



**ΙΔΡΥΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ & ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ**  
**FOUNDATION FOR ECONOMIC & INDUSTRIAL RESEARCH**

---

## **Ο ρόλος της Βιομηχανίας Υποδομών και Κατασκευών την επόμενη ημέρα της ελληνικής οικονομίας**

**Ιούλιος 2021**

Οι κρίσεις επί θεμάτων πολιτικής και οι προτάσεις που περιέχονται στην παρούσα ανάλυση εκφράζουν τις απόψεις των ερευνητών και δεν αντανακλούν, κατ' ανάγκη, τη γνώμη των μελών ή της Διοίκησης του ΙΟΒΕ.

Η μελέτη εκπονήθηκε από τους Γιώργο Μανιάτη και Γρηγόρη Παύλου, υπό τον συντονισμό του Νίκου Βέττα, Γενικού Διευθυντή του ΙΟΒΕ και Καθηγητή του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών. Ευχαριστίες οφείλονται στον Κώστα Βαλάσκα για την ερευνητική του βοήθεια.

Ιδιαίτερες ευχαριστίες οφείλονται στον Εκτελεστικό Διευθυντή του ΕΣΒΥΚ, κ. Σπύρο Μουντρούιδη για τις εξαιρετικά χρήσιμες πληροφορίες και την υποστήριξη που παρείχε στη διάρκεια εκπόνησης της μελέτης. Κάθε λάθος ή παράλειψη βαρύνει αποκλειστικά τους συγγραφείς.

Η μελέτη υλοποιήθηκε με τη στήριξη του

ΕΘΝΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑΣ ΥΠΟΔΟΜΩΝ ΚΑΙ ΚΑΤΑΣΚΕΥΩΝ (ΕΣΒΥΚ)



Το Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών (Ι.Ο.Β.Ε.) είναι ιδιωτικός, μη κερδοσκοπικός, κοινωφελής, ερευνητικός οργανισμός. Ιδρύθηκε το 1975 με δύο σκοπούς: αφενός να προωθεί την επιστημονική έρευνα για τα τρέχοντα και αναδυόμενα προβλήματα της ελληνικής οικονομίας, αφετέρου να παρέχει αντικειμενική πληροφόρηση και να διατυπώνει προτάσεις, οι οποίες είναι χρήσιμες στη διαμόρφωση πολιτικής.

Copyright © 2021 Ίδρυμα Οικονομικών & Βιομηχανικών Ερευνών

ISBN 978-960-7536-91-4

Απαγορεύεται η με οιονδήποτε τρόπο ανατύπωση ή μετάφραση οποιουδήποτε μέρους της μελέτης, χωρίς την άδεια του εκδότη.

**Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών (ΙΟΒΕ)**  
Τσάμη Καρατάσου 11, 117 42 Αθήνα  
Τηλ.: (210 9211200-10), Fax: (210 9228130 & 210 9233977)  
E-mail: [info@iobe.gr](mailto:info@iobe.gr) - URL: <http://www.iobe.gr>

## Εθνικό Συμβούλιο Βιομηχανίας Υποδομών & Κατασκευών (ΕΣΒΥΚ)

Το Εθνικό Συμβούλιο Βιομηχανίας Υποδομών & Κατασκευών (ΕΣΒΥΚ), συνιστά αστική μη κερδοσκοπική εταιρεία και ιδρύθηκε το 2019, με πρωτοβουλία των ΣΑΤΕ, ΣΕΓΜ και ΣΤΕΑΤ, για την ενιαία εκπροσώπηση της Βιομηχανίας Υποδομών & Κατασκευών της Ελλάδας.

Μέλη του ΕΣΒΥΚ είναι οι επαγγελματικές ενώσεις, σωματεία, σύνδεσμοι ή οργανώσεις οικονομικών φορέων που εδρεύουν στην Ελλάδα, έχουν πανελλαδική κάλυψη και έχουν ως πρωταρχικό σκοπό τον σχεδιασμό, τη μελέτη και την κατασκευή έργων, την προμήθεια και παραγωγή υλικών, την ανάπτυξη, την έρευνα, τη συντήρηση και τη διαχείριση του δομημένου και του φυσικού περιβάλλοντος. Επίσης, στο ΕΣΒΥΚ μετέχουν ως συνδεδεμένα μέλη δημόσιοι φορείς και οργανισμοί, Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου και Ιδιωτικού Δικαίου, εκπαιδευτικά, ερευνητικά και λοιπά ιδρύματα και φορείς μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα που εμπλέκονται -αμέσως ή εμμέσως- με τις υποδομές και κατασκευές.

Βασικοί σκοποί του ΕΣΒΥΚ είναι:

- η προαγωγή της ελληνικής βιομηχανίας υποδομών και κατασκευών και η αναβάθμιση της συμβολής της στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας,
- η διασφάλιση της βιώσιμης ανάπτυξης της ελληνικής βιομηχανίας υποδομών και κατασκευών και η βελτίωση της παραγωγικότητας, της ανταγωνιστικότητας και της ποιότητάς της, προς όφελος της κοινωνίας και του περιβάλλοντος,
- η διασφάλιση των θεμελιωδών αρχών της διαφάνειας και του υγιούς ανταγωνισμού στο σύστημα παραγωγής δημόσιων και ιδιωτικών έργων στη χώρα,
- η προώθηση της υγιούς, υπεύθυνης και ποιοτικής επιχειρηματικότητας στον τομέα των υποδομών και κατασκευών,
- η διασφάλιση και η εκπροσώπηση των ενδιαφερόντων και των δικαιωμάτων των μελών του,
- η ενιαία εκπροσώπηση των μελών του σε εθνικούς και διεθνείς οργανισμούς, φορείς, επιτροπές και φόρουμ που σχετίζονται ή/και επηρεάζουν τη βιομηχανία υποδομών και κατασκευών,
- η προώθηση της συνεργασίας μεταξύ των μελών του,
- η προβολή του Έργου των μελών του στο κοινωνικό σύνολο.

### Τακτικά Μέλη ΕΣΒΥΚ



### Συνδεδεμένα Μέλη ΕΣΒΥΚ



## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Περιεχόμενα .....	4
Επιτελική Σύνοψη .....	9
<b>1 Εισαγωγή.....</b>	<b>20</b>
<b>2 Μεγέθη και τάσεις της Βιομηχανίας Υποδομών και Κατασκευών στην Ελλάδα .....</b>	<b>23</b>
2.1 Οριοθέτηση και περιγραφή του Τομέα Κατασκευών.....	23
2.1.1 Αριθμός και μέγεθος επιχειρήσεων κλάδου Κατασκευών.....	26
2.1.2 Αξία παραγωγής, λειτουργικό πλεόνασμα και προστιθέμενη αξία .....	27
2.1.3 Απασχόληση .....	31
2.1.4 Επενδύσεις σε κατοικίες και λοιπές κατασκευές .....	37
2.2 Συνολική συμβολή του κλάδου Κατασκευών στην ελληνική οικονομία .....	45
2.2.1 Οικονομικός αντίκτυπος του τομέα των κατασκευών το 2019.....	45
2.2.2 Συμβολή κλάδου Κατασκευών στο εξωτερικό ισοζύγιο.....	46
2.3 Τρέχουσες τάσεις στον τομέα Κατασκευών στην Ελλάδα.....	47
2.3.1 Δείκτες Παραγωγής .....	47
2.3.2 Επιχειρηματικές προσδοκίες στις Κατασκευές .....	51
2.4 Παράγοντες που διαμορφώνουν το περιβάλλον στον τομέα των Κατασκευών και Υποδομών	56
2.4.1 Επιδόσεις και προοπτικές οικονομίας.....	56
2.4.2 Χρηματοδοτικοί πόροι και κόστος χρηματοδότησης .....	58
2.4.3 Τιμές και φορολογία ακινήτων.....	65
2.4.4 Χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός .....	67
2.4.5 Διαδικασίες και Άδειες Κατασκευής .....	69
2.4.6 Παραγωγικότητα εργασίας στον κλάδο Κατασκευών.....	70
2.4.7 Κατάσταση υποδομών και κτιριακού αποθέματος.....	72
2.5 Σύνοψη .....	78
<b>3 Επιπτώσεις της υγειονομικής και οικονομικής κρίσης και ρόλος της Βιομηχανίας</b>	
<b>Υποδομών και Κατασκευών.....</b>	<b>80</b>
3.1 Οι πρώτες επιπτώσεις της υγειονομικής κρίσης και ο κλάδος των Κατασκευών .....	80
3.2 Οικονομικά μέτρα της ΕΕ για την αντιμετώπιση υγειονομικής κρίσης .....	82
3.3 Ο ρόλος της Βιομηχανίας Κατασκευών και Υποδομών στο νέο περιβάλλον.....	92
<b>4 Προτεραιότητες εθνικής αναπτυξιακής στρατηγικής και δυναμική συμβολή βιομηχανίας</b>	
<b>Υποδομών και Κατασκευών.....</b>	<b>94</b>
4.1 Εισαγωγή .....	94
4.2 Εθνικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης 2021-2025.....	94
4.3 Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία.....	96
4.4 Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας .....	96
4.5 Δυναμική συμβολή της Βιομηχανίας Υποδομών και Κατασκευών .....	100
<b>5 Εμπόδια και στρεβλώσεις στη λειτουργία της Βιομηχανίας Υποδομών και Κατασκευών</b>	
<b>101</b>	
5.1 Παράγοντες που παρεμποδίζουν τη δραστηριότητα των κατασκευαστικών επιχειρήσεων	101
5.2 Ποιότητα τομέα υποδομών .....	102
5.3 Σύστημα παραγωγής δημοσίων έργων .....	104
5.4 Άλλες αδυναμίες του συστήματος δημοσίων προμηθειών .....	113
5.5 Η αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου για τις δημόσιες συμβάσεις .....	115
5.6 Σύνοψη .....	120
<b>6 Πεδία αναγκαιών παρεμβάσεων.....</b>	<b>122</b>
6.1 Εισαγωγή .....	122
6.2 Στόχευση των παρεμβάσεων και ενδεικτικές δράσεις.....	122
6.3 Στρατηγικός Σχεδιασμός Υποδομών .....	126
6.3.1 Το πλαίσιο του ΟΟΣΑ για την καλή διακυβέρνηση των Υποδομών .....	126
6.3.2 Εθνικός Στρατηγικός Σχεδιασμός Υποδομών .....	128
6.4 Βελτίωση του Συστήματος δημοπράτησης και ανάθεσης δημόσιων έργων.....	131

6.5	Πολλαπλά κριτήρια ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων .....	133
6.6	Αυτόκλητες ή Πρότυπες Προτάσεις Έργων / Προτάσεις Καινοτομίας .....	136
6.7	Άλλα πεδία παρεμβάσεων .....	139
<b>7</b>	<b>Συμπεράσματα και Κατευθύνσεις Πολιτικής .....</b>	<b>143</b>
7.1	Βασικές διαπιστώσεις.....	143
7.2	Κατευθύνσεις Πολιτικής.....	146
<b>Παράρτημα.....</b>		<b>148</b>
	Κλάδοι οικονομικής δραστηριότητας που περιλαμβάνονται στη Βιομηχανία Υποδομών και Κατασκευών.....	148
	Υπόδειγμα Εισροών-Εκροών .....	150
	Τύποι και Μέθοδοι Συμπράξεων Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα .....	152
<b>Βιβλιογραφία .....</b>		<b>154</b>

## Κατάλογος Διαγραμμάτων

Διάγραμμα 2.1: Δραστηριότητες που περιλαμβάνονται στον Κλάδο των Κατασκευών .....	23
Διάγραμμα 2.2: Δραστηριότητες που περιλαμβάνονται στον Τομέα των Κατασκευών .....	24
Διάγραμμα 2.3: Κατηγορίες Έργων Υποδομής και ενδεικτικά σχήματα χρηματοδότησης .....	25
Διάγραμμα 2.4: Κατηγορίες Κτιριακών Έργων .....	25
Διάγραμμα 2.5: Πλήθος επιχειρήσεων κλάδου Κατασκευών ανά τμήμα .....	26
Διάγραμμα 2.6: Κατανομή αριθμού επιχειρήσεων με βάση το μέγεθος της απασχόλησης, 2018 .....	27
Διάγραμμα 2.7: Πλήθος επιχειρήσεων στον ευρύτερο τομέα Κατασκευών (2018) .....	27
Διάγραμμα 2.8: Αξία Παραγωγής Κατασκευών .....	28
Διάγραμμα 2.9: Λειτουργικό πλεόνασμα και μικτό εισόδημα Κατασκευών .....	28
Διάγραμμα 2.10: Ακαθάριστη Προστιθέμενη Αξία κλάδου Κατασκευών .....	29
Διάγραμμα 2.11: Ακαθάριστη προστιθέμενη αξία τομέα Κατασκευών, 2007 και 2017 .....	30
Διάγραμμα 2.12: Ακαθάριστη προστιθέμενη αξία λοιπών κλάδων Τομέα Κατασκευών, 2019 .....	30
Διάγραμμα 2.13: Ποσοστιαία μεταβολή Ακαθάριστης Προστιθέμενης Αξίας (σε σταθερές τιμές 2015) ανά κλάδο οικονομικής δραστηριότητας, 2008-2019 .....	31
Διάγραμμα 2.14: Απασχόληση στον κλάδο Κατασκευών ανά τμήμα .....	32
Διάγραμμα 2.15: Απασχόληση στον Τομέα Κατασκευών .....	32
Διάγραμμα 2.16: Συμμετοχή κλάδου Κατασκευών στην συνολική απασχόληση (%) .....	33
Διάγραμμα 2.17: Ποσοστό απασχολούμενων ατόμων ηλικίας 15-24 ετών στον κλάδο των Κατασκευών στην Ελλάδα και στην ΕΕ28 .....	34
Διάγραμμα 2.18: Ποσοστό απασχολούμενων ατόμων ηλικίας 15-24 ετών στον κλάδο των Κατασκευών και στο σύνολο της οικονομίας στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2019 ...	34
Διάγραμμα 2.19: Ποσοστό κενών θέσεων εργασίας στον κλάδο Κατασκευών (% Συνολικών θέσεων εργασίας) .....	35
Διάγραμμα 2.20: Φοιτητές τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στα επιστημονικά πεδία Μηχανικής, Μεταποίησης, Αρχιτεκτονικής και Κατασκευών (% συνόλου φοιτητών), 2018 .....	36
Διάγραμμα 2.21: Συμμετοχή Κατασκευών στην Ακαθάριστη Προστιθέμενη Αξία (ΑΠΑ) και την Απασχόληση ανά Περιφέρεια, 2018 .....	37
Διάγραμμα 2.22: Επενδύσεις σε Κατασκευές ως ποσοστό του ΑΕΠ στην Ελλάδα και στην ΕΕ28 .....	38
Διάγραμμα 2.23: Επενδυτική δαπάνη για κατασκευαστικά έργα ανά κατηγορία, 2000-2019 .....	40
Διάγραμμα 2.24: Επενδύσεις σε κατοικίες και λοιπές κατασκευές ως ποσοστό του ΑΕΠ στην Ελλάδα και την ΕΕ28 .....	40
Διάγραμμα 2.25: Επενδύσεις σε κατοικίες και λοιπές κατασκευές ως ποσοστό του ΑΕΠ ανά χώρα ...	41
Διάγραμμα 2.26: Ανάλυση της συμβολής των Επενδύσεων σε κατασκευαστικά έργα στον ρυθμό μεγέθυνσης του ΑΕΠ στην Ελλάδα, 2001-2019 .....	42
Διάγραμμα 2.27: Επενδύσεις σε κατασκευές και ρυθμός μεγέθυνσης ΑΕΠ .....	43
Διάγραμμα 2.28: Επενδύσεις σε κατασκευές και κατά κεφαλήν ΑΕΠ στα κράτη μέλη της ΕΕ, 2019 .....	44
Διάγραμμα 2.29: Άμεση, έμμεση και προκαλούμενη επίδραση του τομέα των κατασκευών στο ΑΕΠ και στην απασχόληση, 2019 .....	46
Διάγραμμα 2.30: Ισοζύγιο Κατασκευαστικών Υπηρεσιών .....	47
Διάγραμμα 2.31: Δείκτης Παραγωγής Κατασκευών (2015=100) και ποσοστιαίες μεταβολές, Α' τρίμηνο 2008- Δ' τρίμηνο 2020 .....	48
Διάγραμμα 2.32: Δείκτες παραγωγής βιομηχανικών κλάδων που εντάσσονται στον τομέα των Κατασκευών, 2015=100 .....	49
Διάγραμμα 2.33: Δείκτης Κύκλου Εργασιών Αρχιτεκτονικών Υπηρεσιών .....	50
Διάγραμμα 2.34: Οικοδομική δραστηριότητα στην Ελλάδα, 2000-2020 (αριθμός αδειών και επιφάνεια) .....	51
Διάγραμμα 2.35: Οικοδομική δραστηριότητα ανά μήνα (2019 και 2020) .....	51
Διάγραμμα 2.36: Επιχειρηματικές προσδοκίες στον κλάδο των Κατασκευών, Ιαν. 2008-Απρ.2021 ....	52
Διάγραμμα 2.37: Επιχειρηματικές Προσδοκίες στις Κατασκευές ανά τομέα .....	53
Διάγραμμα 2.38: Μήνες Εξασφαλισμένης Δραστηριότητας στις Κατασκευές ανά τομέα .....	54

Διάγραμμα 2.39: Πρόθεση αγοράς και επισκευής κατοικίας το επόμενο 12μηνο στην Ελλάδα και την ΕΕ .....	55
Διάγραμμα 2.40: Πραγματικοί ρυθμοί μεγέθυνσης ΑΕΠ στην Ελλάδα και την ΕΕ28 .....	57
Διάγραμμα 2.41: Πληρωμές του Προγράμματος Δημόσιων Επενδύσεων για Κατασκευές και Συντήρηση Έργων, 2004-2018 .....	59
Διάγραμμα 2.42: Κατανομή πληρωμών ΠΔΕ ανά κατηγορία έργου κατασκευών και συγχρηματοδοτούμενα έργα κατασκευών του ΠΔΕ ως % επί του συνόλου των έργων Κατασκευών.....	59
Διάγραμμα 2.43: Επενδύσεις σε Υποδομές Μεταφορών ανά κατηγορία, 2000-2017 .....	60
Διάγραμμα 2.44: Υπόλοιπα δανείων στις Κατασκευές και διάρθρωση δανεισμού εταιριών κλάδου Κατασκευών.....	61
Διάγραμμα 2.45: Κόστος δανεισμού επιχειρήσεων στην Ελλάδα και στα μέλη της Ευρωζώνης.....	62
Διάγραμμα 2.46: Οικοδομική δραστηριότητα και τραπεζική χρηματοδότηση, 2007-2020 .....	63
Διάγραμμα 2.47: Κόστος Δανεισμού για αγορά κατοικίας.....	63
Διάγραμμα 2.48: Μη εξυπηρετούμενα στεγαστικά δάνεια, 2002-2020 .....	64
Διάγραμμα 2.49: Νέα στεγαστικά δάνεια και επιτόκια .....	64
Διάγραμμα 2.50: Δείκτης τιμών Νέων Διαμερισμάτων, (2007=100) .....	65
Διάγραμμα 2.51: Κόστος και Τιμές κατοικιών (% ετήσια μεταβολή), 2007-2020.....	66
Διάγραμμα 2.52: Δείκτης τιμών νέων διαμερισμάτων προς Δείκτη κόστους κατασκευής .....	66
Διάγραμμα 2.53: Φόροι ακίνητης περιουσίας ανά χώρα (% ΑΕΠ), 2019 .....	67
Διάγραμμα 2.54: Παραγωγικότητα ανά ώρα εργασίας στον κλάδο Κατασκευών (% παραγωγικότητας συνόλου οικονομίας).....	71
Διάγραμμα 2.55: Παραγωγικότητα και Μισθοί στις Κατασκευές, 2020.....	71
Διάγραμμα 2.56: Ποιότητα Υποδομών στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης .....	73
Διάγραμμα 2.57: Κατάταξη Ελλάδας ως προς τις υποδομές και τη διαχείριση αποβλήτων.....	74
Διάγραμμα 2.58: Δείκτης Περιφερειακής Ανταγωνιστικότητας 2019 .....	76
Διάγραμμα 2.59: Κατανομή αποθέματος κατοικιών με βάση το είδος της μόνωσης που διαθέτουν ..	77
Διάγραμμα 2.60: Ποσοστό εξοικονόμησης ενέργειας με την εφαρμογή των προδιαγραφών του ΚΕΝΑΚ ανά τύπο κτιρίου και κλιματική ζώνη .....	78
Διάγραμμα 3.1: Μεταβολή Κύκλου Εργασιών σε κλάδους της ελληνικής οικονομίας 2020/2019 .....	80
Διάγραμμα 3.2: Μεταβολή στην Απασχόληση σε κλάδους της ελληνικής οικονομίας 6μηνο 2020/2019 .....	81
Διάγραμμα 3.3: Δείκτες οικονομικού κλίματος και καταναλωτικής εμπιστοσύνης στην Ελλάδα και την ΕΕ27 .....	81
Διάγραμμα 3.4: Μέτρα ενίσχυσης οικονομιών στην ΕΕ λόγω πανδημίας.....	82
Διάγραμμα 3.5: Κατανομή προϋπολογισμού του Next Generation EU ανά Ταμείο-Μηχανισμό .....	85
Διάγραμμα 3.6: Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας .....	86
Διάγραμμα 3.7: Κατευθυντήριες γραμμές των Σχεδίων Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας.....	87
Διάγραμμα 3.8: Εκτιμώμενοι πόροι χρηματοδότησης του Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας για την Ελλάδα.....	90
Διάγραμμα 3.9: Πόροι Χρηματοδότησης από την ΕΕ ως % του ΑΕΠ, 2010-2027 .....	91
Διάγραμμα 3.10: Συστατικά στοιχεία του ρόλου των Κατασκευών στο νέο περιβάλλον .....	92
Διάγραμμα 4.1: Προτεραιότητες υποδομών και δικτύων στο Εθνικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης.....	94
Διάγραμμα 4.2: Πυλώνες και ενδεικτικά πεδία έργων του Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας.....	97
Διάγραμμα 5.1: Παράγοντες που παρεμποδίζουν την επιχειρηματική δραστηριότητα στις Κατασκευές, 2020 .....	101
Διάγραμμα 5.2: Παράγοντες που επηρεάζουν την επιχειρηματική δραστηριότητα στις Κατασκευές στην Ελλάδα (Ιαν 2008 – Απρ 2021) .....	102
Διάγραμμα 5.3: Συγκριτική θέση Ελλάδας στον τομέα των υποδομών ανά παράγοντα .....	103
Διάγραμμα 5.4: Περιγραφή διαδικασιών παραγωγής δημόσιων τεχνικών έργων .....	105
Διάγραμμα 5.5: Διαδικασίες αξιολόγησης προσφορών σε διαγωνισμούς δημοσίων έργων .....	106
Διάγραμμα 5.6: Πλήθος Δημόσιων Έργων με προϋπολογισμό άνω των €2 εκατ. ....	108

Διάγραμμα 5.7: Συνολικός προϋπολογισμός Δημόσιων Έργων με προϋπολογισμό άνω των €2 εκατ. .....	108
Διάγραμμα 5.8: Μέσο ποσοστό* (%) έκπτωσης σε δημόσια έργα προϋπολογισμού άνω των €2 εκατ. .....	109
Διάγραμμα 5.9: Η επίπτωση της μείωσης των εγγυήσεων στο μέσο ποσοστό εκπτώσεων σε δημόσια έργα προϋπολογισμού άνω των €2 εκατ. (Ιαν. 2012-Αυγ. 2020).....	110
Διάγραμμα 5.10: Συχνότητα εμφάνισης έργων με αύξηση του Προϋπολογισμού και του Χρόνου Ολοκλήρωσης .....	111
Διάγραμμα 5.11: Προβλήματα στο σύστημα δημοσίων προμηθειών .....	114
Διάγραμμα 6.1: Δράσεις για την στήριξη της Βιομηχανίας Υποδομών και Κατασκευών στο νέο περιβάλλον .....	123
Διάγραμμα 6.2: Στρατηγικοί στόχοι και επενδυτικοί πυλώνες του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου Μεταφορών .....	130
Διάγραμμα 6.3: Οδικός Χάρτης για την εφαρμογή του εθνικού συστήματος τεχνικών προδιαγραφών και τιμολόγησης έργων .....	133

### Κατάλογος Πινάκων

Πίνακας 2.1: Παράγοντες που διαμορφώνουν το περιβάλλον των Κατασκευών .....	56
Πίνακας 2.2 Δείκτης Αδειών και Διαδικασιών Κατασκευής (χώρες) .....	70
Πίνακας 2.3: Συγκριτική αξιολόγηση των επιμέρους κατηγοριών υποδομών της Ελλάδας .....	73
Πίνακας 3.1: Ενδεικτικοί επιμέρους τομείς χρηματοδότησης από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας.....	88
Πίνακας 4.1: Προτεραιότητες και ενδεικτικά έργα Υποδομών .....	95
Πίνακας 4.2: Έργα ταμείου ανάκαμψης με συνάφεια στη δραστηριότητα της Βιομηχανίας Υποδομών και Κατασκευών.....	99
Πίνακας 5.1: Συγκριτική θέση της Ελλάδας με βάση τον Δείκτη Προμηθειών .....	103
Πίνακας 5.2: Σύστημα ανάδειξης αναδόχου στην Ελλάδα – Χαρακτηριστικά και Αποτελέσματα .....	113
Πίνακας 5.3: Βασικές αλλαγές στη νομοθεσία για τις δημόσιες συμβάσεις .....	116
Πίνακας 6.1: Συστάσεις ΟΟΣΑ για την Καλή Διακυβέρνηση των Έργων Υποδομής .....	128



## ΕΠΙΤΕΛΙΚΗ ΣΥΝΟΨΗ

Η μελέτη έχει ως αντικείμενο την ανάλυση των πιο πρόσφατων δεδομένων και εξελίξεων στη Βιομηχανία Υποδομών και Κατασκευών στην Ελλάδα, συνεκτιμώντας τις επιπτώσεις της υγειονομικής και οικονομικής κρίσης και εξετάζοντας, παράλληλα, τον ρόλο της στην αναχαίτιση της ύφεσης, τη μείωση της ανεργίας και στην ταχεία ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας. Στη μελέτη εξετάζεται η δυναμική συμβολή της Βιομηχανίας Υποδομών και Κατασκευών στο νέο περιβάλλον, σε συνάφεια με τις προτεραιότητες της εθνικής αναπτυξιακής στρατηγικής και αναλύονται τα εμπόδια και οι στρεβλώσεις που ενδέχεται να την επηρεάσουν. Απώτερος στόχος είναι ο προσδιορισμός των αναγκών παρεμβάσεων, τόσο βραχυπρόθεσμα όσο και μεσοπρόθεσμα, για την άμεση ενίσχυση της συμβολής της Βιομηχανίας Υποδομών και Κατασκευών στην ελληνική οικονομία τα επόμενα χρόνια.

### ΜΕΓΕΘΗ ΚΑΙ ΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑΣ ΥΠΟΔΟΜΩΝ ΚΑΙ ΚΑΤΑΣΚΕΥΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Οι Κατασκευές αποτελούν έναν από τους βασικούς τομείς της ελληνικής οικονομίας. Η στενή διασύνδεση της κατασκευαστικής δραστηριότητας με τη βιομηχανία δομικών και άλλων υλικών που χρησιμοποιούνται στα κατασκευαστικά έργα, με τις αρχιτεκτονικές και μελετητικές δραστηριότητες και με το Εμπόριο, αλλά και η θεμελιώδης συμβολή της στην υλοποίηση επενδυτικών έργων σε τομείς όπως οι Δημόσιες Υποδομές, ο Τουρισμός, η Βιομηχανία, η Ενέργεια και το Εμπόριο, καθώς και στην οικιστική/πολεοδομική ανάπτυξη, **καθιστούν τις Κατασκευές στρατηγικό τομέα για την οικονομική ανάπτυξη της χώρας**. Ο τομέας των Κατασκευών σχεδιάζει και υλοποιεί πλήθος έργων που συμβάλουν καθοριστικά στην ενίσχυση της παραγωγικότητας της οικονομίας, την αειφόρο ανάπτυξη και την ποιότητα διαβίωσης των πολιτών. Οι δύο βασικές κατηγορίες κατασκευαστικών έργων είναι τα **έργα υποδομής** και τα **κτιριακά/οικοδομικά έργα**.

Ο βασικός κορμός των Κατασκευών αναφέρεται στην παρούσα μελέτη ως **κλάδος των Κατασκευών** και περιλαμβάνει τις οικονομικές δραστηριότητες που σχετίζονται: (α) με την ανάπτυξη οικοδομικών έργων και την κατασκευή κτηρίων, (β) με την υλοποίηση έργων πολιτικού μηχανικού (έργα υποδομών) και (γ) με άλλες εξειδικευμένες κατασκευαστικές δραστηριότητες (*κατεδαφίσεις, ηλεκτρολογικές και υδραυλικές εγκαταστάσεις και κατασκευαστικές εργασίες ολοκλήρωσης έργων*).

Η αλυσίδα αξίας των Κατασκευών περιλαμβάνει εκτός από τον κλάδο των Κατασκευών και άλλες συναφείς οικονομικές δραστηριότητες που εκτείνονται από την Εξόρυξη και τη Βιομηχανία παραγωγής δομικών και άλλων υλικών έως το Εμπόριο, τις δραστηριότητες Αρχιτεκτόνων και Μηχανικών και τη Διαχείριση Ακίνητης Περιουσίας<sup>1</sup>. **Το σύνολο των δραστηριοτήτων της αλυσίδας αξίας των Κατασκευών αναφέρεται στη μελέτη ως Βιομηχανία Υποδομών και Κατασκευών ή τομέας των Κατασκευών**.

**Στον κλάδο των Κατασκευών στην Ελλάδα δραστηριοποιήθηκαν το 2018 περίπου 60.000 επιχειρήσεις**. Από αυτές, σχεδόν οι 2 στις 3 δραστηριοποιήθηκαν στον τομέα των *εξειδικευμένων κατασκευαστικών εργασιών*. Το 26,4% των επιχειρήσεων είχε ως κύριο αντικείμενο τις *κατασκευές κτηρίων*, ενώ αρκετά μικρότερος (4.894 επιχειρήσεις ή το 8% του συνόλου) ήταν ο αριθμός των επιχειρήσεων που εκτελούν *έργα πολιτικού μηχανικού (έργα υποδομών)*.

**Ο αριθμός των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στον κλάδο των Κατασκευών μειώθηκε κατά περίπου 53.000 μεταξύ 2009 και 2018 (-47%)**. Η συντριπτική πλειονότητα των επιχειρήσεων του κλάδου των Κατασκευών στην Ελλάδα (96,8% το 2018) είναι πολύ μικρές επιχειρήσεις (ατομικές επιχειρήσεις, αυτοαπασχολούμενοι – επιχειρήσεις με απασχόληση μικρότερη από 10 άτομα).

Στους υπόλοιπους κλάδους της Βιομηχανίας Υποδομών και Κατασκευών δραστηριοποιήθηκαν το 2018 περισσότερες από 85.000 επιχειρήσεις – κυρίως στον τομέα Υπηρεσιών ο οποίος περιλαμβάνει κατά κύριο λόγο τις **αρχιτεκτονικές και μελετητικές δραστηριότητες**.

Η **αξία παραγωγής** του κλάδου των Κατασκευών έχει υποχωρήσει δραματικά μετά το 2007, προκαλώντας έντονες πιέσεις στην αποδοτικότητα του κλάδου, οι οποίες αντανακλώνται στη συρρίκνωση του λειτουργικού του πλεονάσματος (μικτή κερδοφορία). Ειδικότερα, η συνολική αξία παραγωγής του κλάδου των Κατασκευών έφτασε

<sup>1</sup> Οι κλάδοι που έχουν περιληφθεί στη Βιομηχανία Υποδομών και Κατασκευών παρουσιάζονται αναλυτικά στο Παράρτημα της μελέτης.

τα €7,3 δισ. το 2019. Ενισχύθηκε ελαφρά μετά το 2017, αλλά σε σύγκριση με το 2008 έχει υποχωρήσει κατά 79,1%. Επιπλέον, το **λειτουργικό πλεόνασμα και μικτό εισόδημα** του κλάδου των Κατασκευών βρίσκεται σε ιστορικά χαμηλά επίπεδα την τριετία 2017-2019 (μόλις €273 εκατ. το 2019 ή 3,7% της αξίας παραγωγής), ακολουθώντας συνεχή πτωτική πορεία από τα τέλη της δεκαετίας του 2000.

Η **ακαθάριστη προστιθέμενη αξία (ΑΠΑ)** του κλάδου των Κατασκευών συρρικνώθηκε στα €2,2 δισ. το 2019, έναντι €18,1 δισ. το 2006, όταν είχε καταγράψει το υψηλότερο σημείο της τελευταίας 20ετίας. Ως αποτέλεσμα, η συμμετοχή του κλάδου των Κατασκευών στη συνολική ακαθάριστη προστιθέμενη αξία της ελληνικής οικονομίας μειώθηκε στο 1,4% το 2019 (ΕΕ-27: 5,4%) από 9,4% το 2006. Συνολικά ο τομέας Κατασκευών (περιλαμβανομένων της Εξόρυξης, της βιομηχανίας δομικών υλικών και των κλάδων εμπορίου και υπηρεσιών που σχετίζονται με τις Κατασκευές) συνεισέφερε το 4,1% της συνολικής ακαθάριστης προστιθέμενης αξίας της ελληνικής οικονομίας το 2019, έναντι 13,2% το 2006.

**Στον κλάδο των Κατασκευών απασχολούνταν το 2019 περίπου 150 χιλ. εργαζόμενοι και στους υπόλοιπους κλάδους της Βιομηχανίας Υποδομών και Κατασκευών 127 χιλ. εργαζόμενοι.** Μετά από τη σημαντική μείωση της απασχόλησης που σημειώθηκε την προηγούμενη δεκαετία, **ο κλάδος των Κατασκευών συγκέντρωσε το 2019 το 3,8% της συνολικής απασχόλησης στην ελληνική οικονομία, έναντι 8,6% το 2008.** Εκτός από τη μείωση της απασχόλησης **ιδιαίτερα ανησυχητική είναι και η τάση μείωσης της συμμετοχής των νέων στο εργατικό δυναμικό του κλάδου των Κατασκευών** στην Ελλάδα την τελευταία δεκαετία, τάση που περιορίζει τη μεταφορά υφιστάμενων γνώσεων και ικανοτήτων, υποσκάπτει τη μελλοντική ανταγωνιστικότητα του κλάδου των Κατασκευών και αποτελεί μία από τις παράπλευρες συνέπειες της περιορισμένης κατασκευαστικής δραστηριότητας.

**Η υστέρηση των επενδύσεων στην Ελλάδα – συγκριτικά με την ΕΕ – είναι γενικευμένη, αλλά εντονότερη επίδραση σε αυτή είχε η δραστική μείωση των επενδύσεων σε κατοικίες και άλλα κατασκευαστικά έργα.** Η συνολική επενδυτική δαπάνη για κατασκευαστικά έργα μειώθηκε από €34,1 δισ. το 2007 σε μόλις €7,7 δισ. το 2019 – βρίσκεται δηλαδή κάτω από το ¼ του επιπέδου του 2007. Η μεγαλύτερη υστέρηση παρουσιάζεται τα τελευταία χρόνια στις επενδύσεις σε κατοικίες, οι οποίες αντιστοιχούσαν το 2019 στο 0,7% του ΑΕΠ (μέσος όρος ΕΕ28: 5,1%), έναντι 10,8% το 2007. Οι επενδύσεις σε λοιπές κατασκευές διαμορφώθηκαν το 2019 σε 3,3% (μέσος όρος ΕΕ28: 5,4%). Διαπιστώνεται ότι η συμμετοχή των επενδύσεων σε Κατασκευές στην ελληνική οικονομία είναι πολύ χαμηλότερη συγκριτικά με την αναμενόμενη βάσει του κατά κεφαλή ΑΕΠ της χώρας.

Λαμβάνοντας υπόψη τις διασυνδέσεις του κλάδου των Κατασκευών με τους υπόλοιπους κλάδους στην ελληνική οικονομία και τις σχετικές πολλαπλασιαστικές επιδράσεις που δημιουργούνται από τη δραστηριότητα του κλάδου, εκτιμάται ότι **η συνολική συνεισφορά του κλάδου των Κατασκευών σε όρους ΑΕΠ διαμορφώθηκε το 2019 σε €12,2 δισ. (περίπου 7% του ΑΕΠ της χώρας),** ενώ σε όρους απασχόλησης η συνολική συνεισφορά της κατασκευαστικής δραστηριότητας υπολογίζεται σε **370 χιλ. θέσεις εργασίας.** Προκύπτει δηλαδή ότι για κάθε €1 που δαπανάται στον κλάδο των Κατασκευών προστίθεται €1,7 στο ΑΕΠ της χώρας. Αντίστοιχα, για κάθε €1 εκατ. αξίας που παράγουν οι Κατασκευές, δημιουργούνται 51 θέσεις εργασίας στην οικονομία.

**Η συνεισφορά των Κατασκευών στο Ισοζύγιο Τρεχουσών Συναλλαγών** ενισχύθηκε σημαντικά μετά το 2009 φτάνοντας ή ξεπερνώντας τα €900 εκατ. το 2011 και το 2014. Τα τελευταία χρόνια η δυναμική των εισπράξεων από κατασκευαστικές υπηρεσίες φαίνεται ότι εξασθενεί, αλλά οι εισπράξεις εξακολουθούν να είναι υψηλότερες από την περίοδο πριν το 2010 (€576 εκατ. το 2020). Επιπλέον, οι εισπράξεις υπερβαίνουν σταθερά τις πληρωμές για κατασκευαστικές υπηρεσίες με αποτέλεσμα το ισοζύγιο να είναι διαχρονικά θετικό.

**Η κατασκευαστική δραστηριότητα υποχώρησε το 2020 κατά 10,3%** σε σύγκριση με το προηγούμενο έτος. Η μείωση ήταν μεγαλύτερη στα έργα πολιτικού μηχανικού (-13,0%), ενώ η δραστηριότητα στις κατασκευές κτηρίων περιορίστηκε κατά 6,6%.

Η καθίζηση της ιδιωτικής οικοδομικής δραστηριότητας αποτυπώνεται και στα στοιχεία των νέων αδειών οικοδομών, καθώς **από περίπου 80 χιλ. άδειες οικοδομών (νέες οικοδομές και προσθήκες) το 2007, ο αριθμός των αδειών υποχώρησε το 2020 σε 18,8 χιλ. άδειες,** με άνοδο μετά το 2016. Μέσα στο 2020, και μετά από μια ισχυρή άνοδο τους πρώτους δύο μήνες του έτους (απόρροια μεταξύ άλλων και της αναστολής του ΦΠΑ στις νέες οικοδομές και της μικρής μείωσης του ΕΝΦΙΑ), η έκδοση νέων οικοδομικών αδειών υποχώρησε σημαντικά τον Μάρτιο και τον Απρίλιο εξαιτίας της πανδημίας και των πρώτων μέτρων περιορισμού της κυκλοφορίας και πολλών δραστηριοτήτων. Τους επόμενους μήνες αποκαταστάθηκε σε υψηλότερο επίπεδο συγκριτικά με τους αντίστοιχους μήνες του προηγούμενου έτους, ωστόσο τον Οκτώβριο και τον Νοέμβριο υποχώρησε εκ νέου λόγω

των περιοριστικών μέτρων που εφαρμόστηκαν. Συνολικά, το 2020 οι νέες οικοδομικές άδειες αυξήθηκαν κατά 9% σε σύγκριση με το προηγούμενο έτος.

Οι **επιχειρηματικές προσδοκίες στις Κατασκευές** στην Ελλάδα ήταν για μια μακρά περίοδο αρνητικές (η απαισιοδοξία στον κλάδο υπερτερούσε) και σε απόκλιση από τον μέσο όρο της ΕΕ. Η βελτίωση των προσδοκιών στα τέλη του 2019 διακόπηκε με την έναρξη της πανδημίας, όταν κλάδος των Κατασκευών παρουσίασε απότομη «βουτιά» προσδοκιών τον Μάιο του 2020, με μερική επαναφορά των επιχειρηματικών προσδοκιών τον Ιούλιο. **Η επικείμενη ενεργοποίηση των πόρων του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας ώθησε τις προσδοκίες του κλάδου σε θετικό έδαφος τον Απρίλιο του 2021 για πρώτη φορά μετά τα τέλη του 2008.** Συγχρόνως, η πρόθεση των νοικοκυριών για αγορά κατοικίας στην Ελλάδα είναι από τις χαμηλότερες στην ΕΕ. Από τις αρχές του 2018 άρχισαν όμως να διαφαίνονται αυξητικές τάσεις στην πρόθεση αγοράς και επισκευής κατοικίας.

Οι **μήνες εξασφαλισμένης δραστηριότητας** παρουσίασαν (με αρκετές διακυμάνσεις) πτωτική τάση από το 2008 μέχρι τα τέλη του 2019 στους τομείς των δημόσιων έργων και στασιμότητα στα λοιπά ιδιωτικά έργα, ενώ στις κατοικίες μετά τη σημαντική μακροχρόνια πτώση από τα τέλη της δεκαετίας του 2000, καταγράφονται αυξητικές τάσεις στους μήνες εξασφαλισμένης δραστηριότητας από τις αρχές του 2018. Το πρώτο τρίμηνο του 2021 οι μήνες εξασφαλισμένης παραγωγής των επιχειρήσεων αυξήθηκαν σημαντικά, τόσο στον τομέα των ιδιωτικών κτηρίων, όσο και στον τομέα των δημοσίων έργων.

Αναφορικά με τις εξελίξεις στην αγορά ακινήτων, **οι τιμές των διαμερισμάτων μειώθηκαν κατά 40% μεταξύ 2007 και 2018.** Ωστόσο, μετά το 2018 καταγράφεται συνεχής ενίσχυση των τιμών των ακινήτων, έπειτα από 9 έτη διαρκών μειώσεων, αλλά η απόσταση του επιπέδου των τιμών των ακινήτων σε σύγκριση με τα προ-κρίσης επίπεδα παραμένει μεγάλη. Από το 2018 πάντως οι τιμές των ακινήτων αυξάνονται ταχύτερα από το κόστος κατασκευής, βελτιώνοντας τα κίνητρα για την κατασκευή κτηρίων.

Η επιδείνωση των οικονομικών συνθηκών στην Ελλάδα τα τελευταία χρόνια, τα υψηλότερα επιτόκια δανεισμού που αντιμετωπίζουν οι ελληνικές επιχειρήσεις, ένα φορολογικό πλαίσιο που χαρακτηρίζεται από αστάθεια και υψηλούς φορολογικούς συντελεστές και ένα θεσμικό και διοικητικό σύστημα που επιτείνει τα παραπάνω προβλήματα, δεν αποτελούν το καταλληλότερο περιβάλλον για επιχειρηματική αποδοτικότητα και ανάπτυξη του τομέα των Κατασκευών. Η δυσμενής δημοσιονομική κατάσταση της χώρας επηρέασε σημαντικά τις **δαπάνες για τεχνικά έργα και συντηρήσεις του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων**, οι οποίες την περίοδο 2010-2018 ήταν κατά μέσο όρο 22% χαμηλότερες σε σύγκριση με την περίοδο 2004-2009. **Η χρηματοδότηση του κλάδου των Κατασκευών από το εγχώριο τραπεζικό σύστημα υποχώρησε σημαντικά λόγω της πτώσης της κατασκευαστικής δραστηριότητας και προβλημάτων στο τραπεζικό σύστημα.** Η διαδικασία απομόχλευσης στον κλάδο των Κατασκευών – η οποία επηρεάζει την ομαλή λειτουργία των επιχειρήσεων του κλάδου – συνεχίστηκε μέχρι και την τρέχουσα περίοδο (Δ' τρίμηνο 2020).

Αλλά και ευρύτερα σε σχέση με το πλαίσιο λειτουργίας του, ο τομέας των Κατασκευών έχει να αντιμετωπίσει το πλήθος διαδικασιών για την ανέγερση κτηρίων, την υψηλή φορολογία των ακινήτων, την πολυνομία και πολυπλοκότητα του νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου, την ύπαρξη πολλαπλών, συχνά επικαλυπτόμενων επιπέδων σχεδιασμού και μη αναγκαίων περιορισμών οι οποίοι αποθαρρύνουν την επιχειρηματικότητα, ζητήματα σχετικά με τον χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό κ.ά.

Από την αξιολόγηση των πυλώνων ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας, συγκριτικά με άλλες χώρες, προκύπτει ότι **η Ελλάδα παρουσιάζει υστερήσεις και στον τομέα των Υποδομών**, ενώ από την εξέταση των επιμέρους χαρακτηριστικών του **κτιριακού δυναμικού** της χώρας αναδεικνύεται η επιτακτική ανάγκη για την αναβάθμισή του.

#### **ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΥΓΕΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑΣ ΥΠΟΔΟΜΩΝ ΚΑΙ ΚΑΤΑΣΚΕΥΩΝ**

Το ξέσπασμα της πανδημίας COVID-19 επηρέασε εύλογα και τον κλάδο των Κατασκευών. Αν και η κατασκευαστική δραστηριότητα δεν διακόπηκε, ο κλάδος επηρεάστηκε από καθυστερήσεις στην εκτέλεση των συμβάσεων και από την αύξηση του κόστους υλοποίησης των έργων – λόγω της εφαρμογής των περιοριστικών μέτρων, ορισμένων αρρυθμιών στην αλυσίδα εφοδιασμού υλικών και της ανάγκης για λήψη μέτρων προστασίας του ανθρώπινου δυναμικού. Ο κλάδος των Κατασκευών το 2020 παρουσίασε μείωση του κύκλου εργασιών κατά 5,8% σε σύγκριση με το 2019, ενώ οι θέσεις εργασίας στις Κατασκευές μειώθηκαν κατά 3,4% έναντι 1,3% στο σύνολο της οικονομίας.

Η ύφεση της ελληνικής οικονομίας το 2020 ήταν -8,2%, ενώ οι εκτιμήσεις διάφορων οργανισμών αναφέρουν ανάκαμψη της οικονομίας το 2021 και τα επόμενα χρόνια με ρυθμούς που σταδιακά θα αναπληρώσουν τις απώλειες από την ύφεση του 2020. Η Βιομηχανία Υποδομών και Κατασκευών επηρεάζεται από αυτές τις εξελίξεις, αλλά ταυτόχρονα δύναται να έχει καταλυτικό ρόλο τόσο για την αντιστάθμιση των απωλειών, όσο και για τη ισχυρή ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας όταν το επιτρέψουν οι υγειονομικές συνθήκες.

Η υγειονομική κρίση και οι οικονομικές της συνέπειες οδήγησαν την ΕΕ στη λήψη έκτακτων μέτρων ενίσχυσης των οικονομιών των κρατών μελών της, συνολικού προϋπολογισμού €2,364 τρις. Ο κύριος όγκος των μέτρων ανάκαμψης θα τροφοδοτηθεί από το νέο προσωρινό μέσο ανάκαμψης NGEU, με χρηματοδοτική ισχύ €750 δισ., το οποίο θα χρηματοδοτήσει κυρίως έναν Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (€672,5 δισ.).

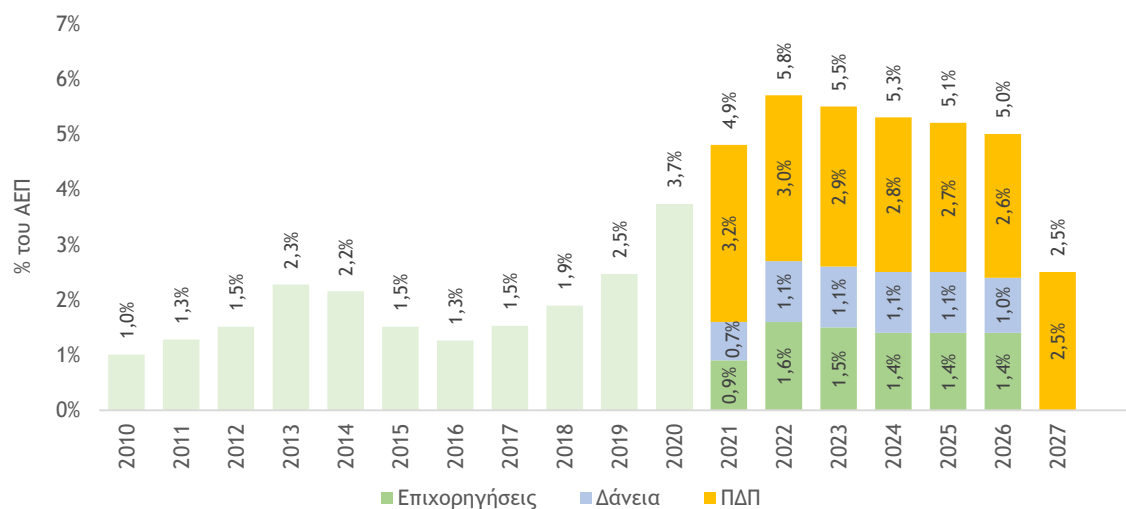
Ο **Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας** (Recovery and Resilience Facility - RRF) αποτελείται από δάνεια €360 δισ. και επιχορηγήσεις €312,5 δισ.. Από τον προϋπολογισμό για τις επιχορηγήσεις, το 70% θα δεσμευτεί για τα έτη 2021 και 2022 και έως 13% προ-χρηματοδότηση το 2021, με κριτήρια την ανεργία μεταξύ 2015-2019, το αντίστροφο κατά κεφαλήν ΑΕΠ και το μερίδιο πληθυσμού. Το υπόλοιπο 30% θα δεσμευτεί έως τα τέλη του 2023, με κριτήρια τη μείωση του πραγματικού ΑΕΠ το 2020, τη συνολική μείωση του πραγματικού ΑΕΠ κατά την περίοδο 2020-2021, το αντίστροφο κατά κεφαλήν ΑΕΠ και το μερίδιο πληθυσμού.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρέιχε στρατηγική καθοδήγηση για την εφαρμογή του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας στην Ετήσια Στρατηγική για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη του 2021 (ΕΣΒΑ), όπου ορίζεται πως το 37% των κονδυλίων του μηχανισμού θα πρέπει να διοχετευτούν σε πράσινες επενδύσεις και το 20% σε ψηφιακές επενδύσεις. Προκειμένου να επωφεληθούν από τον Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, τα κράτη μέλη θα πρέπει να υποβάλουν σχέδια Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας που περιγράφουν τα εθνικά προγράμματα επενδύσεων και μεταρρυθμίσεων για την τριετία 2021-2023.

**Οι επιπλέον ευρωπαϊκοί πόροι από τα έκτακτα μέτρα ανάκαμψης θα οδηγήσουν σε ιδιαίτερα αυξημένες εισροές χρηματοδότησης στην Ελλάδα για την περίοδο 2021-2027.** Η εκτιμώμενη δυνητική χρηματοδότηση της Ελλάδας για την περίοδο 2021-2027 αναμένεται να ξεπεράσει τα €70 δισ., με το 46% της συνολικής χρηματοδότησης, που αντιστοιχεί σε €32 δισ., να προέρχεται από τα έκτακτα μέτρα ανάκαμψης.

**Η αποτελεσματική αξιοποίηση των πόρων αυτών θα απαιτήσει ιδιαίτερο σχεδιασμό, καθώς οι όροι χρηματοδότησης διαφέρουν από τους όρους χρηματοδότησης των Πολυετών Δημοσιονομικών Πλαισίων (ΕΣΠΑ).** Οι δαπάνες του Μηχανισμού Ανάκαμψης θα βασίζονται σε στόχους και **ορόσημα προόδου**, και όχι στο σύστημα απόδοσης δαπανών έργων όπως ισχύει με τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ. Στόχος είναι ένα ποσοτικό αποτέλεσμα σε έναν συμφωνημένο δείκτη, ενώ **Ορόσημο** είναι ένα αντικειμενικά επαληθεύσιμο ποιοτικό επίτευγμα.

**Διάγραμμα 1: Πόροι Χρηματοδότησης από την ΕΕ ως % του ΑΕΠ, 2010-2027**



Η ετήσια απορρόφηση των ευρωπαϊκών κονδυλίων από την Ελλάδα την δεκαετία 2010-2019 ανέρχονταν από 1% έως 2,5% του ΑΕΠ (Διάγραμμα 1). Η αυξημένη εισροή από τους επιπλέον πόρους του ταμείου ανάκαμψης θα απαιτήσει την ιδιαίτερα σημαντική αύξηση της ετήσιας απορρόφησης σε επίπεδο μεγαλύτερο του 5% του ΑΕΠ. Αποτελεί επομένως σημαντική πρόκληση για τον διοικητικό μηχανισμό της χώρας η πλήρης απορρόφηση αυτών

των πόρων σε έργα και μεταρρυθμίσεις που θα είναι κομβικές για τη διατηρήσιμη ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας.

#### **ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΕΣ ΕΘΝΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ ΚΑΙ ΔΥΝΗΤΙΚΗ ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΗΣ ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑΣ ΥΠΟΔΟΜΩΝ ΚΑΙ ΚΑΤΑΣΚΕΥΩΝ**

Το **Εθνικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης (ΕΠΑ)**, το οποίο θεσμοθετήθηκε με τον Ν.4635/2019, αποτελεί ένα ολοκληρωμένο σύστημα για τον σχεδιασμό, τη διαχείριση, την παρακολούθηση και τον έλεγχο των παρεμβάσεων που χρηματοδοτούνται από τους εθνικούς πόρους του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ). Με το ΕΠΑ εισάγεται η μεσοπρόθεσμη στοχοθεσία και η υπαγωγή των παρεμβάσεων του ΠΔΕ σε στρατηγικούς στόχους και ιεραρχούμενες αναπτυξιακές προτεραιότητες.

**Η ανάπτυξη υποδομών και δικτύων αποτελεί σημαντικό τμήμα του ΕΠΑ 2021-2025**, το οποίο αναγνωρίζει τον καταλυτικό ρόλο των υποδομών για την οικονομική ανάπτυξη της χώρας. Συγκεκριμένα, η ανάπτυξη των υποδομών και δικτύων αναδεικνύεται ως ένας από τους πέντε αναπτυξιακούς στόχους του ΕΠΑ (μαζί με την Πράσινη Ανάπτυξη, την Ξεχνη Ανάπτυξη, την Κοινωνική Ανάπτυξη και την Εξωστρέφεια) και εξειδικεύεται σε τρεις ειδικούς στόχους για την ανάπτυξη, βελτίωση και εκσυγχρονισμό των δικτύων, των μεταφορών και της εφοδιαστικής αλυσίδας. Σε αυτό το πλαίσιο, τίθενται έντεκα επενδυτικές προτεραιότητες, που αφορούν συγκεκριμένους τομείς με σημαντικά περιθώρια για εκσυγχρονισμό, βελτίωση και περαιτέρω ανάπτυξη, όπως οι υποδομές μεταφορών, εφοδιαστικής αλυσίδας, ενέργειας και επικοινωνίας, η οδική ασφάλεια και η αστική κινητικότητα. Παράλληλα, η βιομηχανία υποδομών και κατασκευών καλείται να συνεισφέρει και στους υπόλοιπους αναπτυξιακούς στόχους (π.χ. στις υποδομές για το σύστημα υγείας, στην προστασία του περιβάλλοντος αλλά και σε άλλες κοινωνικές και πολιτιστικές υποδομές).

Η Έκθεση «**Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική οικονομία**» (Νοέμβριος, 2020) παρουσιάζει ένα συνεκτικό σχέδιο ανάπτυξης, το οποίο εφόσον εφαρμοστεί συστηματικά αποσκοπεί να οδηγήσει σε υψηλότερη ευημερία για τα νοικοκυριά, μέσω της ενίσχυσης της παραγωγικότητας και των αμοιβών της εργασίας. Η Έκθεση αναγνωρίζει τα υψηλά περιθώρια ανάπτυξης που δημιουργούνται στη χώρα μέσα από τη βελτίωση των υποδομών και του υποδείγματος διαχείρισής τους, με προεκτάσεις και για την εξομάλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων εντός της χώρας. Στο πλαίσιο αυτό, οι κύριες κατευθύνσεις σε σχέση με τις υποδομές τα επόμενα χρόνια οφείλουν, σύμφωνα με την Έκθεση, να περιλαμβάνουν τα εξής πεδία: Πράσινη ανάπτυξη και περιβαλλοντική αναβάθμιση - Ψηφιακές τεχνολογίες και συστήματα - Διαχείριση απορριμμάτων - Μεταφορές ώστε να ισχυροποιηθούν τα ελληνικά λιμάνια ως πηγή εισόδου εμπορευμάτων στην Ευρώπη και για να διευκολυνθούν οι εξαγωγές αγαθών από τη χώρα - Δημόσιες επενδύσεις και κίνητρα για ιδιωτικές δαπάνες για ενεργειακή αναβάθμιση κτηρίων (κατοικιών και επαγγελματικών) - Άμβλυση κόστους μετάβασης κατά τη διαδικασία απολιγνιτοποίησης - Ανάπτυξη συστημάτων κυκλικής οικονομίας - Ενίσχυση βασικών τουριστικών υποδομών και έμφαση στην προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος.

Το **Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας** περιγράφει τα εθνικά προγράμματα επενδύσεων και μεταρρυθμίσεων για την τριετία 2021-2023 προκειμένου η χώρα να επωφεληθεί από τον Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας. Το Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας αποτελείται από τέσσερις πυλώνες: **(α) Τη μετάβαση σε μια πράσινη οικονομία, (β) Τον ψηφιακό μετασχηματισμό, (γ) Την απασχόληση, τις δεξιότητες και την κοινωνική συνοχή και (δ) Τις ιδιωτικές επενδύσεις και τον μετασχηματισμό της οικονομίας.**

Καθορίζοντας τομείς προτεραιότητας επενδύσεων στους ανωτέρω πυλώνες, το Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας επιδιώκει να καλύψει το επενδυτικό κενό και τις απώλειες ΑΕΠ και θέσεων εργασίας κατά την προηγούμενη δεκαετία, οι οποίες επιδεινώθηκαν από την πανδημία του COVID-19, αξιοποιώντας σε σημαντικό βαθμό τις Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) για την πραγματοποίηση δημοσίων επενδύσεων και συγχρηματοδοτήσεις μέσω ποικίλων χρηματοδοτικών εργαλείων ώστε να συγκεντρώσει επιπρόσθετα ιδιωτικά κεφάλαια για τις επιλέξιμες ιδιωτικές επενδύσεις.

**Η ανάπτυξη υποδομών και άλλων κατασκευαστικών έργων αποτελεί βασική προτεραιότητα σε όλα τα επίσημα κείμενα αναπτυξιακής πολιτικής στην Ελλάδα.** Προκύπτει επομένως ότι, σε συνδυασμό με την ύπαρξη πρόσθετων χρηματοδοτικών πόρων από την ΕΕ που θα υποστηρίξουν την ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας τα επόμενα χρόνια, **ο ρόλος και η δυναμική συμβολή της Βιομηχανίας Υποδομών και Κατασκευών για την υλοποίηση των απαιτούμενων έργων είναι κρίσιμος και σημαντικός.**

Τα επίσημα κείμενα αναπτυξιακής στρατηγικής ωστόσο, δεν συνιστούν ένα εθνικό μακροπρόθεσμο στρατηγικό σχέδιο για τις Υποδομές που αποτυπώνει συστηματικά τις ανάγκες για υποδομές και συμβάλει στον σωστό προγραμματισμό των έργων. Έτσι, παρά τη θετική συγκυρία που διαμορφώνεται για τα επόμενα χρόνια, τουλάχιστον όσον αφορά την επάρκεια των πόρων χρηματοδότησης έργων, θα πρέπει να επισημανθεί ότι η απουσία μακροπρόθεσμου στρατηγικού σχεδιασμού και κεντρικής διακυβέρνησης για τις υποδομές στην Ελλάδα, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι η ροή των έργων παρουσιάζει ακανόνιστες διακυμάνσεις, δεν συμβάλει στη δημιουργία ενός πιο ασφαλούς περιβάλλοντος ώστε οι επιχειρήσεις του κλάδου να διαμορφώνουν τον επιχειρησιακό τους σχεδιασμό με καλύτερη πληροφόρηση και να αξιοποιούν καλύτερα το δυναμικό τους.

Συγχρόνως, αναγκαία συνθήκη ώστε να συμβάλει ουσιαστικά και αποτελεσματικά η Βιομηχανία Υποδομών και Κατασκευών στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας τα επόμενα χρόνια, είναι η άρση σοβαρών εμποδίων και στρεβλώσεων, ώστε οι απαιτούμενες υποδομές να κατασκευαστούν έγκαιρα, με ανταγωνιστικό κόστος, τεχνική ποιότητα και επάρκεια.

#### ΕΜΠΟΔΙΑ ΚΑΙ ΣΤΡΕΒΛΩΣΕΙΣ ΣΤΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑΣ ΥΠΟΔΟΜΩΝ ΚΑΙ ΚΑΤΑΣΚΕΥΩΝ

Ο τομέας των Κατασκευών αντιμετωπίζει ποικίλα εμπόδια και στρεβλώσεις που απορρέουν από το οικονομικό και ρυθμιστικό περιβάλλον που επηρεάζει τις κατασκευαστικές δραστηριότητες.

Η **ανεπαρκής ζήτηση** αποτελούσε τα προηγούμενα χρόνια το κυριότερο εμπόδιο ανάπτυξης του τομέα των Κατασκευών, ενώ και οι **δυσκολίες χρηματοδότησης** επηρεάζουν σημαντικά την κατασκευαστική δραστηριότητα στην Ελλάδα. Γενικότερα, όμως, η Ελλάδα παρουσιάζει συγκριτικά με άλλες χώρες **χαμηλότερο δείκτη στην ποιότητα στον τομέα των Υποδομών**, υστερώντας κυρίως **στο σκέλος του σχεδιασμού, της χρηματοδοτικής ικανότητας και των διαδικασιών προμηθειών**. Υπάρχουν επίσης σημαντικά ζητήματα που αφορούν τα δημόσια έργα υποδομών, όπως η έλλειψη ενιαίου εθνικού στρατηγικού σχεδίου για τις Υποδομές, η συρρίκνωση του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων (ΠΔΕ), προβληματικά σημεία στο σύστημα δημοπράτησης και ανάθεσης έργων, η στασιμότητα και ο φθίνων αριθμός δημοσίων έργων, οι ελλείψεις μηχανισμοί ελέγχου και επίβλεψης στα δημόσια έργα (κόστος, τεχνική αρτιότητα), η εστίαση των δημοπρατούμενων έργων στο κόστος κατασκευής και όχι στην ποιότητα και στο κόστος συντήρησης και διαχείρισης, οι καθυστερήσεις πληρωμών και η έλλειψη ρευστότητας των επιχειρήσεων.

Η σημαντική μείωση του αριθμού των νέων έργων έχει οδηγήσει σε οξύτατο ανταγωνισμό στις δημοπρατήσεις έργων και σημαντική αύξηση του ποσοστού των εκπτώσεων στις υποβληθείσες προσφορές που συνοδεύονται από προβλήματα όπως χρονοβόρες διαδικασίες αποπεράτωσης, αμφιλεγόμενη ποιότητα κατασκευής των έργων, υπερβάσεις προϋπολογισμού, καθυστερήσεις ολοκλήρωσης και υψηλές δαπάνες συντήρησης και λειτουργίας των έργων στο μέλλον και αθέμιτο ανταγωνισμό στις υγιείς επιχειρήσεις. Συνεπώς, **η δημοπράτηση έργων με ένα υγιές κι ασφαλές σύστημα έχει τεράστια σημασία για τον κλάδο των Κατασκευών, αλλά και για την εθνική οικονομία** αν ληφθεί υπόψη η στρατηγική σημασία του τομέα για την επαύξηση των δυνατοτήτων οικονομικής μεγέθυνσης και την υλοποίηση σημαντικών έργων το επόμενο διάστημα.

Τα προβλήματα της νομοθεσίας για τις δημόσιες προμήθειες οδήγησαν στην αναμόρφωση του ρυθμιστικού πλαισίου με στόχο την απλοποίηση και διασαφήνιση των διατάξεων, τη μείωση της γραφειοκρατίας και του διοικητικού βάρους για τις αναθέτουσες αρχές και τους οικονομικούς φορείς, την αύξηση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων, την επέκταση της χρήσης των ηλεκτρονικών εργαλείων (e-procurement), την αύξηση της διαφάνειας και την αντιμετώπιση προβλημάτων, όπως το ζήτημα των υπερβολικά χαμηλών προσφορών και η υπερβολική προσκόλληση στην τυπικότητα έναντι της ουσίας των προσφορών.

Στο πλαίσιο αυτό, μεταρρυθμίσεις που εισήχθησαν πρόσφατα με τον Ν.4782/2021 όπως η ενίσχυση του συστήματος μελέτη – κατασκευή, η αντιμετώπιση των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών (ΑΧΠ) στα έργα, η ενίσχυση των πολλαπλών κριτηρίων ανάθεσης, η ιδιωτική επίβλεψη έργων, η διαιτητική και η συμβιβαστική επίλυση διαφορών, ο εκσυγχρονισμός και ψηφιοποίηση διαδικασιών, το ενιαίο σύστημα τεχνικών προδιαγραφών και τιμολόγησης τεχνικών έργων και μελετών κινούνται προς τη σωστή κατεύθυνση. **Απαιτείται ωστόσο η ταχεία υλοποίηση αρκετών διοικητικών πράξεων που θα επιτρέψουν την εφαρμογή των νέων ρυθμίσεων**, ώστε τόσο η δημόσια διοίκηση όσο και η Βιομηχανία Υποδομών και Κατασκευών να εξοικειωθούν στα νέα δεδομένα και να εντοπιστούν και διορθωθούν ενδεχόμενα προβλήματα που θα ανακύψουν στην πράξη.

## ΠΕΔΙΑ ΑΝΑΓΚΑΙΩΝ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΩΝ

Οι ευκαιρίες για την ανάπτυξη της Βιομηχανίας Υποδομών και Κατασκευών και τη μεγιστοποίηση της συμβολής της στην ελληνική οικονομία τα επόμενα χρόνια είναι υπαρκτές, σημαντικές αλλά και αναγκαίο να αξιοποιηθούν. Παρά το γεγονός ότι έχουν γίνει προσπάθειες προς την κατεύθυνση άρσης εμποδίων και στρεβλώσεων, υπάρχουν ακόμα περιθώρια για πρόσθετες παρεμβάσεις που θα διευκολύνουν έναν τέτοιο στόχο.

Η στήριξη της Βιομηχανίας Κατασκευών και Υποδομών στο νέο περιβάλλον απαιτεί τη λήψη κατάλληλων μέτρων και δράσεων τα οποία μπορεί να διαφοροποιούνται ανάλογα με τον χρονικό ορίζοντα εφαρμογής. Ενδεικτικά οι δράσεις για την ενίσχυση της κατασκευαστικής δραστηριότητας μπορεί να περιλαμβάνουν τα εξής:

- Εξασφάλιση ανάπτυξης των τρεχόντων έργων στον μέγιστο βαθμό, για την τόνωση της οικονομικής δραστηριότητας και της απασχόλησης, περιορισμό της ανεργίας και της απώλειας εξειδικευμένου προσωπικού.
- Ελαχιστοποίηση της διαταραχής της αγοράς από διαμάχες για συμβάσεις έργων, που οδηγούν σε απώλεια εσόδων και χρόνου και σε διάσπαση της εφοδιαστικής αλυσίδας.
- Ενίσχυση δραστηριότητας σε όλους τους τομείς της εφοδιαστικής αλυσίδας για την ανάκτηση εμπιστοσύνης του κατασκευαστικού κλάδου, ώστε ο κλάδος να επενδύσει στην εκπαίδευση και στις δεξιότητες του προσωπικού και στην ανάπτυξη δυναμικής για το μέλλον.
- Ανάπτυξη υγιούς επιχειρηματικού περιβάλλοντος, για την ενίσχυση της βιώσιμης απασχόλησης και την ενθάρρυνση επιχειρηματικών συνεργασιών.
- Επίτευξη οικονομικής ανάπτυξης μέσω της υιοθέτησης ψηφιακών και κατασκευαστικών τεχνολογιών για χαμηλές εκπομπές άνθρακα, βιώσιμα και καλύτερα ποιοτικά αποτελέσματα, αύξηση της παραγωγής και βελτιστοποίηση της απόδοσης.
- Υιοθέτηση νέων μοντέλων προμήθειας και προσέγγισης σε ολόκληρη την εφοδιαστική αλυσίδα για τη βελτιστοποίηση της προσφερόμενης αξίας και της απόδοσης καθ' όλο τον κύκλο ζωής κάθε έργου.
- Ισχυρότερες συνεργασίες μεταξύ της βιομηχανίας και των προμηθευτών και πελατών της και επενδύσεις για τη βελτίωση των ικανοτήτων του εργατικού δυναμικού.

## ΕΘΝΙΚΟΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΥΠΟΔΟΜΩΝ

Ο υφιστάμενος σχεδιασμός υποδομών στην Ελλάδα πάσχει γιατί είναι αποσπασματικός, μπορεί να αφορά μόνο συγκεκριμένους τομείς, ενώ και η υλοποίηση των έργων εξαρτάται από αρμοδιότητες φορέων που συχνά επικαλύπτονται, οδηγώντας σε σημαντικές καθυστερήσεις. Συνολικά οι διαδικασίες σχεδιασμού, ιεράρχησης, υλοποίησης και αξιολόγησης των έργων παρουσιάζουν σημαντικά περιθώρια βελτίωσης.

Από τη διεθνή εμπειρία προκύπτει ότι η πολιτική για τις υποδομές θα μπορούσε να επωφεληθεί σημαντικά από τη θεσμοθέτηση **Ανεξάρτητου Συμβουλίου Υποδομών** με συμμετοχή ειδικών, κρατικών λειτουργών και φορέων της Βιομηχανίας Υποδομών και Κατασκευών με αρμοδιότητα να συμβουλεύει την κυβέρνηση για τα εξής:

- Καθορισμός προτεραιοτήτων επένδυσης σε κύριες υποδομές σε συγκεκριμένο χρονικό πλαίσιο.
- Βελτίωση της κατανομής των πόρων ώστε να επιτυγχάνεται καλύτερη απόδοση των υφιστάμενων δημόσιων υποδομών.
- Εξασφάλιση της λειτουργικής αξίας σε σχέση με το κόστος με ορθό σχεδιασμό και ανάλυση κινδύνου για την υλοποίηση των μελλοντικών δημόσιων υποδομών.
- Εξασφάλιση ότι οι αποφάσεις σχετικά με τα δημόσια έργα υποδομών θα λαμβάνουν υπόψη εξειδικευμένες επαγγελματικές αναλύσεις και συμβουλές και θα στηρίζονται σε αξιόπιστα στοιχεία.
- Ενίσχυση της ικανότητας δημόσιων φορέων για τον σχεδιασμό και την παρακολούθηση έργων - Συγγραφή κατευθυντήριων γραμμών (οδηγοί ανάλυσης κόστους-οφέλους, ανάλυσης αξίας (value engineering) ανάλυσης κινδύνων, επιλογής μοντέλου χρηματοδότησης κ.ά.).

Το Συμβούλιο θα προσδιορίζει τις ανάγκες σε υποδομές, θα θέτει προτεραιότητες για τα επόμενα 20-30 έτη και θα διατυπώνει ένα μακροπρόθεσμο όραμα για τις υποδομές, μέσω της σύνταξης **Εθνικού Στρατηγικού Σχεδιασμού Υποδομών** με προτεραιότητες και εξειδίκευση των πόρων χρηματοδότησης για κρίσιμα έργα υποδομής στους τομείς Μεταφορών, Ενέργειας, Επικοινωνιών, Αντιπλημμυρικών Έργων, Ύδρευσης, Άρδευσης, Αποβλήτων, κατόπιν αναλύσεων των εθνικών στρατηγικών στόχων ανάπτυξης και ενδεδειγμένων αναλύσεων κόστους – οφέλους για υποψήφια έργα υποδομής. Το στρατηγικό σχέδιο θα επικαιροποιείται τακτικά (π.χ. ανά πενταετία) λαμβάνοντας υπόψη παρατηρήσεις από τους επενδυτές και τον κατασκευαστικό κλάδο συνολικά. Έκθεση

προόδου θα πρέπει να συντάσσεται σε ετήσια βάση. Παράλληλα, μια **Ειδική Υπηρεσία Υποδομών** θα έχει την ευθύνη για: α) την έγκαιρη και αποτελεσματική, ως προς το κόστος, υλοποίηση των υποδομών και άλλων έργων που έχουν προτεραιότητα από την κυβέρνηση, β) την τακτική σύνταξη εκθέσεων για την πρόοδο των έργων υποδομής και την κατάσταση των προγραμματισμένων έργων υποδομής, γ) την καθοδήγηση και τον συντονισμό των προσπαθειών της κυβέρνησης σε συνεργασία με τη Βιομηχανία Υποδομών και Κατασκευών, ώστε να επιταχύνεται η υλοποίηση και να μειώνεται το κόστος κατασκευής και συντήρησης των έργων και δ) την ανάπτυξη της ικανότητας όλων των κυβερνητικών υπηρεσιών στη διαχείριση έργων.

Με στόχο την επιτάχυνση της απορρόφησης των πόρων του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας για την υλοποίηση των έργων που θα ενταχθούν σε αυτό, αλλά και άλλων δημόσιων έργων, δημιουργήθηκε κυβερνητική δομή που θα παρακολουθεί και θα συντονίζει το αναπτυξιακό πρόγραμμα δημοσίων συμβάσεων στρατηγικής σημασίας (Strategic Projects Pipeline). Η δομή αυτή περιλαμβάνει την Κυβερνητική Επιτροπή Συντονισμού Συμβάσεων Στρατηγικής Σημασίας και μια Ειδική Ομάδα Δράσης (Task Force), η οποία θα αποτελείται από υψηλόβαθμα στελέχη αρμόδιων υπουργείων και θα είναι υπεύθυνη για την αξιολόγηση και επιλογή των έργων. Στο πρόγραμμα συμβάσεων στρατηγικής σημασίας δύνανται να εντάσσονται δημόσιες συμβάσεις προϋπολογισμού άνω των 50 εκατ. ευρώ. Σε ειδικές περιπτώσεις σημαντικών έργων για την εθνική ή την τοπική οικονομία μπορεί να εντάσσονται και συμβάσεις με μικρότερο προϋπολογισμό ή συμβάσεις χρηματοδοτούμενες από πόρους του ΕΣΠΑ με προϋπολογισμό άνω των 30 εκατ. ευρώ. Στο πρόγραμμα θα εντάσσονται, ανεξαρτήτως προϋπολογισμού, και όλα τα έργα του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας. Για την υλοποίηση των συμβάσεων μπορεί να επιλέγεται η μέθοδος των ΣΔΙΤ ή οι συμβάσεις παραχώρησης. Δικαιούχοι του Προγράμματος μπορεί να οριστούν τα Υπουργεία, οι Περιφέρειες, οι Δήμοι, οι εταιρίες του χαρτοφυλακίου της Ελληνικής Εταιρείας Συμμετοχών και Περιουσίας Α.Ε. (ΕΕΣΣΥΟ), αλλά και όποιος άλλος φορέας ορίζεται με απόφαση της Κυβερνητικής Επιτροπής. Επιπλέον, θα υπάρχει η δυνατότητα υποβολής των δικαιούχων για την ωρίμανση δράσεων από το ΤΑΙΠΕΔ. **Η πολύτιμη εμπειρία που θα αποκτηθεί μπορεί να αξιοποιηθεί για τη μετεξέλιξη αυτών των δομών σε μια Ειδική Υπηρεσία Υποδομών** (όπως προαναφέρθηκε). Επιπλέον, καθώς στην Ελλάδα απουσιάζει ένα ευρύτερο στρατηγικό σχέδιο Υποδομών, η **εφαρμογή του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου Μεταφορών (ΕΣΣΜ) θα μπορούσε να αποτελέσει μια βάση εκκίνησης.**

#### ΒΕΛΤΙΩΣΕΙΣ ΣΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΔΗΜΟΠΡΑΤΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΝΑΘΕΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΡΓΩΝ

Οι πρόσφατες αλλαγές στη νομοθεσία για τις δημόσιες συμβάσεις (Ν. 4782/2021) θα πρέπει να υποστηριχτούν κυρίως από τα παρακάτω:

- Επέκταση της **ψηφιοποίησης των διαδικασιών** και ενίσχυση της διαλειτουργικότητας μεταξύ των πληροφοριακών συστημάτων του δημοσίου.
- **Τυποποίηση διαδικασιών και συμβάσεων** με εισαγωγή ενιαίου συστήματος τεχνικών προδιαγραφών, βέλτιστων πρακτικών και τιμών ανά κατηγορίες αγαθών ή υπηρεσιών.
- **Εισαγωγή πολλαπλών (αντικειμενικών και μετρήσιμων) κριτηρίων** για την επιλογή του αναδόχου με τη συμφέρουσα και όχι χαμηλότερη προσφορά.
- Δημιουργία **Μητρώου Προμηθευτών** με ένταξη μετά από πιστοποίηση.
- Για την **επίλυση διαφορών** κατά τη διάρκεια της εκτέλεσης των συμβάσεων ευρεία χρήση εξωδικαστικών τρόπων επίλυσης διαφορών, όπως είναι η διαμεσολάβηση, οι επιτροπές εμπειρογνομώνων και η διαιτησία.
- Χρήση τεχνικής εμπειρογνομωσύνης για εξειδικευμένα θέματα των προσφυγών που εξετάζει η ΑΕΠΠ.
- Κανονιστικές παρεμβάσεις για: α) επιτάχυνση διαδικασιών και β) εξασφάλιση συνέχειας μεταξύ συμβάσεων και εκτέλεσης και συντήρησης έργων.

Η ανάπτυξη του **Εθνικού Συστήματος Τεχνικών Προδιαγραφών και Τιμολόγησης Έργων**, το οποίο νομοθετήθηκε με τον Ν.4782/2021, αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την εξομάλυνση προβλημάτων που υπάρχουν στο σύστημα ανάθεσης δημόσιων έργων. Απαιτείται όμως η ταχεία λειτουργία του συστήματος, με συγκεκριμένα βήματα που θα οδηγήσουν στην εφαρμογή του και με τελικό ζητούμενο την υποστήριξη τόσο της Δημόσιας Διοίκησης, όσο και της Βιομηχανίας Υποδομών και Κατασκευών.

#### ΠΟΛΛΑΠΛΑ ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΑΝΑΘΕΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

Στις δημόσιες συμβάσεις τεχνικών έργων και μελετών η χαμηλότερη τιμή αποτελεί το επικρατέστερο κριτήριο ανάθεσης έργων στο σύνολο των κρατών μελών της ΕΕ. Η σχέση ποιότητας και κόστους, καθώς και άλλα τεχνικά χαρακτηριστικά και γνωρίσματα ενσωματώνονται ως στατικά στοιχεία της σύμβασης, χωρίς να υπάρχει μηχανισμός οι υποψήφιοι να έχουν κίνητρο να καταθέτουν ποιοτικότερες προτάσεις. Η μονοδιάστατη



επικέντρωση στην τιμή έχει αναδειχθεί ως βασικό πρόβλημα και στην ελληνική αγορά, στην οποία παρατηρούνται υπερβολικές εκπτώσεις που στοχεύουν στην κατοχύρωση ενός έργου, αλλά πολύ συχνά οδηγούν στα αντίθετα αποτελέσματα, με έργα κακής ποιότητας, με υπέρβαση του προϋπολογισμού και επιμήκυνση της διάρκειας αποπεράτωσης.

Με την Οδηγία 2014/24 (Άρθρο 67), η οποία ενσωματώθηκε στο ελληνικό δίκαιο με τον Ν.4412/2016, η ΕΕ ωθεί σε μια διαδικασία κατά την οποία οι δημόσιες συμβάσεις δεν θα πρέπει να στηρίζονται στην τιμή ως το μοναδικό και κυρίαρχο κριτήριο, αλλά στην πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά (Most Economically Advantageous Tender) με τη χρήση επιμέρους κριτηρίων που θα επιτρέπουν τη συγκριτική αξιολόγηση του επιπέδου απόδοσης κάθε προσφοράς σε συνάρτηση με το αντικείμενο της σύμβασης, όπως ορίζεται στις τεχνικές προδιαγραφές.

Στα ποιοτικά κριτήρια μπορεί να περιλαμβάνονται:

- Η ποιότητα, περιλαμβανομένης της τεχνικής αξίας, τα αισθητικά και λειτουργικά χαρακτηριστικά, η προσβασιμότητα, ο σχεδιασμός για όλους τους χρήστες, τα κοινωνικά, περιβαλλοντικά και καινοτόμα χαρακτηριστικά και η εμπορία και οι σχετικοί όροι,
- Η οργάνωση, τα προσόντα και η πείρα του προσωπικού στο οποίο ανατίθεται η εκτέλεση της σύμβασης, αν η ποιότητα του διατεθέντος προσωπικού μπορεί να έχει σημαντική επίδραση στο επίπεδο απόδοσης της σύμβασης, ή
- Η εξυπηρέτηση μετά την πώληση και η τεχνική βοήθεια, οι όροι παράδοσης, όπως η ημερομηνία παράδοσης, η διαδικασία και η περίοδος παράδοσης, ή η περίοδος εκτέλεσης.

Το κριτήριο της αναλογίας τιμής και ποιότητας δίνει κίνητρο στον υποψήφιο να προσφέρει καλύτερης ποιότητας τεχνική προσφορά σε σύγκριση με το μονοδιάστατο κριτήριο της τιμής και θα πρέπει να ξεκινήσει να αποτελεί στοιχείο της αξιολόγησης των προσφορών και στην Ελλάδα, με τη διασφάλιση ότι τα κριτήρια που θα αξιολογούνται θα είναι στον μέγιστο δυνατό βαθμό αντικειμενικά και μετρήσιμα.

#### ΑΥΤΟΚΛΗΤΕΣ Η ΠΡΟΤΥΠΕΣ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ / ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΑΣ

Σε σχέση με τον σχεδιασμό και τη **χρηματοδότηση των έργων** – και με δεδομένη την ανάγκη για μακροπρόθεσμη δημοσιονομική ισορροπία – οι **Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) οφείλουν να αξιοποιηθούν στον μέγιστο δυνατό βαθμό**, ώστε να κινητοποιηθούν περισσότερα ιδιωτικά κεφάλαια για επενδύσεις σε αναγκαία κατασκευαστικά έργα. Στο πλαίσιο αυτό, η διαδικασία των «**Αυτόκλητων ή Πρότυπων Προτάσεων**» (Unsolicited Proposals (USPs)) αποτελεί ένα καινοτόμο εργαλείο ανάπτυξης κατασκευαστικών έργων μέσω ΣΔΙΤ, με τον ιδιωτικό τομέα να αναλαμβάνει ενεργό ρόλο στον σχεδιασμό και στον τρόπο χρηματοδότησης ενός τεχνικού έργου. Ο ρόλος του Δημοσίου μετά την υποβολή της πρότασης από τον ιδιωτικό φορέα είναι να ελέγξει αν η συγκεκριμένη πρόταση συνάδει με τις οικονομικές και κοινωνικές ανάγκες και να δημιουργήσει συνθήκες ανταγωνισμού για την υλοποίηση του έργου (προδιαγραφές, τιμολόγηση, κ.λπ.). Τα οφέλη από τη διαδικασία αυτή είναι:

- Η υποβοήθηση του Δημοσίου στον προσδιορισμό αλλά και στην προτεραιοποίηση των σχεδιαζόμενων έργων.
- Η παροχή περισσότερων λύσεων στην κάλυψη ενδεχόμενου επενδυτικού κενού σε έργα υποδομής.
- Η βοήθεια προς το Δημόσιο να αξιολογήσει εγκαίρως, και σε αρχικό στάδιο, τη σκοπιμότητα ενός προτεινόμενου έργου.
- Η δυνατότητα που δίνεται στο Δημόσιο να αξιολογήσει το ενδιαφέρον της αγοράς για συγκεκριμένα έργα και να συνεργαστεί με τον ιδιωτικό τομέα αναφορικά με τους πιθανούς κινδύνους και τις ευκαιρίες σε κάθε έργο.

Σύμφωνα με κυβερνητικές ανακοινώσεις, το μοντέλο των «Πρότυπων Προτάσεων» αναμένεται να υιοθετηθεί και στην Ελλάδα (Προτάσεις Καινοτομίας) με τα παρακάτω χαρακτηριστικά:

- Θα αφορά σε έργα ΣΔΙΤ ή Παραχωρήσεων με εκτιμώμενο προϋπολογισμό άνω των 200 εκατ. ευρώ και ισχυρό αναπτυξιακό αποτύπωμα, τα οποία ο ιδιωτικός τομέας αναλαμβάνει να προτείνει ή/και να ωριμάσει για λογαριασμό του Δημοσίου.
- Οι προτάσεις που θα μπορούν να καταθέτουν οι ιδιωτικοί φορείς προς το Δημόσιο πρέπει να διαθέτουν χαρακτηριστικά καινοτομίας ή να πρόκειται για κάποιο ιδιαίτερος πολύπλοκο έργο στους τομείς υποδομών ή περιβάλλοντος. Τα έργα θα πρέπει να μην έχουν ενταχθεί οριστικά στον σχεδιασμό της εκάστοτε

αναθέτουσας αρχής, αλλά και να μην αντιτίθενται στον σχεδιασμό της πολιτείας ή να έχουν ενταχθεί αλλά να παρουσιάζουν πολύ χαμηλό επίπεδο ωρίμανσης.

- Η πρόταση πρέπει να περιλαμβάνει εκτίμηση του προϋπολογισμού, τεκμηρίωση της αξίας της προτεινόμενης επένδυσης, την κεφαλαιακή της δομή, τις εναλλακτικές πηγές δημόσιας και ιδιωτικής χρηματοδότησης, τους βασικούς δείκτες απόδοσης της επένδυσης, χρηματοοικονομικό μοντέλο, προμελέτη, μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων, μελέτη κόστους – οφέλους και αναλυτικό πρόγραμμα εκπόνησης των υπολοίπων μελετών, σχέδιο της σύμβασης, έκθεση καταγραφής και κατανομής κινδύνων, ανάλυση των αναγκαιών απαλλοτριώσεων και αδειοδοτήσεων και το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης.
- Η αναθέτουσα αρχή είναι υποχρεωμένη εντός τριμήνου να αξιολογήσει την πρόταση και να την εγκρίνει ή να την απορρίψει. Αν η πρόταση γίνει δεκτή, τότε πραγματοποιείται διαγωνισμός. Προκειμένου να μην δημιουργούνται ζητήματα αθέμιτου ανταγωνισμού, όλοι οι ενδιαφερόμενοι για το έργο θα έχουν πρόσβαση στον πλήρη φάκελο από την κατάθεση της πρότασης έως την έναρξη της διαδικασίας ανάθεσης και θα μπορούν να καταθέσουν προτάσεις και σχόλια. Επίσης, θα δίνεται τριπλάσια προθεσμία (90 ημερών) για την υποβολή προσφοράς, ώστε να εξισορροπείται το προβάδισμα στην προετοιμασία του φακέλου.
- Αν η προσφορά του ιδιωτικού φορέα που πρότείνει το έργο είναι υψηλότερη από την καλύτερη προσφορά μέχρι συγκεκριμένο ύψος, ο ιδιωτικός φορέας που πρότείνει το έργο έχει δικαίωμα υποκατάστασης επί της καλύτερης προσφοράς (Swiss Challenge System). Δηλαδή, η ανάληψη του έργου θα γίνει από τον ιδιωτικό φορέα που υπέβαλε την αρχική πρόταση, ενώ ο μειοδότης θα έχει δικαίωμα αποζημίωσης. Αν η διαφορά μεταξύ του μειοδότη και του ιδιωτικού φορέα που πρότείνει το έργο είναι αρκετά μεγάλη, ή αν ο προτείνων δεν ασκήσει το δικαίωμα υποκατάστασης, το έργο κατοχυρώνεται στην πλέον συμφέρουσα προσφορά. Στην περίπτωση αυτή ο μειοδότης είναι υποχρεωμένος να παρέχει αποζημίωση στον προτείνοντα.

