυστερημένα κατά 1 έτος και πλέον, ενώ το ιδιοκτησιακό καθεστώς κάποιων τμημάτων δεν ήταν ακόμη σαφές,

- πολλά από τα παραληφθέντα αγροτεμάχια εξακολουθούσαν να μην είναι συνεχή και έτσι δεν επέτρεπαν την αποτελεσματική κατάληψη γης σε όλο το μήκος της, που θα συνεισέφερε αποτελεσματικά στην πρόοδο των έργων,
- τέλος, τα ζητήματα μετατόπισης δικτύων ΟΚΩ σε πολλά τμήματα του έργου παρέμεναν τα ίδια με τα δεδομένα της προηγούμενης έκθεσης, γεγονός που κάνει φανερή σοβαρή κωλυσιεργία και καθυστέρηση στην κατασκευή του αυτοκινητόδρομου.

Το 2013, όπως αναφέρθηκε και στην προηγούμενη ενότητα η αρχική σύμβαση παραχώρησης του αυτοκινητόδρομου E-65 τροποποιήθηκε και σηματοδότησε την επανεκκίνηση των έργων που κατασκευάζονταν υπό το καθεστώς σύμβασης παραχώρησης. Έτσι, όπως αναφέρεται στην *Ετήσια Έκθεση Περιβαλλοντικής Διαχείρισης Νο 6 (2014)*, η Κ/Ξ επιχειρούσε σε εκείνο το χρονικό σημείο να αναδιοργανώσει τα εργοτάξια, να υποβάλει τις απαραίτητες μελέτες και να λάβει τις απαραίτητες αδειοδοτήσεις, όπως επίσης και να ξεκαθαρίσει το τοπίο σχετικά με το καθεστώς του κτηματολογίου στις επιμέρους γεωγραφικές ενότητες από τις οποίες διέρχεται ο αυτοκινητόδρομος. Οι εκκρεμότητες του έργου αφορούσαν κατά κύριο λόγο τα προβλήματα που αναφέραμε και ανωτέρω κατά τις προηγούμενες χρονικές περιόδους και που εμφανίζονταν επανειλημμένα ήδη από τα πρώτα έτη κατασκευής του έργου. Αναφέρονται χαρακτηριστικά τα εξής:

- Τα πλευρικά διόδια του Μώλου, εξακολουθούσαν να βρίσκονται σε εκκρεμότητα, καθώς η περιοχή που απαιτούνταν για την κατασκευή τους βρισκόταν σε διαδικασία απαλλοτρίωσης,
- σημαντικές καθυστερήσεις στην μετατόπιση των δικτύων ΟΚΩ, κυρίως στα δίκτυα της ΔΕΗ. Στα ΣΕΑ Λειανοκλαδίου οι διαδικασίες μετατόπισης παρέμεναν σε διακοπή. Η τοπική Υπηρεσία της ΔΕΗ δεν είχε ανταποκριθεί σχετικά με την μετατόπιση διαφόρων

δικτύων κατά μήκος του άξονα (Χ.Θ. 12+040, Χ.Θ. 12+500), καθώς η σχετική πληρωμή δεν έχει πραγματοποιηθεί από την ΕΓΝΑΤΙΑ. Ακόμη, οι οπτικές ίνες ΟΣΕ στο τεχνικό ΤΕ47_1 στον Κόμβο Καρπενησίου (κλάδος 1) αποτελούσαν εμπόδια για την κατασκευή του ακρόβαθρου Α1 και κατά συνέπεια και για την ολοκλήρωση του κλάδου 1 και την σύνδεση του Ε-65 με την ήδη υπάρχουσα Εθνική Οδό.

- Καθυστερήση λόγω ύπαρξης εγκαταστάσεων εργοταξίου τρίτων εντός του εύρους κατάληψης έργων (διόδια Αγ. Τριάδας) στο τμήμα 12ΝΔ. Η κατάληψη αυτών των τμημάτων γης δημιουργούσε σοβαρά προβλήματα στις εργασίες μέχρι την πλήρη απελευθέρωση της περιοχής.
- Καθυστερήσεις σε διάφορα σημεία του οδικού άξονα, λόγω αρχαιολογικών ευρημάτων.

Τονίζεται ότι και κατά το επόμενο έτος, η κατασκευή του αυτοκινητοδρόμου παρουσίαζε προβλήματα της ίδιας φύσης, τα οποία αφορούσαν και πάλι σε μεγάλο βαθμό στις απαλλοτριώσεις σε διάφορα σημεία του οδικού άξονα που καθυστερούσαν, στα αρχαιολογικά ευρήματα, στην ασάφεια του ιδιοκτησιακού καθεστώτος για χώρους που για την κατασκευή του έργου απαιτούνταν η κατάληψή τους, για να εγκατασταθούν για παράδειγμα εργοταξιακές εγκαταστάσεις (Ετήσια Έκθεση Περιβαλλοντικής Διαχείρισης Νο 7, Ιανουάριος 2015).

Από τις Ετήσιες Εκθέσεις Περιβαλλοντικής Διαχείρισης του Έργου (βλ. εκθέσεις ετών 2018 & 2019) προκύπτει ότι ορισμένα από τα προβλήματα που παρέμεναν ήταν εκείνα της μετακίνησης των δικτύων ΟΚΩ. Εξάλλου, τα βασικότερα ζητήματα είχαν να κάνουν με την επανεκκίνηση των κατασκευών στο βόρειο αλλά και στο νότιο τμήμα του αυτοκινητοδρόμου και γι' αυτό το λόγο πραγματοποιήθηκαν και δύο τροποποιητικές συμβάσεις τις οποίες εξετάζουμε στην αμέσως επόμενη ενότητα.

5.4.3 Οι επόμενες τροποποιητικές συμβάσεις

Η τροποποιητική σύμβαση του 2013 για τον Ε-65 δυστυχώς δεν ήταν η τελευταία. Μια μικρή σε έκταση τροποποιητική συμφωνία ήταν αυτή που κυρώθηκε με τον Νόμο 4354/2015 (Νόμος 4354/2015 Διαχείριση των μη εξυπηρετούμενων δανείων, Μισθολογικές ρυθμίσεις και άλλες επείγουσες διατάξεις εφαρμογής της Συμφωνίας Δημοσιονομικών Στόχων και Διαρθρωτικών Μεταρρυθμίσεων). Οι τροποποιήσεις για τη σύμβαση του αυτοκινητόδρομου Ε-65 προβλέπονταν συγκεκριμένα στο άρθρο 44 του Νόμου.

