

**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ**



**Έργα δημόσιων φορέων: Αντιμετωπίζονται
ως επενδύσεις με ορίζοντα τον κύκλο ζωής
τους ή ως βραχύβιες παρεμβάσεις χωρίς
μακροπρόθεσμο σχεδιασμό;**

ΕΚΘΕΣΗ ΕΛΕΓΧΟΥ **4/2025**

ΣΥΝΟΨΗ

Το Ελεγκτικό Συνέδριο διερεύνησε κατά πόσο οι δημόσιοι φορείς αντιμετωπίζουν τα δημόσια έργα ως μακροπρόθεσμες επενδύσεις, διασφαλίζοντας τη λειτουργία και διαθεσιμότητά τους καθ' όλο τον κύκλο ζωής τους.

Τα πορίσματα του ελέγχου είναι τα ακόλουθα:

- 1.** Δεν υφίσταται ένα ολοκληρωμένο σύστημα συνολικής διαχείρισης της αξιοποίησης των έργων καθ' όλο τον κύκλο ζωής τους. Η υποχρέωση αξιολόγησης της σκοπιμότητας και βιωσιμότητας των έργων και η ουσιαστική διαβούλευση με το κοινό ούτε προβλέπονται με ενιαία και πλήρη ρύθμιση σε επίπεδο κανονιστικού πλαισίου ούτε διενεργούνται κατά κανόνα από τους φορείς.
- 2.** Δυσχέρειες παρουσιάστηκαν κατά την αξιοποίηση ορισμένων ολυμπιακών ακινήτων. Στην πρόκλησή τους συνέβαλαν η απουσία σχετικού σχεδιασμού και οι αλληπάλληλες μεταβιβάσεις της αρμοδιότητας αξιοποίησης.
- 3.** Δεν έχει τεθεί σε λειτουργία ένα σύστημα συνολικής διαρκούς παρακολούθησης της συντήρησης των έργων. Δεν προγραμματίζονται κατά κανόνα συντηρήσεις και τακτικές επιθεωρήσεις, αλλά οι όποιες παρεμβάσεις λαμβάνουν χώρα κατόπιν αναφορών χρηστών ή έκτακτων βλαβών.
- 4.** Δεν έχουν θεσπιστεί δείκτες απόδοσης σε σημαντικές κατηγορίες έργων, ενώ οι φορείς δεν ορίζουν τέτοιους δείκτες στα επιμέρους έργα που υλοποιούν, με αποτέλεσμα να δυσχεραίνεται η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητάς τους.
- 5.** Κατά την εκπόνηση των μελετών δεν σταθμίζονται επαρκώς κίνδυνοι, όπως ακραία καιρικά φαινόμενα, γεωτεχνικοί και περιβαλλοντικοί παράγοντες.
- 6.** Δεν παρέχονται επαρκείς εγγυήσεις για την άσκηση ουσιώδους επίβλεψης, καθόσον οι τεχνικές υπηρεσίες είναι υποστελεχωμένες, ενώ διαπιστώθηκαν σε αρκετές περιπτώσεις ελλείψεις στην τήρηση ημερολογίων και ανακεφαλαιωτικών εκθέσεων, περιορισμένη παρουσία των επιβλεπόντων, ανεπαρκής τεκμηρίωση των ελέγχων ποιότητας και μη αξιοποίηση της δυνατότητας ανάθεσης της επίβλεψης σε εξωτερικούς φορείς.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Βασικός άξονας του παρόντος ελέγχου είναι η θεώρηση ότι τα δημόσια έργα αποτελούν κάτι πολύ περισσότερο από απλές κατασκευές. Είναι ουσιαστικά επενδύσεις που πραγματοποιούνται με στόχο να αποφέρουν μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα κοινωνικά οφέλη, δηλαδή σε όλο τον κύκλο ζωής τους. Η δρομολόγηση της εκτέλεσης δημοσίου έργου συνεπάγεται τη δέσμευση σημαντικών πόρων από τον προϋπολογισμό, πόρων που θα μπορούσαν να διατεθούν για την αντιμετώπιση πιο άμεσων αναγκών, ωστόσο η σχετική απόφαση λαμβάνεται με την προσδοκία ότι τα μακροπρόθεσμα οφέλη θα υπερκαλύψουν το αρχικό κόστος.