Αξίζει να επισημανθεί ότι η πρόβλεψη για υποβολή προτάσεων για έργα με εκτιμώμενο προϋπολογισμό άνω των €200 εκατ., αν ισχύσει, περιορίζει το αντικείμενο των Προτάσεων Καινοτομίας σε πολύ μεγάλα έργα και σε λίγους συμμετέχοντες που έχουν τη δυνατότητα να υλοποιήσουν έργα τέτοιας κλίμακας. Στην ουσία αφήνει αναξιοποίητη τη δυνατότητα καινοτομικών προτάσεων ή ενίσχυσης της ωρίμανσης για έργα με αρκετά μικρότερο προϋπολογισμό σε όλη τη χώρα, τα οποία ωστόσο μπορεί να τεκμηριώνεται ότι έχουν σημαντική αξία.

#### ΆΛΛΑ ΠΕΔΙΑ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΩΝ

Εκτός από την επιτάχυνση της υλοποίησης των ήδη προγραμματισμένων έργων, τη διασφάλιση συνθηκών υγιούς ανταγωνισμού στην αγορά δημόσιων έργων ώστε να βελτιστοποιείται η σχέση κόστους/οφέλους από τα έργα υποδομών στη διάρκεια του κύκλου ζωής τους και τον αναγκαίο καθορισμό προτεραιοτήτων στη βάση ενός μακροχρόνιου στρατηγικού σχεδίου για τις υποδομές, άλλα πεδία παρεμβάσεων τα οποία θα συμβάλουν στην ενίσχυση του ρόλου και της συνεισφοράς της Βιομηχανίας Υποδομών και Κατασκευών στην Ελληνική οικονομία είναι τα εξής:

- Παροχή κινήτρων και αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου για όλες τις αναγκαίες επεμβάσεις που απαιτούνται για έργα εκσυγχρονισμού, αντικατάστασης, λειτουργίας και συντήρησης των υπάρχοντων κτηρίων.
- Αναμόρφωση της φορολογίας ακινήτων με κατάργηση του συμπληρωματικού ΕΝΦΙΑ για την τόνωση της αγοράς ακινήτων και της κατασκευαστικής δραστηριότητας και επαναφορά του μέτρου έκπτωσης τόκων για νέα στεγαστικά δάνεια πρώτης κατοικίας.
- Προώθηση προγραμμάτων ενεργειακής αναβάθμισης στα κτήρια οικιακού, εμπορικού και δημόσιου τομέα και άλλες παρεμβάσεις εξοικονόμησης ενέργειας.
- Αξιοποίηση πόρων Πράσινου Ταμείου για τη μόχλευση ιδιωτικών επενδύσεων.
- Προετοιμασία περισσότερων έργων ΣΔΙΤ για τη μεγιστοποίηση της προσέλκυσης ιδιωτικών κεφαλαίων σε κατασκευαστικά έργα, με μια ισορροπημένη προσέγγιση που θα λαμβάνει υπόψη τόσο τις βέλτιστες τεχνοοικονομικά λύσεις για κάθε έργο, όσο και την υφιστάμενη διάρθρωση μεγέθους των μελετητικών και κατασκευαστικών επιχειρήσεων (πολύ μικρό μέγεθος), παρέχοντας αντικείμενο δραστηριότητας και στις μικρές επιχειρήσεις του τομέα. Συγχρόνως, όμως είναι σκόπιμη η παροχή κινήτρων για την σταδιακή αύξηση του μεγέθους των πολύ μικρών επιχειρήσεων του τομέα, ώστε να βελτιωθεί η παραγωγικότητα, η τεχνογνωσία και οι δυνατότητές τους στην ανάληψη έργων στην Ελλάδα και το εξωτερικό.
- Ενίσχυση του σκέλους υποδομών του Προγράμματος Δημόσιων Επενδύσεων με δεδομένες τις θετικές επιδράσεις στο σύνολο της οικονομίας.

- Ψηφιοποίηση διαδικασιών με δημόσιο ηλεκτρονικό σύστημα (π.χ. ηλεκτρονική ταυτότητα υποδομών, ενιαίος ψηφιακός χάρτης γεωχωρικών δεδομένων, ηλεκτρονική περιβαλλοντική αδειοδότηση, κ.ά.).
- Προώθηση ψηφιοποίησης, νέων τεχνολογιών και χρήσης υποδειγμάτων δομικών πληροφοριών (Building Information Models – BIM) στον τομέα των Κατασκευών, με υιοθέτηση διεθνών προτύπων, παροχή κινήτρων και ενημέρωσης στις ΜΜΕ επιχειρήσεις και ανάληψη ηγετικού ρόλου από τον δημόσιο τομέα στην εφαρμογή του BIM για την κατασκευή δημόσιων υποδομών.
- Υλοποίηση δράσεων για την προώθηση της εξωστρέφειας του ελληνικού κατασκευαστικού και μελετητικού κλάδου, όπως:
  - Θεσμοθέτηση της συνεργασίας κλαδικών φορέων της Βιομηχανίας Υποδομών και Κατασκευών με την Ελληνική Οικονομική Διπλωματία και υλοποίηση δράσεων για την προώθηση της εξωστρέφειας του ελληνικού κατασκευαστικού και μελετητικού/συμβουλευτικού κλάδου (εξοικείωση με διεθνείς διαδικασίες ανάθεσης έργων, ενημέρωση και ενεργοποίηση των Γραφείων Οικονομικών και Εμπορικών Υποθέσεων κ.ά.).
  - Δημιουργία συνθηκών υποστήριξης της συγκέντρωσης και μεγέθυνσης των εταιριών του κλάδου.
  - Ενημέρωση και πληροφόρηση των εταιριών του κλάδου, σε σχέση με ευκαιρίες δραστηριοποίησης στο εξωτερικό και τις συνθήκες του επιχειρηματικού περιβάλλοντος σε γεωγραφικές περιοχές ενδιαφέροντος.
  - Ενίσχυση της ανάπτυξης νέων προϊόντων και υπηρεσιών με εξωστρεφή προσανατολισμό με τη συνεργασία εταιριών του κλάδου και άλλων κλάδων, σύμφωνα με τις διεθνείς τάσεις.
  - Ενίσχυση, εμπλουτισμός και προσαρμογή των δεξιοτήτων των στελεχών των εταιριών του κλάδου στις σύγχρονες απαιτήσεις του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, με έμφαση στις ψηφιακές δεξιότητες.
- Εκσυγχρονισμός των σπουδών Μηχανικού στη χώρα μας σε αντιστοιχία με τις διεθνείς τάσεις. Αυτό απαιτεί την αναβάθμιση του πλαισίου συνεργασίας των Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων της χώρας με τις επιχειρήσεις της Βιομηχανίας Υποδομών και Κατασκευών με στόχο την κατάλληλη προετοιμασία των νέων Μηχανικών για τη συμμετοχή τους στην παραγωγική διαδικασία της μελέτης, κατασκευής και διαχείρισης τεχνικών έργων. Σε αυτή την κατεύθυνση κινείται η συνεργασία του ΕΣΒΥΚ με το ΕΜΠ σε θέματα σχεδιασμού προγραμμάτων πρακτικής επιμόρφωσης/κατάρτισης και συνεχιζόμενης εκπαίδευσης, μεταφοράς τεχνογνωσίας, προώθησης της συνεργασίας των Σχολών του ΕΜΠ με τις τεχνικές επιχειρήσεις σε θέματα εφαρμοσμένης έρευνας και καινοτομίας, προετοιμασίας και υποβολής ερευνητικών προτάσεων κ.ά..
- Παροχή κινήτρων για τον εκσυγχρονισμό του τομέα με ένταξη και των επιχειρήσεων του κατασκευαστικού τομέα στον αναπτυξιακό νόμο.
- Διάγνωση αναγκών σε εργατικό δυναμικό σε βασικούς τομείς (οδικοί άξονες, σιδηρόδρομοι, ενέργεια, οικοδομικά έργα κ.ά.) και σχεδιασμός προγραμμάτων παροχής των απαιτούμενων γνώσεων και δεξιοτήτων, σε συνδυασμό με τη δημιουργία προγραμμάτων μαθητείας για την προσέλκυση νέων εργαζόμενων στον τομέα Κατασκευών.
- Εξασφάλιση της ποιότητας και αξιοπιστίας των υλικών, του εξοπλισμού και των διαδικασιών στις παραλαβές δημοσίων έργων, με εφαρμογή του προβλεπόμενου από τη νομοθεσία ποσοστού έως 2% επί του προϋπολογισμού κάθε έργου, το οποίο μπορεί να διατίθεται για τη διενέργεια ποιοτικών ελέγχων.
- Δημιουργία εξειδικευμένου για μεγάλες επενδύσεις και μεγάλα έργα τμήματος του ΣΤΕ.

## 1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Σε πρόσφατη μελέτη του IOBE<sup>2</sup> αναδείχθηκε ο κρίσιμος ρόλος της Βιομηχανίας Υποδομών και Κατασκευών για την οικονομική ανάπτυξη στην Ελλάδα, εξετάστηκαν οι παράγοντες που επηρέασαν τις επιδόσεις της στη διάρκεια της οικονομικής κρίσης και επισημάνθηκαν πεδία θεσμικών και άλλων παρεμβάσεων, με γνώμονα τη βελτίωση των προοπτικών και την ενίσχυση της συνεισφοράς της στην ελληνική οικονομία. Στο πλαίσιο αυτό τονίστηκαν, μεταξύ άλλων, η ανάγκη επιτάχυνσης της υλοποίησης των προγραμματισμένων έργων και καθορισμού προτεραιοτήτων στη βάση ενός μακροχρόνιου στρατηγικού σχεδίου για τις υποδομές, καθώς και η σημασία της διασφάλισης συνθηκών υγιούς ανταγωνισμού στην αγορά δημόσιων έργων. Αν και σημειώθηκαν κάποια μικρά βήματα προόδου, μεγάλο μέρος των αναγκαίων μεταρρυθμίσεων για την ενίσχυση της συμβολής του τομέα των υποδομών και κατασκευών στην ελληνική οικονομία βρίσκεται, για διάφορους λόγους, σε εκκρεμότητα.

Η Βιομηχανία Υποδομών και Κατασκευών αντιμετώπισε τα προηγούμενα χρόνια ένα ιδιαίτερα δυσμενές εγχώριο οικονομικό περιβάλλον, το οποίο ασφαλώς αποτέλεσε σοβαρό εμπόδιο στη δραστηριότητά της. Ωστόσο, μετά από μια παρατεταμένη περίοδο ύφεσης ή στασιμότητας της ελληνικής οικονομίας στη διάρκεια των προγραμμάτων οικονομικής προσαρμογής, η εμπιστοσύνη καταναλωτών, επιχειρήσεων και επενδυτικής κοινότητας επανήλθε σταδιακά, δημιουργώντας θετικό κλίμα για τις προοπτικές της ελληνικής οικονομίας. Η έλευση της πανδημίας του ιού COVID-19 στις αρχές του 2020 ανέτρεψε όμως εκ νέου το κλίμα εμπιστοσύνης, ενώ τα μέτρα περιορισμού της εξάπλωσής της οδήγησαν σε πρωτόγνωρες συνθήκες απότομης διακοπής μιας σειράς από οικονομικές δραστηριότητες στην Ελλάδα και διεθνώς. Η επίπτωση της πανδημίας στους ρυθμούς μεγέθυνσης των οικονομικών διεθνώς είναι ήδη σοβαρή, ιδιαίτερα σε χώρες όπως η Ελλάδα, στις οποίες ο τουρισμός συνεισφέρει μεγάλο ποσοστό του ΑΕΠ.

Οι συνθήκες αυτές έθεσαν νέα δεδομένα και για τη Βιομηχανία Υποδομών και Κατασκευών. Επηρεάζουν τον ρυθμό έντασης της συνήθους της δραστηριότητας, η οποία πρέπει να προσαρμοστεί στις πρωτόγνωρες οικονομικές και υγειονομικές συνθήκες, ενώ, συγχρόνως, οδηγούν σε υποβάθμιση των προσδοκιών ανάπτυξής της, καθώς και οι επενδύσεις σε υποδομές και κατασκευές επηρεάζονται από την ύφεση της οικονομίας και τις προοπτικές της.

Ωστόσο, οι σημαντικού ύψους δημόσιοι και ευρωπαϊκοί πόροι, οι οποίοι αναμένεται να δεσμευτούν τα επόμενα χρόνια για να αμβλυθούν οι επιπτώσεις της μεγάλης ύφεσης και να γίνουν περαιτέρω βήματα προόδου της ελληνικής οικονομίας, μπορεί να δημιουργήσουν σημαντικές ευκαιρίες για τη Βιομηχανία Υποδομών και Κατασκευών με βάση τα εξής δεδομένα:

- Βραχυπρόθεσμα, η ελληνική οικονομία πρέπει να αντισταθμίσει τις απώλειες που προκλήθηκαν από την υγειονομική κρίση αλλά και να καλύψει το επενδυτικό της «κενό», το οποίο ακόμα και πριν την έλευση της πανδημίας ήταν μεγάλο.
- Μεσοπρόθεσμα, η Ελλάδα έχει να αντιμετωπίσει πρόσθετες προκλήσεις, όπως η ενσωμάτωση νέων τεχνολογιών, οι δυσμενείς δημογραφικές τάσεις και η κλιματική

<sup>2</sup> IOBE (2019), «Οι αναπτυξιακές προοπτικές των Κατασκευών στην Ελλάδα», Ιούνιος.

αλλαγή. Η ετοιμότητα της χώρας να αντιμετωπίσει αυτές τις προκλήσεις θα κρίνει σε πολύ μεγάλο βαθμό την εξέλιξη της ελληνικής οικονομίας και εν τέλει την ευημερία των πολιτών της χώρας.

Σε αυτό το γεμάτο προκλήσεις και αβεβαιότητες περιβάλλον, αποκτά αυξημένο ενδιαφέρον η εξέταση της θέσης της Βιομηχανίας Υποδομών και Κατασκευών και η διερεύνηση παρεμβάσεων με τις οποίες θα μπορούσε να απορροφήσει τους κραδασμούς που και η ίδια αντιμετωπίζει και, συγχρόνως, να μεγιστοποιήσει τη συμβολή της στην αντιμετώπιση των προκλήσεων της χώρας, σήμερα και στο μέλλον.

Ειδικότερα, σημαντικά ερωτήματα που εγείρονται αφορούν:

- Στον ρόλο που θα μπορούσε να έχει στην αναχαίτιση της ύφεσης και στην ταχεία ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας,
- Στην υποστήριξη που μπορεί να παρέχει στον αναγκαίο μετασχηματισμό της οικονομίας και,
- Στις προϋποθέσεις για να επιτευχθούν τα ανωτέρω.

Η μελέτη έχει ως αντικείμενο την ανάλυση των πιο πρόσφατων δεδομένων και εξελίξεων στη Βιομηχανία Υποδομών και Κατασκευών στην Ελλάδα, συνεκτιμώντας τις επιπτώσεις της υγειονομικής και οικονομικής κρίσης και εξετάζοντας, παράλληλα, τον ρόλο της στην αναχαίτιση της ύφεσης, τη μείωση της ανεργίας και στην ταχεία ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας. Στη μελέτη εξετάζεται η δυνητική συμβολή της Βιομηχανίας Υποδομών και Κατασκευών στο νέο περιβάλλον, σε συνάφεια με τις προτεραιότητες της εθνικής αναπτυξιακής στρατηγικής και αναλύονται τα εμπόδια και οι στρεβλώσεις που ενδέχεται να την επηρεάσουν. Απώτερος στόχος είναι ο προσδιορισμός των αναγκών παρεμβάσεων, τόσο βραχυπρόθεσμα όσο και μεσοπρόθεσμα, για την άμεση ενίσχυση της συμβολής της Βιομηχανίας Υποδομών και Κατασκευών στην ελληνική οικονομία.

Ειδικότερα, στο **δεύτερο κεφάλαιο** πραγματοποιείται η οριοθέτηση και περιγραφή του τομέα των Κατασκευών, εξετάζονται τα βασικά του μεγέθη και η συμβολή του στις επενδύσεις, στην προστιθέμενη αξία και στην απασχόληση στην ελληνική οικονομία. Εκτιμάται επίσης, η συνολική συμβολή της κατασκευαστικής δραστηριότητας στην ελληνική οικονομία και την απασχόληση, λαμβανομένων υπόψη των άμεσων και έμμεσων επιδράσεων από την κατασκευαστική δραστηριότητα στα μακροοικονομικά και δημοσιονομικά μεγέθη. Τέλος, εξετάζονται οι τρέχουσες τάσεις στην παραγωγή έργων, και αναλύονται οι σημαντικότεροι από τους οικονομικούς, θεσμικούς και άλλους παράγοντες που διαμορφώνουν το επιχειρηματικό περιβάλλον στον τομέα των Κατασκευών στην Ελλάδα.

Στο **τρίτο κεφάλαιο** εξετάζονται οι επιπτώσεις της υγειονομικής και οικονομικής κρίσης, καθώς και τα μέτρα οικονομικής πολιτικής που έχουν ληφθεί για την αντιστάθμιση της ύφεσης. Περιγράφεται επίσης η σημασία και ο ρόλος της Βιομηχανίας Υποδομών και Κατασκευών για την αναχαίτιση της ύφεσης, τη μείωση της ανεργίας και την ταχεία ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας.

Στο **τέταρτο κεφάλαιο** παρουσιάζονται οι προτεραιότητες της εθνικής αναπτυξιακής στρατηγικής και αναδεικνύονται οι τομείς της δυνητικής συμβολής της Βιομηχανίας Υποδομών και Κατασκευών στο νέο οικονομικό περιβάλλον.

Στο **πέμπτο κεφάλαιο** αναλύονται τα κυριότερα εμπόδια και στρεβλώσεις στην εγχώρια λειτουργία της Βιομηχανίας Υποδομών και Κατασκευών, ενώ στο **έκτο κεφάλαιο** προσδιορίζονται πεδία αναγκαίων παρεμβάσεων για την ενίσχυση της Βιομηχανίας Υποδομών και Κατασκευών και της συμβολής της αρχικά στην αντιστάθμιση της ύφεσης και στη συνέχεια στην επιτάχυνση των ρυθμών μεγέθυνσης της ελληνικής οικονομίας τα επόμενα χρόνια.

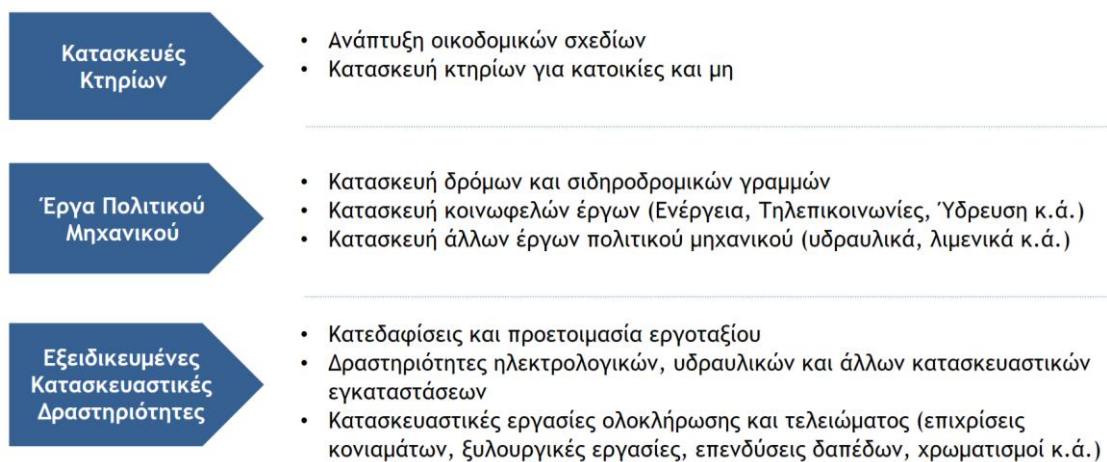
Τέλος, στο **έβδομο κεφάλαιο** συνοψίζονται οι βασικές διαπιστώσεις της μελέτης και οι κατευθύνσεις πολιτικής που θα μπορούσαν να συμβάλουν στην ανάπτυξη της Βιομηχανίας Υποδομών και Κατασκευών και στην ενίσχυση των ρυθμών μεγέθυνσης της ελληνικής οικονομίας τα επόμενα χρόνια.

## 2 ΜΕΓΕΘΗ ΚΑΙ ΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑΣ ΥΠΟΔΟΜΩΝ ΚΑΙ ΚΑΤΑΣΚΕΥΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

### 2.1 Οριοθέτηση και περιγραφή του Τομέα Κατασκευών

Οι Κατασκευές περιλαμβάνουν ένα ευρύ φάσμα παραγωγικών δραστηριοτήτων. Ο βασικός κορμός των Κατασκευών – ο οποίος στην παρούσα μελέτη αναφέρεται ως **κλάδος των Κατασκευών** – περιλαμβάνει τις οικονομικές δραστηριότητες που σχετίζονται με την ανάπτυξη οικοδομικών έργων και την κατασκευή κτηρίων, με την υλοποίηση έργων πολιτικού μηχανικού (έργα υποδομών), καθώς και με άλλες εξειδικευμένες κατασκευαστικές δραστηριότητες, όπως κατεδαφίσεις, ηλεκτρολογικές και υδραυλικές εγκαταστάσεις και κατασκευαστικές εργασίες ολοκλήρωσης έργων (Διάγραμμα 2.1).

Διάγραμμα 2.1: Δραστηριότητες που περιλαμβάνονται στον Κλάδο των Κατασκευών



Πηγή: ΣΤΑΚΟΔ 2008

Η αλυσίδα αξίας των Κατασκευών περιλαμβάνει εκτός από τον κλάδο των Κατασκευών και άλλες συναφείς οικονομικές δραστηριότητες που εκτείνονται από την Εξόρυξη και τη Βιομηχανία δομικών και άλλων υλικών έως το Εμπόριο, τις δραστηριότητες Αρχιτεκτόνων και Μηχανικών και τη Διαχείριση Ακίνητης Περιουσίας (Διάγραμμα 2.2). Ειδικότερα, τα προϊόντα εξόρυξης (μεταλλεύματα και λατομικά προϊόντα) αποτελούν βασικές πρώτες ύλες που χρησιμοποιούνται για την παραγωγή δομικών υλικών σε μεταποιητικές βιομηχανίες, όπως οι βιομηχανίες μη μεταλλικών ορυκτών (τσιμέντο, γύψος, ασβέστης, σκυρόδεμα, γυαλί, κεραμικά προϊόντα κ.ά.) και μετάλλων (αλουμίνιο). Ταυτόχρονα, η βιομηχανία παράγει και άλλα προϊόντα όπως βασικά μέταλλα και μεταλλικά προϊόντα, χρωστικές ουσίες, πλαστικά, ηλεκτρολογικό και μηχανολογικό εξοπλισμό και προϊόντα από ξύλο που κατευθύνονται κυρίως στα κατασκευαστικά έργα. Ο εφοδιασμός του κλάδου των Κατασκευών με τα απαραίτητα μηχανήματα και υλικά πραγματοποιείται μέσω εξειδικευμένου δικτύου διανομής χονδρικού και λιανικού εμπορίου. Καθοριστικό ρόλο στη λειτουργία και ανάπτυξη των κατασκευαστικών έργων έχουν οι αρχιτεκτονικές/μελετητικές δραστηριότητες καθώς και οι δραστηριότητες διαχείρισης ακίνητης περιουσίας.

Στην παρούσα μελέτη, το σύνολο των δραστηριοτήτων της αλυσίδας αξίας των Κατασκευών αναφέρεται ως **Βιομηχανία Υποδομών και Κατασκευών ή τομέας των Κατασκευών**. Οι επιμέρους κλάδοι του τομέα των Κατασκευών παρουσιάζονται αναλυτικά στο Παράρτημα.

Διάγραμμα 2.2: Δραστηριότητες που περιλαμβάνονται στον Τομέα των Κατασκευών



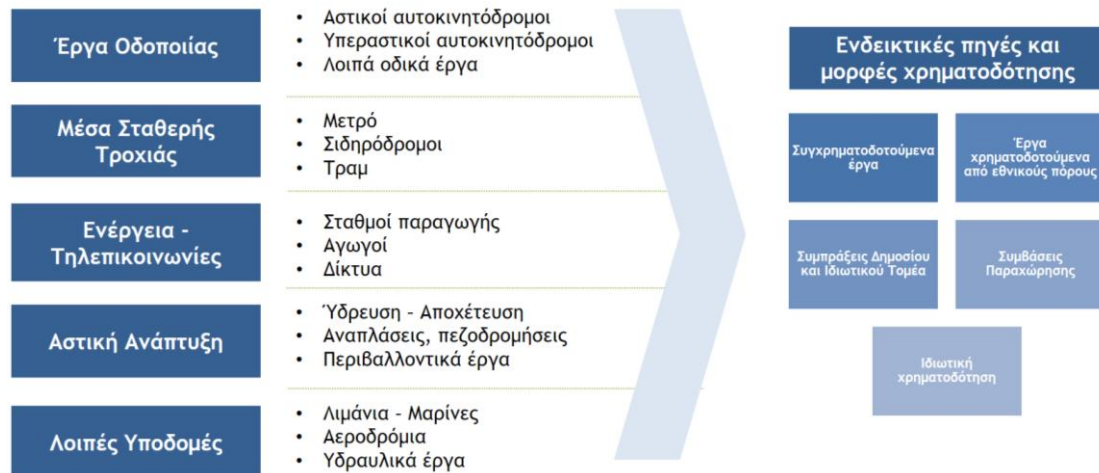
Η Βιομηχανία Υποδομών και Κατασκευών σχεδιάζει και υλοποιεί ένα πλήθος έργων τα οποία συμβάλουν καθοριστικά στην ενίσχυση της παραγωγικότητας της οικονομίας, την αειφόρο ανάπτυξη και την ποιότητα διαβίωσης των πολιτών. Οι δύο βασικές κατηγορίες κατασκευαστικών έργων είναι τα **έργα υποδομής** και τα **κτιριακά/οικοδομικά έργα**.

Στην πρώτη κατηγορία περιλαμβάνονται τα έργα οδοποιίας, όπως αστικοί και υπεραστικοί αυτοκινητόδρομοι και άλλα οδικά έργα (π.χ. γέφυρες, σήραγγες), η κατασκευή υποδομών λειτουργίας μέσω σταθερής τροχιάς (Μετρό, Τραμ, Σιδηρόδρομοι), τα έργα στους τομείς Ενέργειας και Τηλεπικοινωνιών, όπως σταθμοί παραγωγής, αγωγοί και δίκτυα, τα έργα αστικής ανάπτυξης, όπως έργα ύδρευσης – αποχέτευσης, αναπλάσεις, πεζοδρομήσεις και περιβαλλοντικά έργα και, τέλος, άλλα έργα υποδομής όπως λιμάνια και μαρίνες, αεροδρόμια και υδραυλικά έργα (Διάγραμμα 2.3). Στην Ελλάδα τα έργα αυτά συγχρηματοδοτούνται συνήθως με πόρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με ένα προκαθορισμένο ποσοστό εθνικής συμμετοχής. Σημαντικό ρόλο στη χρηματοδότηση έχουν και οι Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ)<sup>3</sup> και, ιδίως για τα μεγάλα ανταποδοτικά έργα, οι Συμβάσεις Παραχώρησης στις οποίες συμμετέχουν και ιδιωτικά κεφάλαια.

<sup>3</sup> Στο Παράρτημα της μελέτης παρουσιάζονται στοιχεία σχετικά με τους τύπους και τις μεθόδους που χρησιμοποιούνται στις ΣΔΙΤ.



Διάγραμμα 2.3: Κατηγορίες Έργων Υποδομής και ενδεικτικά σχήματα χρηματοδότησης



Στη δεύτερη κατηγορία εντάσσονται τα έργα στον οικιστικό τομέα, τα οποία περιλαμβάνουν τις κατοικίες και τα οικιστικά συγκροτήματα, καθώς και τις εργασίες αναπαλαίωσης και συντήρησης των υφιστάμενων κτηρίων (ιδιωτική οικοδομική δραστηριότητα) – δηλαδή έργα που σχετίζονται σε μεγάλο βαθμό με την ποιότητα του επιπέδου διαβίωσης των πολιτών. Επίσης, περιλαμβάνονται τα έργα κατασκευής εγκαταστάσεων που υποστηρίζουν τις οικονομικές δραστηριότητες στο Εμπόριο, τη Βιομηχανία, τις Υπηρεσίες και τον Δημόσιο τομέα (εμπορικά καταστήματα, εμπορικά κέντρα, βιομηχανικές εγκαταστάσεις, ξενοδοχεία, κτήρια γραφείων, αποθήκες, χώροι στάθμευσης, νοσοκομεία, σχολεία, πολιτιστικά κέντρα, αθλητικές εγκαταστάσεις κ.ά.) (Διάγραμμα 2.4). Η χρηματοδότηση των έργων αυτών γίνεται κυρίως από τον ιδιωτικό τομέα, ο οποίος χρησιμοποιεί τα έργα και αναλαμβάνει τους σχετικούς κινδύνους, ενώ σε κτιριακά έργα που αφορούν τον δημόσιο τομέα μπορεί να χρησιμοποιείται και το μοντέλο ΣΔΙΤ ή η συγχρηματοδότηση με πόρους από την Ευρωπαϊκή Ένωση (π.χ. σε νοσοκομεία, σχολεία και σταθμούς πυροσβεστικής).

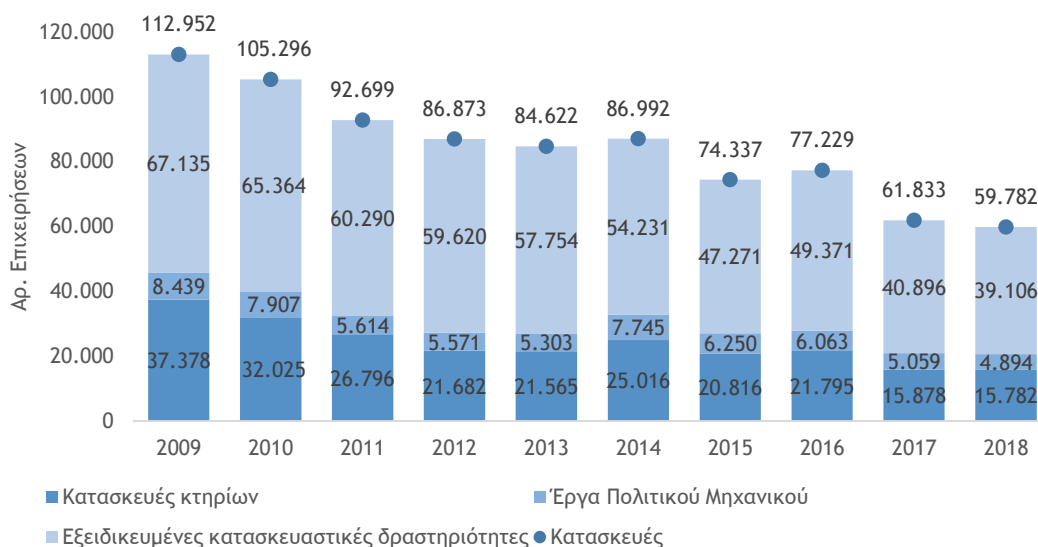
Διάγραμμα 2.4: Κατηγορίες Κτιριακών Έργων

<b>Οικιστικός τομέας</b>	Κατοικίες - Οικιστικά συγκροτήματα, Αναπαλαίωση - Συντήρηση κτηρίων
<b>Εμπόριο</b>	Εμπορικά κέντρα & Εμπορικά καταστήματα
<b>Βιομηχανία</b>	Βιομηχανικές εγκαταστάσεις
<b>Υπηρεσίες</b>	Ξενοδοχεία - Τουριστικές εγκαταστάσεις, Γραφεία, Αποθηκευτικοί χώροι, Χώροι στάθμευσης
<b>Λοιπά κτιριακά έργα</b>	Νοσοκομεία, Κτήρια εκπαίδευσης, Αθλητικές εγκαταστάσεις, Πολιτιστικά & Εκθεσιακά κέντρα, Ψυχαγωγικά πάρκα

### 2.1.1 ΑΡΙΘΜΟΣ ΚΑΙ ΜΕΓΕΘΟΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΛΑΔΟΥ ΚΑΤΑΣΚΕΥΩΝ

Στον κλάδο των Κατασκευών στην Ελλάδα δραστηριοποιήθηκαν το 2018 περίπου 60.000 επιχειρήσεις (Διάγραμμα 2.5). Σχεδόν 2 στις 3 επιχειρήσεις δραστηριοποιήθηκαν στον τομέα των εξειδικευμένων κατασκευαστικών εργασιών. Το 26,4% των επιχειρήσεων είχε ως κύριο αντικείμενο τις κατασκευές κτηρίων. Αρκετά μικρότερος είναι ο αριθμός των επιχειρήσεων που εκτελούν έργα πολιτικού μηχανικού (4.894 επιχειρήσεις ή το 8% του συνόλου). Μεταξύ 2009 και 2018 ο αριθμός των επιχειρήσεων που δραστηριοποιήθηκαν στον κλάδο των Κατασκευών μειώθηκε κατά περίπου 53.000 (-47%). Η μείωση αυτή διαπερνά το σύνολο των επιμέρους τμημάτων του κλάδου, αλλά παρουσίασε μεγαλύτερη ένταση στην κατασκευή κτηρίων (-58%).

Διάγραμμα 2.5: Πλήθος επιχειρήσεων κλάδου Κατασκευών ανά τμήμα

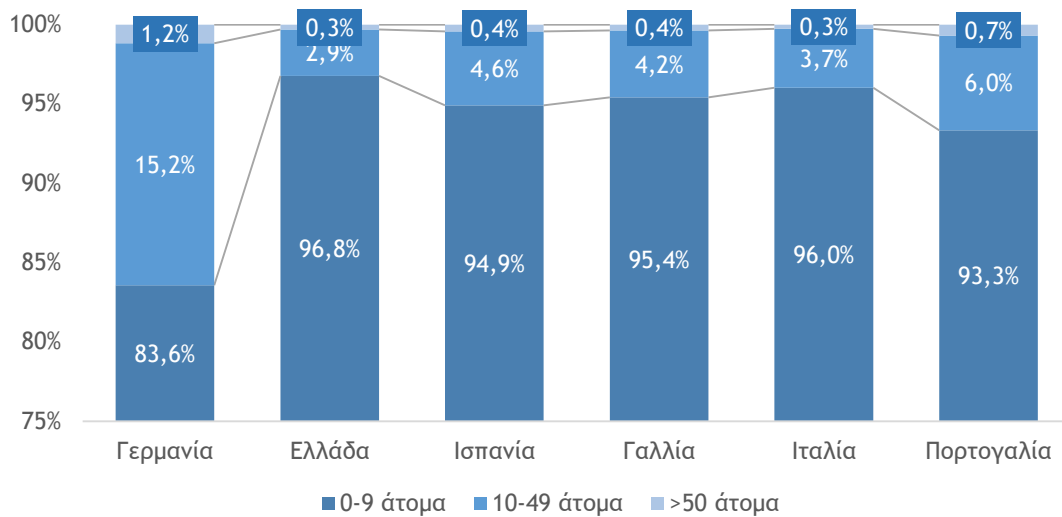


**Πηγή:** Eurostat, Ανάλυση IOBE. Από το 2017 υπάρχει ασυνέχεια στη χρονολογική σειρά σε σχέση με τα προηγούμενα χρόνια.

Η συντριπτική πλειονότητα των επιχειρήσεων του κλάδου των Κατασκευών στην Ελλάδα (96,8% το 2018) είναι πολύ μικρές επιχειρήσεις (ατομικές επιχειρήσεις, αυτοαπασχολούμενοι – επιχειρήσεις με απασχόληση μικρότερη από 10 άτομα) (Διάγραμμα 2.6). Παρόμοια είναι η εικόνα και σε άλλες χώρες, στις οποίες όμως φαίνεται ότι υπάρχει μεγαλύτερο πλήθος επιχειρήσεων που απασχολούν από 10 έως 49 άτομα. Το μικρό μέγεθος αποτελεί σημαντικό εμπόδιο για τη συνεχή επαγγελματική κατάρτιση και την ανάπτυξη οργανωτικών και διαχειριστικών ικανοτήτων, ενώ μπορεί να συνδέεται και με δυσμενέστερες συνθήκες πρόσβασης σε χρηματοδότηση. Αποτελεί, ωστόσο, ένα εγγενές χαρακτηριστικό του κλάδου των Κατασκευών, ο οποίος αντιμετωπίζει τη (συχνά απρόβλεπτη) διακύμανση της ζήτησης για κατασκευή ποικίλων έργων διαφορετικού βαθμού τεχνικών απαιτήσεων σε διαφορετικές περιοχές της χώρας. Σε ένα τέτοιο περιβάλλον, η ευελιξία των επιχειρήσεων είναι ιδιαίτερα σημαντική – κύρια μέριμνα των επιχειρήσεων είναι η ελαχιστοποίηση του πάγιου κόστους (π.χ. αμοιβές μόνιμου προσωπικού), η οποία επιτυγχάνεται (και) με τη σύναψη υπεργολαβιών με μικρές επιχειρήσεις για συγκεκριμένες κατασκευαστικές εργασίες.

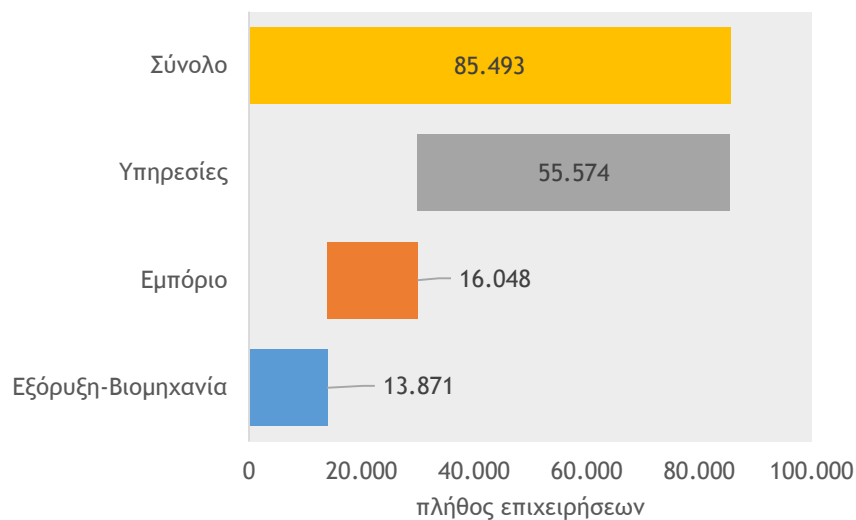
Σε δραστηριότητες στενά συνδεδεμένες με τις Κατασκευές δραστηριοποιήθηκαν το 2018 περισσότερες από 85.000 επιχειρήσεις, κυρίως στον τομέα Υπηρεσιών ο οποίος περιλαμβάνει κατά κύριο λόγο τις αρχιτεκτονικές και μελετητικές δραστηριότητες (Διάγραμμα 2.7). Στο χονδρικό και λιανικό εμπόριο υλικών για τις κατασκευές δραστηριοποιήθηκαν το ίδιο έτος περίπου 16.000 επιχειρήσεις, ενώ στον τομέα της εξόρυξης και της βιομηχανίας δομικών υλικών καταγράφονται περίπου 14.000 επιχειρήσεις.

Διάγραμμα 2.6: Κατανομή αριθμού επιχειρήσεων με βάση το μέγεθος της απασχόλησης, 2018



Πηγή: Eurostat, Ανάλυση IOBE

Διάγραμμα 2.7: Πλήθος επιχειρήσεων στον ευρύτερο τομέα Κατασκευών (2018)



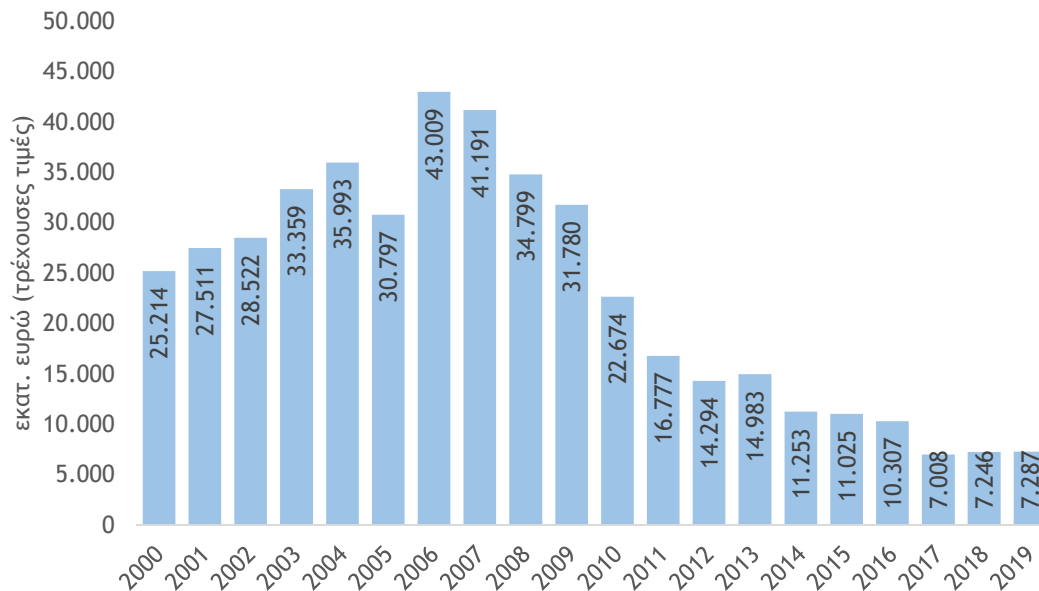
Πηγή: Eurostat, Ανάλυση IOBE

### 2.1.2 ΑΞΙΑ ΠΑΡΑΓΩΓΗΣ, ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΚΟ ΠΛΕΟΝΑΣΜΑ ΚΑΙ ΠΡΟΣΤΙΘΕΜΕΝΗ ΑΞΙΑ

Η αξία παραγωγής του κλάδου των Κατασκευών έχει υποχωρήσει δραματικά μετά το 2007, προκαλώντας έντονες πιέσεις στην αποδοτικότητα του κλάδου, οι οποίες αντανακλώνται στη συρρίκνωση του λειτουργικού του πλεονάσματος (μικτή κερδοφορία). Ειδικότερα, η συνολική αξία παραγωγής του κλάδου των Κατασκευών έφτασε τα €7,3 δισ. το 2019

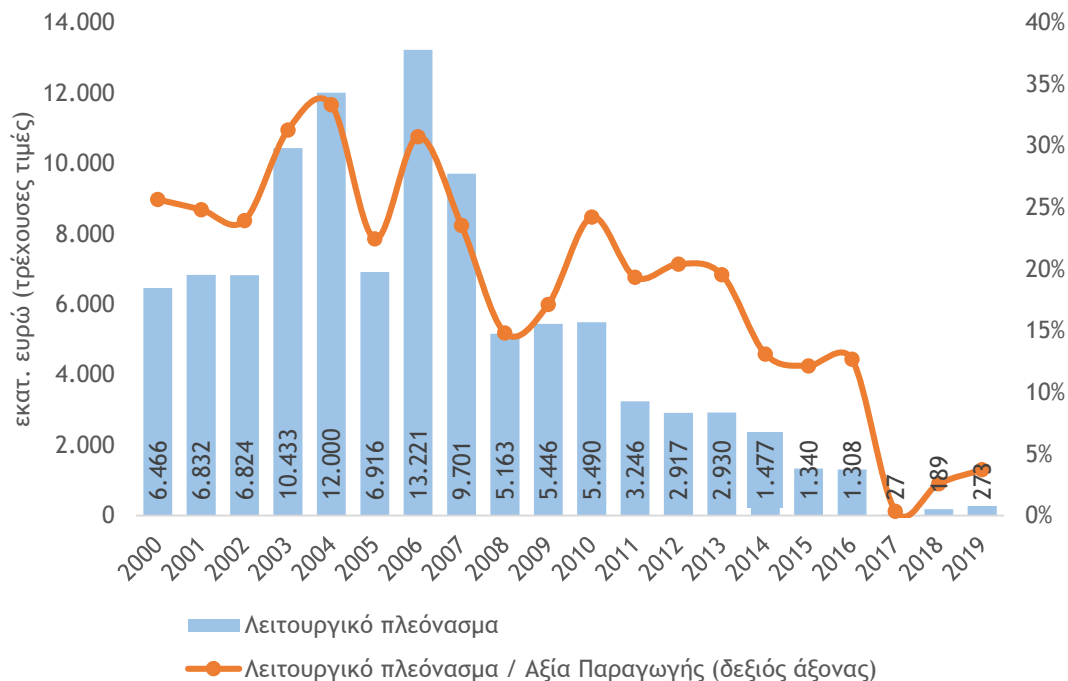
(Διάγραμμα 2.8). Ενισχύθηκε ελαφρά μετά το 2017, αλλά σε σύγκριση με το 2008 έχει υποχωρήσει κατά 79,1%. Επιπλέον, το λειτουργικό πλεόνασμα και μικτό εισόδημα του κλάδου των Κατασκευών βρίσκεται σε ιστορικά χαμηλά επίπεδα την τριετία 2017-2019 (μόλις €273 εκατ. το 2019 ή 3,7% της αξίας παραγωγής), ακολουθώντας συνεχή πτωτική πορεία από τα τέλη της δεκαετίας του 2000 (Διάγραμμα 2.9).

Διάγραμμα 2.8: Αξία Παραγωγής Κατασκευών



Πηγή: Eurostat, Ανάλυση ΙΟΒΕ. Από το 2017 υπάρχει ασυνέχεια στη χρονολογική σειρά σε σχέση με τα προηγούμενα χρόνια.

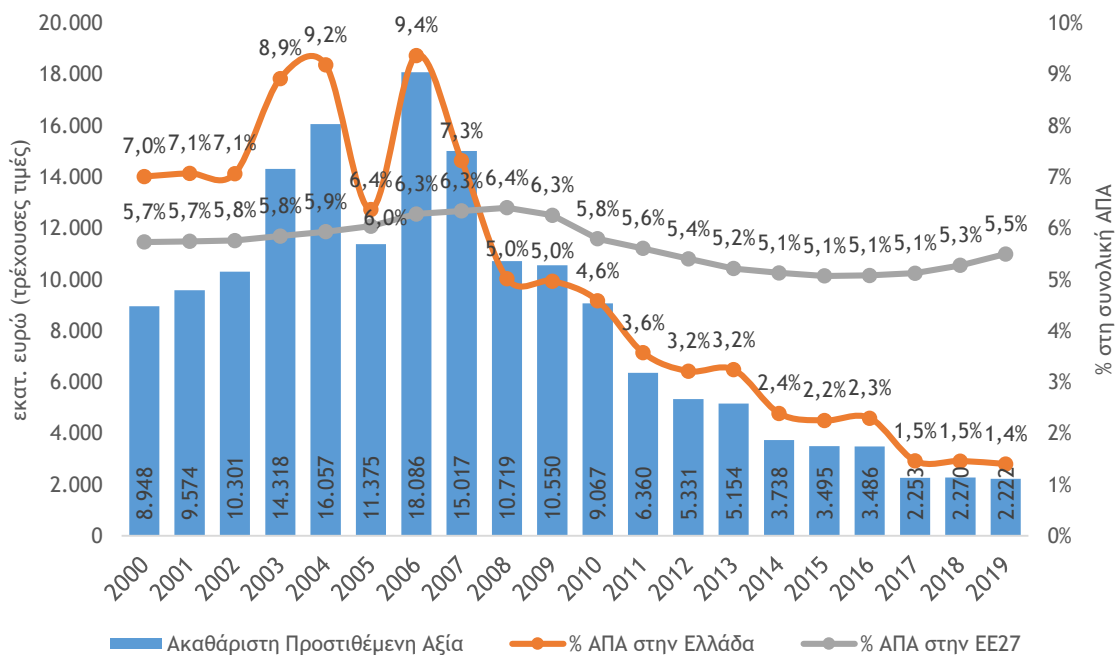
Διάγραμμα 2.9: Λειτουργικό πλεόνασμα και μικτό εισόδημα Κατασκευών



Πηγή: Eurostat, Ανάλυση ΙΟΒΕ. Από το 2017 υπάρχει ασυνέχεια στη χρονολογική σειρά σε σχέση με τα προηγούμενα χρόνια.

Ο κατασκευαστικός κλάδος επηρεάστηκε δυσμενώς από την ύφεση της ελληνικής οικονομίας, καθώς η μείωση των εισοδημάτων, ο περιορισμός της χρηματοδότησης, η αύξηση της φορολογίας και η γενικευμένη αβεβαιότητα οδήγησαν σε δραματική πτώση των επενδύσεων και της κατασκευαστικής δραστηριότητας. Η ακαθάριστη προστιθέμενη αξία (ΑΠΑ)<sup>4</sup> του κλάδου των Κατασκευών συρρικνώθηκε στα €2,2 δισ. το 2019, έναντι €18,1 δισ. το 2006, όταν είχε καταγράψει το υψηλότερο σημείο της τελευταίας 20ετίας (Διάγραμμα 2.10). Ως αποτέλεσμα, η συμμετοχή του κλάδου των Κατασκευών στη συνολική ακαθάριστη προστιθέμενη αξία της ελληνικής οικονομίας μειώθηκε στο 1,4% το 2019 (ΕΕ-27: 5,5%) από 9,4% το 2006.

Διάγραμμα 2.10: Ακαθάριστη Προστιθέμενη Αξία κλάδου Κατασκευών

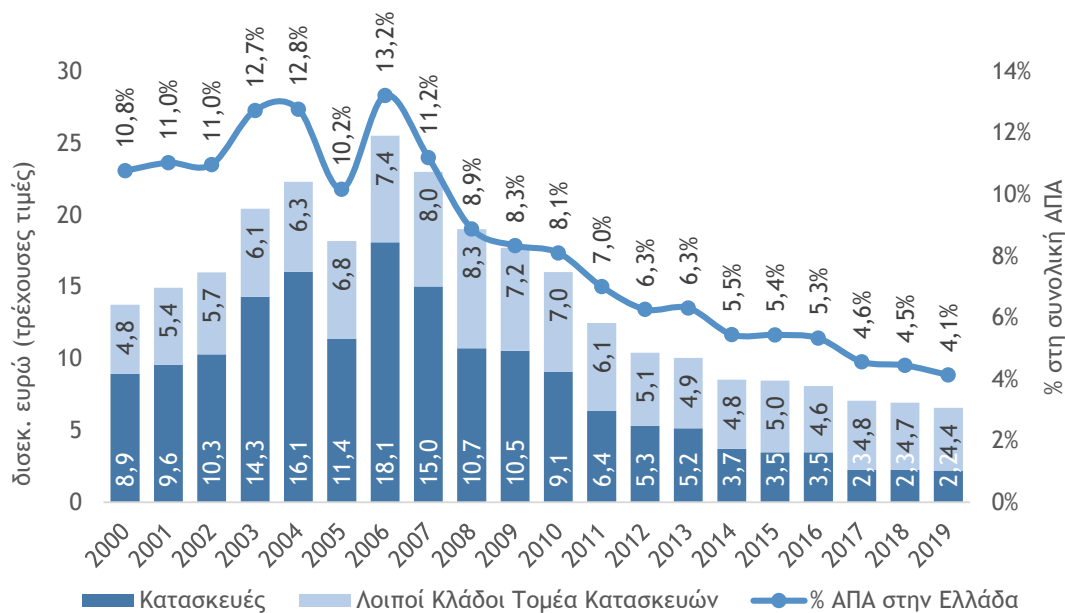


Πηγή: Eurostat, Ανάλυση ΙΟΒΕ.

Οι υπόλοιποι κλάδοι του τομέα των Κατασκευών (Εξόρυξη, Βιομηχανικοί κλάδοι υλικών, Εμπόριο και Υπηρεσίες) επηρεάστηκαν επίσης από την ύφεση της ελληνικής οικονομίας. Ωστόσο η επίπτωση σε αυτούς τους κλάδους ήταν μικρότερης έντασης σε σύγκριση με τον κλάδο των Κατασκευών, καθώς η μείωση της εγχώριας ζήτησης αντισταθμίστηκε, σε μικρό όμως βαθμό, από την άνοδο των εξαγωγών. Η ακαθάριστη προστιθέμενη αξία σε αυτούς τους κλάδους προσέγγισε τα €4,4 δισ. το 2019, με σχετική σταθερότητα από το 2012-2013, σε απόσταση όμως από τα επίπεδα του 2007 (€8,0 δισ.). Επομένως, συνολικά ο τομέας Κατασκευών συνεισέφερε στο 4,1% της συνολικής ακαθάριστης προστιθέμενης αξίας της ελληνικής οικονομίας το 2019, έναντι 13,2% το 2006.

<sup>4</sup> Η ακαθάριστη προστιθέμενη αξία (σε τιμές συντελεστών παραγωγής) είναι το ακαθάριστο εισόδημα από τις λειτουργικές δραστηριότητες των επιχειρήσεων προσαρμοσμένο ως προς τις επιδοτήσεις και τους έμμεσους φόρους. Υπολογίζεται με την πρόσθεση του κύκλου εργασιών, άλλων λειτουργικών εσόδων και της μεταβολής των αποθεμάτων και την αφαίρεση των αγορών αγαθών και υπηρεσιών και των άλλων φόρων στα προϊόντα και στην παραγωγή. Εναλλακτικά, υπολογίζεται ως άθροισμα του ακαθάριστου λειτουργικού πλεονάσματος και του κόστους εργασίας (βλέπε Eurostat, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Value\\_added\\_at\\_factor\\_cost](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Value_added_at_factor_cost)).

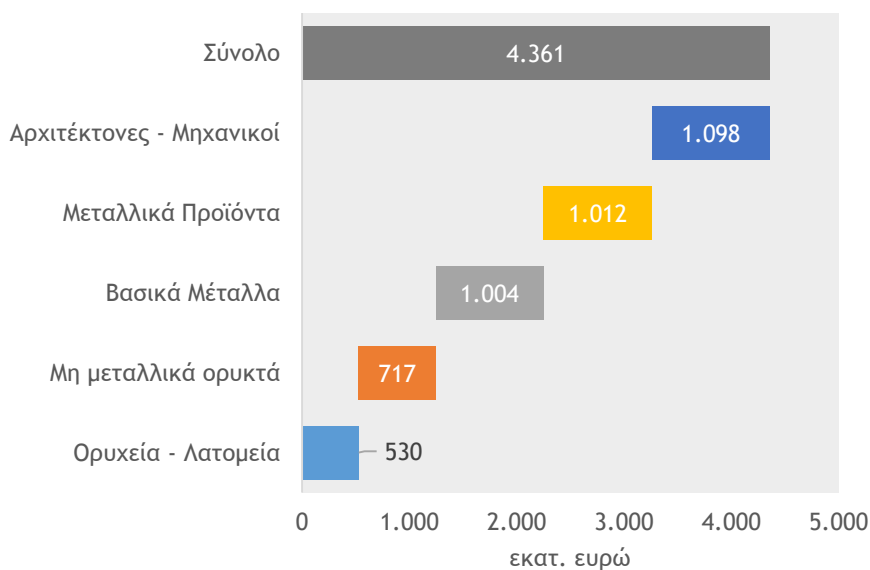
Διάγραμμα 2.11: Ακαθάριστη προστιθέμενη αξία τομέα Κατασκευών, 2007 και 2017



Πηγή: Eurostat, Ανάλυση IOBE

Από τους λοιπούς κλάδους, οι υπηρεσίες Αρχιτεκτόνων και Μηχανικών παρήγαγαν ακαθάριστη προστιθέμενη αξία €1,1 δισ. το 2019, ενώ αντίστοιχου μεγέθους προστιθέμενη αξία δημιούργησαν οι βιομηχανικοί κλάδοι των μεταλλικών προϊόντων και των βασικών μετάλλων, από €1,0 δισ. έκαστος (Διάγραμμα 2.12). Η ακαθάριστη προστιθέμενη αξία του κλάδου παραγωγής μη μεταλλικών ορυκτών, ο οποίος αφορά κυρίως στην παραγωγή δομικών υλικών και προϊόντων, προσέγγισε τα €717 εκατ. το 2019, με σημαντική μείωση σε σύγκριση με το 2007 (€1,7 δισ.).

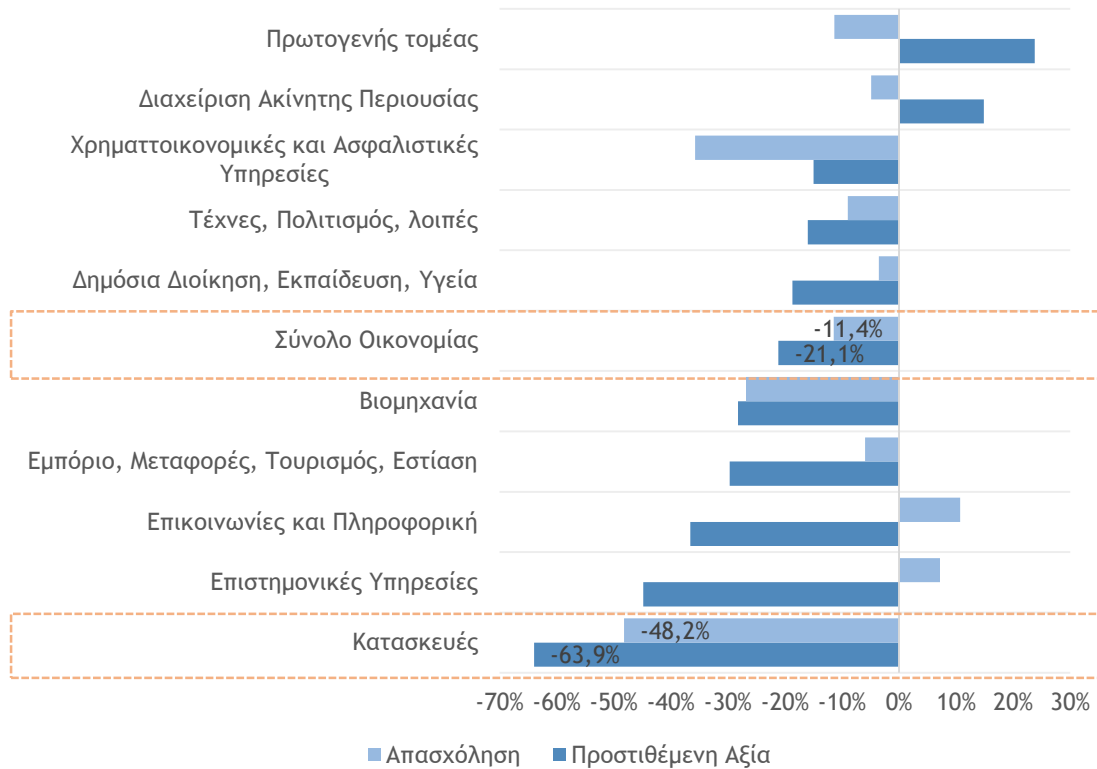
Διάγραμμα 2.12: Ακαθάριστη προστιθέμενη αξία λοιπών κλάδων Τομέα Κατασκευών, 2019



Πηγή: Eurostat, Ανάλυση IOBE

Η οικονομική κρίση επηρέασε τον κλάδο των Κατασκευών ασύμμετρα, καθώς οι Κατασκευές δέχθηκαν το ισχυρότερο πλήγμα μεταξύ των κλάδων της ελληνικής οικονομίας (Διάγραμμα 2.13). Το επίπεδο της ακαθάριστης προστιθέμενης αξίας των Κατασκευών (σε σταθερές τιμές 2015) ήταν το 2019 χαμηλότερο κατά 63,9% συγκριτικά με το 2008, ξεπερνώντας σε μεγάλο βαθμό τη μείωση που καταγράφεται στο σύνολο αλλά και στους υπόλοιπους τομείς της ελληνικής οικονομίας.

**Διάγραμμα 2.13: Ποσοστιαία μεταβολή Ακαθάριστης Προστιθέμενης Αξίας (σε σταθερές τιμές 2015) ανά κλάδο οικονομικής δραστηριότητας, 2008-2019**



Πηγή: Eurostat, Ανάλυση IOBE

### 2.1.3 ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ

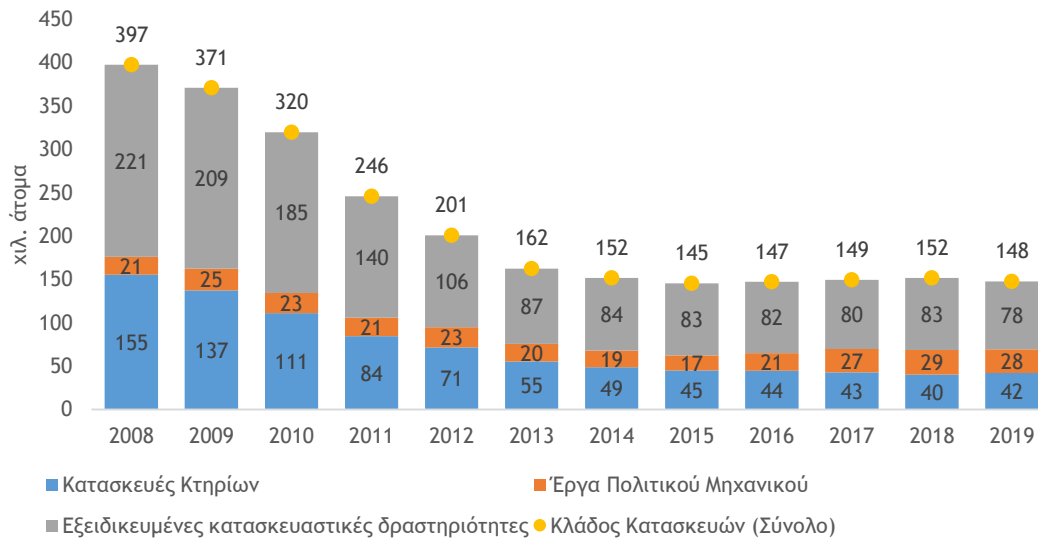
Στον κλάδο των Κατασκευών απασχολούνταν το 2019 περίπου 150 χιλ. εργαζόμενοι (Διάγραμμα 2.14) και στους υπόλοιπους κλάδους του τομέα των Κατασκευών άλλοι 127 χιλ. εργαζόμενοι (Διάγραμμα 2.15). Έτσι, η συνολική απασχόληση στον ευρύτερο τομέα των Κατασκευών προσέγγισε τους 274 χιλ. εργαζόμενους<sup>5</sup>. Ο τομέας δηλαδή εξακολουθεί να έχει σημαντική παρουσία στην ελληνική οικονομία, παρά το γεγονός ότι η κατασκευαστική δραστηριότητα υποχώρησε ραγδαία μετά το 2007. Αξίζει να σημειωθεί ότι το 2008 η συνολική απασχόληση στον κατασκευαστικό τομέα πλησίασε τις 595 χιλ. άτομα, ενώ μόνο στον κλάδο των Κατασκευών απασχολούνταν 397 χιλ. άτομα.

Η πλειονότητα των απασχολούμενων στον κλάδο των Κατασκευών εντοπίζεται στις εξειδικευμένες κατασκευαστικές δραστηριότητες, με 78 χιλ. άτομα το 2019, και μείωση κατά

<sup>5</sup> Επισημαίνεται ότι στον κλάδο περιλαμβάνονται 46 κατηγορίες επαγγελματιών με βάση την 3ψηφια ταξινόμηση ΣΤΕΠ (Στατιστική Ταξινόμηση Επαγγελματιών), ενώ στον ευρύτερο τομέα Κατασκευών εντοπίζονται 86 κατηγορίες επαγγελματιών, στις οποίες ενσωματώνονται εκατοντάδες επιμέρους επαγγέλματα.

64,7% σε σχέση με το 2008. Στις κατασκευές κτηρίων, στις οποίες επίσης σημειώθηκε ισχυρή μείωση της απασχόλησης την ίδια περίοδο (-73,1%), απασχολήθηκαν 42 χιλ. άτομα το 2019. Στα έργα πολιτικού μηχανικού, τα οποία αφορούν κυρίως τις επενδύσεις σε υποδομές, η απασχόληση το 2019 έφτασε τα 28 χιλ. άτομα, παρουσιάζοντας μάλιστα τάση ενίσχυσης μετά το 2016.

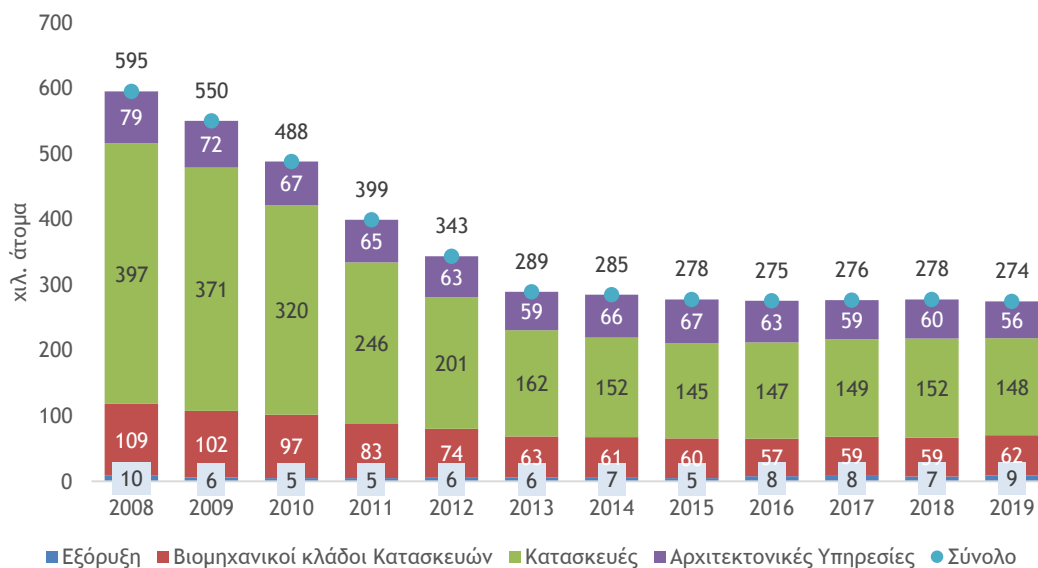
Διάγραμμα 2.14: Απασχόληση στον κλάδο Κατασκευών ανά τμήμα



Πηγή: Eurostat, Ανάλυση IOBE

Σημαντικό αποτύπωμα σε όρους απασχόλησης καταγράφεται στους βιομηχανικούς κλάδους του ευρύτερου τομέα Κατασκευών, με 62 χιλ. εργαζομένους το 2019, αλλά σαφή πτώση από το 2008 (109 χιλ.), ενώ στις Υπηρεσίες του τομέα Κατασκευών απασχολούνταν 56 χιλ. άτομα το 2019 (από 79 χιλ. άτομα το 2008).

Διάγραμμα 2.15: Απασχόληση στον Τομέα Κατασκευών

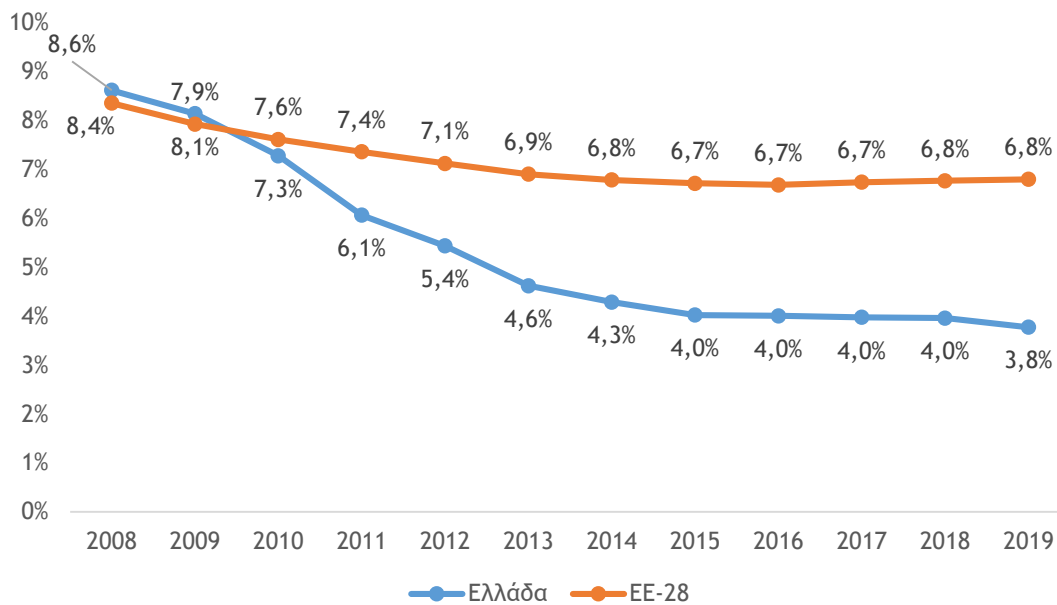


Πηγή: Eurostat, Labor Force Survey. Ανάλυση IOBE.



Το μερίδιο της απασχόλησης στον κλάδο των Κατασκευών επί της συνολικής απασχόλησης μειώθηκε από 8,6% το 2008 σε 3,8% το 2019. Το 2008 η συμμετοχή του κλάδου των Κατασκευών στη συνολική απασχόληση στην Ελλάδα υπερέβαινε τον μέσο όρο της ΕΕ28 (εν μέρει και λόγω διαφορών στην παραγωγικότητα της εργασίας), ενώ το 2019 υπολειπόταν κατά σχεδόν 3,0 ποσοστιαίες μονάδες, καταδεικνύοντας τις ιδιαίτερα αρνητικές επιπτώσεις της κρίσης στον κλάδο (Διάγραμμα 2.16).

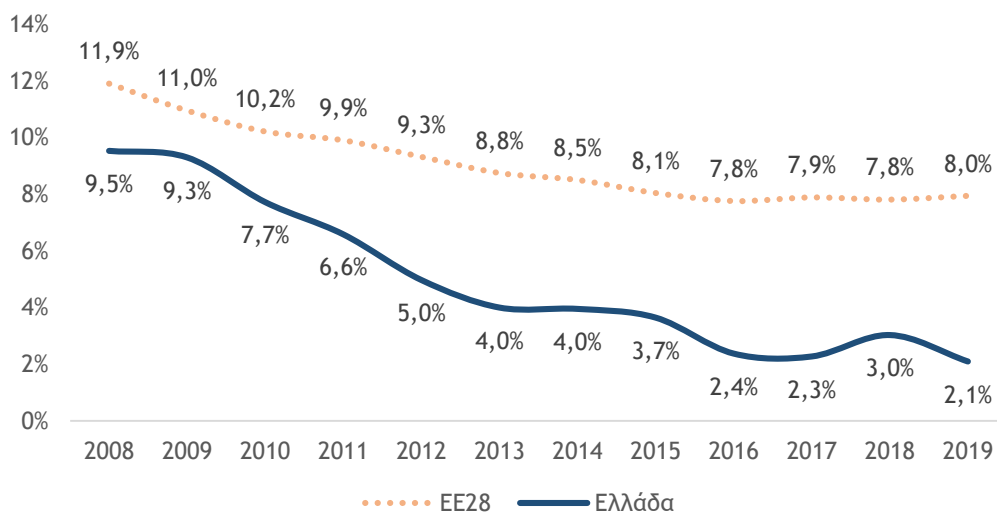
Διάγραμμα 2.16: Συμμετοχή κλάδου Κατασκευών στην συνολική απασχόληση (%)



Πηγή: Eurostat, Ανάλυση IOBE

Πάντως, εκτός από τη μείωση της απασχόλησης, ιδιαίτερα ανησυχητική είναι η τάση μείωσης της συμμετοχής των νέων στο εργατικό δυναμικό του κλάδου των Κατασκευών στην Ελλάδα την τελευταία δεκαετία (Διάγραμμα 2.17). Το 2019 οι νέοι ηλικίας 15-24 ετών αποτελούσαν μόλις το 2,1% του εργατικού δυναμικού του κλάδου (από 9,5% το 2008), όταν στην ΕΕ28 – στην οποία επίσης καταγράφεται ηπιότερη πτωτική τάση – το αντίστοιχο ποσοστό ήταν κατά μέσο όρο 8,0%. Μάλιστα, το ποσοστό αυτό είναι χαμηλότερο και από τη συμμετοχή των νέων 15-24 ετών στο σύνολο των κλάδων της ελληνικής οικονομίας (3,9% το 2019). Έτσι, η Ελλάδα βρίσκεται στην τελευταία θέση μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ28 ως προς τη συμμετοχή των νέων στο εργατικό δυναμικό του κλάδου των Κατασκευών (Διάγραμμα 2.18). Αυτή η τάση μείωσης των νέων εργαζόμενων επηρεάζει τη μεταφορά υφιστάμενων γνώσεων και ικανοτήτων, υποσκάπτει τη μελλοντική ανταγωνιστικότητα του κλάδου των Κατασκευών και αποτελεί μία από τις παράπλευρες συνέπειες της περιορισμένης κατασκευαστικής δραστηριότητας.

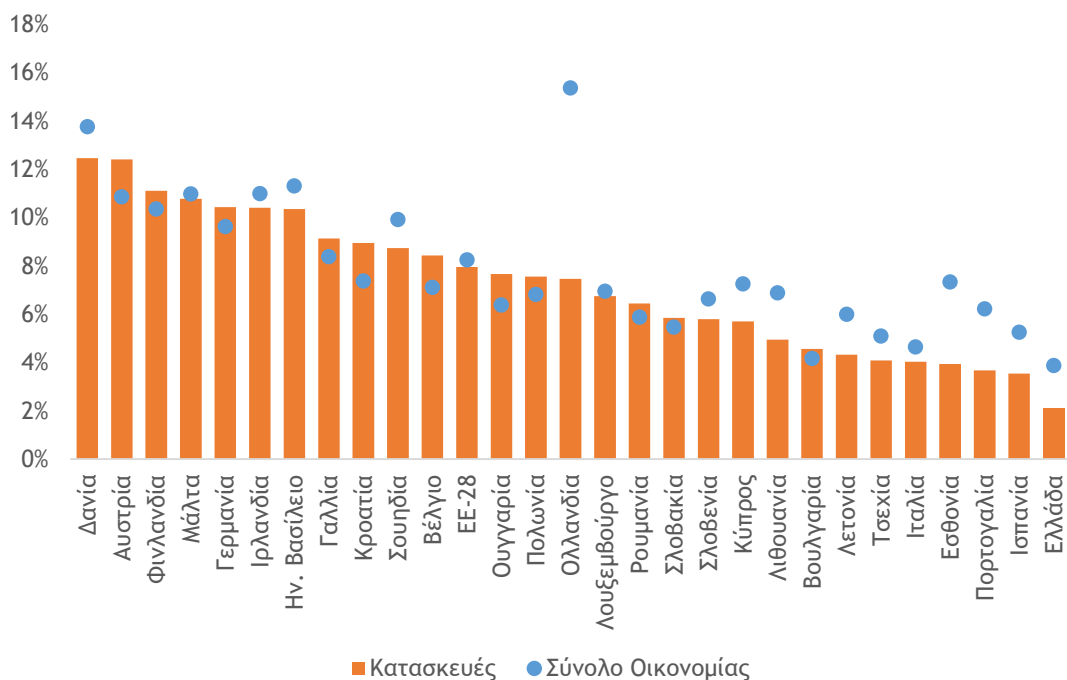
Διάγραμμα 2.17: Ποσοστό απασχολούμενων ατόμων ηλικίας 15-24 ετών στον κλάδο των Κατασκευών στην Ελλάδα και στην ΕΕ28



Πηγή: Eurostat, Ανάλυση IOBE

Η μείωση της εγχώριας κατασκευαστικής δραστηριότητας έχει επιδεινώσει και το φαινόμενο της «διαρροής εγκεφάλων» (brain drain), δηλαδή της μετακίνησης ατόμων υψηλής κατάρτισης στο εξωτερικό για λόγους εργασίας ή εκπαίδευσης. Είναι χαρακτηριστικό ότι σε πρόσφατη έρευνα εκτιμήθηκε ότι το 19% των ατόμων που έχουν φύγει στο εξωτερικό έχουν πτυχίο Μηχανικής, το 11% εργαζόταν στον κατασκευαστικό κλάδο και το 7% είχε εξειδίκευση στις Κατασκευές (ICAP, 2018. Αποτελέσματα Έρευνας Brain Drain).

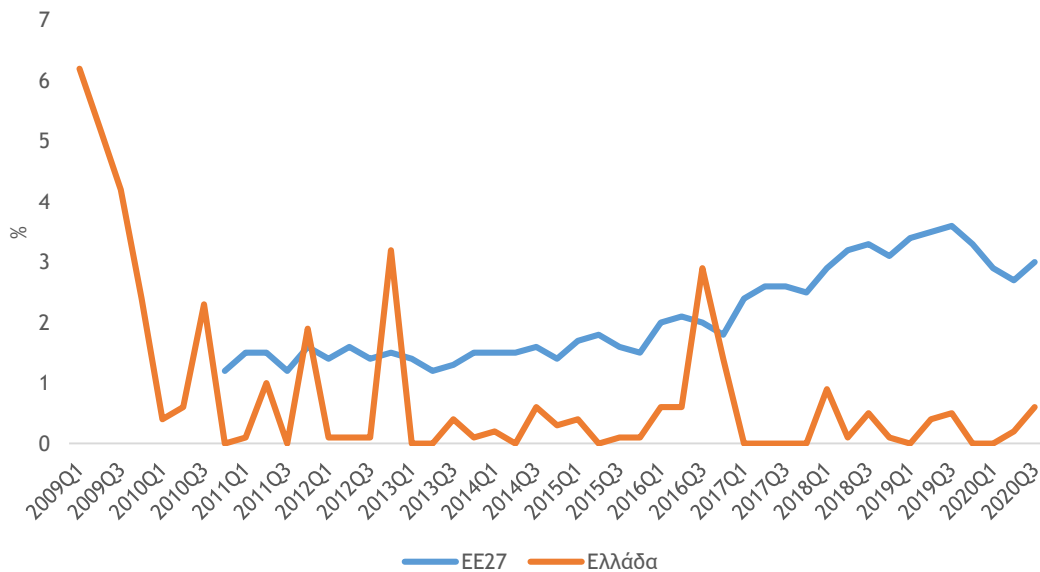
Διάγραμμα 2.18: Ποσοστό απασχολούμενων ατόμων ηλικίας 15-24 ετών στον κλάδο των Κατασκευών και στο σύνολο της οικονομίας στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2019



Πηγή: Eurostat, Ανάλυση IOBE

Οι κενές θέσεις εργασίας στον κατασκευαστικό κλάδο, ως ποσοστό των συνολικών θέσεων απασχόλησης στον κλάδο, είναι λίγες, ένδειξη ότι ο κλάδος δεν δημιουργεί νέες θέσεις οι οποίες θα πρέπει να καλυφθούν. Η απόσταση που υπάρχει την τρέχουσα περίοδο (2020) από το επίπεδο του 2009, έτος κατά το οποίο το ποσοστό των κενών θέσεων έφτανε το 6% στον κατασκευαστικό κλάδο, είναι μεγάλη. Στην ΕΕ φαίνεται ότι μετά το 2013 διαμορφώνεται κατά μέσο όρο αυξητική τάση στις κενές θέσεις, η οποία περιορίστηκε το 2020 εξαιτίας της πανδημίας.

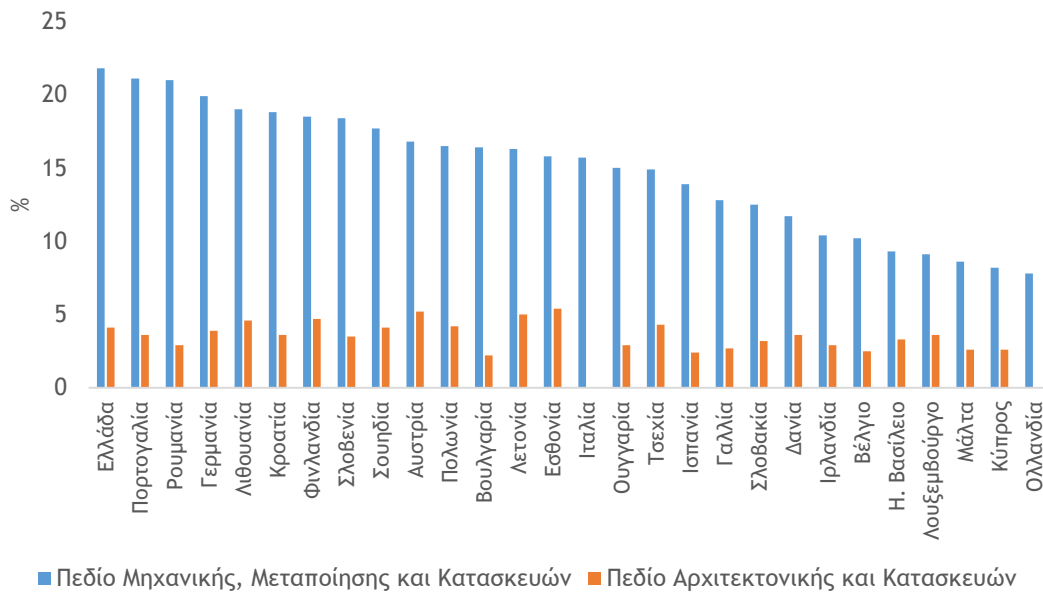
Διάγραμμα 2.19: Ποσοστό κενών θέσεων εργασίας στον κλάδο Κατασκευών (% Συνολικών θέσεων εργασίας)



Πηγή: Eurostat

Οι εγγεγραμμένοι φοιτητές στο ευρύτερο επιστημονικό πεδίο της Μηχανικής και των Κατασκευών στην Ελλάδα είναι 167 χιλιάδες (2018), ενώ στο ειδικότερο επιστημονικό πεδίο της αρχιτεκτονικής είναι εγγεγραμμένοι 31 χιλιάδες φοιτητές. Οι εγγεγραμμένοι φοιτητές στο πεδίο της Μηχανικής και Κατασκευών αντιπροσωπεύουν το 21,8% του συνόλου των φοιτητών, ποσοστό που είναι το υψηλότερο ανάμεσα στις χώρες της ΕΕ (Διάγραμμα 2.20). Αυτό υποδηλώνει ότι ο τομέας των Κατασκευών αποτελεί έναν από τους κυριότερους τομείς επαγγελματικού προσανατολισμού των νέων, παρά το γεγονός ότι οι νέες θέσεις εργασίας στον τομέα είναι περιορισμένες τα τελευταία έτη. Η αναντιστοιχία αυτή υπάρχει κίνδυνος να οδηγήσει είτε σε περαιτέρω φυγή ανθρώπινου κεφαλαίου προς το εξωτερικό, «ακυρώνοντας» την επένδυση σε ανθρώπινο κεφάλαιο στην Ελλάδα, είτε σταδιακά σε περιορισμό του ενδιαφέροντος στα συγκεκριμένα επιστημονικά πεδία. Στο ειδικότερο πεδίο της αρχιτεκτονικής το ποσοστό των φοιτητών στην Ελλάδα είναι 4,1% επί του συνόλου – το ένατο υψηλότερο ανάμεσα στις χώρες της ΕΕ.

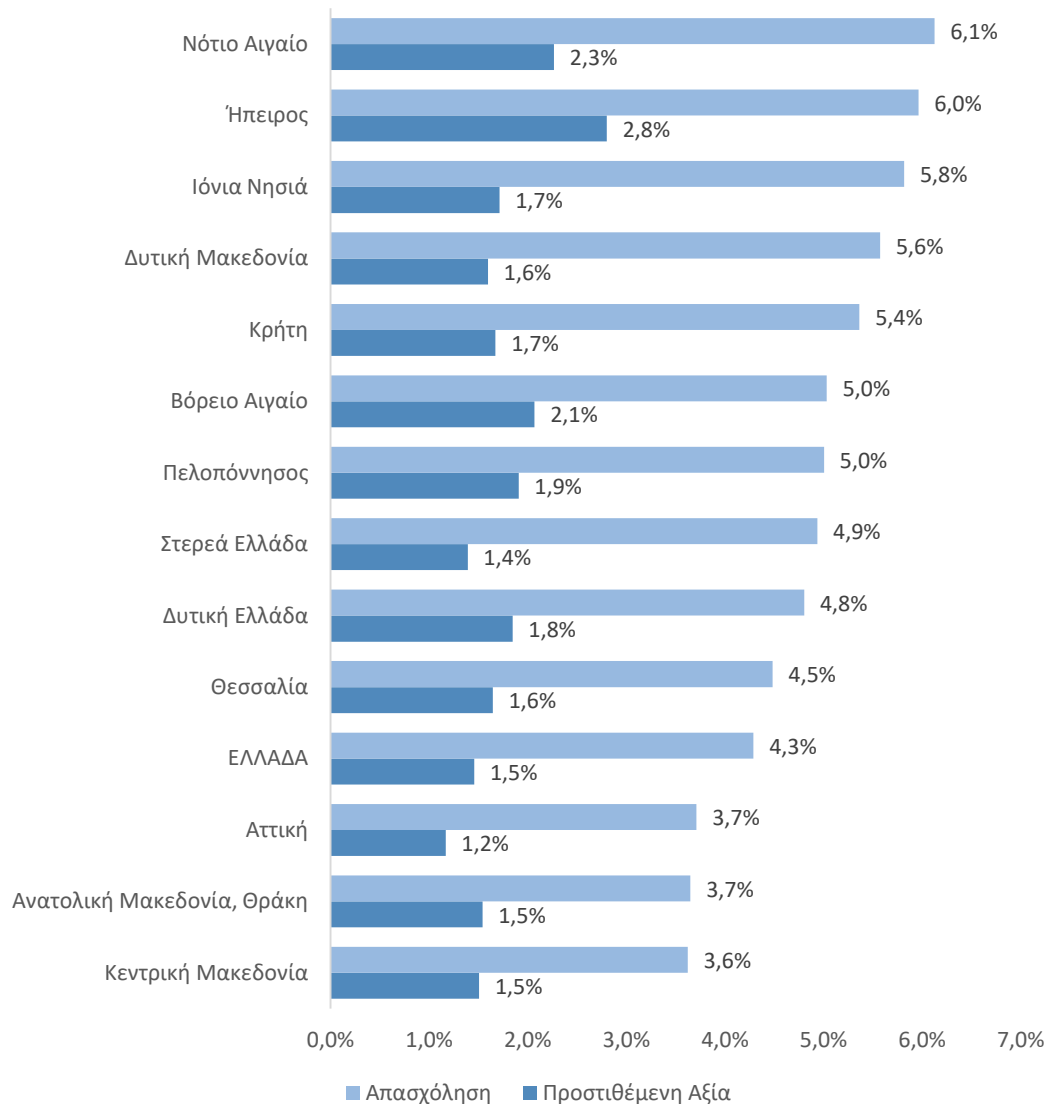
Διάγραμμα 2.20: Φοιτητές τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στα επιστημονικά πεδία Μηχανικής, Μεταποίησης, Αρχιτεκτονικής και Κατασκευών (% συνόλου φοιτητών), 2018



Πηγή: Eurostat

Παρά την υποχώρηση των μεγεθών του κλάδου, στις περισσότερες περιφέρειες της χώρας η συμμετοχή των Κατασκευών στην οικονομική δραστηριότητα και την απασχόληση παραμένει υπολογίσιμη (Διάγραμμα 2.21). Ειδικότερα, σε όρους απασχόλησης κυμάνθηκε το 2018 από 3,6% (Κεντρική Μακεδονία) έως 6,1% (Νότιο Αιγαίο), με τον μέσο όρο στο σύνολο της χώρας να είναι 4,3%. Σε όρους προστιθέμενης αξίας η κατάταξη διαφοροποιείται, κάτι που είναι ενδεικτικό διαφορών στον όγκο εργασιών και στην παραγωγικότητα της εργασίας μεταξύ των περιοχών.