Η τροποποίηση που έλαβε χώρα, ωστόσο, ήταν αρκετά σημαντική από χρηματοοικονομικής απόψεως για το Δημόσιο δεδομένου ότι όπως ορίστηκε από την σύμβαση: «περιορίζεται η ονομαστική απόδοση δεσμευτικής επένδυσης χρηματοοικονομικού μοντέλου, ήτοι του ανώτατου επιτρεπτού ορίου απόδοσης των ιδίων κεφαλαίων του Παραχωρησιούχου», διότι το Ελληνικό Δημόσιο «διαπίστωσε ότι τα αποτελέσματα του Χρηματοοικονομικού Μοντέλου, όπως αυτά διαμορφώνονται με βάση την προβλεπόμενη από τη Συμφωνία Τροποποίησης νόμιμη διαδικασία, ειδικά σε ό,τι αφορά στα προβλεπόμενα να περιέλθουν στο Δημόσιο έσοδα εκμετάλλευσης, υπολείπονται κατά 105 εκ. ευρώ των αντίστοιχων προβλέψεων του Χρηματοοικονομικού Μοντέλου που προσαρτάται στη Συμφωνία Τροποποίησης», έτσι το Δημόσιο «έκανε χρήση της προβλεπόμενης ευχέρειάς του όπως ζητήσει από τον Παραχωρησιούχο περαιτέρω προσαρμογές του Χρηματοοικονομικού Μοντέλου, ώστε οι αρχικές προβλέψεις εσόδων του Δημοσίου να αποκατασταθούν στο επίπεδο του χρόνου υπογραφής της Συμφωνίας Τροποποίησης»

A) Η τροποποίηση του 2018: Η εμπλοκή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και η δημόσια στήριξη για την κατασκευή του νότιου τμήματος

Ωστόσο, οι τροποποιήσεις και η συνεχής καθυστέρηση στην κατασκευή άρα και λειτουργία του έργου δεν σταμάτησαν στο σημείο αυτό, κατά την έκδοση δηλαδή του Νόμου 4354/2015. Το 2018 η Ελλάδα κοινοποίησε στην

Ευρωπαϊκή Επιτροπή το σχέδιό της για χορήγηση δημόσιας στήριξης ύψους 306 εκατομμυρίων ευρώ στην εταιρεία «ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΟΔΟΣ Α.Ε» με σκοπό να συνεχιστούν οι εργασίες στον αυτοκινητόδρομο E-65 και συγκεκριμένα η κατασκευή του νότιου τμήματος του αυτοκινητοδρόμου, δηλαδή του τμήματος από τη Λαμία ως και την Ξυνιάδα. Για να δοθεί το πράσινο φως από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε αυτή την επιχορήγηση λήφθηκαν υπ' όψιν συγκεκριμένα κριτήρια και δεδομένα (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018) και κυρίως η Συνθήκη περί Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το άρθρο 107 αυτής που προβλέπει τα εξής:

Άρθρο 107

1. Ενισχύσεις που χορηγούνται υπό οποιαδήποτε μορφή από τα κράτη ή με κρατικούς πόρους και που νοθεύουν ή απειλούν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό διά της ευνοϊκής μεταχειρίσεως ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων παραγωγής είναι ασυμβίβαστες με την εσωτερική αγορά, κατά το μέτρο που επηρεάζουν τις μεταξύ κρατών μελών συναλλαγές, εκτός αν οι Συνθήκες ορίζουν άλλως.

2. Συμβιβάζονται με την εσωτερική αγορά:

α) οι ενισχύσεις κοινωνικού χαρακτήρος προς μεμονωμένους καταναλωτές, υπό τον όρο ότι χορηγούνται χωρίς διάκριση προελεύσεως των προϊόντων·

β) οι ενισχύσεις για την επανόρθωση ζημιών που προκαλούνται από θεομηνίες ή άλλα έκτακτα γεγονότα,

γ) οι ενισχύσεις προς την οικονομία ορισμένων περιοχών της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, οι οποίες θίγονται από τη διαίρεση της Γερμανίας, κατά το μέτρο που είναι αναγκαίες για την αντιστάθμιση των οικονομικών μειονεκτημάτων που προκαλούνται από τη διαίρεση αυτή. Μετά την παρέλευση πενταετίας από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισσαβώνας, το Συμβούλιο, μετά από πρόταση της Επιτροπής, δύναται να εκδώσει απόφαση για την κατάργηση του παρόντος σημείου.

3. Δύνανται να θεωρηθούν ότι συμβιβάζονται με την εσωτερική αγορά:

α) οι ενισχύσεις για την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης περιοχών, στις οποίες το βιοτικό επίπεδο είναι ασυνήθως χαμηλό ή στις οποίες

επικρατεί σοβαρή υποαπασχόληση, καθώς και των περιοχών που αναφέρονται στο άρθρο 349 λαμβάνοντας υπόψη τη διαρθρωτική, οικονομική και κοινωνική τους κατάσταση.

β) οι ενισχύσεις για την προώθηση σημαντικών σχεδίων κοινού ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος ή για την άρση σοβαρής διαταραχής της οικονομίας κράτους μέλους·

γ) οι ενισχύσεις για την προώθηση της αναπτύξεως ορισμένων οικονομικών δραστηριοτήτων ή οικονομικών περιοχών, εφόσον δεν αλλοιώνουν τους όρους των συναλλαγών κατά τρόπο που θα αντέκειτο προς το κοινό συμφέρον·

δ) οι ενισχύσεις για την προώθηση του πολιτισμού και της διατήρησης της πολιτιστικής κληρονομιάς, εφόσον δεν αλλοιώνουν τους όρους συναλλαγών και ανταγωνισμού στην Ένωση σε βαθμό αντίθετο με το κοινό συμφέρον·

ε) άλλες κατηγορίες ενισχύσεων που καθορίζονται από το Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει προτάσεις της Επιτροπής.

Έτσι, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θεώρησε πως το μέτρο που πρότεινε η Ελλάδα εμπίπτει στις περιπτώσεις της παραγράφου 3 του άρθρου 107 και έτσι επέτρεψε τη δημόσια στήριξη. Επίσης, σημείωσε πως το μέτρο στήριξης θα συμβάλει στην ολοκλήρωση του διευρωπαϊκού οδικού δικτύου και στις μετακινήσεις και μεταφορές των πολιτών που ζούνε στην Στερεά Ελλάδα. Επιπλέον, ελήφθη υπ' όψιν ότι τα πλεονάζοντα έσοδα από τη λειτουργία του έργου θα επιστρέφονται στο δημόσιο μέσω μηχανισμού ανάκτησης.