Ως κύκλος ζωής δημοσίου έργου «νοούνται όλα τα διαδοχικά και/ή διασυνδεδεμένα στάδια, συμπεριλαμβανομένων της έρευνας και της ανάπτυξης που θα πραγματοποιηθούν, της παραγωγής, της εμπορίας και των όρων της, της μεταφοράς, της χρήσης και της συντήρησης, καθόλη τη διάρκεια ύπαρξης (...) ενός έργου (...), από την απόκτηση των πρώτων υλών ή την παραγωγή των πόρων μέχρι την απόρριψη, την εκκαθάριση και το τέλος της υπηρεσίας ή χρήσης» (άρθρο 2 παρ. 1 περ. 22 ν. 4412/2016).

Περιλαμβάνει επομένως τα στάδια (α) της σύλληψης του έργου, κατά την οποία εκτιμάται η σκοπιμότητα της εκτέλεσής του, (β) του σχεδιασμού, της δημοπράτησης και της επιλογής αναδόχου, (γ) της υλοποίησης του έργου, (δ) της παραλαβής του και (ε) της λειτουργίας και της συντήρησής του.

2. Ως επενδυτικά εγχειρήματα τα δημόσια έργα απαιτούν προσεκτικό σχεδιασμό, υλοποίηση και διαχείριση σε όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής τους. Δεν αρκεί απλώς να ολοκληρωθεί η κατασκευή τους. Απαιτείται διαρκής μέριμνα ώστε να αποδίδουν το μέγιστο δυνατό όφελος σε όλους τους χρήστες και τους ωφελούμενους, τόσο βραχυπρόθεσμα όσο και μακροπρόθεσμα. Από τη φάση της μελέτης και της εκτέλεσης, έως τη λειτουργία και τη συντήρηση, οι αρμόδιοι φορείς οφείλουν να λαμβάνουν κάθε αναγκαίο μέτρο που θα διασφαλίσει τη βέλτιστη απόδοση της επένδυσης καθ' όλη τη διάρκεια ζωής του έργου.

3. Λόγω του μεγέθους του κύκλου ζωής των δημοσίων έργων, κατά κανόνα άλλοι οραματίζονται την εκτέλεσή τους, άλλοι, ενδεχομένως, τα ολοκληρώνουν και άλλοι καλούνται να μεριμνήσουν για τη συντήρηση και τη λειτουργία τους. Συνεπώς, η επίτευξη της απόδοσης της μέγιστης ωφέλειας από τη λειτουργία των δημοσίων έργων καθ' όλο τον κύκλο ζωής τους αποτελεί πρόκληση για τους δημοσίους φορείς, οι οποίοι καλούνται να πραγματώσουν την αρχή της συνέχειας της δράσης της δημόσιας διοίκησης.

4. Ο παρών έλεγχος εντάχθηκε στο Ετήσιο Πρόγραμμα Ελέγχων του Ελεγκτικού Συνεδρίου για το έτος 2024, που εγκρίθηκε από την Ολομέλεια του Δικαστηρίου και παρουσιάστηκε στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής των Ελλήνων στις 29.2.2024.

5. Το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει στο παρελθόν εκδώσει τη [12/2022 έκθεση επί του διενεργηθέντος θεματικού ελέγχου με τίτλο «Γιατί παρουσιάζονται καθυστερήσεις κατά την εκτέλεση των δημοσίων έργων;»](#), στο πλαίσιο του οποίου διαπιστώθηκαν σημαντικές καθυστερήσεις κατά την εκτέλεση των δημοσίων έργων οφειλόμενες, μεταξύ άλλων, σε σφάλματα των φορέων κατά την κατάρτιση της μελέτης και των τευχών δημοπράτησης, καθώς και κατά την τήρηση των διαδικασιών ή την εκτέλεση ενεργειών που συνδέονται με την εκτέλεση των έργων, ενώ εκτιμήθηκε ότι η εφαρμογή των σχετικών με την εκτέλεση των δημοσίων έργων διατάξεων του ν. 4782/2021 θα συμβάλει στην ταχύτερη ολοκλήρωσή τους.

6. Ο παρών έλεγχος, ο οποίος διενεργήθηκε από 13 Υπηρεσίες Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου¹ σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, δεδομένου ότι αποτελούν τον βασικό φορέα υλοποίησης μικρών και μεγάλων έργων συνήθους κλίμακας που συνδέονται με την καθημερινότητα των πολιτών.