Διάγραμμα 2.21: Συμμετοχή Κατασκευών στην Ακαθάριστη Προστιθέμενη Αξία (ΑΠΑ) και την Απασχόληση ανά Περιφέρεια, 2018

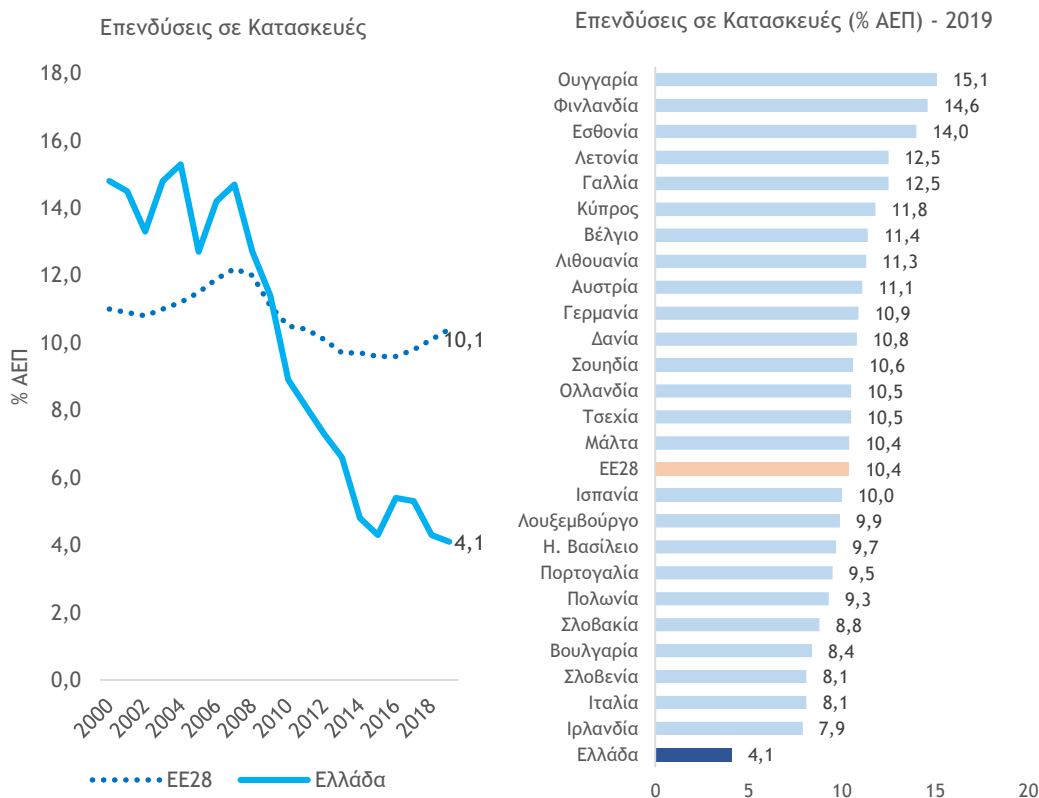


Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Ανάλυση ΙΟΒΕ.

#### 2.1.4 ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ ΣΕ ΚΑΤΟΙΚΙΕΣ ΚΑΙ ΛΟΙΠΕΣ ΚΑΤΑΣΚΕΥΕΣ

Η υστέρηση των επενδύσεων στην Ελλάδα – συγκριτικά με την ΕΕ28 – είναι γενικευμένη, αλλά εντονότερη επίδραση σε αυτή είχε η δραστική μείωση των επενδύσεων σε κατοικίες και άλλα κατασκευαστικά έργα (Διάγραμμα 2.22). Οι επενδύσεις σε κατασκευές αντιστοιχούσαν στο 4,1% του ΑΕΠ το 2019, έναντι 14,7% το 2007, ενώ η απόκλιση για το 2019 σε σύγκριση με τον μέσο όρο της ΕΕ28 υπερβαίνει τις 6 ποσοστιαίες μονάδες. Η Ελλάδα καταγράφει το χαμηλότερο ποσοστό επενδύσεων σε κατασκευές ως ποσοστό του ΑΕΠ μεταξύ των χωρών της ΕΕ, στο ήμισυ σχεδόν από την προτελευταία χώρα (Ιρλανδία).

Διάγραμμα 2.22: Επενδύσεις σε Κατασκευές ως ποσοστό του ΑΕΠ στην Ελλάδα και στην ΕΕ28



Πηγή: Eurostat, Ανάλυση IOBE

Οι επενδύσεις σε Κατασκευές μπορεί να διακριθούν σε τρεις κατηγορίες:

- Επενδύσεις σε κατοικίες από ιδιώτες.
- Επενδύσεις σε λοιπές κατασκευές από ιδιώτες (π.χ. αποθήκες, βιομηχανικά κτήρια, εμπορικά κτήρια, ξενοδοχεία, κ.ά.).
- Επενδύσεις σε κατασκευές υποδομών και συντηρήσεις έργων από το Δημόσιο, μέσω του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων.

#### Πλαίσιο 2.1: Κατηγορίες επενδύσεων σε Κατασκευές

##### 1. Επενδύσεις σε Κατοικίες

Στην κατηγορία «κατοικίες» περιλαμβάνονται τα κτήρια που χρησιμοποιούνται αποκλειστικά ή κυρίως ως κατοικίες, περιλαμβανομένων τυχόν συναφών κατασκευών, της κλειστών χώρων στάθμευσης, και όλων των μόνιμων εγκαταστάσεων που τοποθετούνται συνήθως σε κατοικίες (π.χ. αποθήκες). Περιλαμβάνεται επίσης το κόστος της εκκαθάρισης και της προετοιμασίας του εργοταξίου (π.χ. χωματουργικές εργασίες). Ως παραδείγματα μπορούν να αναφερθούν τα οικιστικά κτήρια, τα κτήρια μονοκατοικιών και πολυκατοικιών και τα λοιπά οικιστικά κτήρια που προορίζονται για μη παροδική διαμονή. Οι ημιτελείς κατοικίες περιλαμβάνονται, αν ο τελικός χρήστης θεωρείται ότι τις έχει ήδη υπό την ιδιοκτησία του, είτε επειδή η κατασκευή γίνεται για ίδιο λογαριασμό είτε επειδή τεκμηριώνεται από την ύπαρξη σύμβασης πώλησης/αγοράς. Η αξία της επένδυσης σε κατοικίες καταγράφεται χωρίς την αξία της γης που βρίσκεται κάτω από τις κατοικίες.

##### 2. Επενδύσεις σε λοιπές κατασκευές (Κατασκευές πλην κατοικιών & λοιπές κατασκευές)

Στην κατηγορία «λοιπά κτήρια και κατασκευές» περιλαμβάνονται άλλα κτήρια και κατασκευές εκτός των κατοικιών καθώς και οι έγχειες βελτιώσεις. Τα ημιτελή κτήρια και κατασκευές συμπεριλαμβάνονται, αν ο τελικός χρήστης θεωρείται ότι τα έχει υπό την ιδιοκτησία του, είτε επειδή η κατασκευή γίνεται για ίδιο λογαριασμό είτε επειδή τεκμηριώνεται από την ύπαρξη σύμβασης πώλησης/αγοράς. Περιλαμβάνονται και τα κτήρια και κατασκευές που αγοράζονται για στρατιωτικούς σκοπούς. Η αξία των λοιπών κτηρίων και

κατασκευών καταγράφεται χωρίς την αξία της γης που βρίσκεται κάτω από αυτά, η οποία περιλαμβάνεται στην κατηγορία «γη» αν ταξινομείται ξεχωριστά.

#### **2Α. Κτήρια πλην κατοικιών (Επαγγελματικά και δημόσια κτήρια)**

Κτήρια που δεν χρησιμοποιούνται για κατοικίες, τα δημόσια μνημεία, οι αποθήκες και τα βιομηχανικά κτήρια, τα εμπορικά κτήρια, τα κτήρια για δημόσια αναψυχή, τα ξενοδοχεία, τα εστιατόρια, τα εκπαιδευτικά κτήρια, τα υγειονομικά κτήρια κ.λπ.

#### **2Β. Λοιπές κατασκευές (Υποδομές)**

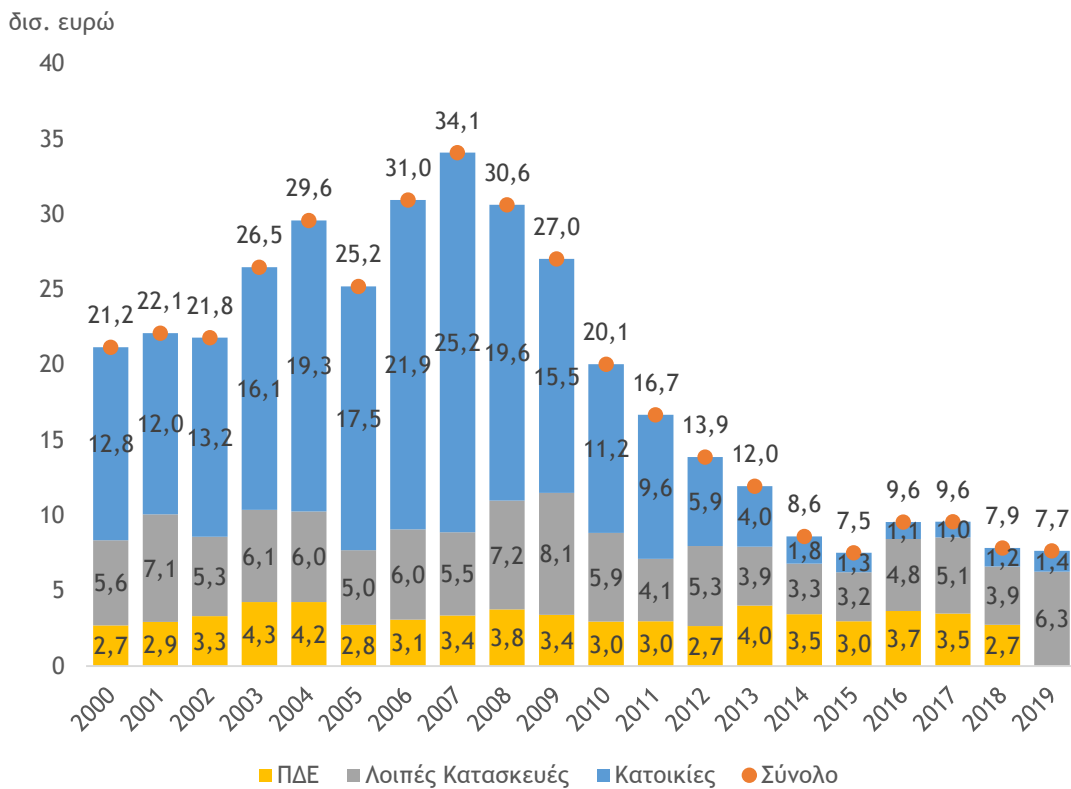
Κατασκευές εκτός από κατοικίες, όπου συμπεριλαμβάνεται το κόστος των οδών, των υπονόμων και της εκκαθάρισης και προετοιμασίας των εργοταξίων. Συμπεριλαμβάνονται τα φρέατα, οι σήραγγες και οι κατασκευές που συνδέονται με την εξόρυξη ορυκτών και ενεργειακών πόρων, καθώς και η κατασκευή κυματοθραυστών, αναχωμάτων και αντιπλημμυρικών φραγμάτων που αποσκοπούν στη βελτίωση της γειτνιάζουσας γης. Ως παραδείγματα μπορούν να αναφερθούν οι αυτοκινητόδρομοι, οι οδοί, οι σιδηρόδρομοι και οι διάδρομοι αεροδρομίων, οι γέφυρες, οι υπερυψωμένοι αυτοκινητόδρομοι, οι σήραγγες και οι υπόγειες διαβάσεις· οι πλωτές οδοί, οι λιμένες, τα φράγματα και τα λοιπά υδραυλικά έργα· οι σωληναγωγοί μεγάλων αποστάσεων, οι γραμμές επικοινωνίας και οι αγωγοί ηλεκτρισμού· οι τοπικοί σωληναγωγοί και καλώδια, τα βοηθητικά έργα· οι κατασκευές για ορυχεία και βιομηχανίες· και οι κατασκευές για αθλητισμό και αναψυχή.

**Πηγή:** European System Accounts 2010 (Ευρωπαϊκό Σύστημα Εθνικών και Περιφερειακών Λογαριασμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης).

Σε απόλυτους όρους, η συνολική επενδυτική δαπάνη για κατασκευαστικά έργα μειώθηκε από €34,1 δισ. το 2007 σε €7,7 δισ. το 2019 – βρίσκεται δηλαδή κάτω από το ¼ του επιπέδου του 2007 (Διάγραμμα 2.23). Τη συγκεκριμένη περίοδο οι τρεις κατηγορίες επενδύσεων παρουσίασαν πολύ διαφορετική εξέλιξη. Οι ετήσιες επενδύσεις σε κατοικίες υποχώρησαν ραγδαία, κατά 94,5% και διαμορφώθηκαν το 2019 σε 1,4 δισ., έναντι €25,2 δισ. το 2007. Επομένως, το μεγαλύτερο μέρος της πτώσης των συνολικών επενδύσεων για κατασκευαστικά έργα οφείλεται στη συρρίκνωση των επενδύσεων σε κατοικίες. Στις λοιπές επενδύσεις σε κατασκευές σημειώθηκε πτώση κατά 38% από το υψηλό που κατέγραψαν το 2009. Οι επενδύσεις σε αυτή την κατηγορία διαμορφώθηκαν το 2019 σε €6,4 δισ., έναντι €7,3 δισ. κατά μέσο όρο την περίοδο 2010-2019.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι ένα μέρος των επενδύσεων σε λοιπές κατασκευές αποτελεί τμήμα του Προγράμματος Δημόσιων Επενδύσεων (ΠΔΕ). Συνεπώς, οι αμιγώς ιδιωτικές επενδύσεις σε λοιπές κατασκευές είναι στην πραγματικότητα χαμηλότερες, χωρίς ωστόσο να μπορεί να εκτιμηθεί με ακρίβεια το μέγεθός τους. Η χρηματοδότηση της κατασκευής ή συντήρησης έργων μέσω του ΠΔΕ διατηρήθηκε, κατά μέσο όρο, πάνω από τα €3,0 δισ. την περίοδο μετά το 2007. Στην πιο πρόσφατη περίοδο, η αύξηση που καταγράφηκε το 2016 και το 2017 οφείλεται στην ολοκλήρωση ορισμένων μεγάλων έργων υποδομής (κυρίως οδικού άξονες), ενώ το 2018 το ΠΔΕ για τις κατασκευές περιορίστηκε σημαντικά.

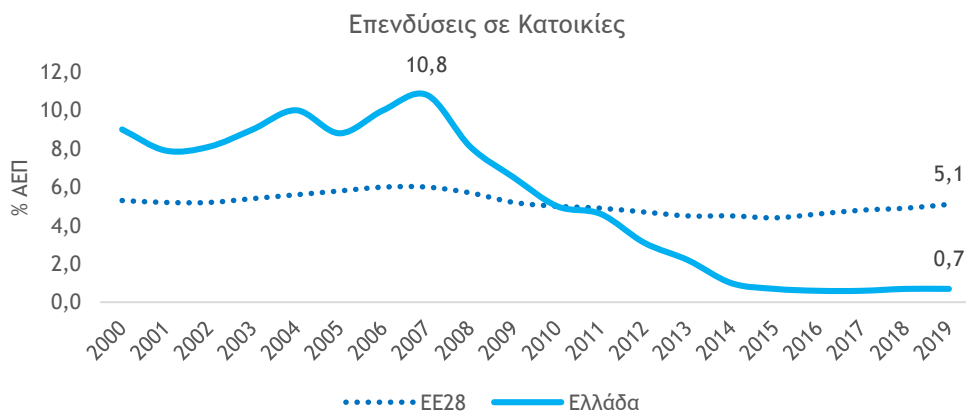
Διάγραμμα 2.23: Επενδυτική δαπάνη για κατασκευαστικά έργα ανά κατηγορία, 2000-2019



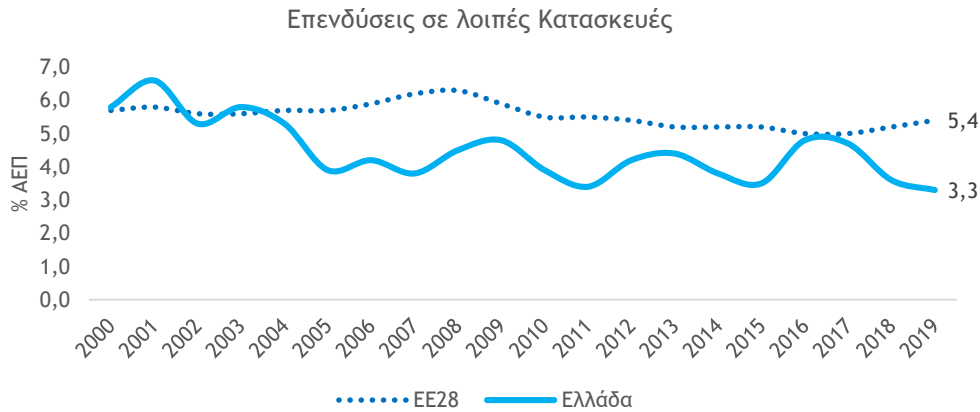
**Πηγή:** Eurostat, Εθνικοί Λογαριασμοί, Κρατικοί Προϋπολογισμοί και Απολογισμοί. Εκτιμήσεις ΙΟΒΕ. \*Τα ποσά του Προγράμματος Δημόσιων Επενδύσεων (ΠΔΕ) αφορούν μόνο την κατασκευή και τη συντήρηση έργων και όχι τη συνολική δαπάνη του ΠΔΕ. Το 2019 οι λοιπές επενδύσεις περιλαμβάνουν και τις επενδύσεις μέσω του ΠΔΕ.

Επομένως, η μεγαλύτερη υστέρηση παρουσιάζεται τα τελευταία χρόνια στις επενδύσεις σε κατοικίες, οι οποίες αντιστοιχούσαν το 2019 στο 0,7% του ΑΕΠ (μέσος όρος ΕΕ28: 5,1%), έναντι 10,8% το 2007. Αλλά και οι επενδύσεις σε λοιπές κατασκευές (ιδιωτικές και ΠΔΕ) παρουσιάζουν υστέρηση, καθώς, παρά την εισροή πόρων από την ΕΕ για συγχρηματοδοτούμενα έργα, διαμορφώθηκαν το 2019 σε μόλις 3,3% του ΑΕΠ (μέσος όρος ΕΕ28: 5,4%) (Διάγραμμα 2.24).

Διάγραμμα 2.24: Επενδύσεις σε κατοικίες και λοιπές κατασκευές ως ποσοστό του ΑΕΠ στην Ελλάδα και την ΕΕ28



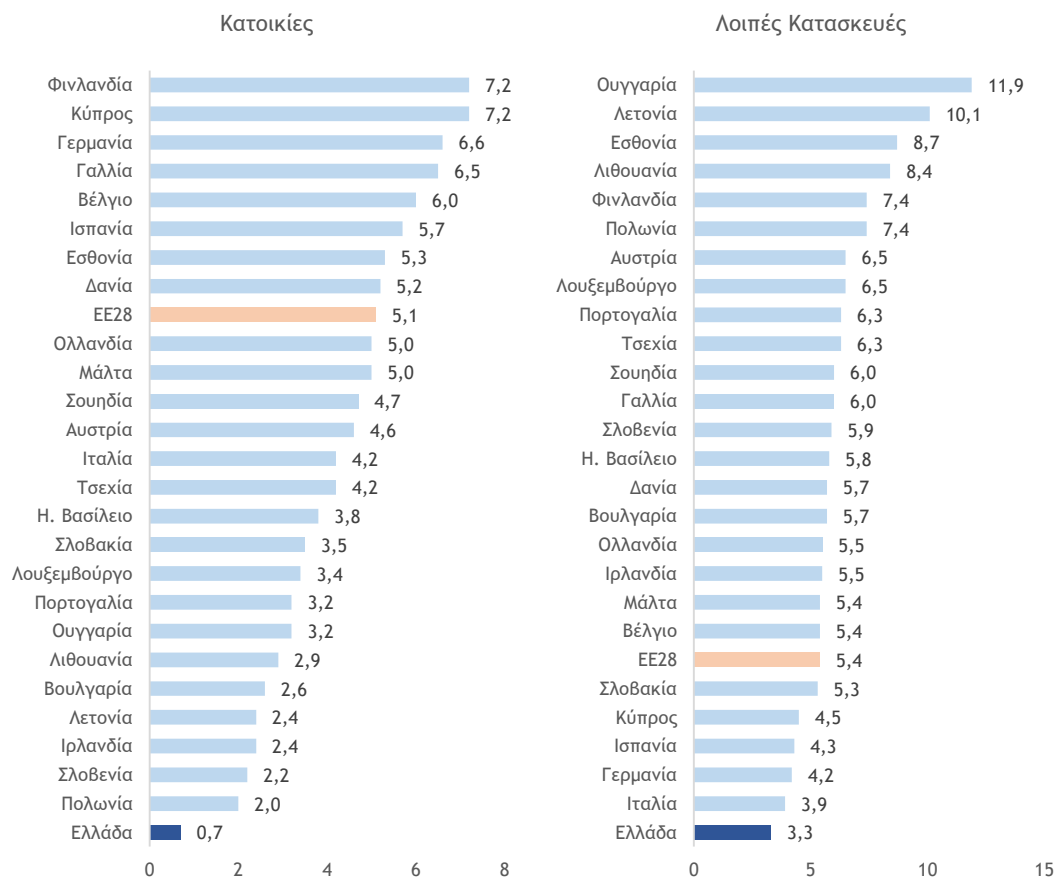




Πηγή: Eurostat, Ανάλυση IOBE

Με βάση τον δείκτη επενδύσεων σε Κατοικίες ως ποσοστό του ΑΕΠ για το 2019, η Ελλάδα κατατάσσεται τελευταία μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ-28, ενώ την τελευταία θέση κατέχει και στις επενδύσεις στις λοιπές κατασκευές. Σημειώνεται ότι στις λοιπές κατασκευές οι πρώτες θέσεις καταλαμβάνονται κυρίως από τα «νέα» και σχετικά μικρά σε μέγεθος κράτη μέλη της ΕΕ, στα οποία υπάρχει μεγαλύτερη ανάγκη υλοποίησης επενδύσεων σε υποδομές.

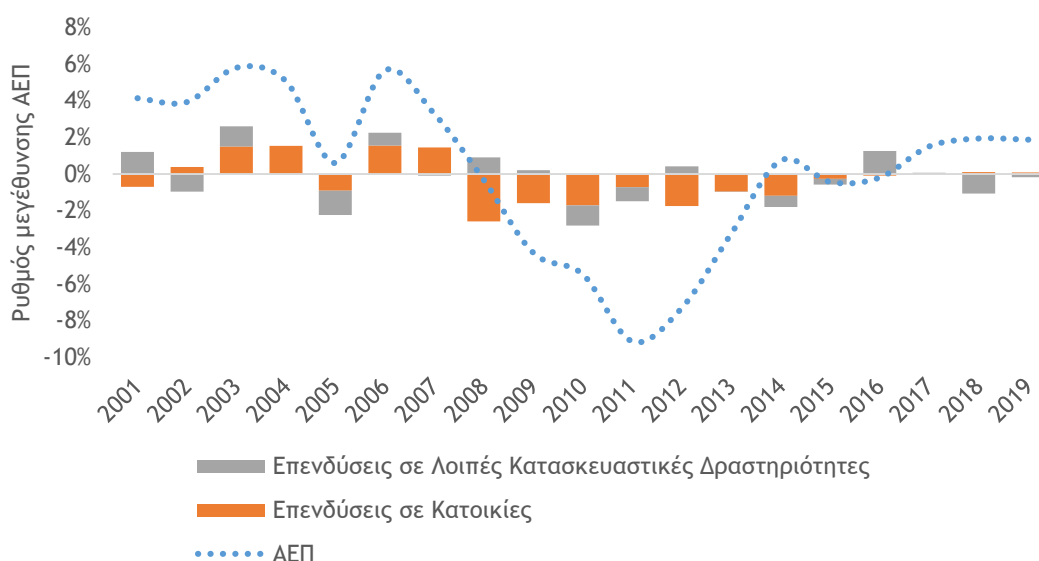
Διάγραμμα 2.25: Επενδύσεις σε κατοικίες και λοιπές κατασκευές ως ποσοστό του ΑΕΠ ανά χώρα



Πηγή: Eurostat

Οι επενδύσεις σε κατασκευές αποτελούσαν ένα ιδιαίτερα σημαντικό τμήμα του ΑΕΠ, επηρεάζοντας τις διακυμάνσεις του εισοδήματος της ελληνικής οικονομίας. Από την ανάλυση της επίδρασης των συνιστωσών του ΑΕΠ στον ρυθμό μεγέθυνσης της ελληνικής οικονομίας προκύπτει ότι οι επενδύσεις σε κατασκευές λειτουργούσαν ενισχυτικά στο ΑΕΠ τα περισσότερα έτη πριν το 2007. Ωστόσο μετά το 2008 και μέχρι το 2015 η μείωσή τους επηρέασε αρνητικά το ΑΕΠ, επιταχύνοντας την πτώση του. Οι επενδύσεις σε κατασκευές συνέβαλαν εκ νέου θετικά στην ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας το 2016, αλλά αυτή η θετική επίδραση δεν διατηρήθηκε τα επόμενα έτη μέχρι και το 2019 (Διάγραμμα 2.26).

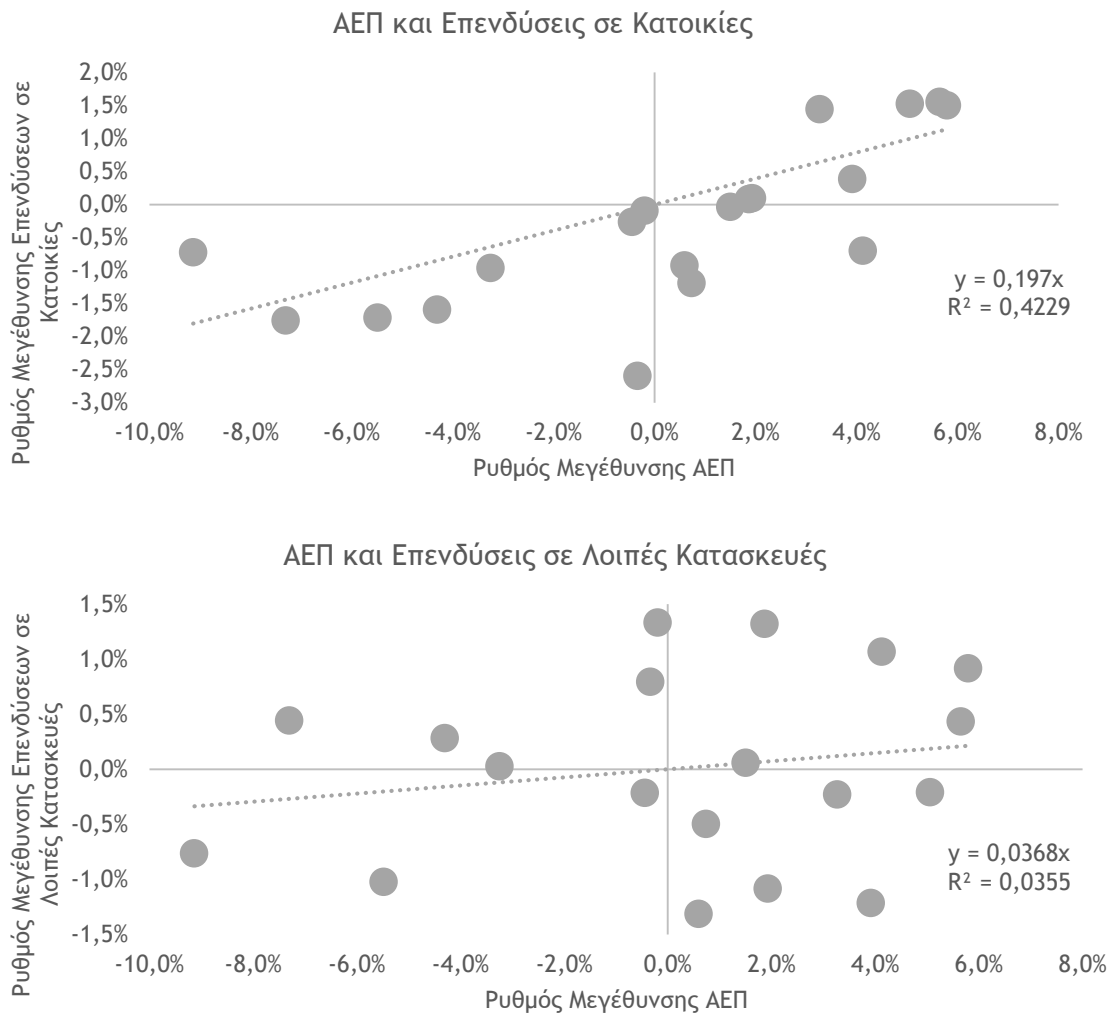
**Διάγραμμα 2.26: Ανάλυση της συμβολής των Επενδύσεων σε κατασκευαστικά έργα στον ρυθμό μεγέθυνσης του ΑΕΠ στην Ελλάδα, 2001-2019**



**Πηγή:** Eurostat, Ανάλυση IOBE

Από τα προηγούμενα μπορεί να υποστηριχθεί ότι οι επενδύσεις σε Κατασκευές στην Ελλάδα τείνουν να συμβάλουν άμεσα στην οικονομική μεγέθυνση. Αυτή η διαπίστωση ενισχύεται από τα στοιχεία που παρουσιάζονται στο Διάγραμμα 2.27, από τα οποία προκύπτει ότι οι υψηλότεροι ρυθμοί μεγέθυνσης των επενδύσεων σε κατασκευές συνδέονται με υψηλότερους ρυθμούς μεγέθυνσης της ελληνικής οικονομίας. Η συσχέτιση αυτή είναι σαφώς πιο ισχυρή στην περίπτωση των επενδύσεων σε κατοικίες.

Διάγραμμα 2.27: Επενδύσεις σε κατασκευές και ρυθμός μεγέθυνσης ΑΕΠ

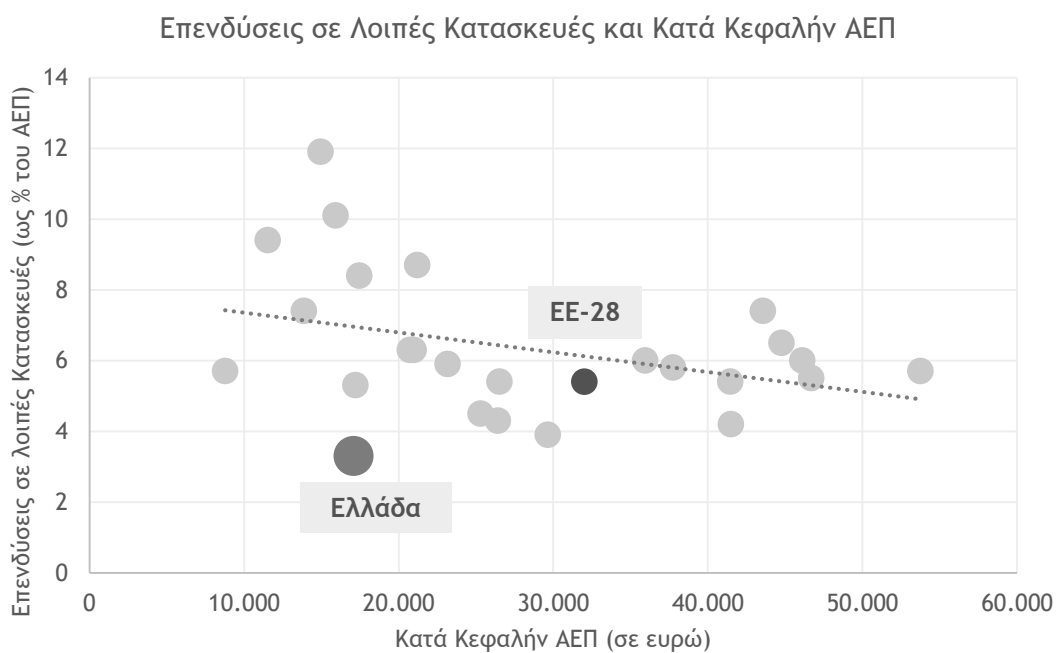
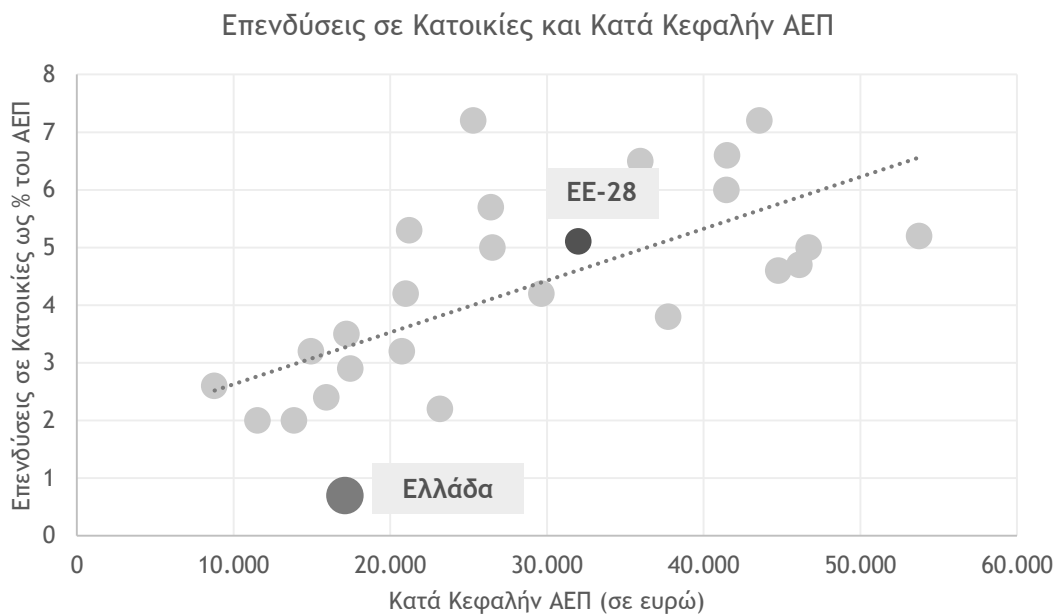


Πηγή: Eurostat, Ανάλυση IOBE

Η συμμετοχή των επενδύσεων σε Κατασκευές στην ελληνική οικονομία είναι πολύ χαμηλότερη συγκριτικά με την αναμενόμενη βάσει του κατά κεφαλή ΑΕΠ της χώρας (Διάγραμμα 2.28). Η διαφορά είναι πιο έντονη στην περίπτωση των επενδύσεων σε κατοικίες, και είναι αυτή που συμβάλει καθοριστικά στη συνολική απόκλιση της Ελλάδας σε σχέση με το αναμενόμενο μέγεθος των επενδύσεων για αντίστοιχο επίπεδο κατά κεφαλή εισοδήματος.

Η συσχέτιση μεταξύ του κατά κεφαλή ΑΕΠ και των επενδύσεων σε λοιπές κατασκευές εμφανίζεται αρνητική μεταξύ των χωρών της ΕΕ. Αυτό μπορεί να οφείλεται στο καλύτερο επίπεδο υποδομών που έχουν οι πιο αναπτυγμένες χώρες, ενώ οι χώρες με χαμηλότερο κατά κεφαλή ΑΕΠ επιταχύνουν τέτοιου είδους επενδύσεις στο πλαίσιο της προσπάθειας σύγκλισης με τις περισσότερο αναπτυγμένες χώρες. Από την άλλη πλευρά, οι επενδύσεις σε κατοικίες συσχετίζονται θετικά με το εισόδημα – το υψηλότερο εισόδημα και οι αποταμιεύσεις φαίνεται ότι ενισχύουν τη διάθεση για επενδύσεις σε κατοικίες.

Διάγραμμα 2.28: Επενδύσεις σε κατασκευές και κατά κεφαλήν ΑΕΠ στα κράτη μέλη της ΕΕ, 2019



Πηγή: Eurostat, Ανάλυση ΙΟΒΕ

## 2.2 Συνολική συμβολή του κλάδου Κατασκευών στην ελληνική οικονομία

Η προστιθέμενη αξία που παράγει ένας κλάδος και οι θέσεις εργασίας που προσφέρει δεν αναδεικνύουν τη συνολική συνεισφορά του στην οικονομία, καθώς δεν λαμβάνονται υπόψη οι αλληλεπιδράσεις του με τους υπόλοιπους κλάδους οικονομικής δραστηριότητας. Στόχος της συγκεκριμένης ενότητας είναι η ποσοτικοποίηση της συνολικής συμβολής του κλάδου των κατασκευών στο ΑΕΠ, στην απασχόληση και σε άλλα κύρια μεγέθη της ελληνικής οικονομίας, λαμβάνοντας υπόψη αυτές τις αλληλεπιδράσεις.

Η εκτίμηση της συνολικής επίδρασης της εγχώριας κατασκευαστικής δραστηριότητας στην οικονομία γίνεται με το υπόδειγμα εισροών-εκροών, το οποίο λαμβάνει υπόψη τις αλληλεξαρτήσεις των κλάδων μιας οικονομίας<sup>6</sup>. Χρησιμοποιείται για την εκτίμηση των συνολικών επιδράσεων σε μια οικονομία από μια εξωγενή αλλαγή στην οικονομική δραστηριότητα, όπως η πραγματοποίηση μιας επένδυσης, καθώς και για τον προσδιορισμό της συνολικής συνεισφοράς ενός κλάδου στην εθνική οικονομία.

### 2.2.1 ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΣ ΑΝΙΚΤΥΠΟΣ ΤΟΥ ΤΟΜΕΑ ΤΩΝ ΚΑΤΑΣΚΕΥΩΝ ΤΟ 2019

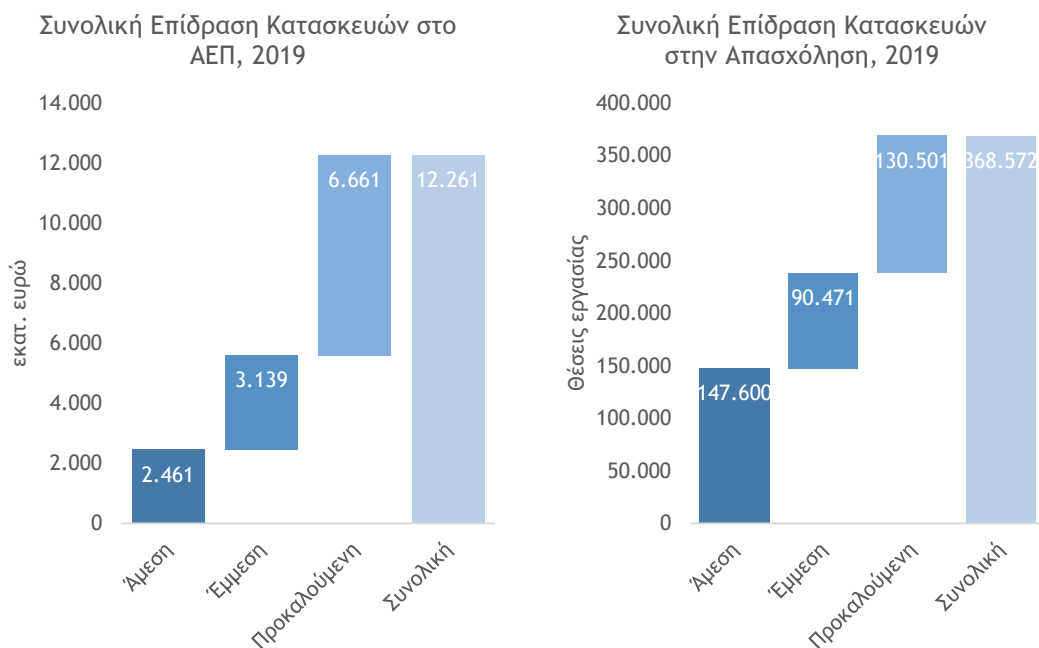
Η άμεση επίδραση του κλάδου των Κατασκευών σε όρους ΑΕΠ εκτιμάται για το 2019 σε €2,5 δισ., ενώ η έμμεση επίδραση, δηλαδή η δραστηριότητα των εγχώριων προμηθευτών του κλάδου που προκύπτει ως αποτέλεσμα της ικανοποίησης της ζήτησης για εισροές στην κατασκευαστική δραστηριότητα προσέγγισε τα €3,1 δισ.

Η συνολική συνεισφορά του κλάδου, η οποία υπολογίζεται με την ενσωμάτωση στις προηγούμενες επιδράσεις και της προκαλούμενης επίδρασης (δραστηριότητα που δημιουργείται από την δαπάνη του εισοδήματος των εργαζομένων στην αλυσίδα αξίας των Κατασκευών για την αγορά αγαθών και υπηρεσιών), εκτιμάται για το 2019 σε €12,2 δισ. (6,7% του ΑΕΠ).

Σε όρους απασχόλησης, και λαμβάνοντας υπόψη τις πολλαπλασιαστικές επιδράσεις, η συνολική συνεισφορά της κατασκευαστικής δραστηριότητας υπολογίζεται σε 370 χιλ. θέσεις εργασίας. Η αναλογία της συνολικής προς την άμεση επίδραση στην απασχόληση σημαίνει ότι για κάθε θέση που δημιουργείται στον κλάδο των κατασκευών, δημιουργούνται ή υποστηρίζονται συνολικά 1,5 θέσεις εργασίας σε όλη την οικονομία. Προκύπτει, επομένως, ότι για κάθε €1 που δαπανάται στον τομέα των κατασκευών προστίθενται €1,7 στο ΑΕΠ της χώρας. Αντίστοιχα, για κάθε €1 εκατ. αξίας που παράγουν οι κατασκευές, δημιουργούνται 51 θέσεις εργασίας στην οικονομία.

<sup>6</sup> Το υπόδειγμα εισροών – εκροών αναπτύχθηκε στα μέσα του 20<sup>ου</sup> αιώνα από τον οικονομολόγο Wassily Leontief, ο οποίος βραβεύτηκε με Νόμπελ Οικονομικών Επιστημών το 1973 για την ανάπτυξή του και την εφαρμογή του σε πρακτικά ζητήματα. Περισσότερα στοιχεία για τη διαδικασία εκτίμησης παρουσιάζονται στο Παράρτημα της μελέτης.

Διάγραμμα 2.29: Άμεση, έμμεση και προκαλούμενη επίδραση του τομέα των κατασκευών στο ΑΕΠ και στην απασχόληση, 2019

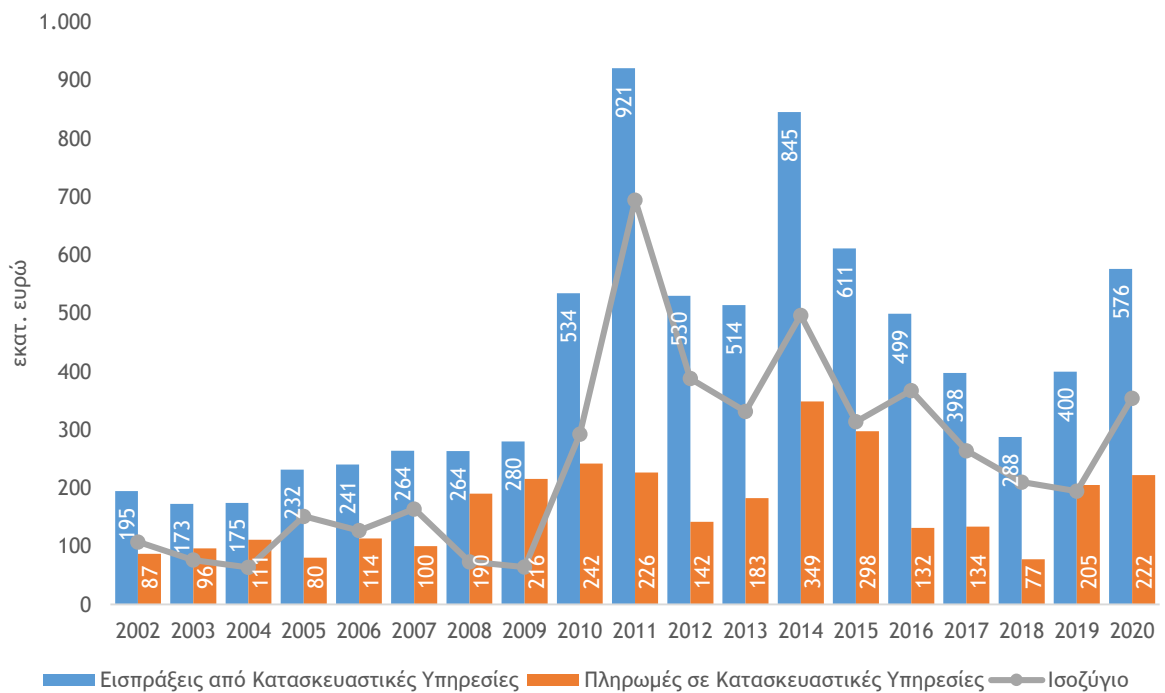


Πηγή: IOBE

### 2.2.2 ΣΥΜΒΟΛΗ ΚΛΑΔΟΥ ΚΑΤΑΣΚΕΥΩΝ ΣΤΟ ΕΞΩΤΕΡΙΚΟ ΙΣΟΖΥΓΙΟ

Ολοκληρώνοντας την αναφορά μας στη συμβολή του κλάδου των Κατασκευών στην ελληνική οικονομία, αξίζει να επισημάνουμε μια πρόσθετη πλευρά της συνεισφοράς του, αυτή της εξωστρέφειας του κλάδου, η οποία αν και για διάφορους λόγους δεν είναι στον επιθυμητό βαθμό αναπτυγμένη, έχει επιδείξει θετικά στοιχεία τη δεκαετία του 2010. Ειδικότερα, η συνεισφορά των Κατασκευών στο Ισοζύγιο Τρεχουσών Συναλλαγών ενισχύθηκε σημαντικά μετά το 2009 φτάνοντας ή ξεπερνώντας τα €900 εκατ. το 2011 και το 2014 (Διάγραμμα 2.30). Τα τελευταία χρόνια η δυναμική των εισπράξεων από κατασκευαστικές υπηρεσίες υποχώρησε, αλλά οι εισπράξεις εξακολουθούν να είναι υψηλότερες από την περίοδο πριν το 2010, φτάνοντας το 2020 τα €576 εκατ.. Επιπλέον, οι εισπράξεις υπερβαίνουν σταθερά τις πληρωμές για κατασκευαστικές υπηρεσίες με αποτέλεσμα το ισοζύγιο να είναι διαχρονικά θετικό.

Διάγραμμα 2.30: Ισοζύγιο Κατασκευαστικών Υπηρεσιών



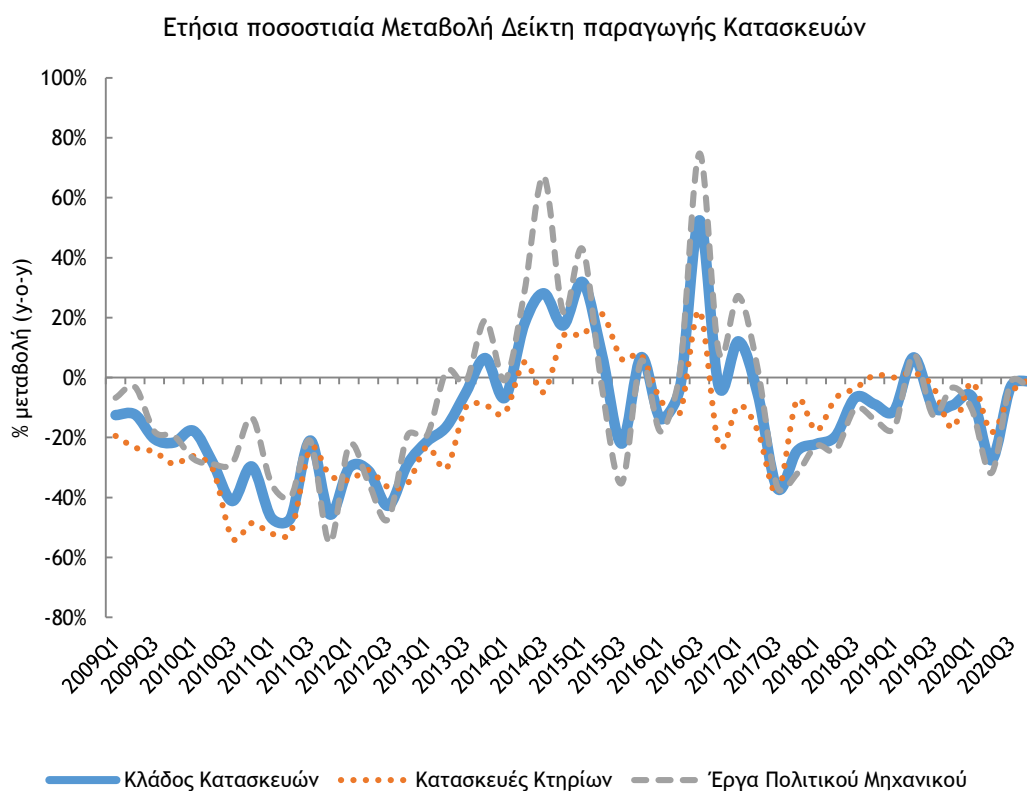
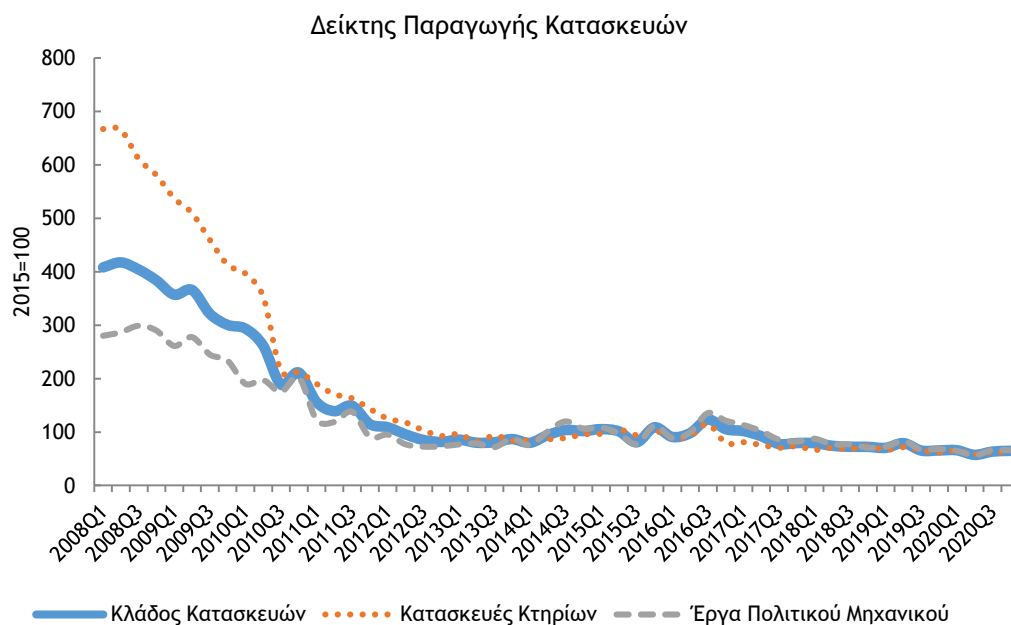
Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος

## 2.3 Τρέχουσες τάσεις στον τομέα Κατασκευών στην Ελλάδα

### 2.3.1 ΔΕΙΚΤΕΣ ΠΑΡΑΓΩΓΗΣ

Οι δείκτες παραγωγής του κλάδου των Κατασκευών αντανακλούν την τεράστια πτώση της δημόσιας και ιδιωτικής κατασκευαστικής δραστηριότητας (Διάγραμμα 2.31). Επιβεβαιώνουν, επίσης, τη μεγαλύτερη υποχώρηση της παραγωγής στις κατασκευές κτηρίων έναντι των έργων πολιτικού μηχανικού (δημόσια έργα). Μετά το 2017 καταγράφεται πτωτική τάση στον δείκτη παραγωγής Κατασκευών, τόσο συνολικά, όσο και στους επιμέρους δείκτες κατοικιών και έργων πολιτικού μηχανικού. Το 2020 η κατασκευαστική δραστηριότητα υποχώρησε κατά 10,3% σε σύγκριση με το προηγούμενο έτος. Η μείωση ήταν μεγαλύτερη στα έργα πολιτικού μηχανικού (-13,0%), ενώ στις κατασκευές κτηρίων η μείωση ήταν 6,6%.

Διάγραμμα 2.31: Δείκτης Παραγωγής Κατασκευών (2015=100) και ποσοστιαίες μεταβολές, Α' τρίμηνο 2008- Δ' τρίμηνο 2020



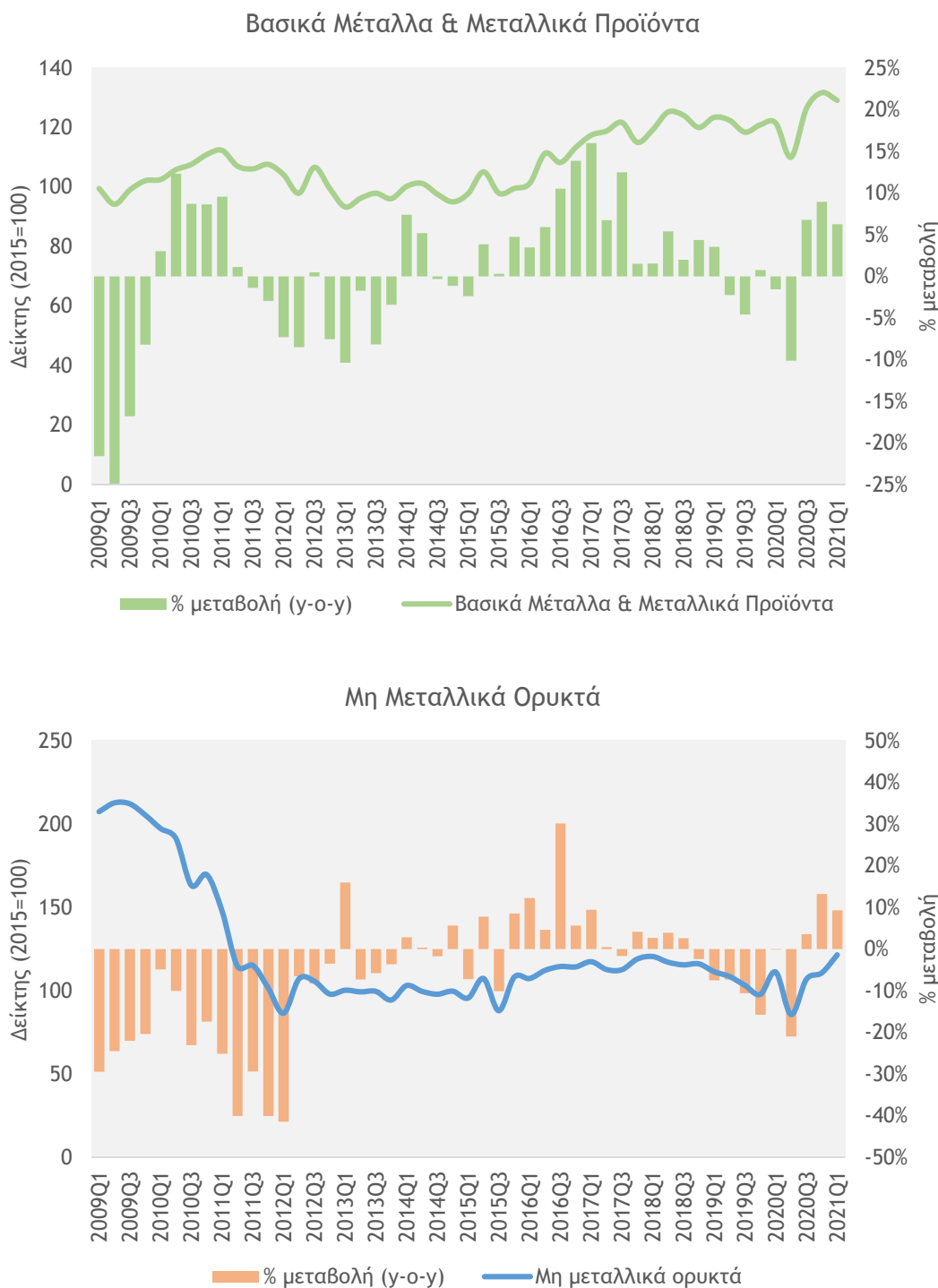
Πηγή: Eurostat, Ανάλυση IOBE.

Στο τμήμα της βιομηχανικής παραγωγής που συνδέεται με τις Κατασκευές, η πτωτική τάση σε κάποιους τομείς ήταν ιδιαίτερα έντονη μετά το 2009 και μέχρι το 2013 (Διάγραμμα 2.32). Μεγαλύτερες απώλειες σημειώθηκαν στον κλάδο μη μεταλλικών ορυκτών



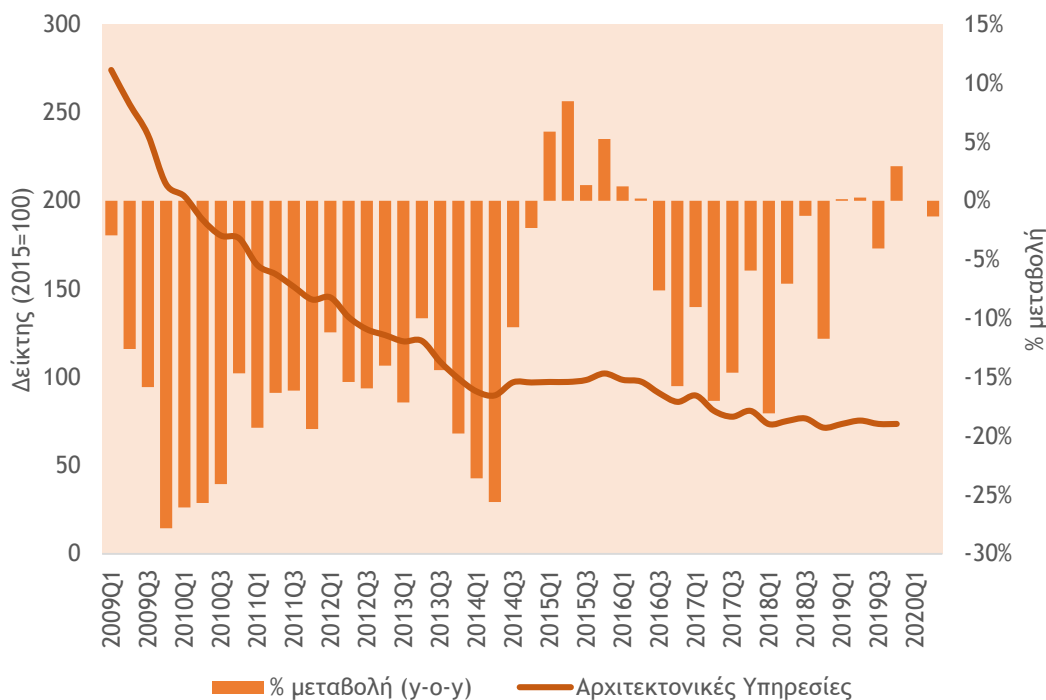
(τσιμεντοβιομηχανία, έτοιμο σκυρόδεμα κ.ά.), η παραγωγή του οποίου ήταν το 2019 κατά σχεδόν 50% χαμηλότερη συγκριτικά με το επίπεδο που είχε το 2009. Οι υπόλοιποι κλάδοι (μεταλλικά προϊόντα, βασικά μέταλλα, εξόρυξη) αντιστάθμισαν μερικώς (εξόρυξη) ή πλήρως (βασικά μέταλλα) τις απώλειές τους μέσω των εξαγωγών.

Διάγραμμα 2.32: Δείκτες παραγωγής βιομηχανικών κλάδων που εντάσσονται στον τομέα των Κατασκευών, 2015=100



Οι αρχιτεκτονικές και άλλες συναφείς μελετητικές υπηρεσίες κατέγραφαν συνεχείς μειώσεις από το 2009 με εξαίρεση το 2015, ενώ σημάδια ανάκαμψης στον συγκεκριμένο τομέα σημειώθηκαν από τα τέλη του 2019 και στις αρχές του 2020 (Διάγραμμα 2.33). Το δεύτερο τρίμηνο του 2020, η πανδημία COVID-19 επηρέασε σημαντικά το σύνολο των βιομηχανικών κλάδων Κατασκευών και λιγότερο τις αρχιτεκτονικές υπηρεσίες.

Διάγραμμα 2.33: Δείκτης Κύκλου Εργασιών Αρχιτεκτονικών Υπηρεσιών

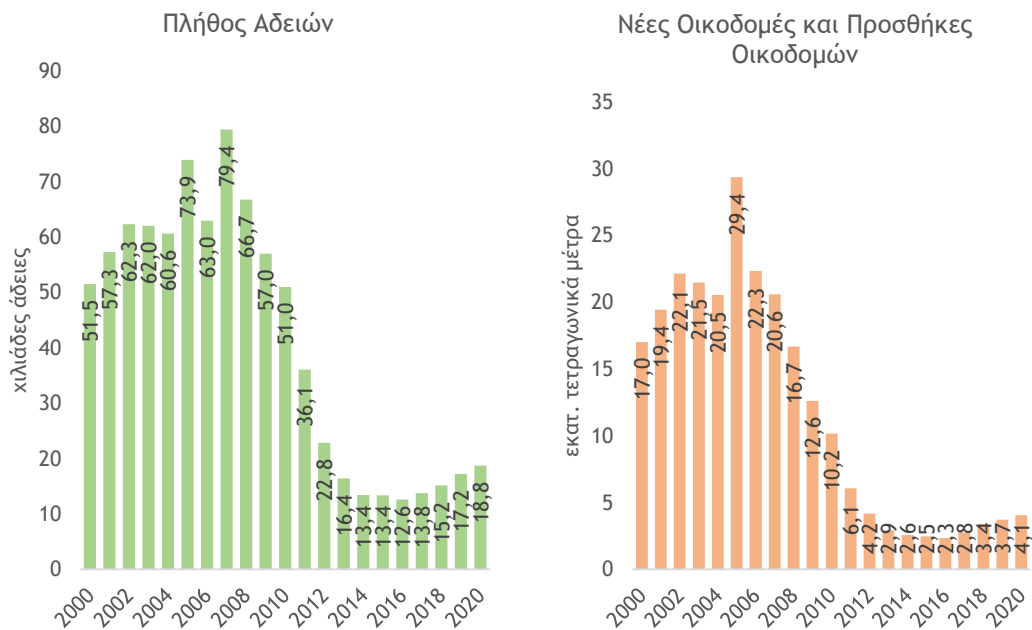


Πηγή: Eurostat, Ανάλυση IOBE.

Η καθίζηση της ιδιωτικής οικοδομικής δραστηριότητας αποτυπώνεται και στα στοιχεία των **νέων αδειών οικοδομών**, καθώς από περίπου 80 χιλ. άδειες οικοδομών (νέες οικοδομές και προσθήκες) το 2007, ο αριθμός των αδειών υποχώρησε στο ελάχιστο επίπεδό του το 2016, με 12,6 χιλ. άδειες. Ταυτόχρονα, σε όρους επιφάνειας, η οποία αποτελεί πιο αντιπροσωπευτικό μέτρο του μεγέθους της οικοδομικής δραστηριότητας, οι νέες οικοδομές και οι προσθήκες αντιστοιχούσαν το 2016 σε 2,3 εκατ. τετραγωνικά μέτρα, έναντι 29,4 εκατ. μέτρων το 2007. Μετά το 2017 παρουσιάζεται ανοδική τάση και το 2020 οι άδειες για νέες οικοδομές και προσθήκες έφτασαν τις 18,8 χιλ., με συνολική επιφάνεια 4,1 εκατ. τετραγωνικά μέτρα (Διάγραμμα 2.34).

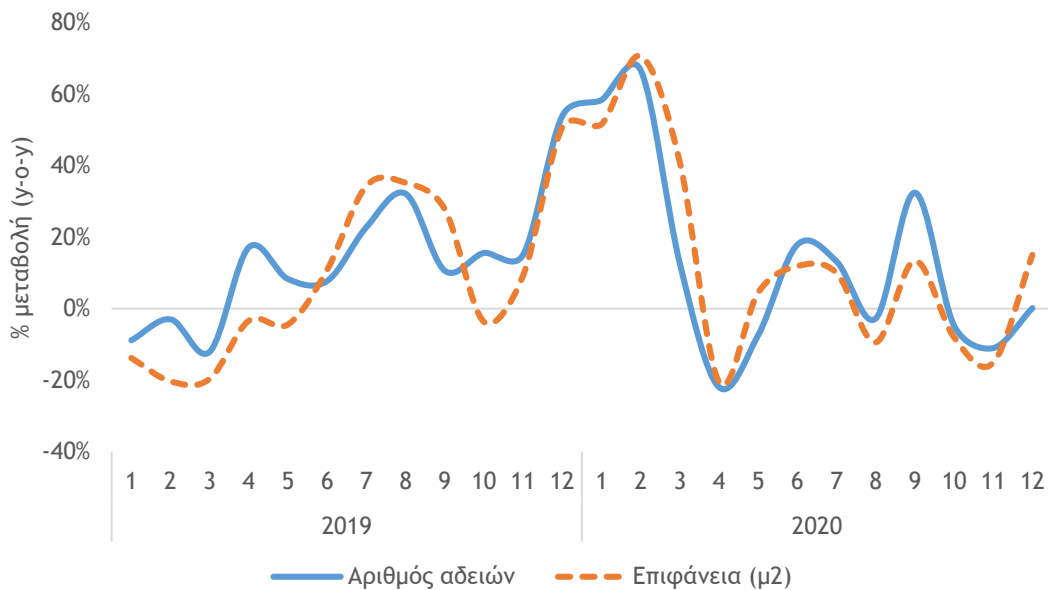
Μέσα στο 2020, και μετά από μια ισχυρή άνοδο τους πρώτους δύο μήνες του έτους (απόρροια μεταξύ άλλων και της αναστολής του ΦΠΑ στις νέες οικοδομές και της μικρής μείωσης του ΕΝΦΙΑ), η έκδοση νέων οικοδομικών αδειών υποχώρησε σημαντικά τον Μάρτιο και τον Απρίλιο εξαιτίας της πανδημίας και των πρώτων μέτρων περιορισμού της κυκλοφορίας και πολλών δραστηριοτήτων. Τους επόμενους μήνες αποκαταστάθηκε σε υψηλότερο επίπεδο συγκριτικά με τους αντίστοιχους μήνες του προηγούμενου έτους, ωστόσο τον Οκτώβριο και τον Νοέμβριο υποχώρησε εκ νέου λόγω των περιοριστικών μέτρων που εφαρμόστηκαν (Διάγραμμα 2.35). Συνολικά, ωστόσο, το 2020 οι νέες οικοδομικές άδειες αυξήθηκαν κατά 9% σε σύγκριση με το προηγούμενο έτος.

Διάγραμμα 2.34: Οικοδομική δραστηριότητα στην Ελλάδα, 2000-2020 (αριθμός αδειών και επιφάνεια)



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ.

Διάγραμμα 2.35: Οικοδομική δραστηριότητα ανά μήνα (2019 και 2020)



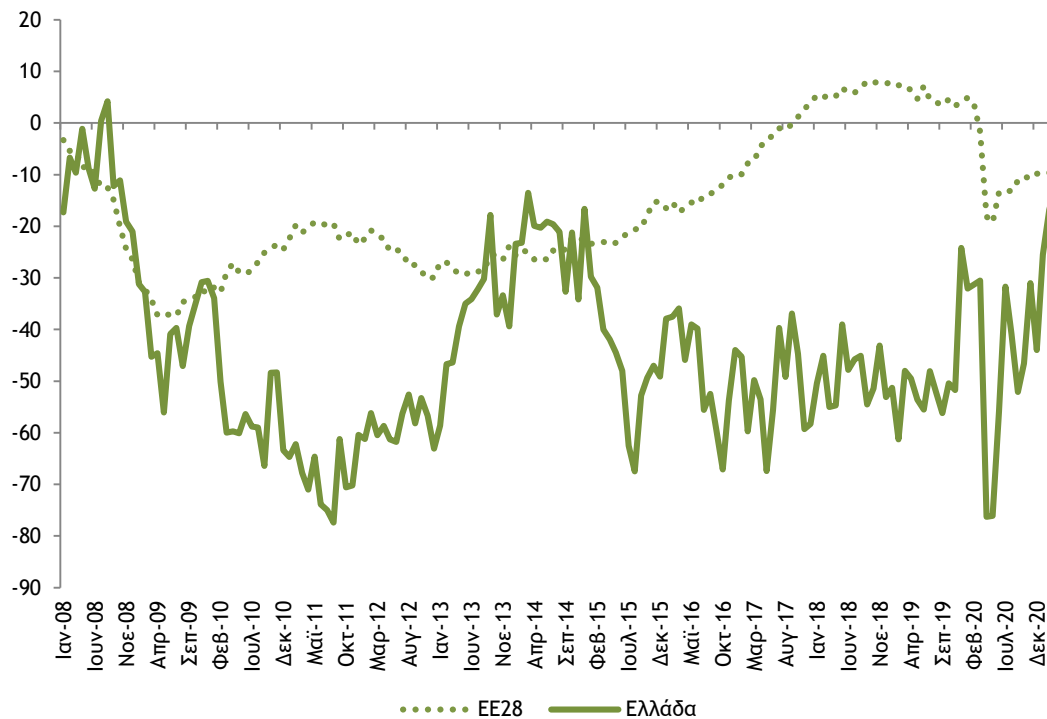
Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ.

### 2.3.2 ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΔΟΚΙΕΣ ΣΤΙΣ ΚΑΤΑΣΚΕΥΕΣ

Οι επιχειρηματικές προσδοκίες στις Κατασκευές στην Ελλάδα ήταν για μια μακρά περίοδο αρνητικές (η απαισιοδοξία στον κλάδο υπερτερούσε) και σε απόσταση από τον μέσο όρο της ΕΕ. Η βελτίωση των προσδοκιών από τα τέλη του 2019 διακόπηκε με την έναρξη της πανδημίας, όταν κλάδος των Κατασκευών παρουσίασε απότομη «βουτιά» προσδοκιών τον Μάιο του 2020, με μερική επαναφορά των επιχειρηματικών προσδοκιών τον Ιούλιο (Διάγραμμα 2.36). Η επικείμενη ενεργοποίηση των πόρων του Ταμείου Ανάκαμψης και

Ανθεκτικότητας ώθησε τις προσδοκίες του κλάδου σε θετικό έδαφος τον Απρίλιο του 2021 για πρώτη φορά μετά τα τέλη του 2008.

Διάγραμμα 2.36: Επιχειρηματικές προσδοκίες στον κλάδο των Κατασκευών, Ιαν. 2008-Απρ.2021

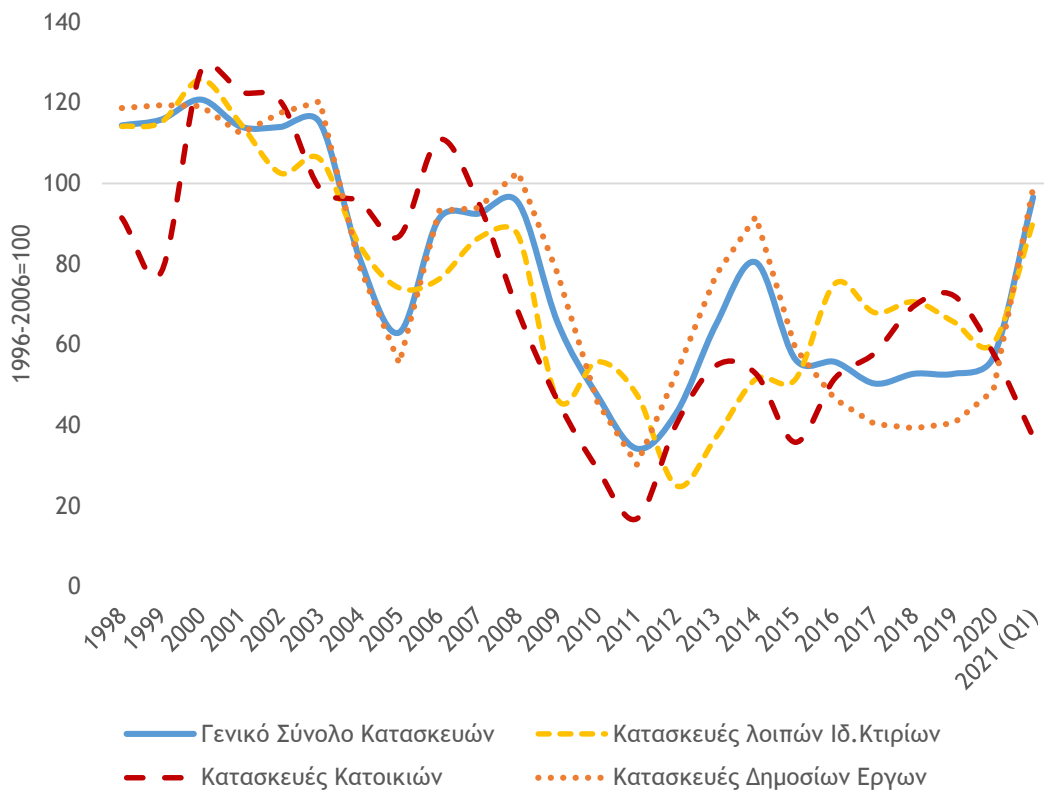


Πηγή: IOBE και Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Στην ΕΕ κατά μέσο όρο οι προσδοκίες στις Κατασκευές βελτιώνονταν σταδιακά μετά το 2013 με αποτέλεσμα να περάσουν σε θετικό έδαφος από τα τέλη του 2017, πριν υποχωρήσουν εκ νέου σε αρνητικές τιμές λόγω της πανδημίας. Η προοπτική άμβλυσης των συνεπειών της πανδημίας και οι τεράστιοι επενδυτικοί πόροι που θα διατεθούν για την ανάκαμψη της ευρωπαϊκής οικονομίας, ώθησαν τον Απρίλιο του 2021 τον δείκτη επιχειρηματικών προσδοκιών στις Κατασκευές σε θετικό πρόσημο και σε επίπεδο ΕΕ.

Οι επιχειρηματικές προσδοκίες στις Κατασκευές διαφοροποιούνται ανάλογα με το κύριο αντικείμενο δραστηριότητας (Κατοικίες, Δημόσια ή Ιδιωτικά έργα), αλλά σε γενικές γραμμές παρουσιάζουν παρόμοια τάση (Διάγραμμα 2.37). Την περίοδο 2018-2019 παρουσιάστηκε σύγκλιση μεταξύ των τριών κατηγοριών, με μικρή βελτίωση των προσδοκιών στα δημόσια έργα και εξασθένιση στον τομέα των κατοικιών και των λοιπών ιδιωτικών κτηρίων. Το 2020 οι προσδοκίες ενισχύθηκαν στον τομέα των δημοσίων έργων, αλλά υποχώρησαν στα ιδιωτικά έργα, ενώ το πρώτο τρίμηνο του 2021 εμφάνισαν κατακόρυφη άνοδο στους τομείς των δημοσίων έργων και λοιπών ιδιωτικών κτηρίων, η οποία τροφοδότησε τη συνολική άνοδο των επιχειρηματικών προσδοκιών στις Κατασκευές.

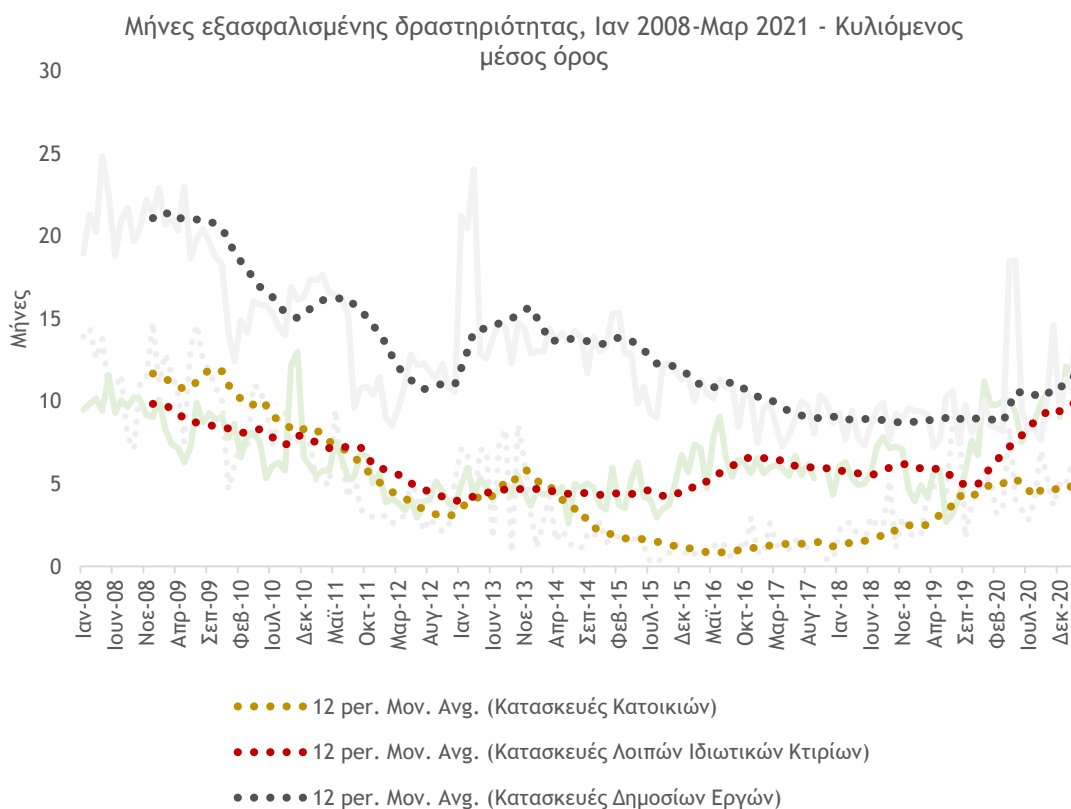
Διάγραμμα 2.37: Επιχειρηματικές Προσδοκίες στις Κατασκευές ανά τομέα



Πηγή: IOBE και Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Οι μήνες εξασφαλισμένης δραστηριότητας παρουσίασαν (με αρκετές διακυμάνσεις) πτωτική τάση από το 2008 μέχρι τα τέλη του 2019 στους τομείς των δημόσιων έργων και στασιμότητα στα λοιπά ιδιωτικά έργα, ενώ στις κατοικίες μετά τη σημαντική μακροχρόνια πτώση από τα τέλη της δεκαετίας του 2000, καταγράφονται αυξητικές τάσεις στους μήνες εξασφαλισμένης δραστηριότητας από τις αρχές του 2018 (Διάγραμμα 2.38). Στις κατοικίες, με δεδομένη την καθίζηση της οικοδομικής δραστηριότητας, οι μήνες εξασφαλισμένης παραγωγής σύμφωνα με τις δηλώσεις των επιχειρήσεων που συμμετείχαν στη σχετική έρευνα είχαν υποχωρήσει σε 1,2 το 2015, ενώ η σχετική βελτίωση που ακολούθησε διαμόρφωσε τους μήνες εξασφαλισμένης δραστηριότητας στους 4,7 το 2020. Στον τομέα των δημόσιων έργων καταγράφεται μετά το 2015 στασιμότητα (περίπου 10 μήνες εξασφαλισμένης δραστηριότητας κατά μέσο όρο), ενώ αύξηση παρατηρήθηκε στα λοιπά ιδιωτικά έργα το 2020, στους 9,4 μήνες, έναντι 4,6 μηνών το 2015. Το πρώτο τρίμηνο του 2021 οι μήνες εξασφαλισμένης παραγωγής των επιχειρήσεων αυξήθηκαν σημαντικά, τόσο στον τομέα των ιδιωτικών κτηρίων, όσο και στον τομέα των δημοσίων έργων.

Διάγραμμα 2.38: Μήνες Εξασφαλισμένης Δραστηριότητας στις Κατασκευές ανά τομέα

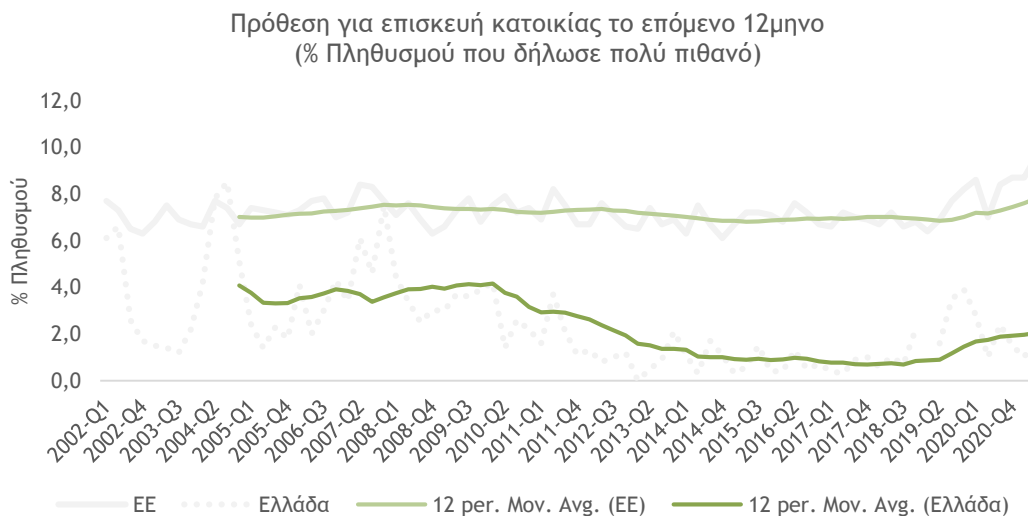
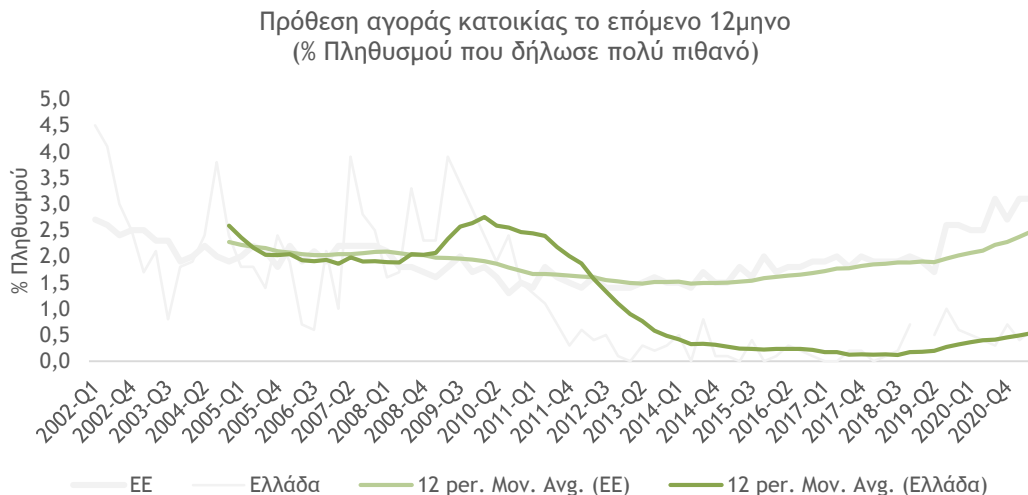


	Κατασκευές Κατοικιών	Κατασκευές Λοιπών Ιδιωτικών Κτηρίων	Κατασκευές Δημοσίων Έργων
	Μήνες εξασφαλισμένης παραγωγής		
2008	11,7	9,8	21,1
2010	8,3	7,8	15,2
2015	1,2	4,6	11,9
2020	4,7	9,4	10,8
2021 (Q1)	5,6	13,0	14,1

Πηγή: IOBE και Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Σύμφωνα με τις έρευνες καταναλωτή που διενεργεί το IOBE το ποσοστό του πληθυσμού που δηλώνει ότι προτίθεται να αγοράσει νέα κατοικία το επόμενο 12μηνο στην Ελλάδα παρουσιάζει μία από τις χαμηλότερες επιδόσεις στην ΕΕ. Η μείωση του διαθέσιμου εισοδήματος και οι πιστωτικοί περιορισμοί των νοικοκυριών συνέβαλαν στη δραστική υποχώρηση της πρόθεσης των νοικοκυριών για την αγορά νέας ή την επισκευή της υφιστάμενης κατοικίας τους. Από τις αρχές του 2018 άρχισαν όμως να διαφαίνονται τάσεις ενίσχυσης της πρόθεσης αγοράς και επισκευής κατοικίας (Διάγραμμα 2.39).

Διάγραμμα 2.39: Πρόθεση αγοράς και επισκευής κατοικίας το επόμενο 12μηνο στην Ελλάδα και την ΕΕ



Πηγή: IOBE και Ευρωπαϊκή Επιτροπή

## 2.4 Παράγοντες που διαμορφώνουν το περιβάλλον στον τομέα των Κατασκευών και Υποδομών

Ο τομέας των Κατασκευών επηρεάζεται από οικονομικούς, θεσμικούς/ρυθμιστικούς και άλλους παράγοντες, αρκετοί από τους οποίους έχουν μεταβληθεί άρδην στη διάρκεια της προηγούμενης δεκαετίας (Πίνακας 2.1). Στο τμήμα αυτό εξετάζονται ορισμένοι από τους παράγοντες που διαμορφώνουν το επιχειρηματικό περιβάλλον στον τομέα των Κατασκευών στην Ελλάδα<sup>7</sup>. Αν και ακολουθείται μια συνολική προσέγγιση για τον τομέα των Κατασκευών, θα πρέπει να επισημανθεί ότι οι παράγοντες που επηρεάζουν την ιδιωτική οικοδομική δραστηριότητα και την παραγωγή δημόσιων έργων δεν είναι στο σύνολό τους κοινά, αλλά διαφοροποιούνται αντανακλώντας τις διαφορετικές συνθήκες προσφοράς και ζήτησης στα επιμέρους τμήματα της αγοράς Κατασκευών.