Με τον νόμο 4586/2018 τροποποιήθηκε εκ νέου η σύμβαση για τον αυτοκινητόδρομο E-65 και προβλέφθηκαν τα εξής:

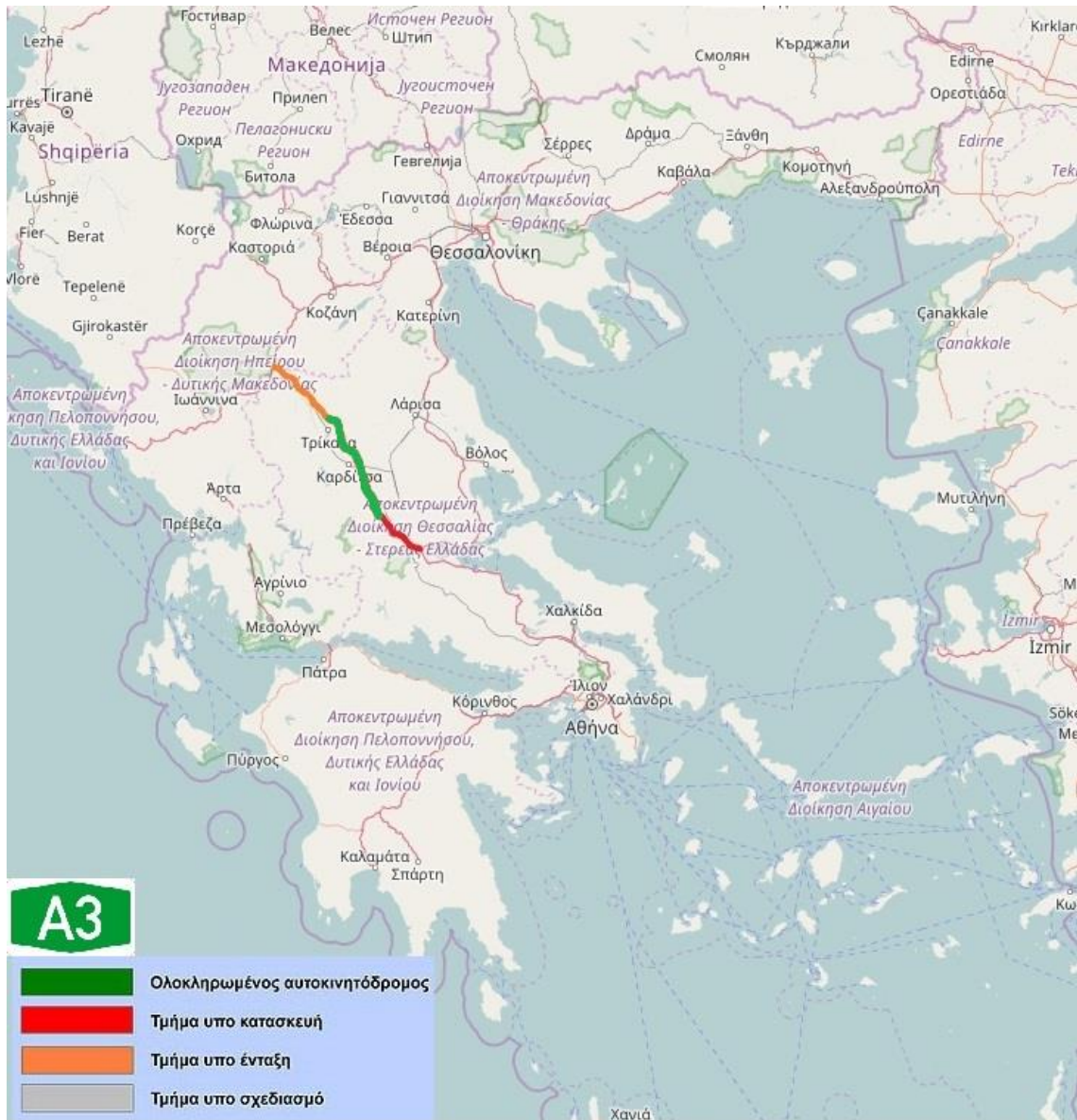
- Οι χρηματορροές του Αναβαλλόμενου Τμήματος Α', είτε αφορούν στη δαπάνη κατασκευής είτε στα έσοδα είτε τέλος στις δαπάνες λειτουργίας και συντήρησης, διακρίνονται απολύτως από τις χρηματορροές του «μεσαίου τμήματος» (από την Ξυριάδα δηλαδή ως τα Τρίκαλα που βρισκόταν ήδη σε λειτουργία κατά το χρόνο τροποποίησης και υπογραφής της εν λόγω σύμβασης) και παρακολουθούνται με απολύτως διακριτές λογιστικές

καταγραφές με σκοπό να αποφευχθεί και η παραμικρή δυνατότητα διεπιδότησης (cross-subsidisation).

- Σχετικά με το Αναβαλλόμενο Τμήμα Α΄, υπάρχει κατάργηση οποιασδήποτε οικονομικής στήριξης του Δημοσίου προς τον Παραχωρησιούχο σε σχέση με τη λειτουργία του Αναβαλλόμενου Τμήματος Α΄ συμπεριλαμβανομένης της προβλεπόμενης από σύμβαση εφαρμογής του «Μηχανισμού Ανακύκλωσης» (υπενθυμίζουμε πως ο Μηχανισμός αυτός είχε προβλεφθεί με την τροποποιητική σύμβαση του 2013, την πρώτη δηλαδή τροποποιητική σύμβαση) καθώς και η οποιαδήποτε περαιτέρω υποχρέωση του Δημοσίου να υποστηρίξει εκ του Προϋπολογισμού τις οποιαδήποτε δαπάνες λειτουργίας ή συντήρησης του Αναβαλλόμενου Τμήματος Α΄ ακόμα και στην περίπτωση μη επαρκούς κάλυψης των εσόδων του συγκεκριμένου Τμήματος.
- Επίσης, στην περίπτωση κατά την οποία τα έσοδα του Αναβαλλόμενου Τμήματος Α΄ υπερβαίνουν τις δαπάνες λειτουργίας και συντήρησής του, η διαφορά, ανά κυλιόμενη πενταετή περίοδο, καταβάλλεται στο Δημόσιο άνευ ετέρου, μη δυναμένου του Παραχωρησιούχου να έχει οποιαδήποτε πρόσβαση σε αυτά προκειμένου να επιτύχει την απόδοση επί των ιδίων κεφαλαίων που έχει επενδύσει για την κατασκευή του μεσαίου τμήματος. Αντίθετα σε περίπτωση που τα έσοδα του Τμήματος δεν επαρκούν για την κάλυψη των δαπανών αυτών, ο Παραχωρησιούχος υποχρεούται να καλύψει εξ ιδίων πόρων το έλλειμμα, χωρίς ομοίως να δικαιούται να χρησιμοποιήσει προς τούτο οποιαδήποτε χρηματορροή, η οποία προέρχεται από το μεσαίο τμήμα του Αυτοκινητοδρόμου.
- Δημιουργία διακριτού Λογαριασμού Εσόδων του Αναβαλλόμενου Τμήματος Α΄, επί του οποίου δεν έχουν δικαίωμα ενεχύρου οι Δανειστές του Έργου.