7. Ο έλεγχος είχε ως στόχο να εξετάσει τα δημόσια έργα ως επενδύσεις σε βάθος χρόνου, διατηρώντας όμως παράλληλα την επικαιρότητά του, έπρεπε δηλαδή να είναι ταυτόχρονα διαχρονικός και επίκαιρος. Για τον λόγο αυτό επιδιώχθηκε παράλληλα ο εντοπισμός των διαχρονικών προβλημάτων και η αποτύπωση της τρέχουσας κατάστασης, ώστε ο έλεγχος να παράσχει μια ολοκληρωμένη εικόνα και να συμβάλει στη διατύπωση προτάσεων βελτίωσης. Για την επίτευξη αυτού του στόχου, ο έλεγχος διενεργήθηκε σε δύο επίπεδα.

8. Πρώτον, εξετάστηκε η τρέχουσα οργάνωση των τεχνικών υπηρεσιών κατά τη διετία 2023-2024. Συγκεκριμένα, ελέγχθηκαν 20 τεχνικές υπηρεσίες 18 δημόσιων φορέων² ως προς την οργάνωση, τη στελέχωση και την επίβλεψη των έργων, με στοιχεία από το τελευταίο τετράμηνο του έτους 2023. Επιπρόσθετα, αξιολογήθηκε

¹ Υπηρεσίες Επιτρόπου ΟΤΑ Ι Περιφέρειας Αττικής, ΙV Δήμου Αμαρουσίου, VII Δήμου Νέας Ιωνίας, ΙΧ Δήμου Πειραιά, ΙΙ Δήμου Καλαμαριάς και των Περιφερειακών Ενοτήτων Αιτωλοακαρνανίας, Άρτας, Δράμας, Εύβοιας, 2η Ηρακλείου, Ρόδου, Σύρου και Χίου.

² 2 Διευθύνσεις Περιφέρειας Αττικής (Τεχνικών Έργων και Μητροπολιτικών Υποδομών), 2 Διευθύνσεις Τεχνικών Έργων Περιφέρειας Κρήτης (της Περιφέρειας και της Περιφερειακής Ενότητας Ηρακλείου), Διευθύνσεις Τεχνικών Έργων Περιφερειών Κεντρικής Μακεδονίας, Νοτίου Αιγαίου και Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης (Περιφερειακή Ενότητα Δράμας) και των Δήμων Ηρακλείου, Αχαρνών, Δράμας, Χίου, Κηφισιάς, Ναυπακτίας, Αρταίων, Φιλοθέης-Ψυχικού, Κύμης-Αλιβερίου, Ιστιαίας-Αιδηνού, Πεντέλης, Τήνου και Νικολάου Σκουφά.

ο εκ μέρους των φορέων αυτών προγραμματισμός νέων έργων, καθώς και ο προγραμματισμός και η εκτέλεση εργασιών συντήρησης.

9. Δεύτερον, εξετάστηκαν 149 συγκεκριμένα κατασκευαστικά έργα 45 φορέων³, με συνολικό προϋπολογισμό περίπου 523 εκατομμύρια ευρώ από διάφορες πηγές χρηματοδότησης, κατηγορίες και ημερομηνίες σύναψης σύμβασης, σε βάθος έως και 30 ετών.



³ Περιφερειών Αττικής, Κεντρικής Μακεδονίας, Κρήτης, Νοτίου Αιγαίου, Στερεάς Ελλάδας και Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης. Δήμων Ηρακλείου Κρήτης, Χαλκιδέων, Δράμας, Αχαρνών, Αμαρουσίου, Ναυπακτίας, Πεντέλης, Χίου, Κηφισιάς, Γαλατσίου, Ωρωπού, Μαλεβιζίου, Αρταίων, Ηρακλείου Αττικής, Κω, Χερσονήσου, Καρύστου, Μίνωα Πεδιάδας, Νέας Φιλαδέλφειας-Νέας Χαλκηδόνας, Ερέτριας, Μεταμόρφωσης, Τήνου, Διρφύων-Μεσσαπίων, Κύμης-Αλιβερίου, Πεύκης, Ιστιαίας-Αιδηψού, Νάξου και Μικρών Κυκλάδων, Αμφιλοχίας, Ακτίου-Βόνιτσας, Μαντουδίου-Λίμνης-Αγίας Άννας, Ξηρομέρου, Νικολάου Σκουφά και Σκύρου. ΔΕΥΑ Χαλκιδέων, Μαλεβιζίου και Ηρακλείου. Δημοτικών Λιμενικών Ταμείων Χίου, Νότιας Δωδεκανήσου και Κω.