Πίνακας 2.1: Παράγοντες που διαμορφώνουν το περιβάλλον των Κατασκευών

### Οικονομικοί παράγοντες

- Προοπτικές οικονομίας (Ρυθμοί μεγέθυνσης, επενδύσεις, οικονομικό κλίμα, απασχόληση, διαθέσιμο εισόδημα, καταναλωτική εμπιστοσύνη)
- Χρηματοδοτικοί πόροι (Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, τραπεζική χρηματοδότηση, επιτόκια)
- Αγορά ακινήτων (Τιμές ακινήτων, φορολογία ακινήτων)
- Άλλοι παράγοντες (Φοροαπαλλαγές, Κίνητρα, εξωτερική ζήτηση)

### Θεσμικοί παράγοντες

- Στρατηγικός σχεδιασμός υποδομών και άλλων έργων
- Σύστημα παραγωγής δημοσίων έργων
- Γραφειοκρατικά και άλλα επιχειρηματικά εμπόδια (π.χ. Έκδοση αδειών, χρόνος διευθέτησης διαφορών κ.ά.)
- Χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός, Κτηματολόγιο

### Λοιποί παράγοντες

- Εργατικό δυναμικό-παραγωγικότητα
- Κατάσταση υποδομών και κτιριακού αποθέματος
- Δημογραφικές μεταβολές

#### 2.4.1 ΕΠΙΔΟΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ

Ο τομέας των Κατασκευών είναι άρρηκτα συνδεδεμένος με την επενδυτική δραστηριότητα, η οποία είναι ευμετάβλητη και συγχρόνως επηρεάζει κρίσιμα τις επιδόσεις της οικονομίας. Το μακροοικονομικό περιβάλλον, όπως αυτό διαμορφώνεται από τον ρυθμό οικονομικής μεγέθυνσης, τα επιτόκια, τον πληθωρισμό, την ανεργία, τα δημόσια έσοδα και δαπάνες και

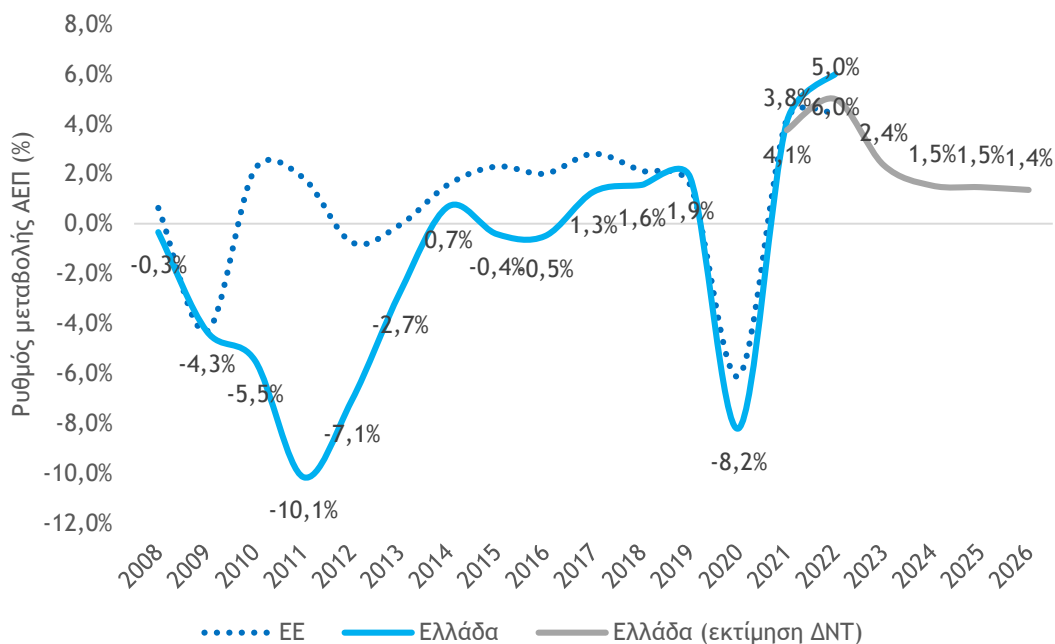
<sup>7</sup> Ανάλυση των εμποδίων και στρεβλώσεων που συνδέονται με το υφιστάμενο σύστημα παραγωγής δημοσίων έργων πραγματοποιείται στο κεφάλαιο 5 της μελέτης.



άλλους παράγοντες, καθώς και οι προσδοκίες που διαμορφώνονται σχετικά με τη μελλοντική πορεία της οικονομίας, προσδιορίζουν σε μεγάλο βαθμό το επίπεδο των επενδύσεων σε υποδομές, κατοικίες και εξοπλισμό και τελικά την κατασκευαστική δραστηριότητα που υποστηρίζει και υλοποιεί τις επενδύσεις αυτές.

Ο τομέας των Κατασκευών στην Ελλάδα αντιμετώπισε την προηγούμενη δεκαετία ένα ιδιαίτερα δυσμενές εσωτερικό μακροοικονομικό περιβάλλον, από το οποίο επηρεάστηκε σημαντικά. Από το 2009 μέχρι και το 2013 οι ρυθμοί μεγέθυνσης της ελληνικής οικονομίας ήταν έντονα αρνητικοί, για να σταθεροποιηθούν γύρω από το 0% τα αμέσως επόμενα χρόνια, αποκλίνοντας ουσιαστικά από τις οικονομικές επιδόσεις στην ΕΕ (Διάγραμμα 2.40). Οι αρνητικοί ρυθμοί μεγέθυνσης της ελληνικής οικονομίας την περίοδο αυτή – απόρροια της εφαρμογής των εκτεταμένων μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής – και η διαμόρφωση εξαιρετικά αρνητικών προσδοκιών για τις προοπτικές της ελληνικής οικονομίας, οδήγησαν μεταξύ άλλων σε περιστολή των επενδύσεων, αναβολή επιχειρηματικών επενδυτικών σχεδίων, αποεπένδυση και κατάρρευση της αγοράς ακινήτων.

**Διάγραμμα 2.40: Πραγματικοί ρυθμοί μεγέθυνσης ΑΕΠ στην Ελλάδα και την ΕΕ28**



**Πηγή:** Eurostat, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Διεθνές Νομισματικό Ταμείο

Από το 2017 και μέχρι το 2019 η ελληνική οικονομία σημείωσε ήπιους θετικούς ρυθμούς μεγέθυνσης, ωστόσο, η πανδημία που ξέσπασε στις αρχές του 2020 ανέκοψε απότομα αυτή την πορεία, τόσο στην Ελλάδα όσο και στις υπόλοιπες χώρες της ΕΕ. Η ύφεση στην Ελλάδα για το 2020 διαμορφώθηκε σε -8,2%, ενώ οι εκτιμήσεις του ΔΝΤ και άλλων οργανισμών αναφέρουν ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας για το 2021 και τα επόμενα χρόνια, με ρυθμούς που σταδιακά θα αναπληρώσουν τις απώλειες από την ύφεση του 2020. Όπως θα παρουσιαστεί στο επόμενο κεφάλαιο, ο κλάδος των Κατασκευών επηρεάζεται από αυτές τις εξελίξεις, αλλά ταυτόχρονα δύναται να έχει καταλυτικό ρόλο τόσο για την αντιστάθμιση των απωλειών, όσο και για τη δυναμική ανάκαμψη της ελληνικής οικονομίας όταν το επιτρέψουν οι υγειονομικές συνθήκες.

#### 2.4.2 ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΙΚΟΙ ΠΟΡΟΙ ΚΑΙ ΚΟΣΤΟΣ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ

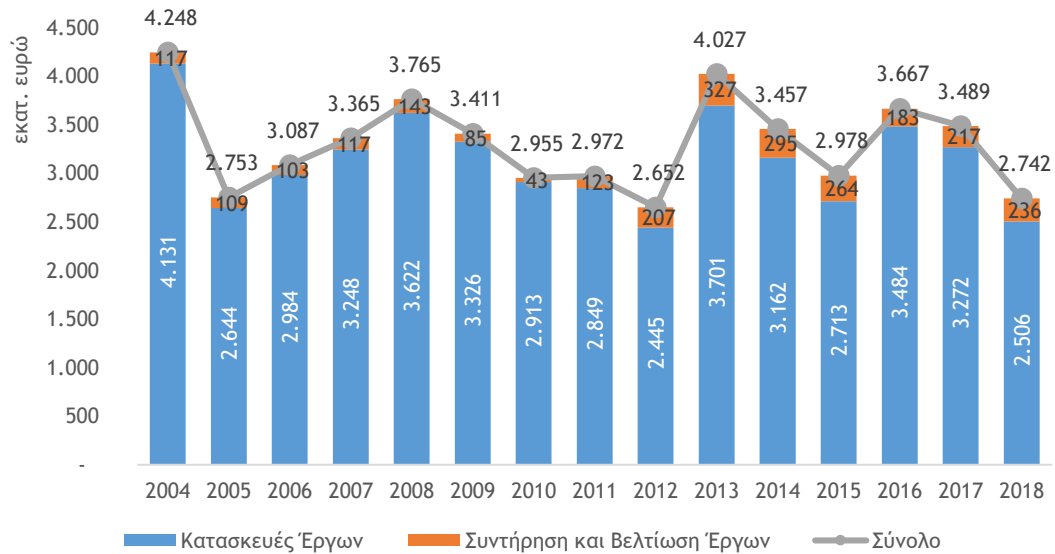
Οι επιδόσεις της οικονομίας και η επενδυτική δραστηριότητα επηρεάζονται σημαντικά από τις συνθήκες χρηματοδότησης των δημόσιων και ιδιωτικών επενδύσεων. Η κατασκευαστική δραστηριότητα εξαρτάται συνεπώς κρίσιμα: α) από το σκέλος των υποδομών στο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ), το οποίο αφορά ουσιαστικά στη ζήτηση από την πλευρά του κράτους για την κατασκευή έργων υποδομής (οδικά και σιδηροδρομικά δίκτυα, λιμάνια, αεροδρόμια κ.ά.) και β) από την ευκολία και το κόστος πρόσβασης επιχειρήσεων και νοικοκυριών στο χρηματοπιστωτικό σύστημα (επιχειρηματικά δάνεια, στεγαστική πίστη).

Το ΠΔΕ αποτελεί διαχρονικά ένα αναπτυξιακό εργαλείο για την ελληνική οικονομία με σημαντική περιφερειακή διάσταση, καθώς μεγάλο τμήμα των δημόσιων έργων πραγματοποιείται στην περιφέρεια. Παράλληλα, βοηθά στην απασχόληση πολυάριθμου εξειδικευμένου και μη προσωπικού στα μεγάλα έργα υποδομής και συντελεί στην ανάπτυξη σχετικής τεχνογνωσίας.

Οι πόροι του ΠΔΕ που κατευθύνθηκαν σε πληρωμές για την κατασκευή και συντήρηση έργων έφτασαν τα €2,7 δισ. το 2018<sup>8</sup>, με πτώση σε σύγκριση με τη διετία 2016-2017, όπου λόγω της αποπεράτωσης ορισμένων νέων μεγάλων οδικών αξόνων οι δαπάνες ήταν αυξημένες (Διάγραμμα 2.41). Η δυσμενής δημοσιονομική κατάσταση της χώρας επηρέασε τις δαπάνες του ΠΔΕ, καθώς σημειώθηκε σημαντική πτώση των δαπανών από το 2008 μέχρι το 2012. Μετά το 2013 επιχειρήθηκε η σταδιακή αποκατάσταση των δαπανών του ΠΔΕ για κατασκευαστικά έργα σε υψηλότερο επίπεδο, αλλά οι δαπάνες εξακολουθούν να παρουσιάζουν ετήσιες διακυμάνσεις εκατοντάδων εκατομμυρίων που κατά περίπτωση επηρεάζουν σημαντικά τον κλάδο των Κατασκευών. Κατά μέσο όρο οι δαπάνες για τεχνικά έργα και συντηρήσεις (χωρίς τις επιδοτήσεις του Υπουργείου Υποδομών σε φορείς) του ΠΔΕ την περίοδο 2010-2018 ήταν 22% χαμηλότερες σε σύγκριση με την περίοδο 2004-2009.

<sup>8</sup> Περιλαμβάνονται οι εξής κατηγορίες δαπανών του ΠΔΕ: α) Κατασκευές έργων, β) Επιχορηγήσεις νομικών προσώπων για κατασκευές έργων, γ) Επιδοτήσεις, οικονομικές ενισχύσεις και συμμετοχή Δημοσίου σε μετοχικά κεφάλαια (μόνο του υπουργείου Υποδομών), δ) συντηρήσεις και βελτιώσεις έργων, ε) Επιδοτήσεις οικονομικές ενισχύσεις – συμμετοχή του Δημοσίου σε μετοχικά κεφάλαια.

Διάγραμμα 2.41: Πληρωμές του Προγράμματος Δημόσιων Επενδύσεων για Κατασκευές και Συντήρηση Έργων, 2004-2018



Πηγή: ΥΠΟΙΚ. Ανάλυση IOBE

Διάγραμμα 2.42: Κατανομή πληρωμών ΠΔΕ ανά κατηγορία έργου κατασκευών και συγχρηματοδοτούμενα έργα κατασκευών του ΠΔΕ ως % επί του συνόλου των έργων Κατασκευών

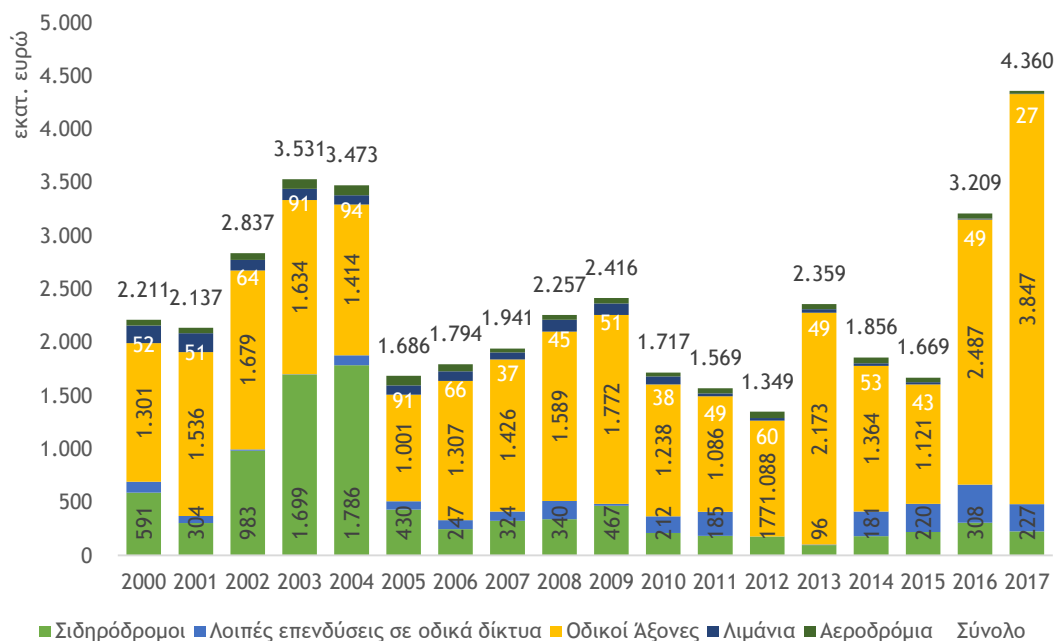


Πηγή: ΥΠΟΙΚ. Ανάλυση IOBE

Μια διαφοροποίηση των δαπανών του ΠΔΕ που πρέπει να επισημανθεί είναι η τάση αύξησης της συμμετοχής των δαπανών για συντηρήσεις και βελτιώσεις έργων (8,6% της δαπάνης για κατασκευαστικά έργα του ΠΔΕ το 2018 από 6,2% το 2017 και 4,1% το 2011), όπως και η σημαντική αύξηση του ποσοστού των πληρωμών που αφορούν συγχρηματοδοτούμενα έργα (Διάγραμμα 2.42), παρά την κάμψη του 2018. Η αύξηση της συμμετοχής ευρωπαϊκών πόρων

μετά το 2011 εντάσσεται στο πλαίσιο διευκόλυνσης της υλοποίησης των έργων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Επιπλέον, αν και δεν υπάρχουν αναλυτικά στοιχεία σχετικά με την κατηγορία των έργων στα οποία κατευθύνονται οι πληρωμές του ΠΔΕ, τα στοιχεία σχετικά με τις επενδύσεις σε υποδομές μεταφορών στην Ελλάδα, δείχνουν ότι η δαπάνη επικεντρώνεται κυρίως στους οδικούς άξονες και δευτερευόντως, αλλά με μεγάλη απόσταση, στις σιδηροδρομικές υποδομές (Διάγραμμα 2.43).

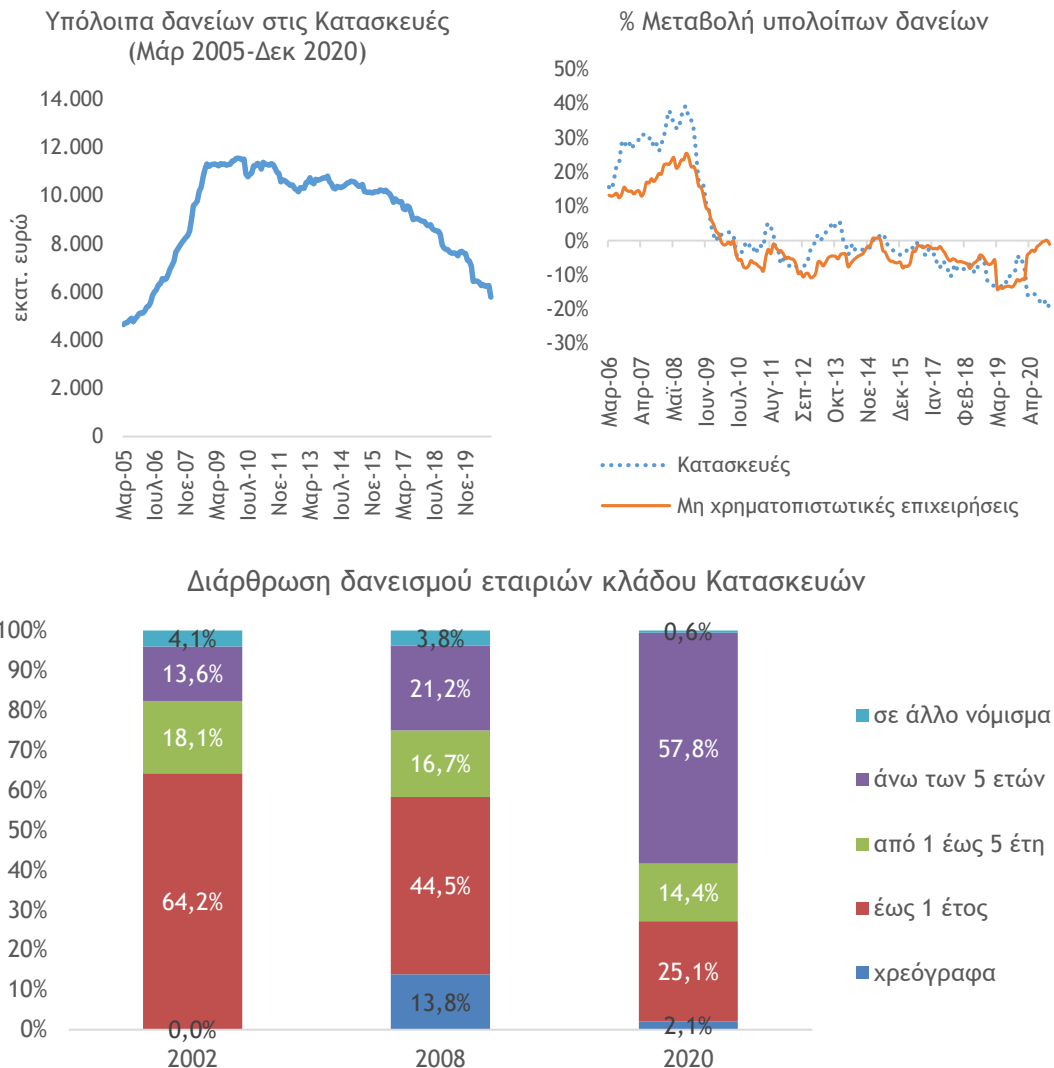
Διάγραμμα 2.43: Επενδύσεις σε Υποδομές Μεταφορών ανά κατηγορία, 2000-2017



Πηγή: ΟΟΣΑ

Όσον αφορά τη χρηματοδότηση του κλάδου των Κατασκευών από το εγχώριο τραπεζικό σύστημα, σημειώθηκε σημαντική υποχώρηση των υπολοίπων δανείων μετά το 2009, η οποία συνδέεται με την πτώση της κατασκευαστικής δραστηριότητας και τα προβλήματα στο τραπεζικό σύστημα (Διάγραμμα 2.44). Η διαδικασία απομόχλευσης στον κλάδο των Κατασκευών – η οποία θέτει σοβαρά εμπόδια στην ομαλή λειτουργία των επιχειρήσεων του κλάδου – συνεχίστηκε και σε γενικές γραμμές μέχρι το 2019 δεν διαφοροποιούνταν από την εξέλιξη των πιστώσεων στο σύνολο του επιχειρηματικού τομέα της ελληνικής οικονομίας. Ωστόσο, το 2020 φαίνεται ότι η χρηματοδότηση στο σύνολο του ιδιωτικού τομέα βελτιώθηκε (με αρκετά ηπιότερη πτώση), εν αντιθέσει με τον κατασκευαστικό κλάδο που συνέχισε να καταγράφει σημαντική μείωση της χρηματοδότησης. Συνολικά, τα υπόλοιπα δανείων του κλάδου των Κατασκευών μειώθηκαν από €11,5 δισ. στις αρχές του 2010 σε €5,7 δισ. στο τέλος του 2020. Επιπλέον, την περίοδο αυτή αυξήθηκε και η διάρκεια λήξης των υποχρεώσεων των εταιριών του κλάδου, καθώς μεταξύ 2008 και 2020 υπερδιπλασιάστηκε το τμήμα των δανείων με διάρκεια λήξης μεγαλύτερη από 5 έτη, στο 57,8% έναντι 21,2% το 2008 και αντίστοιχα μειώθηκε το ποσοστό των δανείων με μικρότερη διάρκεια.

Διάγραμμα 2.44: Υπόλοιπα δανείων στις Κατασκευές και διάρθρωση δανεισμού εταιριών κλάδου Κατασκευών



Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος. Ανάλυση IOBE

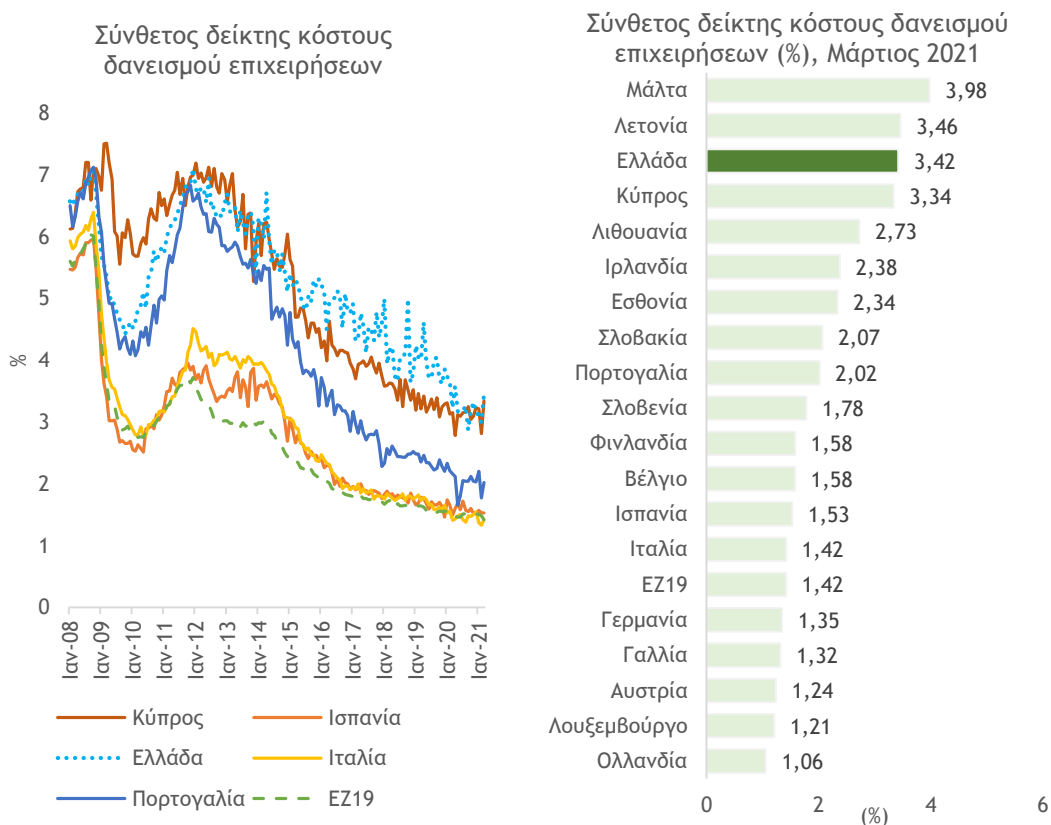
Ένα σημαντικό στοιχείο που απεικονίζει το δυσμενές οικονομικό περιβάλλον στο οποίο λειτούργησε και συνεχίζει να λειτουργεί ο εγχώριος τομέας των Κατασκευών είναι το κόστος δανεισμού των επιχειρήσεων, το οποίο στην Ελλάδα είναι συστηματικά υψηλότερο από τον μέσο όρο της Ευρωζώνης, ευρισκόμενο στις πρώτες θέσεις μεταξύ των κρατών μελών της Ευρωζώνης (Διάγραμμα 2.45).

Η διαφορά του κόστους δανεισμού<sup>9</sup> των ελληνικών επιχειρήσεων έναντι του μέσου όρου της Ευρωζώνης διευρύνθηκε σημαντικά από τις αρχές του 2010, κορυφώθηκε τον Ιούνιο του 2012, ενώ παρά τη σχετική βελτίωση από τότε το μέσο κόστος δανεισμού στην Ελλάδα

<sup>9</sup> Το κόστος δανεισμού προκύπτει από τον μέσο όρο των επιτοκίων σε νέα δάνεια προς μη χρηματοπιστωτικές επιχειρήσεις. Υπολογίζεται από τις κεντρικές τράπεζες του Ευρωσυστήματος με συντελεστές στάθμισης ανά κατηγορία των δανείων ανά κατηγορία (χωρίς καθορισμένη διάρκεια, μακροπρόθεσμα τακτής λήξης, δάνεια μέχρι €250 χιλ., από €250 χιλ. μέχρι €1 εκατ. και άνω του 1€ εκατ.). Οι συντελεστές στάθμισης υπολογίζονται με βάση τον μέσο όρο των μεριδίων συμμετοχής κατά τους τελευταίους 12 μήνες και όχι του τρέχοντος μήνα για να μετριασθεί η επίδραση των απότομων μεταβολών των μεριδίων συμμετοχής.

εξακολουθεί να είναι υψηλότερο από το αντίστοιχο στην Ευρωζώνη, αντανακλώντας τους πρόσθετους κινδύνους και τη σχετική στενότητα πιστώσεων της ελληνικής οικονομίας. Το υψηλότερο κόστος δανεισμού υποβαθμίζει την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων του κλάδου, οι οποίες καλούνται να καλύψουν τις λειτουργικές και επενδυτικές τους δαπάνες έχοντας σημαντικό μειονέκτημα.

Διάγραμμα 2.45: Κόστος δανεισμού επιχειρήσεων στην Ελλάδα και στα μέλη της Ευρωζώνης

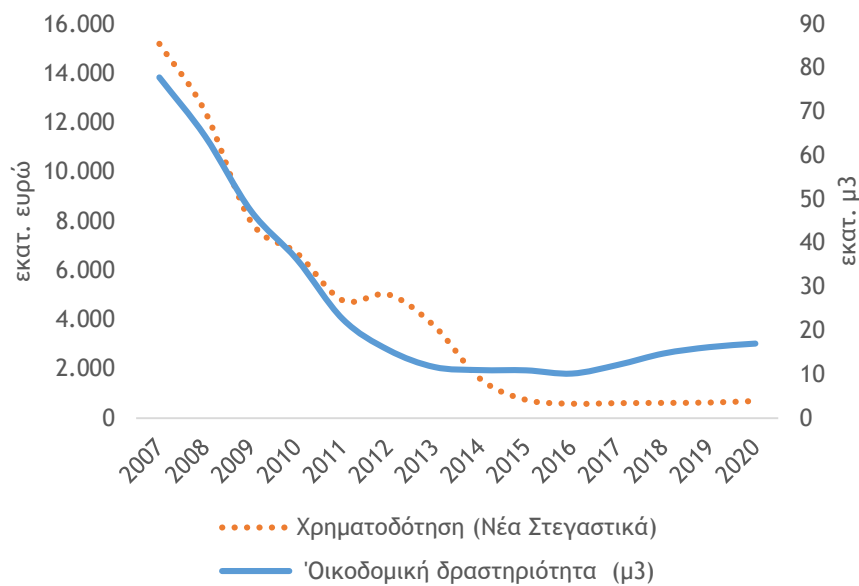


Πηγή: Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα

Το κόστος δανεισμού για την αγορά κατοικίας στην Ελλάδα απέκλινε από τον μέσο όρο της ευρωζώνης την περίοδο 2008-2012, ενώ μετά το 2014 η απόκλιση αυτή διευρύνθηκε, με αύξηση στην Ελλάδα και αποκλιμάκωση στον μέσο όρο της Ευρωζώνης (Διάγραμμα 2.47).

Η ευκολία και το ύψος της χρηματοδότησης από το τραπεζικό σύστημα επηρεάζουν σημαντικά και την αγορά ακινήτων (π.χ. τις τιμές και τον αριθμό συναλλαγών), λόγω του υψηλού κόστους απόκτησης κατοικίας. Έτσι δεν προκαλεί εντύπωση το γεγονός ότι η οικοδομική δραστηριότητα στην Ελλάδα συμβαδίζει με το ύψος της ροής της τραπεζικής χρηματοδότησης μέσω στεγαστικών και επισκευαστικών δανείων (Διάγραμμα 2.46).

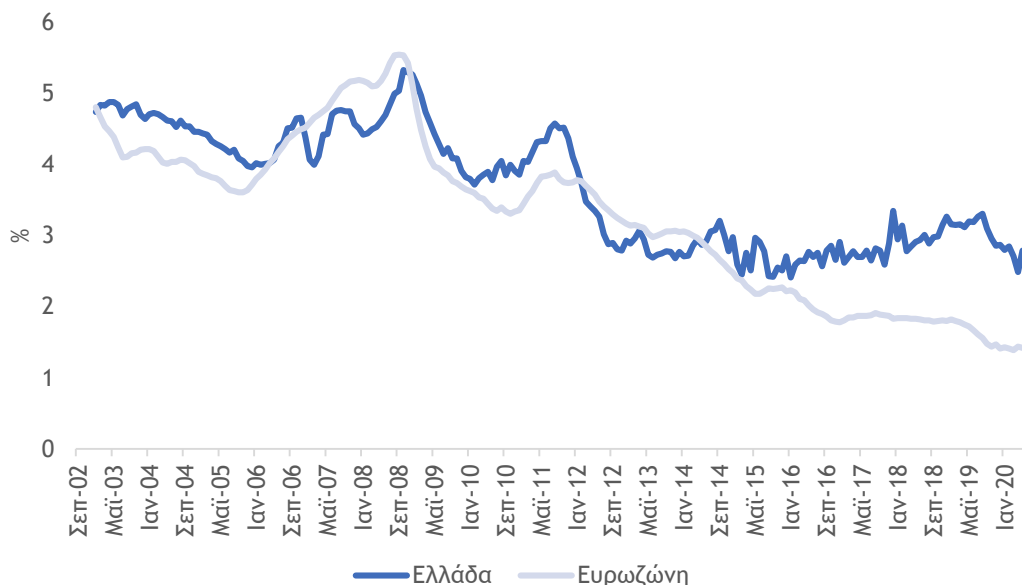
Διάγραμμα 2.46: Οικοδομική δραστηριότητα και τραπεζική χρηματοδότηση, 2007-2020



Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος, ΕΛΣΤΑΤ

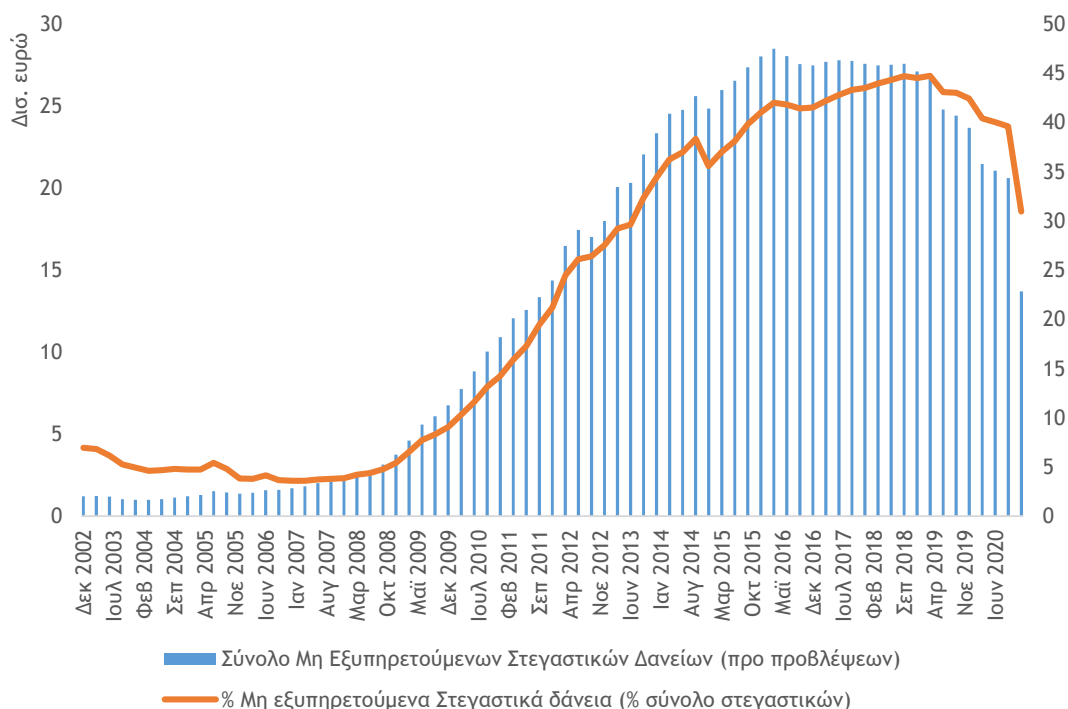
Η μείωση των εισοδημάτων έχει δημιουργήσει ένα σημαντικό απόθεμα από μη εξυπηρετούμενα στεγαστικά δάνεια, τα οποία, μετά από μια πορεία σημαντικής αποκλιμάκωσης από τις αρχές του 2019, αποτελούσαν τον Δεκέμβριο του 2020 το 31% του συνόλου των στεγαστικών δανείων (Διάγραμμα 2.48). Το υψηλότερο κόστος δανεισμού και ο όγκος των υφιστάμενων μη εξυπηρετούμενων στεγαστικών δανείων θέτουν σοβαρά εμπόδια στην ανάπτυξη της οικοδομικής δραστηριότητας.

Διάγραμμα 2.47: Κόστος Δανεισμού για αγορά κατοικίας



Πηγή: Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα

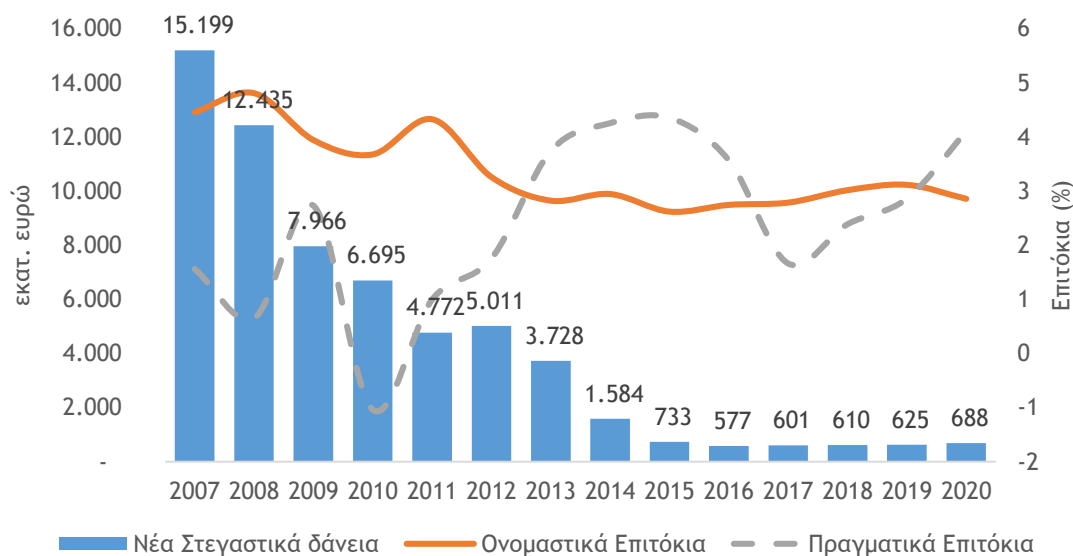
Διάγραμμα 2.48: Μη εξυπηρετούμενα στεγαστικά δάνεια, 2002-2020



Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος

Η αγορά νέων στεγαστικών δανείων έχει διαμορφωθεί κοντά στα €700 εκατ. ανά έτος την περίοδο 2015-2020, όταν στο παρελθόν ήταν πολλαπλάσια (π.χ. €15,2 δισ. το 2007) (Διάγραμμα 2.49). Το ύψος των επιτοκίων δεν συσχετίζεται πάντως εμφανώς μετά το 2016 με τη μείωση των ετήσιων στεγαστικών δανείων.

Διάγραμμα 2.49: Νέα στεγαστικά δάνεια και επιτόκια



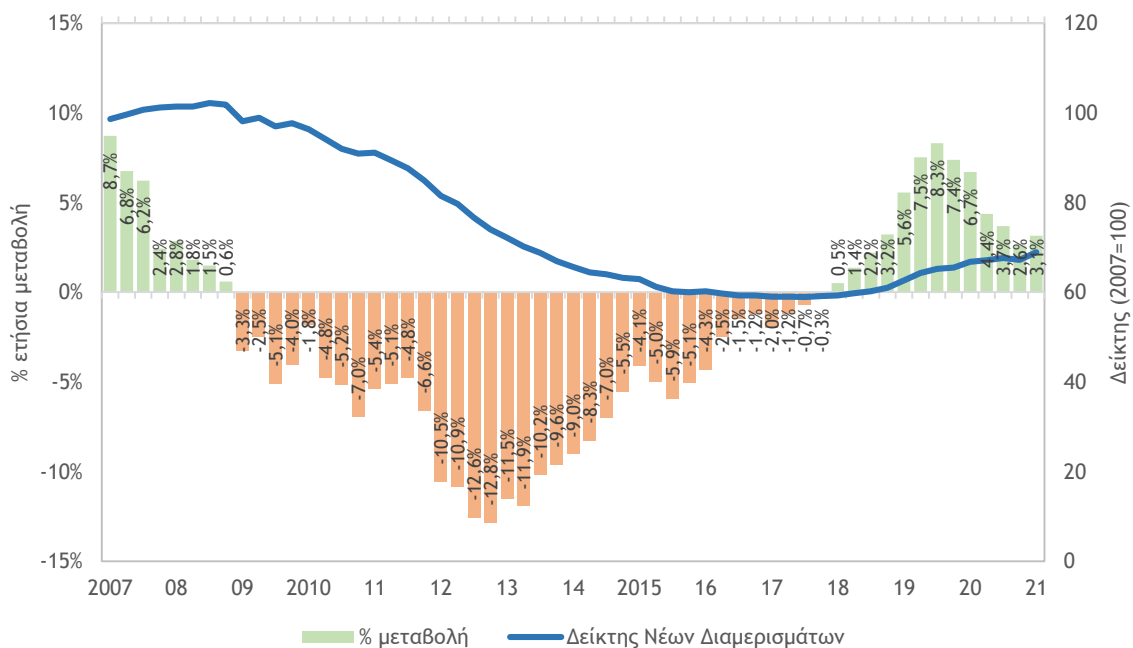
Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος.



### 2.4.3 ΤΙΜΕΣ ΚΑΙ ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ ΑΚΙΝΗΤΩΝ

Η δραστική μείωση του διαθέσιμου εισοδήματος μετά το 2008, σε συνδυασμό με άλλους παράγοντες, οδήγησε σε σημαντική υποχώρηση των συναλλαγών στην εγχώρια αγορά ακινήτων, καθώς περιορίστηκε κατακόρυφα η ζήτηση για ακίνητα (IOBE, 2018). Ως αποτέλεσμα, οι τιμές των νέων διαμερισμάτων μειώθηκαν κατά 40% μεταξύ 2007 και 2018 (Διάγραμμα 2.50). Από το 2018 καταγράφεται συνεχής ενίσχυση των τιμών των ακινήτων, έπειτα από 9 έτη διαρκών μειώσεων, αλλά η απόσταση του επιπέδου των τιμών των ακινήτων σε σύγκριση με τα προ-κρίσης επίπεδα παραμένει μεγάλη.

Διάγραμμα 2.50: Δείκτης τιμών Νέων Διαμερισμάτων, (2007=100)

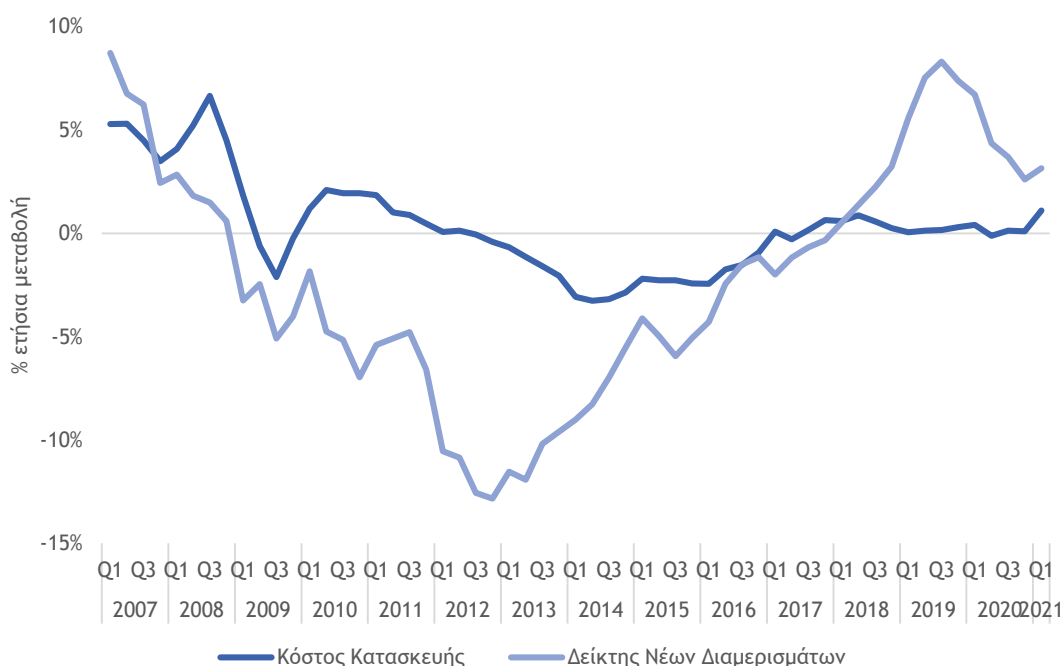


Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος

Η σχέση μεταξύ των τιμών των ακινήτων και του κόστους κατασκευής αποτελεί έναν εξαιρετικά κρίσιμο παράγοντα, ο οποίος επηρεάζει την αγορά ακινήτων και τις επενδύσεις σε νέες κατοικίες και κτήρια. Μια γενικευμένη τάση μείωσης των τιμών των ακινήτων, όπως αυτή που καταγράφηκε στην Ελλάδα τα προηγούμενα χρόνια – με δεδομένο το κόστος κατασκευής – αποδυναμώνει τα κίνητρα κατασκευής νέων κτηρίων και περιορίζει την οικοδομική δραστηριότητα. Στην Ελλάδα οι τιμές υποχώρησαν ταχύτερα έναντι του κόστους κατασκευής, καθιστώντας πρακτικά ασύμφορη την κατασκευή κτηρίων (Διάγραμμα 2.51).

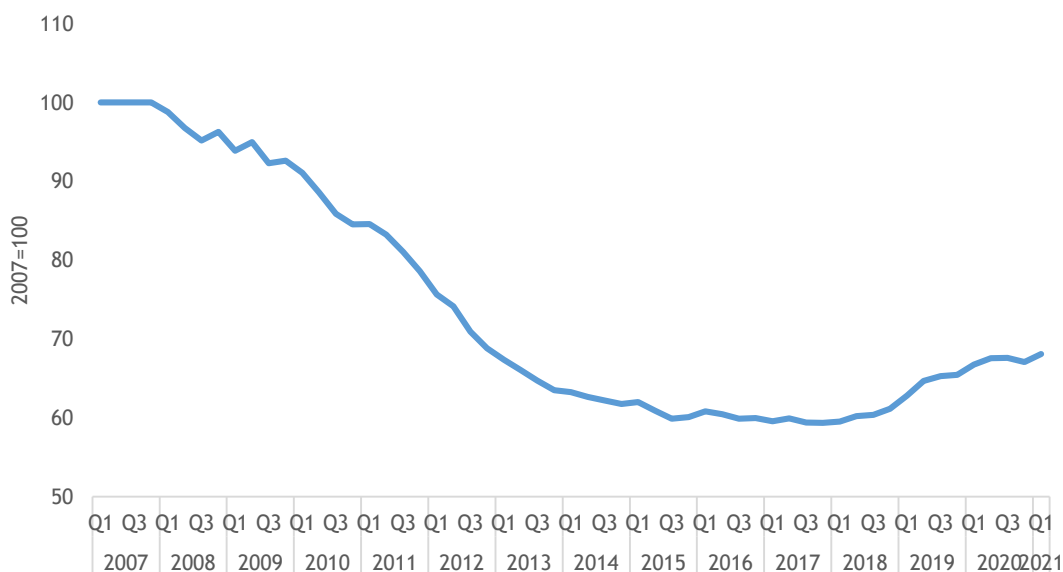
Η μείωση του κόστους κατασκευής κατοικιών μεταξύ 2007-2017 ήταν περιορισμένη (1,6%), δηλαδή το κόστος παρέμεινε σχετικά σταθερό, ενώ οι τιμές των ακινήτων υποχωρούσαν κατά 41,6%, συμπιέζοντας τα περιθώρια κέρδους των κατασκευαστών. Από το 2018 οι τιμές των ακινήτων αυξάνονται και μάλιστα ταχύτερα από το κόστος κατασκευής, βελτιώνοντας τα κίνητρα για την κατασκευή κτηρίων. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα ο δείκτης τιμών προς κόστος κατασκευής να ανέρχεται από τις αρχές του 2018, έπειτα από μια 10ετία υποχώρησης.

Διάγραμμα 2.51: Κόστος και Τιμές κατοικιών (% ετήσια μεταβολή), 2007-2020



Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος, ΕΛΣΤΑΤ

Διάγραμμα 2.52: Δείκτης τιμών νέων διαμερισμάτων προς Δείκτη κόστους κατασκευής

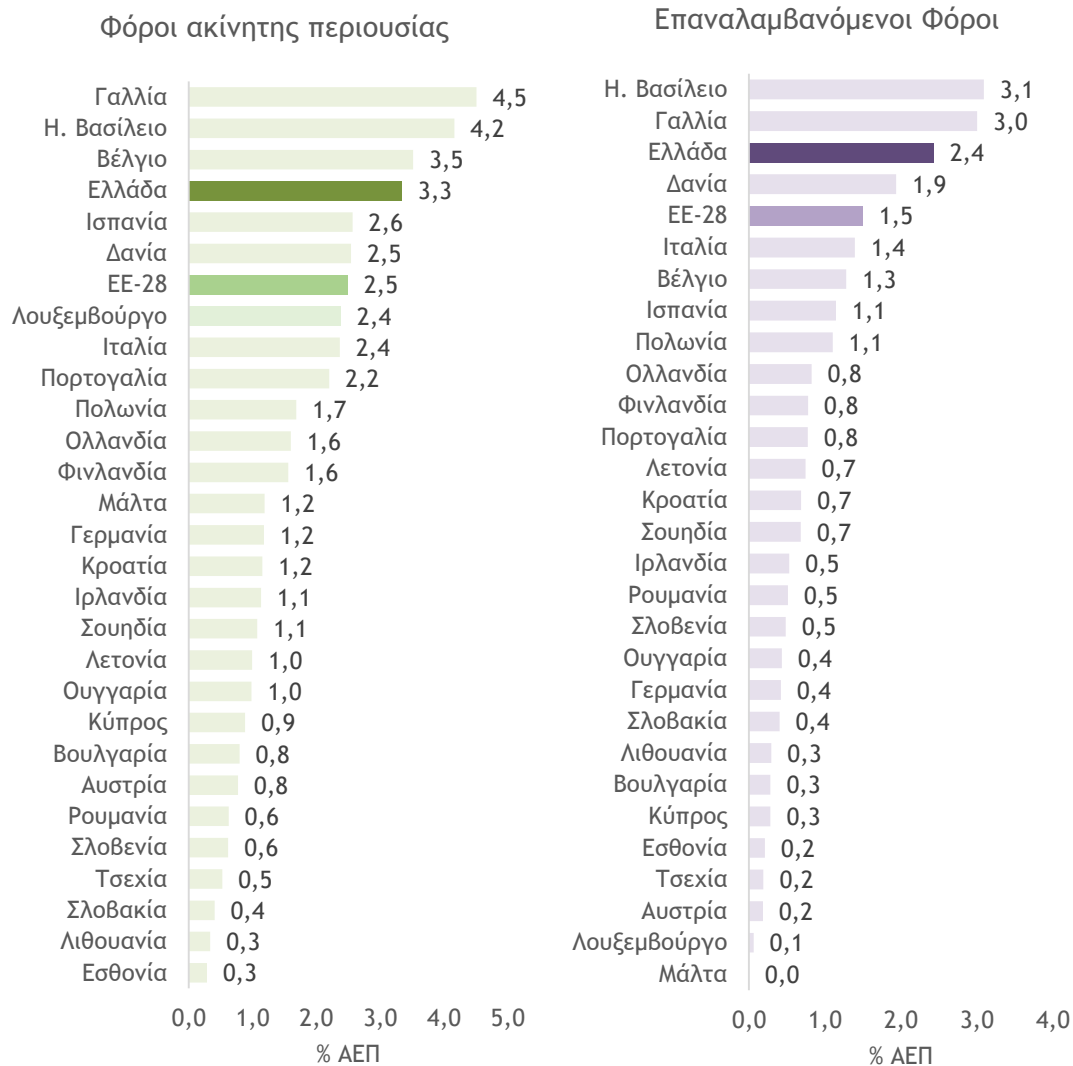


Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος, ΕΛΣΤΑΤ, Ανάλυση ΙΟΒΕ.

Σε ό,τι αφορά τη φορολόγηση της ακίνητης περιουσίας, η Ελλάδα κατατάσσεται στις υψηλότερες θέσεις της ΕΕ αναφορικά με την επιβάρυνση που θέτουν οι φόροι ακίνητης περιουσίας συγκριτικά με το μέγεθος κάθε οικονομίας (Διάγραμμα 2.53). Ειδικότερα, με κριτήριο το σύνολο των εσόδων από φόρους ακίνητης περιουσίας ως ποσοστό του ΑΕΠ, η Ελλάδα βρίσκεται στην 4<sup>η</sup> θέση μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ, ενώ στις υψηλότερες θέσεις βρίσκεται η Γαλλία, με ποσοστό 4,5% και το Ηνωμένο Βασίλειο με 4,2%. Ο μέσος όρος των χωρών της ΕΕ είναι 2,5% του ΑΕΠ. Στους επαναλαμβανόμενους φόρους, στους οποίους

περιλαμβάνεται ο ΕΝΦΙΑ, η Ελλάδα βρίσκεται ακόμα υψηλότερα, στην 3<sup>η</sup> θέση με ποσοστό 2,4% του ΑΕΠ, έναντι 1,5% κατά μέσο όρο στην ΕΕ.

Διάγραμμα 2.53: Φόροι ακίνητης περιουσίας ανά χώρα (% ΑΕΠ), 2019



Πηγή: European Commission, Taxation and Customs.

#### 2.4.4 ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΟΣ ΚΑΙ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ

Η κατασκευαστική δραστηριότητα είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με τον χώρο στον οποίο αναπτύσσονται οι οικονομικές και κοινωνικές δραστηριότητες. Ο χωρικός σχεδιασμός θέτει το ευρύτερο πλαίσιο των κανόνων και των πολιτικών που έχουν άμεσες επιδράσεις στον χώρο και κατά συνέπεια επηρεάζει σημαντικά τον τομέα των κατασκευών και την ανάπτυξη οικονομικών δραστηριοτήτων που συνδέονται με τα ακίνητα.

Ο χωρικός σχεδιασμός δύναται να ασκηθεί σε εθνικό, περιφερειακό αλλά και τοπικό επίπεδο και διακρίνεται στον χωροταξικό και στον πολεοδομικό σχεδιασμό. Στον χωροταξικό

σχεδιασμό εντάσσονται τα Ειδικά και Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια<sup>10</sup> και αποτυπώνεται η εγχώρια στρατηγική αναφορικά με τον χωρικό σχεδιασμό. Ο πολεοδομικός σχεδιασμός παρέχει ρυθμίσεις αναφορικά με τον χωρικό σχεδιασμό και περιλαμβάνει τα Τοπικά Πολεοδομικά Σχέδια, τα οποία ρυθμίζουν τη βιώσιμη χωρική ανάπτυξη και οργάνωση εδαφικών περιφερειών και τα Ειδικά Πολεοδομικά Σχέδια, τα οποία αποτελούν υποδοχείς σχεδίων, έργων και προγραμμάτων ανεξαρτήτως διοικητικών ορίων.

Ο χωροταξικός σχεδιασμός επιδρά καταλυτικά στη δυνατότητα αξιοποίησης των ακινήτων και άρα στην αξία τους. Η επίδραση αυτή επιτυγχάνεται, ενδεικτικά, μέσω της απόδοσης χρήσεων γης και όρων δόμησης, των μηχανισμών πολεοδόμησης που προσδιορίζονται για κάθε περιοχή και των διαδικασιών που ακολουθούνται για τις πολεοδομικές αδειοδοτήσεις, (π.χ. κεντρική διοίκηση ή οικείες πολεοδομίες και υπηρεσίες των περιφερειών), οι οποίες καθορίζουν τους χρόνους, την ευελιξία της πολεοδομικής νομοθεσίας κ.ά.

Το υφιστάμενο σύστημα χωροταξικού σχεδιασμού εμφανίζει αδυναμίες στα πεδία του σχεδιασμού, της εφαρμογής, της παρακολούθησης και της επικαιροποίησης. Ως αποτέλεσμα, δεν αντιμετωπίζει τις ιδιαίτερα επείγουσες οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές ανάγκες της χώρας και δημιουργεί ανασφάλεια δικαίου στις επιχειρήσεις. Το σύστημα χαρακτηρίζεται από:

- Πολυνομία και πολυπλοκότητα του ισχύοντος νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου.
- Ύπαρξη πολλαπλών, συχνά επικαλυπτόμενων επιπέδων σχεδιασμού και μη αναγκαίων περιορισμών οι οποίοι αποθαρρύνουν την επιχειρηματικότητα.
- Χρονοβόρες και αναποτελεσματικές διαδικασίες κατάρτισης, έγκρισης και αναθεώρησης χωροταξικών και πολεοδομικών σχεδίων.
- Ασάφεια ως προς τη νομική δεσμευτικότητα των χωροταξικών και πολεοδομικών σχεδίων.

Άλλα σημαντικά προβλήματα του ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου για τις χρήσεις γης που αποτελούν σημαντικό εμπόδιο στην ενίσχυση της επιχειρηματικότητας και κατ' επέκταση στη βιώσιμη ανάπτυξη, είναι:

- Η περιορισμένη καταγραφή και κατηγοριοποίηση των περιοχών δόμησης.
- Η ελλιπής ανανέωση ορισμού των περιοχών δόμησης βάσει των τεχνολογικών εξελίξεων αλλά και των μεταβαλλόμενων αναγκών για προστασία του φυσικού περιβάλλοντος.
- Η έλλειψη κατάλληλων πολεοδομικών ρυθμίσεων που να καθορίζουν με σαφήνεια τις περιοχές επιτρεπόμενης δόμησης και τους όρους δόμησης.
- Η μη εναρμόνιση του Γενικού χωροταξικού πλαισίου και των κλαδικών χωροταξικών σχεδίων με τα περιφερειακά χωροταξικά σχέδια.

<sup>10</sup> Με τα Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια προσδιορίζονται στρατηγικές κατευθύνσεις σε εθνικό επίπεδο, μεταξύ άλλων, για τη χωρική διάρθρωση τομέων ή κλάδων παραγωγικών δραστηριοτήτων, την προστασία του πολιτιστικού και φυσικού τοπίου και τη χωρική ανάπτυξη και οργάνωση περιοχών του εθνικού χώρου. Με τα Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια παρέχονται κατευθύνσεις χωρικής ανάπτυξης και οργάνωσης σε περιφερειακό επίπεδο, που ενδεικτικά περιλαμβάνουν την ανάδειξη και αξιοποίηση των ιδιαίτερων αναπτυξιακών και γενικότερα χωρικών χαρακτηριστικών κάθε περιφέρειας, τη χωρική διάρθρωση των βασικών παραγωγικών τομέων και κλάδων, την οικιστική ανάπτυξη και ανασυγκρότηση του αστικού χώρου και την ανάδειξη, προβολή και προστασία της φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς, καθώς και του οικιστικού και αρχιτεκτονικού περιβάλλοντος.

Έτσι, οι πολλαπλές χωροθετικές και πολεοδομικές ρυθμίσεις και οι περιβαλλοντικοί περιορισμοί αλλά και η ισχύς παλαιών και ανεπίκαιρων πολεοδομικών και χωροταξικών σχεδίων δημιουργούν σημαντικές ασάφειες γύρω από το καθεστώς χρήσεων γης. Παράλληλα, σε επιμέρους χωροταξικά και πολεοδομικά σχέδια συμπεριλαμβάνονται λεπτομέρειες και άκαμπτοι κανονισμοί με αποτέλεσμα την αδυναμία προσαρμογής τους στις ιδιαίτερες συνθήκες κάθε επένδυσης.

Θετική εξέλιξη για τον εξορθολογισμό και απλοποίηση της χωροταξικής και πολεοδομικής νομοθεσίας αποτέλεσε η ψήφιση του Ν.4269/2014 «Χωροταξική και πολεοδομική μεταρρύθμιση – Βιώσιμη ανάπτυξη», σε συνδυασμό με την αναθεώρησή του με τον Ν.4447/2016 «Χωροταξικός Σχεδιασμός – Βιώσιμη Ανάπτυξη και άλλες διατάξεις». Κοινό πλαίσιο μεταξύ των δύο νομοθετημάτων αποτελούν η ασφάλεια δικαίου ως βάση για την ορθή οικονομική ανάπτυξη, η επίσπευση των διαδικασιών σχεδιασμού και μείωσης των επικαλύψεων, αντιφάσεων και αντιθέσεων μεταξύ των σχεδίων διαφορετικών επιπέδων, η διάκριση του σχεδιασμού σε στρατηγικό και ρυθμιστικό επίπεδο, η κατανομή αρμοδιοτήτων σε συμβατότητα με τη διοικητική διαίρεση, και η διαμόρφωση πλαισίου για την κωδικοποίηση της σχετικής νομοθεσίας. Ειδικότερα, στον Ν.4447/2016 έγινε προσπάθεια να μειωθεί η ιεραρχική δομή του συστήματος χωρικού σχεδιασμού, ενώ καταγράφονται μεταβολές και ως προς τους ρόλους που αποδίδει στο Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας, στην Εθνική Χωρική Στρατηγική, στα σχέδια Εθνικού και Περιφερειακού επιπέδου και στον τρόπο ενσωμάτωσης των Ειδικών Χωρικών Σχεδίων.

Τα Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια έχουν αναθεωρηθεί σταδιακά μέχρι το 2020, ενώ το Γενικό Χωροταξικό Πλαίσιο και τα Ειδικά Πλαίσια για τις ΑΠΕ και τη Βιομηχανία χρειάζονται αναθεώρηση ώστε να προσαρμοστούν σε νέα δεδομένα. Παράλληλα, προετοιμάζονται πολεοδομικές μεταρρυθμίσεις και παρεμβάσεις (Τοπικά Πολεοδομικά Σχέδια, Ειδικά Πολεοδομικά Σχέδια, Μελέτες για Ζώνες Υποδοχής Συντελεστή δόμησης, για οριοθετήσεις οικισμών και χαρακτηρισμούς δημοτικών οδών) που θα ενταχθούν προς υλοποίηση από το Ταμείο Ανάκαμψης.

Ένα άλλο σημαντικό πρόβλημα της αγοράς ακινήτων αλλά και ευρύτερα του κλάδου Κατασκευών είναι η απουσία πλήρους Κτηματολογίου, το οποίο: α) Καταγράφει και κατοχυρώνει οριστικά τα δικαιώματα ιδιοκτησίας των πολιτών και τη δημόσια περιουσία, β) Περιορίζει τη γραφειοκρατία, απλουστεύει και επιταχύνει τις διαδικασίες μεταβίβασης της ακίνητης περιουσίας, ενισχύοντας συγχρόνως τη διαφάνεια και την ασφάλεια στις συναλλαγές, γ) Αναβαθμίζει την αγορά ακινήτων και αυξάνει την αξία της ακίνητης ιδιοκτησίας με συνέπεια να προσελκύονται σημαντικότερες επενδύσεις και δ) Βοηθά στην προστασία του περιβάλλοντος, οριοθετώντας τα δάση και τον αιγιαλό, και αποτρέποντας έτσι τις καταπατήσεις και την αυθαιρέσια. Συνεπώς, η ολοκλήρωση του Εθνικού Κτηματολογίου, η οποία έχει προσδιοριστεί για το 2024, αναμένεται να προσδώσει σημαντικά οφέλη στην αγορά ακινήτων και στην ελληνική οικονομία.

#### **2.4.5 ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΚΑΙ ΆΔΕΙΕΣ ΚΑΤΑΣΚΕΥΗΣ**

Με κριτήριο τον Δείκτη για τις Άδειες Κατασκευής (Dealing with Construction Permits) της έρευνας Doing Business της Παγκόσμιας Τράπεζας, η Ελλάδα κατατάσσεται 19<sup>η</sup> ανάμεσα στις 28 χώρες της ΕΕ. Στην Ελλάδα απαιτούνται 17 διαδικασίες για την τελική αποπεράτωση μιας

αποθήκης, έναντι 7 στη Δανία που κατέχει την υψηλότερη θέση, ενώ τις περισσότερες διαδικασίες έχει η Ρουμανία (24). Οι πολυάριθμες διαδικασίες αποτελούν ανασταλτικό παράγοντα καθώς αυξάνουν τον χρόνο κατασκευής αλλά και το κόστος αποπεράτωσης. Η διάρκεια των διαδικασιών είναι περίπου 180 ημέρες στην Ελλάδα, δηλαδή 6 μήνες, όταν στην Δανία οι λιγότερες διαδικασίες διαρκούν 64 ημέρες, περίπου 2 μήνες. Το κόστος των διαδικασιών για την άδεια κατασκευής ανέρχεται στο 1,9% της αξίας του ακινήτου, το 12<sup>ο</sup> υψηλότερο επίπεδο μεταξύ των χωρών της ΕΕ28. Πάντως, αξίζει να επισημανθεί ότι ο δείκτης ποιότητας κατασκευής, ο οποίος αποτελεί το άθροισμα των επιδόσεων διαφόρων στοιχείων όπως της ποιότητας των κανονισμών, των διαδικασιών ελέγχου ποιότητας πριν, κατά τη διάρκεια και μετά την κατασκευή, κ.ά., βρίσκεται στην Ελλάδα σε σχετικά καλό επίπεδο, σε σύγκριση με άλλες χώρες.

Πίνακας 2.2 Δείκτης Αδειών και Διαδικασιών Κατασκευής (χώρες)

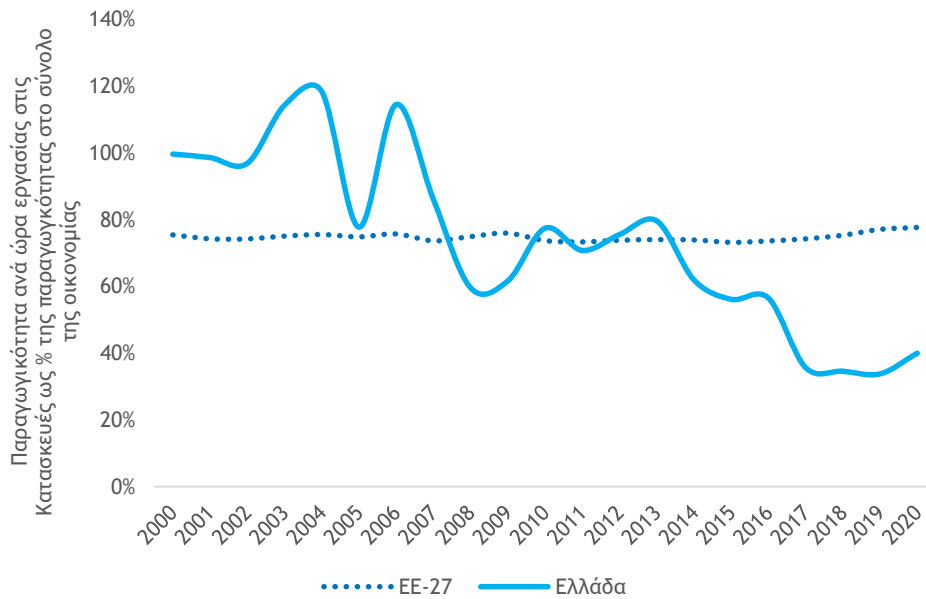
Χώρα	Άδειες Κατασκευής (Δείκτης)	Διαδικασίες (αριθμός)	Διάρκεια σε ημέρες	Κόστος (% αξίας ακινήτου)	Δείκτης Ποιότητας Κατασκευής (0-15)*
Δανία	87,9	7	64	0,6	11,0
Λιθουανία	84,9	13	74	0,3	13,0
Λουξεμβούργο	83,9	11	155	0,7	15,0
Εσθονία	82,6	10	103	0,2	11,0
Η. Βασίλειο	80,3	9	86	1,1	9,0
Γερμανία	78,2	9	126	1,1	9,5
Σουηδία	78,0	8	117	1,9	9,0
Ιρλανδία	76,6	10	164	4,1	13,0
Πολωνία	76,4	12	137	0,3	10,0
Βουλγαρία	75,9	18	97	3,4	14,0
Φινλανδία	75,9	17	65	0,7	10,0
Βέλγιο	75,5	10	212	0,9	12,0
Αυστρία	75,1	11	222	1,1	13,0
Γαλλία	74,3	9	213	3,9	13,0
Μάλτα	73,5	16	179	2,3	14,0
Λετονία	73,5	14	192	0,4	12,0
Πορτογαλία	73,2	14	160	1,2	11,0
Ισπανία	70,8	13	147	4,7	11,0
Ελλάδα	69,5	17	180	1,9	12,0
Ολλανδία	69,4	13	161	3,6	10,0
Ιταλία	68,3	14	190	3,4	11,0
Ουγγαρία	67,0	22	193	0,6	13,0
Σλοβενία	65,3	17	248	2,7	13,0
Κύπρος	64,2	8	507	0,9	11,0
Σλοβακία	59,4	14	300	0,2	8,0
Ρουμανία	58,4	24	260	2,0	13,0
Κροατία	57,8	22	146	9,2	12,0
Τσεχία	56,2	21	246	0,2	8,0

Πηγή: World Bank Group, Doing Business, \*Ο δείκτης αποτελεί το άθροισμα των επιδόσεων διαφόρων στοιχείων όπως της ποιότητας των κανονισμών, των διαδικασιών ελέγχου ποιότητας πριν, κατά τη διάρκεια και μετά την κατασκευή, κ.ά. ενώ οι υψηλότερες τιμές συνδέονται με υψηλότερη ποιότητα στις διαδικασίες.

#### 2.4.6 ΠΑΡΑΓΩΓΙΚΟΤΗΤΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΣΤΟΝ ΚΛΑΔΟ ΚΑΤΑΣΚΕΥΩΝ

Η συρρίκνωση της εγχώριας κατασκευαστικής δραστηριότητας επηρέασε αρνητικά την παραγωγικότητα της εργασίας στον κλάδο των Κατασκευών. Η παραγωγικότητα εργασίας στις Κατασκευές μειώθηκε από το 100% περίπου κατά μέσο όρο την περίοδο 2000-2007, στο 57% της παραγωγικότητας της συνολικής οικονομίας την περίοδο 2008-2020, ενώ βρίσκεται σε χαμηλό επίπεδο και συγκριτικά με τον μέσο όρο του κλάδου των Κατασκευών στην ΕΕ.

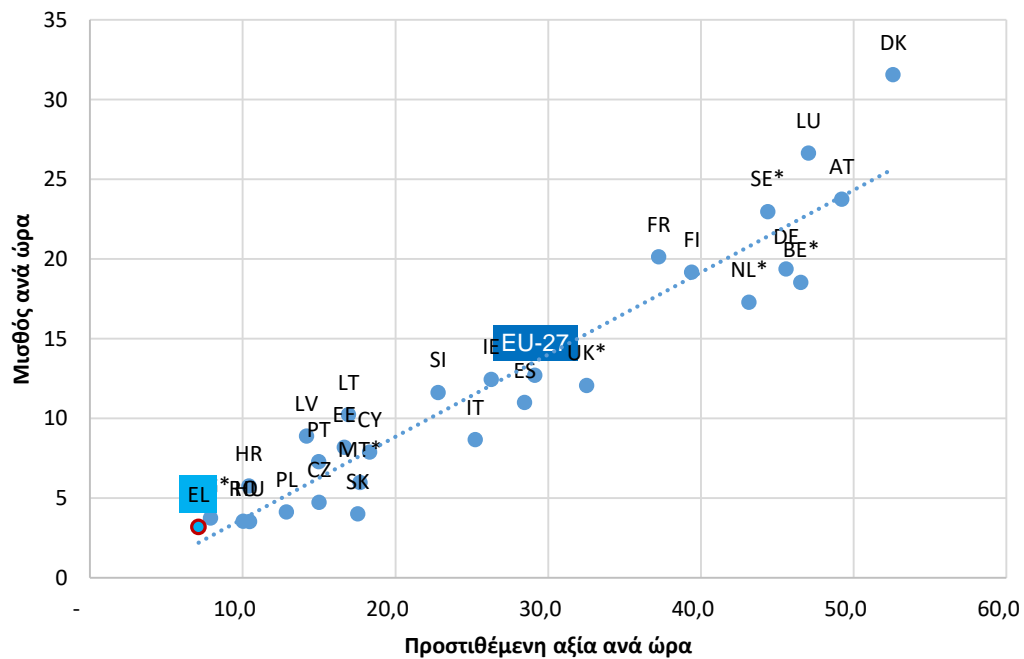
**Διάγραμμα 2.54: Παραγωγικότητα ανά ώρα εργασίας στον κλάδο Κατασκευών (% παραγωγικότητας συνόλου οικονομίας)**



Πηγή: Eurostat. Ανάλυση ΙΟΒΕ

Επιπλέον, η παραγωγικότητα εργασίας στις Κατασκευές στην Ελλάδα βρίσκεται σε χαμηλό επίπεδο συγκριτικά με τα υπόλοιπα κράτη μέλη της ΕΕ, κάτι που επηρεάζει σημαντικά και τα επίπεδα των αμοιβών της εργασίας, οι οποίες ακολουθούν αρκετά στενά το επίπεδο της παραγωγικότητας (Διάγραμμα 2.55).

**Διάγραμμα 2.55: Παραγωγικότητα και Μισθοί στις Κατασκευές, 2020**



Πηγή: Eurostat

#### 2.4.7 ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΥΠΟΔΟΜΩΝ ΚΑΙ ΚΤΙΡΙΑΚΟΥ ΑΠΟΘΕΜΑΤΟΣ

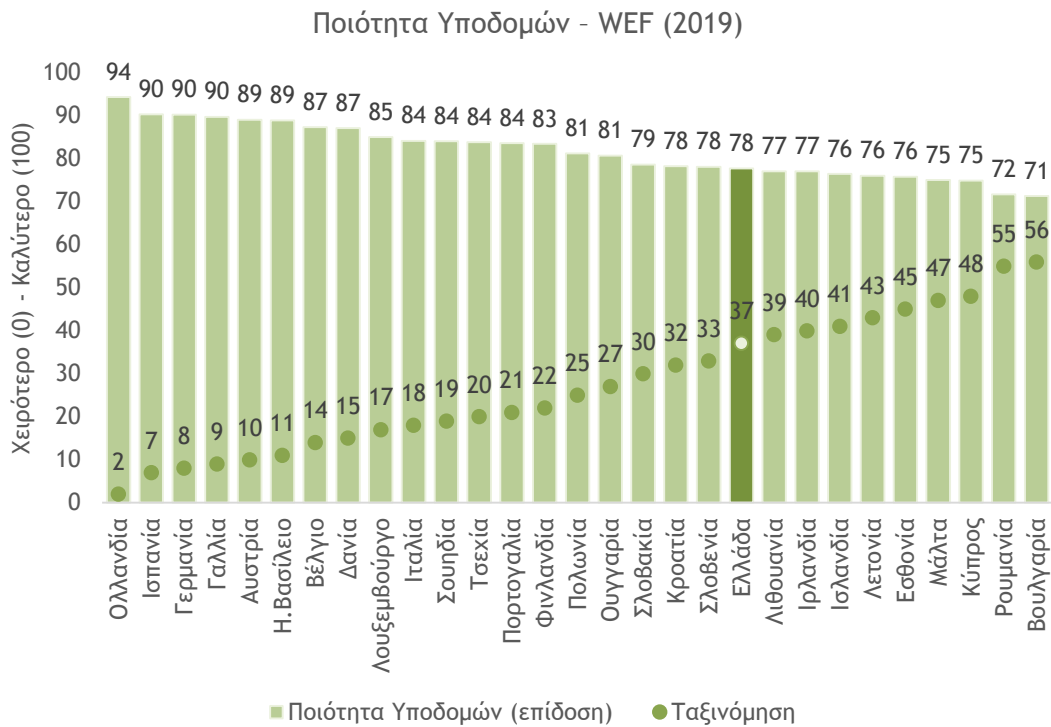
Η αξιολόγηση της ποιότητας των υποδομών και του κτιριακού αποθέματος προσφέρει ενδείξεις πιθανών υστερήσεων και βοηθά τον εντοπισμό των αναγκών και των περιθωρίων βελτίωσης των υποδομών σε κάθε τομέα, ώστε να προωθείται η οικονομική ανάπτυξη και η ποιότητα διαβίωσης των πολιτών. Συγχρόνως, όμως, αναδεικνύει τις ευκαιρίες που παρουσιάζονται για τη μελλοντική ανάπτυξη του τομέα των Κατασκευών.

Τα σχετικά στοιχεία δείχνουν ότι η Ελλάδα υστερεί ως προς την ποιότητα των υποδομών της συγκριτικά με άλλες χώρες, καθώς βρίσκεται στις τελευταίες θέσεις μεταξύ των χωρών της ΕΕ στη σχετική κατάταξη της έκθεσης ανταγωνιστικότητας του World Economic Forum και στην 37<sup>η</sup> θέση στην παγκόσμια κατάταξη (Διάγραμμα 2.56), με τον συγκεκριμένο δείκτη να συγκεντρώνει 78 μονάδες (με μέγιστη τιμή το 100). Στις υποδομές Ενέργειας και Ύδρευσης και στις αεροπορικές διασυνδέσεις η θέση της Ελλάδας είναι σχετικά καλύτερη, ενώ στους οδικούς άξονες και στο σιδηροδρομικό δίκτυο η Ελλάδα βρίσκεται σε χαμηλότερες θέσεις (Πίνακας 2.3).

Η Ελλάδα υστερεί σε υποδομές, αλλά συγκριτικά με άλλους πυλώνες ανταγωνιστικότητας είναι γενικά σε καλή θέση. Καταγράφονται όμως και πεδία με σημαντική υστέρηση (σιδηρόδρομος, οπτικές ίνες αλλά και διαχείριση αποβλήτων, κ.ά.) (Διάγραμμα 2.57). Γενικά, μπορεί να υποστηριχτεί ότι σε τομείς υιοθετήθηκαν υποδείγματα τύπου BOOT (Build-Own-Operate-Transfer), απελευθερώθηκαν αγορές και υπήρξε χρηματοδότηση της ΕΕ για υποδομές, η Ελλάδα δεν υστερεί σημαντικά του μέσου όρου της ΕΕ. Συγχρηματοδοτούμενα έργα με συμβάσεις παραχώρησης, τα οποία σχεδιάστηκαν από τη δεκαετία του 1990 (Αττική Οδός, Μετρό, Γέφυρα Ρίου-Αντιρρίου, αυτοκινητόδρομοι κ.ά.) οδήγησαν σε σημαντική βελτίωση των υπηρεσιών. Η απελευθέρωση αγορών και η μετάβαση σε ανταγωνιστικές αγορές δικτύων (Τηλεπικοινωνίες, Αερομεταφορές, ΟΛΠ, ΟΛΘ) προσέλκυσαν επενδύσεις και ενίσχυσαν την ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας. Η εικόνα είναι ανομοιογενής όμως, καθώς όπως αναφέρθηκε καταγράφονται και πεδία με σημαντική υστέρηση.



Διάγραμμα 2.56: Ποιότητα Υποδομών στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης



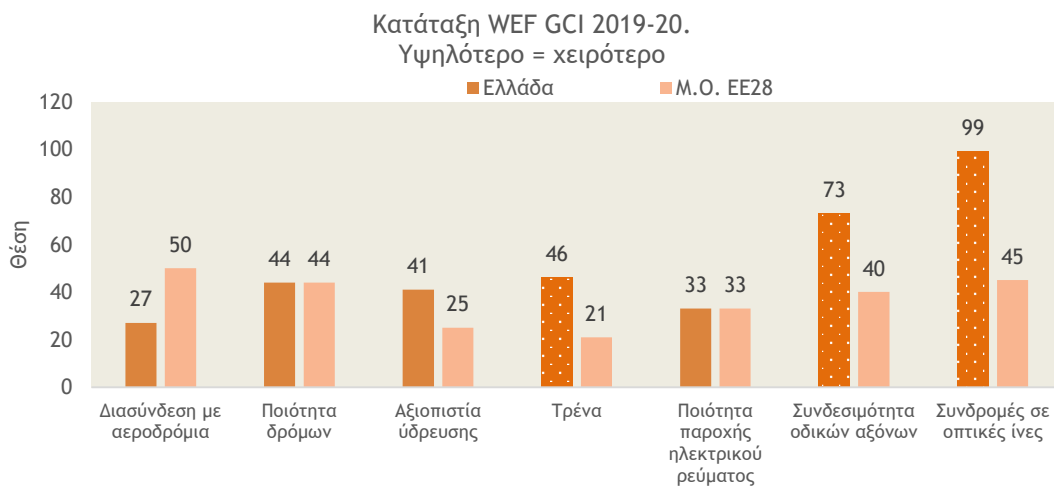
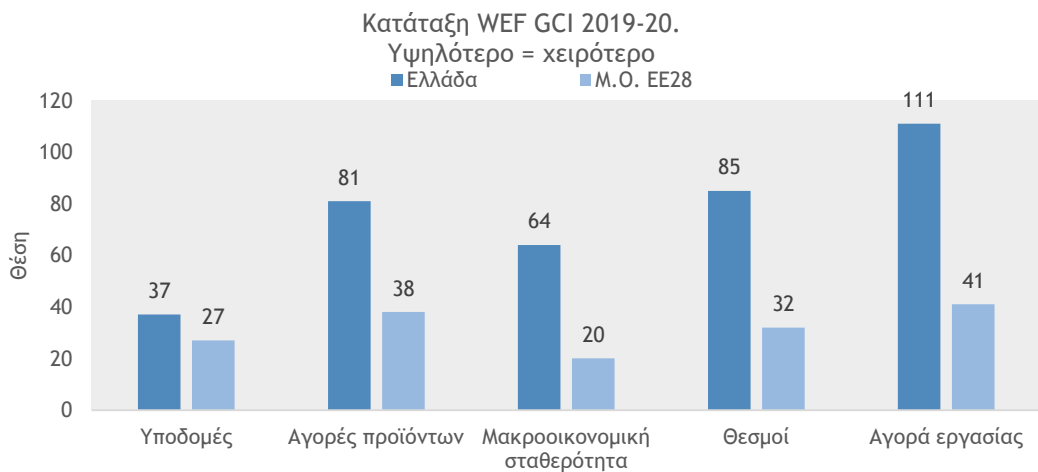
Πηγή: World Economic Forum, 2019

Πίνακας 2.3: Συγκριτική αξιολόγηση των επιμέρους κατηγοριών υποδομών της Ελλάδας

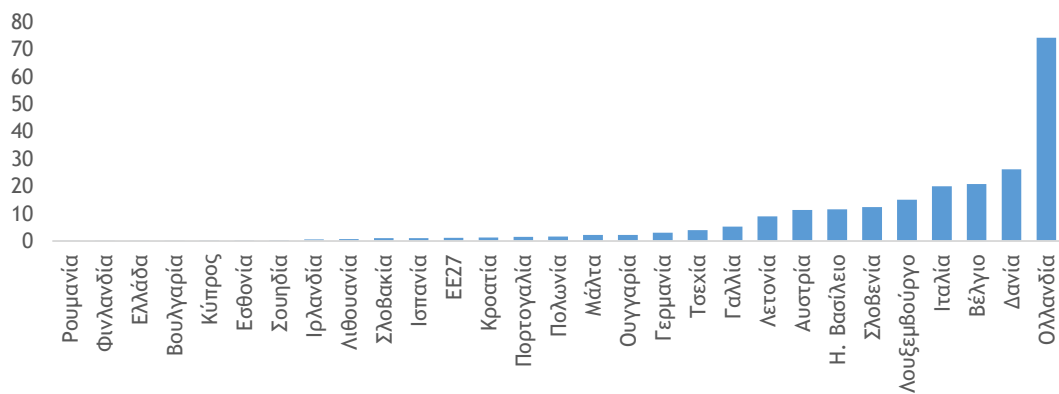
	Τιμή	Θέση	1η θέση
Συνδεσιμότητα οδικών αξόνων (0-100)	60,6	39	Σιγκαπούρη
Ποιότητα Οδικών Αξόνων (1-7)	75,8	73	Πολλές χώρες
Σιδηροδρομικό δίκτυο ανά τετραγωνικό χιλ.	60,7	44	Σιγκαπούρη
Αποτελεσματικότητα σιδηροδρομικών υπηρεσιών (1-7)	33,5	70	Ιαπωνία
Διασύνδεση Αεροδρομίων με διεθνή δίκτυα	77,2	27	Πολλές χώρες
Αποτελεσματικότητα αεροπορικών υπηρεσιών (1-7)	72,6	35	Σιγκαπούρη
Ναυτιλία (Δείκτης 0-157)	59,4	28	Πολλές χώρες
Αποτελεσματικότητα υπηρεσιών Λιμένων (1-7)	62,5	43	Σιγκαπούρη
Βαθμός εξηλεκτρισμού (% πληθυσμού)	100	2	Πολλές χώρες
Ποιότητα παροχής ηλεκτρικής ενέργειας (% σύνολο)	97,6	33	Πολλές χώρες
Έκθεση σε μη καθαρό νερό (% πληθυσμού)	100	5	Πολλές χώρες
Αξιοπιστία παροχής ύδατος (1-7)	81,1	41	Ισλανδία

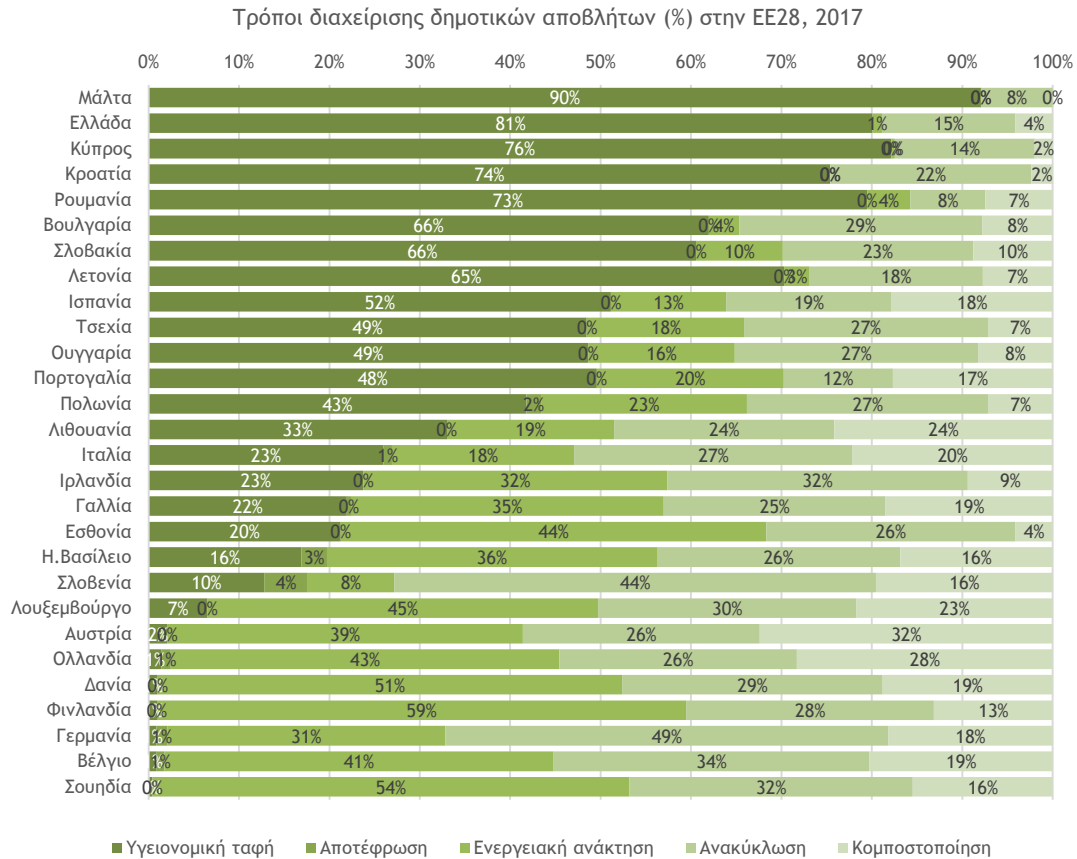
Πηγή: World Economic Forum, 2019.

Διάγραμμα 2.57: Κατάταξη Ελλάδας ως προς τις υποδομές και τη διαχείριση αποβλήτων



Αναλογία ανακυκλούμενων αποβλήτων προς απόβλητα που αποτίθενται σε χωματερές

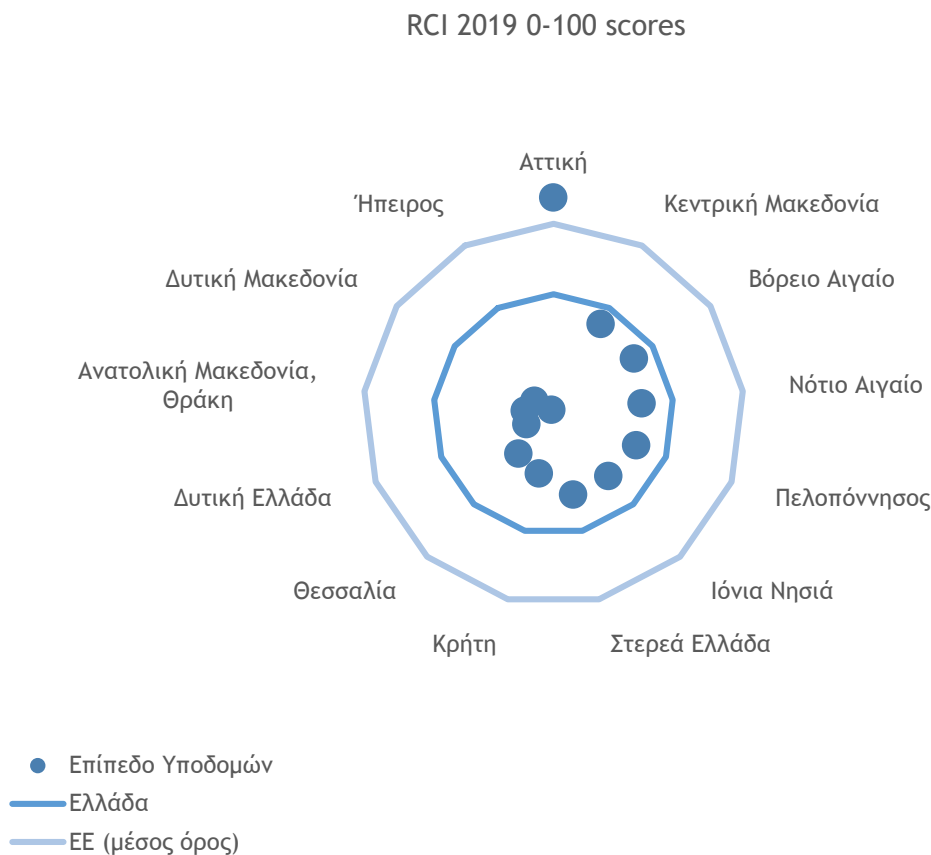




Πηγή: Eurostat, WEF, Ανάλυση IOBE

Εκτός από την υστέρηση σε επίπεδο χώρας, καταγράφεται σημαντική περιφερειακή απόκλιση, καθώς λαμβάνοντας υπόψη τον Δείκτη Περιφερειακής Ανταγωνιστικότητας, μόνο η Αττική βρίσκεται σε ικανοποιητικό επίπεδο, ανώτερο από τον μέσο όρο της χώρας και της ΕΕ (Διάγραμμα 2.58). Στον αντίποδα, οι περιφέρειες με τις σημαντικότερες ελλείψεις με βάση τον Δείκτη είναι η Ήπειρος, η Δυτική Μακεδονία, η Ανατολική Μακεδονία και Θράκη, καθώς και η Δυτική Ελλάδα. Για τη δημιουργία του δείκτη λαμβάνονται υπόψη ο πληθυσμός που έχει πρόσβαση σε οδικές και σιδηροδρομικές υποδομές, ο αριθμός των αεροπορικών πτήσεων και η πυκνότητα ταχείας σιδηροδρομικής σύνδεσης.