- Δημιουργία υποχρέωσης που βαραίνει τον Παραχωρησιούχο προς κατάρτιση ενός ξεχωριστού Χρηματοοικονομικού Μοντέλου με σκοπό την ξεκάθαρη χρηματοοικονομική παρακολούθηση του Αναβαλλόμενου Τμήματος Α΄ από την πλευρά του Δημοσίου.
- Πρόβλεψη κατάθεσης εγγυητικής επιστολής καλής εκτέλεσης των κατασκευών του Αναβαλλόμενου Τμήματος Α΄, η οποία συμπληρώνεται με κρατήσεις επί του τιμήματος των κατασκευών του Τμήματος αυτού και η αύξηση του ποσού της εγγυητικής επιστολής Καλής Εκτέλεσης Λειτουργίας και Συντήρησης του Έργου έπειτα από τη θέση του Αναβαλλόμενου Τμήματος Α΄ σε λειτουργία.
- Επιβολή ξεχωριστής ποινικής ρήτρας εις βάρος του Παραχωρησιούχου σε περίπτωση υπέρβασης της προθεσμίας κατασκευής του Αναβαλλόμενου Τμήματος Α.

Συνοπτικά, δηλαδή, οι τροποποιήσεις είχαν να κάνουν κατά κύριο λόγο με το Α΄ Αναβαλλόμενο Τμήμα του Αυτοκινητοδρόμου και τα ζητήματα χρηματοδότησης του Παραχωρησιούχου. Με την τροποποιητική αυτή σύμβαση το Δημόσιο επιχείρησε δεδομένης της δημόσιας ενίσχυσης των 306 εκατομμυρίων ευρώ να θέσει ορισμένες δικλείδες ασφαλείας, όπως είδαμε και στις προβλέψεις της τροποποιητικής σύμβασης αμέσως ανωτέρω.



Εικόνα 8-Η εξέλιξη του E-65 το έτος 2018 (πηγή news247.gr)

β) Η τροποποιητική σύμβαση του 2021

Η τελευταία (έως και σήμερα βέβαια) τροποποίηση της σύμβασης παραχώρησης του E-65 πραγματοποιήθηκε μόλις το περασμένο καλοκαίρι του 2021. Η τροποποιητική αυτή σύμβαση κυρώθηκε στη συνέχεια με τον Νόμο 4586/2021.

Η τροποποίηση κρίθηκε απαραίτητη δεδομένου ότι με αυτήν ενεργοποιήθηκε το δικαίωμα του δημοσίου να ξεκινήσει την κατασκευή

του βόρειου τμήματος του οδικού άξονα του Αυτοκινητόδρομου Κεντρικής Ελλάδος Ε65 (του τμήματος δηλαδή από τα Τρίκαλα ως την Εγνατία Οδός), το οποίο είχε λάβει σε προηγούμενη τροποποιητική συμφωνία τον χαρακτηρισμό αναβαλλόμενο και παρέμενε σε εκκρεμότητα λόγω αδυναμίας χρηματοδότησης κατά το μέρος που επιβάρυνε το εθνικό σκέλος. Συνεπώς, έπειτα από την ένταξη του έργου προς χρηματοδότηση στο Ταμείο Ανάκαμψης (Money Review, 2022) , υπήρξε και πάλι η δυνατότητα έναρξης των εργασιών για την κατασκευή και παράδοσή του τελικά σε πλήρη λειτουργία.

Οι τροποποιήσεις που υλοποιήθηκαν με τη σύμβαση αυτή ομοιάζαν σε μεγάλο βαθμό με αυτές της αμέσως προηγούμενης του 2018 που αφορούσε στο Α' Αναβαλλόμενο Τμήμα. Συνοψίζονται ως εξής:

- Τα Έσοδα του Αναβαλλόμενου Τμήματος Β' διατίθενται προς χρήση αποκλειστικά για την κάλυψη των Επιλέξιμων Δαπανών του ιδίου Τμήματος και έως του Ονομαστικού Ορίου Λειτουργίας & Συντήρησης εκάστης Περιόδου Υπολογισμού,
- Επιβολή της δημιουργίας διακριτού Λογαριασμού Εσόδων του Αναβαλλόμενου Τμήματος Β',
- Επιβολή της κατάρτισης χωριστού Χρηματοοικονομικού Μοντέλου Αναβαλλόμενου Τμήματος Β',
- Επιβολή της κατάρτισης χωριστού Χρονοδιαγράμματος Μελετών και Κατασκευών του Αναβαλλόμενου Τμήματος Β',
- Δίδεται το δικαίωμα στο Δημόσιο στο τέλος κάθε Περιόδου Υπολογισμού (6μηνο), σε περίπτωση που οι δαπάνες του Τμήματος είναι μικρότερες των Εσόδων του να αναλαμβάνει το εκάστοτε υπόλοιπο του Λογαριασμού Εσόδων «χωρίς οιοδήποτε όρο και περιορισμό συνυπολογιζόμενων υπέρ αυτού και των τόκων».

Ο Λογαριασμός Εσόδων του Αναβαλλόμενου Τμήματος Β' «όπως και το δικαίωμα, κατά περίπτωση, του Δημοσίου και του Παραχωρησιούχου να αναλαμβάνουν ποσά εξ αυτών σύμφωνα με την παρούσα Σύμβαση, είναι ακατάσχετοι και απαγορεύεται να

συσταθεί επ' αυτών οποιαδήποτε εξασφάλιση είτε υπέρ των Δανειστών είτε υπέρ οιουδήποτε τρίτου.

Παρατηρούμε, λοιπόν, ότι και με την τροποποιητική σύμβαση του 2021 επιχειρήθηκε η συνέχιση του έργου και συγκεκριμένα του Β' αναβαλλόμενου τμήματος.