10. Επιπλέον των παραπάνω έργων, διενεργήθηκε ξεχωριστός έλεγχος επί του τρόπου αξιοποίησης και συντήρησης δώδεκα ολυμπιακών εγκαταστάσεων⁴. Μέσω ερωτηματολογίων που υποβλήθηκαν σε αρμόδιους φορείς και παραχωρησιούχους⁵ αξιολογήθηκε, βάσει των απαντήσεων που δόθηκαν και της σχετικής τεκμηρίωσης, ο προγραμματισμός της αξιοποίησής τους ήδη από τον χρόνο της κατασκευής τους, η μεταολυμπιακή αξιοποίηση, καθώς και ο τρόπος με τον οποίο προγραμματίζεται και εκτελείται η συντήρησή τους.

11. Τα ερωτήματα που τέθηκαν στον έλεγχο είναι τα ακόλουθα: α' Κατά τη λήψη απόφασης για την εκτέλεση έργου σταθμίζεται το κόστος και το όφελος από την εκτέλεσή του; β' Κατά τη μελέτη των έργων λαμβάνονται μέτρα για τη λειτουργικότητα και διαθεσιμότητα των έργων καθ' όλη τη διάρκεια ζωής τους; Εκτιμώνται η αβεβαιότητα και οι κίνδυνοι η επέλευση των οποίων είναι δυνατό να επηρεάσει τη λειτουργικότητα και τη διαθεσιμότητα των έργων; Προβλέπονται μέτρα για την αντιμετώπισή τους; γ' Κατά το στάδιο επίβλεψης, ποιοτικού ελέγχου και παραλαβής των έργων λαμβάνονται ορισμένα αναγκαία μέτρα για την ποιοτική εκτέλεσή τους; δ' Κατά το στάδιο λειτουργίας των έργων λαμβάνονται τα απαιτούμενα μέτρα ώστε να παραμένουν λειτουργικά και διαθέσιμα καθ' όλο τον κύκλο ζωής τους;

12. Τα πορίσματα του ελέγχου εκτίθενται κατωτέρω στις παραγράφους 13 έως 107. Τα συμπεράσματα από τον έλεγχο παρουσιάζονται στις παραγράφους 108 έως 114. Στο τέλος της έκθεσης διατυπώνονται οι συστάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου προς τους εμπλεκόμενους φορείς.

⁴ Ολυμπιακό Αθλητικό Κέντρο Αθηνών (ΟΑΚΑ), Ολυμπιακό Κέντρο Γουδή, Ολυμπιακό Συγκρότημα Φαλήρου (Ολυμπιακός Πόλος Φαλήρου), Ολυμπιακό Ιππικό Κέντρο Μαρκόπουλου (μόνο συντήρηση), Ολυμπιακό Σκοπευτήριο Μαρκόπουλου, Ολυμπιακό Κέντρο Γαλατσίου, Παγκρήτιο Στάδιο, Παμπελοποννησιακό Στάδιο, Πανθεσσαλικό Στάδιο, Ολυμπιακό Κέντρο Νίκαιας, Στάδιο Ειρήνης και Φιλίας (Σ.Ε.Φ.), Ολυμπιακό Κωπηλατοδρόμιο Σχοινιά (μόνο συντήρηση).

⁵ Υπουργείο Παιδείας, Θρησκευμάτων και Αθλητισμού, Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίου Α.Ε. (ΕΤΑΔ ΑΕ), ΟΛΥΜΠΙΑΚΟ ΑΘΛΗΤΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΑΘΗΝΑΣ (Ο.Α.Κ.Α.) ΣΠΥΡΟΣ ΛΟΥΗΣ, Στάδιο Ειρήνης και Φιλίας (ΣΕΦ), Γενική Γραμματεία Έρευνας και Τεχνολογίας του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων, Ελληνική Αστυνομία του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη, Περιφέρεια Αττικής, Οργανισμό Πολιτισμού, Αθλητισμού και Νεολαίας (Ο.Π.Α.Ν.Δ.Α.) του Δήμου Αθηναίων, Δήμους Καλλιθέας, Παλαιού Φαλήρου, Γαλατσίου, Ηρακλείου Κρήτης, Πάτρας και Βόλου, Πανεπιστήμιο Πειραιώς, Ελληνική Ομοσπονδία Μοντέρνου Πένταθλου, «Special Olympics Hellas» και «Ελληνική Ποδοσφαιρική Ομοσπονδία (ΕΠΟ)».

ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

I

Δεν υφίσταται ένα ολοκληρωμένο σύστημα συνολικής διαχείρισης της αξιοποίησης των έργων καθ' όλο τον κύκλο ζωής τους. Η υποχρέωση αξιολόγησης της σκοπιμότητας και βιωσιμότητας των έργων και η ουσιαστική διαβούλευση με το κοινό ούτε προβλέπονται με ενιαία και πλήρη ρύθμιση σε επίπεδο κανονιστικού πλαισίου ούτε διενεργούνται κατά κανόνα από τους φορείς.

A. Εκτίμηση σκοπιμότητας και αξιοποίηση

Κριτήρια

13. Τα δημόσια έργα αποτελούν μακροχρόνια επένδυση των δημοσίων φορέων, με συγκεκριμένα οφέλη για τους ωφελούμενους, αλλά και σημαντικό κόστος. Η ωφέλεια έγκειται στη χρήση των έργων για ορισμένο διάστημα από συγκεκριμένο κύκλο ωφελουμένων, ενώ το κόστος αφορά τους πόρους για τη μελέτη, ανάθεση, κατασκευή, επίβλεψη, λειτουργία και συντήρηση καθ' όλον τον κύκλο ζωής τους. Η υπεύθυνη λήψη απόφασης για την εκτέλεση ενός έργου προϋποθέτει πλήρη συνείδηση των απαιτήσεων και συνεπειών αυτής της επένδυσης, με μακρόπνοη θεώρηση που εκτείνεται σε ολόκληρο τον κύκλο ζωής του έργου. Ήδη, επομένως, κατά τη λήψη της απόφασης σχετικά με την εκτέλεση ενός έργου πρέπει να υφίσταται ένα σχέδιο αξιοποίησής του καθ' όλο τον κύκλο ζωής του.

14. Για τη λήψη της απόφασης εκτέλεσης ενός δημόσιου έργου, απαιτείται ο προσδιορισμός των στόχων, οι οποίοι είναι σκόπιμο να είναι συγκεκριμένοι, μετρήσιμοι, εφικτοί, συναφείς και χρονικά οριοθετημένοι (SMART)⁶, καθώς και των χαρακτηριστικών, του κόστους υλοποίησης, λειτουργίας και συντήρησης, των ωφελουμένων ομάδων και των εμπλεκόμενων φορέων. Επιπλέον, είναι αναγκαία η αξιολόγηση των δημογραφικών και οικονομικών συνθηκών που ενδέχεται να επηρεάσουν την εκτέλεση και λειτουργία του έργου, καθώς και μια αρχική εκτίμηση κινδύνων και η εξέταση εναλλακτικών λύσεων, συμπεριλαμβανομένης της επιλογής της μη υλοποίησης του έργου. Με βάση αυτές τις πληροφορίες, αποφασίζεται η εκτέλεση του έργου, τα χαρακτηριστικά του, το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης και

⁶ Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-bound. Βλ. άρθρα 1 ν. ν. 3230/2004 και 9 παρ. 8 ν. 4940/2022.

χρήσης, ο τρόπος και οι πόροι υλοποίησης και συντήρησης. Παράλληλα αξιολογείται η επάρκεια των φορέων σε υλικούς και ανθρώπινους πόρους.

15. Η ανάλυση κόστους-οφέλους πρέπει να εφαρμόζεται ως βασικό εργαλείο αξιολόγησης και λήψης αποφάσεων για όλα τα έργα, με προσαρμογή του εύρους και της αυστηρότητας ανάλογα με την πολυπλοκότητα, τη φύση και την κλίμακα του κάθε έργου. Αυτή η υποχρέωση απορρέει ευθέως από τις συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και της δημοσιονομικής βιωσιμότητας⁷, οι οποίες επιτάσσουν τη συνετή και προνοητική διαχείριση των δημόσιων πόρων με γνώμονα τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα και αποδοτικότητα των δημόσιων επενδύσεων.