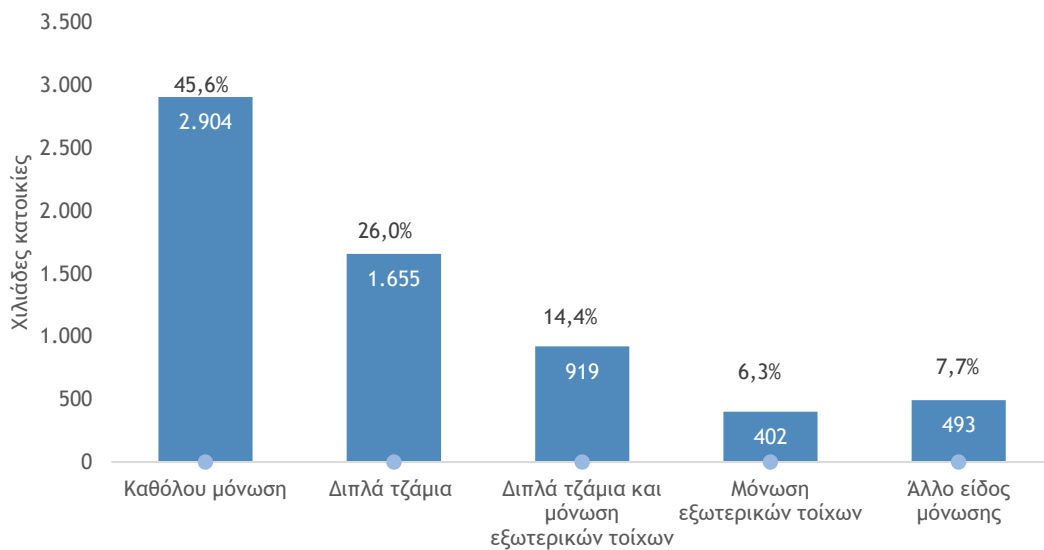
Διάγραμμα 2.58: Δείκτης Περιφερειακής Ανταγωνιστικότητας 2019



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, European Regional Competitiveness Index 2019

Εξετάζοντας τα επιμέρους χαρακτηριστικά του κτιριακού δυναμικού της χώρας και ειδικότερα των κατοικιών, προκύπτει ότι η ανάγκη για αποτελεσματική εφαρμογή της εθνικής πολιτικής για ενεργειακή αναβάθμιση των κατοικιών είναι επιτακτική. Ενδεικτικά, οι κατοικίες αποτελούν το 83,7% των 4,9 εκατ. διαθέσιμων κτιρίων της χώρας, σύμφωνα με την πιο πρόσφατη απογραφή κτιρίων που έγινε το 2011 (Διάγραμμα 2.59). Η πλειονότητα των κατοικιών (55%) έχουν κατασκευαστεί πριν το 1980 όταν οι απαιτήσεις για μέτρα θερμομόνωσης ήταν ανύπαρκτες. Κατά συνέπεια δεν προκαλεί κάποια έκπληξη το γεγονός ότι περίπου οι μισές κατοικίες (3 εκατ.) δεν διαθέτουν απολύτως κανένα μέσο θερμομόνωσης. Καθώς οι ελάχιστες προδιαγραφές για τη θερμομόνωση νέων κατοικιών βελτιώνονται διαχρονικά, τα νεότερα κτίρια εμφανίζουν καλύτερη ενεργειακή αποδοτικότητα. Έτσι, περίπου 3,4 εκατ. κατοικίες διαθέτουν κάποιου είδους μόνωση, εκ των οποίων μόλις 86 χιλ. κατοικίες διαθέτουν ολοκληρωμένα συστήματα που περιλαμβάνουν διπλούς υαλοπίνακες, μόνωση εξωτερικών τοίχων και άλλα μέτρα.

Διάγραμμα 2.59: Κατανομή αποθέματος κατοικιών με βάση το είδος της μόνωσης που διαθέτουν

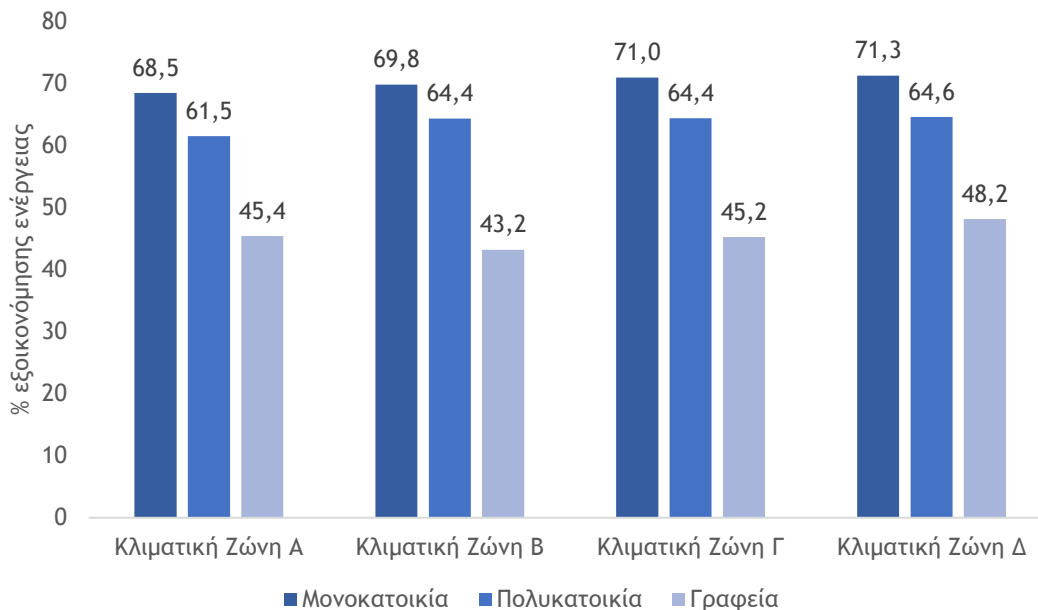


Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ - Απογραφή πληθυσμού - κατοικιών 2011

Με βάση τα πιστοποιητικά Ενεργειακής Απόδοσης Κτηρίων το ποσοστό εξοικονόμησης ενέργειας με την εφαρμογή των προδιαγραφών του ΚΕΝΑΚ είναι μεγάλο. Στις πολυκατοικίες μπορεί να φτάσει μέχρι και το 64,6%, ανάλογα με την κλιματική ζώνη, ενώ μεγαλύτερος βαθμός εξοικονόμησης μπορεί να επιτευχθεί στις μονοκατοικίες, μέχρι 71,3%. Κατά συνέπεια, είναι εμφανές ότι καθώς το μεγαλύτερο ποσοστό των οικιακών κτηρίων ανήκει σε μεσαίες και χαμηλές ενεργειακές κλάσεις, η υιοθέτηση μέτρων ενεργειακής αναβάθμισης αναμένεται να έχει σημαντικό θετικό αποτέλεσμα στην επίτευξη των εθνικών στόχων ενεργειακής αποδοτικότητας. Ανάλογα με τον τύπο κτηρίου και την κλιματική ζώνη, θα μπορούσε να καταναλώνεται από 43% έως 71% λιγότερη ενέργεια, μέγεθος που καταδεικνύει το υψηλό δυναμικό εξοικονόμησης ενέργειας που έχουν τα κτήρια στην Ελλάδα.

Για την αναζωογόνηση του κτιριακού αποθέματος και τη βελτίωση της ποιότητάς του είναι συνεπώς απαραίτητο να πραγματοποιηθούν έργα εκσυγχρονισμού ή αντικατάστασης των υπάρχοντων κτηρίων και ιδίως των αστικών πολυκατοικιών, με παροχή κινήτρων και αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου για όλες τις αναγκαίες επεμβάσεις που απαιτούνται.

Διάγραμμα 2.60: Ποσοστό εξοικονόμησης ενέργειας με την εφαρμογή των προδιαγραφών του KENAK ανά τύπο κτιρίου και κλιματική ζώνη



Πηγή: Πιστοποιητικά Ενεργειακής Απόδοσης Κτιρίων: Στατιστική ανάλυση για το 2019, ΥΠΕΝ.

## 2.5 Σύνοψη

Οι Κατασκευές είναι στρατηγικός τομέας για την ελληνική οικονομία. Η ικανότητα και η αποδοτικότητα του τομέα επηρεάζουν σε μεγάλο βαθμό τις δυνατότητες βελτίωσης της παραγωγικότητας της οικονομίας και της ποιότητας ζωής των πολιτών, μέσω της υλοποίησης των επενδύσεων σε έργα υποδομής, κατοικίες και άλλα κτήρια. Παρά το γεγονός ότι η επίπτωση της οικονομικής κρίσης στις Κατασκευές ήταν δραματική, με όποιο μέγεθος και αν αυτή μετρηθεί (π.χ. προστιθέμενη αξία, απασχόληση και επενδύσεις), η συμβολή του τομέα στα μεγέθη της ελληνικής οικονομίας και των περιφερειών της παραμένει υπολογίσιμη. Η ισχύς της πτώσης του κατασκευαστικού κλάδου στην Ελλάδα επιβεβαιώνεται και σε σύγκριση με την επενδυτική δραστηριότητα στην ΕΕ – σύγκριση που αναδεικνύει το επενδυτικό κενό που υπάρχει στην ελληνική οικονομία. Η οικονομική ανάπτυξη της χώρας είναι επομένως άρρηκτα συνδεδεμένη με τον τομέα των Κατασκευών και η ενίσχυση των επενδύσεων σε υποδομές και άλλα κατασκευαστικά έργα αποτελεί προϋπόθεση για την επιτάχυνση του ρυθμού μεγέθυνσης της ελληνικής οικονομίας και τη μείωση της ανεργίας. Η παρούσα κατάσταση στον κλάδο των Κατασκευών ωστόσο, χαρακτηρίζεται από σχετική στασιμότητα σε ένα χαμηλό επίπεδο δραστηριότητας, ωστόσο οι προσδοκίες των κατασκευαστικών επιχειρήσεων δίνουν ισχυρό σήμα για ουσιαστική αλλαγή κατεύθυνσης στο αμέσως επόμενο χρονικό διάστημα.

Οι επιδόσεις και η ανταγωνιστικότητα του τομέα των Κατασκευών επηρεάζονται από πλήθος παραγόντων, οι περισσότεροι από τους οποίους βρίσκονται μακριά από τον έλεγχο των επιχειρήσεων του τομέα. Η επιδείνωση των οικονομικών συνθηκών στην Ελλάδα τα τελευταία χρόνια, τα υψηλά επιτόκια δανεισμού που αντιμετωπίζουν οι ελληνικές επιχειρήσεις, ένα φορολογικό πλαίσιο που χαρακτηρίζεται από αστάθεια και υψηλούς φορολογικούς συντελεστές και ένα θεσμικό και διοικητικό σύστημα που επιτείνει τα

παραπάνω προβλήματα, δεν αποτελούν το καταλληλότερο περιβάλλον για επιχειρηματική αποδοτικότητα και ανάπτυξη.

Αλλά και ευρύτερα σε σχέση με το πλαίσιο λειτουργίας του, ο τομέας των Κατασκευών έχει να αντιμετωπίσει το πλήθος διαδικασιών για την ανέγερση κτηρίων, την υψηλή φορολογία των ακινήτων, την πολυνομία και πολυπλοκότητα του νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου, την ύπαρξη πολλαπλών, συχνά επικαλυπτόμενων επιπέδων σχεδιασμού και μη αναγκαίων περιορισμών οι οποίοι αποθαρρύνουν την επιχειρηματικότητα, ζητήματα σχετικά με τον χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό κ.ά.

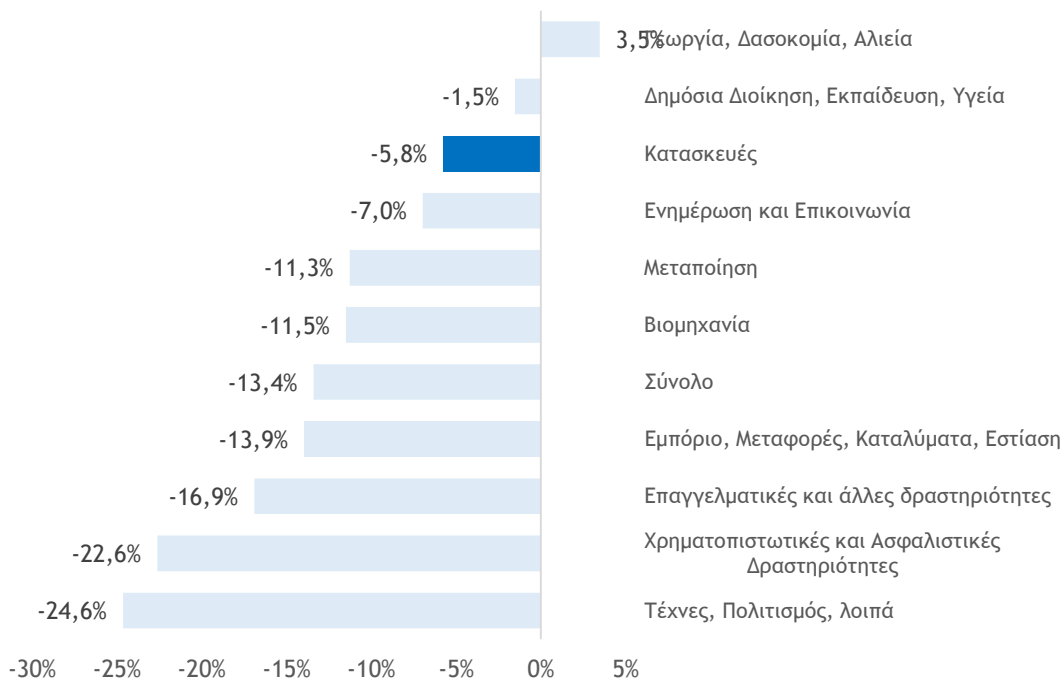
Η ποιότητα των υποδομών αλλά και το κτιριακό απόθεμα της χώρας επιδέχεται σημαντικής αναβάθμισης σε αρκετούς τομείς. Για τον σκοπό αυτό μπορούν να χρησιμοποιηθούν εργαλεία και κίνητρα που κατά το παρελθόν οδήγησαν σε βελτίωση των υπηρεσιών, προσέλκυση επενδύσεων και ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας. Επιπλέον, ισχυρή ώθηση μπορεί να δώσει τα αμέσως επόμενα χρόνια τόσο στην ελληνική οικονομία όσο και στον κλάδο των Κατασκευών η αποτελεσματική αξιοποίηση των πόρων της ΕΕ, όπως αναφέρεται στο επόμενο κεφάλαιο.

### 3 ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΗΣ ΥΓΕΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑΣ ΥΠΟΔΟΜΩΝ ΚΑΙ ΚΑΤΑΣΚΕΥΩΝ

#### 3.1 Οι πρώτες επιπτώσεις της υγειονομικής κρίσης και ο κλάδος των Κατασκευών

Το ξέσπασμα της πανδημίας COVID-19 επηρέασε εύλογα και τον κλάδο των Κατασκευών. Αν και η κατασκευαστική δραστηριότητα δεν διακόπηκε, ο κλάδος των Κατασκευών επηρεάστηκε από καθυστερήσεις στην εκτέλεση των συμβάσεων και από την αύξηση του κόστους υλοποίησης των έργων – λόγω της εφαρμογής των περιοριστικών μέτρων, ορισμένων αρρυθμιών στην αλυσίδα εφοδιασμού υλικών και της ανάγκης για λήψη μέτρων προστασίας του ανθρώπινου δυναμικού. Η βαθιά ύφεση στην ελληνική οικονομία το 2020 επηρέασε διαφορετικά τους επιμέρους κλάδους σε όρους κύκλου εργασιών και απασχόλησης. Το μεγαλύτερο πλήγμα δέχθηκαν οι κλάδοι που η δραστηριότητά τους τέθηκε σε αναστολή ή ήταν αδύνατη η λειτουργία τους εν μέσω εξάπλωσης της πανδημίας, όπως ο Τουρισμός και η Εστίαση και οι Μεταφορές ευρύτερα. Ο κλάδος των Κατασκευών το 2020 παρουσίασε μείωση του κύκλου εργασιών κατά 5,8% σε σύγκριση με το 2019 (Διάγραμμα 3.1), ενώ οι θέσεις εργασίας στις Κατασκευές μειώθηκαν κατά 3,4% έναντι 1,3% στο σύνολο της οικονομίας (Διάγραμμα 3.2).

Διάγραμμα 3.1: Μεταβολή Κύκλου Εργασιών σε κλάδους της ελληνικής οικονομίας 2020/2019

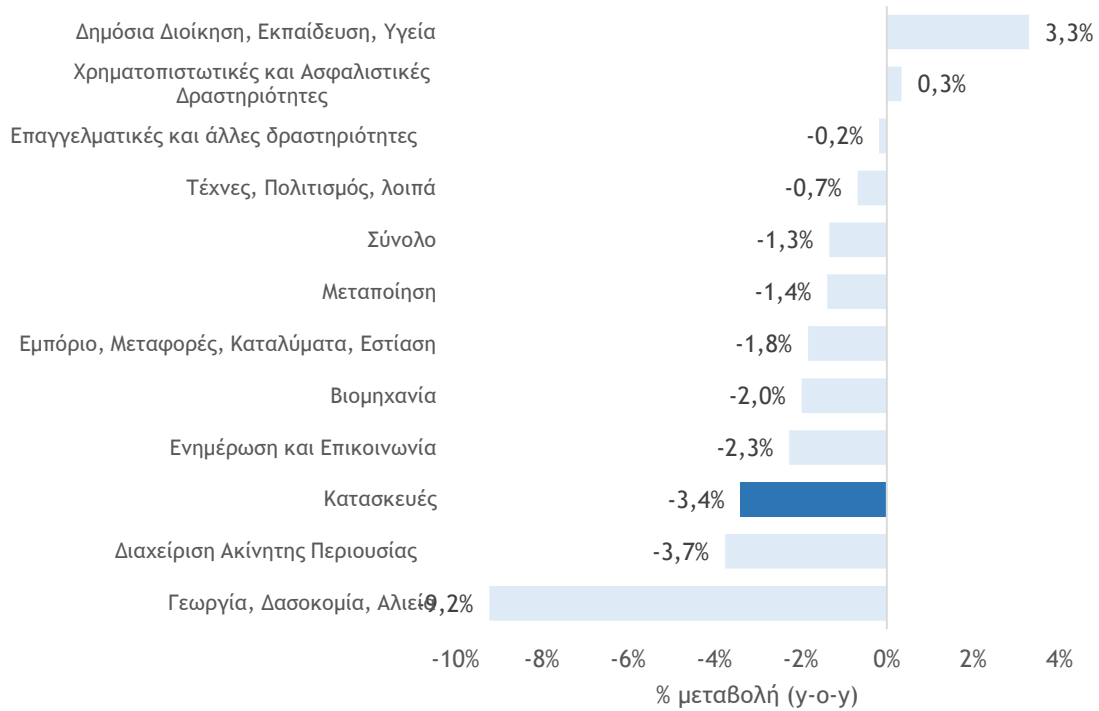


Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ.

Το οικονομικό κλίμα και η καταναλωτική εμπιστοσύνη στην Ελλάδα επηρεάστηκαν έντονα αρνητικά από την πανδημία COVID-19 και τις συνέπειές της στην οικονομία. Σε σύγκριση με τον μέσο όρο στην ΕΕ, ο δείκτης οικονομικού κλίματος στην Ελλάδα παρουσίασε μικρότερη υποχώρηση την περίοδο Απριλίου-Δεκεμβρίου 2020, ενώ η καταναλωτική εμπιστοσύνη επηρεάστηκε κατά πολύ περισσότερο (Διάγραμμα 3.3). Από τον Μάρτιο του 2021 το οικονομικό κλίμα και η καταναλωτική εμπιστοσύνη βελτιώθηκαν σημαντικά.

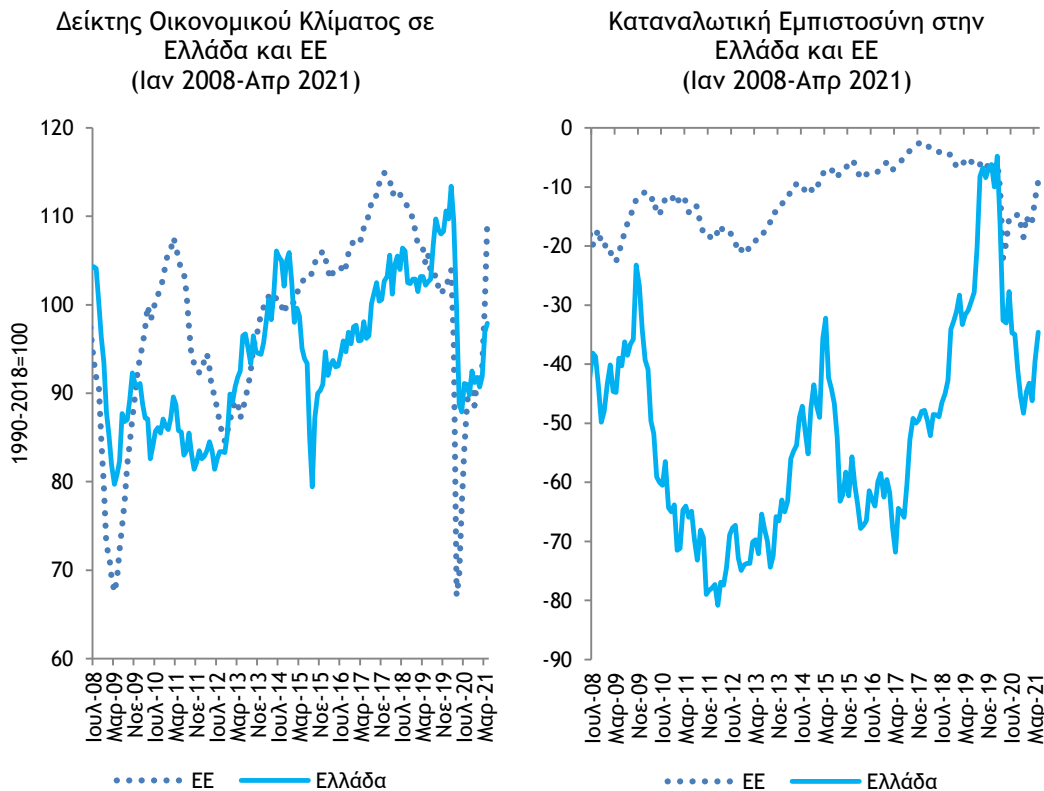


Διάγραμμα 3.2: Μεταβολή στην Απασχόληση σε κλάδους της ελληνικής οικονομίας 6μηνο 2020/2019



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ.

Διάγραμμα 3.3: Δείκτες οικονομικού κλίματος και καταναλωτικής εμπιστοσύνης στην Ελλάδα και την ΕΕ27

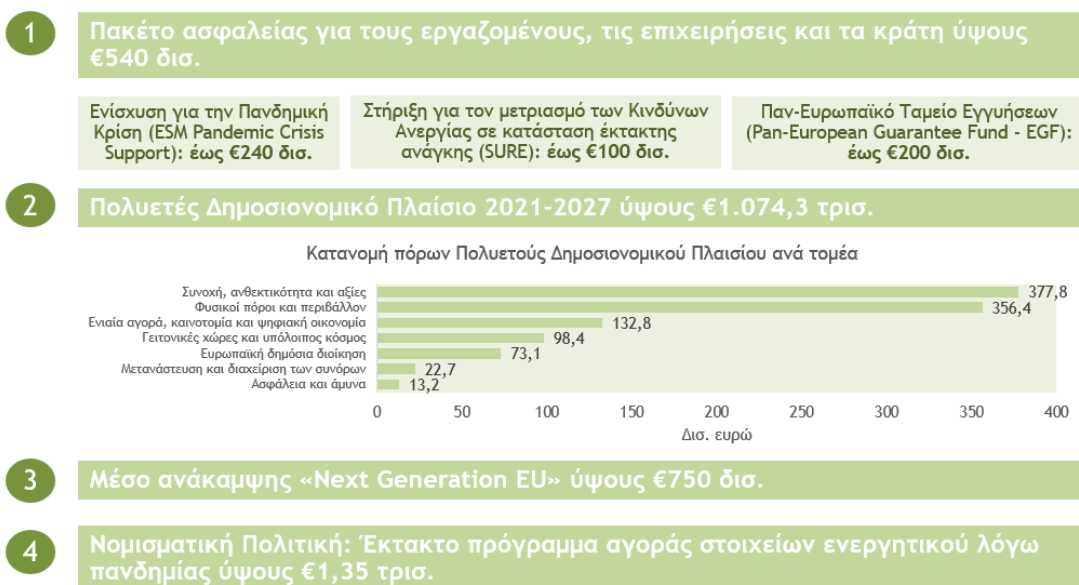


Πηγή: IOBE και Ευρωπαϊκή Επιτροπή

### 3.2 Οικονομικά μέτρα της ΕΕ για την αντιμετώπιση υγειονομικής κρίσης

Η υγειονομική κρίση και οι οικονομικές της συνέπειες οδήγησαν την ΕΕ στη λήψη έκτακτων μέτρων ενίσχυσης των οικονομιών των κρατών μελών συνολικού προϋπολογισμού €2,364 τρισ. (Διάγραμμα 3.4). Εκτός από τη συγκρότηση πιο αισιόδοξων προσδοκιών για τις μελλοντικές επιδόσεις της ευρωπαϊκής οικονομίας, η αξιοποίηση του συνόλου των δυνατοτήτων που παρέχουν τα έκτακτα μέτρα ενίσχυσης, θα δώσει ουσιαστικές ευκαιρίες και στον τομέα των Κατασκευών, ο οποίος καλείται να υλοποιήσει μέρος των πρόσθετων επενδυτικών προγραμμάτων που σχεδιάζονται για τα επόμενα χρόνια.

Διάγραμμα 3.4: Μέτρα ενίσχυσης οικονομιών στην ΕΕ λόγω πανδημίας



Στην αρχική φάση της πανδημίας και στο πλαίσιο του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου (ΠΔΠ) για την περίοδο 2014-2020, το Συμβούλιο της ΕΕ αποφάσισε<sup>11</sup> τον Μάρτιο του 2020 την ταχεία αποδέσμευση €37 δισ. από τα κονδύλια του Ταμείου Συνοχής για την αντιμετώπιση της κρίσης COVID-19 με ενίσχυση των συστημάτων υγειονομικής περίθαλψης, καθώς και με στήριξη των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων, των βραχυπρόθεσμων εργασιακών καθεστώτων και των υπηρεσιών σε επίπεδο τοπικής κοινότητας.

Τον Μάιο του 2020, εγκρίθηκε πακέτο μέτρων ενίσχυσης συνολικού ύψους €540 δισ. αποτελούμενο από τρεις κατηγορίες μέτρων που αφορούν στους εργαζομένους, στις επιχειρήσεις και στα κράτη-μέλη. Ειδικότερα:

- Για την υποστήριξη των εργαζομένων και την αντιμετώπιση της προβλεπόμενης αύξησης της ανεργίας, θεσπίστηκε το Ευρωπαϊκό Μέσο Προσωρινής Στήριξης για τον μετριασμό

<sup>11</sup> Κανονισμός (ΕΕ) 2020/460 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 30ής Μαρτίου 2020 για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΕ) αριθ. 1301/2013, (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 και (ΕΕ) αριθ. 508/2014 όσον αφορά ειδικά μέτρα για την κινητοποίηση επενδύσεων στα συστήματα ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης των κρατών μελών και σε άλλους τομείς των οικονομιών τους για την αντιμετώπιση της επιδημικής έκρηξης του COVID-19 (Πρωτοβουλία Επενδύσεων για την Αντιμετώπιση του Κορωνοϊού).

των κινδύνων ανεργίας σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency - SURE)<sup>12</sup>, με προϋπολογισμό €100 δισ., καταρχήν για τη χρηματοδότηση με τη μορφή δανεισμού σχημάτων μειωμένου ωραρίου εργασίας ή παρόμοιων μέτρων με σκοπό την προστασία των μισθωτών και των αυτοαπασχολούμενων, και κατά δεύτερο λόγο για τη χρηματοδότηση μέτρων που αφορούν την υγεία, ιδίως στον χώρο εργασίας.

- Δημιουργήθηκε νέο Παν-Ευρωπαϊκό Ταμείο Εγγυήσεων (Pan-European Guarantee Fund - EGF)<sup>13</sup> από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ) ύψους €25 δισ., με τη μορφή εγγυήσεων αλλά και καταθέσεων, το οποίο αποσκοπεί στην ενίσχυση της υποστήριξης της ΕΤΕπ προς τις επιχειρήσεις κινητοποιώντας έως και €200 δισ. πρόσθετης χρηματοδότησης<sup>14</sup>. Το EFG λειτουργεί επικουρικά στο πακέτο μέτρων<sup>15</sup> συνολικού ύψους €40 δισ. που είχε αποφασίσει η ΕΤΕπ τον Μάρτιο του 2020. Το πακέτο αυτό αποτελείται από ειδικά σχήματα εγγυήσεων σε τράπεζες έως και €20 δισ. βάσει υφιστάμενων προγραμμάτων για άμεση ανάπτυξη, κινητοποιώντας χρηματοδότηση από ειδικές πιστώσεις ύψους €10 δισ. προς τις τράπεζες για την εξασφάλιση πρόσθετης στήριξης κεφαλαίου κίνησης για ΜΜΕ και επιχειρήσεις μεσαίας κεφαλαιοποίησης, καθώς και ειδικά προγράμματα αγοράς χρεογράφων καλυπτόμενων από στοιχεία ενεργητικού (asset-backed securities - ABS) ύψους €10 δισ. ώστε να επιτραπεί στις τράπεζες να μεταφέρουν τον κίνδυνο σε χαρτοφυλάκια δανείων ΜΜΕ.
- Εγκρίθηκε πακέτο Ενίσχυσης για την Πανδημική Κρίση (Pandemic Crisis Support)<sup>16</sup> από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (European Stability Mechanism - ESM). Το μέτρο αυτό έχει ως σκοπό την παροχή στα κράτη-μέλη πιστωτικού ορίου με ενισχυμένους όρους (Enhanced Conditions Credit Line - ECCL) για την εγχώρια χρηματοδότηση των άμεσων και έμμεσων δαπανών υγειονομικής περίθαλψης, θεραπείας και πρόληψης και εφόσον συμμετάσχουν όλα τα μέλη, το πακέτο αυτό θα ανέλθει στο ποσό των €240 δισ.. Έτσι, κάθε κράτος μέλος θα έχει πρόσβαση σε δάνειο, με τη μορφή χρηματοπιστωτικών μέσων, π.χ. ομόλογα, που θα αντιστοιχεί στο 2% του ΑΕΠ για το 2019 με μέγιστη μέση διάρκεια δέκα (10) ετών.

Πέρα από την τροποποίηση του ΠΔΠ 2014-2020, για την αποκατάσταση των οικονομικών και κοινωνικών ζημιών που προκάλεσε η πανδημία COVID-19, για την εκκίνηση της ευρωπαϊκής ανάκαμψης και για την προστασία και τη δημιουργία θέσεων εργασίας, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε τον Μάιο του 2020 ένα εκτεταμένο σχέδιο ανάκαμψης για την Ευρώπη, το οποίο βασίζεται στην αξιοποίηση όλων των δυνατοτήτων που παρέχει ο προϋπολογισμός

<sup>12</sup> Κανονισμός (ΕΕ) 2020/672 του Συμβουλίου της 19ης Μαΐου 2020 σχετικά με τη θέσπιση ευρωπαϊκού μέσου προσωρινής στήριξης για τον μετριασμό των κινδύνων ανεργίας σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης (SURE) λόγω της επιδημικής έκρηξης της COVID-19.

<sup>13</sup> <https://www.eib.org/en/press/all/2020-126-eib-board-approves-eur-25-billion-pan-european-guarantee-fund-to-respond-to-covid-19-crisis.htm>

<sup>14</sup> Το EFG παρέχει χρηματοδότηση σε εταιρίες που είναι βιώσιμες μακροπρόθεσμα αλλά αντιμετωπίζουν δυσκολίες στην τρέχουσα κρίση, με το 65% της χρηματοδότησης να προορίζεται για Μικρές και Μεσαίες Επιχειρήσεις (ΜΜΕ), κατά μέγιστο 23% σε εταιρίες με 250 μέχρι 3.000 υπαλλήλους, κατά μέγιστο 5% σε εταιρίες και φορείς του δημόσιου τομέα που δραστηριοποιούνται στον τομέα της υγείας ή της έρευνας για την υγεία ή στην παροχή βασικών υπηρεσιών που σχετίζονται με την κρίση στην υγεία ενώ, το 7% μπορεί να διατεθεί σε επιχειρηματικά κεφάλαια, σε κεφάλαια ανάπτυξης και σε επιχειρηματικά χρέη για τη στήριξη ΜΜΕ και επιχειρήσεις μεσαίας κεφαλαιοποίησης.

<sup>15</sup> <https://www.eib.org/en/press/all/2020-086-eib-group-will-rapidly-mobilise-eur-40-billion-to-fight-crisis-caused-by-covid-19.htm>

<sup>16</sup> <https://www.esm.europa.eu/content/europe-response-corona-crisis>

της ΕΕ. Τον Ιούλιο 2020 εγκρίθηκε –με προσαρμογές– από το Συμβούλιο Κορυφής το εν λόγω σχέδιο ανάκαμψης, με συνολικό προϋπολογισμό €1,824 τρισ., που αποτελείται από την αναπροσαρμογή του ΠΔΠ 2021-2027 και από ένα νέο προσωρινό Μέσο Ανάκαμψης, το “Next Generation EU” (NGEU).

Το ΠΔΠ 2021-2027, με προϋπολογισμό €1,074 τρισ., θα αποτελέσει το κύριο μέσο για την εφαρμογή του πακέτου ανάκαμψης στο πλαίσιο αντιμετώπισης των κοινωνικοοικονομικών επιπτώσεων της πανδημίας COVID-19 και θα καλύπτει τους ακόλουθους κύριους τομείς δαπανών:

- Συνοχή, ανθεκτικότητα και αξίες: €377,8 δισ.
- Φυσικοί πόροι και περιβάλλον: €356,4 δισ.
- Ενιαία αγορά, καινοτομία και ψηφιακή οικονομία: €132,8 δισ.
- Γειτονικές χώρες και υπόλοιπος κόσμος: €98,4 δισ.
- Ευρωπαϊκή δημόσια διοίκηση: 73,1 €δισ.
- Μετανάστευση και διαχείριση των συνόρων: €22,7 δισ.
- Ασφάλεια και άμυνα: €13,2 δισ.

Ωστόσο, ο κύριος όγκος των προτεινόμενων μέτρων ανάκαμψης θα τροφοδοτηθεί από το νέο προσωρινό μέσο ανάκαμψης NGEU, με χρηματοδοτική ισχύ €750 δισ., το οποίο βασίζεται σε τρεις πυλώνες: α) μέσα για τη στήριξη των προσπαθειών των κρατών μελών να ανακάμψουν, να ανασυνταχθούν και να βγουν από την κρίση πιο ισχυρά, β) μέτρα για την τόνωση των ιδιωτικών επενδύσεων και τη στήριξη των κλυδωνιζόμενων επιχειρήσεων και γ) ενίσχυση βασικών προγραμμάτων της ΕΕ για να εφαρμοστούν τα διδάγματα από την κρίση και να καταστεί η ενιαία αγορά πιο ισχυρή και ανθεκτική, καθώς και για να επιταχυνθεί η διττή πράσινη και ψηφιακή μετάβαση. Έτσι, το NGEU θα επιτρέψει τη μεταφορά του συνόλου του προϋπολογισμού σε προγράμματα της ΕΕ ως εξής:

- Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας: €672,5 δισ.
- REACT-EU<sup>17</sup>: €47,5 δισ.
- Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης: €10 δισ.
- Αγροτική ανάπτυξη: €7,5 δισ.
- InvestEU<sup>18</sup>: €5,6 δισ.
- Ορίζων Ευρώπη: €5 δισ.
- RescEU<sup>19</sup>: €1,9 δισ.

Το NGEU θα διοχετευτεί μέσω επτά προγραμμάτων υπό τη μορφή δανείων (€360 δισ.) και επιχορηγήσεων (€390 δισ.). Ο Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (Recovery and Resilience Facility - RRF) και το REACT-EU θα χρηματοδοτηθούν πλήρως από το NGEU ενώ τα άλλα ποσά αποτελούν συμπληρωματικές ενισχύσεις προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται

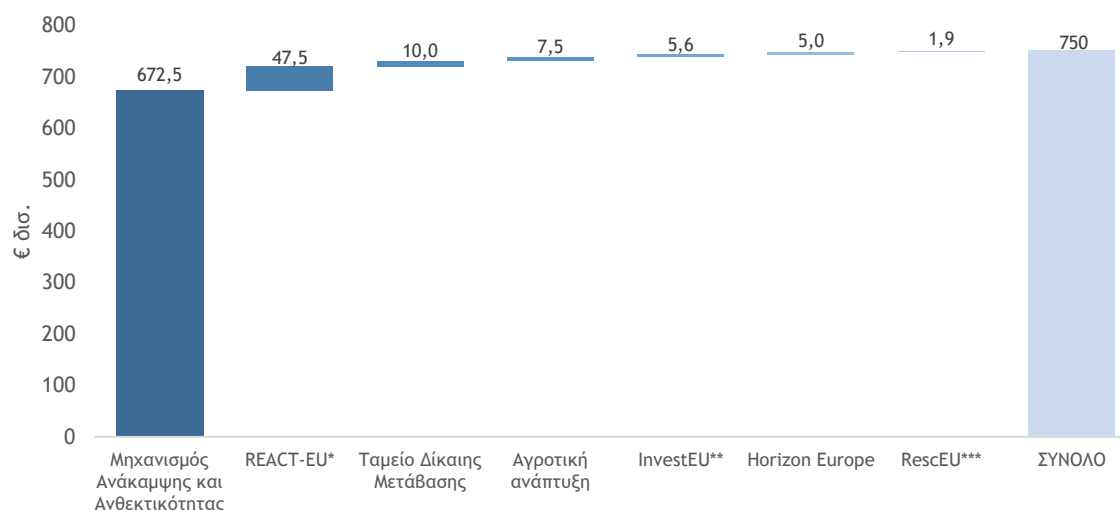
<sup>17</sup> Το REACT-EU (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe) είναι μια πρωτοβουλία που συνεχίζει και επεκτείνει την απόκριση στην κρίση και τα μέτρα αποκατάστασης των επιπτώσεων της κρίσης που δρομολογήθηκαν μέσω της Πρωτοβουλίας Επενδύσεων για την Αντιμετώπιση του Κοροναϊού (CRII) και CRII+.

<sup>18</sup> Το InvestEU είναι βασικό επενδυτικό πρόγραμμα που παρέχει μακροπρόθεσμη χρηματοδότηση με εφαρμογή των διαφόρων χρηματοδοτικών μέσων της ΕΕ.

<sup>19</sup> Το RescEU αποτελεί εργαλείο του μηχανισμού πολιτικής προστασίας της ΕΕ για τη διαχείριση κινδύνων από φυσικές καταστροφές και υγειονομικές κρίσεις, διατηρώντας παράλληλα αποθεματικό πόρων για καταστάσεις έκτακτης ανάγκης.

από το ΠΔΠ. Παράλληλα, οι δημοσιονομικές και οριζόντιες πτυχές των τομεακών προγραμμάτων της ΕΕ εξαρτώνται από το αποτέλεσμα των διαπραγματεύσεων για το ΠΔΠ 2021-2027. Με την έγκριση της σχετικής νομοθεσίας θα ολοκληρωθούν και οι διαπραγματεύσεις για τα τομεακά προγράμματα.

**Διάγραμμα 3.5: Κατανομή προϋπολογισμού του Next Generation EU ανά Ταμείο-Μηχανισμό**



**Πηγή:** Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Σημείωμα 21 Ιουλίου 2020, EUCO 10/20, (διαθέσιμο στο <https://www.consilium.europa.eu/media/45132/210720-euco-final-conclusions-el.pdf> ), <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/eu-recovery-plan/> , <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/>

\* Το REACT-EU είναι μια πρωτοβουλία που συνεχίζει και επεκτείνει την απόκριση στην κρίση και τα μέτρα αποκατάστασης των επιπτώσεων της κρίσης που δρομολογήθηκαν μέσω της Πρωτοβουλίας Επενδύσεων για την Αντιμετώπιση του Κοροναϊού (CRII) και CRII+

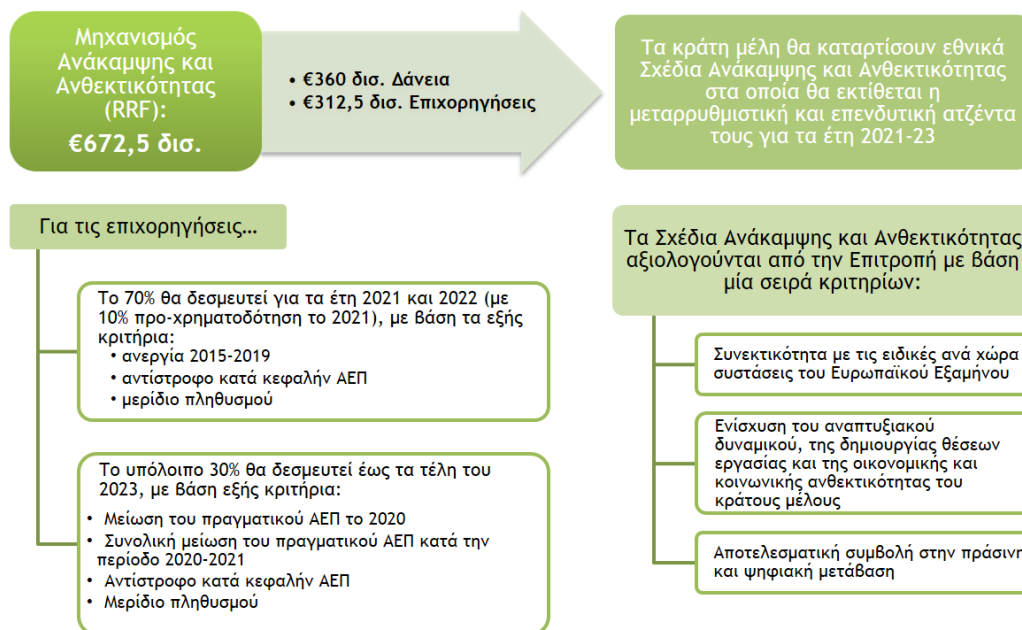
\*\* Το InvestEU είναι βασικό επενδυτικό πρόγραμμα που παρέχει μακροπρόθεσμη χρηματοδότηση με εφαρμογή των διαφόρων χρηματοδοτικών μέσων της ΕΕ

\*\*\* Το RescEU αποτελεί εργαλείο του μηχανισμού πολιτικής προστασίας της ΕΕ για τη διαχείριση κινδύνων από φυσικές καταστροφές και υγειονομικές κρίσεις, διατηρώντας παράλληλα αποθεματικό πόρων για καταστάσεις έκτακτης ανάγκης

Ο Μηχανισμός Ανάκαμψης και Σταθερότητας (Recovery and Resilience Facility - RRF) αποτελείται από δάνεια €360 δισ. και επιχορηγήσεις €312,5 δισ. (Διάγραμμα 3.6). Από τον προϋπολογισμό για τις επιχορηγήσεις, το 70% θα δεσμευτεί για τα έτη 2021 και 2022 και το 13% θα αποτελέσει προ-χρηματοδότηση το 2021, με κριτήρια την ανεργία μεταξύ 2015-2019, το αντίστροφο κατά κεφαλήν ΑΕΠ και το μερίδιο πληθυσμού. Το υπόλοιπο 30% θα δεσμευτεί έως τα τέλη του 2023, με κριτήρια τη μείωση του πραγματικού ΑΕΠ το 2020, τη συνολική μείωση του πραγματικού ΑΕΠ κατά την περίοδο 2020-2021, το αντίστροφο κατά κεφαλήν ΑΕΠ και το μερίδιο πληθυσμού<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Η τελική έγκριση του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Σταθερότητας από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο έγινε στις 18 Δεκεμβρίου 2020.

Διάγραμμα 3.6: Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας



**Πηγή:** Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (COM/2020/575) Ετήσια Στρατηγική για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη 2021

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρέχει στρατηγική καθοδήγηση για την εφαρμογή του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας στην Ετήσια Στρατηγική για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη του 2021 (ΕΣΒΑ), όπου ορίζεται πως το 37% των κονδυλίων του μηχανισμού θα πρέπει να διοχετευτούν σε πράσινες επενδύσεις και το 20% σε ψηφιακές επενδύσεις. Προκειμένου να επωφεληθούν από τον Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, τα κράτη μέλη θα πρέπει να υποβάλουν τα προσχέδιά Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας που περιγράφουν τα εθνικά προγράμματα επενδύσεων και μεταρρυθμίσεων για την τριετία 2021-2023 και η αξιολόγησή τους θα γίνει με βάση:

- Τη συνεκτικότητα με τις ειδικές ανά χώρα συστάσεις του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου
- Την ενίσχυση του αναπτυξιακού δυναμικού, της δημιουργίας θέσεων εργασίας και της οικονομικής και κοινωνικής ανθεκτικότητας του κράτους μέλους
- Την αποτελεσματική συμβολή στην πράσινη και ψηφιακή μετάβαση

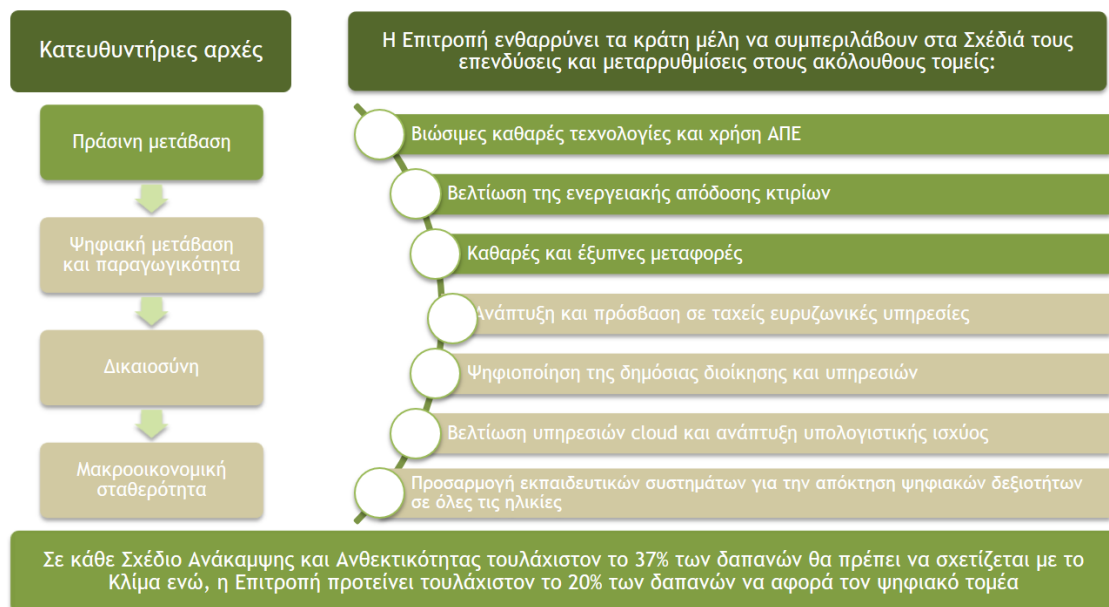
Οι κατευθυντήριες αρχές στις οποίες βασίζονται τα Σχέδια Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας των κρατών μελών αποτελούνται από τις τέσσερις διαστάσεις που προσδιορίστηκαν στην ΕΣΒΑ (Διάγραμμα 3.7 και Πίνακας 3.1):

- **Πράσινη Μετάβαση**, που αφορά στη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου με ταχεία ανάπτυξη της ανανεώσιμης ενέργειας και του υδρογόνου, στις ανακαινίσεις κτιρίων και υποδομών για την ενεργειακή απόδοση των κτιρίων και στην πράσινη και έξυπνη μετάβαση στις μεταφορές. Δίνει έμφαση στην κυκλική οικονομία, στη διαχείριση των υδάτων και της βιοποικιλότητας αλλά και στην εξασφάλιση δίκαιης πράσινης μετάβασης.
- **Ψηφιακή Μετάβαση και Παραγωγικότητα**, που αφορά στη βελτίωση της συνδεσιμότητας, στην ανάπτυξη ψηφιακών δεξιοτήτων σε όλα τα επίπεδα με έμφαση στην μετάβαση χωρίς αποκλεισμούς, στην ψηφιοποίηση των συστημάτων απονομής

δικαιοσύνης και των επιχειρήσεων καθώς και στην οικοδόμηση και ανάπτυξη ψηφιακών ικανοτήτων αιχμής, όπως η τεχνητή νοημοσύνη και η πληροφορική υψηλών επιδόσεων.

- **Οικονομική και Κοινωνική Δικαιοσύνη**, που αφορά στην ισότιμη πρόσβαση στην εργασία και την εκπαίδευση για κοινωνικά ευπαθείς ομάδες, στη διασφάλιση ποιοτικής και κοινωνικά προσβάσιμης ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης, στη στήριξη αποτελεσματικών πολιτικών για την ισορροπία μεταξύ επαγγελματικής και προσωπικής ζωής, στα συστήματα τεχνητής νοημοσύνης καθώς και στη μετατόπιση της φορολογικής επιβάρυνσης από την εργασία σε λιγότερο στρεβλωτικούς φόρους.
- **Μακροοικονομική Σταθερότητα**, που αφορά στην παροχή στοχευμένης και προσωρινής δημοσιονομικής στήριξης το 2021, με δεδομένη την ενεργοποίηση της γενικής ρήτρας διαφυγής, στη βελτίωση της ποιότητας των δημόσιων οικονομικών θα είναι σημαντική για την τόνωση του αναπτυξιακού δυναμικού και τη στήριξη του οικονομικού μετασχηματισμού, καθώς και στα κατάλληλα μέτρα για να διασφαλιστούν οι ομαλές εξελίξεις όσον αφορά το ιδιωτικό χρέος.

Διάγραμμα 3.7: Κατευθυντήριες γραμμές των Σχεδίων Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας



**Πηγή:** COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT [SWD(2020) 205] GUIDANCE TO MEMBER STATES - RECOVERY AND RESILIENCE PLANS

Πίνακας 3.1: Ενδεικτικοί επιμέρους τομείς χρηματοδότησης από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας

Πράσινη Μετάβαση	Ψηφιακή μετάβαση και παραγωγικότητα	Οικονομική και κοινωνική Δικαιοσύνη	Μακροοικονομική σταθερότητα
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου με ταχεία ανάπτυξη της ανανεώσιμης ενέργειας και του υδρογόνου</li> <li>• Ανακαινίσεις κτιρίων και υποδομών για την ενεργειακή απόδοση των κτιρίων</li> <li>• Πράσινη και έξυπνη μετάβαση στις μεταφορές</li> <li>• Έμφαση στην κυκλική οικονομία</li> <li>• Διαχείριση των υδάτων και της βιοποικιλότητας</li> <li>• Εξασφάλιση δίκαιης πράσινης μετάβασης</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Βελτίωση συνδεσιμότητας</li> <li>• Ανάπτυξη ψηφιακών δεξιοτήτων σε όλα τα επίπεδα με έμφαση στην μετάβαση χωρίς αποκλεισμούς</li> <li>• Ψηφιοποίηση των συστημάτων απονομής δικαιοσύνης</li> <li>• Ψηφιοποίηση των επιχειρήσεων</li> <li>• Οικοδόμηση και ανάπτυξη ψηφιακών ικανοτήτων αιχμής, όπως η τεχνητή νοημοσύνη και η πληροφορική υψηλών επιδόσεων</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ισότιμη πρόσβαση στην εργασία και την εκπαίδευση για κοινωνικά ευπαθείς ομάδες</li> <li>• Διασφάλιση ποιοτικής και κοινωνικά προσβάσιμης ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης</li> <li>• Στήριξη αποτελεσματικών πολιτικών για την ισορροπία μεταξύ επαγγελματικής και προσωπικής ζωής</li> <li>• Συστήματα τεχνητής νοημοσύνης</li> <li>• Μετατόπιση της φορολογικής επιβάρυνσης από την εργασία σε λιγότερο στρεβλωτικούς φόρους</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Παροχή στοχευμένης και προσωρινής δημοσιονομικής στήριξης το 2021, με δεδομένη την ενεργοποίηση της γενικής ρήτρας διαφυγής</li> <li>• Η βελτίωση της ποιότητας των δημόσιων οικονομικών θα είναι σημαντική για την τόνωση του αναπτυξιακού δυναμικού και τη στήριξη του οικονομικού μετασχηματισμού</li> <li>• Κατάλληλα μέτρα για να διασφαλιστούν οι ομαλές εξελίξεις όσον αφορά το ιδιωτικό χρέος</li> </ul>

Πηγή: Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ( COM/2020/575 ), Ετήσια στρατηγική για τη βιώσιμη ανάπτυξη 2021

Η χρηματοδότηση από το NGEU θα διοχετεύεται μέσω των προγραμμάτων του ανανεωμένου μακροπρόθεσμου προϋπολογισμού της ΕΕ. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενθαρρύνει επίσης τα κράτη μέλη να συμπεριλάβουν στα σχέδιά τους επενδύσεις και μεταρρυθμίσεις στους ακόλουθους εμβληματικούς τομείς:

- **Ενεργειακή τροφοδοσία (Power up).** Προετοιμασία διαχρονικά βιώσιμων καθαρών τεχνολογιών και επιτάχυνση της ανάπτυξης και της χρήσης ανανεώσιμων πηγών ενέργειας.
- **Κύμα Ανακαίνισης (Renovation Wave).** Βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης των δημόσιων και ιδιωτικών κτιρίων.
- **Επαναφόρτιση και ανεφοδιασμός (Recharge and Refuel).** Προώθηση ανθεκτικών καθαρών τεχνολογιών για την επιτάχυνση της χρήσης βιώσιμων, προσβάσιμων και έξυπνων μεταφορών, σταθμών φόρτισης και ανεφοδιασμού και επέκτασης των δημόσιων μεταφορών.
- **Σύνδεση (Connect).** Ανάπτυξη ταχέων ευρωζωνικών υπηρεσιών σε όλες τις περιφέρειες και τα νοικοκυριά, συμπεριλαμβανομένων των δικτύων οπτικών ινών και 5G.
- **Εκσυγχρονισμός (Modernise).** Ψηφιοποίηση της δημόσιας διοίκησης και των δημόσιων υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένων των δικαστικών συστημάτων και των συστημάτων υγείας.
- **Κλιμάκωση (Scale-up).** Αύξηση των ευρωπαϊκών βιομηχανικών ικανοτήτων υπολογιστικού νέφους δεδομένων και ανάπτυξη των πλέον ισχυρών, πρωτοπόρων και βιώσιμων επεξεργαστών.



- **Απόκτηση νέων δεξιοτήτων και αναβάθμιση δεξιοτήτων (Reskill and Upskill).**

Προσαρμογή των εκπαιδευτικών συστημάτων για την υποστήριξη των ψηφιακών δεξιοτήτων και της εκπαίδευσης και επαγγελματικής κατάρτισης για όλες τις ηλικίες.

Το Ελληνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας εγκρίθηκε στις 13 Ιουλίου 2021. Για τον συντονισμό του Σχεδίου Ανάκαμψης στην Ελλάδα συστάθηκε Ειδική Υπηρεσία στο Υπουργείο Οικονομικών, ενώ θα λειτουργήσει και Μηχανισμός Επιτάχυνσης Επενδύσεων. Η Ειδική Υπηρεσία, που θα καταργηθεί αυτοδικαίως στις 31.03.2027, έχει ως σκοπό τον συντονισμό της σύνταξης του Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης, το οποίο θα υποβληθεί προς έγκριση στα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και την παρακολούθηση και τον συντονισμό της υλοποίησης των προγραμμάτων και έργων, τα οποία θα χρηματοδοτηθούν με πόρους του Ταμείου Ανάκαμψης που θα διατεθούν στην Ελλάδα. Οι αρμοδιότητες της Ειδικής Υπηρεσίας είναι οι ακόλουθες:

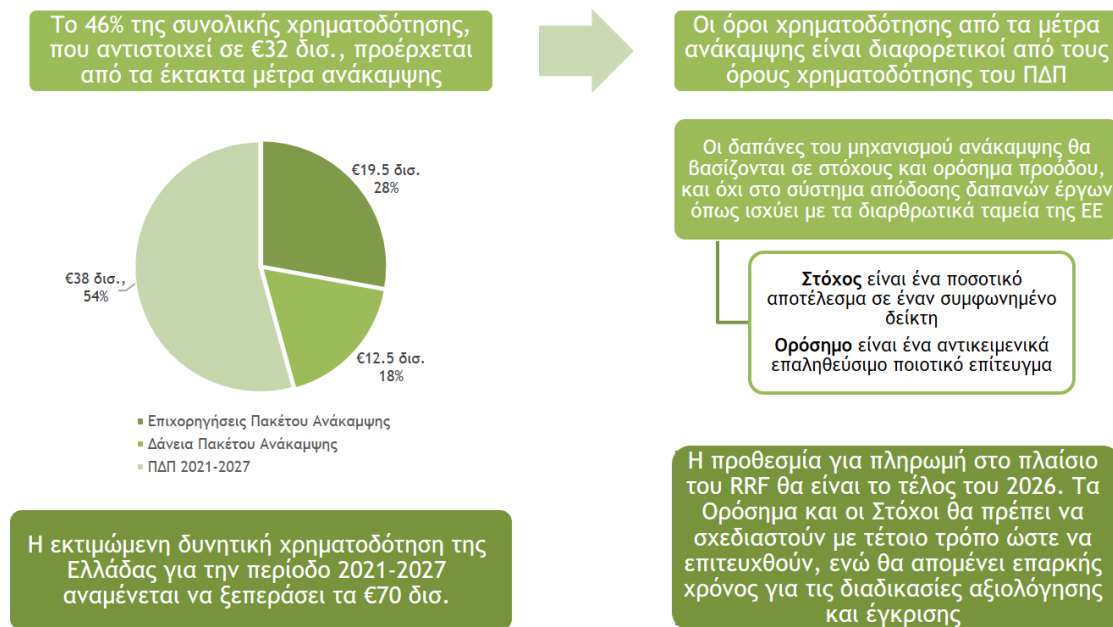
- Υποστήριξη και συντονισμός της προετοιμασίας και υποβολής του Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή.
- Παρακολούθηση και αξιολόγηση των διαδικασιών υλοποίησης των προγραμμάτων και έργων στην Ελλάδα, που θα χρηματοδοτηθούν από τους πόρους του Ταμείου Ανάκαμψης και παροχή κατευθύνσεων προς τους αρμόδιους φορείς για την εφαρμογή, απλοποίηση και επιτάχυνση των διαδικασιών αυτών.
- Επεξεργασία και εισήγηση στον Υπουργό Οικονομικών και στα αρμόδια συλλογικά κυβερνητικά όργανα, τρόπων αντιμετώπισης των προβλημάτων που ανακύπτουν κατά την εκτέλεση των έργων και προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από το Ταμείο Ανάκαμψης.
- Επεξεργασία και εισήγηση στον Υπουργό Οικονομικών και στα αρμόδια συλλογικά κυβερνητικά όργανα αναθεωρήσεων και τροποποιήσεων του Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης.
- Σύνταξη εκθέσεων υλοποίησης των προγραμμάτων και έργων του Ταμείου Ανάκαμψης και αναφορές για την επίτευξη των οροσήμεων και στόχων του προς τον Υπουργό Οικονομικών, τα αρμόδια συλλογικά κυβερνητικά όργανα και τα αρμόδια όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Διευκόλυνση της επικοινωνίας για θέματα του Ταμείου Ανάκαμψης μεταξύ όλων των εμπλεκόμενων σε κάθε πρόγραμμα και έργο φορέων.

Για την επιτάχυνση των μεγάλων έργων του Ταμείου Ανάκαμψης θα λειτουργήσει ένας **μηχανισμός επιτάχυνσης των επενδύσεων** για την ταχύτερη ωρίμανση και αδειοδότηση μεγάλων δημόσιων έργων. Ο μηχανισμός αυτός αποσκοπεί στην αντιμετώπιση διαρθρωτικών εμποδίων στην προετοιμασία και υλοποίηση δημοσίων επενδύσεων. Στις αρμοδιότητές του θα περιλαμβάνεται η προετοιμασία αναγκαίων μελετών, φακέλων και διαδικασιών αδειοδότησης για στρατηγικά έργα και επενδύσεις που θα χρηματοδοτηθούν από τους πόρους του Ταμείου Ανάκαμψης, δίνοντας προτεραιότητα σε μεγάλα έργα. Οι τομείς επενδύσεων του Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας παρουσιάζονται στο επόμενο κεφάλαιο.

Οι επιπλέον ευρωπαϊκοί πόροι από τα έκτακτα μέτρα ανάκαμψης θα οδηγήσουν σε ιδιαίτερα αυξημένες εισροές χρηματοδότησης στην Ελλάδα για την περίοδο 2021-2027. Η εκτιμώμενη

δυναμική χρηματοδότηση της Ελλάδας για την περίοδο 2021-2027 αναμένεται να ξεπεράσει τα €70 δισ., με το 46% της συνολικής χρηματοδότησης, που αντιστοιχεί σε €32 δισ., προέρχεται από τα έκτακτα μέτρα ανάκαμψης.

**Διάγραμμα 3.8:** Εκτιμώμενοι πόροι χρηματοδότησης του Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας για την Ελλάδα

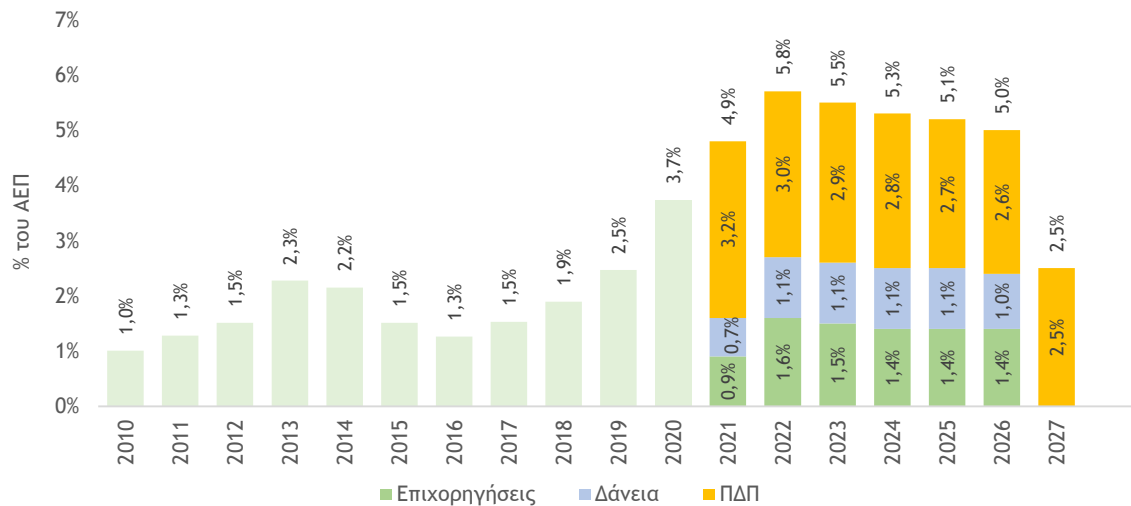


Πηγή: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/3\\_en\\_document\\_travail\\_service\\_part1\\_v3\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/3_en_document_travail_service_part1_v3_en_0.pdf)

Η αποτελεσματική αξιοποίηση των πόρων αυτών θα απαιτήσει ιδιαίτερο σχεδιασμό, καθώς οι όροι χρηματοδότησης διαφέρουν από τους όρους χρηματοδότησης των Πολυετών Δημοσιονομικών Πλαισίων. Οι δαπάνες του Μηχανισμού Ανάκαμψης θα βασίζονται σε στόχους και ορόσημα προόδου, και όχι στο σύστημα απόδοσης δαπανών έργων όπως ισχύει με τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ. Στόχος είναι ένα ποσοτικό αποτέλεσμα σε έναν συμφωνημένο δείκτη και Ορόσημο είναι ένα αντικειμενικά επαληθεύσιμο ποιοτικό επίτευγμα. Η προθεσμία για πληρωμή στο πλαίσιο του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Σταθερότητας θα είναι το τέλος του 2026 οπότε τα Ορόσημα και οι Στόχοι θα πρέπει να σχεδιαστούν με τέτοιο τρόπο ώστε να επιτευχθούν, ενώ θα απομένει επαρκής χρόνος για τις διαδικασίες αξιολόγησης και έγκρισης.

Η ετήσια απορρόφηση των ευρωπαϊκών κονδυλίων από την Ελλάδα την δεκαετία 2010-2019 ανέρχονταν από 1% έως 2,5% του ΑΕΠ. Η αυξημένη εισροή από τους επιπλέον πόρους του πακέτου ανάκαμψης θα απαιτήσει την ιδιαίτερα σημαντική αύξηση της ετήσιας απορρόφησης σε επίπεδο μεγαλύτερο του 5% του ΑΕΠ. Αποτελεί επομένως σημαντική πρόκληση για τον διοικητικό μηχανισμό της χώρας η πλήρης απορρόφηση αυτών των πόρων σε έργα και μεταρρυθμίσεις που θα είναι κομβικές για τη διατηρήσιμη ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας.

Διάγραμμα 3.9: Πόροι Χρηματοδότησης από την ΕΕ ως % του ΑΕΠ, 2010-2027



\* Για το 2020, οι απορροφήσεις ως % του ΑΕΠ αποτελούν εκτίμηση. Για το 2021, οι επιχορηγήσεις και τα δάνεια υπολογίζονται ως προκαταβολές 10% των συνολικών κεφαλαίων για το 2021-2027. Για τα έτη 2022-2027, οι υπολογισμοί βασίζονται στην παραδοχή ενός σταθερού ποσοστού εκταμιεύσεων κάθε χρόνο.

**Πηγή:** [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-performance-country/greece/economic-forecast-greece\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-performance-country/greece/economic-forecast-greece_en),  
<https://cohesiondata.ec.europa.eu/2007-2013-Finances/SF-2007-2013-Funds-Absorption-Rate/kk86-ceun>,  
<https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014-2020-Finances/Regional-Policy-2014-2020-EU-Payment-Details-by-EU/vs2b-dct3>,  
[http://hardouvelis.gr/wp-content/uploads/2020/09/GH\\_Post-Pandemic-Economy\\_Sept\\_22.pdf](http://hardouvelis.gr/wp-content/uploads/2020/09/GH_Post-Pandemic-Economy_Sept_22.pdf)

### Πλαίσιο 3.1: Νομισματικά μέτρα για την άμβλυνση των οικονομικών συνεπειών της πανδημίας

Η αντιμετώπιση της πανδημίας στην ΕΕ στηρίζεται και σε μια σειρά νομισματικών μέτρων, τα οποία τελούν σε εφαρμογή προκειμένου να μη διαταραχθεί το χρηματοπιστωτικό σύστημα στην Ευρωζώνη. Συγκεκριμένα, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) αποφάσισε<sup>21</sup> τον Μάρτιο του 2020 τη δημιουργία ενός έκτακτου προγράμματος αγοράς στοιχείων ενεργητικού λόγω πανδημίας (Pandemic Emergency Purchase Programme - PEPP) ύψους €750 δισ. και περιλαμβάνει όλες τις κατηγορίες αποδεκτών στοιχείων ενεργητικού του διευρυμένου προγράμματος αγοράς στοιχείων του ενεργητικού της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (Asset Purchase Programme - APP), το οποίο αποτελείται από το πρόγραμμα αγοράς στοιχείων του ενεργητικού του δημόσιου τομέα στις δευτερογενείς αγορές, το τρίτο πρόγραμμα αγοράς καλυμμένων ομολογιών, το πρόγραμμα αγοράς τιτλοποιημένων απαιτήσεων και το πρόγραμμα αγοράς ομολόγων του επιχειρηματικού τομέα. Το προσωρινό αυτό πρόγραμμα αφορά τόσο στο δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα και έχει σκοπό την αντιμετώπιση της οξείας οικονομικής κρίσης λόγω της πανδημίας που θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο τον στόχο της σταθερότητας των τιμών και την ομαλή λειτουργία του μηχανισμού μετάδοσης της νομισματικής πολιτικής. Το εύρος του έκτακτου προγράμματος διευρύνθηκε έκτοτε και φτάνει πλέον τα €1.850 δισ.. Για την Ελλάδα, παρά τις απαιτήσεις του άρθρου 3 παράγραφος 2 της απόφασης (ΕΕ) 2020/188 (ΕΚΤ/2020/9), το διοικητικό συμβούλιο της ΕΚΤ αποφάσισε ότι τα εμπορεύσιμα χρεόγραφα έκδοσης του Ελληνικού Δημοσίου θα είναι αποδεκτά για αγορές στο πλαίσιο του προγράμματος PEPP. Τον Ιούνιο του 2020 η ΕΚΤ αποφάσισε<sup>22</sup> να αυξήσει το συνολικό ξεχωριστό ποσό του προγράμματος PEPP κατά €600 δισ., το οποίο πλέον περιλαμβάνει συνολικό προϋπολογισμό ύψους €1,35 δισ. και να επεκτείνει τον σκοπούμενο χρονικό ορίζοντα των καθαρών αγορών τουλάχιστον έως το τέλος Ιουνίου 2021 ή και αργότερα, εάν χρειαστεί. Παράλληλα, αποφασίστηκε επανεπένδυση των ποσών κεφαλαίου από την εξόφληση τίτλων αποκτηθέντων στο πλαίσιο του προγράμματος PEPP κατά τη λήξη τους,

<sup>21</sup> Απόφαση (ΕΕ) 2020/440 της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας της 24ης Μαρτίου 2020 σχετικά με έκτακτο πρόγραμμα αγοράς στοιχείων ενεργητικού λόγω πανδημίας (ΕΚΤ/2020/17).

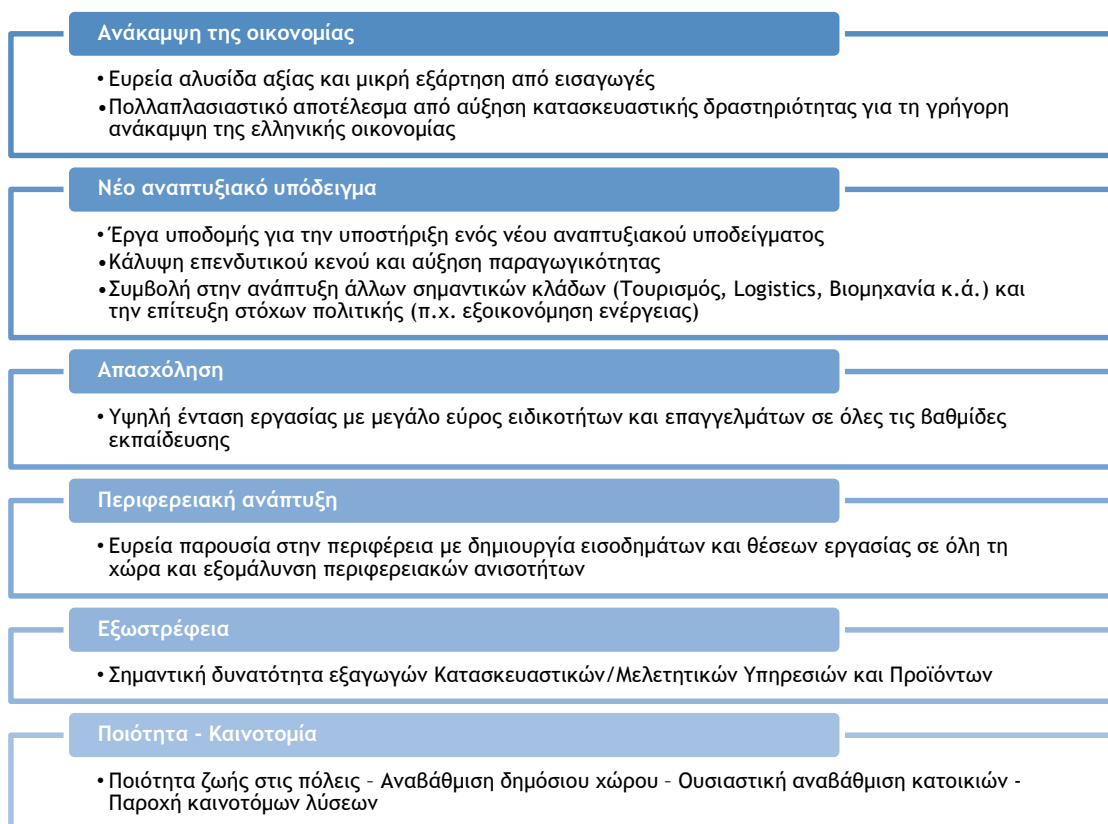
<sup>22</sup> Απόφαση (ΕΕ) 2020/1143 της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας της 28ης Ιουλίου 2020 που τροποποιεί την απόφαση (ΕΕ) 2020/440 σχετικά με έκτακτο πρόγραμμα αγοράς στοιχείων ενεργητικού λόγω πανδημίας (ΕΚΤ/2020/36).

τουλάχιστον έως το τέλος του 2022 και, σε κάθε περίπτωση, τη ρύθμιση της μελλοντικής σταδιακής μείωσης (roll-off) του χαρτοφυλακίου PEPP, λόγω του πιθανού κινδύνου να μην έχει επέλθει η ανάκαμψη από τη διαταραχή που συνδέεται με την πανδημία στο χρονικό ορίζοντα που έχει τεθεί.

### 3.3 Ο ρόλος της Βιομηχανίας Κατασκευών και Υποδομών στο νέο περιβάλλον

Στο νέο περιβάλλον, όπως αυτό διαμορφώνεται από τις δραστικές μεταβολές που έφερε στην οικονομία και στην κοινωνία η πανδημία, σε συνδυασμό με την αντίδραση της οικονομικής πολιτικής για τη δημιουργία αξιόπιστου αντίβαρου στη βαθιά ύφεση, η Βιομηχανία Κατασκευών και Υποδομών καλείται να έχει πρωταγωνιστικό ρόλο, στον οποίο οφείλει να ανταποκριθεί με επάρκεια και αποτελεσματικότητα. Οι παράγοντες που συνηγορούν υπέρ ενός διευρυμένου ρόλου για τον τομέα των Κατασκευών στο νέο περιβάλλον παρουσιάζονται στο Διάγραμμα 3.10.

Διάγραμμα 3.10: Συστατικά στοιχεία του ρόλου των Κατασκευών στο νέο περιβάλλον



Με δεδομένη την ευρεία αλυσίδα αξίας και τη μικρή εξάρτηση του κλάδου Κατασκευών από εισαγωγές, η ενίσχυση της κατασκευαστικής δραστηριότητας και η υλοποίηση αναγκαίων υποδομών και ιδιωτικών έργων θα έχει ισχυρά πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα στο σύνολο της οικονομίας και θα βοηθήσει στη γρήγορη ανάκαμψή της. Συγχρόνως, τα έργα που θα υλοποιηθούν θα διευκολύνουν την ανάπτυξη άλλων τομέων της οικονομίας, όπως η Βιομηχανία, τα Logistics και ο Τουρισμός μετά την υποχώρηση της πανδημίας και θα συμβάλουν στην επίτευξη βασικών στόχων πολιτικής (π.χ. εξοικονόμηση ενέργειας, κυκλική οικονομία). Τα έργα θα υποστηρίζουν την προσαρμογή σε ένα νέο αναπτυξιακό υπόδειγμα, καλύπτοντας το τεράστιο επενδυτικό κενό της χώρας και συμβάλλοντας στην αύξηση της παραγωγικότητας της οικονομίας.

Ταυτόχρονα, ο τομέας των Κατασκευών εμφανίζει χαμηλή εξάρτηση από εισαγωγές, ενώ συγχρόνως έχει και εξαγωγικό προσανατολισμό. Καθώς οι Κατασκευές είναι τομέας εντάσεως εργασίας, η ανάπτυξη κατασκευαστικών έργων συνοδεύεται με μείωση της ανεργίας στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας και σε ένα μεγάλο εύρος επαγγελματιών όλων των βαθμίδων εκπαίδευσης. Παράλληλα, η περιφερειακή διάσταση του κλάδου των Κατασκευών επιτρέπει την ισόρροπη ανάπτυξη της οικονομίας, με δημιουργία εισοδημάτων και θέσεων εργασίας σε όλη τη χώρα που συμβάλλουν στην άμβλυση των περιφερειακών ανισοτήτων. Ένας ισχυρός εγχώριος κατασκευαστικός κλάδος θα μπορεί επίσης να διευρύνει τις δυνατότητες εξαγωγών κατασκευαστικών και μελετητικών υπηρεσιών. Τέλος, κρίσιμος είναι ο ρόλος των Κατασκευών για τη βελτίωση της ποιότητας ζωής στις πόλεις, την αναβάθμιση του δημόσιου χώρου, την ουσιαστική αναβάθμιση των κατοικιών, μέσω της παροχής καινοτόμων λύσεων.

## 4 ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΕΣ ΕΘΝΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ ΚΑΙ ΔΥΝΗΤΙΚΗ ΣΥΜΒΟΛΗ ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑΣ ΥΠΟΔΟΜΩΝ ΚΑΙ ΚΑΤΑΣΚΕΥΩΝ

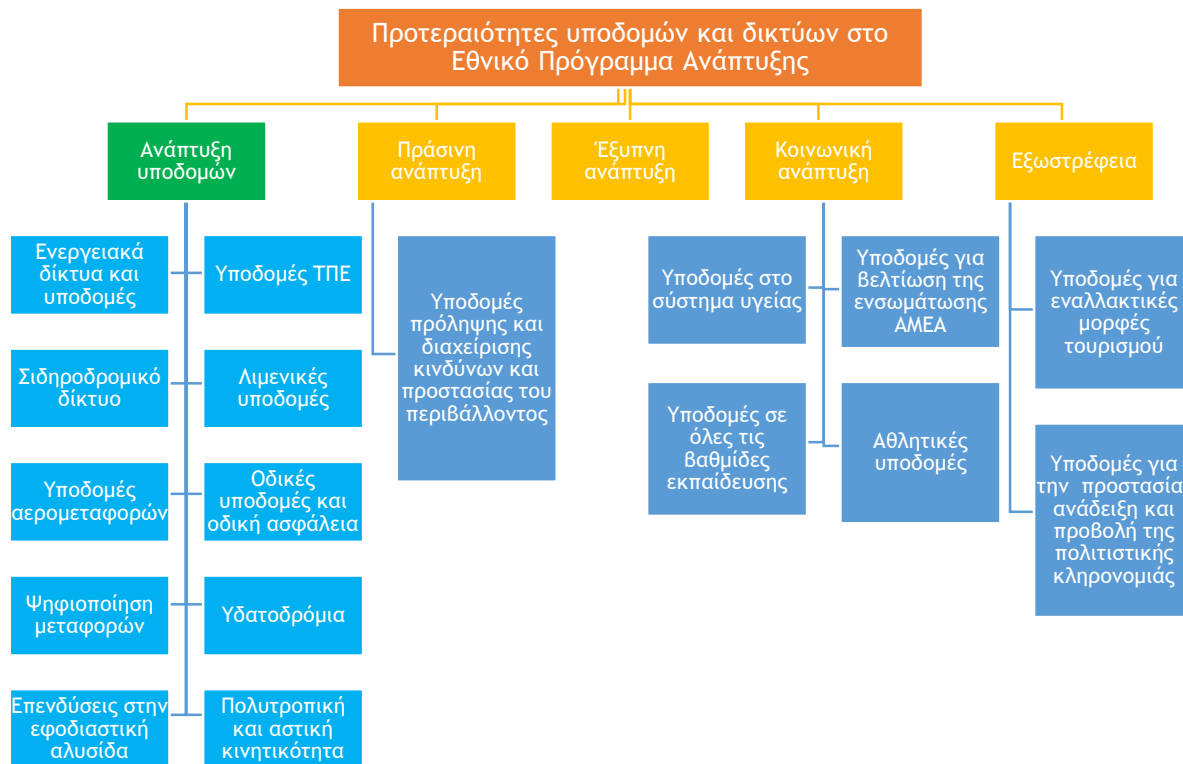
### 4.1 Εισαγωγή

Σε αυτό το κεφάλαιο παρουσιάζονται συνοπτικά οι βασικές κατευθύνσεις της εθνικής αναπτυξιακής στρατηγικής με έμφαση στο σκέλος των υποδομών, όπως αυτές απορρέουν από τις επίσημες εκθέσεις αναπτυξιακής πολιτικής στις οποίες προσδιορίζονται οι τομείς προτεραιότητας για την οικονομική ανάπτυξη της χώρας. Τα βασικά κείμενα αναπτυξιακής πολιτικής και στρατηγικής που εξετάζονται είναι το Εθνικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης 2021-2025, το Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική οικονομία και το Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας. Απώτερος στόχος είναι ο προσδιορισμός των κυριότερων τομέων στους οποίους αναμένεται να συνεισφέρει η βιομηχανία υποδομών και κατασκευών στην προσπάθεια ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας τα επόμενα χρόνια.

### 4.2 Εθνικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης 2021-2025

Το Εθνικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης (ΕΠΑ), το οποίο θεσμοθετήθηκε με τον Ν.4635/2019, αποτελεί ένα ολοκληρωμένο σύστημα για τον σχεδιασμό, τη διαχείριση, την παρακολούθηση και τον έλεγχο των παρεμβάσεων που χρηματοδοτούνται από τους εθνικούς πόρους του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ). Με το ΕΠΑ εισάγεται η μεσοπρόθεσμη στοχοθεσία και η υπαγωγή των παρεμβάσεων του ΠΔΕ σε στρατηγικούς στόχους και ιεραρχούμενες αναπτυξιακές προτεραιότητες.

Διάγραμμα 4.1: Προτεραιότητες υποδομών και δικτύων στο Εθνικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης



Πηγή: Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων - Εθνικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης 2021-2025

Η ανάπτυξη υποδομών και δικτύων αποτελεί σημαντικό τμήμα του ΕΠΑ 2021-2025<sup>23</sup>, το οποίο αναγνωρίζει τον καταλυτικό τους ρόλο για την οικονομική ανάπτυξη της χώρας. Συγκεκριμένα, η ανάπτυξη των υποδομών και δικτύων αναδεικνύεται ως ένας από τους πέντε αναπτυξιακούς στόχους του ΕΠΑ (μαζί με την Πράσινη Ανάπτυξη, την Έξυπνη Ανάπτυξη, την Κοινωνική Ανάπτυξη και την Εξωστρέφεια) (Διάγραμμα 4.1) και εξειδικεύεται σε τρεις ειδικούς στόχους για την ανάπτυξη, βελτίωση και εκσυγχρονισμό των δικτύων, των μεταφορών και της εφοδιαστικής αλυσίδας. Σε αυτό το πλαίσιο, τίθενται έντεκα επενδυτικές προτεραιότητες, που αφορούν συγκεκριμένους τομείς με σημαντικά περιθώρια για εκσυγχρονισμό, βελτίωση και περαιτέρω ανάπτυξη, όπως οι υποδομές μεταφορών, εφοδιαστικής αλυσίδας, ενέργειας και επικοινωνίας, η οδική ασφάλεια, η αστική κινητικότητα (Πίνακας 4.1). Παράλληλα, όμως, διαστάσεις στις οποίες καλείται να συνεισφέρει η Βιομηχανία Υποδομών και Κατασκευών εμπεριέχουν και οι υπόλοιποι αναπτυξιακοί στόχοι (π.χ. υποδομές για το σύστημα υγείας, την προστασία του περιβάλλοντος αλλά και άλλες κοινωνικές και πολιτιστικές υποδομές).

Πίνακας 4.1: Προτεραιότητες και ενδεικτικά έργα Υποδομών

	Ειδικοί στόχοι			Ανάγκες							Δυνατότητες		
	Δίκτυα	Μεταφορές	Εφοδιαστική αλυσίδα	Κοινωνικές συνέπειες	Δημοσιονομική πειθαρχία	Αλλαγή παραγωγικού υποδείγματος	Τεχνολογικές εξελίξεις	Κλιματική αλλαγή / περιβάλλον	Δημογραφικές εξελίξεις	Λοιπές προκλήσεις	Γεωγραφική θέση	Φυσικό περιβάλλον	Πολιτιστική κληρονομιά
Υποδομές ΤΠΕ	•••			•		••	•••	•					
Ανάπτυξη, βελτίωση, εκσυγχρονισμός ενεργειακών δικτύων και υποδομών	•••					••	••	••		••	•••		
Ανάπτυξη, βελτίωση, εκσυγχρονισμός λιμενικών υποδομών		•••	••	••		••				•	•••		
Ανάπτυξη, βελτίωση, εκσυγχρονισμός σιδηροδρομικού δικτύου	•••	•••	•••	••		••		•		•	•••		
Ανάπτυξη, βελτίωση, εκσυγχρονισμός οδικών υποδομών		•••	•	•							•		
Ανάπτυξη, βελτίωση, εκσυγχρονισμός υποδομών αερομεταφορών		•••	•								•		
Ανάπτυξη, βελτίωση, εκσυγχρονισμός υδατοδρομίων		•••				•					•••		
Οδική Ασφάλεια		•••		••									
Ψηφιοποίηση μεταφορών		•••	••			••	•••	•					
Πολυτροπική και αστική κινητικότητα		•••	••	••		••		•			•••		
Επενδύσεις στην εφοδιαστική αλυσίδα			•••								•••		

Πηγή: Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων - Εθνικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης 2021-2025. Σημείωση: ••• - πολύ ισχυρή συσχέτιση, •• - ισχυρή συσχέτιση, • - συσχέτιση

<sup>23</sup> Έγκριση και προσδιορισμός των πόρων υλοποίησης του Εθνικού Προγράμματος Ανάπτυξης (Ε.Π.Α.) για την προγραμματική περίοδο 2021-2025, ΦΕΚ Αρ. 174 Τεύχος Α, 10 Σεπτεμβρίου 2020.

### 4.3 Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία

Η Έκθεση «Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική οικονομία<sup>24</sup>» (Νοέμβριος, 2020) παρουσιάζει ένα συνεκτικό σχέδιο ανάπτυξης, το οποίο αποσκοπεί να οδηγήσει σε υψηλότερη ευημερία για τα νοικοκυριά, μέσω της συστηματικής ενίσχυσης της παραγωγικότητας και των αμοιβών της εργασίας. Ειδικότερα, η Έκθεση αναλύει τα κύρια χαρακτηριστικά και τάσεις της ελληνικής οικονομίας, τις βασικές διεθνείς τάσεις που θα επηρεάσουν τη μελλοντική της πορεία, τη γενική κατεύθυνση προς την οποία πρέπει να κινηθεί η οικονομία ώστε να επιτευχθεί ισχυρή ανάπτυξη μεσοπρόθεσμα και τις σημαντικότερες αγκυλώσεις που εμποδίζουν την αναπτυξιακή τροχιά. Καταλήγει σε προτεινόμενες δράσεις αναπτυξιακής πολιτικής, οι οποίες είναι οργανωμένες γύρω από τον δημόσιο τομέα, οριζόντιες δράσεις πολιτικής για την παραγωγή και τις αγορές και κάθετες παρεμβάσεις σε κεντρικούς τομείς της οικονομίας.