5.5 Τα προβλήματα του E-65 σε μια συνοπτική παρουσίαση και η σημερινή κατάσταση του αυτοκινητοδρόμου

Μέσα από τις προηγούμενες ενότητες δομήσαμε μια αρκετά εκτεταμένη και σαφή εικόνα αναφορικά με την εξέλιξη και τα προβλήματα που παρουσιάστηκαν στον αυτοκινητόδρομο E-65. Όπως είδαμε τα προβλήματα ξεκίνησαν κατ' αρχάς εξαιτίας της οικονομικής κρίσης που προκάλεσε τη διακοπή των εργασιών όχι μόνο στον αυτοκινητόδρομο E-65 αλλά και στα υπόλοιπα έργα που υλοποιούνταν με σύμβαση παραχώρησης. Το γεγονός πως η σύμβαση δεν τροποποιήθηκε μία φορά αλλά τέσσερις και όχι μόνο το 2013 που ακολούθησε το απρόβλεπτο, όπως αναφέρθηκε στις τροποποιητικές συμβάσεις, γεγονός της οικονομικής κρίσης, καταδεικνύει πως η αρχική σύμβαση σε καμία περίπτωση δεν εξελίχθηκε, όπως αναμενόταν.

Πολλοί από τους κινδύνους, για τους οποίους κάναμε λόγο στο Κεφάλαιο 4, παρουσιάστηκαν και κυρίως η μακροχρόνια οικονομική κρίση. Ωστόσο, είναι ξεκάθαρα φανερό πως κανείς από τους δύο αντισυμβαλλόμενους δεν μπόρεσε να αντιμετωπίσει το γεγονός αυτό. Θεωρούμε, συνεπώς, πως δεν υπήρχε μελετημένη κατανομή των κινδύνων, οι οποίοι επέφεραν σοβαρές καθυστερήσεις.

Σήμερα, ο στόχος που έχει τεθεί είναι η πλήρης κατασκευή του έργου έως και το 2025, ενώ βρίσκεται υπό κατασκευή το βόρειο τμήμα του (Παπακωνσταντίνου, 2021). Ωστόσο, το πρόβλημα που ανακύπτει, για ακόμη μία φορά, είναι η εμπλοκή σηράγγων του ΟΣΕ. Το ζήτημα εντοπίζεται στο νότιο τμήμα του έργου, συγκεκριμένα στην περιοχή Διάκου – Λιανοκλαδίου, όπου η σιδηροδρομική σήραγγα που ήδη υπάρχει

και η οποία είχε κατασκευαστεί από την ΜΗΧΑΝΙΚΗ για λογαριασμό της ΕΡΓΟΣΕ, δεν κρίνεται τεχνικά ασφαλής για να περάσει πάνω της ο Ε65 όπως προβλέπει η μελέτη (Thessalia economy.gr, 2022).

Στο σημείο αυτό, πέρα, από το ανωτέρω ζήτημα, επί του οποίου εξελίξεις αναμένονται στο επόμενο διάστημα μπορούμε να παρουσιάσουμε συνοπτικά τα προβλήματα που εμφανίστηκαν από τα πρώτα χρόνια της κατασκευής του Ε-65.

- Καθυστερήσεις στις απαλλοτριώσεις
- Καθυστερήσεις στην παραχώρηση χρήσης εκτάσεων γης από το Δημόσιο, των οποίων το ιδιοκτησιακό καθεστώς δεν ήταν ξεκάθαρο
- Καθυστερήσεις στις αρχαιολογικές έρευνες κατά μήκος του αυτοκινητοδρόμου
- Αδυναμία διαχείρισης των κινδύνων που εμφανίστηκαν μέσα στα χρόνια
- Σοβαρές καθυστερήσεις στην μετακίνηση δικτύων ΟΚΩ
- Ανάγκη συνεχών τροποποιήσεων της αρχικής σύμβασης

Τέλος, πρέπει να τονίσουμε πως για τον Ε-65 το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο παρατήρησε τα εξής: «Ο εταίρος του δημόσιου τομέα αναγκάστηκε να καταβάλει ακόμη 705 εκατομμύρια ευρώ στους παραχωρησιούχους των τριών αυτοκινητόδρομων (αναφέρεται επίσης στην Ολυμπία Οδό και στον Αυτοκινητόδρομο Μωρέας), χωρίς αυτό να είναι αναγκαίο για την κάλυψη αναγκών δυναμικότητας, κυρίως λόγω συμφωνιών για την επιτάχυνση των έργων και των ακόλουθων καθυστερήσεων που αποδίδονται στον εταίρο από τον δημόσιο τομέα:

- για τη λήψη αποφάσεων σχετικά με αρχαιολογικά ευρήματα.
- για την εξασφάλιση των απαιτούμενων περιβαλλοντικών αδειών.
- για την ολοκλήρωση των αναγκαίων απαλλοτριώσεων.

Το ύψος αυτού του ποσού οφειλόταν επίσης στην ανεπαρκή προετοιμασία των έργων, ιδίως δε στο γεγονός ότι οι συμβάσεις ΣΔΙΤ υπεγράφησαν προτού επιλυθούν σημαντικά ζητήματα, καθώς και στο γεγονός ότι οι καθυστερήσεις

δεν οδήγησαν αυτομάτως σε επαναπρογραμματισμό της λήξης των περιόδων εκμετάλλευσης. Αντιθέτως μάλιστα, οι εταίροι από τον ιδιωτικό τομέα είχαν λιγότερο χρόνο στη διάθεσή τους προκειμένου να εισπράξουν έσοδα και να επιτύχουν την προσδοκώμενη κερδοφορία».

Συμπεραίνουμε από τα παραπάνω ότι τα προβλήματα του E-65 δεν οφείλονται μόνο σε απρόβλεπτες καταστάσεις ανωτέρας βίας, όπως το γεγονός της μακράς οικονομικής κρίσης αλλά και σε λάθος προγραμματισμό. Είναι από τους λίγους αυτοκινητοδρόμους, ίσως ο μοναδικός στην Ελλάδα που η κατασκευή του έχει καταστεί πλέον τόσο μακροχρόνια, χωρίς καν να εξυπηρετεί ακόμη τον αρχικό στόχο, την καλύτερη, δηλαδή προσβασιμότητα των πιο δυσπρόσιτων περιοχών της Ελλάδας.