16. Πέραν της ανάγκης πρόβλεψης ενός διαρκούς, δυναμικού σχεδίου αξιοποίησης ήδη κατά τη λήψη της απόφασης εκτέλεσης του έργου, αναδεικνύεται ως καλή πρακτική η ανάπτυξη ενός συνολικού συστήματος αξιοποίησης, το οποίο να αποτυπώνει τις απαιτήσεις και τον προγραμματισμό όλων των έργων καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής τους. Ένα τέτοιο σύστημα διευκολύνει την παρακολούθηση της χρήσης και της απόδοσης των έργων, την τεκμηρίωση των αναγκών υποστήριξης και την αναπροσαρμογή των προβλέψεων αξιοποίησης. Παράλληλα, επιτρέπει τον συνολικό πολυετή και ετήσιο προγραμματισμό του φορέα, στη βάση πραγματικών δεδομένων και εξελισσόμενων συνθηκών.

Ανεπάρκειες νομικού πλαισίου

17. Η νομοθεσία περιέχει επιμέρους διατάξεις που προβλέπουν την αιτιολόγηση της σκοπιμότητας σύναψης δημόσιας σύμβασης.

Στο άρθρο 45 του ν. 4412/2016 ορίζεται ότι ο φάκελος δημόσιας σύμβασης πρέπει να περιλαμβάνει την τεκμηρίωση σκοπιμότητας, τον προϋπολογισμό με την τεκμηρίωσή του και την τεχνική περιγραφή του έργου.

18. Η διάταξη αυτή δεν φαίνεται να υποχρεώνει τους φορείς να εξετάζουν τη βιωσιμότητα του έργου υπό το πρίσμα μιας μακροπρόθεσμης προοπτικής. Ειδικότερα, δεν απαιτείται ρητά η ύπαρξη σχεδίου αξιοποίησης του έργου καθ' όλο τον κύκλο ζωής του, η παράθεση συγκεκριμένων, ποσοτικοποιημένων οφελών από την εκτέλεσή του, οι απαιτήσεις και η προεκτίμηση του κόστους λειτουργίας και συντήρησης, η εξέταση εναλλακτικών λύσεων.

⁷ Βλ. αποφάσεις Ολομέλειας Ελεγκτικού Συνεδρίου 2070/2020, 271/2019, 1388/2018, 1277/2018 κ.α.

19. Επιπλέον, ο φάκελος δημόσιας σύμβασης καταρτίζεται κατά την έναρξη της διαδικασίας ανάθεσης δημόσιας σύμβασης, όταν έχει ήδη προγραμματισθεί η εκτέλεση του έργου, επομένως, δεν διασφαλίζεται ότι η διερεύνηση της σκοπιμότητας έχει προηγηθεί του προγραμματισμού των έργων. Ελλοχεύει, επομένως, ο κίνδυνος η διερεύνηση της σκοπιμότητας να μην είναι ουσιαστική, αλλά να αποτελεί απλώς μια εκ των υστέρων αιτιολόγηση ήδη ληφθεισών αποφάσεων.

Σύμφωνα με τα άρθρα 86 και 87 του ν. 4412/2016, η κοστολόγηση ολόκληρου του κύκλου ζωής ενός έργου συγκαταλέγεται μεταξύ των κριτηρίων ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, ενώ η ΔΝΣβ/1732/ΦΝ 466/29.3.2019 Υπουργική απόφαση⁸ προβλέπει τη σύνταξη μελετών σκοπιμότητας για διάφορες κατηγορίες έργων.

20. Οι προαναφερόμενες διατάξεις καταδεικνύουν ότι η κοστολόγηση του κύκλου ζωής και η σε βάθος ανάλυση της σκοπιμότητας ενός έργου αποτελούν ορθές πρακτικές. Ωστόσο, οι διατάξεις αυτές απευθύνονται σε προσφέροντες σε δημόσιους διαγωνισμούς και σε ιδιώτες μελετητές που συμβάλλονται με δημόσιους φορείς, και δεν επιβάλλουν ρητά την υποχρέωση στους ίδιους τους δημόσιους φορείς όταν συντάσσουν τις μελέτες.

21. Επομένως, δεν θεσπίζεται στη νομοθεσία που διέπει τα δημόσια έργα σαφής νομική υποχρέωση των φορέων να διεξάγουν πριν από τον προγραμματισμό των έργων εμπεριστατωμένη αξιολόγηση της σκοπιμότητας και της βιωσιμότητάς τους.