Η Έκθεση αναγνωρίζει τα υψηλά περιθώρια ανάπτυξης που δημιουργούνται στη χώρα μέσα από τη βελτίωση των υποδομών και του υποδείγματος διαχείρισής τους, με προεκτάσεις και για την εξομάλυνση των περιφερειακών ανισοτήτων εντός της χώρας. Στο πλαίσιο αυτό, οι κύριες κατευθύνσεις σε σχέση με τις υποδομές τα επόμενα χρόνια, οφείλουν σύμφωνα με την Έκθεση, να περιλαμβάνουν τα εξής:

- Πράσινη ανάπτυξη και περιβαλλοντική αναβάθμιση
- Ψηφιακές τεχνολογίες και συστήματα
- Διαχείριση απορριμμάτων
- Μεταφορές ώστε να ισχυροποιηθούν τα ελληνικά λιμάνια ως πηγή εισόδου εμπορευμάτων στην Ευρώπη και για να διευκολυνθούν οι εξαγωγές αγαθών από τη χώρα
- Υποστήριξη εμβληματικών δράσεων πράσινης ανάπτυξης με έμφαση σε στροφή σε ανανεώσιμες πηγές ενέργειας
- Δημόσιες επενδύσεις και κίνητρα για ιδιωτικές δαπάνες για ενεργειακή αναβάθμιση κτηρίων (κατοικιών και επαγγελματικών) με σκοπό τη μείωση της κατανάλωσης ενέργειας, του περιβαλλοντικού αποτυπώματος και την αύξηση της αξίας των ακινήτων
- Άμβλυση κόστους μετάβασης κατά τη διαδικασία απολιγνιτοποίησης
- Ανάπτυξη συστημάτων κυκλικής οικονομίας
- Ενίσχυση βασικών τουριστικών υποδομών και έμφαση στην προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος

### 4.4 Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας

Το Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας<sup>25</sup> περιγράφει τα εθνικά προγράμματα επενδύσεων και μεταρρυθμίσεων για την τριετία 2021-2023 προκειμένου η χώρα να επωφεληθεί από τον Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, όπως παρουσιάστηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο. Ο κύριος στόχος του Εθνικού Σχεδίου είναι η συμβολή στην αλλαγή αναπτυξιακού υποδείγματος της ελληνικής οικονομίας, στην κατεύθυνση της βιωσιμότητας, εξωστρέφειας και ανταγωνιστικότητας, με ένα κράτος πιο αποτελεσματικό, ψηφιοποιημένο

<sup>24</sup> <https://government.gov.gr/schedio-anaptixis-gia-tin-elliniki-ikonomia/>

<sup>25</sup> <https://primeminister.gr/wp-content/uploads/2021/03/Greece-2.0-det-EL-31032021.pdf>



και με λιγότερη γραφειοκρατία, με ένα φορολογικό σύστημα που δεν θα θέτει εμπόδια στην ανάπτυξη και με ένα αποτελεσματικό σύστημα κοινωνικής προστασίας.

Το Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας αποτελείται από τέσσερις πυλώνες: (α) Την πράσινη μετάβαση, (β) Την ψηφιακή μετάβαση, (γ) Την απασχόληση, τις δεξιότητες και την κοινωνική συνοχή και (δ) Τις ιδιωτικές επενδύσεις και τον μετασχηματισμό της οικονομίας (Διάγραμμα 4.2).

Διάγραμμα 4.2: Πυλώνες και ενδεικτικά πεδία έργων του Εθνικού Σχεδίου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας

#### Πράσινη μετάβαση

- Μετάβαση σε νέο ενεργειακό μοντέλο φιλικό στο περιβάλλον
- Ενεργειακή αναβάθμιση του κτιριακού αποθέματος της χώρας και χωροταξική μεταρρύθμιση
- Μετάβαση σε ένα πράσινο και βιώσιμο σύστημα μεταφορών
- Αειφόρος χρήση των πόρων, ανθεκτικότητα στην κλιματική αλλαγή και διατήρηση της βιοποικιλότητας

#### Ψηφιακή μετάβαση

- Συνδεσιμότητα για τους πολίτες, τις επιχειρήσεις, το κράτος
- Ψηφιακός μετασχηματισμός του κράτους
- Ψηφιακός μετασχηματισμός των επιχειρήσεων

#### Απασχόληση, δεξιότητες, κοινωνική συνοχή

- Αύξηση των θέσεων εργασίας και προώθηση της συμμετοχής στην αγορά εργασίας
- Ενίσχυση των ψηφιακών δυνατοτήτων της εκπαίδευσης και εκσυγχρονισμός της επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης
- Ενίσχυση της προσβασιμότητας, της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας του συστήματος υγείας
- Αύξηση της πρόσβασης σε αποτελεσματικές και χωρίς αποκλεισμούς κοινωνικές πολιτικές

#### Ιδιωτικές επενδύσεις και μετασχηματισμός της οικονομίας

- Φορολογικά εργαλεία πιο φιλικά για την ανάπτυξη και βελτίωση της φορολογικής διοίκησης
- Εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης
- Βελτίωση της αποτελεσματικότητας του συστήματος δικαιοσύνης
- Ενίσχυση του χρηματοπιστωτικού τομέα και των κεφαλαιαγορών
- Προώθηση της έρευνας και της καινοτομίας
- Εκσυγχρονισμός και βελτίωση της ανθεκτικότητας κύριων κλάδων οικονομίας της χώρας
- Βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και προώθηση ιδιωτικών επενδύσεων και εξαγωγών

Πηγή: Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, Νοέμβριος 2020

Καθορίζοντας τομείς προτεραιότητας επενδύσεων στους ανωτέρω πυλώνες, το Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας επιδιώκει να καλύψει το επενδυτικό κενό και τις απώλειες ΑΕΠ και θέσεων εργασίας κατά την προηγούμενη δεκαετία, οι οποίες επιδεινώθηκαν από την πανδημία του COVID-19, αξιοποιώντας σε σημαντικό βαθμό τις Συμπράξεις Δημόσιου και

Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) για την πραγματοποίηση δημοσίων επενδύσεων, τις εταιρίες Παροχής Ενεργειακών Υπηρεσιών για την πραγματοποίηση έργων ενεργειακής απόδοσης στον δημόσιο τομέα, καθώς και συγχρηματοδοτήσεις μέσω ποικίλων χρηματοδοτικών εργαλείων ώστε να συγκεντρώσει επιπρόσθετα ιδιωτικά κεφάλαια για τις επιλέξιμες ιδιωτικές επενδύσεις. Οι επενδύσεις και οι μεταρρυθμίσεις του Σχεδίου ανά πυλώνα περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, τα εξής<sup>26</sup>:

**Πράσινη μετάβαση.** Διασύνδεση των ελληνικών νησιών με το ηπειρωτικό σύστημα ηλεκτρισμού – Εγκατάσταση «έξυπνων» μετρητών ηλεκτρικής ενέργειας – Ενεργειακή αναβάθμιση κατοικιών, κτιριακών υποδομών επιχειρήσεων και δημοσίων κτιρίων και υποδομών – Ανάπτυξη σταθμών φόρτισης για ηλεκτρικά οχήματα- Μεταρρύθμιση του πολεοδομικού σχεδιασμού με την εισαγωγή πολεοδομικών σχεδίων που θα πληροφορούν για τις δυνατότητες χρήσης γης στο μεγαλύτερο τμήμα της χώρας - Προώθηση στρατηγικών αστικών αναπλάσεων – Αρδευτικά και αντιπλημμυρικά έργα μέσω ΣΔΙΤ, συνοδευόμενα από αλλαγές στη χρήση των δικτύων άρδευσης και εγκατάσταση τηλεμετρητών για τον εντοπισμό διαρροών και την έξυπνη διαχείριση του νερού – Υλοποίηση Εθνικού Σχεδίου Αναδάσωσης σε συνδυασμό με αναμόρφωση των δασικών χαρτών – Ίδρυση Εθνικού Συστήματος Μόνιμης Παρακολούθησης ειδών και βιοτόπων και επιτήρησης των προστατευόμενων περιοχών – Δημιουργία Περιφερειακών Κέντρων Πολιτικής Προστασίας μέσω ΣΔΙΤ.

**Ψηφιακή μετάβαση.** Προεγκατάσταση υποδομής οπτικών ινών στα κτήρια για τη διευκόλυνση της μετάβασης στη χρήση δικτύων οπτικών ινών από επιχειρήσεις και νοικοκυριά – Ανάπτυξη διαδρόμων δικτύου 5G στους ελληνικούς αυτοκινητόδρομους - Ψηφιακός μετασχηματισμός επιχειρήσεων, με απόκτηση εξοπλισμού, υπηρεσιών cloud και διαδικτυακών υπηρεσιών – Ανάπτυξη ψηφιακών δημόσιων υπηρεσιών με αναβάθμιση ψηφιακών υπηρεσιών που παρέχουν τα υπουργεία, ψηφιακό σύστημα κοινωνικής ασφάλισης (ΕΦΚΑ), ψηφιοποίηση πολεοδομικών δήμων, δικαιοσύνης (e-justice) - «Έξυπνες» πόλεις (smart cities).

**Απασχόληση, δεξιότητες και κοινωνική συνοχή.** Προώθηση σύγχρονων ενεργητικών και μη ενεργητικών πολιτικών για την αγορά εργασίας – Μεταρρύθμιση συνταξιοδοτικού συστήματος μέσω ενός ανταποδοτικού συστήματος επικουρικών συντάξεων – Εισαγωγή σύγχρονων προγραμμάτων κατάρτισης και επανακατάρτισης για την αύξηση της απασχόλησης που δίνουν έμφαση στην ανάπτυξη ψηφιακών δεξιοτήτων – Μεταρρύθμιση στα συστήματα επαγγελματικής εκπαίδευσης και μαθητείας – Ενίσχυση αυτονομίας των ελληνικών πανεπιστημίων, βελτίωση στις επιδόσεις τους στην έρευνα και την ποιότητα της πανεπιστημιακής εκπαίδευσης, περιλαμβανομένης και της σύνδεσής της με την αγορά εργασίας – Ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της ανθεκτικότητας του συστήματος υγείας – Προγράμματα ενίσχυσης της οικονομικής και κοινωνικής ένταξης ευάλωτων ομάδων.

**Ιδιωτικές επενδύσεις και μετασχηματισμός της οικονομίας.** Καταπολέμηση φοροδιαφυγής με περαιτέρω ψηφιοποίηση των φορολογικών υπηρεσιών, κωδικοποίηση και εκσυγχρονισμό της φορολογικής νομοθεσίας, δράσεις κατά του λαθρεμπορίου, ηλεκτρονική διασύνδεση των ταμειακών μηχανών και των POS με τις φορολογικές αρχές και χρήση τεχνητής νοημοσύνης

<sup>26</sup> Οι δημόσιες επενδύσεις θα υποστηριχτούν και από τη στρατηγική για τις δημόσιες συμβάσεις για την περίοδο 2021-2025, η οποία αναμένεται να υποστηρίξει την πράσινη και τη ψηφιακή μετάβαση της χώρας.

για τη διευκόλυνση των φορολογικών ελέγχων – Ενέργειες προς εκσυγχρονισμό του πλαισίου διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών, ώστε να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα των δημοσίων επενδύσεων με δράσεις υπέρ της ενίσχυσης της διαφάνειας – Βελτίωση της ταχύτητας και αποτελεσματικότητας στην απονομή της δικαιοσύνης, με μεταρρυθμίσεις, επενδύσεις και ψηφιοποίηση – Δέσμευση για περαιτέρω ανάπτυξη της ελληνικής κεφαλαιαγοράς, και νέες δράσεις για την αντιμετώπιση του προβλήματος του ιδιωτικού χρέους – Τομεακές πολιτικές για ενίσχυση του πολιτισμού, του τουρισμού, της έξυπνης βιομηχανικής παραγωγής, και της αγροτοδιατροφής – Ανάπτυξη προσαρμοσμένων στην κλιματική αλλαγή, έξυπνων και βιώσιμων υποδομών και συστημάτων μεταφορών, με βελτίωση της συνδεσιμότητας και μεταρρύθμιση του κανονιστικού πλαισίου.

**Πίνακας 4.2: Έργα ταμείου ανάκαμψης με συνάφεια στη δραστηριότητα της Βιομηχανίας Υποδομών και Κατασκευών**

Έργα	Προϋπολογισμός (σε εκατ. ευρώ)	
1	Δημιουργία συστημάτων αποθήκευσης ηλεκτρικής ενέργειας	450
2	Αποκατάσταση εδαφών παλαιών λιγνιτωρυχείων στη Δυτ. Μακεδονία	242
3	Πρώθηση ηλεκτρικής διασύνδεσης νησιών και αναβάθμιση συστήματος μεταφοράς	195
4	Υπογειοποίηση και αναβάθμιση δικτύου διανομής ηλεκτρικής ενέργειας	112
5	Εξοικονομώ κατ'οίκον	1.081
6	Στρατηγικές αστικές αναπλάσεις	475
7	Εξοικονομώ επιχειρώντας	450
8	Εξοικονομώ στο Δημόσιο	200
9	Ανάπλαση πρώην βασιλικών κτημάτων Τατοίου	45
10	Ανακαίνιση ΟΑΚΑ	43
11	Πολεοδομικά σχέδια σε ολόκληρη την Ελλάδα	250
12	Υποστήριξη πράσινης μεταποίησης και μεταφορών	300
13	Ηλεκτροκίνηση συγκοινωνιών	220
14	Αναβάθμιση ύδρευσης αναπτυσσόμενων περιοχών	290
15	Εθνικό σχέδιο αναδάσωσης	224
16	Επεξεργασία και καθαρισμός αστικών λυμάτων και εκσυγχρονισμός εγκαταστάσεων σε επιλεγμένες πόλεις	230
17	Μεγάλο πρόγραμμα αρδευτικών έργων με ΣΔΙΤ	200
18	Έργα παροχής και εξοικονόμησης πόσιμου νερού	200
19	Δράσεις προστασίας της βιοποικιλότητας	100
20	Αντιπλημμυρικά έργα	110
21	Έργα ανάπτυξης του στρατηγικού σχεδίου διαχείρισης κινδύνων της πολιτικής προστασίας	74
22	Κατασκευή 13 περιφερειακών κέντρων πολιτικής προστασίας	19
23	Ασύρματα δίκτυα 5ης γενιάς στο εθνικό δίκτυο αυτοκινητόδρομων	130
24	Υποθαλάσσια καλώδια στα ελληνικά νησιά	89
25	Υποδομές οπτικών ινών σε κτήρια	73
26	Εκσυγχρονισμός τοπικών κέντρων ΟΑΕΔ	41
27	Ανακαινίσεις και εκσυγχρονισμός νοσοκομείων	317
28	Νέες υποδομές για τα εργαστήρια στο Γεν. νοσοκομείο Παπανικολάου Θεσσαλονίκης	7
29	Πρόγραμμα βελτίωσης οδικής ασφάλειας	450
30	Αυτοκινητόδρομος Κεντρικής Ελλάδας E-65 Βόρειο τμήμα	452
31	Βόρειος οδικός άξονας Κρήτης	427
32	Αναβάθμιση του σιδηροδρομικού δικτύου με έργο ΣΔΙΤ	130
33	Προαστιακός σιδηρόδρομος στη Δυτ. Αττική	85
34	Παρεμβάσεις αναβάθμισης σε περιφερειακά αεροδρόμια	107
35	Προστασία εμπληματικών τόπων και μνημείων πολιτιστικής κληρονομιάς από την κλιματική αλλαγή	24
36	Ανάπτυξη επιχειρηματικών πάρκων	100
	Παρεμβάσεις αναβάθμισης περιφερειακών λιμένων	20
	<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>7.962</b>

Πηγή: Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (Ελλάδα 2.0)

Ο Πίνακας 4.2 παρουσιάζει τα έργα που περιλαμβάνονται στο Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας και έχουν συνάφεια με τα αντικείμενα δραστηριότητας της Βιομηχανίας

Υποδομών και Κατασκευών. Συνολικά, για τα συγκεκριμένα έργα, ο προϋπολογισμός χρηματοδότησης πλησιάζει τα 8 δισ. ευρώ.

#### 4.5 Δυνητική συμβολή της Βιομηχανίας Υποδομών και Κατασκευών

Η ανάπτυξη υποδομών και άλλων κατασκευαστικών έργων αποτελεί βασική προτεραιότητα σε όλα τα επίσημα κείμενα αναπτυξιακής πολιτικής στην Ελλάδα. Προκύπτει επομένως ότι, σε συνδυασμό με την ύπαρξη πρόσθετων χρηματοδοτικών πόρων από την ΕΕ που θα υποστηρίξουν την ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας τα επόμενα χρόνια, ο ρόλος και η δυνητική συμβολή της Βιομηχανίας Υποδομών και Κατασκευών για την υλοποίηση των απαιτούμενων έργων είναι κρίσιμος και σημαντικός.

**Τα επίσημα κείμενα αναπτυξιακής στρατηγικής ωστόσο, δεν συνιστούν ένα εθνικό μακροπρόθεσμο στρατηγικό σχέδιο για τις Υποδομές που αποτυπώνει συστηματικά τις ανάγκες για υποδομές και συμβάλει στον σωστό προγραμματισμό των έργων.** Έτσι, παρά τη θετική συγκυρία που διαμορφώνεται για τα επόμενα χρόνια, τουλάχιστον όσον αφορά την επάρκεια των πόρων χρηματοδότησης έργων, θα πρέπει να επισημανθεί ότι η απουσία μακροπρόθεσμου στρατηγικού σχεδιασμού και κεντρικής διακυβέρνησης για τις υποδομές στην Ελλάδα, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι η ροή των έργων παρουσιάζει ακανόνιστες διακυμάνσεις, όπως έχει παρατηρηθεί στο παρελθόν, δεν συμβάλει στη δημιουργία ενός πιο ασφαλούς περιβάλλοντος ώστε οι επιχειρήσεις του κλάδου να διαμορφώνουν τον επιχειρησιακό τους σχεδιασμό με καλύτερη πληροφόρηση και να αξιοποιούν καλύτερα το δυναμικό τους.

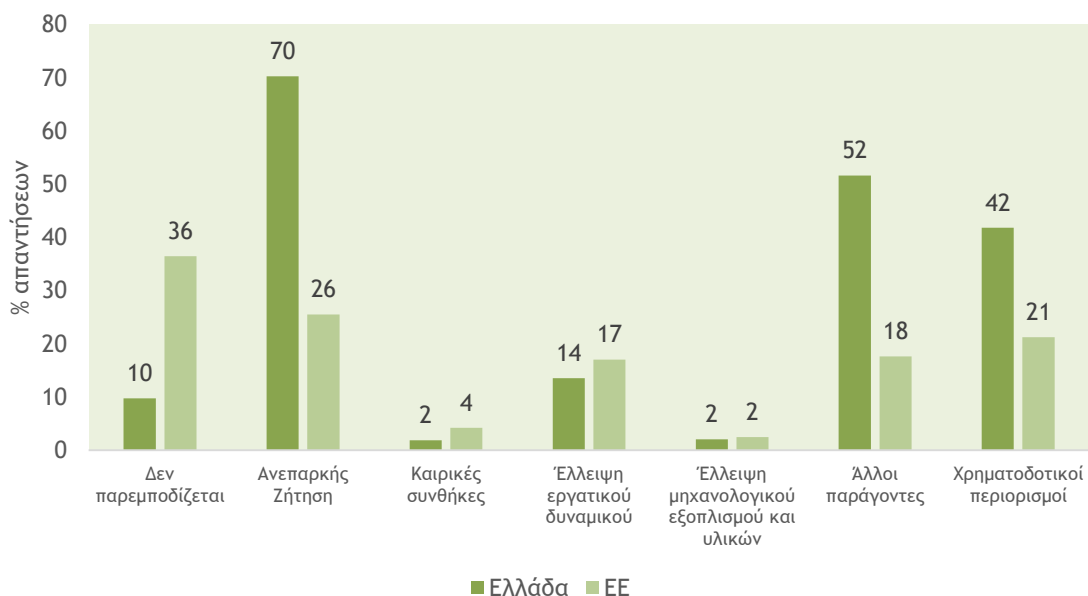
Συγχρόνως, όπως αναλύεται στο επόμενο κεφάλαιο, αναγκαία συνθήκη ώστε να συμβάλει ουσιαστικά και αποτελεσματικά η Βιομηχανία Υποδομών και Κατασκευών στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας τα επόμενα χρόνια, είναι η άρση σοβαρών εμποδίων και στρεβλώσεων, ώστε οι απαιτούμενες υποδομές να κατασκευαστούν έγκαιρα, με ανταγωνιστικό κόστος, τεχνική ποιότητα και επάρκεια.

## 5 ΕΜΠΟΔΙΑ ΚΑΙ ΣΤΡΕΒΛΩΣΕΙΣ ΣΤΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑΣ ΥΠΟΔΟΜΩΝ ΚΑΙ ΚΑΤΑΣΚΕΥΩΝ

### 5.1 Παράγοντες που παρεμποδίζουν τη δραστηριότητα των κατασκευαστικών επιχειρήσεων

Ο τομέας των Κατασκευών αντιμετωπίζει ποικίλα εμπόδια και στρεβλώσεις που απορρέουν από το οικονομικό και ρυθμιστικό περιβάλλον που επηρεάζει τις κατασκευαστικές δραστηριότητες. Με βάση τις απαντήσεις των ίδιων των επιχειρήσεων του κλάδου κατασκευών στην Έρευνα Οικονομικής Συγκυρίας που διενεργεί σε μηνιαία βάση το IOBE για λογαριασμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η ανεπαρκής ζήτηση προβάλλει ως το βασικό εμπόδιο ανάπτυξης, ενώ και οι δυσκολίες χρηματοδότησης και άλλοι παράγοντες<sup>27</sup> είναι επίσης σημαντικοί παράγοντες που επηρεάζουν την κατασκευαστική δραστηριότητα στην Ελλάδα. Η ανεπάρκεια της ζήτησης φαίνεται να είναι η κύρια πηγή προβλημάτων για τις εγχώριες επιχειρήσεις, καθώς σε επίπεδο ΕΕ το ποσοστό των επιχειρήσεων που θεωρεί ότι η ζήτηση είναι ανεπαρκής είναι αρκετά χαμηλότερο. Η ίδια εικόνα καταγράφεται και για τους χρηματοδοτικούς περιορισμούς και τους λοιπούς παράγοντες, ενώ αρκετά υψηλότερο σε σύγκριση με την Ελλάδα είναι το ποσοστό των κατασκευαστικών επιχειρήσεων στην ΕΕ που δηλώνουν ότι η επιχειρηματική τους δραστηριότητα δεν παρεμποδίζεται (Διάγραμμα 5.1). Στην Ελλάδα η ανεπαρκής ζήτηση αποτελεί τα τελευταία χρόνια το κυριότερο εμπόδιο, ενώ η επίδραση των χρηματοδοτικών περιορισμών είναι σημαντική αλλά έχει βελτιωθεί. Ανοδική τάση παρουσιάζει το 2020 η κατηγορία «άλλοι παράγοντες» (Διάγραμμα 5.2).

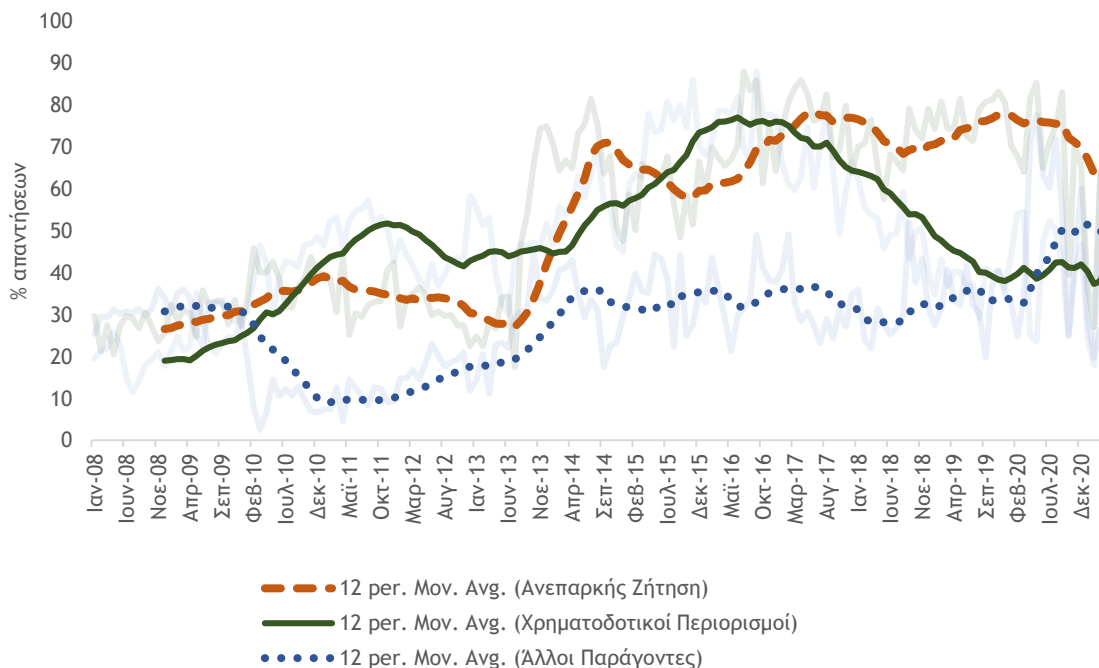
Διάγραμμα 5.1: Παράγοντες που παρεμποδίζουν την επιχειρηματική δραστηριότητα στις Κατασκευές, 2020



Πηγή: DG ECFIN, \*Παράγοντες που δεν καθορίζονται εκ των προτέρων στην έρευνα οικονομικής συγκυρίας (π.χ. πανδημία).

<sup>27</sup> Παράγοντες που δεν καθορίζονται εκ των προτέρων στην έρευνα οικονομικής συγκυρίας του IOBE (π.χ. πανδημία).

Διάγραμμα 5.2: Παράγοντες που επηρεάζουν την επιχειρηματική δραστηριότητα στις Κατασκευές στην Ελλάδα (Ιαν 2008 – Απρ 2021)



Πηγή: DG ECFIN, \*Παράγοντες που δεν καθορίζονται εκ των προτέρων στην έρευνα οικονομικής συγκυρίας (π.χ. πανδημία).

## 5.2 Ποιότητα τομέα υποδομών

Η σύγκριση με άλλες χώρες επιτρέπει την αξιολόγηση της ποιότητας του θεσμικού πλαισίου και εν γένει του τομέα των υποδομών στην Ελλάδα και μπορεί να βοηθήσει στον εντοπισμό των αδυναμιών, αλλά και των ευκαιριών για βελτίωση. Από τα συγκριτικά στοιχεία για τον τομέα υποδομών της πρωτοβουλίας Global Infrastructure Hub (InfraCompass) του G20 προκύπτει ότι η Ελλάδα παρουσιάζει χαμηλό δείκτη στην ποιότητα στον τομέα των Υποδομών, υστερώντας σε σύγκριση με τον μέσο όρο της Ευρώπης (Διάγραμμα 5.3). Η υστέρηση αυτή εντοπίζεται σε όλους τους εξεταζόμενους παράγοντες που επηρεάζουν τον τομέα των Υποδομών<sup>28</sup>, περισσότερο όμως στο σκέλος του σχεδιασμού, της χρηματοδοτικής ικανότητας και των προμηθειών.

<sup>28</sup> **Διακυβέρνηση:** Περιλαμβάνει το κράτος δικαίου, την πρόληψη της διαφθοράς, καθώς και το νομικό πλαίσιο που απαιτείται για τη στήριξη των επενδύσεων σε υποδομές.

**Ρυθμιστικό περιβάλλον:** Ο βαθμός στον οποίο το ρυθμιστικό πλαίσιο, το άνοιγμα στις επενδύσεις και το καθεστώς ανταγωνισμού στηρίζουν την υλοποίηση των υποδομών.

**Άδειες:** Η αποτελεσματικότητα των διαδικασιών σχεδιασμού και αδειοδότησης για την έκδοση αδειών και την απόκτηση γης.

**Σχεδιασμός:** Η ικανότητα του σχεδιασμού, συντονισμού και επιλογής των έργων υποδομής.

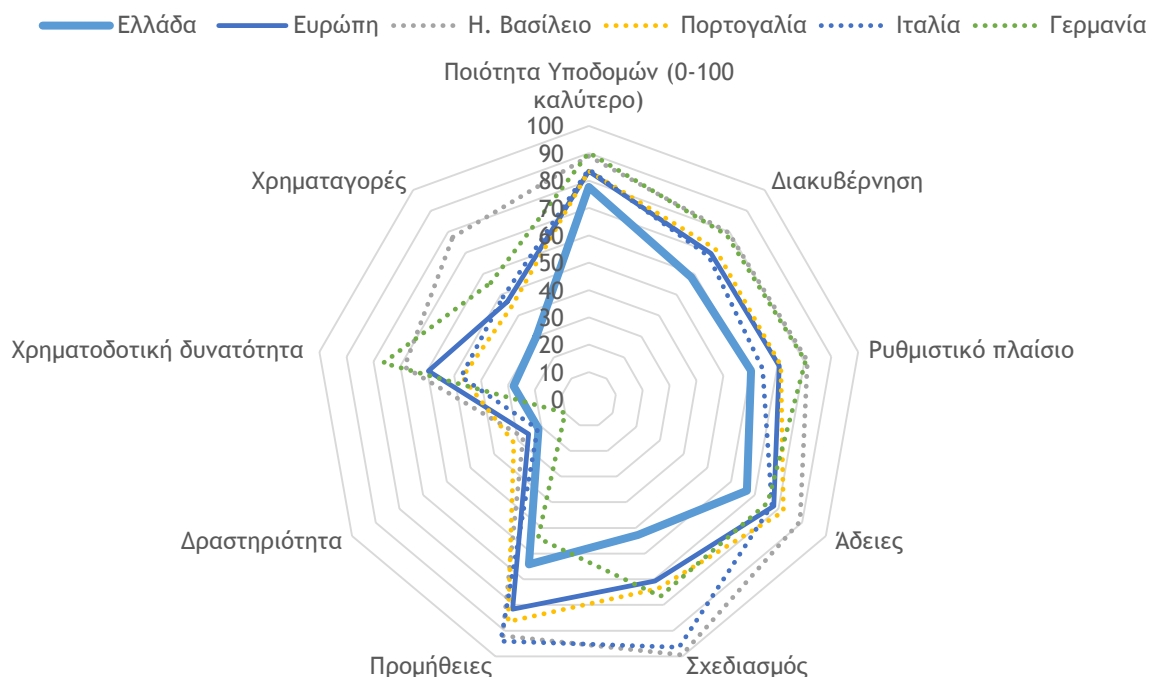
**Προμήθειες:** Ο βαθμός στον οποίο οι διαδικασίες προμηθειών και το πλαίσιο διαχείρισης των προσφορών είναι τυποποιημένα και διαφανή.

**Δραστηριότητα:** Η έκταση και η φύση της πρόσφατης επενδυτικής δραστηριότητας στον τομέα των υποδομών και η έκταση της συμμετοχής του ιδιωτικού τομέα κατά την τελευταία πενταετία, σε σχέση με το μέγεθος της οικονομίας.

**Χρηματοδοτική δυνατότητα:** Σταθερότητα και βιωσιμότητα της δημοσιονομικής πολιτικής στις υποδομές.

**Χρηματοαγορές:** Δυνατότητα και ισχύς των χρηματοπιστωτικών αγορών στην οικονομία.

Διάγραμμα 5.3: Συγκριτική θέση Ελλάδας στον τομέα των υποδομών ανά παράγοντα



Πηγή: Global Infrastructure Hub INFRACOMPASS 2020 (<https://infracompass.gihub.org/>)

Πίνακας 5.1: Συγκριτική θέση της Ελλάδας με βάση τον Δείκτη Προμηθειών

	Δείκτης* (Προμήθειες)	Δημοσίευση οδηγιών για την προκήρυξη έργων υποδομών	Δημοσίευση εθνικού ή περιφερειακού σχεδίου Υποδομών	Δημοσίευση προτεραιότητας έργων υποδομής (pipeline)
Ολλανδία	94,4	Ναι	Ναι	Ναι
Γαλλία	94,2	Ναι	Ναι	Ναι
Ιταλία	94,1	Ναι	Ναι	Ναι
Κροατία	93,6	Ναι	-	Ναι
Κύπρος	93,6	Ναι	-	Ναι
Σλοβακία	93,6	Ναι	Ναι	Ναι
Η. Βασίλειο	92,0	Ναι	Ναι	Ναι
Σλοβενία	91,2	Ναι	Ναι	Ναι
Δανία	90,7	Ναι	-	-
Βέλγιο	88,7	Ναι	-	-
Σουηδία	88,4	Ναι	Ναι	-
Πορτογαλία	86,5	Ναι	-	Ναι
Τσεχία	84,5	Ναι	-	Ναι
Ισπανία	84,5	Ναι	Ναι	Ναι
Ιρλανδία	83,4	Ναι	Ναι	Ναι
Λετονία	82,6	Ναι	Ναι	Ναι
Λιθουανία	82,6	Ναι	Ναι	Ναι
Λουξεμβούργο	82,6	Ναι	Ναι	Ναι
Βουλγαρία	74,8	Ναι	Ναι	Ναι
Πολωνία	74,7	Ναι	-	Ναι
Εσθονία	73,8	Ναι	-	-
Ρουμανία	73,2	Ναι	-	Ναι
<b>Ελλάδα</b>	<b>64,2</b>	<b>Ναι</b>	<b>-</b>	<b>Ναι</b>
Μάλτα	63,4	Ναι	Ναι	Ναι
Ουγγαρία	62,0	Ναι	Ναι	Ναι
Γερμανία	54,0	Ναι	-	Ναι
Αυστρία	53,2	Ναι	Ναι	Ναι
Φινλανδία	52,3	Ναι	-	Ναι

Πηγή: Global Infrastructure Hub, INFRACOMPASS (<https://infracompass.gihub.org/>) \*Ο βαθμός στον οποίο οι διαδικασίες προμηθειών και τα πλαίσια διαχείρισης προσφορών είναι τυποποιημένα και διαφανή.

Ειδικότερα, στο σκέλος των προμηθειών, με βάση στοιχεία ανά χώρα, η Ελλάδα κατατάσσεται χαμηλά στον δείκτη για την ποιότητα και τη διαδικασία των προμηθειών τεχνικών έργων (Πίνακας 5.1). Στις υψηλότερες θέσεις βρίσκονται η Ολλανδία και η Γαλλία, ενώ σημειώνεται ότι με χαμηλό δείκτη για τις προμήθειες βρίσκονται και ισχυρές και ανεπτυγμένες χώρες όπως η Γερμανία και η Αυστρία. Τα προβλήματα με το νομοθετικό πλαίσιο για τα συμβατικά έργα διαφαίνονται από το γεγονός ότι η Ελλάδα βρίσκεται στην 53<sup>η</sup> θέση μεταξύ 81 χωρών στην κατηγορία Δημόσιες Συμβάσεις Υποδομών (“Procurement of Infrastructure”).

Στην ίδια αξιολόγηση, ωστόσο, η Ελλάδα καταλαμβάνει τη δεύτερη θέση μεταξύ 81 χωρών στην κατηγορία Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ)<sup>29</sup> (“Procurement of PPPs”). Με βάση στοιχεία από τον ΟΟΣΑ, στην Ελλάδα μέσω ΣΔΙΤ πραγματοποιείται το 0%-5% του συνολικού αριθμού των έργων, μερίδιο που συναντάται στις περισσότερες χώρες του ΟΟΣΑ. Οι χώρες που παρουσιάζουν υψηλότερο μερίδιο είναι η Χιλή, με ποσοστό άνω του 20%, ενώ από τις χώρες της ΕΕ, ξεχωρίζουν η Ιταλία και η Ολλανδία με ποσοστό 10%-15%.

### 5.3 Σύστημα παραγωγής δημοσίων έργων

Τα δημόσια τεχνικά έργα αποτελούν ένα σημαντικό τμήμα της αγοράς κατασκευών. Συνεπώς, η αποτελεσματικότητα του συστήματος παραγωγής δημοσίων τεχνικών έργων διαμορφώνει όχι μόνο τις συνθήκες της επιχειρηματικής δραστηριότητας στον κλάδο των κατασκευών – και πιο ειδικά του τμήματος του κλάδου που ασχολείται με την ανάπτυξη των υποδομών – αλλά και την έγκαιρη, οικονομική και ποιοτική κατασκευή υποδομών, η οποία είναι και το τελικό ζητούμενο από την πλευρά του δημοσίου.

Συνοπτικά, οι διαδικασίες παραγωγής δημοσίων τεχνικών έργων περιλαμβάνουν (Διάγραμμα 5.4): α) τον αρχικό προγραμματισμό των αναγκών για συγκεκριμένα έργα, β) το στάδιο της εκπόνησης των αναγκαίων μελετών<sup>30</sup> σύμφωνα με τις οποίες καθορίζονται οι τεχνικές απαιτήσεις και ο προϋπολογισμός κάθε έργου, γ) τη δημοπράτηση του έργου ώστε να προκύψει η ανάδοχος τεχνική εταιρία, δ) την κατασκευή του έργου, η οποία υπόκειται σε επίβλεψη από την πλευρά της αναθέτουσας αρχής και ε) την παράδοση του έργου προς λειτουργία, σε συνδυασμό με τυχόν πρόσθετες απαιτήσεις συντήρησης του έργου για συγκεκριμένη περίοδο.

<sup>29</sup> Τα ΣΔΙΤ αποτελούν έναν εναλλακτικό τρόπο υλοποίησης αλλά και συντήρησης των δημοσίων υποδομών, μαζί με το συμβατικό τρόπο που είναι οι μειοδοτικοί συνήθως διαγωνισμοί. Σε ένα τυπικό ΣΔΙΤ, ένα δημόσιο έργο δημοπρατείται, αλλά η πληρωμή της κατασκευαστικής εταιρίας γίνεται σε ορίζοντα 10-20 χρόνων μετά την κατασκευή του έργου και με βάση την απόδοση του έργου σε προσυμφωνημένες διαστάσεις. Τα ΣΔΙΤ εκτιμάται ότι έχουν σημαντικά πλεονεκτήματα σε σχέση με τον συμβατικό τρόπο δημοπράτησης των δημοσίων έργων, δημιουργώντας ισχυρά κίνητρα υλοποίησης υψηλής ποιότητας έργων, καθώς τυχόν αστοχίες συνεπάγονται χαμηλότερη πληρωμή του κατασκευαστή από το Δημόσιο. Επιπλέον, ο κατασκευαστής έχει ισχυρά κίνητρα να παραδώσει το έργο έγκαιρα, καθώς αρχίζει να πληρώνεται αφού το έργο παραδοθεί. Στην Ελλάδα τα ΣΔΙΤ καθορίζονται από τον Ν.3389/2005, ενώ πρόσφατα οι διαδικασίες για τα ΣΔΙΤ αποτυπώθηκαν στους Ν.4412/2016 και Ν.4413/2016.

<sup>30</sup> Για παράδειγμα, στα έργα υποδομών μεταφοράς απαιτούνται από το νομοθετικό πλαίσιο (Ν.4412/2016) προκαταρκτική μελέτη, προμελέτη, οριστική μελέτη και μελέτη εφαρμογής.



Διάγραμμα 5.4: Περιγραφή διαδικασιών παραγωγής δημόσιων τεχνικών έργων



Κρίσιμο σημείο σε αυτή τη διαδικασία είναι η δημοπράτηση του έργου, οι όροι της οποίας οφείλουν να ευθυγραμμίζονται με τη σχετική νομοθεσία, όπως ισχύει<sup>31</sup>. Οι ενδιαφερόμενοι κατασκευαστές καταθέτουν τις προσφορές τους, οι οποίες στη συνέχεια αξιολογούνται ώστε να προκύψει η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά. Το κριτήριο αξιολόγησης είναι συνήθως η χαμηλότερη τιμή, ωστόσο το νομοθετικό πλαίσιο δίνει τη δυνατότητα χρήσης πολλαπλών κριτηρίων για την επιλογή του αναδόχου του έργου. Τα πρόσθετα κριτήρια μπορεί να είναι ποιοτικά, περιβαλλοντικά ή κοινωνικά (π.χ. εμπειρία κατασκευαστή, όροι και ημερομηνία παράδοσης, εξυπηρέτηση μετά την ολοκλήρωση του έργου, θέσεις εργασίας που θα δημιουργηθούν από τον υποψήφιο ανάδοχο κ.ά.). Είναι κρίσιμο τα στοιχεία αυτά να είναι, στον μέγιστο δυνατό βαθμό, αντικειμενικά και μετρήσιμα.

Ιδιαίτερα σημαντική εξέλιξη τα τελευταία χρόνια σε σχέση με τις διαδικασίες δημοπράτησης δημόσιων έργων ήταν η σύσταση της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων<sup>32</sup> (ΕΑΑΔΗΣΥ), της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών<sup>33</sup> (ΑΕΠΠ) και του Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων.

Στην εθνική νομοθεσία που διέπει τις δημόσιες συμβάσεις προβλέπονται διαδικασίες αξιολόγησης των προσφορών των συμμετεχόντων, αλλά σε κάποια σημεία, όπως ο προσδιορισμός των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών, απαιτείται περαιτέρω εξειδίκευση. Στους διαγωνισμούς στους οποίους η αξιολόγηση γίνεται με αποκλειστικό κριτήριο την τιμή,

<sup>31</sup> Ν.4412/2016, Δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών – προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ και Ν.4782/2021, Εκσυγχρονισμός, απλοποίηση και αναμόρφωση του ρυθμιστικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων, ειδικότερες ρυθμίσεις προμηθειών στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας και άλλες διατάξεις για την ανάπτυξη, τις υποδομές και την υγεία.

<sup>32</sup> Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων έχει σκοπό την ανάπτυξη και προαγωγή της εθνικής στρατηγικής, πολιτικής και δράσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, τη διασφάλιση της διαφάνειας, αποτελεσματικότητας, συνοχής και εναρμόνισης των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων προς το εθνικό και ευρωπαϊκό δίκαιο, τη διαρκή βελτίωση του νομικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων, καθώς και τον έλεγχο της τήρησης του από τα δημόσια όργανα και τις αναθέτουσες αρχές.

<sup>33</sup> Η αποστολή της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (Α.Ε.Π.Π.), όπως εξειδικεύεται στο κείμενο του ιδρυτικού της νόμου (ν. 4412/2016) συνίσταται στην επίλυση των διαφορών που ανακύπτουν κατά το στάδιο που προηγείται της σύναψης συμβάσεων δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, ύστερα από την άσκηση προδικαστικής προσφυγής. Η αρμοδιότητα της Αρχής εκτείνεται στις διαφορές που προκύπτουν κατά τη διαδικασία ανάθεσης συμβάσεων του ν. 4412/2016, συμφωνιών-πλαίσιο, συμβάσεων παραχώρησης και δυναμικών συστημάτων αγορών, καθώς και των τροποποιήσεών τους, με εκτιμώμενη αξία ανώτερη των εξήντα χιλιάδων (60.000) ευρώ, χωρίς να συμπεριλαμβάνεται ο ΦΠΑ και ανεξάρτητα από τη φύση τους.

μετά την υποβολή της προσφοράς από τον υποψήφιο ανάδοχο εξετάζεται αρχικά η συμμόρφωση με τις προϋποθέσεις συμμετοχής και στη συνέχεια οι υποψήφιοι κατατάσσονται σε αύξουσα σειρά με βάση την προσφερόμενη τιμή. Ανάδοχος ανακηρύσσεται αυτός που προσφέρει τη χαμηλότερη αποδεκτή τιμή. Όταν η αξιολόγηση γίνεται με πολλαπλά κριτήρια, εξετάζεται και η συμμόρφωση με τα καθορισμένα κριτήρια και στη συνέχεια γίνεται η βαθμολόγηση με βάση κάποια εκ των προτέρων γνωστή μέθοδο βαθμολόγησης στην οποία κάθε κριτήριο έχει ένα συγκεκριμένο συντελεστή στάθμισης. Σε αυτή την περίπτωση ανάδοχος ανακηρύσσεται ο προσφέρων που επιτυγχάνει την καλύτερη βαθμολογία.

Και στις δύο περιπτώσεις στη νομοθεσία προβλέπεται έλεγχος των οικονομικών προσφορών με σκοπό να εξακριβωθούν τυχόν ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές (ΑΧΠ)<sup>34</sup>. Ο εντοπισμός των ΑΧΠ, δηλαδή υπερβολικά μεγάλων εκπτώσεων σε σχέση με τον αρχικό προϋπολογισμό του έργου, είναι ένα από τα σημαντικά ζητήματα της διαδικασίας αξιολόγησης των προσφορών.

Διάγραμμα 5.5: Διαδικασίες αξιολόγησης προσφορών σε διαγωνισμούς δημοσίων έργων



Οι ΑΧΠ παρατηρούνται κυρίως στις δημοπρατήσεις έργων (ή/και μελετών) που έχουν **μοναδικό κριτήριο αξιολόγησης τη χαμηλότερη τιμή**. Ο όρος (ΑΧΠ) αναφέρεται σε προσφορά που γίνεται σε διαγωνισμό για την οποία δημιουργούνται αμφιβολίες για τη **σοβαρότητα ή τη φερεγγυότητά της**, όταν:

- Με βάση τον προϋπολογισμό του δημοπρατούμενου έργου και λαμβανομένων υπόψη όλων των υποβαλλόμενων προσφορών, **η προσφορά δεν φαίνεται να εξασφαλίζει ένα εύλογο περιθώριο κέρδους** για τον φορέα που την υπέβαλε.
- Ο οικονομικός φορέας που υπέβαλε την προσφορά **δεν μπορεί να την τεκμηριώσει** στη βάση εξοικονομήσεων ή τεχνολογικών δυνατοτήτων και λύσεων που διαθέτει.

Οι ΑΧΠ μπορεί ωστόσο να οφείλονται σε διάφορους λόγους όπως στην ανεπάρκεια των τευχών δημοπράτησης, στον περιορισμένο χρόνο για σοβαρή προετοιμασία της προσφοράς,

<sup>34</sup> Η αιτιολόγηση προσφορών που φαίνονται ΑΧΠ ίσχυε και με τον Ν.4412/2016 ωστόσο επειδή δεν έχει εκδοθεί εγκύκλιος για την εφαρμογή του σχετικού άρθρου έχει εφαρμοσθεί σε λίγες περιπτώσεις, και στην ουσία το βασικό σύστημα δημοπράτησης παραμένει το μειοδοτικό.

στην ανάγκη επιβίωσης του προσφέροντα σε συνθήκες περιορισμού των εργασιών στον κατασκευαστικό κλάδο, σε στρατηγική εκτοπισμού ανταγωνιστών, σε προσδοκία επαναδιαπραγμάτευσης της σύμβασης στο μέλλον, σε μη συμμόρφωση με την εργατική και περιβαλλοντική νομοθεσία και σε κρατική ενίσχυση (επιδότηση) μέρους του κόστους.

Η αναθέτουσα αρχή έχει τη **δυνατότητα αποκλεισμού των προσφορών** που κρίνονται ασυνήθιστα χαμηλές. Εναπόκειται ωστόσο στις αρμόδιες εθνικές αρχές ή στις αναθέτουσες αρχές να καθορίσουν και **να εξειδικεύουν τον χαρακτηρισμό μιας προσφοράς ως ΑΧΠ** (μετά και από την παροχή εξηγήσεων του προσφέροντος η οποία είναι υποχρεωτική για έργα προϋπολογισμού άνω των €5,548 εκατ.)<sup>35</sup>.

Στην Ελλάδα έχει δημιουργηθεί ένα περιβάλλον, ειδικά τα τελευταία χρόνια, που ευνοεί την υποβολή ΑΧΠ, οι οποίες έχουν ιδιαίτερα δυσμενή αποτελέσματα για την ποιότητα των έργων και τον κλάδο των Κατασκευών συνολικά. Οι παράγοντες που επηρεάζουν την υποβολή ΑΧΠ στην Ελλάδα είναι πολλοί:

- Περιορισμένο κατασκευαστικό αντικείμενο λόγω περικοπής δημόσιων επενδύσεων
- Έλλειψη ρευστότητας και χρηματοδότησης
- Έλλειψη επικαιροποιημένων τεχνικών προδιαγραφών και προδιαγραφών τιμολόγησης τεχνικών έργων (παρατηρητήριο βασικών τιμών υλικών, εργατικών και μηχανολογικού εξοπλισμού και σύγχρονα αναλυτικά τιμολόγια)
- Έλλειψη εξειδίκευσης όρων χαρακτηρισμού μιας προσφοράς ως ΑΧΠ
- Έλλειψη αξιόπιστων ιστορικών στοιχείων σχετικά με το τελικό κόστος παρόμοιων έργων
- Έλλειψη εμπειρίας και γνώσεων των επιτροπών διεξαγωγής των διαγωνισμών και αδυναμία αξιολόγησης μιας προσφοράς ως ΑΧΠ
- Επιλογή αναδόχου με αποκλειστική χρησιμοποίηση του κριτηρίου της χαμηλότερης τιμής
- Ανεπαρκής ανάλυση και αξιολόγηση των κινδύνων του έργου
- Ύψος εγγυήσεων καλής εκτέλεσης εργασιών

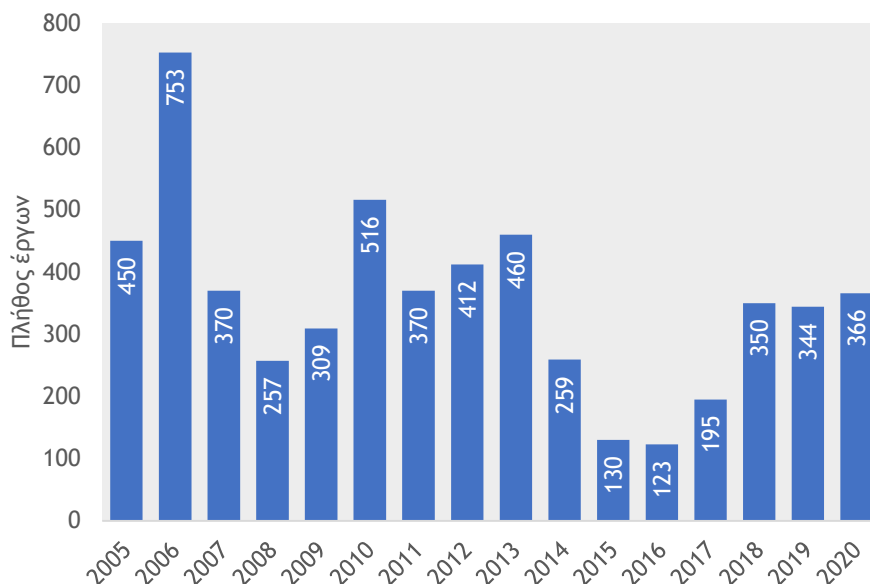
Η εγχώρια αγορά κατασκευής δημόσιων έργων διήλθε τα τελευταία χρόνια μια περίοδο κατά την οποία ο αριθμός και ο προϋπολογισμός των δημοπρασιών δημοσίων έργων ήταν σημαντικά μειωμένα. Σύμφωνα με στοιχεία που έχει συγκεντρώσει και επεξεργαστεί ο Πανελλήνιος Σύνδεσμος Τεχνικών Εταιριών (ΣΤΑΤΕ), το πλήθος των δημόσιων έργων με προϋπολογισμό μεγαλύτερο από €2 εκατ. περιορίστηκε σημαντικά μετά το 2013, για να διαμορφωθεί σε πολύ χαμηλό επίπεδο την περίοδο 2014-2017 και να ανακάμψει την επόμενη περίοδο 2018-2020, χωρίς όμως να ξεπεράσει τον αριθμό των έργων την περίοδο 2010-2013 (Διάγραμμα 5.6).

Ακόμα πιο δυσμενής για τον τομέα των Κατασκευών είναι η εικόνα του συνολικού προϋπολογισμού των έργων άνω των €2 εκατ. (Διάγραμμα 5.7). Ιδιαίτερα προβληματική για

<sup>35</sup> Σύμφωνα με τον Ν.4412/2016 για τον εντοπισμό ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών οι αναθέτουσες αρχές απαιτούν από τους οικονομικούς φορείς να εξηγήσουν την τιμή ή το κόστος που προτείνουν στην προσφορά τους, εντός αποκλειστικής προθεσμίας, κατά ανώτατο όριο δέκα (10) ημερών από την κοινοποίηση της σχετικής πρόσκλησης. Οι εξηγήσεις αφορούν τα οικονομικά χαρακτηριστικά της μεθόδου κατασκευής, της διαδικασίας παρασκευής ή των παρεχόμενων υπηρεσιών, τις επιλεγείσες τεχνικές λύσεις ή τις εξαιρετικά ευνοϊκές συνθήκες που διαθέτει ο προσφέρων για την παροχή των προϊόντων ή την παροχή των υπηρεσιών ή την εκτέλεση του έργου, την πρωτοτυπία του έργου, των αγαθών ή των υπηρεσιών που προτείνονται από τον προσφέροντα.

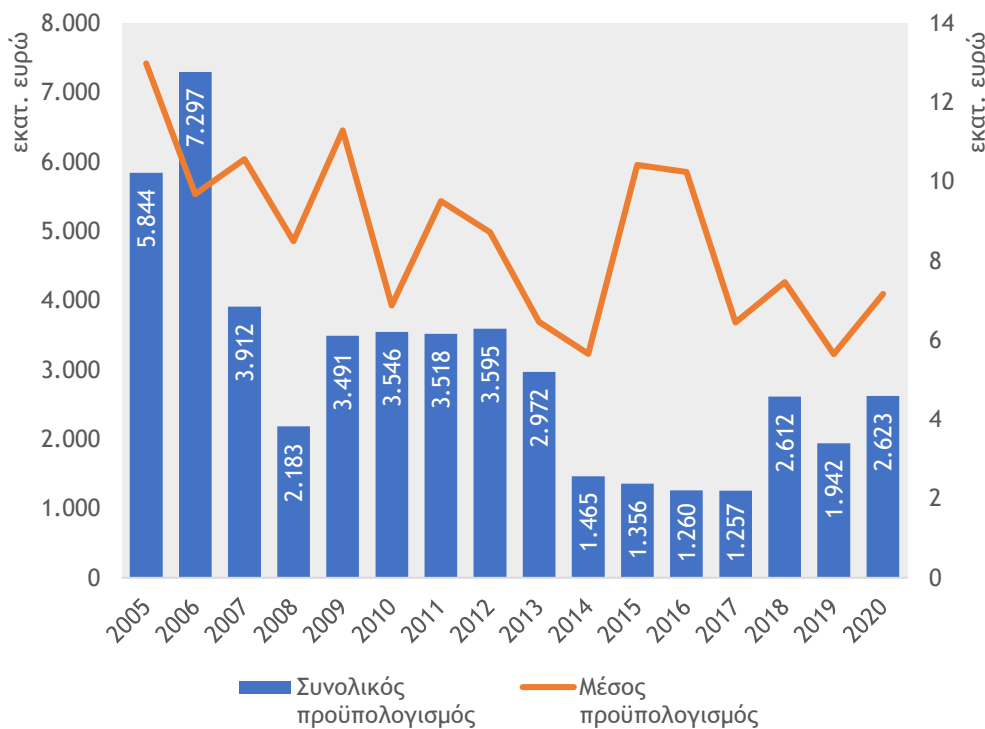
τον κλάδο ήταν η περίοδος 2014-2017, όταν ο συνολικός προϋπολογισμός είχε περισσότερο από υποδιπλασιαστεί σε σχέση με τα επίπεδα της προηγούμενης περιόδου. Η κατάσταση βελτιώθηκε κάπως την περίοδο 2018-2020, αλλά ο συνολικός προϋπολογισμός παραμένει σημαντικά χαμηλότερος σε σχέση με την περίοδο πριν το 2014.

Διάγραμμα 5.6: Πλήθος Δημόσιων Έργων με προϋπολογισμό άνω των €2 εκατ.



Πηγή: Πανελλήνιος Σύνδεσμος Τεχνικών Εταιριών (ΣΤΕΤΕ)

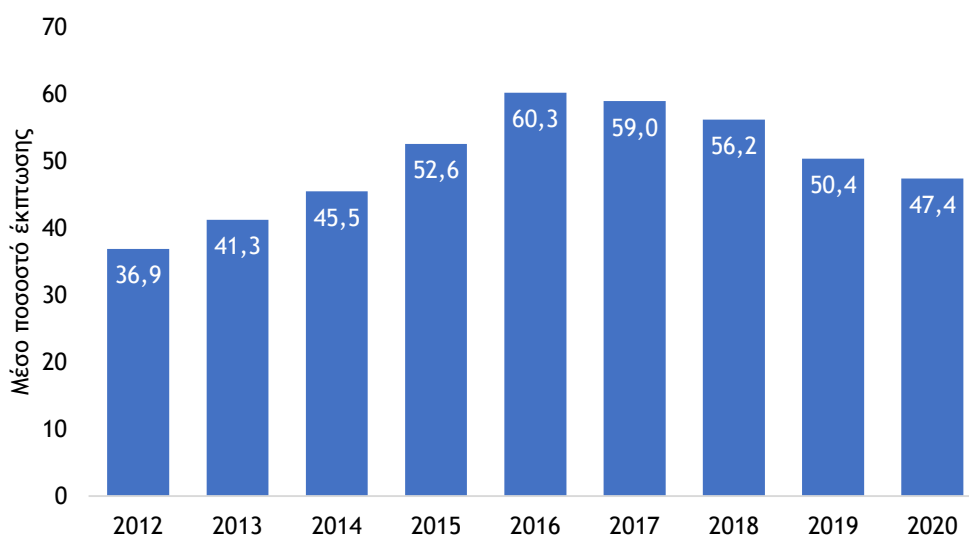
Διάγραμμα 5.7: Συνολικός προϋπολογισμός Δημόσιων Έργων με προϋπολογισμό άνω των €2 εκατ.



Πηγή: Πανελλήνιος Σύνδεσμος Τεχνικών Εταιριών (ΣΤΕΤΕ)

Μια έκφανση της πίεσης που προκύπτει από τη σημαντική μείωση του αριθμού των νέων έργων είναι η επικράτηση οξύτατου ανταγωνισμού στις δημοπρατήσεις έργων, ο οποίος έχει οδηγήσει σε σημαντική αύξηση του ποσοστού των εκπτώσεων (Διάγραμμα 5.8). Το 2016 και το 2017 το μέσο ποσοστό έκπτωσης του τελικού ανάδοχου του έργου προσέγγισε ή ξεπέρασε το 60% σε σχέση με τον αρχικό προϋπολογισμό, όταν για παράδειγμα το 2012 το μέσο ποσοστό έκπτωσης ήταν 37%. Το μέσο ποσοστό έκπτωσης υποχωρεί σταδιακά από το 2016, φτάνοντας το 2020 στο 47,4%. Η μικρή τάση υποχώρησης του μέσου ποσοστού έκπτωσης μπορεί να αποδοθεί στο μεγαλύτερο πλήθος των έργων, στη χρήση της δυνατότητας αιτιολόγησης ΑΧΠ από ορισμένες αναθέτουσες αρχές, στην εμπειρία που έχουν αποκτήσει οι επιχειρήσεις του κλάδου από την αδυναμία υλοποίησης των έργων που είχαν δημοπρατηθεί στο παρελθόν με μεγάλη έκπτωση, καθώς και στη μείωση του αριθμού των προσφορών λόγω εξόδου επιχειρήσεων από τον κλάδο.

Διάγραμμα 5.8: Μέσο ποσοστό\* (%) έκπτωσης σε δημόσια έργα προϋπολογισμού άνω των €2 εκατ.



Πηγή: Πανελλήνιος Σύνδεσμος Τεχνικών Εταιριών (ΣΤΑΤΕ) \* Απλός αριθμητικός μέσος όρος

Τέτοια ποσοστά έκπτωσης σημαίνουν είτε ότι τα έργα ανατίθενται ακόμα και κάτω του κόστους με προσδοκία σύναψης συμπληρωματικής σύμβασης στο μέλλον, είτε ότι ο αρχικός προϋπολογισμός του έργου δεν έχει σχέση με τις πραγματικές συνθήκες κόστους στα τεχνικά έργα. Και ενώ από την πλευρά του πελάτη (Δημόσιο) μπορεί να θεωρείται ότι οι μεγάλες εκπτώσεις είναι αποτέλεσμα της λειτουργίας του ανταγωνισμού και δημιουργούν εξοικονομήσεις για το δημόσιο ταμείο, δεν θα πρέπει να αγνοούνται οι παράπλευρες συνέπειες όπως:

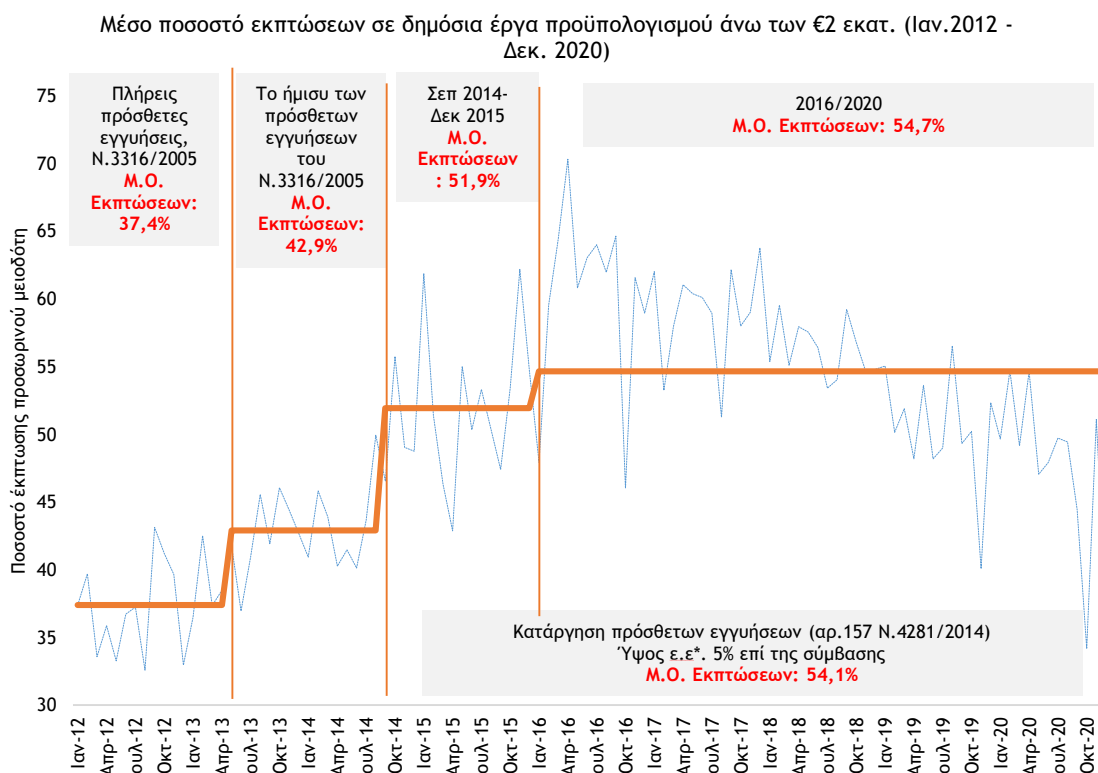
- Χρονοβόρες διαδικασίες αποπεράτωσης και αμφιλεγόμενη ποιότητα κατασκευής των έργων/μελετών.
- Χρησιμοποίηση φθηνών εισαγόμενων υλικών και εξοπλισμού.
- Χορήγηση των κατώτατων δυνατών αμοιβών και ασφαλιστικών κρατήσεων.
- Αμφιβόλου ποιότητας συνθήκες υγιεινής και ασφάλειας.
- Αθέμιτος ανταγωνισμός στις υγιείς επιχειρήσεις, οι οποίες δεν μπορούν να ανταγωνιστούν προσφορές κάτω του κόστους και τελικά είτε δεν θα έχουν

δραστηριότητα, είτε θα αναγκαστούν να εμπλακούν σε μία διαδικασία ζημιολόγων προσφορών που και πάλι θα τις οδηγήσει σε παύση λειτουργίας.

**Η δημοπράτηση έργων με ένα υγιές κι ασφαλές σύστημα έχει επομένως τεράστια σημασία για τον κλάδο των Κατασκευών**, αλλά και για την εθνική οικονομία αν ληφθεί υπόψη η στρατηγική σημασία του τομέα για την επαύξηση των δυνατοτήτων οικονομικής μεγέθυνσης και την υλοποίηση των έργων το επόμενο διάστημα.

Ένας άλλος παράγοντας που επηρεάζει το ύψος των εκπτώσεων είναι οι ρυθμίσεις αναφορικά με το ύψος των εγγυήσεων που απαιτούνται για τη συμμετοχή στους διαγωνισμούς του δημοσίου. Από την ανάλυση των σχετικών στοιχείων προκύπτει ότι, πράγματι, **αλλαγές στην κατεύθυνση της μείωσης των εγγυήσεων καλής εκτέλεσης συνδέονται διαχρονικά με την αύξηση του μέσου ποσοστού έκπτωσης** (Διάγραμμα 5.9).

**Διάγραμμα 5.9: Η επίπτωση της μείωσης των εγγυήσεων στο μέσο ποσοστό εκπτώσεων σε δημόσια έργα προϋπολογισμού άνω των €2 εκατ. (Ιαν. 2012-Αυγ. 2020)**



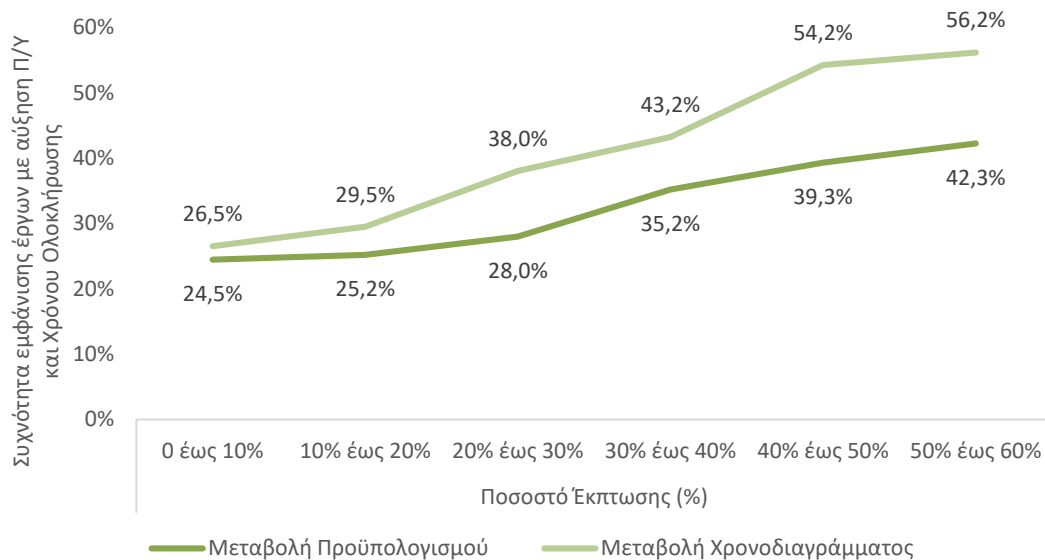
Πηγή: Πανελλήνιος Σύνδεσμος Τεχνικών Εταιριών (ΣΤΑΤΕ)

Ειδικότερα, και με αναφορά στην περίοδο Ιανουαρίου 2012-Δεκεμβρίου 2020, μέχρι τον Απρίλιο του 2013 ίσχυε το απόλυτο μειοδοτικό σύστημα με κλιμακούμενα αυξημένες εγγυητικές επιστολές καλής εκτέλεσης, αναλόγως του ποσοστού έκπτωσης. Την περίοδο αυτή η μέση έκπτωση είχε διαμορφωθεί στο 37,4% του αρχικού προϋπολογισμού των έργων. Την επόμενη περίοδο, Μάιος 2013 – Αύγουστος 2014, ίσχυε το ίδιο σύστημα με πριν αλλά με μειωμένες κατά το ήμισυ τις πρόσθετες εγγυητικές επιστολές. Τότε, σημειώθηκε αύξηση στο μέσο ποσοστό έκπτωσης σε 42,9%. Από τον Σεπτέμβριο του 2014 ίσχυσε και πάλι το απόλυτο μειοδοτικό σύστημα με κατάργηση των πρόσθετων εγγυήσεων και άνω όριο εγγυητικής καλής εκτέλεσης το 5% του συμβατικού αντικειμένου. Την περίοδο αυτή μέχρι και τον

Δεκέμβριο του 2020 ο μέσος όρος των εκπτώσεων έφτασε στο 54,1%, ενώ ειδικότερα για την περίοδο μετά το 2016 το ποσοστό έκπτωσης προσέγγισε το 54,7%.

Επιπλέον, οι υψηλότερες εκπτώσεις συνδέονται με αύξηση της συχνότητας έργων στα οποία αυξάνεται ο Προϋπολογισμός και ο χρόνος ολοκλήρωσης (Διάγραμμα 5.10). Από σχετική ανάλυση του ΣΤΕΑΤ (2015) προκύπτει ότι περισσότερα από τα μισά έργα που είχαν ανατεθεί με εκπτώσεις άνω του 40% παρουσίασαν καθυστέρηση στην ολοκλήρωση, ενώ περίπου 4 στα 10 έργα που είχαν ανατεθεί με εκπτώσεις άνω του 40% παρουσίασαν αύξηση του προϋπολογισμού στη διάρκεια της υλοποίησης.

**Διάγραμμα 5.10: Συχνότητα εμφάνισης έργων με αύξηση του Προϋπολογισμού και του Χρόνου Ολοκλήρωσης**



Πηγή: ΣΤΕΑΤ (2015)

Συνοψίζοντας, τα αποτελέσματα των ΑΧΠ και άλλων αδυναμιών του συστήματος παραγωγής δημόσιων έργων για την ποιότητα των έργων και τον κλάδο των Κατασκευών είναι τα εξής:

- Αθέμιτος ανταγωνισμός και εκτοπισμός από την αγορά υγιών επιχειρήσεων.
- Εμπλοκή σε δικαστικές διαδικασίες. Οι ατέλειες στις τεχνικές προδιαγραφές ή/και σε συνδυασμό με τις ατέλειες των κατακυρώσεων σύμφωνα με πολύ χαμηλές τιμές οδηγούν σε προσφυγές και δικαστικές διαμάχες. Επιπλέον, αδυναμίες και ασάφειες στο ευρύτερο θεσμικό πλαίσιο ενθαρρύνουν την άσκηση προσφυγών κατά έργων σε διάφορα στάδια του σχεδιασμού και της υλοποίησης τους. Το κύριο πρόβλημα σε όλες αυτές τις περιπτώσεις είναι οι μεγάλες καθυστερήσεις που σημειώνονται μέχρι αυτές να τελεσιδικήσουν.
- Κακή ποιότητα έργων, χρήση μη ποιοτικών υλικών και εξοπλισμού, υπερβάσεις προϋπολογισμού, καθυστερήσεις ολοκλήρωσης και υψηλές δαπάνες συντήρησης και λειτουργίας του έργου στο μέλλον.
- Κόστος διαχείρισης, καθυστέρησης και επαναδιαπραγμάτευσης συμβάσεων εκ μέρους του Δημοσίου.
- Απώλεια πόρων και διακινδύνευση σχεδιασμού της αναθέτουσας αρχής.
- Μη διασφάλιση εργασιακών και ασφαλιστικών δικαιωμάτων εργαζόμενων.

- Μη διασφάλιση συνθηκών υγιεινής και ασφάλειας εργαζόμενων.
- Υψηλός κίνδυνος αδυναμίας πληρωμής υπεργολάβων και προμηθευτών.
- Υλοποίηση έργων με ζημιά του αναδόχου, που μπορεί να οδηγήσει σε χρεοκοπία εφόσον η υποβολή ΑΧΠ γίνεται συστηματικά.
- Πολλά μεγάλα έργα κατακερματίζονται για λόγους σκοπιμοτήτων που δε σχετίζονται με τα χαρακτηριστικά του έργου, κάτι που έχει ως αποτέλεσμα καθυστερήσεις αλλά και την υπονόμευση της ποιότητας τους ειδικά όταν από τεχνικής πλευράς τα έργα πρέπει να αντιμετωπιστούν ενιαία.
- Συχνά η ικανότητα του κράτους να παρακολουθήσει την πορεία της υλοποίησης έργων αποδεικνύεται μη επαρκής.

Στην Ελλάδα έχουν χρησιμοποιηθεί στο παρελθόν διάφορα συστήματα ανάδειξης Αναδόχου δημόσιων έργων με στόχο να επιτυγχάνεται χαμηλό κόστος αλλά και να εξασφαλίζεται η ποιότητα των έργων (Πίνακας 5.2).

Η εναλλαγή των συστημάτων ανάδειξης αναδόχου δημόσιου έργου γινόταν σε μια προσπάθεια να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα που κάθε φορά ανέκυπταν στην πράξη από την εφαρμογή κάθε συστήματος. Κατά βάση όλα τα συστήματα ήταν μειοδοτικά (δεν έχουν εφαρμοστεί τα πολλαπλά κριτήρια) αλλά διαφοροποιούνταν στον τρόπο με τον οποίο εντοπίζονταν ή/και διαχειρίζονταν οι ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές. Οι χαμηλές προσφορές α) είτε οδηγούσαν απευθείας σε κατακύρωση του διαγωνισμού (στα αμιγώς μειοδοτικά συστήματα), β) είτε απορρίπτονταν μετά από κάποια στατιστική επεξεργασία που υπολόγιζε ένα εύλογο όριο κάτω από το οποίο δεν λαμβάνονταν υπόψη οι προσφορές (με ή χωρίς αιτιολόγηση) («μαθηματικός τύπος»), γ) είτε υπό τη διακριτική ευχέρεια της αναθέτουσας αρχής οι προσφέροντες χαμηλές τιμές καλούνταν να τις αιτιολογήσουν. Κάποια συστήματα ευνοούσαν τις συμπράξεις (συνεννοήσεις) μεταξύ των συμμετεχόντων που έκαναν προσφορές με τρόπο που οδηγούσε σε προκαθορισμένο αποτέλεσμα. Σε άλλα οι δικαστικές προσφυγές οδηγούσαν σε καθυστερήσεις στην ανάθεση των έργων. Τέλος, με εξαίρεση την περίπτωση του συστήματος του «μαθηματικού τύπου» στην οποία η απόρριψη μιας ΑΧΠ ήταν αποτέλεσμα στατιστικής επεξεργασίας (αν και επιτρεπόταν η αιτιολόγηση προς το τέλος της περιόδου εφαρμογής του), υπήρχε αδυναμία ή απροθυμία των αναθετουσών αρχών να διαπιστώνουν αν συντρέχει περίπτωση ΑΧΠ, ενώ η έλλειψη σαφών οδηγιών έδινε τη διακριτική ευχέρεια στην αναθέτουσα αρχή για τον προσδιορισμό μιας ΑΧΠ ή/και την αποδοχή των αιτιολογήσεων.

Επομένως, η εμπειρία από την εφαρμογή εναλλακτικών συστημάτων (με μοναδικό κριτήριο την τιμή) δείχνει ότι τα προβληματικά σημεία του συστήματος ανάθεσης δημόσιων έργων στην Ελλάδα τείνουν να επαναλαμβάνονται και τελικά οι στόχοι του Δημοσίου για την οικονομική, έγκαιρη και ποιοτική κατασκευή των έργων σε αρκετές περιπτώσεις δεν επιτυγχάνονται.



Πίνακας 5.2: Σύστημα ανάδειξης αναδόχου στην Ελλάδα – Χαρακτηριστικά και Αποτελέσματα

		Χαρακτηριστικά συστήματος	Αποτελέσματα
1972-1976	Ποσοστό Έκπτωσης με εύλογο όριο	<ul style="list-style-type: none"> <li>Μοναδικό κριτήριο ανάθεσης η τιμή προσφοράς</li> <li>Ανάδοχος αναδεικνυόταν ο πλησιέστερος στον μέσο όρο των έγκυρων προσφορών</li> <li>Απορρίπτονταν οι προσφορές που είχαν έκπτωση πάνω από το διπλάσιο του μέσου όρου και κάτω του ενός τρίτου αυτού</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ευκολία σύμπραξης για τον καθορισμό του αποτελέσματος</li> </ul>
1976-1994	Μειοδοτικό σύστημα	<ul style="list-style-type: none"> <li>Μοναδικό κριτήριο ανάθεσης η χαμηλότερη προσφερόμενη τιμή (ενιαία ή επιμέρους)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Υπερβολικές εκπτώσεις</li> <li>Κακή ποιότητα έργων</li> <li>Σημαντικές οικονομικές και χρονικές υπερβάσεις των συμβάσεων</li> <li>Παρέμβαση ΕΕ για ανάγκη αιτιολόγησης των χαμηλών προσφορών</li> </ul>
1994-1998	Μειοδοτικό σύστημα με αιτιολόγηση προσφορών	<ul style="list-style-type: none"> <li>Μοναδικό κριτήριο ανάθεσης η χαμηλότερη προσφερόμενη τιμή (ενιαία ή επιμέρους)</li> <li>Αιτιολόγηση των χαμηλών προσφορών</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Απόρριψη προσφορών</li> <li>Δικαστικές προσφυγές και καθυστερήσεις στην ανάθεση των έργων</li> <li>Διακριτική ευχέρεια αναθέτουσας αρχής για προσδιορισμό ΑΧΠ και αποδοχή αιτιολογήσεων</li> </ul>
1998-2004	«Μαθηματικός τύπος»	<ul style="list-style-type: none"> <li>Εξέταση προσφορών με αλγόριθμο στατιστικής επεξεργασίας από την οποία προέκυπτε η εύλογη προσφορά</li> <li>Προσφορές μικρότερες της εύλογης αποκλείονταν ως ΑΧΠ. Επιτρεπόταν η αιτιολόγηση των προσφορών που κρίνονταν ΑΧΠ (προς το τέλος της περιόδου)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Συμπράξεις (συνεννοήσεις)</li> <li>Δικαστικές προσφυγές και καθυστερήσεις στην ανάθεση των έργων</li> <li>Η ΕΕ ζήτησε ειδικά για τα συγχρηματοδοτούμενα έργα η απόρριψη των προσφορών να γίνεται με αιτιολόγηση</li> </ul>
2004-2016	Μειοδοτικό σύστημα με αιτιολόγηση προσφορών	<ul style="list-style-type: none"> <li>Μοναδικό κριτήριο ανάθεσης η χαμηλότερη προσφερόμενη τιμή (ενιαία ή επιμέρους), με κλιμακούμενα αυξημένες εγγυητικές επιστολές καλής εκτέλεσης, αναλόγως του ποσοστού έκπτωσης (2004-Απρ 2013)</li> <li>Την περίοδο Μάιος 2013 - Αύγουστος 2014 ίσχυσε το ίδιο σύστημα με πριν με μειωμένες κατά το ήμισυ πρόσθετες εγγυητικές επιστολές.</li> <li>Από τον Σεπ 2014 ίσχυσε και πάλι το απόλυτο μειοδοτικό σύστημα με κατάργηση των πρόσθετων εγγυήσεων και άνω όριο εγγυητικής καλής εκτέλεσης το 5% του συμβατικού αντικειμένου.</li> <li>Αιτιολόγηση των προσφορών που κρίνονται ΑΧΠ</li> <li>Οδηγίες για την αξιολόγηση των ΑΧΠ</li> <li>Υψηλές εγγυήσεις καλής εκτέλεσης</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Αδυναμία ή απροθυμία των αναθετουσών αρχών να διαπιστώνουν αν συντρέχει περίπτωση ΑΧΠ</li> <li>Με την εφαρμογή Νέων Ενιαίων Τιμολογίων (στη θέση των Αναλυτικών Τιμολογίων) μπορούσαν να καθορίζονται αυθαίρετα τιμολόγια</li> </ul>

Πηγή: Λαμπρόπουλος (2004 και 2015), Μανδηλαράς (2009)

#### 5.4 Άλλες αδυναμίες του συστήματος δημοσίων προμηθειών

Το σύστημα δημοσίων προμηθειών, εκτός από το μείζον ζήτημα των ΑΧΠ που αναλύθηκε στο προηγούμενο τμήμα, παρουσιάζει αδυναμίες τόσο συνολικά, όσο και στα επιμέρους στάδια των σχετικών διαδικασιών (προκαταρκτικό στάδιο, ανάθεση, υλοποίηση). Ειδικότερα, σύμφωνα με την έρευνα της διαΝΕΟσις (2020), η πολύπλοκη υφιστάμενη νομοθεσία, οι κακώς σχεδιασμένες συμβάσεις και η έλλειψη διαλειτουργικότητας στα χρησιμοποιούμενα πληροφοριακά συστήματα αποτελούν σημαντικά προβλήματα του συστήματος δημοσίων προμηθειών. Επιπρόσθετα, γραφειοκρατικές εμπλοκές δημιουργούνται από την έλλειψη επαρκούς τυποποίησης των διαδικασιών, την έλλειψη προτύπων συμβάσεων και δεσμευτικών ελάχιστων τεχνικών προδιαγραφών, που συμβάλει στο φαινόμενο των

προκηρύξεων που ευνοούν συγκεκριμένους οικονομικούς φορείς καθώς και από την αποδοχή συμβάσεων που εμπεριέχουν τεχνικά χαρακτηριστικά χωρίς ποιοτικές προδιαγραφές λόγω δυσκολίας στην αντικειμενική αξιολόγησή τους. Τέλος, παρατηρούνται χρονικές καθυστερήσεις στην εξέταση προσφυγών, ενώ η ΑΕΠΠ κατά την προδικαστική επίλυση διαφορών δεν διαθέτει επαρκή γνώση των προδιαγραφών ενός τεχνικού έργου.

Διάγραμμα 5.11: Προβλήματα στο σύστημα δημοσίων προμηθειών

### Γενικά

- Πολύπλοκη υφιστάμενη νομοθεσία
- Κακός σχεδιασμός της σύμβασης
- Έλλειψη διαλειτουργικότητας στα χρησιμοποιούμενα πληροφοριακά συστήματα
- Συμβάσεις με τεχνικά χαρακτηριστικά χωρίς ποιοτικές προδιαγραφές, λόγω δυσκολίας στην αντικειμενική αξιολόγησή τους
- Έλλειψη προτύπων συμβάσεων και δεσμευτικών ελάχιστων τεχνικών προδιαγραφών, η οποία συμβάλλει στο φαινόμενο των προκηρύξεων που ευνοούν συγκεκριμένους οικονομικούς φορείς
- Γραφειοκρατικές εμπλοκές κυρίως από την έλλειψη επαρκούς τυποποίησης των διαδικασιών
- Η ΑΕΠΠ κατά την προδικαστική επίλυση διαφορών δεν διαθέτει επαρκή γνώση των προδιαγραφών ενός τεχνικού έργου ενώ, παρατηρούνται χρονικές καθυστερήσεις στην εξέταση προσφυγών

### Προκαταρκτικό στάδιο

- Οι αναθέτουσες αρχές δεν έχουν τεχνική επάρκεια για τη σύνταξη μελετών των έργων
- Δημοπράτηση έργων χωρίς σημείο αναφοράς, λόγω έλλειψης οριστικής μελέτης και αξιολόγηση προσφορών χωρίς σαφήνεια
- Προαιρετική δημοσιοποίηση του αναλυτικού προϋπολογισμού του έργου από την αναθέτουσα αρχή
- Προαιρετική δημόσια διαβούλευση για συμβάσεις με αξία έως ένα όριο και για μη τρέχουσες προμήθειες ή υπηρεσίες
- Ασύμμετρη πληροφόρηση για μελλοντικά έργα, προμήθειες και υπηρεσίες λόγω έλλειψης δημόσιας διαβούλευσης
- Μη δημοσίευση των αποτελεσμάτων των δημόσιων διαβουλεύσεων

### Στάδιο ανάθεσης

- Οι αναθέτουσες αρχές δεν έχουν την εμπειρία, τις ψηφιακές υποδομές και την τεχνογνωσία για να χρησιμοποιήσουν τις νέες κατάλληλες διαδικασίες και εργαλεία
- Τα μέλη των επιτροπών αξιολόγησης των προσφορών συχνά δεν έχουν την απαραίτητη εξειδίκευση και χωρίς αμοιβή δεν έχουν κίνητρα για να επιταχύνουν το έργο τους
- Κατάχρηση της δυνατότητας υποδιαίρεσης μιας σύμβασης σε μικρότερους αυτοτελείς διαγωνισμούς από τις αναθέτουσες αρχές για κατάτμηση του έργου των συμβάσεων με την επιδίωξη της απευθείας ανάθεσης του έργου
- Οι κοινοί κανόνες ανά κατηγορίες αγαθών ή υπηρεσιών κατευθύνουν τις αναθέτουσες αρχές στην επιλογή της χαμηλότερης και όχι της πιο συμφέρουσας προσφοράς

### Στάδιο υλοποίησης

- Οι οικονομικοί φορείς βλάπτονται από τη δυνατότητα της αναθέτουσας αρχής να παρατείνει την παραλαβή ενός έργου
- Η αναθέτουσα αρχή έχει τη δυνατότητα να τροποποιεί τη σύμβαση χωρίς προϋποθέσεις, εφόσον η αξία των τροποποιήσεων δεν ξεπερνά το 50% της αξίας της αρχικής σύμβασης
- Οι οικονομικοί φορείς κάνουν κατάχρηση της δικαστικής οδού για επίλυση διαφορών προς δημιουργία καθυστερήσεων

Πηγή: διαΝΕΟσις (2020)

Κατά το προκαταρκτικό στάδιο τα προβλήματα εντοπίζονται κυρίως στην έλλειψη τεχνικής επάρκειας των αναθετουσών αρχών για τη σύνταξη μελετών των έργων, στη διενέργεια

δημοπρατήσεων έργων χωρίς σημείο αναφοράς λόγω έλλειψης οριστικής μελέτης και αξιολόγησης προσφορών χωρίς σαφήνεια και στην έλλειψη υποχρέωσης της αναθέτουσας αρχής για δημοσιοποίηση του αναλυτικού προϋπολογισμού του έργου. Σε ό,τι αφορά συμβάσεις με αξία έως ένα όριο και για μη τρέχουσες προμήθειες ή υπηρεσίες, προβλήματα δημιουργούνται επίσης από την έλλειψη υποχρέωσης για δημόσια διαβούλευση και την επακόλουθη ασύμμετρη πληροφόρηση για τα μελλοντικά έργα, τις προμήθειες και υπηρεσίες, καθώς και από τη μη δημοσίευση των αποτελεσμάτων των δημόσιων διαβουλεύσεων όταν αυτές γίνονται.

Στο στάδιο της ανάθεσης προβλήματα συνήθως δημιουργούνται από την έλλειψη εμπειρίας, ψηφιακών υποδομών και τεχνογνωσίας των αναθετουσών αρχών για να χρησιμοποιήσουν τις νέες κατάλληλες διαδικασίες και εργαλεία, από την έλλειψη εξειδίκευσης των μελών των επιτροπών αξιολόγησης των προσφορών, καθώς και από την απουσία αμοιβής των μελών αυτών, που θα λειτουργούσε ως κίνητρο για να επιταχυνθεί το έργο τους. Προβλήματα δημιουργούνται επίσης όταν οι αναθέτουσες αρχές καταχρώνται τη δυνατότητα υποδιαίρεσης μιας σύμβασης σε μικρότερους αυτοτελείς διαγωνισμούς επιδιώκοντας την απευθείας ανάθεση του έργου ενώ, οι κοινοί κανόνες ανά κατηγορίες αγαθών ή υπηρεσιών κατευθύνουν τις αναθέτουσες αρχές στην επιλογή της χαμηλότερης και όχι της πιο συμφέρουσας προσφοράς.