6° Κεφάλαιο

Συμπεράσματα-Προτάσεις

Ήδη από την Εισαγωγή αναφέρθηκε ότι ο στόχος της παρούσας εργασίας ήταν κατ' αρχάς η μελέτη του νομοθετικού και θεσμικού πλαισίου των συμπράξεων ανάμεσα στο δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα, ιδίως στον κλάδο των υποδομών όπως και η παρουσίαση και εξέταση των πρακτικών προβλημάτων που ανέκυψαν από έργα, συγκεκριμένα τα μεγάλα οδικά έργα της Ελλάδας, τα οποία κατασκευάστηκαν με την μέθοδο της παραχώρησης.

Η εξέταση του θεσμικού πλαισίου κατέχει σημαντικό ρόλο δεδομένου ότι γνωρίζοντάς το μπορούμε, έπειτα και από την εξέταση της πραγματικής παρούσας κατάστασης να προχωρήσουμε σε ορισμένες συγκρίσεις της δέουσας ή επιθυμητής κατάστασης και της πραγματικής, όπως και στην αξιολόγηση της εξέλιξης των διάφορων συμβάσεων παραχώρησης.

Έτσι, διαπιστώνουμε ότι το νομοθετικό και θεσμικό πλαίσιο είναι πια, σε σχέση τουλάχιστον με το παρελθόν, σε σημαντικό βαθμό πιο λεπτομερές και πιο στοχευμένο. Αυτό προκύπτει και από το γεγονός πως δύο σημαντικά νομοθετήματα, ο 3389/2005 αλλά και ο 4413/2016 εξυπηρετούν αποκλειστικά τις συμπράξεις του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και ο 4413/2016 συγκεκριμένα αυτές που συνάπτονται με την μέθοδο της παραχώρησης.

Συνεπώς, σε ό,τι αφορά τις νομοθετικές διατάξεις που ρυθμίζουν τις συμπράξεις ή συνεργασίες του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα έχουν πραγματοποιηθεί σπουδαία βήματα και φυσικά υπάρχουν πια συγκεκριμένες διαδικασίες, συγκεκριμένες προθεσμίες, προδιαγραφές τόσο για τους παραχωρησιούχους όσο και για τα έργα που πρόκειται να κατασκευαστούν και τις υπηρεσίες που πρόκειται να παρασχεθούν.

Περαιτέρω, η εργασία επικεντρώθηκε σε συγκεκριμένα έργα οδοποιίας. Πρόκειται για τους μεγάλους αυτοκινητόδρομους που κατασκευάστηκαν

στη χώρα μας με την μέθοδο της παραχώρησης. Πρέπει, βέβαια, να επισημάνουμε στο σημείο αυτό ότι οι συγκεκριμένες συμβάσεις παραχώρησης, δηλαδή για τους αυτοκινητοδρόμους της Ιονίας Οδού, Μωρέας, Εγνατία, Ολυμπία Οδός και Κεντρική Οδός (Ε-65) συνήφθησαν πριν από την θέσπιση του καινούριου νομοθετικού πλαισίου. Ωστόσο, και πάλι τα προβλήματα που εμφανίστηκαν είχαν να κάνουν όχι τόσο με το νομοθετικό ισχύον τότε πλαίσιο καθ' αυτό αλλά με παράπλευρα ζητήματα.

Για παράδειγμα, το γεγονός της οικονομικής κρίσης υπήρξε πράγματι ένα γεγονός ανωτέρας βίας, που δεν μπορούσε να προβλεφθεί, ωστόσο κατά τα δεδομένα που παρουσιάσαμε τα αναμενόμενα έσοδα για παράδειγμα για τον Ε-65 ήταν ήδη σε χαμηλά επίπεδα. Αναδεικνύεται συνεπώς το ζήτημα της μελέτης προηγήθηκε και ανακύπτει το ερώτημα εάν αυτή η «αισιόδοξη», θα λέγαμε, θεώρηση για τον Ε-65 υπήρξε μέρος του προβλήματος που υπάρχει έως και σήμερα για τον συγκεκριμένο αυτοκινητόδρομο.

Περαιτέρω, σοβαρά προβλήματα, όπως παρουσιάσαμε και στην τελευταία ενότητα του προηγούμενου Κεφαλαίου, ήταν αυτά που δημιουργήθηκαν από πλήθος καθυστερήσεων, είτε στις απαλλοτριώσεις, είτε στις αρχαιολογικές ανασκαφές, είτε στις μετακινήσεις των δικτύων ΟΚΩ. Οι καθυστερήσεις αυτές, καταδεικνύουν, κατ' αρχάς έλλειψη συνεργασίας ανάμεσα στον παραχωρησιούχο, την Κ/Ξ, το Δημόσιο και τους λοιπούς φορείς. Φυσικά, και την μη τήρηση των συμβατικών υποχρεώσεων και όρων. Ενώ σήμερα, το Δημόσιο στην πραγματικότητα έχει επιβαρυνθεί με μεγάλο κόστος, ώστε να ολοκληρωθεί έστω το 2025, όπως προγραμματίζεται ο Ε-65.

Τα παραπάνω, λοιπόν, αποτελούν αναμφισβήτητα σοβαρά προβλήματα, για τα οποία πρέπει να υπάρξει επίλυση και σκέψη, ώστε να μην εμφανιστούν κατ' επανάληψη έστω και σε επόμενα ανάλογης κλίμακας ή και μικρότερα έργα.

Προτείνεται, κατ' αρχάς, η ολιστική αντιμετώπιση στην σύναψη των συμβάσεων παραχώρησης, το οποίο σημαίνει πως δεν αρκεί η τήρηση των

προδιαγραφών που οι ίδιοι οι νόμοι, για παράδειγμα ο 4413/2016, θέτουν αλλά και η συνεργασία περισσότερων φορέων από κοινού, συγκεκριμένα των φορέων που πρόκειται με διάφορους τρόπους να εμπλακούν στο έργο. Για παράδειγμα, στην περίπτωση του Ε-65 οι αρμόδιες αρχαιολογικές υπηρεσίες, όπως και οι ΟΚΩ, θα έπρεπε εξ αρχής και πριν την κατασκευή ακόμη του αυτοκινητοδρόμου να καταρτίσουν μελέτες από κοινού, ώστε να διαπιστωθούν τα προβλήματα, να καθοριστούν οι κίνδυνοι κι έτσι, όταν παραστεί ανάγκη να υφίσταται ήδη έτοιμο σχέδιο δράσης.

Επιπλέον, είναι χρήσιμο, να είναι ξεκάθαρο το ιδιοκτησιακό καθεστώς των εκτάσεων γης που πρόκειται να απαλλοτριωθεί ή να παραχωρηθεί προς χρήση. Η ασάφεια ως προς το ζήτημα αυτό προκάλεσε, όπως διαπιστώσαμε, πολλές και σοβαρές καθυστερήσεις στον Ε-65. Κάτι τέτοιο θα μπορούσε, βέβαια, να είχε αποφευχθεί αν το Κτηματολόγιο στην Ελλάδα είχε ολοκληρωθεί, έστω στις περιοχές τις οποίες διασχίζει ο αυτοκινητόδρομος, ώστε να αποφεύγονταν αυτού του είδους τα προβλήματα.