22. Παράλληλα, δεν προβλέπεται στη νομοθεσία συνολικό σύστημα αξιοποίησης των δημοσίων έργων, το οποίο να αποτυπώνει συγκεντρωτικά τις απαιτήσεις, τις προβλέψεις και τα δεδομένα αξιοποίησης καθ' όλο τον κύκλο ζωής τους. Ούτε προδιαγράφεται ο τρόπος με τον οποίο οι φορείς θα προβαίνουν σε συνολικό πολυετή προγραμματισμό της αξιοποίησης των έργων που υλοποιούν.

Ελλειπείς διαδικασίες αξιολόγησης έργων κατά τον προγραμματισμό τους

23. Διαπιστώθηκε ότι οι φορείς, στη φάση του προγραμματισμού, δεν τεκμηριώνουν επαρκώς τις αποφάσεις τους για την εκτέλεση δημοσίων έργων μέσω μελετών σκοπιμότητας και βιωσιμότητας. Επίσης, κατά κανόνα, δεν τεκμηριώνεται ότι πραγματοποιείται κατά τη φάση αυτή οποιαδήποτε στάθμιση αναφορικά με τη σκοπιμότητα των έργων, τα άμεσα και έμμεσα οφέλη για τους δημότες και την τοπική κοινωνία, τις επιπτώσεις στην τοπική οικονομία, την απασχόληση, την

⁸ ΦΕΚ Β' 1047.

επιχειρηματικότητα, το περιβάλλον και την ποιότητα ζωής, καθώς και τις βελτιώσεις στις παρεχόμενες υπηρεσίες και υποδομές.

24. Εξαιρέση αποτελούν ορισμένα συγχρηματοδοτούμενα έργα, στα τεχνικά δελτία των οποίων περιλαμβάνονται σταθμίσεις για την αιτιολόγηση της σκοπιμότητας αναφορικά με ορισμένες από τις προαναφερθείσες πτυχές, ενίοτε μάλιστα ποσοτικοποιημένες σε ικανοποιητικό βαθμό. Ωστόσο, ακόμη και σε αυτές τις περιπτώσεις, η αιτιολόγηση περιορίζεται στους ελάχιστους δείκτες παρακολούθησης (π.χ. εκρμών, αποτελέσματος, απασχόλησης) που θέτουν οι προσκλήσεις χρηματοδότησης και περιλαμβάνονται στα σχετικά Τεχνικά Δελτία, με τον κίνδυνο να διατυπώνεται περισσότερο για να πειστεί το χρηματοδοτικό όργανο και όχι επειδή διερευνάται ουσιαστικά η σκοπιμότητα των έργων.

25. Ενδεικτικό της έλλειψης τεκμηρίωσης μακροπρόθεσμου σχεδιασμού είναι ότι, ακόμα και στις λίγες περιπτώσεις όπου τεκμηριωνόταν η σκοπιμότητα του έργου, ο σχετικός προσδιορισμός βασιζόταν συχνά σε υφιστάμενα δεδομένα, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η πιθανή μελλοντική εξέλιξη. Για παράδειγμα, σε έργα κατασκευής κτιριακών υποδομών (όπως σχολικές μονάδες, νοσοκομειακή υποδομή), η θεμελίωση των αναγκών βασιζόταν στον σημερινό αριθμό εξυπηρετούμενων και δεν τεκμηριωνόταν η πρόβλεψη για μελλοντικές μεταβολές. Εξαιρέσεις αποτέλεσαν μία περίπτωση σχολικής μονάδας, όπου ελήφθη ρητά υπόψη η αναμενόμενη αύξηση του αριθμού των μαθητών και μία περίπτωση έργου κατασκευής αντλιοστασίων ακαθάρτων και αγωγών μεταφοράς, ο προσδιορισμός των αναγκών βασίστηκε στον εξυπηρετούμενο πληθυσμό, με πρόβλεψη ανάπτυξης σε βάθος 40 ετών.