Τέλος, κατά την υλοποίηση μιας δημόσιας προμήθειας, οι οικονομικοί φορείς βλέπουν ότι όταν η αναθέτουσα αρχή αξιοποιεί τη δυνατότητα που έχει να παρατείνει μονομερώς την παραλαβή ενός έργου ή να τροποποιεί τη σύμβαση χωρίς προϋποθέσεις, εφόσον η αξία των τροποποιήσεων δεν ξεπερνά το 50% της αξίας της αρχικής σύμβασης. Αντίστοιχα, οι οικονομικοί φορείς κάνουν κατάχρηση της δικαστικής οδού για επίλυση διαφορών με αποτέλεσμα τη δημιουργία καθυστερήσεων στην υλοποίηση.

#### 5.5 Η αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου για τις δημόσιες συμβάσεις

Παρά τα βήματα εκσυγχρονισμού της νομοθεσίας για τις δημόσιες προμήθειες που έγιναν με τη ψήφιση του Ν.4412/2016, τα προβλήματα που ανέκυπταν οδήγησαν στην αναμόρφωση του ρυθμιστικού πλαισίου για τις δημόσιες συμβάσεις. Ειδικότερα, τον Μάρτιο του 2021 ο Ν.4412/2016 αναμορφώθηκε (Ν.4782/2021<sup>36</sup>) με τους εξής στόχους:

- Απλοποίηση και διασαφήνιση των διατάξεων
- Μείωση της γραφειοκρατίας και του διοικητικού βάρους για τις αναθέτουσες αρχές και τους οικονομικούς φορείς
- Αύξηση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων
- Επέκταση της χρήσης των ηλεκτρονικών εργαλείων (e-procurement), με μείωση του κατωφλιού προϋπολογισμού για το οποίο μπορεί να γίνει χρήση τους
- Αύξηση της διαφάνειας και της συμμετοχής των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων και

<sup>36</sup> Ν.4782/2021. Εκσυγχρονισμός, απλοποίηση και αναμόρφωση του ρυθμιστικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων, ειδικότερες ρυθμίσεις προμηθειών στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας και άλλες διατάξεις για την ανάπτυξη, τις υποδομές και την υγεία. (ΦΕΚ Α Αρ.36, 9 Μαρτίου 2021).

- Αντιμετώπιση προβλημάτων, όπως το ζήτημα των υπερβολικά χαμηλών προσφορών και η υπερβολική προσκόλληση στην τυπικότητα έναντι της ουσίας των προσφορών.

Πίνακας 5.3: Βασικές αλλαγές στη νομοθεσία για τις δημόσιες συμβάσεις

Παρέμβαση	Περιγραφή και Αποτελέσματα
Ενίσχυση του συστήματος μελέτη - κατασκευή	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ταχύτερη εκκίνηση της διαδικασίας δημοπράτησης των έργων</li> <li>• Παράλληλη έναρξη διαδικασίας περιβαλλοντικής αδειοδότησης του έργου</li> <li>• Ολοκλήρωση περιβαλλοντικής αδειοδότησης πριν την ανακήρυξη αναδόχου, υπό τον όρο οι περιβαλλοντικοί όροι να μην μεταβάλλουν ουσιαστικά το αντικείμενο του έργου</li> <li>• Μετατόπιση της ευθύνης των μελετών στον ανάδοχο</li> </ul>
Ταχύτερη δημοπράτηση έργων ειδικής σημασίας	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Έργα που είναι ενταγμένα στο άρθρο 7Α του Κώδικα Αναγκαστικών Απαλλοτριώσεων Ακινήτων, θα μπορούν να ξεκινήσουν γρηγορότερα</li> <li>• Στα μεγάλα έργα προβλέπεται επίσης η εφαρμογή των διατάξεων, που αφορούν στις ιδιωτικές επενδύσεις, για την ταχύτερη δημοπράτηση τους</li> </ul>
Αντιμετώπιση των ΑΧΠ στα έργα	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Αιτιολόγηση προσφορών που έχουν απόκλιση μεγαλύτερη του δέκα ποσοστιαίων μονάδων από τον μέσο όρο της έκπτωσης του συνόλου των προσφορών που υποβλήθηκαν</li> <li>• Η αιτιολόγηση θα αποτελεί δεσμευτική συμφωνία και τμήμα της σύμβασης ανάθεσης, που δεν μπορεί να μεταβληθεί καθ' όλη την διάρκεια εκτέλεσης της σύμβασης</li> <li>• Υπολογισμός της εγγύησης καλής εκτέλεσης επί του προϋπολογισμού δημοπράτησης του έργου και όχι επί της τελικής αξίας της σύμβασης</li> </ul>
Ιδιωτική επίβλεψη έργων	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Δυνατότητα επίβλεψης ενός δημόσιου έργου και από πιστοποιημένο ιδιωτικό φορέα (φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή ένωση προσώπων), ο οποίος θα διαθέτει τις αναγκαίες εξειδικευμένες γνώσεις</li> </ul>
Μετατροπή συστήματος επίβλεψης σε δηλωτικό από ελεγκτικό	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Διευκόλυνση επιμετρήσεων και λογαριασμών των έργων</li> <li>• Απαλλαγή της διευθύνουσας υπηρεσίας από υποχρεώσεις στις οποίες δεν μπορούσε να ανταποκριθεί με αποτέλεσμα να προκύπτουν δυσμενή αποτελέσματα για το Δημόσιο, λόγω αυτοδικαίων εγκρίσεων</li> <li>• Η υποβολή των επιμετρήσεων από τον ανάδοχο συνοδεύεται με αυξημένη ευθύνη ως προς την αλήθεια αυτών, με στόχο να επιταχυνθεί η πληρωμή των λογαριασμών</li> </ul>
Διαιτητική επίλυση διαφορών	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Θεσμοθετείται για έργα προϋπολογισμού άνω των 10 εκατ. ευρώ η δυνατότητα διαιτητικής επίλυσης κάθε διαφοράς που προκύπτει σχετικά με την εφαρμογή, την ερμηνεία ή το κύρος της Σύμβασης</li> <li>• Για έργα κατώτερου προϋπολογισμού, απαιτείται η σύμφωνη γνώμη του αρμόδιου τεχνικού συμβουλίου</li> </ul>
Εκσυγχρονισμός και ψηφιοποίηση διαδικασιών	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Καθιέρωση υποχρεωτικής τήρησης από τον ανάδοχο ηλεκτρονικού ημερολογίου του έργου, σε ελεύθερο λογισμικό ευρείας χρήσης. Το ηλεκτρονικό ημερολόγιο αποστέλλεται ηλεκτρονικά στον Προϊστάμενο της Διευθύνουσας Υπηρεσίας και στον επιβλέποντα του έργου, με στόχο την επιτάχυνση ενημέρωσης όλων των εμπλεκομένων στο έργο και την επίλυση οιασδήποτε διαφωνιών χωρίς χρονικές καθυστερήσεις</li> </ul>
Ενιαίο σύστημα τεχνικών προδιαγραφών και τιμολόγησης τεχνικών έργων και μελετών	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Αποτελεί σύνολο εναρμονισμένων αρχών, κανόνων, μεθόδων και εργαλείων που υποστηρίζουν μέσω του διαδικτύου τον προγραμματισμό, σχεδιασμό, κατασκευή και λειτουργία των τεχνικών έργων</li> <li>• Θα συνεισφέρει σημαντικά στον εξορθολογισμό και στον εκσυγχρονισμό του συστήματος παραγωγής δημοσίων έργων</li> </ul>
Λοιπές παρεμβάσεις	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Κατάργηση των κληρώσεων για την ανάδειξη των επιτροπών, που επέφερε υπερβολικές καθυστερήσεις στην διεξαγωγή των διαγωνισμών</li> <li>• Υποχρεωτική η ανάρτηση της μελέτης του έργου πριν την προκήρυξη του, ώστε οι συμμετέχοντες στο διαγωνισμό να μπορούν να διαμορφώνουν πληρέστερη εικόνα του έργου</li> <li>• Επιτάχυνση στις παραδόσεις των έργων αφού στις διακηρύξεις για έργα άνω του 1 εκατ. ευρώ γίνεται υποχρεωτική πρόβλεψη κινήτρου - πριμ πρόσθετης αμοιβής ίσης έως 5% της συμβατικής δαπάνης για παράδοση έργων νωρίτερα από τη συμβατική προθεσμία.</li> </ul>

Για την επίτευξη αυτών των στόχων ο νέος Ν.4782/2021 εισάγει, μεταξύ άλλων, ρυθμίσεις που μεταβάλλουν επιμέρους διαδικασίες στις δημόσιες συμβάσεις για τεχνικά έργα (Πίνακας

5.3). Στη συνέχεια περιγράφονται οι βασικές αλλαγές και τα αναμενόμενα αποτελέσματα από τις συγκεκριμένες ρυθμίσεις.

**Ενίσχυση του συστήματος μελέτη – κατασκευή.** Η σχετική ρύθμιση εισάγεται ώστε να υπάρχει η ευχέρεια να εκκινεί η διαδικασία δημοπράτησης των έργων παράλληλα με την περιβαλλοντική αδειοδότηση του έργου και να επιταχύνεται η διαδικασία ανάθεσης και υλοποίησης των έργων, σε σύγκριση με την υφιστάμενη κατάσταση. Η ολοκλήρωση της περιβαλλοντικής αδειοδότησης θα γίνεται πριν την ανακήρυξη αναδόχου, υπό τον όρο ότι οι περιβαλλοντικοί όροι δεν θα μεταβάλλουν ουσιαδώς το αντικείμενο του έργου. Θα πρέπει να επισημανθεί ότι η πρόβλεψη για την εφαρμογή του συστήματος μελέτη – κατασκευή μπορεί να επιταχύνει τις διαδικασίες. Ωστόσο, καθώς η τεχνική και οικονομική προσφορά δεν μπορούν να υποβάλλονται χωρίς εγκεκριμένους περιβαλλοντικούς όρους και σύμφωνα με τον κανονισμό μελετών κάθε έργου, θα πρέπει οι τελικές προσφορές να έπονται της Απόφασης Έγκρισης Περιβαλλοντικών Όρων (ΑΕΠΟ) του έργου, συνθήκη που δεν ικανοποιείται από το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο.

**Ταχύτερη δημοπράτηση έργων ειδικής σημασίας.** Τα έργα που είναι ενταγμένα στο άρθρο 7Α του Κώδικα Αναγκαστικών Απαλλοτριώσεων Ακινήτων, θα μπορούν να ξεκινήσουν γρηγορότερα. Στα μεγάλα έργα προβλέπεται επίσης η εφαρμογή των διατάξεων, που αφορούν στις ιδιωτικές επενδύσεις, για την ταχύτερη δημοπράτηση τους.

**Αντιμετώπιση των Ασυνήθιστα Χαμηλών Προσφορών (ΑΧΠ) στα έργα.** Προβλέπεται αιτιολόγηση προσφορών που έχουν απόκλιση μεγαλύτερη των δέκα (10) ποσοστιαίων μονάδων από τον μέσο όρο της έκπτωσης του συνόλου των προσφορών που υποβλήθηκαν. Η αιτιολόγηση θα αποτελεί δεσμευτική συμφωνία και τμήμα της σύμβασης ανάθεσης, που δεν θα μπορεί να μεταβληθεί καθ' όλη την διάρκεια εκτέλεσης της σύμβασης.

Η συγκεκριμένη ρύθμιση αποτελεί ένα πρώτο θετικό βήμα για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που συνδέονται με τις πολύ μεγάλες εκπτώσεις στα έργα, καθώς προσδιορίζει μια συγκεκριμένη συνθήκη με βάση την οποία οι αναθέτουσες αρχές οφείλουν να θεωρούν μια προσφορά ως ασυνήθιστα χαμηλή που θα πρέπει να αιτιολογείται και δεν θα μπορεί στην εκτέλεση της σύμβασης να μεταβληθεί.

#### Πλαίσιο 5.1: Ανασκόπηση μεθόδων εντοπισμού Ασυνήθιστα Χαμηλών Προσφορών (ΑΧΠ)

Οι υπερβολικές εκπτώσεις που παρατηρούνται στους διαγωνισμούς καθιστούν επιτακτική ανάγκη την ανάπτυξη και εφαρμογή αξιόπιστου συστήματος εντοπισμού των ΑΧΠ και αποκλεισμού τους από τους διαγωνισμούς. Τέτοια προβλήματα, ωστόσο, δεν αποτελούν ελληνική ιδιαιτερότητα, καθώς και άλλες χώρες τα αντιμετωπίζουν εφαρμόζοντας διάφορες μεθόδους θεραπείας. Γενικά, καταγράφονται τρεις κατηγορίες μεθόδων εντοπισμού των ΑΧΠ στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης: α) η **στατιστική μέθοδος**, με την οποία πραγματοποιείται σύγκριση της προσφερόμενης τιμής με το εκτιμώμενο συνολικό κόστος ή με τον μέσο όρο των υποβαλλόμενων προσφορών, ή με την απόκλιση της χαμηλότερης τιμής από την αμέσως υψηλότερη προσφορά (Ιταλία, Ιρλανδία, Ισπανία), με την αιτιολόγηση να μην ακολουθεί κάποια τυποποιημένη διαδικασία για όλες τις χώρες, β) η **μέθοδος του ιστορικού κόστους**, με την οποία γίνεται σύγκριση της προσφερόμενης συνολικής τιμής ή των τιμών των επιμέρους εργασιών (τιμές μονάδας) με ιστορικά στοιχεία κόστους ή με το κόστος προσαρμοσμένο στις τρέχουσες τιμές (Βέλγιο, Κύπρος) και γ) η **αναλυτική τεκμηρίωση με βάση τρέχοντα στοιχεία κόστους**, με την οποία γίνεται υποβολή τυποποιημένων προσφορών με πλήρη ανάλυση του κόστους κάθε εργασίας, των γενικών εξόδων και του περιθωρίου κέρδους (Γερμανία, Αυστρία κ.ά.) και ο έλεγχος του κόστους των προσφορών από τις αναθέτουσες αρχές στηρίζεται σε

πρότυπες αναλύσεις, ιστορικά στοιχεία, συστηματική πληροφόρηση για τις βασικές τιμές (παρατηρητήριο τιμών). Στην τελευταία, απαιτείται αιτιολόγηση των περιπτώσεων υπέρ- και υπό-κοστολόγησης με πρόσθετα στοιχεία που τεκμηριώνουν τις παραδοχές της αρχικής προσφοράς. Η αιτιολόγηση σε αυτή την περίπτωση αποτελεί συμβατικό στοιχείο αν γίνει αποδεκτή η προσφορά και δεσμεύει τον ανάδοχο.

Πηγή: IOBE (2019)

Ωστόσο, η σύνδεση με τον μέσο όρο των εκπτώσεων δεν εξασφαλίζει ότι πράγματι οι ΑΧΠ θα αιτιολογούνται (π.χ. σε περίπτωση που όλες οι προσφορές έχουν μεγάλες εκπτώσεις ή/και η χαμηλότερη προσφορά δεν ξεπερνά τις 10 ποσοστιαίες μονάδες του μέσου όρου των εκπτώσεων), ούτε την ποιοτική και πλήρη εκτέλεση του έργου.

Το σύστημα αντιμετώπισης των ΑΧΠ θα ενισχυθεί, όπως έχει ήδη αναφερθεί, με την αποτελεσματική λειτουργία του του Εθνικού Συστήματος Τεχνικών Προδιαγραφών και Τιμολόγησης Έργων και Μελετών, με τη χρήση πολλαπλών κριτηρίων (κατά το δυνατόν αντικειμενικών και μετρήσιμων, με προκαθορισμένες σταθμίσεις για κάθε κριτήριο ανά τύπο έργου/μελέτης) για την ανάθεση των συμβάσεων και με τη χρήση μεθόδου αυτόματου αποκλεισμού των ΑΧΠ όταν μοναδικό κριτήριο είναι η τιμή με τη χρήση κατάλληλων στατιστικών μεθόδων. Απαιτείται, επομένως, ο προσδιορισμός της μεθόδου και των κριτηρίων χαρακτηρισμού των ΑΧΠ και η σύνδεση της με το Εθνικό Σύστημα Τεχνικών Προδιαγραφών και Τιμολόγησης Έργων και Μελετών.

Συγχρόνως, με τη νέα ρύθμιση που προβλέπει ότι ο υπολογισμός της εγγύησης καλής εκτέλεσης θα γίνεται επί του προϋπολογισμού δημοπράτησης του έργου (εκτιμώμενη αξία σύμβασης) και όχι επί της τελικής αξίας της σύμβασης, δύνανται να περιοριστούν οι περιπτώσεις υπερβολικά μεγάλων εκπτώσεων.

**Ιδιωτική επίβλεψη έργων.** Εισάγεται η δυνατότητα επίβλεψης ενός δημόσιου έργου και από πιστοποιημένο ιδιωτικό φορέα επίβλεψης (φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή ένωση προσώπων), ο οποίος θα διαθέτει τις αναγκαίες εξειδικευμένες γνώσεις. Η ρύθμιση είναι προς τη σωστή κατεύθυνση καθώς δίνει τη δυνατότητα αποτελεσματικής επίβλεψης των έργων όταν υπάρχει αδυναμία της αναθέτουσας αρχής. Η πρόβλεψη όμως του νόμου για επιλογή του ιδιωτικού φορέα επίβλεψης από τον ανάδοχο του έργου με απευθείας ανάθεση δημιουργεί ζητήματα σύγκρουσης συμφερόντων και ελλιπούς προστασίας του δημοσίου συμφέροντος. Η σύμβαση επίβλεψης θα πρέπει να συνάπτεται μεταξύ της αναθέτουσας αρχής και του ιδιωτικού φορέα επίβλεψης έπειτα από διαγωνιστική διαδικασία.

**Μετατροπή συστήματος επίβλεψης σε δηλωτικό από ελεγκτικό.** Η ρύθμιση αποσκοπεί στη διευκόλυνση των επιμετρήσεων και των λογαριασμών των έργων, απαλλάσσοντας τη διευθύνουσα υπηρεσία από υποχρεώσεις στις οποίες δεν μπορεί να ανταποκριθεί με αποτέλεσμα να προκύπτουν δυσμενή αποτελέσματα για το Δημόσιο, λόγω αυτοδίκαιων εγκρίσεων. Η υποβολή των επιμετρήσεων από τον ανάδοχο συνοδεύεται με αυξημένη ευθύνη ως προς την αλήθεια αυτών, με στόχο να επιταχυνθεί η πληρωμή των λογαριασμών. Ωστόσο, η ρύθμιση δημιουργεί αβεβαιότητες και ανασφάλεια δικαίου στους αναδόχους, ενώ μπορεί να οδηγήσει και σε αδιαφάνεια, καθώς προβλέπει υποχρεωτικό δειγματοληπτικό έλεγχο στο 40% των επιμετρήσεων και προαιρετικό στο υπόλοιπο. Εφόσον επιτρέπεται η ιδιωτική επίβλεψη των έργων, οι επιμετρήσεις μπορεί να γίνονται και από ιδιωτικό φορέα, ώστε να διευκολύνονται οι αναθέτουσες αρχές χωρίς να δημιουργούνται τα

προαναφερθέντα προβλήματα. Ειδικότερα, απαιτείται η πραγματοποίηση σε πανελλήνια κλίμακα συστηματικών δειγματοληπτικών ποσοτικών και ποιοτικών ελέγχων των έργων (ως οι έλεγχοι τύπου Γ) από ανεξάρτητους (από την κατά περίπτωση Αναθέτουσα Αρχή) ιδιωτικούς φορείς συμβούλων-μηχανικών, μέσω συμβάσεων συμφωνιών-πλαίσιο, υπό την εποπτεία του Υπουργείου Υποδομών.

**Διαιτητική επίλυση διαφορών.** Θεσμοθετείται για έργα προϋπολογισμού άνω των 10 εκατ. ευρώ η δυνατότητα διαιτητικής επίλυσης κάθε διαφοράς που προκύπτει σχετικά με την εφαρμογή, την ερμηνεία ή το κύρος της Σύμβασης. Για έργα μικρότερου προϋπολογισμού, απαιτείται η σύμφωνη γνώμη του αρμόδιου τεχνικού συμβουλίου. Πρόκειται για θετική ρύθμιση, ιδίως σε ό,τι αφορά την εισαγωγή του θεσμού του Συμβουλίου Επίλυσης Διαφορών, το οποίο θα παρέχει τη δυνατότητα συμβιβαστικής επίλυσης διαφορών πριν τη διαιτησία, και αναμένεται να συμβάλει στην απεμπλοκή από χρονοβόρες δικαστικές διαδικασίες. Επιπλέον, όμως, και πριν τη φάση της διαιτησίας θα μπορούσαν να θεσμοθετηθούν και άλλες σύγχρονες εξωδικαστικές μέθοδοι επίλυσης διαφορών σύμφωνα με τη διεθνή πρακτική, όπως οι διαδικασίες επίλυσης της διαφοράς μέσω φιλικού διακανονισμού. Οι διαδικασίες αυτές, οι οποίες είναι μικρής διάρκειας και κόστους, εφαρμόζονται σε άλλες χώρες και έχουν ήδη εφαρμοστεί με επιτυχία και στην Ελλάδα (π.χ. Εγνατία Οδός Α.Ε., Έργα Παραχώρησης).

**Εκσυγχρονισμός και ψηφιοποίηση διαδικασιών.** Καθιέρωση υποχρεωτικής τήρησης από τον ανάδοχο ηλεκτρονικού ημερολογίου του έργου, σε ελεύθερο λογισμικό ευρείας χρήσης. Το ηλεκτρονικό ημερολόγιο αποστέλλεται ηλεκτρονικά στον Προϊστάμενο της Διευθύνουσας Υπηρεσίας και στον επιβλέποντα του έργου, με στόχο την επιτάχυνση ενημέρωσης όλων των εμπλεκόμενων στο έργο και την επίλυση οιασδήποτε διαφωνιών χωρίς χρονικές καθυστερήσεις. Πρόκειται για θετική ρύθμιση, η οποία σε συνδυασμό με την τυποποίηση των ημερολογίων των διάφορων τύπων έργων, θα πρέπει να δώσει το έναυσμα για τον σχεδιασμό και άλλων μέτρων που θα επιτρέψουν την ταχύτερη προσαρμογή του τομέα των Κατασκευών στις σύγχρονες τεχνολογικές εξελίξεις.

**Ενιαίο Σύστημα Τεχνικών Προδιαγραφών και Τιμολόγησης Τεχνικών Έργων και Μελετών.** Αποτελεί σύνολο εναρμονισμένων αρχών, κανόνων, μεθόδων και εργαλείων που υποστηρίζουν μέσω του διαδικτύου τον προγραμματισμό, σχεδιασμό, κατασκευή και λειτουργία των τεχνικών έργων. Πρόκειται για μια ιδιαίτερα σημαντική ρύθμιση που θα συνεισφέρει κρίσιμα στον εξορθολογισμό και στον εκσυγχρονισμό του συστήματος παραγωγής δημοσίων έργων. Προβλέπεται ότι θα υποστηρίζεται από Ηλεκτρονικό Σύστημα Προσδιορισμού Κόστους Συντελεστών Παραγωγής Τεχνικών Έργων (ηλεκτρονική διαδικτυακή πλατφόρμα), το οποίο θα περιλαμβάνει διαδικτυακές εφαρμογές, συμβατές με την τεχνολογία BIM (Παρατηρητήριο Τιμών, Σύστημα Αναλύσεων Τιμών και Προσδιορισμού Κόστους και Σύστημα Ενιαίων Τεχνικών Προδιαγραφών). Για την ανάπτυξη, λειτουργία, διαρκή ενημέρωση και υποστήριξη του Ενιαίου Συστήματος Τεχνικών Προδιαγραφών και Τιμολόγησης Τεχνικών Έργων πρόκειται να συσταθεί ειδικός φορέας με την επωνυμία «Εταιρία Προδιαγραφών και Τιμολόγησης Τεχνικών Έργων & Μελετών» (ΝΠΙΔ μη-κερδοσκοπικού χαρακτήρα που θα λειτουργεί σε ανταποδοτική βάση).

**Λοιπές παρεμβάσεις.** Η νομοθετική πρόβλεψη για την κατάργηση των κληρώσεων για την ανάδειξη επιτροπών, που επέφερε υπερβολικές καθυστερήσεις στην διεξαγωγή των

διαγωνισμών είναι θετική και αναμένεται να συμβάλει στην επιτάχυνση των διαδικασιών. Θετική ρύθμιση, η οποία συμβάλει στη διαφάνεια και τον υγιή ανταγωνισμό είναι και η υποχρεωτική ανάρτηση της μελέτης του έργου πριν την προκήρυξή του, ώστε οι συμμετέχοντες στο διαγωνισμό να μπορούν να διαμορφώνουν πληρέστερη εικόνα για το έργο. Η ρύθμιση αυτή θα μπορούσε να συμπληρωθεί από την υποχρεωτική προκαταρκτική διαβούλευση των τευχών δημοπράτησης στις συμβάσεις μελετών και έργων. Τέλος, στην επιτάχυνση στις παραδόσεις των έργων άνω του 1 εκατ. ευρώ θα συμβάλει η υποχρεωτική πρόβλεψη κινήτρου – πριμ πρόσθετης αμοιβής ίσης έως 5% της συμβατικής δαπάνης για παράδοση έργων νωρίτερα από τη συμβατική προθεσμία.

### 5.6 Σύνοψη

Ο τομέας των Κατασκευών αντιμετωπίζει ποικίλα εμπόδια και στρεβλώσεις που απορρέουν από το οικονομικό και ρυθμιστικό περιβάλλον εντός του οποίου λειτουργεί. Η ανεπαρκής ζήτηση αποτελούσε τα προηγούμενα χρόνια το κυριότερο εμπόδιο ανάπτυξης του τομέα των Κατασκευών, ενώ και οι δυσκολίες χρηματοδότησης επηρεάζουν σημαντικά την κατασκευαστική δραστηριότητα στην Ελλάδα.

Γενικότερα, όμως, η Ελλάδα παρουσιάζει χαμηλό δείκτη στην ποιότητα στον τομέα των Υποδομών, υστερώντας κυρίως στο σκέλος του σχεδιασμού, της χρηματοδοτικής ικανότητας και των προμηθειών. Υπάρχουν σημαντικά ζητήματα που αφορούν τα δημόσια έργα υποδομών, όπως η έλλειψη ενιαίου εθνικού στρατηγικού σχεδίου για τις Υποδομές, η συρρίκνωση του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων (ΠΔΕ), προβληματικά σημεία στο σύστημα δημοπράτησης και ανάθεσης έργων, η στασιμότητα και ο φθίνων αριθμός δημοσίων έργων, οι ελλείψεις μηχανισμοί ελέγχου και επίβλεψης στα δημόσια έργα (κόστος, τεχνική αρτιότητα), η εστίαση των δημοπρατούμενων έργων στο κόστος κατασκευής και όχι στην ποιότητα, στο κόστος συντήρησης και διαχείρισης, οι καθυστερήσεις πληρωμών και η έλλειψη ρευστότητας των επιχειρήσεων.

Η σημαντική μείωση του αριθμού των νέων έργων έχει οδηγήσει σε οξύτατο ανταγωνισμό στις δημοπρατήσεις έργων και σημαντική αύξηση του ποσοστού των εκπτώσεων που συνοδεύονται από προβλήματα όπως χρονοβόρες διαδικασίες αποπεράτωσης, αμφιλεγόμενη ποιότητα κατασκευής των έργων και αθέμιτο ανταγωνισμό στις υγιείς επιχειρήσεις. Συνεπώς, η δημοπράτηση έργων με ένα υγιές κι ασφαλές σύστημα έχει τεράστια σημασία για τον κλάδο των Κατασκευών, αλλά και για την εθνική οικονομία αν ληφθεί υπόψη η στρατηγική σημασία του τομέα για την επαύξηση των δυνατοτήτων οικονομικής μεγέθυνσης και την υλοποίηση των έργων το επόμενο διάστημα.

Τα προβλήματα της νομοθεσίας για τις δημόσιες συμβάσεις οδήγησαν στην αναμόρφωση του ρυθμιστικού πλαισίου με στόχο την απλοποίηση και διασαφήνιση των διατάξεων, τη μείωση της γραφειοκρατίας και του διοικητικού βάρους για τις αναθέτουσες αρχές και τους οικονομικούς φορείς, την αύξηση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων, την επέκταση της χρήσης των ηλεκτρονικών εργαλείων (e-procurement), την αύξηση της διαφάνειας και την αντιμετώπιση προβλημάτων, όπως το ζήτημα των υπερβολικά χαμηλών προσφορών και η υπερβολική προσκόλληση στην τυπικότητα έναντι της ουσίας των προσφορών. Στο πλαίσιο αυτό, μεταρρυθμίσεις που εισήχθησαν όπως η ενίσχυση του συστήματος μελέτη – κατασκευή, η αντιμετώπιση των ΑΧΠ στα έργα, η ιδιωτική επίβλεψη έργων, η διαιτητική επίλυση διαφορών, ο εκσυγχρονισμός και



ψηφιοποίηση διαδικασιών, το ενιαίο σύστημα τεχνικών προδιαγραφών και τιμολόγησης τεχνικών έργων και μελετών κινούνται στη σωστή κατεύθυνση. Απαιτείται ωστόσο η ταχεία υλοποίηση αρκετών διοικητικών πράξεων που θα επιτρέψουν την εφαρμογή των νέων ρυθμίσεων, ώστε τόσο η δημόσια διοίκηση όσο και ο κλάδος των Κατασκευών να εξοικειωθούν στα νέα δεδομένα και να εντοπιστούν και διορθωθούν ενδεχόμενα προβλήματα που θα ανακύψουν στην πράξη.

Πάντως, και μετά τη ψήφιση του Ν.4782/2021 και τις σημαντικές αλλαγές που επιφέρει, η ευρύτερη νομοθεσία δημοσίων συμβάσεων θα εξακολουθεί εκ των πραγμάτων να έχει πολύπλοκη δομή. Σε κάθε περίπτωση, η νομοθέτηση για τις δημόσιες συμβάσεις έργων πρέπει να έχει μακροχρόνια οπτική και να εξυπηρετεί τους στόχους του εθνικού στρατηγικού αναπτυξιακού σχεδιασμού. Επιπλέον, σύμφωνα με τις αρχές της καλής νομοθέτησης θα πρέπει να αποφεύγονται κατά το δυνατόν οι αλλεπάλληλες τροποποιήσεις στο κανονιστικό πλαίσιο. Μια προσπάθεια απονομοθέτησης (deregulation) με προσαρμογή σε καλές πρακτικές των ευρωπαϊκών χωρών και των διεθνών οργανισμών, καθώς και η ιεράρχηση των ρυθμίσεων με χρήση προτύπων τευχών, οδηγών κ.λπ., θα αποτελούσε μια σημαντική μεταρρύθμιση στο πλαίσιο αυτό.

## 6 ΠΕΔΙΑ ΑΝΑΓΚΑΙΩΝ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΩΝ

### 6.1 Εισαγωγή

Από όσα έχουν αναλυθεί στα προηγούμενα κεφάλαια προκύπτει ότι οι ευκαιρίες για την ανάπτυξη της Βιομηχανίας Υποδομών και Κατασκευών και τη μεγιστοποίηση της συμβολής της στην ελληνική οικονομία τα επόμενα χρόνια είναι υπαρκτές, σημαντικές αλλά και αναγκαίο να αξιοποιηθούν. Όμως, παρά το γεγονός ότι έχουν γίνει προσπάθειες προς την κατεύθυνση άρσης εμποδίων και στρεβλώσεων που έχουν καθηλώσει τον κλάδο σε χαμηλά επίπεδα δραστηριότητας, υπάρχει ακόμα μεγάλο περιθώριο για πρόσθετες παρεμβάσεις που θα διευκολύνουν έναν τέτοιο στόχο. Στο κεφάλαιο αυτό εξετάζονται πεδία παρεμβάσεων τα οποία θα μπορούσαν να οδηγήσουν στην ενίσχυση της Βιομηχανίας Υποδομών και Κατασκευών και να συμβάλουν αρχικά στην αντιστάθμιση της ύφεσης και στη συνέχεια στην επιτάχυνση των ρυθμών μεγέθυνσης της ελληνικής οικονομίας τα επόμενα χρόνια.

### 6.2 Στόχευση των παρεμβάσεων και ενδεικτικές δράσεις

Οι γενικές (ενδεικτικές) κατευθύνσεις για δημόσιες πρωτοβουλίες πολιτικής που θα στηρίξουν τη Βιομηχανία Υποδομών και Κατασκευών στην τρέχουσα κρίση και μετά περιλαμβάνουν τα εξής:

- **Οικοδόμηση εμπιστοσύνης** στη Βιομηχανία Υποδομών και Κατασκευών για την τρέχουσα και μελλοντική κατασκευαστική δραστηριότητα
- Παροχή έγκαιρης και αναλογικής αντίδρασης στην κρίση και **επιλογή έργων και μεταρρυθμίσεων** που θα έχουν διατηρήσιμο αποτέλεσμα σε βάθος χρόνου:
  - **Άμεσα:** Προώθηση έργων με μεγάλη συμμετοχή εργασίας και ευρεία γεωγραφική κάλυψη. Κυρίως μικρά και μεσαία έργα συντηρήσεων και αναβαθμίσεων με απλές διαδικασίες αδειοδότησης και αξιοποίηση υφιστάμενου εργατικού δυναμικού
  - **Βραχυπρόθεσμα:** Έργα με μικρά εμπόδια στην υλοποίηση. Επικέντρωση στην επέκταση υφιστάμενων έργων
  - **Μεσοπρόθεσμα:** Προετοιμασία και υλοποίηση έργων εθνικής σημασίας για τον μετασχηματισμό της ελληνικής οικονομίας
- **Συντονισμός μεταξύ κυβέρνησης, περιφερειών και βιομηχανίας** για την υλοποίηση των έργων υποδομής στο πλαίσιο του Ταμείου Ανάκαμψης και των λοιπών εργαλείων χρηματοδότησης
- **Μείωση χρόνου για την αδειοδότηση και τη χρηματοδότηση** για την επιτάχυνση της ολοκλήρωσης των έργων
- **Ενίσχυση συνεργασίας δημοσίου και ιδιωτικού τομέα και διαφάνεια στις συμβάσεις**
- **Προσέλκυση περισσότερων ιδιωτικών κεφαλαίων στις υποδομές**

Η στήριξη της Βιομηχανίας Κατασκευών και Υποδομών στο νέο περιβάλλον απαιτεί τη λήψη κατάλληλων μέτρων και δράσεων τα οποία μπορεί να διαφοροποιούνται ανάλογα με τον χρονικό ορίζοντα εφαρμογής σε άμεσες, βραχυπρόθεσμες και μεσοπρόθεσμες δράσεις (Διάγραμμα 6.1).

Διάγραμμα 6.1: Δράσεις για την στήριξη της Βιομηχανίας Υποδομών και Κατασκευών στο νέο περιβάλλον

Α. Άμεσες Δράσεις	Β. Βραχυπρόθεσμες Δράσεις	Γ. Μεσοπρόθεσμες Δράσεις
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Εξασφάλιση ανάπτυξης των τρεχόντων έργων στον μέγιστο βαθμό, για την τόνωση της οικονομικής δραστηριότητας και της απασχόλησης</li> <li>• Μεγιστοποίηση της απασχόλησης στον κατασκευαστικό κλάδο και στην ευρύτερη αλυσίδα εφοδιασμού, για τον περιορισμό της ανεργίας και την απώλεια εξειδικευμένου προσωπικού</li> <li>• Ελαχιστοποίηση της διαταραχής της αγοράς από διαμάχες για συμβάσεις έργων, που θα οδηγήσουν σε απώλεια εσόδων και χρόνου και σε διάσπαση της εφοδιαστικής αλυσίδας</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ενίσχυση δραστηριότητας σε όλους τους τομείς της εφοδιαστικής αλυσίδας, για την ανάκτηση της εμπιστοσύνης του κατασκευαστικού κλάδου, ώστε να επενδύσει στην εκπαίδευση και στις δεξιότητες του προσωπικού και στην ανάπτυξη δυναμικής για το μέλλον</li> <li>• Νέα προσέγγιση στον τρόπο σχεδιασμού και κατασκευής, για την αντιστάθμιση της απώλειας παραγωγικότητας λόγω της απαίτησης εφαρμογής μέτρων προστασίας των εργαζομένων από την πανδημία στο περιβάλλον εργασίας</li> <li>• Ανάπτυξη υγιούς επιχειρηματικού περιβάλλοντος, για την ενίσχυση της βιώσιμης απασχόλησης και την ενθάρρυνση επιχειρηματικών συνεργασιών</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Επίτευξη οικονομικής ανάπτυξης μέσω της υιοθέτησης ψηφιακών και κατασκευαστικών τεχνολογιών για χαμηλές εκπομπές άνθρακα, βιώσιμα και καλύτερα ποιοτικά αποτελέσματα, αύξηση της παραγωγής και βελτιστοποίηση της απόδοσης</li> <li>• Υιοθέτηση νέων μοντέλων προμήθειας και προσέγγισης σε ολόκληρη την εφοδιαστική αλυσίδα για βελτιστοποίηση της προσφερόμενης αξίας και της απόδοσης καθ' όλο τον κύκλο ζωής κάθε έργου</li> <li>• Ισχυρότερες συνεργασίες μεταξύ της βιομηχανίας υποδομών και κατασκευών και των προμηθευτών και πελατών της</li> <li>• Επενδύσεις για τη βελτίωση των ικανοτήτων του εργατικού δυναμικού</li> </ul>

Οι άμεσες δράσεις για την ενίσχυση της κατασκευαστικής δραστηριότητας εν μέσω της πανδημίας μπορεί να περιλαμβάνουν:

- Εξασφάλιση της ανάπτυξης των τρεχόντων έργων στον μέγιστο βαθμό, για την τόνωση της οικονομικής δραστηριότητας και της απασχόλησης μέσω α) της απρόσκοπτης συνέχισης των εργασιών στον δημόσιο, τριτογενή και οικιακό τομέα (κατασκευή και ανακαίνιση), τόσο από μεγάλες κατασκευαστικές επιχειρήσεις, όσο και από μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ) σε κάθε περιοχή της Ελλάδας και β) της επιβεβαίωσης των χρονοδιαγραμμάτων των δημοσίων έργων και της ανάπτυξης ενός σχεδίου μιας σειράς έργων, με σκοπό τη διατήρηση της εμπιστοσύνης του κατασκευαστικού κλάδου.
- Μεγιστοποίηση της απασχόλησης στον κατασκευαστικό κλάδο και στην ευρύτερη αλυσίδα εφοδιασμού, για τον περιορισμό της ανεργίας και της απώλειας εξειδικευμένου προσωπικού, μέσω:
  - Υιοθέτησης μέτρων για μείωση της πίεσης στις ταμιακές ροές των κατασκευαστικών επιχειρήσεων, π.χ. αναστολή καταβολής εισφορών, επιτάχυνση απόδοσης επιχορηγήσεων κ.ά.
  - Διατήρησης όσο το δυνατόν περισσότερων εξειδικευμένων θέσεων εργασίας σε όλη την αλυσίδα εφοδιασμού
  - Λήψης μέτρων υποστήριξης των ανέργων του κλάδου
- Ελαχιστοποίηση της διαταραχής της αγοράς από διαμάχες για συμβάσεις έργων, που θα οδηγήσουν σε απώλεια εσόδων και χρόνου και σε διάσπαση της εφοδιαστικής αλυσίδας, μέσω:

- Υποστήριξης των αναδόχων επιχειρήσεων και της εφοδιαστικής αλυσίδας με την κατάρτιση πλαισίου για τον περιορισμό των πιέσεων στις ταμιακές ροές, την επέκταση χρονοδιαγραμμάτων και την αύξηση προϋπολογισμού για την κάλυψη αναπόφευκτων καθυστερήσεων και αυξήσεων κόστους λόγω υποχρεώσεων βάσει συμβάσεων
- Δέσμευσης για έγκαιρη πληρωμή υποχρεώσεων σε όλη την εφοδιαστική αλυσίδα
- Δημιουργίας πλαισίου, π.χ. κλαδικό σύμφωνο, για την αποφυγή διαμαχών επί συμβάσεων και εξωδικαστική επίλυση διαφορών.

Οι **βραχυπρόθεσμες δράσεις** για την ενίσχυση της Βιομηχανίας Κατασκευών και Υποδομών μπορεί να περιλαμβάνουν:

- **Ενίσχυση της δραστηριότητας σε όλους τους τομείς της εφοδιαστικής αλυσίδας, για την ανάκτηση εμπιστοσύνης του κατασκευαστικού κλάδου ώστε να επενδύσει στην εκπαίδευση και στις δεξιότητες του προσωπικού και στην ανάπτυξη δυναμικής για το μέλλον, μέσω:**
  - Ανάπτυξης ολοκληρωμένου σχεδίου για μια σειρά έργων στην εφοδιαστική αλυσίδα του κατασκευαστικού κλάδου για την ενίσχυση της ζήτησης και τη βέλτιστη αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων
  - Επιτάχυνσης της ανάπτυξης κοινωνικών υποδομών του δημοσίου τομέα και της ανάθεσης και κατασκευής βιώσιμων έργων
  - Δημιουργίας/επέκτασης μηχανισμού υποστήριξης της αγοράς και ανακαίνισης κατοικιών
  - Υποστήριξης και επένδυσης στις νέες τεχνολογίες στον κτιριακό τομέα
  - Δημόσιων εγγυήσεων στην κατασκευαστική αλυσίδα, και ιδίως των ΜΜΕ
- **Μια νέα προσέγγιση στον τρόπο σχεδιασμού και κατασκευής, για την αντιστάθμιση της απώλειας παραγωγικότητας λόγω της εφαρμογής μέτρων προστασίας των εργαζομένων από την πανδημία στο περιβάλλον εργασίας, μέσω:**
  - Δημιουργίας πλαισίου για την ασφάλεια των εργαζομένων στην κατασκευή έργων και τη λειτουργία των επιχειρήσεων
  - Χρήσης νέων τεχνολογιών και καινοτόμων πρακτικών τόσο στην κατασκευή όσο και στον προγραμματισμό των έργων
  - Δημιουργίας μηχανισμού υποστήριξης και διεύρυνσης της χρήσης νέων τεχνολογιών
  - Μεγιστοποίησης της χρήσης ψηφιακών μέσων για την απομακρυσμένη εργασία, επικοινωνία και ανταλλαγή δεδομένων και πληροφοριών σε όλο το μήκος της εφοδιαστικής αλυσίδας
- **Ανάπτυξη υγιούς επιχειρηματικού περιβάλλοντος, για την ενίσχυση της βιώσιμης απασχόλησης και την ενθάρρυνση επιχειρηματικών συνεργασιών, μέσω:**
  - Ενίσχυσης της χρηματοδότησης, ιδίως των ΜΜΕ, για την εκπαίδευση προσωπικού, π.χ. επιδότηση εισφορών
  - Δημιουργίας μηχανισμών υποστήριξης και νέων μοντέλων εκπαίδευσης προσωπικού για τη διασφάλιση της συνέχειας στην απόκτηση δεξιοτήτων
  - Σύνδεσης της τεχνικής και τριτοβάθμιας εκπαίδευσης με την αγορά εργασίας στον κατασκευαστικό κλάδο
  - Δημιουργίας συνεργατικών επιχειρηματικών μοντέλων

- Υιοθέτησης αυστηρών πρωτόκολλων εργασίας για την υγιεινή και ασφάλεια των εργαζομένων

Οι **μεσοπρόθεσμες δράσεις** για την ενίσχυση της Βιομηχανίας Κατασκευών και Υποδομών μπορεί να περιλαμβάνουν:

- **Επίτευξη οικονομικής ανάπτυξης μέσω της υιοθέτησης ψηφιακών και κατασκευαστικών τεχνολογιών** (βλέπε ενδεικτικά Πλαίσιο 6.1) **για χαμηλές εκπομπές άνθρακα, βιώσιμα και καλύτερα ποιοτικά αποτελέσματα, αύξηση της παραγωγής και βελτιστοποίηση της απόδοσης, μέσω:**
  - Κατασκευής με γνώμονα την εκπλήρωση των στόχων για μηδενικές εκπομπές αερίων θερμοκηπίου σε έργα υποδομών, κτηρίων και κατοικιών
  - Απλοποίησης και ψηφιοποίησης για τη βελτιστοποίηση του σχεδιασμού και των συστημάτων κτιριακού ελέγχου
  - Αύξησης των εξαγωγών για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας, με έμφαση στις τεχνικές υπηρεσίες, π.χ. αρχιτεκτονικής, μηχανικών και ψηφιακής τεχνολογίας
  - Έμφασης στην ασφάλεια στα νέα και υφιστάμενα κτήρια
  - Υιοθέτησης προκατασκευής τμημάτων του έργου εκτός της τοποθεσίας κατασκευής και αλλαγή του τρόπου υλοποίησης των έργων, κυρίως ιδιωτικών και εμπορικών, για την αφομοίωση της προσέγγισης αυτής
- **Υιοθέτηση νέων μοντέλων προμήθειας και προσέγγισης σε ολόκληρη την εφοδιαστική αλυσίδα για βελτιστοποίηση της προσφερόμενης αξίας και της απόδοσης καθ' όλο τον κύκλο ζωής κάθε έργου, μέσω:**
  - Υιοθέτησης μοντέλων προμηθειών και παράδοσης που είναι επικεντρωμένα σε επιδόσεις στη διάρκεια κύκλου ζωής των κτηρίων και των υποδομών
  - Βελτίωση της ενεργειακής και θερμικής απόδοσης των κτηρίων
  - Εξασφάλιση της ποιότητας του μηχανισμού πιστοποίησης και του έργου των επιθεωρητών ενεργειακής απόδοσης κτηρίων
  - Διεύρυνση της βάσης και της ποιότητας ενημέρωσης των ενδιαφερόμενων μερών στην ενεργειακή απόδοση αλλά και εισαγωγή δυνατότητας για εξ αποστάσεως αξιολόγηση
- **Ισχυρότερες συνεργασίες μεταξύ της βιομηχανίας και των προμηθευτών και πελατών της και επενδύσεις για τη βελτίωση των ικανοτήτων του εργατικού δυναμικού**

#### Πλαίσιο 6.1: Building Information Model - BIM

Το BIM ή Building Information Modeling (υποδειγματοποίηση δομικών πληροφοριών) είναι μια σύγχρονη διαδικασία δημιουργίας και διαχείρισης πληροφοριών για ένα κτήριο ή τεχνικό έργο σε ολόκληρο τον κύκλο ζωής του. Ένα από τα βασικά αποτελέσματα αυτής της διαδικασίας είναι το Μοντέλο Δομικών Πληροφοριών (Building Information Model), το οποίο αποτελεί την ψηφιακή περιγραφή κάθε πτυχής του έργου, στηριζόμενο σε πληροφορίες που συγκεντρώνονται συνεργατικά και ενημερώνονται σε βασικά στάδια του έργου. Η δημιουργία ενός ψηφιακού μοντέλου πληροφοριών κτηρίου ή άλλου τεχνικού έργου επιτρέπει σε όσους αλληλεπιδρούν με το έργο να βελτιστοποιήσουν τις ενέργειές τους, προσδίδοντας έτσι μεγαλύτερη αξία σε όλη τη διάρκεια λειτουργίας του έργου.

Αξιοποιώντας προηγμένο λογισμικό και ψηφιακές τεχνολογίες, το BIM μπορεί να αξιοποιηθεί τόσο στον σχεδιασμό όσο και στη διαχείριση της κατασκευής και της λειτουργίας των κτηρίων και των τεχνικών έργων, καθώς επιτρέπει τη δυναμική αναπαράσταση ενός έργου σε τρεις διαστάσεις (3D). Αυτό το πλεονέκτημα με τη

σειρά του βοηθά στην έγκαιρη πρόγνωση και αντιμετώπιση ενδεχόμενων σχεδιαστικών προβλημάτων, στη χρονική και οικονομική βελτιστοποίηση του έργου, αλλά και στην βελτίωση της ποιότητας των έργων.

Το BIM αφορά όχι μόνο στο σύνολο των εργασιών που σχετίζονται με το έργο, αλλά και στον κύκλο ζωής του έργου. Υποστηρίζει διαδικασίες όπως η κοστολόγηση, η διαχείριση της κατασκευής, η διαχείριση και επίβλεψη του έργου, η λειτουργία της εγκατάστασης/κτηρίου και η περιβαλλοντική βιωσιμότητα του έργου. Οι πληροφορίες για αυτές τις παραμέτρους ομαδοποιούνται και κατηγοριοποιούνται σε πρόσθετες διαστάσεις πέρα από την τρισδιάστατη αναπαράσταση του έργου.

Στα πλεονεκτήματα από την εφαρμογή του BIM συγκαταλέγονται η βελτιωμένη εικονική αναπαράσταση του έργου, η αύξηση της παραγωγικότητας λόγω εύκολης ανάκτησης της πληροφορίας, η ενσωμάτωση και σύνδεση κρίσιμων πληροφοριών για το έργο (π.χ. προμηθευτές, τοποθεσία, απαιτούμενες ποσότητες για κάθε υλικό) με σκοπό την εύκολη επιμέτρηση και εκτίμηση του κόστους, η αυξημένη ταχύτητα ολοκλήρωσης και παράδοσης του έργου, η μείωση του κόστους και η αυξημένη κερδοφορία, ο περιορισμός των κινδύνων και η βελτίωση της διαχείρισης έργου στη διάρκεια λειτουργίας του.

Αν και η εφαρμογή του BIM σε διεθνές επίπεδο ενισχύεται – υποστηριζόμενη από την ανάπτυξη σχετικών προτύπων/προδιαγραφών και αναγνώρισης/ενημέρωσης του μελετητικού και κατασκευαστικού κλάδου, τα εμπόδια που συναντά η περαιτέρω υιοθέτησή του αναφέρονται (NBS, 2020): α) στην έλλειψη ζήτησης από τους πελάτες και β) στην αντιλαμβανόμενη ακαταλληλότητα για τα έργα, ιδίως από τις μικρότερες επιχειρήσεις.

Σύμφωνα με το EUBIM Taskforce (2018) οι στρατηγικοί τομείς στους οποίους πρέπει να εστιάσουν τις προσπάθειές τους οι υπεύθυνοι χάραξης δημόσιας πολιτικής για την ανάπτυξη της χρήσης του BIM περιλαμβάνουν: α) την ανάληψη ηγετικού ρόλου από τον δημόσιο τομέα, β) τη διάχυση του οράματος και ενθάρρυνση της συμμετοχής του κατασκευαστικού κλάδου, γ) την ανάπτυξη συνεργατικού πλαισίου και δ) την ανάπτυξη των ικανοτήτων και την αύξηση του επιπέδου υιοθέτησης.

### 6.3 Στρατηγικός Σχεδιασμός Υποδομών

Ο υφιστάμενος σχεδιασμός υποδομών στην Ελλάδα πάσχει γιατί είναι αποσπασματικός, μπορεί να αφορά μόνο συγκεκριμένους τομείς, ενώ και η υλοποίηση των έργων εξαρτάται από αρμοδιότητες φορέων που συχνά επικαλύπτονται, οδηγώντας σε σημαντικές καθυστερήσεις. Συνολικά οι διαδικασίες σχεδιασμού, ιεράρχησης, υλοποίησης και αξιολόγησης των έργων παρουσιάζουν σημαντικά περιθώρια βελτίωσης. Στη συνέχεια παρουσιάζονται στοιχεία καλών διεθνών πρακτικών για τον στρατηγικό σχεδιασμό και την πολιτική Υποδομών, τα οποία εφόσον ενσωματωθούν και στη χώρα μας, θα βοηθήσουν στην αντιμετώπιση των υφιστάμενων αδυναμιών.

#### 6.3.1 ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΟΟΣΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΛΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΤΩΝ ΥΠΟΔΟΜΩΝ

Ο ΟΟΣΑ έχει αναπτύξει ένα πλαίσιο δέκα σημείων για την Καλή Διακυβέρνηση των Υποδομών από το στάδιο του στρατηγικού σχεδιασμού έως και την παράδοση των έργων, ώστε να βοηθήσει τους σχεδιαστές πολιτικής στη διαχείριση της πολιτικής για τις υποδομές (Πίνακας 6.1). Σύμφωνα με αυτό το πλαίσιο, ένα επιτυχημένο πρόγραμμα Υποδομών στηρίζεται αρχικά σε ένα **εθνικό μακροχρόνιο στρατηγικό όραμα για τις Υποδομές**, στο οποίο εντοπίζονται οι επενδύσεις που πρέπει να υλοποιηθούν και καθορίζεται η προτεραιότητά τους. Τόσο η διαχείριση των απειλών διαφθοράς σε όλα τα στάδια της διαδικασίας, από τη σύλληψη της ιδέας ενός έργου μέχρι την παράδοση του έργου, όσο και η ανάπτυξη ξεκάθαρων κριτηρίων που κατευθύνουν την επιλογή του έργου (π.χ. ανάλυση κόστους-οφέλους) και του τρόπου υλοποίησης (αμιγώς δημόσια χρηματοδότηση, ΣΔΙΤ κ.λπ.) είναι απαραίτητα στοιχεία μιας σύγχρονης αναπτυξιακής πολιτικής για τις Υποδομές.

Η ύπαρξη προβλέψιμου ρυθμιστικού πλαισίου για επενδύσεις και ο συντονισμός της πολιτικής υποδομών σε όλα τα επίπεδα διοίκησης έτσι ώστε να έχουν συνοχή οι επενδυτικές αποφάσεις της κεντρικής κυβέρνησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης συμβάλουν στην αποτελεσματικότητα της πολιτικής υποδομών.

Η πολιτική Υποδομών πρέπει επίσης, σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ, να ενσωματώνει αρκετά νωρίς τις απαιτούμενες διαδικασίες διαβούλευσης, αλλά και μηχανισμούς για την αξιολόγηση της επίδοσης των παγίων στοιχείων υποδομών σε όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής τους. Τέλος, η εξέταση της ανθεκτικότητας υφιστάμενων υποδομών στην αντιμετώπιση των φυσικών και ανθρωπογενών κινδύνων και η ανάπτυξη σχετικών κατευθυντήριων γραμμών για τις μελλοντικές υποδομές, αποτελεί ουσιαστικό στοιχείο της πολιτικής Υποδομών.

Σε πιο πρακτικό επίπεδο ο μακροχρόνιος σχεδιασμός για τις Υποδομές, τόσο ως προς τον προγραμματισμό όσο και ως προς την υλοποίηση, οφείλει σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ να στηρίζεται στα εξής:

- **Διατύπωση στρατηγικού σχεδίου** επενδύσεων σε υποδομές
- **Καθορισμός διαδικασιών** για τη διατύπωση, παρακολούθηση και προσαρμογή του στρατηγικού σχεδίου υποδομών
- **Συγκεκριμένη εξειδικευμένη διεύθυνση ή Αρχή** για την ανάπτυξη, παρακολούθηση, αξιολόγηση, κοστολόγηση και υποδοχή του διαλόγου για θέματα υποδομών
- Κατάλληλα εργαλεία και διαδικασίες που συνδέουν **την κατανομή των δημόσιων πόρων με το στρατηγικό σχέδιο υποδομών**
- Ευθυγράμμιση του στρατηγικού σχεδίου με τον **χωροταξικό σχεδιασμό και τις χρήσεις γης**
- Διυπουργικές **επιτροπές και πλατφόρμες** για τον σχεδιασμό των στρατηγικών για τις Υποδομές
- **Θεσμοθετημένο (τυπικό) σύνολο κριτηρίων** για τον προσδιορισμό της προτεραιότητας των έργων, της αποδοχής και της χρηματοδότησης των έργων
- **Θεσμοθετημένη (τυπική) διαδικασία** ή κείμενο πολιτικής για την **εξασφάλιση της λειτουργικής αξίας ως προς το κόστος** (value for money), για παράδειγμα με:
  - **Ανάλυση κόστους – οφέλους**
  - **Εκτιμήσεις χρηματορροών** κατά τη διάρκεια του κύκλου ζωής του έργου
  - Αναλύσεις επιχειρηματικών περιπτώσεων (business cases)
- Εγχειρίδια πολιτικής και διαδικασιών για **ανταγωνιστική διαδικασία προσφορών**
- Συγκεκριμένη διαδικασία για τον εντοπισμό και την **σαφή κατανομή των κινδύνων μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.**

Πίνακας 6.1: Συστάσεις ΟΟΣΑ για την Καλή Διακυβέρνηση των Έργων Υποδομής

Συστάσεις ΟΟΣΑ για την Καλή Διακυβέρνηση των Έργων Υποδομής	
1	Δημιουργία εθνικού μακροπρόθεσμου στρατηγικού οράματος για τις Υποδομές που θα περιλαμβάνει τις ανάγκες για υπηρεσίες υποδομών
2	Διαχείριση των απειλών διαφθοράς σε όλα τα στάδια της διαδικασίας, από τη σύλληψη της ιδέας ενός έργου μέχρι την παράδοση του έργου
3	Ανάπτυξη ξεκάθαρων κριτηρίων που θα κατευθύνουν την επιλογή του τρόπου υλοποίησης (αμιγώς δημόσια χρηματοδότηση, ΣΔΙΤ κ.λπ.)
4	Εξασφάλιση καλού σχεδιασμού ρυθμίσεων και διατήρηση προβλέψιμου ρυθμιστικού πλαισίου για επενδύσεις
5	Ενσωμάτωση διαδικασίας διαβούλευσης αρκετά νωρίς ώστε οι αποφάσεις να επωφελούνται από την πραγματική συνδρομή των ενδιαφερόμενων μερών (stakeholders)
6	Συντονισμός πολιτικής υποδομών σε όλα τα επίπεδα διοίκησης έτσι ώστε να έχουν συνοχή οι επενδυτικές αποφάσεις της κεντρικής κυβέρνησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης
7	Διαφύλαξη οικονομικής δυνατότητας (affordability) και μεγιστοποίησης της λειτουργικής αξίας σε σχέση με το κόστος (value for money) με χρήση και εφαρμογή ανάλυσης κόστους - οφέλους και άλλων μεθόδων με αυστηρότητα και συνέπεια
8	Συγκέντρωση, ανάλυση και δημοσιοποίηση χρήσιμων δεδομένων για την ενίσχυση της διαφάνειας και την εξασφάλιση της λογοδοσίας
9	Ενσωμάτωση μηχανισμών για την αξιολόγηση της επίδοσης των παγίων στοιχείων υποδομών σε όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής τους
10	Εξέταση ανθεκτικότητας υφιστάμενων υποδομών στην αντιμετώπιση των φυσικών και ανθρωπογενών κινδύνων και ανάπτυξη σχετικών κατευθυντήριων γραμμών για τις μελλοντικές υποδομές

Πηγή: ΟΟΣΑ (2017), Getting Infrastructure Right – A framework for better governance

### 6.3.2 ΕΘΝΙΚΟΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΥΠΟΔΟΜΩΝ

Από τη διεθνή εμπειρία προκύπτει ότι η πολιτική υποδομών θα μπορούσε να επωφεληθεί σημαντικά από τη θεσμοθέτηση **Ανεξάρτητου Συμβουλίου Υποδομών** με συμμετοχή ειδικών, κρατικών λειτουργών και φορέων της Βιομηχανίας Υποδομών και Κατασκευών με αρμοδιότητα να συμβουλεύει την κυβέρνηση για τα εξής:

- Καθορισμός προτεραιοτήτων επένδυσης σε κύριες υποδομές σε συγκεκριμένο χρονικό πλαίσιο.
- Βελτίωση της κατανομής των πόρων ώστε να επιτυγχάνεται καλύτερη απόδοση των υφιστάμενων δημόσιων υποδομών.
- Εξασφάλιση της λειτουργικής αξίας σε σχέση με το κόστος με ορθό σχεδιασμό και ανάλυση κινδύνου για την υλοποίηση των μελλοντικών δημόσιων υποδομών.
- Εξασφάλιση ότι οι αποφάσεις σχετικά με τα δημόσια έργα υποδομών θα λαμβάνουν υπόψη εξειδικευμένες επαγγελματικές αναλύσεις και συμβουλές και θα στηρίζονται σε αξιόπιστα στοιχεία.
- Ενίσχυση της ικανότητας δημόσιων φορέων για τον σχεδιασμό και την παρακολούθηση έργων - Συγγραφή κατευθυντήριων γραμμών (οδηγοί ανάλυσης κόστους-οφέλους, ανάλυσης κινδύνων, επιλογής μοντέλου χρηματοδότησης κ.ά.).

Το Συμβούλιο θα προσδιορίζει τις ανάγκες σε υποδομές, θα θέτει προτεραιότητες για τα επόμενα 20-30 έτη και θα διατυπώνει ένα μακροπρόθεσμο όραμα για τις υποδομές, μέσω της σύνταξης **Εθνικού Στρατηγικού Σχεδιασμού Υποδομών** με προτεραιότητες και εξειδίκευση πόρων χρηματοδότησης για κρίσιμα έργα υποδομής στους τομείς Μεταφορών,



Ενέργειας, Επικοινωνιών, Αντιπλημμυρικών Έργων, Άρδευσης, Ύδρευσης, Αποβλήτων, Κατοικίας, κ.ά., κατόπιν αναλύσεων των εθνικών στρατηγικών στόχων ανάπτυξης και ενδεδειγμένων αναλύσεων κόστους – οφέλους για υποψήφια έργα υποδομής. Το στρατηγικό σχέδιο θα επικαιροποιείται τακτικά (π.χ. ανά πενταετία) λαμβάνοντας υπόψη παρατηρήσεις από τους επενδυτές και τον κατασκευαστικό κλάδο συνολικά. Έκθεση προόδου θα συντάσσεται σε ετήσια βάση.

Παράλληλα, μια **Ειδική Υπηρεσία Υποδομών** θα έχει την ευθύνη για: α) την έγκαιρη και αποτελεσματική, ως προς το κόστος, υλοποίηση των υποδομών και άλλων έργων που έχουν προτεραιότητα από την κυβέρνηση, β) την τακτική σύνταξη εκθέσεων για την πρόοδο των έργων υποδομής και την κατάσταση των προγραμματισμένων έργων υποδομής, γ) την καθοδήγηση και τον συντονισμό των προσπάθειών της κυβέρνησης σε συνεργασία με τη Βιομηχανία Υποδομών και Κατασκευών, ώστε να επιταχύνεται η υλοποίηση και να μειώνεται το κόστος κατασκευής και συντήρησης των έργων και δ) την ανάπτυξη της ικανότητας όλων των κυβερνητικών υπηρεσιών στη διαχείριση έργων.

Επισημαίνεται ότι με στόχο την επιτάχυνση της απορρόφησης των πόρων του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας για την υλοποίηση των έργων που θα ενταχθούν σε αυτό, αλλά και άλλων δημόσιων έργων, δημιουργήθηκε κυβερνητική δομή που θα παρακολουθεί και θα συντονίζει το **αναπτυξιακό πρόγραμμα δημοσίων συμβάσεων στρατηγικής σημασίας (Strategic Projects Pipeline)**. Η δομή αυτή περιλαμβάνει την Κυβερνητική Επιτροπή Συντονισμού Συμβάσεων Στρατηγικής Σημασίας και μια Ειδική Ομάδα Εργασίας (Task Force), η οποία θα αποτελείται από υψηλόβαθμα στελέχη αρμόδιων υπουργείων και θα είναι υπεύθυνη για την αξιολόγηση και επιλογή των έργων. Στο πρόγραμμα συμβάσεων στρατηγικής σημασίας δύνανται να εντάσσονται δημόσιες συμβάσεις προϋπολογισμού άνω των 50 εκατ. ευρώ. Σε ειδικές περιπτώσεις σημαντικών έργων για την εθνική ή την τοπική οικονομία μπορεί να εντάσσονται και συμβάσεις με μικρότερο προϋπολογισμό ή συμβάσεις χρηματοδοτούμενες από πόρους του ΕΣΠΑ προϋπολογισμού άνω των 30 εκατ. ευρώ. Επίσης, στο πρόγραμμα θα εντάσσονται, ανεξαρτήτως προϋπολογισμού, όλα τα έργα του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας. Για την υλοποίηση των συμβάσεων μπορεί να επιλέγεται η μέθοδος των ΣΔΙΤ ή οι συμβάσεις παραχώρησης. Δικαιούχοι του Προγράμματος μπορεί να οριστούν τα Υπουργεία, οι Περιφέρειες, οι Δήμοι, οι εταιρίες του χαρτοφυλακίου της Ελληνικής Εταιρείας Συμμετοχών και Περιουσίας Α.Ε. (ΕΕΣΣΥΟ), αλλά και όποιος άλλος φορέας ορίζεται με απόφαση της Κυβερνητικής Επιτροπής. Επιπλέον, θα υπάρχει η δυνατότητα υποβοήθησης των δικαιούχων για την ωρίμανση δράσεων από το ΤΑΙΠΕΔ.

Η πολύτιμη εμπειρία που θα αποκτηθεί μπορεί να αξιοποιηθεί για τη μετεξέλιξη αυτών των δομών σε μια Ειδική Υπηρεσία Υποδομών. Επιπλέον, καθώς στην Ελλάδα απουσιάζει ένα ευρύτερο μακροπρόθεσμο στρατηγικό σχέδιο Υποδομών, η εφαρμογή του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου Μεταφορών (ΕΣΣΜ) θα μπορούσε να αποτελέσει βάση εκκίνησης. Το ΕΣΣΜ ολοκληρώθηκε τον Ιούνιο του 2019 και αφορά όλα τα μέσα μεταφοράς (οδικές, σιδηροδρομικές, θαλάσσιες, εναέριες και διατροφικές μεταφορές/εφοδιαστική αλυσίδα) για έναν μακροπρόθεσμο χρονικό ορίζοντα 20 ετών (2017-2037). Η τελική έκθεση του ΕΣΣΜ περιλαμβάνει τα αναμενόμενα αποτελέσματα του Σχεδίου και τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν για την εξασφάλιση της αποτελεσματικής και έγκαιρης εφαρμογής του. Όπως αναφέρει η Τελική Έκθεση, οι προτεινόμενες παρεμβάσεις έχουν διαφορετικό βαθμό ωριμότητας και πρέπει να περάσουν μέσα από διαδικασίες προετοιμασίας έργων

προκειμένου να προσδιοριστούν τα λεπτομερή τους χαρακτηριστικά (μέσω εξειδικευμένων μελετών ανάλυσης εναλλακτικών επιλογών και σκοπιμότητας), και τελικά να υλοποιηθούν στο πλαίσιο του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων ή/και των προσεχών προγραμματικών περιόδων για τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ).

Διάγραμμα 6.2: Στρατηγικοί στόχοι και επενδυτικοί πυλώνες του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου Μεταφορών

Πέντε Στρατηγικοί Στόχοι	Οκτώ Επενδυτικοί Πυλώνες
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Οικονομική Ανάπτυξη και Αποδοτικότητα</li> <li>2. Ενίσχυση της Συνδεσιμότητας των Μεταφορών</li> <li>3. Εξασφάλιση ενός Περιβαλλοντικά Βιώσιμου τομέα μεταφορών</li> <li>4. Παροχή Προσβασιμότητας και Κοινωνικής Ένταξης</li> <li>5. Διατήρηση Ασφάλειας και Προστασίας του συστήματος μεταφορών</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ενίσχυση Ασφάλειας, Βιωσιμότητας, Αποδοτικότητας και Ανταγωνιστικότητας των Μεταφορών</li> <li>2. Βελτίωση Αποδοτικότητας και Πολυτροπικότητας του Άξονα ΠΑΘΕ</li> <li>3. Ενίσχυση Διεθνούς Χερσαίας Συνδεσιμότητας</li> <li>4. Υποστήριξη του Τομέα Τουρισμού</li> <li>5. Ενίσχυση Συνδεσιμότητας των Ελληνικών Νησιών</li> <li>6. Βελτίωση Αποδοτικότητας του Τομέα Εφοδιαστικής Αλυσίδας</li> <li>7. Ανάπτυξη Αποδοτικού Συστήματος Αστικών και Προαστιακών Δημόσιων Συγκοινωνιών σε συνάρτηση με το Εθνικό Σύστημα Μεταφορών</li> <li>8. Προώθηση Περιφερειακής Κινητικότητας και Ανάπτυξης</li> </ol>

Το ΕΣΣΜ 2017-2037 δομείται σε πέντε στρατηγικούς στόχους και οκτώ επενδυτικούς πυλώνες (Διάγραμμα 6.2). Οι **στρατηγικοί στόχοι**, οι οποίοι συνδέσουν τον σχεδιασμό μεταφορών με την εθνική αναπτυξιακή στρατηγική είναι οι εξής:

- **Οικονομική Ανάπτυξη και Αποδοτικότητα** στην ανάπτυξη και λειτουργία του συστήματος μεταφορών, σε Περιφερειακό και Εθνικό επίπεδο, όπως εκτιμώνται μέσω του χρόνου μετακίνησης, της αξιοπιστίας και της οικονομικής αποδοτικότητας
- **Ενίσχυση της Συνδεσιμότητας των Μεταφορών**, η οποία περιλαμβάνει τη συνδεσιμότητα με τα νησιά και μεταξύ συμπληρωματικών μέσων μεταφοράς, τη διαλειτουργικότητα των συστημάτων, την εδαφική συνοχή και τη διασυνοριακή σύνδεση με χώρες εντός/ εκτός ΕΕ
- **Εξασφάλιση ενός Περιβαλλοντικά Βιώσιμου τομέα μεταφορών**
- **Παροχή Προσβασιμότητας και Κοινωνικής Ένταξης** σε σχέση με την απασχόληση, την εκπαίδευση και τις κοινωνικές υπηρεσίες για τον πληθυσμό
- **Διατήρηση Ασφάλειας και Προστασίας** του συστήματος μεταφορών

Οι **επενδυτικοί Πυλώνες του ΕΣΣΜ** καθορίστηκαν για να διευκολύνουν τον προσδιορισμό των μέτρων για την επίλυση των εντοπισμένων προβλημάτων και προσδιορίζουν τους ειδικούς τομείς στους οποίους πρέπει να επικεντρωθεί περισσότερο η προσοχή προκειμένου να επιτευχθεί ένας οικονομικά αποδοτικός, ασφαλής, περιβαλλοντικά βιώσιμος, προσβάσιμος και διασυνδεδεμένος τομέας μεταφορών. Οι επενδυτικοί πυλώνες είναι οι εξής:

- Ενίσχυση Ασφάλειας, Βιωσιμότητας, Αποδοτικότητας και Ανταγωνιστικότητας των Μεταφορών
- Βελτίωση Αποδοτικότητας και Πολυτροπικότητας του Άξονα ΠΑΘΕ

- Ενίσχυση Διεθνούς Χερσαίας Συνδεσιμότητας
- Υποστήριξη του Τομέα Τουρισμού
- Ενίσχυση Συνδεσιμότητας των Ελληνικών Νησιών
- Βελτίωση Αποδοτικότητας του Τομέα Εφοδιαστικής Αλυσίδας
- Ανάπτυξη Αποδοτικού Συστήματος Αστικών και Προαστιακών Δημόσιων Συγκοινωνιών σε συνάρτηση με το Εθνικό Σύστημα Μεταφορών
- Προώθηση Περιφερειακής Κινητικότητας και Ανάπτυξης

Η υλοποίηση του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου Μεταφορών θα βελτιώσει τη συνολική αποδοτικότητα του τομέα των μεταφορών και θα ενισχύσει την ικανότητα του τομέα να στηρίζει την οικονομική ανάπτυξη, τις περιβαλλοντικά βιώσιμες πρακτικές, την οδική ασφάλεια, την προσβασιμότητα και την περιφερειακή / διεθνή συνδεσιμότητα.

#### 6.4 Βελτίωση του Συστήματος δημοπράτησης και ανάθεσης δημόσιων έργων

Από την ανάλυση του συστήματος δημοπράτησης και ανάθεσης δημόσιων έργων, στο προηγούμενο κεφάλαιο, διαπιστώθηκαν σημαντικές αδυναμίες και στρεβλώσεις που προκαλούν σημαντική πίεση στις τεχνικές εταιρίες και προβλήματα στον κλάδο συνολικά. Ενδεικτικές παρεμβάσεις για την περαιτέρω βελτίωση του συστήματος δημοσίων προμηθειών περιλαμβάνουν τα παρακάτω:

- Επέκταση της **ψηφιοποίησης των διαδικασιών** και ενίσχυση της διαλειτουργικότητας μεταξύ των πληροφοριακών συστημάτων.
- **Τυποποίηση διαδικασιών και συμβάσεων** με την εισαγωγή του Ενιαίου συστήματος τεχνικών προδιαγραφών και τιμολόγησης έργων, βέλτιστων πρακτικών και τιμών ανά κατηγορίες αγαθών ή υπηρεσιών.
- **Εισαγωγή πολλαπλών (αντικειμενικών και μετρήσιμων) κριτηρίων** για την επιλογή του αναδόχου με τη συμφέρουσα και όχι χαμηλότερη προσφορά.
- Δημιουργία **Μητρώου Προμηθευτών** με ένταξη μετά από πιστοποίηση.
- Για την **επίλυση διαφορών** κατά τη διάρκεια της εκτέλεσης των συμβάσεων ευρεία χρήση εξωδικαστικών τρόπων επίλυσης διαφορών, όπως είναι η διαμεσολάβηση και οι επιτροπές εμπειρογνωμόνων και η διαιτησία.
- Χρήση τεχνικής εμπειρογνωμοσύνης για εξειδικευμένα θέματα των προσφυγών που εξετάζει η ΑΕΠΠ.
- Κανονιστικές παρεμβάσεις για: α) επιτάχυνση διαδικασιών και β) εξασφάλιση συνέχειας μεταξύ συμβάσεων και εκτέλεσης και συντήρησης έργων.

Θα πρέπει να επισημανθεί ότι οι υφιστάμενες συνθήκες στην αγορά δημόσιων έργων, όπου παρατηρείται πλήθος προσφορών κάτω του κόστους καθώς και άλλα προβλήματα, δεν ευνοούν την υιοθέτηση της απλής στατιστικής μεθόδου για τον προσδιορισμό των ΑΧΠ. Συγκεκριμένα, οι παράγοντες που μπορεί να καταστήσουν τη μέθοδο αυτή αναποτελεσματική είναι οι εξής:

- Έλλειψη Ενιαίου Κανονισμού Αναλυτικών Τιμολογίων για τον προσδιορισμό (έστω κατά προσέγγιση) του πραγματικού κόστους του έργου
  - Τιμές μονάδας εργασιών χωρίς τεκμηρίωση
  - Μη έλεγχος και επικύρωση επάρκειας και πληρότητας προϋπολογισμού

- Πλήθος προσφορών κάτω του κόστους
- Δυνατότητες προ συνεννόησης συμμετεχόντων για τον καθορισμό του αποτελέσματος
- Έλλειψη σαφώς διατυπωμένων και τυποποιημένων περιγραφικών άρθρων και τεχνικών προδιαγραφών που δημιουργεί ασάφειες στις συμβατικές υποχρεώσεις του αναδόχου
- Έλλειψη τυποποιημένου συστήματος αξιολόγησης των αιτιολογήσεων ΑΧΠ
- Διακριτική ευχέρεια στις αναθέτουσες αρχές για τον χαρακτηρισμό μιας προσφοράς ως ΑΧΠ.

Συνεπώς, οι αναγκαίες παρεμβάσεις για την εξυγίανση του συστήματος θα μπορούσαν ενδεικτικά να είναι οι εξής:

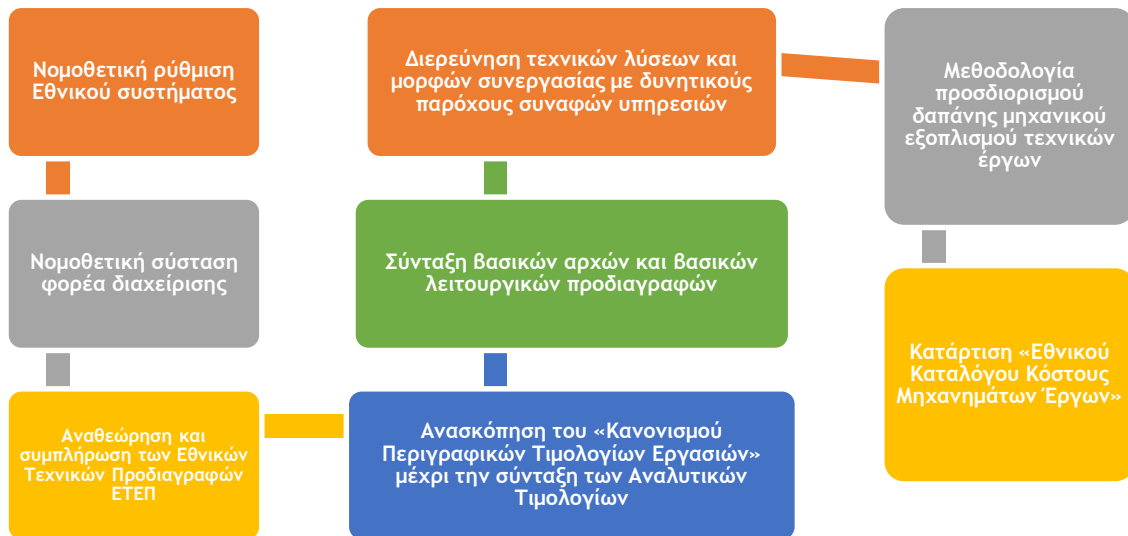
- Διασφάλιση αξιόπιστων και εφαρμόσιμων μελετών
- Αναμόρφωση του μηχανισμού διαμόρφωσης προϋπολογισμών
- Ανάπτυξη συστήματος καταγραφής τιμών κατασκευαστικών εργασιών και συντελεστών παραγωγής τεχνικών έργων
- Ανεξάρτητη εξειδικευμένη επιτροπή ελέγχου αιτιολογήσεων
- Διαφάνεια – Δημοσιότητα (π.χ. δημοσίως διαθέσιμες αιτιολογήσεις και σχετικές αποφάσεις)
- Αυστηρός έλεγχος και επίβλεψη στη διάρκεια κατασκευής του έργου
- Σύστημα με **αντικειμενικά και μετρήσιμα κριτήρια** αξιολόγησης προσφορών (π.χ. τιμή, χρόνος ολοκλήρωσης και διάρκεια εγγυημένης συντήρησης).

Η ανάπτυξη του **Εθνικού Συστήματος Τεχνικών Προδιαγραφών και Τιμολόγησης Έργων** αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την εξομάλυνση προβλημάτων που υπάρχουν στο σύστημα ανάθεσης δημόσιων έργων. Οι βασικοί σκοποί του συστήματος θα πρέπει να είναι οι εξής:

- Καθορισμός τεχνικών προδιαγραφών για κάθε εκτελούμενη εργασία
- Καθορισμός απαιτήσεων ποιότητας για την παραλαβή του έργου
- Τεκμηρίωση συμβολής συντελεστών κόστους ανά μονάδα έργου (αναλυτική σύνθεση κόστους)
- Καθορισμός του τρόπου επιμέτρησης εργασιών (τι περιλαμβάνεται στην τιμή μονάδος κάθε εργασίας)
- Τεκμηρίωση της βασικής τιμής κάθε συντελεστή κόστους, της τιμής μονάδος κάθε εργασίας και του συνολικού προϋπολογισμού
- Συστηματική παρακολούθηση τεχνικών εξελίξεων και αναθεωρήσεις τιμών και προδιαγραφών

Θετική εξέλιξη αποτελεί η νομοθέτηση της δημιουργίας του Ενιαίου Συστήματος και Τιμολόγησης Έργων και Μελετών, με τον Ν.4782/2021. Απαιτείται όμως η ταχεία λειτουργία του συστήματος, με συγκεκριμένα βήματα που θα οδηγήσουν στην εφαρμογή του (Διάγραμμα 6.3) και με τελικό ζητούμενο την υποστήριξη τόσο της Δημόσιας Διοίκησης όσο και της Βιομηχανίας Υποδομών και Κατασκευών.

Διάγραμμα 6.3: Οδικός Χάρτης για την εφαρμογή του εθνικού συστήματος τεχνικών προδιαγραφών και τιμολόγησης έργων



Πηγή: ΣΑΤΕ, ΣΤΕΑΤ, ΤΕΕ.

### 6.5 Πολλαπλά κριτήρια ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων

Στις δημόσιες συμβάσεις τεχνικών έργων και μελετών η χαμηλότερη τιμή αποτελεί το επικρατέστερο κριτήριο ανάθεσης έργων. Η σχέση ποιότητας και κόστους, καθώς και άλλα τεχνικά χαρακτηριστικά και γνωρίσματα ενσωματώνονταν ως στατικά στοιχεία της σύμβασης, χωρίς να υπάρχει μηχανισμός οι υποψήφιοι να έχουν κίνητρο να καταθέτουν ποιοτικότερες προτάσεις. Η μονοδιάστατη επικέντρωση στην τιμή έχει αναδειχθεί ως βασικό πρόβλημα και στην ελληνική αγορά, καθώς όπως έχει αναφερθεί οι υπερβολικές εκπτώσεις που στοχεύουν στην κατοχύρωση ενός έργου πολύ συχνά οδηγούν στα αντίθετα αποτελέσματα, με προβλήματα στην ποιότητα, υπέρβαση του προϋπολογισμού και επιμήκυνση της διάρκειας αποπεράτωσης.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω προχώρησε το 2014 σε επαναξιολόγηση των κριτηρίων στις δημόσιες συμβάσεις. Με την Οδηγία 2014/24/ΕΕ (Άρθρο 67), η ΕΕ ωθεί σε μια διαδικασία κατά την οποία οι δημόσιες συμβάσεις δεν θα πρέπει να στηρίζονται στην τιμή ως το μοναδικό και κυρίαρχο κριτήριο, αλλά στο κριτήριο της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς (Most Economically Advantageous Tender - MEAT). Το κριτήριο αυτό μπορεί να ενσωματώνει διαφορετικά στοιχεία όπως η τιμή ή/και το κόστος (αξιοποιώντας τη λογική κόστους-οφέλους, όπως για παράδειγμα το συνολικό κόστος κύκλου ζωής ενός έργου) ή/και η αναλογία τιμής και ποιότητας (Best Price-Quality Ratio - BPQR). Κατά την εκτίμηση της καλύτερης αναλογίας τιμής-ποιότητας, οι αναθέτουσες αρχές θα πρέπει σύμφωνα με την Οδηγία να καθορίζουν τα σχετικά με το αντικείμενο της σύμβασης οικονομικά και ποιοτικά κριτήρια που θα χρησιμοποιήσουν για τον σκοπό αυτό. Τα κριτήρια αυτά θα πρέπει συνεπώς να επιτρέπουν τη συγκριτική αξιολόγηση του επιπέδου απόδοσης κάθε προσφοράς σε συνάρτηση με το αντικείμενο της σύμβασης, όπως ορίζεται στις τεχνικές προδιαγραφές.

Στα ποιοτικά κριτήρια μπορεί να περιλαμβάνονται:

- Η ποιότητα, περιλαμβανομένης της τεχνικής αξίας, τα αισθητικά και λειτουργικά χαρακτηριστικά, η προσβασιμότητα, ο σχεδιασμός για όλους τους χρήστες, τα κοινωνικά, περιβαλλοντικά και καινοτόμα χαρακτηριστικά και η εμπορία και οι σχετικοί όροι,
- Η οργάνωση, τα προσόντα και η πείρα του προσωπικού στο οποίο ανατίθεται η εκτέλεση της σύμβασης, αν η ποιότητα του διατεθέντος προσωπικού μπορεί να έχει σημαντική επίδραση στο επίπεδο απόδοσης της σύμβασης, ή
- Η εξυπηρέτηση μετά την πώληση και η τεχνική βοήθεια, οι όροι παράδοσης, όπως η ημερομηνία παράδοσης, η διαδικασία και η περίοδος παράδοσης, ή η περίοδος εκτέλεσης.

Το κριτήριο της αναλογίας τιμής και ποιότητας δίνει κίνητρο στον υποψήφιο να προσφέρει καλύτερης ποιότητας τεχνική προσφορά σε σύγκριση με το μονοδιάστατο κριτήριο της τιμής.

Με βάση τα παραπάνω θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί μια διαδικασία δύο σταδίων, όπου στο πρώτο στάδιο μπορούν να αξιολογηθούν και να βαθμολογηθούν τα ποιοτικά χαρακτηριστικά κάθε προσφοράς, ενώ στο δεύτερο στάδιο πραγματοποιείται η αξιολόγηση της οικονομικής προσφοράς. Παρόλο που η ποιότητα και η τιμή ή το κόστος αποτελούν σημαντικά κριτήρια, η κυριαρχία της τιμής στο παρελθόν οφείλεται στο γεγονός ότι η τιμή και το κόστος αποτελούν αντικειμενικά κριτήρια στη λήψη αποφάσεων, σε αντίθεση με την ποιότητα η οποία δεν μπορεί να οριστεί σαφώς σε ορισμένες περιπτώσεις. Για τον λόγο αυτό, ο οργανισμός «European Federation of Engineering Consultancy Associations (EFCA)», σε αντιστοιχία με την Οδηγία 2014/24/ΕΕ, εξέδωσε κατευθύνσεις για την υιοθέτηση των ποιοτικών κριτηρίων στην ανάληψη των έργων. Η διαδικασία που προτείνει έχει τα εξής βήματα:

1. **Καθορισμός των στόχων του έργου.** Ο καθορισμός των στόχων δεν είναι μια απλοϊκή αποτύπωση του επιθυμητού αποτελέσματος, αλλά η απάντηση στο «γιατί» πρέπει να γίνει έργο (π.χ. ένας δρόμος, ένα νοσοκομείο).
2. **Καθορισμός των πιθανών ποιοτικών κριτηρίων που συνδέονται με το έργο.** Τα πιθανά πεδία που μπορεί να στηριχτούν τα κριτήρια αυτά είναι:
  - Λειτουργικότητα (θόρυβος, μόλυνση, κ.ά.)
  - Διαθεσιμότητα (χρόνοι παράδοσης, σχεδιασμός, κ.ά.)
  - Αισθητικότητα (σχεδιασμός)
  - Βιωσιμότητα προϊόντων/έργων (ενέργεια, θόρυβος, κυκλική οικονομία)
  - Βιωσιμότητα διαδικασίας (κατεδάφιση, εκπομπές αερίων, κ.ά.)
  - Κόστος κύκλου ζωής (κόστη λειτουργίας, ανακατασκευής, κ.ά.)
  - Διαχείριση κινδύνων
  - Περιβάλλον (ασφάλεια, προσβασιμότητα, κ.ά.)
3. **Επιλογή τεσσάρων (4) κριτηρίων κατά μέγιστο,** με υποκειμενική θεώρηση ανάλογα με τον σκοπό του έργου. Η επιλογή θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί με τη βοήθεια μιας ομάδας εμπειρογνομόνων.
4. **Επιλογή βαρύτητας σε κάθε κριτήριο.** Η επιλογή βαρύτητας θα πρέπει να γίνεται με τέτοιο τρόπο ώστε να μην αποδυναμώνεται ο ρόλος των ποιοτικών κριτηρίων, δηλαδή η βαρύτητα της τιμής να μην υπερβαίνει το 50% της τελικής βαθμολογίας και ιδανικά το 20%-30%.

5. **Έλεγχος των πιθανών αποτελεσμάτων με τη χρήση των κριτηρίων.** Έλεγχος κατά πόσο διαφοροποιείται η τιμή αν ένας υποψήφιος με πολύ χαμηλή τιμή μπορεί να «νικήσει» μια προσφορά καλύτερης ποιότητας.