Συνεπώς, το ζήτημα της κατασκευής ενός αυτοκινητοδρόμου δεν είναι μονοδιάστατο. Η συνεργασία και η εκπόνηση μελετών από κοινού για περισσότερους φορείς είναι ο μόνος τρόπος της κατασκευής και λειτουργίας χωρίς εμπόδια. Τέλος, αν και όπως είπαμε, το γεγονός της οικονομικής κρίσης υπήρξε γεγονός ανωτέρας βίας, η μελέτη για τα έσοδα από τον Ε-65 σίγουρα θα έπρεπε να είναι εξ' αρχής περισσότερο φειδωλή.

Η νομοθεσία, επομένως, για τις συμπράξεις, διαδραματίζει σημαντικό ρόλο. Παρ' όλ' αυτά, η εφαρμογή της στην πράξη θα πρέπει να λάβει χώρα με μια ευρύτερη θεώρηση, ώστε να αποφεύγονται προσκόμματα που τελικά οδηγούν στην μη ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Α. ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΗ

1. Αιτιολογική Έκθεση στο Σχέδιο Νόμου «Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα», διαθέσιμο εδώ:
<https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2fo26f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/s-dimosio-eis.pdf>, (τελ. Προσβ.: 10/12/2020)
2. Βαϊλάκης, Γ., Πλάκας, Γ., Τρουλινός, Θ., (2005). Συμπράξεις Δημοσίου-Ιδιωτικού Τομέα. Αυτοχρηματοδοτούμενα-Συγχρηματοδοτούμενα Έργα, Συμβάσεις παραχώρησης. , Ομάδα εργασίας για τη μελέτη-διερεύνηση-σχολιασμό και την επεξεργασία και διατύπωση των απόψεων και των προτάσεων του Τ.Ε.Ε-Τ.ΑΚ., Ηράκλειο
3. Βενιέρης, Ι., (2007). ΣΔΙΤ-Συμπράξεις Δημόσιου & Ιδιωτικού Τομέα. Το συμβατικό πλαίσιο. Νομική Βιβλιοθήκη
4. Βουδικλάρη, Θ., (2006). Εισαγωγική Ομιλία, Ημερίδα «Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα», Οργάνωση Ινστιτούτο Οικονομίας Κατασκευών, Τ.Ε.Ε-Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., Αθήνα.
5. Γέροντας, Α., (2000). Δίκαιο Δημοσίων Έργων, η διοικητική σύμβαση δημοσίου έργου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα
6. Γκιτσάκης, Ι., (2004). Η παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας και δημόσιου έργου-Εννοιολογικά στοιχεία, κανονιστικό πλαίσιο και περιπτώσεις εφαρμογής. Κατά το Ελληνικό και το Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο, Διδακτορική Διατριβή, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Θεσσαλονίκη
7. Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, (2000), τεύχος C121
8. Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, (2005), Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο και στην Ευρωπαϊκή οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών σχετικά με τις συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού

τομέα και το κοινοτικό δίκαιο των δημόσιων συμβάσεων και των συμβάσεων παραχώρησης, Βρυξέλλες

9. Κεντρική Οδός Α.Ε, (2011). Ετήσια Έκθεση Περιβαλλοντικής Διαχείρισης Νο3
10. Κεντρική Οδός Α.Ε, (2012). Ετήσια Έκθεση Περιβαλλοντικής Διαχείρισης Νο5
11. Κεντρική Οδός Α.Ε, (2019). Ετήσια Έκθεση Περιβαλλοντικής Διαχείρισης Νο12
12. Κεντρική Οδός Α.Ε, (2014). Ετήσια Έκθεση Περιβαλλοντικής Διαχείρισης Νο6
13. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2004). Πράσινο Βιβλίο σχετικά με τις Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα και το Κοινοτικό Δίκαιο των Δημόσιων Συμβάσεων και των Συμβάσεων παραχώρησης. Βρυξέλλες
14. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2011). Πρόταση. Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης. 897 Τελικό, Βρυξέλλες
15. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2018). Δελτίο Τύπου. Κρατική ενίσχυση: η Επιτροπή εγκρίνει τη χρηματοδότηση ύψους 306 εκατ. ευρώ από το ελληνικό δημόσιο για την κατασκευή του νότιου τμήματος του αυτοκινητοδρόμου Ε65, Βρυξέλλες
16. Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, (2018). Ειδική έκθεση. Συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα στην ΕΕ: Πολλαπλές αδυναμίες και περιορισμένα οφέλη
17. Καραΐσκου, Ε., (2013). Οι Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα για την παραγωγή δημοσίων αγαθών στην Ευρωπαϊκή Ένωση: παράγοντες κινδύνου και επιτυχίας, Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα
18. Κίτσος, Ι., (2014). Συμπράξεις δημόσιου ιδιωτικού τομέα και συμβάσεις παραχώρησης, Συνεργασίες δημοσίων και ιδιωτικών φορέων για την ανάπτυξη δημοσίων υποδομών με ιδιωτικές επενδύσεις κεφαλαίων, Σύμφωνα με το διεθνές το ευρωπαϊκό