Στην Ελλάδα, σε ευθυγράμμιση με την Οδηγία 24/2014/ΕΕ, ο Ν. 4412/2016 προσδιορίζει τα ποιοτικά κριτήρια τα οποία οι αναθέτουσες αρχές πρέπει να λαμβάνουν υπόψη για την αξιολόγηση προσφορών ανάθεσης δημοσίων προμηθειών (Πλαίσιο 6.2). **Προκειμένου όμως να διασφαλιστεί η χρήση (κατά το δυνατόν) αντικειμενικών και μετρήσιμων κριτηρίων και να διευκολυνθούν οι αναθέτουσες αρχές, είναι σκόπιμο να εκδοθούν κατευθυντήριες οδηγίες εφαρμογής στις οποίες θα καθορίζονται και εξειδικεύονται τα τυπικά κριτήρια και η βαρύτητά τους για κάθε κατηγορία έργων.**

**Πλαίσιο 6.2: Κριτήρια στην ελληνική νομοθεσία για τις δημόσιες συμβάσεις**

Ο Ν.4782/2021 προσδιορίζει τα ποιοτικά κριτήρια τα οποία οι αναθέτουσες αρχές πρέπει να λαμβάνουν υπόψη στην Ελλάδα. Σε ευθυγράμμιση με την Οδηγία 2014/24/ΕΕ ορίζει ότι η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά κατά την κρίση της αναθέτουσας αρχής προσδιορίζεται βάσει της τιμής ή του κόστους, με χρήση προσέγγισης κόστους-αποτελεσματικότητας, όπως της κοστολόγησης του κύκλου ζωής και μπορεί να περιλαμβάνει τη βέλτιστη σχέση ποιότητας – τιμής, η οποία εκτιμάται βάσει κριτηρίων, συμπεριλαμβανομένων, μεταξύ άλλων, ποιοτικών, περιβαλλοντικών ή/και κοινωνικών πτυχών<sup>37</sup> που συνδέονται με το αντικείμενο της συγκεκριμένης δημόσιας σύμβασης. Στα κριτήρια που μπορούν να συμπεριληφθούν είναι:

- Η ποιότητα, περιλαμβανομένης της τεχνικής αξίας, τα αισθητικά και λειτουργικά χαρακτηριστικά, η προσβασιμότητα, ο σχεδιασμός για όλους τους χρήστες, τα κοινωνικά, περιβαλλοντικά και καινοτόμα χαρακτηριστικά και η εμπορία και οι σχετικοί όροι.
- Η οργάνωση, τα προσόντα και η εμπειρία του προσωπικού στο οποίο ανατίθεται η εκτέλεση της σύμβασης, στην περίπτωση που η ποιότητα του διατεθέντος προσωπικού μπορεί να έχει σημαντική επίδραση στο επίπεδο εκτέλεσης της σύμβασης.
- Η εξυπηρέτηση μετά την πώληση και η τεχνική υποστήριξη.
- Οι όροι παράδοσης, όπως η ημερομηνία παράδοσης, η διαδικασία και η προθεσμία παράδοσης ή η προθεσμία ολοκλήρωσης ή περαίωσης.
- Η παροχή εγγύησης.
- Η προσαύξηση του προβλεπόμενου στα έγγραφα της σύμβασης, χρόνου εγγύησης.

Ειδικά για τις δημόσιες συμβάσεις εκπόνησης μελετών, μπορούν να περιλαμβάνονται και κριτήρια όπως ο βαθμός κατανόησης του αντικείμενου και των στόχων της προς εκπόνηση μελέτης, η πληρότητα και αξιοπιστία της μεθοδολογίας εκπόνησης της μελέτης, η οργάνωση του οικονομικού φορέα και η ευκολία κατασκευής της τεχνικής λύσης και η εκτίμηση της δαπάνης του έργου.

Η αναθέτουσα αρχή διευκρινίζει τη σχετική στάθμιση που προσδίδει σε καθένα από τα κριτήρια που έχουν επιλεγεί για τον προσδιορισμό της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς, εκτός εάν αυτό καθορίζεται μόνο βάσει της τιμής. Η στάθμιση αυτή μπορεί να εκφράζεται με την πρόβλεψη περιθωρίου διακύμανσης με το κατάλληλο μέγιστο εύρος. Εάν δεν είναι δυνατή η στάθμιση για αντικειμενικούς λόγους, η αναθέτουσα αρχή επισημαίνει τα κριτήρια με φθίνουσα σειρά σπουδαιότητας. Ειδικότερα κατά την ανάθεση σύμβασης μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών το κριτήριο της τιμής έχει βαρύτητα τριάντα τοις εκατό (30%) και τα λοιπά κριτήρια ανάθεσης έχουν συνολική βαρύτητα εβδομήντα τοις εκατό (70 %).

<sup>37</sup> Τα κοινωνικά χαρακτηριστικά μπορούν να περιλαμβάνουν: α) την απασχόληση εργαζομένων που ανήκουν σε ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού, για χρονικό διάστημα τουλάχιστον δώδεκα (12) μηνών πριν τη συμμετοχή του οικονομικού φορέα σε διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης, β) τη διευκόλυνση της κοινωνικής ή/και εργασιακής ένταξης ατόμων που προέρχονται από ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού, γ) την καταπολέμηση των διακρίσεων ή/και δ) την προαγωγή της ισότητας ανδρών και γυναικών.

Τα κριτήρια που θα τεθούν συνοδεύονται με έναν συντελεστή βαρύτητας. Το άθροισμα των σχετικών συντελεστών βαρύτητας των κριτηρίων αξιολόγησης αντιστοιχεί στην τιμή 100. Η βαθμολόγηση και κατάταξη των προσφορών γίνεται, σύμφωνα με τον τύπο:

$$U = \sigma_1.K_1 + \sigma_2.K_2 + \dots + \sigma_n .K_n$$

όπου: «σν» είναι ο συντελεστής βαρύτητας του κριτηρίου ανάθεσης  $K_n$  και ισχύει  $\sigma_1 + \sigma_2 + \dots + \sigma_n = 1$ .

Κάθε κριτήριο αξιολόγησης βαθμολογείται αυτόνομα με βάση τα στοιχεία της προσφοράς. Η βαθμολόγηση πρέπει να είναι πλήρως και ειδικά αιτιολογημένη και να περιλαμβάνει υποχρεωτικά, εκτός από τη βαθμολογία, και τη λεκτική διατύπωση της κρίσης ανά κριτήριο. Προσωρινός ανάδοχος αναδεικνύεται εκείνος του οποίου η προσφορά έχει συγκεντρώσει το μεγαλύτερο αριθμό στο  $U$ .

Στις διαδικασίες σύναψης δημόσιας σύμβασης εκπόνησης μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών, οι οικονομικές προσφορές βαθμολογούνται σε εκατονταβάθμια κλίμακα και η βαθμολογία ΒΟΠι της κάθε οικονομικής προσφοράς ΟΠι ισούται με το προσφερόμενο ποσοστό έκπτωσης ως εξής:  $ΒΟΠι = 100 \times (1 - ΟΠι/ΠΑ)$ , όπου ΠΑ: είναι η προεκτιμώμενη αμοιβή.

Ένας τρόπος κάλυψης του κριτηρίου κόστους και ταυτόχρονα και της ποιότητας είναι ότι η τελική βαθμολογία καθορίζεται στην κλίμακα από 0 έως 100, ενώ μπορεί να λάβει και την τιμή 120. Συγκεκριμένα στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων προμηθειών και παροχής γενικών υπηρεσιών, όταν η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά δεν προσδιορίζεται αποκλειστικά βάσει της τιμής ή του κόστους η βαθμολογία κάθε κριτηρίου αξιολόγησης κυμαίνεται από 100 έως 120 βαθμούς. Η βαθμολογία είναι 100 βαθμοί για τις περιπτώσεις που ικανοποιούνται ακριβώς όλοι οι όροι του κριτηρίου. Η βαθμολογία αυτή αυξάνεται έως 120 βαθμούς, όταν υπερκαλύπτονται οι όροι του κριτηρίου.

Με απόφαση του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών, που εκδίδεται κατόπιν γνώμης του Τεχνικού Συμβουλίου της Γενικής Γραμματείας Υποδομών, καθορίζονται τα κριτήρια που δύναται κάθε αναθέτουσα αρχή να περιλαμβάνει στις διαδικασίες σύναψης δημόσιας σύμβασης έργου. Υποχρεωτικά μεταξύ των ανωτέρω κριτηρίων περιλαμβάνεται ως κριτήριο με συντελεστή βαρύτητας δέκα τοις εκατό (10%) τουλάχιστον η πλήρωση των στοιχειωδών κριτηρίων της εργαλειοθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις Κατασκευές, όπως καθορίζονται στο εκάστοτε ισχύον «Δελτίο Προϊόντος Πράσινη Δημόσια Σύμβαση (ΠΔΣ) για Κατασκευές».

### 6.6 Αυτόκλητες ή Πρότυπες Προτάσεις Έργων / Προτάσεις Καινοτομίας

Σε σχέση με τον σχεδιασμό και τη χρηματοδότηση των έργων – και με δεδομένους τους δημοσιονομικούς περιορισμούς που έχει η χώρα τα επόμενα χρόνια και τη δυσκολία στην ωρίμανση έργων – οι Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) οφείλουν να αξιοποιηθούν στον μέγιστο δυνατό βαθμό, κινητοποιώντας περισσότερα ιδιωτικά κεφάλαια για επενδύσεις σε κατασκευαστικά έργα. Στο πλαίσιο αυτό, η διαδικασία των «Αυτόκλητων ή Πρότυπων Προτάσεων» (Unsolicited Proposals) αποτελεί ένα καινοτόμο εργαλείο ανάπτυξης κατασκευαστικών έργων μέσω ΣΔΙΤ, με τον ιδιωτικό τομέα να αναλαμβάνει ενεργό ρόλο στον σχεδιασμό και στον τρόπο χρηματοδότησης ενός τεχνικού έργου.

Οι Πρότυπες Προτάσεις συμπληρώνουν την παραδοσιακή μέθοδο, όπου το κράτος σχεδιάζει, αναπτύσσει και αναθέτει έργα κατόπιν διαγωνισμών. Ειδικότερα, ενώ παραδοσιακά ο δημόσιος τομέας σχεδιάζει και αναθέτει μέσω διαγωνισμού σε ιδιώτες την υλοποίηση των τεχνικών έργων υποδομής, με τις Πρότυπες Προτάσεις ουσιαστικά διευρύνεται η λογική των κλασικών έργων ΣΔΙΤ, καθώς μια ιδιωτική εταιρία επιτρέπεται να αποστείλει με δική της πρωτοβουλία στο Δημόσιο μελέτη για την πραγματοποίηση ενός έργου που μέχρι εκείνη τη στιγμή δεν εντάσσεται στον κρατικό προγραμματισμό. Η πρόταση αυτή είναι υποχρεωτικά ανταποδοτική, για να είναι και χρηματοδοτήσιμη. Ο ρόλος του Δημοσίου μετά την υποβολή της πρότασης από τον ιδιωτικό φορέα είναι να ελέγξει αν η συγκεκριμένη πρόταση συνάδει με τις οικονομικές και κοινωνικές ανάγκες και να δημιουργήσει συνθήκες ανταγωνισμού για την υλοποίηση του έργου (προδιαγραφές, τιμολόγηση, κ.λπ.).



Η διαδικασία αυτή θεωρείται ότι μπορεί να προσφέρει ευελιξία στον σχεδιασμό των έργων, παρέχοντας λύσεις, τεχνικά και οικονομικά καλά σχεδιασμένες. Η υποβολή πρότασης εκ μέρους του ιδιωτικού φορέα δεν είναι δεσμευτική για το Δημόσιο, το οποίο μπορεί να ζητήσει από τον προτείνοντα να την εξειδικεύσει, υποβάλλοντας προμελέτες και αναλυτικό οδικό χάρτη, καθώς και επιστολές δέσμευσης από χρηματοδοτικούς οργανισμούς ή να πραγματοποιήσει διαγωνισμό για πληρέστερη μελέτη.

Με βάση κατευθυντήριες γραμμές που εξέδωσε η Παγκόσμια Τράπεζα (Guidelines for the Development of a Policy for Managing Unsolicited Proposals in Infrastructure Projects), τα οφέλη από τη διαδικασία αυτή μπορεί να είναι:

- Η υποβοήθηση του Δημοσίου στον προσδιορισμό αλλά και στην προτεραιοποίηση των σχεδιαζόμενων έργων.
- Η παροχή περισσότερων λύσεων στην κάλυψη ενδεχόμενου επενδυτικού κενού σε έργα υποδομής.
- Η βοήθεια προς το Δημόσιο να αξιολογήσει εγκαίρως, και σε αρχικό στάδιο, τη σκοπιμότητα ενός προτεινόμενου έργου.
- Η δυνατότητα που δίνεται στο Δημόσιο να αξιολογήσει το ενδιαφέρον της αγοράς για συγκεκριμένα έργα και να συνεργαστεί με τον ιδιωτικό τομέα αναφορικά με τους πιθανούς κινδύνους και τις ευκαιρίες σε κάθε έργο.

Σύμφωνα με την Παγκόσμια Τράπεζα η διαδικασία των Πρότυπων Προτάσεων δύναται να προσφέρει σημαντικές λύσεις, εφόσον εξασφαλίζονται τα εξής:

- **Δημόσιο συμφέρον.** Οι προτάσεις πρέπει να συνάδουν με τον γενικό σχεδιασμό των υποδομών που έχει χαράξει ο δημόσιος τομέας, αλλά και με τις ανάγκες της κοινωνίας και της οικονομίας.
- **Λειτουργική Αξία σε σχέση με το κόστος (Value for Money).** Οι προτάσεις πρέπει να δημιουργούν μεγαλύτερη αξία, με βάση το κόστος, σε σύγκριση με τη συμβατική παράδοση.
- **Δημοσιονομική κατάσταση.** Μέτρηση του συνολικού αντίκτυπου στην οικονομία, προσμετρώντας κατά πόσον οι φορολογικές υποχρεώσεις είναι αποδεκτές και οι κίνδυνοι είναι επαρκώς διαχειρίσιμοι.
- **Εύλογη τιμολόγηση.** Το κόστος θα πρέπει να αντανακλά τις τιμές αγοράς.
- **Διαφάνεια και επαρκής ανταγωνισμός.**
- **Ανάπτυξη και κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού στο Δημόσιο** για την αποτελεσματικότερη διεκπεραίωση των διαδικασιών.

Το Δημόσιο μπορεί να περιορίσει το πεδίο δράσης των Πρότυπων Προτάσεων, καθορίζοντας συγκεκριμένες γεωγραφικές περιοχές όπου μπορούν να υλοποιηθούν τέτοιου είδους έργα, ή ακόμα και συγκεκριμένους κλάδους. Ταυτόχρονα, το Δημόσιο μπορεί να εξαγγείλει συγκεκριμένους στόχους πολιτικής, πάνω στους οποίους οι ιδιωτικοί φορείς μπορούν να αποστείλουν προτάσεις, όπως για παράδειγμα οι στόχοι για την ανακύκλωση, για την ενεργειακή αναβάθμιση, κ.ά. Με τον τρόπο αυτό το Δημόσιο περιορίζει τις προτάσεις που θα αποσταλούν σε ένα συγκεκριμένο φάσμα, που βρίσκεται κοντά στον ευρύτερο σχεδιασμό του, ώστε να μην υπάρχει περίπτωση σημαντικής απόκλισης από τους στόχους του δημοσίου συμφέροντος.

Το μοντέλο των «Πρότυπων Προτάσεων» αναμένεται να υιοθετηθεί και στην Ελλάδα με την προώθηση σχετικής νομοθετικής πρωτοβουλίας του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών (Προτάσεις Καινοτομίας). Σύμφωνα με δημοσιευμένες πληροφορίες<sup>38</sup> πρόκειται να έχει τα παρακάτω χαρακτηριστικά:

- Θα αφορά έργα ΣΔΙΤ ή Παραχωρήσεων με εκτιμώμενο προϋπολογισμό άνω των 200 εκατ. ευρώ και ισχυρό αναπτυξιακό αποτύπωμα, τα οποία ο ιδιωτικός τομέας αναλαμβάνει να προτείνει ή/και να ωριμάσει για λογαριασμό του Δημοσίου. *Αξίζει να επισημανθεί ότι η συγκεκριμένη πρόβλεψη, αν ισχύσει, περιορίζει το αντικείμενο των Πρότυπων Προτάσεων σε πολύ μεγάλα έργα και σε λίγους συμμετέχοντες που έχουν τη δυνατότητα να υλοποιήσουν έργα τέτοιας κλίμακας. Στην ουσία αφήνει αναξιοποίητη τη δυνατότητα καινοτομικών προτάσεων ή ενίσχυσης της ωρίμανσης για έργα με αρκετά μικρότερο προϋπολογισμό σε όλη τη χώρα, τα οποία ωστόσο μπορεί να τεκμηριώνεται ότι έχουν σημαντική αξία.*
- Οι προτάσεις που θα μπορούν να καταθέτουν οι ιδιωτικοί φορείς προς το Δημόσιο πρέπει να διαθέτουν χαρακτηριστικά καινοτομίας ή να πρόκειται για κάποιο ιδιαιτέρως πολύπλοκο έργο στους τομείς υποδομών ή περιβάλλοντος και κατ' εξαίρεση, για 8 μήνες από την έναρξη ισχύος του νόμου να συμβάλλουν στην αντιμετώπιση των οικονομικών συνεπειών της πανδημίας.
- Τα έργα θα πρέπει να μην έχουν ενταχθεί οριστικά στον σχεδιασμό της εκάστοτε αναθέτουσας αρχής, αλλά και να μην αντιτίθενται στον σχεδιασμό της πολιτείας. Κατ' εξαίρεση, με απόφαση των υπουργείων Υποδομών ή Περιβάλλοντος, το νέο μοντέλο θα μπορεί να αξιοποιηθεί και για έργα που έχουν ενταχθεί στον σχεδιασμό της αναθέτουσας αρχής ή στο πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων, αλλά παρουσιάζουν πολύ χαμηλό επίπεδο ωρίμανσης. Εδώ ενδεχομένως θα μπορούσε να προβλεφθεί και η αξιοποίηση των προτάσεων καινοτομίας για έργα που ενώ έχουν «ωριμότητα» δεν έχουν εξασφαλίσει άμεση χρηματοδότηση.
- Η ευθύνη του ιδιωτικού φορέα δεν περιορίζεται στην κατάθεση της πρότασης. Ο φάκελος του έργου θα πρέπει να περιλαμβάνει εκτίμηση του προϋπολογισμού, τεκμηρίωση της αξίας της προτεινόμενης επένδυσης, την κεφαλαιακή της δομή, τις εναλλακτικές πηγές δημόσιας και ιδιωτικής χρηματοδότησης, τους βασικούς δείκτες απόδοσης της επένδυσης και το χρηματοοικονομικό μοντέλο, εφόσον πρόκειται για παραχώρηση ή σύμπραξη (ΣΔΙΤ). Μάλιστα, στην περίπτωση αυτή, ο ιδιωτικός φορέας θα πρέπει να καταθέσει και επιστολή προκαταρκτικού ενδιαφέροντος από χρηματοδοτικό ίδρυμα.
- Ο ιδιωτικός φορέας πρέπει επίσης να καταθέσει προμελέτη, μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων, μελέτη κόστους – οφέλους και αναλυτικό πρόγραμμα εκπόνησης των υπολοίπων μελετών. Επίσης, η πρόταση θα πρέπει να περιλαμβάνει το σχέδιο της σύμβασης, την έκθεση καταγραφής και κατανομής κινδύνων, ανάλυση των αναγκαίων απαλλοτριώσεων και αδειοδοτήσεων και το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης.
- Ο ιδιωτικός φορέας που καταθέτει πρόταση έχει πλεονέκτημα στον διαγωνισμό που ακολουθεί. Η αναθέτουσα αρχή είναι υποχρεωμένη εντός τριμήνου να αξιολογήσει την πρόταση και να την εγκρίνει ή να την απορρίψει. Αν η πρόταση γίνει δεκτή, τότε πραγματοποιείται διαγωνισμός.

<sup>38</sup> [https://www.businessdaily.gr/oikonomia/31351\\_pos-tha-ginontai-megala-erga-me-protaseis-kainotomias](https://www.businessdaily.gr/oikonomia/31351_pos-tha-ginontai-megala-erga-me-protaseis-kainotomias), <https://ypodomes.com/protaseis-kainotomias-to-neo-montelo-poy-afora-pano-apo-200-ekat-eyro-se-erga/>

- Προκειμένου να μην δημιουργούνται ζητήματα αθέμιτου ανταγωνισμού, όλοι οι ενδιαφερόμενοι για το έργο θα έχουν πρόσβαση στον πλήρη φάκελο από την κατάθεση της πρότασης έως την έναρξη της διαδικασίας ανάθεσης και θα μπορούν να καταθέσουν προτάσεις και σχόλια. Επίσης, θα δίνεται τριπλάσια προθεσμία (90 ημερών) για την υποβολή προσφοράς, ώστε να εξισορροπείται το προβάδισμα στην προετοιμασία του φακέλου.
- Αν η προσφορά του ιδιωτικού φορέα που πρότεινε το έργο είναι υψηλότερη από την καλύτερη προσφορά μέχρι συγκεκριμένο ύψος, έχει δικαίωμα υποκατάστασης επί της καλύτερης προσφοράς (Swiss Challenge System). Δηλαδή, η ανάληψη του έργου θα γίνει από τον ιδιωτικό φορέα που υπέβαλε την αρχική πρόταση, ενώ ο μειοδότης θα έχει δικαίωμα αποζημίωσης. Αν η διαφορά μεταξύ του μειοδότη και του ιδιωτικού φορέα που πρότεινε το έργο είναι αρκετά μεγάλη, ή αν ο προτείνων δεν ασκήσει το δικαίωμα υποκατάστασης, το έργο κατοχυρώνεται στην πλέον συμφέρουσα προσφορά. Στην περίπτωση αυτή ο μειοδότης είναι υποχρεωμένος να παρέχει αποζημίωση στον προτείνοντα.

### 6.7 Άλλα πεδία παρεμβάσεων

Εκτός από την επιτάχυνση της υλοποίησης των ήδη προγραμματισμένων έργων, τη διασφάλιση συνθηκών υγιούς ανταγωνισμού στην αγορά δημόσιων έργων ώστε να βελτιστοποιείται η σχέση κόστους/οφέλους από τα έργα υποδομών στη διάρκεια του κύκλου ζωής τους και τον αναγκαίο καθορισμό προτεραιοτήτων στη βάση ενός μακροχρόνιου στρατηγικού σχεδίου για τις υποδομές, άλλα πεδία παρεμβάσεων τα οποία θα συμβάλουν στην ενίσχυση του ρόλου και της συνεισφοράς της Βιομηχανίας Υποδομών και Κατασκευών στην Ελληνική οικονομία είναι τα εξής:

- Παροχή κινήτρων και αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου για όλες τις αναγκαίες επεμβάσεις που απαιτούνται για έργα εκσυγχρονισμού, αντικατάστασης, λειτουργίας και συντήρησης των υπαρχόντων κτηρίων και ιδίως των αστικών πολυκατοικιών.
- Αναμόρφωση της φορολογίας ακινήτων με κατάργηση του συμπληρωματικού ΕΝΦΙΑ για την τόνωση της αγοράς ακινήτων και της κατασκευαστικής δραστηριότητας<sup>39</sup> και επαναφορά του μέτρου έκπτωσης τόκων για νέα στεγαστικά δάνεια πρώτης κατοικίας.
- Προώθηση προγραμμάτων ενεργειακής αναβάθμισης στα κτήρια οικιακού, εμπορικού και δημόσιου τομέα και άλλες παρεμβάσεις εξοικονόμησης ενέργειας (Πλαίσιο 6.4).
- Αξιοποίηση πόρων Πράσινου Ταμείου για μόχλευση ιδιωτικών επενδύσεων.
- Προετοιμασία περισσότερων έργων ΣΔΙΤ για τη μεγιστοποίηση της προσέλκυσης ιδιωτικών κεφαλαίων σε κατασκευαστικά έργα, σε μια ισορροπημένη προσέγγιση που θα λαμβάνει υπόψη τόσο τις βέλτιστες τεχνοοικονομικά λύσεις για κάθε έργο, όσο και

<sup>39</sup> Σύμφωνα με προηγούμενη μελέτη του IOBE (IOBE, 2018α) αλλαγές στο σύστημα φορολόγησης της ακίνητης περιουσίας στην Ελλάδα μπορεί να έχουν ισχυρή θετική επίδραση στην αγορά ακινήτων, στην ιδιωτική κατασκευαστική δραστηριότητα και, ευρύτερα, στην ελληνική οικονομία. Εκτός από το ύψος του φόρου ακινήτων και των υπόλοιπων φόρων και τελών που επιβάλλονται στα ακίνητα, σοβαρά προβλήματα στη λειτουργία και αποδοτικότητα της αγοράς ακινήτων δημιουργεί ο συνδυασμός του κύριου με τον συμπληρωματικό ΕΝΦΙΑ, καθώς ο τελευταίος είναι ένας πρόσθετος φόρος ακίνητης περιουσίας με απότομη κλιμάκωση των συντελεστών φορολόγησης. Η κατάργηση του συμπληρωματικού ΕΝΦΙΑ θα ενισχύσει το διαθέσιμο εισόδημα και την αξία της ακίνητης περιουσίας – παράγοντες που συμβάλλουν στην αύξηση της καταναλωτικής δαπάνης. Επιπρόσθετα, η αύξηση των τιμών των ακινήτων θα βελτιώσει τη σχέση τιμών-κόστους κατασκευής και θα τονώσει τις επενδύσεις σε νέες κατοικίες.

την υφιστάμενη διάρθρωση μεγέθους των μελετητικών και κατασκευαστικών επιχειρήσεων (πολύ μικρό μέγεθος), παρέχοντας αντικείμενο δραστηριότητας και στις μικρές επιχειρήσεις του τομέα. Συγχρόνως, όμως είναι σκόπιμη η παροχή κινήτρων για την σταδιακή αύξηση του μεγέθους των πολύ μικρών επιχειρήσεων του τομέα, ώστε να βελτιωθεί η παραγωγικότητα, η τεχνογνωσία και οι δυνατότητές τους στην ανάληψη έργων στην Ελλάδα και το εξωτερικό.

- Ενίσχυση του σκέλους υποδομών του Προγράμματος Δημόσιων Επενδύσεων με δεδομένες τις θετικές επιδράσεις στο σύνολο της οικονομίας.
- Ψηφιοποίηση διαδικασιών με δημόσιο ηλεκτρονικό σύστημα (π.χ. ηλεκτρονική ταυτότητα υποδομών, ενιαίος ψηφιακός χάρτης γεωχωρικών δεδομένων, ηλεκτρονική περιβαλλοντική αδειοδότηση κ.ά.).
- Προώθηση ψηφιοποίησης, νέων τεχνολογιών και χρήσης υποδειγμάτων δομικών πληροφοριών (Building Information Models – BIM) στον τομέα των Κατασκευών, με υιοθέτηση διεθνών προτύπων, παροχή κινήτρων και ενημέρωσης στις ΜΜΕ επιχειρήσεις και ανάληψη ηγετικού ρόλου από τον δημόσιο τομέα στην εφαρμογή του BIM για την κατασκευή δημόσιων υποδομών.
- Υλοποίηση δράσεων για την προώθηση της εξωστρέφειας του ελληνικού κατασκευαστικού και μελετητικού κλάδου (οικονομική διπλωματία, εξοικείωση με διεθνείς διαδικασίες ανάθεσης έργων κ.ά.) (Πλαίσιο 6.3).
- Εκσυγχρονισμός των σπουδών Μηχανικού στη χώρα μας σε αντιστοιχία με τις διεθνείς τάσεις. Αυτό απαιτεί την αναβάθμιση του πλαισίου συνεργασίας των Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων της χώρας με τις επιχειρήσεις της βιομηχανίας υποδομών και κατασκευών με στόχο την κατάλληλη προετοιμασία των νέων Μηχανικών για τη συμμετοχή τους στην παραγωγική διαδικασία της μελέτης, κατασκευής και διαχείρισης τεχνικών έργων. Σε αυτή την κατεύθυνση κινείται η συνεργασία του ΕΣΒΥΚ με το ΕΜΠ σε θέματα σχεδιασμού προγραμμάτων πρακτικής επιμόρφωσης/κατάρτισης και συνεχιζόμενης εκπαίδευσης, μεταφοράς τεχνογνωσίας, προώθησης της συνεργασίας των Σχολών του ΕΜΠ με τις τεχνικές επιχειρήσεις σε θέματα εφαρμοσμένης έρευνας και καινοτομίας, προετοιμασίας και υποβολής ερευνητικών προτάσεων κ.ά..
- Παροχή κινήτρων για τον εκσυγχρονισμό του τομέα με ένταξη και των επιχειρήσεων του κατασκευαστικού τομέα στον αναπτυξιακό νόμο.
- Διάγνωση αναγκών σε εργατικό δυναμικό σε βασικούς τομείς (οδικοί άξονες, σιδηρόδρομοι, ενέργεια, οικοδομικά έργα κ.ά.) και σχεδιασμός προγραμμάτων παροχής των απαιτούμενων γνώσεων και δεξιοτήτων, σε συνδυασμό με τη δημιουργία προγραμμάτων μαθητείας για την προσέλκυση νέων εργαζόμενων στον τομέα Κατασκευών.
- Εξασφάλιση της ποιότητας και αξιοπιστίας των υλικών, του εξοπλισμού και των διαδικασιών στις παραλαβές δημοσίων έργων, με εφαρμογή του προβλεπόμενου από τη νομοθεσία ποσοστού έως 2% επί του προϋπολογισμού κάθε έργου, το οποίο μπορεί να διατίθεται για τη διενέργεια ποιοτικών ελέγχων.
- Δημιουργία εξειδικευμένου για μεγάλες επενδύσεις και μεγάλα έργα τμήματος του ΣΤΕ.

### Πλαίσιο 6.3: Προώθηση εξωστρέφειας στον τομέα Κατασκευών

Αναντίρρητα, ο μετασχηματισμός της ελληνικής οικονομίας που αποσκοπεί στην επιτάχυνση της μεγέθυνσης, την αύξηση των εισοδημάτων και τη μείωση της ανεργίας, με διατήρηση της κοινωνικής συνοχής, εξαρτάται κρίσιμα από τη βελτίωση της παραγωγικότητας και την ενίσχυση της εξωστρέφειας σε όλη την οικονομία. Σε έναν τέτοιο στόχο μπορεί να συμβάλει και ο εγχώριος κατασκευαστικός και μελετητικός/συμβουλευτικός κλάδος, εφόσον βέβαια αμβλυνθούν τα εμπόδια που δεν επιτρέπουν τη μεγαλύτερη διείσδυση του σε ξένες αγορές. Σημαντικές δράσεις για την προώθηση της εξωστρέφειας της Βιομηχανίας Υποδομών και Κατασκευών<sup>40</sup> είναι ενδεικτικά οι εξής:

- Η θεσμοθέτηση της συνεργασίας κλαδικών φορέων της Βιομηχανίας Υποδομών και Κατασκευών με την Ελληνική Οικονομική Διπλωματία και η υλοποίηση δράσεων για την προώθηση της εξωστρέφειας του ελληνικού κατασκευαστικού και μελετητικού/συμβουλευτικού κλάδου (εξοικείωση με διεθνείς διαδικασίες ανάθεσης έργων, ενημέρωση και ενεργοποίηση των Γραφείων Οικονομικών και Εμπορικών Υποθέσεων κ.ά.).
- Η δημιουργία συνθηκών υποστήριξης της συγκέντρωσης και μεγέθυνσης των εταιριών του κλάδου.
- Η ενημέρωση και πληροφόρηση των εταιριών του κλάδου, σε σχέση με ευκαιρίες δραστηριοποίησης στο εξωτερικό και τις συνθήκες του επιχειρηματικού περιβάλλοντος σε γεωγραφικές περιοχές ενδιαφέροντος
- Η ενίσχυση της ανάπτυξης νέων προϊόντων και υπηρεσιών με εξωστρεφή προσανατολισμό με τη συνεργασία εταιριών του κλάδου και άλλων κλάδων, σύμφωνα με τις διεθνείς τάσεις.
- Η ενίσχυση, εμπλουτισμός και προσαρμογή των δεξιοτήτων των στελεχών των εταιριών του κλάδου στις σύγχρονες απαιτήσεις του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, με έμφαση στις ψηφιακές δεξιότητες.

### Πλαίσιο 6.4: Πρόγραμμα Ενεργειακής Αναβάθμισης Κτηρίων

Το Εθνικό Σχέδιο για την Ενέργεια και το Κλίμα (ΕΣΕΚ) της Ελλάδας στοχεύει μεταξύ άλλων στην ενεργειακή αναβάθμιση των κτιρίων. Στο πλαίσιο αυτό, ο νέος σχεδιασμός αφορά, πέρα από τις κατοικίες, στα κτήρια των εμπορικών επιχειρήσεων, της βιομηχανίας και του δημοσίου. Προς αυτή την κατεύθυνση σχεδιάζεται η υλοποίηση επενδύσεων ύψους €11 δισ. για έργα βελτίωσης της ενεργειακής απόδοσης με την ενεργειακή αναβάθμιση του 15% του κτιριακού αποθέματος, την προώθηση της ηλεκτροκίνησης και υποστήριξή της με την ανάπτυξη υποδομών φόρτισης και αποθήκευσης, αλλά και την αύξηση χρήσης ΑΠΕ σε κτίρια και υποδομές. Με τις δράσεις αυτές, τα προσδοκώμενα αποτελέσματα είναι:

- Κινητοποίηση της αγοράς κτιριακών υποδομών, στήριξη του κατασκευαστικού κλάδου και της εγχώριας εφοδιαστικής αλυσίδας
- Διατήρηση των θέσεων εργασίας και δημιουργία 22 χιλ. νέων θέσεων μέχρι το 2030
- Δημιουργία προστιθέμενης αξίας στο κτιριακό απόθεμα μεγαλύτερης των €8 δισ.
- Μείωση της Τελικής Κατανάλωσης Ενέργειας (ΤΚΕ) στις κατοικίες κατά 9,7% μέχρι το 2030
- Μείωση του κόστους ενέργειας για την αντιμετώπιση της ενεργειακής φτώχειας
- Ενίσχυση της εθνικής ενεργειακής ασφάλειας
- Υποστήριξη της ενεργειακής μετάβασης στις λιγνιτικές περιοχές
- Μετάβαση σε ψηφιακό μοντέλο στην αγορά ενέργειας

Τα προγράμματα που αφορούν στην ενεργειακή αναβάθμιση κτηρίων θα χρηματοδοτηθούν από το νέο ΠΔΠ 2021-2027 αλλά και από τον Μηχανισμό Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας στο πλαίσιο του Next Generation EU.

Το νέο πρόγραμμα “Εξοικονομώ-Αυτονομώ” που αφορά στις κατοικίες με συνολικό προϋπολογισμό που θα ξεπεράσει τα €2,85 δισ. μεταξύ 2020-2022. Εκτιμάται ότι θα χρηματοδοτήσει την ενεργειακή αναβάθμιση σε περισσότερες από 180 χιλ. κατοικίες σε όλες τις περιφέρειες της Ελλάδας.

Οι επιλέξιμες παρεμβάσεις χωρίζονται σε 4 κατηγορίες:

- Ενεργειακή Εξοικονομηση (Αντικατάσταση κουφωμάτων με ανακύκλωση των υφιστάμενων –Τοποθέτηση ή αντικατάσταση του θερμομονωτικού κελύφους – Αναβάθμιση του συστήματος θέρμανσης και ψύξης –

<sup>40</sup> REMACO (2020). Ανάπτυξη της Εξωστρέφειας των Ελληνικών Τεχνικών, Μελετητικών και Συμβουλευτικών επιχειρήσεων: Δυνατότητες, Χρηματοδοτικά Εργαλεία, Προτάσεις Πολιτικής. Ιούνιος.

Σύστημα ζεστού νερού χρήσης από ΑΠΕ, με υποχρεωτική την εγκατάσταση όπου δεν υπάρχει υφιστάμενο σύστημα)

- Ενεργειακή αυτονομία (Συστήματα ηλεκτροπαραγωγής από ΑΠΕ και αποθήκευσης για τυχόν εγκατάσταση φωτοβολταϊκού σταθμού – Υποδομές φόρτισης ηλεκτρικών οχημάτων)
- Έξυπνα συστήματα (Smart Home) (Έξυπνος φωτισμός – Έξυπνη διαχείριση του συστήματος θέρμανσης και ψύξης – Απομακρυσμένος έλεγχος)
- Κοινόχρηστες παρεμβάσεις σε πολυκατοικίες (Αναβάθμιση ανελκυστήρα και συστήματος φωτισμού).

Για τα αντίστοιχα προγράμματα για κτήρια του δημοσίου και εμπορικών επιχειρήσεων σχεδιάζεται η ενεργοποίηση του θεσμού των Επιχειρήσεων Ενεργειακών Υπηρεσιών (ΕΕΥ). Για τα κτήρια του δημοσίου τομέα σχεδιάζεται επιπλέον η εφαρμογή του θεσμού των Ενεργειακών Υπευθύνων ώστε να διευκολυνθεί η εφαρμογή των προγραμμάτων ενεργειακής αναβάθμισης με διαγωνισμούς μέσω δημοπρασιών. Τέτοιο πρόγραμμα είναι το «Ηλέκτρα» με προϋπολογισμό €500 εκατ., το οποίο αφορά στη χορήγηση επενδυτικών δανείων μέσω του ΤΠΔ στους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, με ενδεικτικές δράσεις τις παρεμβάσεις που αφορούν στο κέλυφος του κτιρίου, στα διάφορα συστήματα Ηλεκτρομηχανολογικών (Η/Μ) εγκαταστάσεων και παρεμβάσεις που αποδεδειγμένα συμβάλουν στην ενεργειακή αναβάθμιση των κτηρίων, συμπεριλαμβανομένης της στατικής ενίσχυσης, όπου απαιτείται. Για τις επιχειρήσεις αναμένεται πρόγραμμα που θα απευθύνεται σε πολύ μικρές, μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις από όλους τους κλάδους μεταποίησης και βιοτεχνίας, εμπορίου, υπηρεσιών, τουρισμού και ναυτιλίας. Ο προϋπολογισμός κάθε έργου αναμένεται να είναι €20 χιλ. έως €1 εκατ. ανάλογα με τη δράση ενώ, το ύψος της επιδότησης αναμένεται να κυμανθεί μεταξύ 35% και 80% ανάλογα με το είδος των επιλέξιμων δαπανών, το μέγεθος της επιχείρησης και την περιοχή που δραστηριοποιείται. Οι επιλέξιμες δαπάνες εκτιμάται πως θα αφορούν:

- Αναβάθμιση της θερμομόνωσης (κέλυφος, κουφώματα, συστήματα σκίασης).
- Αναβάθμιση συστημάτων θέρμανσης και ψύξης καθώς και μηχανικού αερισμού.
- Αναβάθμιση συστημάτων παραγωγής και διανομής θερμικής ενέργειας στην παραγωγική διαδικασία.
- Εγκατάσταση συστημάτων διαχείρισης ενέργειας.
- Αναβάθμιση συστήματος φωτισμού.
- Αναβάθμιση εσωτερικών ηλεκτρικών εγκαταστάσεων και συστημάτων διανομής ηλεκτρικής ενέργειας.
- Σύστημα παραγωγής θέρμανσης και ψύξης από ΑΠΕ.
- Συστήματα συμπαραγωγής ηλεκτρισμού θερμότητας υψηλής απόδοσης με χρήση ΑΠΕ για αυτοπαραγωγή.

## 7 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

### 7.1 Βασικές διαπιστώσεις

Οι Κατασκευές είναι στρατηγικός τομέας για την ελληνική οικονομία. Η ικανότητα και η αποδοτικότητα του τομέα επηρεάζουν σε μεγάλο βαθμό τις δυνατότητες βελτίωσης της παραγωγικότητας της οικονομίας και της ποιότητας ζωής των πολιτών, μέσω της υλοποίησης των επενδύσεων σε έργα υποδομής, κατοικίες και άλλα κτήρια. Παρά το γεγονός ότι η επίπτωση της οικονομικής κρίσης στις Κατασκευές ήταν δραματική, με όποιο μέγεθος και αν αυτή μετρηθεί (π.χ. προστιθέμενη αξία, απασχόληση και επενδύσεις), η συμβολή του τομέα στα μεγέθη της ελληνικής οικονομίας και των περιφερειών της παραμένει υπολογίσιμη. Η ισχύς της πτώσης του κατασκευαστικού κλάδου στην Ελλάδα επιβεβαιώνεται και σε σύγκριση με την επενδυτική δραστηριότητα στην ΕΕ – σύγκριση που αναδεικνύει το επενδυτικό κενό που υπάρχει στην ελληνική οικονομία.

Η οικονομική ανάπτυξη της χώρας είναι επομένως άρρηκτα συνδεδεμένη με τον τομέα των Κατασκευών. Μπορεί μάλιστα να υποστηριχτεί ότι η ενίσχυση των επενδύσεων σε υποδομές και άλλα κατασκευαστικά έργα αποτελεί προϋπόθεση για την επιτάχυνση του ρυθμού μεγέθυνσης της ελληνικής οικονομίας και τη μείωση της ανεργίας. Η παρούσα κατάσταση στον κλάδο των Κατασκευών χαρακτηρίζεται από σχετική στασιμότητα σε ένα χαμηλό επίπεδο δραστηριότητας, ωστόσο οι προσδοκίες των κατασκευαστικών επιχειρήσεων δίνουν ισχυρό σήμα για ουσιαστική αλλαγή κατεύθυνσης στο αμέσως επόμενο χρονικό διάστημα.

Οι επιδόσεις και η ανταγωνιστικότητα του τομέα των Κατασκευών επηρεάζονται από πλήθος παραγόντων, οι περισσότεροι από τους οποίους βρίσκονται μακριά από τον έλεγχο των επιχειρήσεων του τομέα. Η επιδείνωση των οικονομικών συνθηκών στην Ελλάδα τα τελευταία χρόνια, τα υψηλά επιτόκια δανεισμού που αντιμετωπίζουν οι ελληνικές επιχειρήσεις, ένα φορολογικό πλαίσιο που χαρακτηρίζεται από αστάθεια και υψηλούς φορολογικούς συντελεστές και ένα θεσμικό και διοικητικό σύστημα που επιτείνει τα παραπάνω προβλήματα, δεν αποτελούν το καταλληλότερο περιβάλλον για επιχειρηματική αποδοτικότητα και ανάπτυξη. Αλλά και ευρύτερα σε σχέση με το πλαίσιο λειτουργίας του, ο τομέας των Κατασκευών έχει να αντιμετωπίσει το πλήθος διαδικασιών για την ανέγερση κτηρίων, την υψηλή φορολογία των ακινήτων, την πολυνομία και πολυπλοκότητα του νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου, την ύπαρξη πολλαπλών, συχνά επικαλυπτόμενων επιπέδων σχεδιασμού και μη αναγκαίων περιορισμών οι οποίοι αποθαρρύνουν την επιχειρηματικότητα, ζητήματα σχετικά με τον χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό, κ.ά.

Η ποιότητα των υποδομών αλλά και το κτιριακό απόθεμα της χώρας επιδέχεται σημαντικής αναβάθμισης σε αρκετούς τομείς. Για τον σκοπό αυτό μπορούν να χρησιμοποιηθούν εργαλεία και κίνητρα που κατά το παρελθόν οδήγησαν σε βελτίωση των υπηρεσιών, προσέλκυση επενδύσεων και ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας. Επιπλέον, ισχυρή ώθηση μπορεί να δώσει τα αμέσως επόμενα χρόνια, τόσο στην ελληνική οικονομία όσο και στον κλάδο των Κατασκευών, η αποτελεσματική αξιοποίηση των πόρων της ΕΕ.

Το ξέσπασμα της πανδημίας COVID-19 επηρέασε εύλογα και τον κλάδο των Κατασκευών. Αν και η κατασκευαστική δραστηριότητα δεν διακόπηκε, ο κλάδος των Κατασκευών επηρεάστηκε από καθυστερήσεις στην εκτέλεση των συμβάσεων και από την αύξηση του

κόστους υλοποίησης των έργων – λόγω της εφαρμογής των περιοριστικών μέτρων, ορισμένων αρρυθμιών στην αλυσίδα εφοδιασμού υλικών και της ανάγκης για λήψη μέτρων προστασίας του ανθρώπινου δυναμικού.

Η υγειονομική κρίση και οι οικονομικές της συνέπειες οδήγησαν την ΕΕ στη λήψη έκτακτων μέτρων ενίσχυσης των οικονομιών των κρατών μελών συνολικού προϋπολογισμού €2,364 τρισ.. Εκτός από τη συγκρότηση πιο αισιόδοξων προσδοκιών για τις μελλοντικές επιδόσεις της ευρωπαϊκής οικονομίας, η αξιοποίηση του συνόλου των δυνατοτήτων που παρέχουν τα έκτακτα μέτρα ενίσχυσης θα δώσει ουσιαστικές ευκαιρίες και στον τομέα των Κατασκευών, ο οποίος καλείται να υλοποιήσει σημαντικό μέρος των πρόσθετων επενδυτικών προγραμμάτων που σχεδιάζονται για τα επόμενα χρόνια.

Οι επιπλέον ευρωπαϊκοί πόροι από τα έκτακτα μέτρα ενίσχυσης θα οδηγήσουν σε ιδιαίτερα αυξημένες εισροές χρηματοδότησης στην Ελλάδα για την περίοδο 2021-2027. Η εκτιμώμενη δυνητική χρηματοδότηση της Ελλάδας για την περίοδο 2021-2027 αναμένεται να ξεπεράσει τα €70 δισ., με το 46% της συνολικής χρηματοδότησης, που αντιστοιχεί σε €32 δισ., προέρχεται από τα έκτακτα μέτρα ανάκαμψης.

Η αποτελεσματική αξιοποίηση των πόρων αυτών θα απαιτήσει προσεκτικό σχεδιασμό, καθώς οι όροι χρηματοδότησης διαφέρουν από τους μέχρι τώρα όρους χρηματοδότησης των Πολυετών Δημοσιονομικών Πλαισίων. Οι δαπάνες του Μηχανισμού Ανάκαμψης θα βασίζονται σε στόχους και ορόσημα προόδου, και όχι στο σύστημα απόδοσης δαπανών έργων όπως ισχύει με τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ.

Η ετήσια απορρόφηση των ευρωπαϊκών κονδυλίων από την Ελλάδα την δεκαετία 2010-2019 ανέρχονταν από 1% έως 2,5% του ΑΕΠ. Η αυξημένη εισροή από τους επιπλέον πόρους του πακέτου ανάκαμψης θα απαιτήσει την ιδιαίτερα σημαντική αύξηση της ετήσιας απορρόφησης σε επίπεδο μεγαλύτερο του 5% του ΑΕΠ. Αποτελεί επομένως σημαντική πρόκληση για τον διοικητικό μηχανισμό της χώρας η πλήρης απορρόφηση αυτών των πόρων σε έργα και μεταρρυθμίσεις που θα είναι κομβικές για τη διατηρήσιμη ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας.

Στο νέο περιβάλλον, όπως αυτό διαμορφώνεται από τις δραστικές μεταβολές που έφερε η πανδημία στην οικονομία και στην κοινωνία, σε συνδυασμό με την αντίδραση της οικονομικής πολιτικής για τη δημιουργία αξιόπιστου αντίβαρου στη βαθιά ύφεση, η Βιομηχανία Κατασκευών και Υποδομών καλείται να έχει πρωταγωνιστικό ρόλο, στον οποίο οφείλει να ανταποκριθεί με επάρκεια και αποτελεσματικότητα.

Η ανάπτυξη υποδομών και άλλων κατασκευαστικών έργων αποτελεί βασική προτεραιότητα σε όλα τα επίσημα κείμενα αναπτυξιακής πολιτικής στην Ελλάδα. Προκύπτει επομένως ότι, σε συνδυασμό με την ύπαρξη πρόσθετων χρηματοδοτικών πόρων από την ΕΕ που θα υποστηρίξουν την ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας τα επόμενα χρόνια, ο ρόλος και η δυνητική συμβολή της Βιομηχανίας Υποδομών και Κατασκευών για την υλοποίηση των απαιτούμενων έργων είναι κρίσιμος και σημαντικός.

Τα επίσημα κείμενα αναπτυξιακής στρατηγικής, ωστόσο, δεν συνιστούν ένα εθνικό μακροπρόθεσμο στρατηγικό σχέδιο για τις Υποδομές που αποτυπώνει συστηματικά τις ανάγκες για υποδομές και συμβάλει στον σωστό προγραμματισμό των έργων. Έτσι, παρά τη θετική συγκυρία που διαμορφώνεται για τα επόμενα χρόνια, τουλάχιστον όσον αφορά την



επάρκεια των πόρων χρηματοδότησης έργων, θα πρέπει να επισημανθεί ότι η απουσία στρατηγικού σχεδιασμού και κεντρικής διακυβέρνησης για τις υποδομές στην Ελλάδα, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι η ροή των έργων παρουσιάζει ακανόνιστες διακυμάνσεις, όπως έχει παρατηρηθεί στο παρελθόν, δεν συμβάλει στη δημιουργία ενός πιο ασφαλούς περιβάλλοντος ώστε οι επιχειρήσεις του κλάδου να διαμορφώνουν τον επιχειρησιακό τους σχεδιασμό με καλύτερη πληροφόρηση και να αξιοποιούν καλύτερα το δυναμικό τους.

Συγχρόνως, αναγκαία συνθήκη ώστε να συμβάλει ουσιαστικά και αποτελεσματικά η Βιομηχανία Υποδομών και Κατασκευών στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας τα επόμενα χρόνια, είναι η άρση σοβαρών εμποδίων και στρεβλώσεων, ώστε οι απαιτούμενες υποδομές να κατασκευαστούν έγκαιρα, με ανταγωνιστικό κόστος, τεχνική ποιότητα και επάρκεια.

Ο τομέας των Κατασκευών αντιμετωπίζει ποικίλα εμπόδια και στρεβλώσεις που απορρέουν από το οικονομικό και ρυθμιστικό περιβάλλον εντός του οποίου λειτουργεί. Η ανεπαρκής ζήτηση αποτελούσε τα προηγούμενα χρόνια το κυριότερο εμπόδιο ανάπτυξης του τομέα των Κατασκευών, ενώ και οι δυσκολίες χρηματοδότησης επηρεάζουν σημαντικά την κατασκευαστική δραστηριότητα στην Ελλάδα. Γενικότερα, όμως, η Ελλάδα παρουσιάζει συγκριτικά με άλλες χώρες χαμηλότερο δείκτη στην ποιότητα στον τομέα των Υποδομών, υστερώντας κυρίως στο σκέλος του σχεδιασμού, της χρηματοδοτικής ικανότητας και των διαδικασιών δημόσιων προμηθειών.

Υπάρχουν σημαντικά ζητήματα που αφορούν τα δημόσια έργα υποδομών, όπως η έλλειψη ενιαίου εθνικού στρατηγικού σχεδίου για τις Υποδομές, η συρρίκνωση του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων (ΠΔΕ), προβληματικά σημεία στο σύστημα δημοπράτησης και ανάθεσης έργων, η στασιμότητα και ο φθίνων αριθμός δημόσιων έργων, οι ελλείψεις μηχανισμοί ελέγχου και επίβλεψης στα δημόσια έργα (κόστος, τεχνική αρτιότητα), η εστίαση των δημοπρατούμενων έργων στο κόστος κατασκευής και όχι στην ποιότητα, στο κόστος συντήρησης και διαχείρισης, οι καθυστερήσεις πληρωμών και η έλλειψη ρευστότητας των επιχειρήσεων.

Η σημαντική μείωση του αριθμού των νέων έργων έχει οδηγήσει σε οξύτατο ανταγωνισμό στις δημοπρατήσεις έργων και σημαντική αύξηση του ποσοστού των εκπτώσεων που συνοδεύονται από προβλήματα όπως χρονοβόρες διαδικασίες αποπεράτωσης, αμφιλεγόμενη ποιότητα κατασκευής των έργων και αθέμιτο ανταγωνισμό στις υγιείς επιχειρήσεις. Η δημοπράτηση έργων με ένα υγιές κι ασφαλές σύστημα έχει τεράστια σημασία για τον κλάδο των Κατασκευών, αλλά και για την εθνική οικονομία αν ληφθεί υπόψη η στρατηγική σημασία του τομέα για την επαύξηση των δυνατοτήτων οικονομικής μεγέθυνσης και την υλοποίηση των έργων το επόμενο διάστημα.

Τα προβλήματα της νομοθεσίας για τις δημόσιες προμήθειες οδήγησαν στην αναμόρφωση του ρυθμιστικού πλαισίου με στόχο την απλοποίηση και διασαφήνιση των διατάξεων, τη μείωση της γραφειοκρατίας και του διοικητικού βάρους για τις αναθέτουσες αρχές και τους οικονομικούς φορείς, την αύξηση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων, την επέκταση της χρήσης των ηλεκτρονικών εργαλείων (e-procurement), την αύξηση της διαφάνειας και την αντιμετώπιση προβλημάτων, όπως το ζήτημα των υπερβολικά χαμηλών προσφορών και η υπερβολική προσκόλληση στην τυπικότητα έναντι της ουσίας των προσφορών. Στο πλαίσιο αυτό, μεταρρυθμίσεις που εισήχθησαν όπως η ενίσχυση του συστήματος μελέτη – κατασκευή, η αντιμετώπιση των ΑΧΠ

στα έργα, η ιδιωτική επίβλεψη έργων, η διαιτητική επίλυση διαφορών, ο εκσυγχρονισμός και ψηφιοποίηση διαδικασιών, το ενιαίο σύστημα τεχνικών προδιαγραφών και τιμολόγησης τεχνικών έργων και μελετών βρίσκονται στη σωστή κατεύθυνση. Απαιτείται ωστόσο η ταχεία υλοποίηση αρκετών διοικητικών πράξεων που θα επιτρέψουν την εφαρμογή των νέων ρυθμίσεων, ώστε τόσο η δημόσια διοίκηση όσο και ο κλάδος των Κατασκευών να εξοικειωθούν στα νέα δεδομένα και να εντοπιστούν και διορθωθούν ενδεχόμενα προβλήματα που θα ανακύψουν στην πράξη.

Ο τομέας των Κατασκευών είχε και συνεχίζει να έχει εξαιρετικά σημαντικό ρόλο για την οικονομική ανάπτυξη της Ελλάδας. Οι επενδύσεις σε κατοικίες, έργα υποδομών και κάθε είδους επιχειρηματικές εγκαταστάσεις αποτελούν έναν από τους κρίσιμους μοχλούς για την επιτάχυνση των ρυθμών μεγέθυνσης της ελληνικής οικονομίας. Οι ευκαιρίες για την ανάπτυξη της Βιομηχανίας Υποδομών και Κατασκευών και τη μεγιστοποίηση της συμβολής της στην ελληνική οικονομία τα επόμενα χρόνια είναι υπαρκτές, σημαντικές αλλά και αναγκαίο να αξιοποιηθούν. Όμως, παρά το γεγονός ότι έχουν γίνει προσπάθειες προς την κατεύθυνση της άρσης εμποδίων και στρεβλώσεων, υπάρχουν περιθώρια για πρόσθετες παρεμβάσεις που θα διευκολύνουν έναν τέτοιο στόχο.

## 7.2 Κατευθύνσεις Πολιτικής

Στη μελέτη αναφέρθηκαν πεδία αναγκαίων παρεμβάσεων, οι οποίες θα επηρεάσουν τον βαθμό στον οποίο η Βιομηχανία Υποδομών και Κατασκευών θα συμβάλει στους εθνικούς αναπτυξιακούς στόχους τα επόμενα χρόνια. Συνοπτικά, οι κύριες κατευθύνσεις για την εξασφάλιση και ενίσχυση της συνεισφοράς του τομέα των Κατασκευών στην αναπτυξιακή διαδικασία της χώρας μας περιλαμβάνουν τα εξής:

1. Οικοδόμηση εμπιστοσύνης στη Βιομηχανία Υποδομών και Κατασκευών για την τρέχουσα και μελλοντική κατασκευαστική δραστηριότητα, με παροχή έγκαιρης και αναλογικής αντίδρασης στην τρέχουσα κρίση και επιλογή έργων και μεταρρυθμίσεων που θα έχουν διατηρήσιμο αποτέλεσμα σε βάθος χρόνου.
2. Συντονισμός μεταξύ Κυβέρνησης, Περιφερειών και Βιομηχανίας Υποδομών και Κατασκευών για την υλοποίηση των έργων υποδομής στο πλαίσιο του Ταμείου Ανάκαμψης και των λοιπών εργαλείων χρηματοδότησης.
3. Μείωση χρόνου για την αδειοδότηση και τη χρηματοδότηση για την επιτάχυνση της ολοκλήρωσης των έργων.
4. Ενίσχυση συνεργασίας δημοσίου και ιδιωτικού τομέα – Διαφάνεια στις συμβάσεις και προσέλκυση περισσότερων ιδιωτικών κεφαλαίων στις υποδομές – Περαιτέρω αξιοποίηση των ΣΔΙΤ με καινοτομίες στον σχεδιασμό και τη χρηματοδότηση, όπως η εισαγωγή Πρότυπων Προτάσεων με όρους που θα τις καταστήσουν αποδοτικές.
5. Ισορροπημένη προσέγγιση στη χρήση ΣΔΙΤ για την ανάπτυξη δημόσιων υποδομών που θα λαμβάνει υπόψη τις βέλτιστες τεχνοοικονομικά λύσεις για κάθε έργο, καθώς και την υφιστάμενη διάρθρωση μεγέθους των μελετητικών και κατασκευαστικών επιχειρήσεων (πολύ μικρό μέγεθος), παρέχοντας αντικείμενο δραστηριότητας και στις μικρές επιχειρήσεις του τομέα – Παροχή κινήτρων για την σταδιακή αύξηση του μεγέθους των πολύ μικρών επιχειρήσεων του τομέα, ώστε να βελτιωθεί η παραγωγικότητα, η

τεχνογνωσία και οι δυνατότητές τους στην ανάληψη έργων στην Ελλάδα και το εξωτερικό.

6. Ενίσχυση της ικανότητας των δημόσιων φορέων (αναθετουσών αρχών) για τον σχεδιασμό και την παρακολούθηση έργων.
7. Ανάπτυξη Εθνικού Συστήματος Τεχνικών Προδιαγραφών και Τιμολόγησης Έργων για την εξομάλυνση προβλημάτων που υπάρχουν στο σύστημα ανάθεσης δημόσιων έργων (π.χ. βελτίωση στην κατάρτιση και παρακολούθηση των προϋπολογισμών των έργων και εντοπισμός ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών).
8. Περαιτέρω παρεμβάσεις για τη βελτίωση του συστήματος δημόσιων προμηθειών, όπως επέκταση ψηφιοποίησης, τυποποίηση διαδικασιών και συμβάσεων, εισαγωγή πολλαπλών αντικειμενικών κριτηρίων αξιολόγησης, διασφάλιση αξιόπιστων μελετών, κ.ά.
9. Θεσμοθέτηση ανεξάρτητου Συμβουλίου Υποδομών και Ειδικής Υπηρεσίας Υποδομών.
10. Σύνταξη μακροχρόνιου Εθνικού Στρατηγικού Σχεδιασμού Υποδομών, με αξιοποίηση και του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου Μεταφορών. Καθορισμός προτεραιοτήτων και εξειδίκευση πόρων χρηματοδότησης για κρίσιμα έργα υποδομής.
11. Άλλες παρεμβάσεις, όπως αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου για επεμβάσεις που απαιτούνται σε έργα εκσυγχρονισμού, αντικατάστασης λειτουργίας και συντήρησης των υπαρχόντων κτηρίων, ψηφιοποίηση διαδικασιών με δημόσιο ηλεκτρονικό σύστημα, προώθηση ψηφιοποίησης, νέων τεχνολογιών και χρήσης υποδειγμάτων δομικών πληροφοριών (Building Information Models – BIM) στον τομέα των Κατασκευών, υλοποίηση δράσεων για την προώθηση της εξωστρέφειας του ελληνικού κατασκευαστικού και μελετητικού κλάδου και καθορισμός αναγκών και δεξιοτήτων του εργατικού δυναμικού.

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Κλάδοι οικονομικής δραστηριότητας που περιλαμβάνονται στη Βιομηχανία Υποδομών και Κατασκευών

	ΣΤΑΚΟΔ	Περιγραφή ΣΤΑΚΟΔ
Εξόρυξη	<b>7</b>	<b>Εξόρυξη μεταλλευμάτων</b>
	07.1	Εξόρυξη σιδηρομεταλλεύματος
	07.2	Εξόρυξη μη σιδηρούχων μεταλλευμάτων
	<b>8</b>	<b>Λοιπά ορυχεία και λατομεία</b>
	08.1	Εξόρυξη λίθων, άμμου και αργίλου
	08.9	Ορυχεία και λατομεία π.δ.κ.α.
	<b>9</b>	<b>Υποστηρικτικές δραστηριότητες εξόρυξης</b>
	09.9	Υποστηρικτικές δραστηριότητες για άλλες εξορυκτικές και λατομικές δραστηριότητες
	Μεταποίηση	<b>16</b>
16.22		Κατασκευή συναρμολογούμενων δαπέδων παρκέ
16.23		Κατασκευή άλλων ξυλουργικών προϊόντων οικοδομικής
<b>17</b>		<b>Χαρτοποιία και κατασκευή χάρτινων προϊόντων</b>
17.24		Κατασκευή χαρτιού για επενδύσεις τοίχων (ταπετσαρίες)
<b>20</b>		<b>Παραγωγή χημικών ουσιών και προϊόντων</b>
20.12		Παραγωγή χρωστικών υλών
<b>22</b>		<b>Κατασκευή προϊόντων από ελαστικό (καουτσούκ) και πλαστικές ύλες</b>
22.23		Κατασκευή πλαστικών οικοδομικών υλικών
<b>23</b>		<b>Παραγωγή άλλων μη μεταλλικών ορυκτών προϊόντων</b>
23.1		Κατασκευή γυαλιού και προϊόντων από γυαλί
23.2		Παραγωγή πυρίμαχων προϊόντων
23.3		Παραγωγή δομικών υλικών από άργιλο
23.4		Κατασκευή άλλων προϊόντων πορσελάνης και κεραμικής
23.5		Παραγωγή τσιμέντου, ασβέστη και γύψου
23.6		Κατασκευή προϊόντων από σκυρόδεμα, τσιμέντο και γύψο
23.7		Κοπή, μορφοποίηση και τελική επεξεργασία λίθων
<b>24</b>		<b>Παραγωγή βασικών μετάλλων</b>
24.1		Παραγωγή βασικού σιδήρου και χάλυβα και σιδηροκραμάτων
24.2		Κατασκευή χαλύβδινων σωλήνων, αγωγών, κοίλων ειδών με καθορισμένη μορφή και συναφών εξαρτημάτων
24.3		Κατασκευή άλλων προϊόντων πρωτογενούς επεξεργασίας χάλυβα
24.4		Παραγωγή βασικών πολύτιμων μετάλλων και άλλων μη σιδηρούχων μετάλλων
24.5		Χύτευση μετάλλων
<b>25</b>		<b>Κατασκευή μεταλλικών προϊόντων, με εξαίρεση τα μηχανήματα και τα είδη εξοπλισμού</b>
25.1		Κατασκευή δομικών μεταλλικών προϊόντων
25.2		Κατασκευή μεταλλικών ντεπόζιτων, δεξαμενών και δοχείων
25.5		Σφυρηλάτηση, κοίλανση, ανισόπαχη τύπωση και μορφοποίηση μετάλλων με έλαση κonioμεταλλουργία
25.6		Κατεργασία και επικάλυψη μετάλλων - μεταλλοτεχνία
25.9		Κατασκευή άλλων μεταλλικών προϊόντων
<b>27</b>		<b>Κατασκευή ηλεκτρολογικού εξοπλισμού</b>
27.12		Κατασκευή συσκευών διανομής και ελέγχου ηλεκτρικού ρεύματος
27.3		Κατασκευή καλωδιώσεων και εξαρτημάτων καλωδίωσης
27.4	Κατασκευή ηλεκτρολογικού φωτιστικού εξοπλισμού	
<b>28</b>	<b>Κατασκευή μηχανημάτων και ειδών εξοπλισμού π.δ.κ.α.</b>	
28.14	Κατασκευή άλλων ειδών κρουνοποιίας και βαλβίδων	
28.25	Κατασκευή ψυκτικού και κλιματιστικού εξοπλισμού μη οικιακής χρήσης	
Κατασκευές	<b>41</b>	<b>Κατασκευές κτηρίων</b>
	41.1	Ανάπτυξη οικοδομικών σχεδίων
	41.2	Κατασκευή κτηρίων για κατοικίες και μη
	<b>42</b>	<b>Έργα πολιτικού μηχανικού</b>
	42.1	Κατασκευή δρόμων και σιδηροδρομικών γραμμών
	42.3	Κατασκευή κοινωφελών έργων

	<b>43</b>	<b>Εξειδικευμένες κατασκευαστικές δραστηριότητες</b>
	43.1	Κατεδαφίσεις και προετοιμασία εργοταξίου
	43.2	Δραστηριότητες ηλεκτρολογικών, υδραυλικών και άλλων κατασκευαστικών εγκαταστάσεων
	43.3	Κατασκευαστικές εργασίες ολοκλήρωσης και τελειώματος
Εμπόριο	<b>46</b>	<b>Χονδρικό Εμπόριο</b>
	46.13	Εμπορικοί αντιπρόσωποι που μεσολαβούν στην πώληση ξυλείας και οικοδομικών υλικών
	46.72	Χονδρικό εμπόριο μετάλλων και μεταλλευμάτων
	46.73	Χονδρικό εμπόριο ξυλείας, οικοδομικών υλικών και ειδών υγιεινής
	46.74	Χονδρικό εμπόριο σιδηρικών, υδραυλικών ειδών και εξοπλισμού και προμηθειών για εγκαταστάσεις θέρμανσης
	<b>47</b>	<b>Λιανικό Εμπόριο</b>
	47.52	Λιανικό εμπόριο σιδηρικών, χρωμάτων και τζαμιών σε ειδικευμένα καταστήματα
Υπηρεσίες	<b>68</b>	<b>Διαχείριση ακίνητης περιουσίας</b>
	68.1	Αγοραπωλησία ιδιόκτητων ακινήτων
	68.2	Εκμίσθωση και διαχείριση ιδιόκτητων ή μισθωμένων ακινήτων
	68.3	Διαχείριση ακίνητης περιουσίας έναντι αμοιβής ή βάσει σύμβασης
	<b>71</b>	<b>Αρχιτεκτονικές δραστηριότητες και δραστηριότητες μηχανικών τεχνικές δοκιμές και αναλύσεις</b>
	71.1	Δραστηριότητες αρχιτεκτόνων και μηχανικών και συναφείς δραστηριότητες παροχής τεχνικών συμβουλών
	71.2	Τεχνικές δοκιμές και αναλύσεις
	<b>77</b>	<b>Δραστηριότητες ενοικίασης και εκμίσθωσης</b>
	77.32	Ενοικίαση και εκμίσθωση μηχανημάτων και εξοπλισμού κατασκευών και έργων πολιτικού μηχανικού

### Υπόδειγμα Εισροών-Εκροών

Με βάση το υπόδειγμα εισροών – εκροών, η συνολική συνεισφορά ενός κλάδου ισοδυναμεί με την επίδραση στην οικονομία σε σύγκριση με ένα υποθετικό σενάριο, όπου η ενδιάμεση και τελική ζήτηση που καλύπτει ο κλάδος ικανοποιείται εξ ολοκλήρου με εισαγωγές. Στο υποθετικό αυτό σενάριο «χάνεται» όχι μόνο η προστιθέμενη αξία και οι θέσεις εργασίας που δημιουργεί ο κλάδος όταν ικανοποιεί την ενδιάμεση και τελική ζήτηση για τα προϊόντα του, αλλά και η προστιθέμενη αξία και οι θέσεις εργασίας όλων των υπόλοιπων κλάδων στο βαθμό που συμμετέχουν στην αλυσίδα εφοδιασμού του εξεταζόμενου κλάδου.

Το υπόδειγμα στηρίζεται σε πίνακες, που είναι γνωστοί ως πίνακες εισροών-εκροών και περιγράφουν τις αλληλεπιδράσεις της παραγωγής και ζήτησης των κλάδων και τομέων της οικονομίας. Κάθε κλάδος χρησιμοποιεί ως εισροή στην παραγωγική του διαδικασία αγαθά και υπηρεσίες από άλλους κλάδους. Από την πλευρά των εκροών, η παραγωγή κάθε κλάδου κατευθύνεται ως ενδιάμεση κατανάλωση σε άλλους κλάδους της εγχώριας οικονομίας, στην τελική κατανάλωση νοικοκυριών και κράτους, ως εισροή σε επενδυτικές δραστηριότητες ή εξάγεται.

Η διαφορά μεταξύ της συνολικής αξίας παραγωγής και της αξίας των αναλώσεων ενός κλάδου αποτελεί την Ακαθάριστη Προστιθέμενη Αξία (ΑΠΑ) του κλάδου, η οποία αντιστοιχεί στους πόρους που έχουν στη διάθεσή τους οι επιχειρήσεις του κλάδου για την πληρωμή μισθών, εργοδοτικών εισφορών, αποσβέσεων, άμεσων φόρων και μερισμάτων στους μετόχους τους, καθώς και για τη δημιουργία αποθεματικού κερδών.

Προσθέτοντας τους έμμεσους φόρους, όπως ΦΠΑ, ΕΦΚ, κ.ά., στην ΑΠΑ όλων των κλάδων προκύπτει το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν της χώρας, το οποίο υπολογίζεται επίσης και από την πλευρά της ζήτησης ως το άθροισμα της τελικής κατανάλωσης (νοικοκυριών και δημόσιου τομέα), των επενδύσεων (ιδιωτικού και δημόσιου τομέα) και των καθαρών εξαγωγών (εξαγωγές μείον εισαγωγές).

Η ανάλυση της παρούσας μελέτης βασίστηκε στους πίνακες εισροών-εκροών της ελληνικής οικονομίας από τη βάση δεδομένων της Eurostat για το 2010, οι οποίοι καλύπτουν 64 κλάδους της οικονομίας.

### Πίνακες εισροών – εκροών

Κλάδοι	Μεταβλητές	Γεωργία	Μεταποίηση	Κατασκευές	Υπηρεσίες	Τελική Ζήτηση			Συνολικό Προϊόν
						Τελική Κατανάλωση	Επενδύσεις	Εξαγωγές	
Γεωργία		Ενδιάμεση Ζήτηση / Κατανάλωση							
Μεταποίηση									
<b>Κατασκευές</b>									
Υπηρεσίες									
	Εισαγωγές	Ακαθάριστη Προστιθέμενη Αξία							
	Φόροι στα προϊόντα								
	Φόροι στην παραγωγή								
	Μισθοί								
	Αποσβέσεις								
	Λειτουργικό πλεόνασμα								
	<b>Συνολικό Προϊόν</b>								

Σύμφωνα με το υπόδειγμα, η συνολική οικονομική επίδραση του κλάδου έχει τρεις συνιστώσες: την άμεση, την έμμεση και την προκαλούμενη επίδραση.

- Η **άμεση επίδραση** αναφέρεται στο οικονομικό αποτέλεσμα που προκύπτει από την παραγωγική δραστηριότητα του κλάδου, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι διασυνδέσεις του με άλλους κλάδους οικονομικής δραστηριότητας.
- Η **έμμεση επίδραση** προκύπτει όταν συνυπολογιστούν οι παραγωγικές διασυνδέσεις και οι χρηματικές ροές μεταξύ των κλάδων της οικονομίας. Η δραστηριότητα ενός κλάδου επηρεάζει τους κλάδους με τους οποίους συνδέεται και συναλλάσσεται, καθώς απαιτεί εισροές προϊόντων και υπηρεσιών από τους κλάδους οι οποίοι τον προμηθεύουν. Η δαπάνη για την προμήθεια αγαθών και υπηρεσιών αποτελεί εισόδημα για τους προμηθευτές του κλάδου, το οποίο δεν θα είχε δημιουργηθεί χωρίς την αρχική ζήτηση του υπό εξέταση κλάδου. Επιπλέον, οι προμηθευτές του εν λόγω κλάδου θα πρέπει να προμηθευτούν εισροές από τους δικούς τους προμηθευτές, δαπανώντας για τον σκοπό αυτό χρήματα τα οποία αποτελούν εισόδημα για τους προμηθευτές τους κ.ο.κ. Η τελική έμμεση επίδραση στην οικονομία είναι το συνολικό αποτέλεσμα το οποίο προκύπτει μέσα από όλη αυτή την αλυσίδα οικονομικών διασυνδέσεων.
- Η **προκαλούμενη επίδραση** αναφέρεται στην επίδραση η οποία προκαλείται από τη μεταβολή της καταναλωτικής δαπάνης (ιδιωτική κατανάλωση) των εργαζομένων στους κλάδους που επηρεάζονται άμεσα ή έμμεσα από την εξεταζόμενη μεταβολή της τελικής ζήτησης. Οι εργαζόμενοι μισθοδοτούνται και δαπανούν σε συνέχεια τον μισθό τους για την αγορά αγαθών και υπηρεσιών, δημιουργώντας έτσι εισόδημα για τους κλάδους και τις επιχειρήσεις που παρέχουν αυτά τα αγαθά και υπηρεσίες. Η αυξημένη ζήτηση για τα προϊόντα των κλάδων της οικονομίας που συμμετέχουν στην αλυσίδα εφοδιασμού των καταναλωτικών αγαθών προκαλεί αύξηση της οικονομικής δραστηριότητας και της απασχόλησης στους κλάδους αυτούς.

Η συνολική επίδραση στην οικονομία υπολογίζεται, λύνοντας τις εξής μαθηματικές εξισώσεις:

$$x = (I - A)^{-1} d$$

$$y_i = \frac{y_i^0}{x_i^0} x_i$$

όπου  $x$ : αξία παραγωγής,  $I$ : μοναδιαίος πίνακας,  $A$ : πίνακας με τους ενδιάμεσους συντελεστές παραγωγής των κλάδων της ελληνικής οικονομίας,  $d$ : η αξία παραγωγής κατασκευών,  $y$ : μέγεθος που μεταβάλλεται αναλογικά με την αξία παραγωγής (π.χ. προστιθέμενη αξία, απασχόληση, φορολογικά έσοδα κ.ά.).

### Τύποι και Μέθοδοι Συμπράξεων Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα

Χρηματοδότηση για ΣΔΙΤ Καθαρά Συμβατικού Τύπου	
Κλασικές μέθοδοι χρηματοδότησης (conventional procurement)	<ul style="list-style-type: none"> <li>ο Συμβόλαια διαχείρισης και συντήρησης (Management &amp; Maintenance Contracts)</li> <li>ο «Ποσοτικά βασισμένα» συμβόλαια συντήρησης (Quantity-based Maintenance Contracts)</li> <li>ο Επιτυχής εφαρμογή σε αρκετές χώρες</li> <li>ο Αμοιβή αναδόχου με βάση τιμές μονάδας</li> <li>ο Χρήση για δημόσιες υποδομές - υπηρεσίες</li> </ul>
Συμβάσεις Συντήρησης βάσει απόδοσης	<ul style="list-style-type: none"> <li>ο Αποτελούν εξέλιξη των συμβάσεων των κλασικών μεθόδων χρηματοδότησης               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ο ανάδοχος αναλαμβάνει τις ευθύνες και τους κινδύνους, έχει περισσότερη αυτονομία για την οργάνωση και προκαθορισμένη αμοιβή βασισμένη σε δείκτες απόδοσης που περιγράφονται αναλυτικά στη σύμβαση</li> </ul> </li> </ul>
Παραχωρήσεις (Concessions)	<ul style="list-style-type: none"> <li>ο Συμφωνία (σύμβαση) στην οποία ένας Δημόσιος Φορέας, που είναι και ιδιοκτήτης της υποδομής παραχωρεί στον Ιδιωτικό τομέα την ευθύνη για παροχή συγκεκριμένου επιπέδου υπηρεσιών προς τους χρήστες της υποδομής, με αντάλλαγμα το δικαίωμα να συλλέξει εισόδημα (revenues) από τους χρήστες.</li> <li>ο Σύμβαση Παραχώρησης:               <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ο Ιδιωτικός Τομέας παρέχει σαφώς προσδιορισμένη υπηρεσία στο κοινό, υπό τον έλεγχο του Δημόσιου Τομέα</li> <li>▪ Χαρακτηρίζεται από την άμεση σχέση μεταξύ του εταίρου «Ιδιωτικού Τομέα» και του «τελικού χρήστη» της υπηρεσίας, υποδομής κ.λπ.</li> <li>▪ Αμοιβή από τέλη (χρήστες) ή επιδοτήσεις (Δημόσιες αρχές), ανάλογα με τον τύπο ΣΔΙΤ</li> </ul> </li> <li>ο Παραχωρήσεις Λειτουργίας και Συντήρησης (Operational and Maintenance Concessions):               <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Στόχος η λειτουργία και συντήρηση μιας υπάρχουσας υποδομής από τον Ιδιωτικό τομέα</li> <li>▪ Χρηματοδότηση της υποδομής με χρέωση των χρηστών</li> <li>▪ Μετατοπίζει το κόστος στον χρήστη της υποδομής</li> <li>▪ Αυξάνει την αποδοτικότητα του έργου</li> </ul> </li> </ul>
Πρωτοβουλία Ιδιωτικής Χρηματοδότησης (Private Finance Initiative - PFI)	<ul style="list-style-type: none"> <li>ο Χρήση στη Μ. Βρετανία και άλλες χώρες</li> <li>ο Στόχος η προσέλκυση ιδιωτικών κεφαλαίων σε δημόσια έργα υποδομής και υπηρεσιών</li> <li>ο Ο ιδιώτης αναλαμβάνει τη σχεδίαση, κατασκευή, χρηματοδότηση και διαχείριση της υποδομής και των υπηρεσιών αυτής</li> <li>ο Η αμοιβή του δεν προέρχεται από τέλη, αλλά πόρους του δημόσιου τομέα που εισπράττονται σταδιακά</li> </ul>



Μέθοδοι για ΣΔΙΤ Καθαρά Συμβατικού Τύπου	
<b>B.O.T. (Build/Operate/Transfer) - B.O.O.T. (Build/Own/Operate/Transfer)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ιδιωτικός τομέας <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Κατασκευάζει ένα έργο με βάση συμφωνημένες προδιαγραφές</li> <li>▪ Λειτουργεί το έργο που ανήκει είτε στο Δημόσιο (B.O.T.) είτε στον Ιδιώτη (B.O.O.T.) για προκαθορισμένο χρονικό διάστημα</li> </ul> </li> <li>○ Λήξη περιόδου εκμετάλλευσης: μεταβίβαση λειτουργίας ή και ιδιοκτησίας του έργου στο Δημόσιο</li> <li>○ Ο Δημόσιος τομέας στη συνέχεια μπορεί να: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Αναλάβει τη λειτουργία του έργου</li> <li>▪ Αναθέσει εκ νέου στον Ιδιώτη που το κατασκεύασε</li> <li>▪ Αναθέσει σε τρίτο τη λειτουργία του έργου</li> </ul> </li> </ul>
<b>D.B.F.O. (Design/Build/Finance/Operate)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ιδιωτικός τομέας: σχεδιάζει, κατασκευάζει, χρηματοδοτεί και λειτουργεί μια υποδομή - έργο</li> <li>○ Δημόσιος τομέας: αγοράζει τις υπηρεσίες από αυτό - δικαίωμα χρήσης για συμβατική περίοδο</li> <li>○ Στόχος: παροχή υπηρεσιών υψηλού επιπέδου</li> <li>○ Εφαρμογές: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Κατασκευή, λειτουργία και συντήρηση δημοτικών κτιρίων (σχολεία, δημοτικά κτίρια, βιβλιοθήκες) και άλλων έργων (πάρκα, πλατείες)</li> <li>▪ Διαχείριση απορριμμάτων, υποδομές αποχέτευσης - βιολογικοί καθαρισμοί</li> </ul> </li> </ul>
<b>B.O.O. (Build/Own/Operate)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ο Δημόσιος Τομέας απευθύνεται στον Ιδιωτικό για την υλοποίηση κοινωφελούς έργου - χορήγηση άδειας λειτουργίας μακράς χρονικής περιόδου <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ιδιωτικός τομέας: Σχεδιάζει, Χρηματοδοτεί, Κατασκευάζει, Λειτουργεί το έργο, Έχει την ιδιοκτησία</li> <li>▪ Δημόσιος τομέας: Θέτει Προδιαγραφές λειτουργίας και προσφερόμενων υπηρεσιών, Κανόνες ασφαλείας και Ανώτατο επίπεδο τελών χρήσης</li> </ul> </li> </ul>
<b>B.T.O. (Build/Transfer/Operate)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ο ιδιώτης σχεδιάζει, χρηματοδοτεί και κατασκευάζει το έργο</li> <li>○ Μετά την αποπεράτωση του μεταβιβάζει την ιδιοκτησία στο Δημόσιο</li> <li>○ Μισθώνει το έργο για συγκεκριμένη χρονική περίοδο - διαχείριση έργου - είσπραξη εσόδων από τη λειτουργία του</li> </ul>
<b>B.O.L.T. (Build/Own/Lease/Transfer)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ο Ιδιωτικός Τομέας χρηματοδοτεί - κατασκευάζει εγκαταστάσεις, τις οποίες ενοικιάζει με leasing σε Δημόσιο Φορέα ή Φορέα Τοπικής Αυτοδιοίκησης</li> <li>○ Ο Φορέας καταβάλλει περιοδικές πληρωμές στον Ιδιώτη</li> <li>○ Τέλος περιόδου μίσθωσης: ο κρατικός Φορέας είναι ιδιοκτήτης των εγκαταστάσεων ή τις αγοράζει με τίμημα που έχει προσδιοριστεί στη σύμβαση leasing</li> </ul>
<b>B.B.O. (Buy/Build/Operate)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ο Δημόσιος Τομέας προσπαθεί να προσελκύσει ιδιωτικά κεφάλαια με την πώληση εγκαταστάσεων κοινής ωφέλειας σε ιδιώτες με στόχο την: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Υλοποίηση πρόσθετων επενδύσεων (ανακαινίσεις - επεκτάσεις εγκαταστάσεων)</li> <li>▪ Μείωση κινδύνων που απορρέουν από την ιδιοκτησία και λειτουργία τέτοιας μορφής έργων</li> </ul> </li> </ul>
<b>L.R.O. (Lease/Rehabilitate/Operate)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ιδιωτικός Τομέας <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ενοικίαση υφιστάμενων εγκαταστάσεων Δημοσίου</li> <li>▪ Λειτουργία εγκαταστάσεων στο πλαίσιο συμβολαίου με το δημόσιο φορέα</li> <li>▪ Επένδυση κεφαλαίων - εκσυγχρονισμός ή επέκταση</li> <li>▪ Δικαίωμα εκμετάλλευσης για προκαθορισμένο χρονικό διάστημα ώστε να αποσβεστεί το κεφάλαιό του</li> </ul> </li> <li>○ Δημόσιος Τομέας: διατηρεί την ιδιοκτησία του έργου</li> </ul>
<b>Ιδιωτικοποίηση ή Μερική Ιδιωτικοποίηση</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ιδιωτικοποίηση: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Παραχώρηση αγαθού ή παροχή υπηρεσίας από το Δημόσιο στον Ιδιώτη, με την πώληση των κρατικών περιουσιακών στοιχείων</li> <li>▪ Μεταφορά προτερημάτων ή παροχής υπηρεσιών από το Δημόσιο στον Ιδιωτικό Τομέα</li> </ul> </li> <li>○ Μερική Ιδιωτικοποίηση: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Συνεργασίες μεταξύ Δημοσίων και Ιδιωτικών Φορέων παροχής υπηρεσιών - το Δημόσιο παραμένει ο κυρίαρχος Φορέας</li> </ul> </li> </ul>

## BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Buildings Performance Institute Europe (BPIE), (2016), Driving Transformational Change in the Construction Value Chain.
- Construction Leadership Council (2020). Road to Recovery – An industry recovery plan for the UK Construction Sector.
- EUBIM Taskforce (2018). Εγχειρίδιο για την υιοθέτηση της μοντελοποίησης κατασκευαστικών πληροφοριών από τον ευρωπαϊκό δημόσιο τομέα.
- European Federation of Engineering Consultancy Associations (EFCA). How to derive MEAT criteria – Introducing quality criteria to public procurement.
- European Commission, (2020), European Construction Sector Observatory, Country profile Greece.
- NBS (2020). 10<sup>th</sup> Annual BIM Report.
- OECD, (2015), Infrastructure Financing Instruments and Incentives.
- OECD, (2017), Getting Infrastructure Right: A framework for better governance, OECD Publishing.
- REMACO (2020). Ανάπτυξη της Εξωστρέφειας των Ελληνικών Τεχνικών, Μελετητικών και Συμβουλευτικών επιχειρήσεων: Δυνατότητες, Χρηματοδοτικά Εργαλεία, Προτάσεις Πολιτικής. Ιούνιος.
- Sacks et al. (2018). BIM Handbook, 3<sup>rd</sup> edition, Wiley.
- Sigma (2016), Abnormally Low Tenders, Policy Brief 35.
- UK Government, (2015), National Infrastructure Plan for Skills.
- UK Government, Department for Business Innovation & Skills, (2013), Construction 2025 - Industrial Strategy: government and industry in partnership.
- UK Government, Infrastructure and Projects Authority, (2018), Analysis of the National Infrastructure and Construction Pipeline.
- UK, Department of Trade and Industry, Construction Task Force, (1998), Rethinking Construction.
- World Bank, (2017), Guidelines for the Development of a Policy for Managing Unsolicited Proposals in Infrastructure Projects.
- World Economic Forum, (2019), The Global Competitiveness Report 2019.
- διαΝΕΟσις (2020). Δημόσια Έργα, Προμήθειες, Μελέτες και Συναφείς Υπηρεσίες: Ο Νόμος 4412/2016 Και Η Εφαρμογή Του - Ανάλυση αστοχιών του παρελθόντος και προτάσεις βελτιώσεων.
- Έγκριση και προσδιορισμός των πόρων υλοποίησης του Εθνικού Προγράμματος Ανάπτυξης (Ε.Π.Α.) για την προγραμματική περίοδο 2021-2025, ΦΕΚ Αρ. 174 Τεύχος Α, 10 Σεπτεμβρίου 2020.
- Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, Νοέμβριος 2020.
- Έκθεση Επιτροπής Πισσαρίδη (2020). «Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική οικονομία, Νοέμβριος.
- IOBE, (2015), Η σημασία ανάπτυξης, τα εμπόδια και το μέλλον του κλάδου των Κατασκευών.
- IOBE, (2018α), Η φορολογία ακινήτων και το μέλλον του κλάδου των κατασκευών
- IOBE, (2018β), Η Βελτίωση της ενεργειακής αποδοτικότητας των κτιρίων ως μοχλός ανάπτυξης της Ελληνικής οικονομίας.
- IOBE, (2019), Οι αναπτυξιακές προοπτικές των Κατασκευών στην Ελλάδα, Ιούνιος.
- Λαμπρόπουλος Σ. (2004), Διαγωνισμός Κατασκευής Δημοσίου Έργου, Μονογραφία, ΤΕΕ.
- Λαμπρόπουλος Σ. (2015), Τι μπορεί να γίνει; Εισήγηση στην Ημερίδα του ΣΤΕΑΤ. «Δημόσια Έργα: Βέλτιστο Κόστος για Μέγιστο Κοινωνικό Όφελος», 18 Νοεμβρίου 2015
- Μανδηλαράς Ευστ. (2009), Συστήματα Ανάθεσης Έργων.
- ΟΟΣΑ, (2017), Έκθεση Αξιολόγησης Συνθηκών Ανταγωνισμού του ΟΟΣΑ.
- ΣΤΕΑΤ (2015), Ι. Γιάνναρος, Το φτηνό είναι ακριβό, Εισήγηση στην Ημερίδα του ΣΤΕΑΤ «Δημόσια Έργα: Βέλτιστο Κόστος για Μέγιστο Κοινωνικό Όφελος». 18 Νοεμβρίου 2015.