- ενωσιακό και το ελληνικό δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη
19. Κουτούπα-Ρεγκάκου, Ε., (1995). Δημόσιες Συμβάσεις και Κοινοτικό Δίκαιο, Σάκκουλας
 20. Κωτσορίδης, Γ., (2006). «Η Συμβολή των Τραπεζών – Κρίσιμα Ζητήματα, Ημερίδα Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα», Οργάνωση Ινστιτούτο Οικονομίας Κατασκευών, Τ.Ε.Ε-Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., Αθήνα.
 21. Μητκίδης, Χ., (2009). Συμβάσεις Δημοσίων Έργων, Ν. 3669/2008 – Κατ' άρθρο ερμηνεία & νομολογία, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη
 22. Ξενίδης, Ι., (2006). Ανάλυση επικινδυνότητας έργων με σύμβαση παραχώρησης με τη χρήση της θεωρίας ασάφειας, Διδακτορική διατριβή, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Θεσσαλονίκη
 23. Παπαδημητρίου, Α., (2008). ΣΔΙΤ: Διεθνής Εμπειρία και αξιολόγηση της Ελληνικής Πραγματικότητας-Ο νέος Νόμος 3389/2005. Διπλωματική Εργασία, Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο, Αθήνα
 24. Παπακωνσταντίνου, Γ., (2021). Προχωρά η κατασκευή του Ε65- «Πράσινο φως» για χρηματοδότηση 38 εκατ. ευρώ στο βόρειο τμήμα, *Insider*, διαθέσιμο εδώ: <https://www.insider.gr/oikonomia/205667/prohora-i-kataskeyi-toy-e65-prasino-fos-gia-hrimatodotisi-38-ekat-eyro-sto-boreio>, (τελ. προσβ. : 30/01/2022)
 25. Πολύζος, Σ., (2006). Προγραμματισμός και οργάνωση των έργων, Εκδόσεις Τζιόλα
 26. Πολύζος, Σ., (2008). Η ζεύξη του Μαλιακού και οι χωρικές οικονομικές μεταβολές, ΤΕΕ, 15 Οκτωβρίου 2008, Αθήνα
 27. Πολύζος, Σ. (2017). Προγραμματισμός και Οργάνωση των Έργων, Εκδόσεις Τζιόλα
 28. Πολύζος Σ. – Νάκας Ε. (2010). Ο Αυτοκινητόδρομος Ε-65: Εκτίμηση των αναπτυξιακών του επιδράσεων και αξιολόγηση εναλλακτικών λύσεων σύνδεσής του με το Βόλο.

29. Πρεβεδούρου, Ε., (2015). Οι συμβάσεις παραχώρησης κατά την Οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, *Διοικητική Δίκη*, 4/2015
30. Συνοδινός, Χ., (2005). Δημόσιες Συμβάσεις-Νεότερες εξελίξεις, *Συνήγορος*
31. Σωτήρχος, Α., (2013). Προσδιορισμός, Μεθοδολογική Ανάλυση και Διαπραγμάτευση Κινδύνου στις Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα. Διδακτορική Διατριβή, Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο, Αθήνα
32. Τασσόπουλος, Ε., (2015). Συμπράξεις Δημόσιου – Ιδιωτικού Τομέα. Διερεύνηση και Κατανομή Κινδύνων στη σύναψη συμβολαίων και τη χρηματοδότηση έργων των μεταφορών, Διδακτορική Διατριβή, Αθήνα
33. Τροβά, Ε., (2014). Οι συμβάσεις συνεργασίας ιδιωτών και ΣΔΙΤ, *Νομικά νέα*
34. Money Review., (2022). Στο ταμείο ανάκαμψης το βόρειο τμήμα του Ε-65, διαθέσιμο εδώ: <https://www.moneyreview.gr/business-and-finance/business/62352/sto-tameio-anakampsis-to-voreio-tmima-toy-e65/>, (τελ. προσβ.: 26/01/2022)
35. PWC, (2017). Έργα υποδομών στην Ελλάδα, χρηματοδοτώντας το μέλλον, διαθέσιμο εδώ: <https://www.pwc.com/gr/en/publications/greek-thought-leadership/infrastructure-in-greece-2016-gr.pdf>, (τελ. προσβ.: 10/12/2020)
36. Thessalia Economy, (2022). Η ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ δείχνει την ΕΡΓΟΣΕ για την αστοχία, διαθέσιμο εδώ: <https://www.thessaliaeconomy.gr/blog/eidiseis/e65-i-gek-terna-deixnei-tin-ergose-gia-tin-astoxia>, (τελ. προσβ.: 01/02/2022)

B. ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

1. European Court of Auditors, (2018). Public Private Partnerships in the EU: Widespread shortcomings and limited benefits, No 9
2. Burger, P., et al., (2015). How To Attain Value for Money: Comparing PPP and Traditional Infrastructure Public Procurement, *OECD Journal*, Volume 2011/1
3. Carbonara, N. et al.(2015) Risk Management in Motorway PPP Projects: Empirical-based Guidelines, *Transport Reviews*, Vol. 35
4. European Commission, (2003). Guidelines for successful Public-Private Partnerships. Directorate-General for Regional Policy. Brussels
5. Hopkin, P. (2010). Fundamentals of Risk Management: Understanding, Evaluating and Implementing Effective Risk Management, Kogan Page Limited, New Delhi, India
6. Marinelli, M., (2019). "Evaluation of PPP road projects in Greece", *Built Environment Project and Asset Management*, Vol. 9 Issue: 2, pp.186-198
7. Ng, A. and Loosemore, M., (2007). Risk allocation in the private provision of public infrastructure. *International Journal of Project Management*, 25(1), pp.66-76
8. Commission of the European Communities, (2004). Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions.

Γ. ΔΙΚΑΣΤΙΚΕΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ & ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΑ ΚΕΙΜΕΝΑ

1. Αιτιολογική έκθεση του Νόμου «Κύρωση Σύμβασης Παραχώρησης του Έργου της Μελέτης, Κατασκευής, Χρηματοδότησης, Λειτουργίας, Συντήρησης και Εκμετάλλευσης του Αυτοκινητοδρόμου Κεντρικής Ελλάδας (Ε65) και ρύθμιση συναφών θεμάτων»
2. Αιτιολογική έκθεση του Νόμου 4219/2013«Κύρωση των Συμφωνιών Τροποποίησης των συμβάσεων παραχώρησης των μεγάλων οδικών έργων και ρύθμιση συναφών θεμάτων»
3. ΔΕΚΚ-324/98, 7 Δεκεμβρίου 2000, TelaustriaVerlagsGmbH, TelefonaddressGmbHc/ TelekomAustriaAG, διαθέσιμη εδώ: <https://eur->

lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:61998CJ0324&from=EN, τελ. προσβ.: 06/12/2020)

4. Οδηγία 93/37/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 14ης Ιουνίου 1993 περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων
5. Οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 «σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης» (ΕΕ L 94/28.3.2015), όπως διορθώθηκε (L140/27.5.2016)
6. Οδηγία 2004/18/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών
7. Π.Δ. 166/1996, (ΦΕΚ 125 Α') «Σύσταση Γενικής Γραμματείας Συγχρηματοδοτούμενων Έργων στο Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, καθορισμός των αρμοδιοτήτων της και τροποποίηση και συμπλήρωση του Π.Δ 69/1968 και 911/1991»

Δ. ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

1. <http://www.sdit.mnec.gr/>, Ιστότοπος Γενικής Γραμματείας ΣΔΙΤ
2. <https://www.gekterna.com/el/>, Ιστότοπος του Ομίλου Εταιρειών ΓΕΚ ΤΕΡΝΑ