26. Επιπλέον, δεν εξετάζονται κατά κανόνα εναλλακτικές λύσεις, συμπεριλαμβανομένης της μη εκτέλεσης του έργου (μηδενικής λύσης). Στις ελάχιστες περιπτώσεις που εξετάστηκαν τέτοιες λύσεις, αυτό έγινε μόνο στο πλαίσιο της περιβαλλοντικής μελέτης επειδή επιβάλλεται από τις σχετικές διατάξεις (άρθρο 11 παρ. 3 περ β' ν. 4014/2011). Όμως, η εξέταση εναλλακτικών λύσεων μπορεί να αφορά σταθμίσεις πέραν των περιβαλλοντικών, π.χ. σταθμίσεις που αφορούν τη βιωσιμότητα του έργου ή την οικονομική του λειτουργία. Περαιτέρω, απουσιάζει η συστηματική εκτίμηση κινδύνων που συνέχονται με τη σκοπιμότητα εκτέλεσης των έργων και η ενσωμάτωσή τους στη λήψη αποφάσεων.

Ελλιπής σχεδιασμός αξιοποίησης

27. Κατά κανόνα οι φορείς δεν προσδιορίζουν τον ίδιο τον κύκλο ζωής των έργων δηλαδή το χρονικό διάστημα για το οποίο αναμένεται να λειτουργήσουν. Επίσης, δεν προδιαγράφουν τον τρόπο λειτουργίας και αξιοποίησής τους ούτε κατά τη φάση του προγραμματισμού ούτε και σε μεταγενέστερα στάδια. Δεν καταρτίζουν σχέδια

για τη λειτουργία και διαχείριση των έργων καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής τους ούτε τεκμηριώνεται ότι λαμβάνει χώρα σχετικός σχεδιασμός για κάθε έργο. Ελάχιστες είναι οι περιπτώσεις στις οποίες εκτιμώνται συστηματικά τα μελλοντικά κόστη λειτουργίας και συντήρησης ή οι απαιτήσεις σε ανθρώπινους και υλικούς πόρους. Επιπλέον, δεν προκύπτει ανάλυση της επιχειρησιακής ικανότητας των φορέων να διαχειριστούν τα έργα μετά την ολοκλήρωσή τους. Ακόμη και σε ορισμένα κατασκευαστικά έργα με έντονο επενδυτικό χαρακτήρα (παραδείγματος χάριν κατασκευή μουσείων, αθλητικών εγκαταστάσεων, αναπαλαίωση διατηρητέου), οι προβλέψεις για τη μελλοντική τους διαχείριση είναι αποσπασματικές και ανεπαρκώς τεκμηριωμένες.

28. Δεν διαπιστώθηκε η εφαρμογή από τους φορείς ενός ενιαίου συστήματος προγραμματισμού της αξιοποίησης των έργων, το οποίο να αποτυπώνει τις απαιτήσεις κάθε έργου και να υποστηρίζει τον συνολικό πολυετή και ετήσιο προγραμματισμό του φορέα ως προς τη χρήση και λειτουργική υποστήριξη των υποδομών που υλοποιεί⁹.

B. Διαβούλευση

Κριτήρια

29. Συνιστά καλή πρακτική η εφαρμογή μιας συμμετοχικής και διαφανούς διαδικασίας λήψης αποφάσεων, ιδίως για σημαντικά έργα, η οποία ενθαρρύνει τον ανοιχτό διάλογο και τον προβληματισμό σχετικά με τη σκοπιμότητα και την καταλληλότητα του έργου. Η διαβούλευση με τους εμπλεκόμενους φορείς και τους ωφελούμενους μπορεί να οδηγήσει σε ευρύτερες συναινέσεις, καλύτερη ενημέρωση των ωφελουμένων και βελτιστοποίηση του σχεδιασμού της υλοποίησης. Επιπλέον, μειώνει τον κίνδυνο μελλοντικής τροποποίησης του σχεδιασμού λόγω διαφορετικής θεώρησης από νέες αρχές, καθώς η συμμετοχική διαδικασία εξασφαλίζει περισσότερο τη συνέχεια και τη σταθερότητα στην υλοποίηση του έργου. Η συζήτηση στο πλαίσιο των συλλογικών οργάνων διοίκησης των ΟΤΑ είναι θεμελιώδης για τη δημοκρατική λειτουργία, όμως δεν υποκαθιστά την άμεση διαβούλευση, η οποία επιτρέπει ευρύτερη συμμετοχή και την καταγραφή των απόψεων και προτάσεων όλων των εμπλεκομένων.

30. Στον αντίποδα, η μη διενέργεια διαβούλευσης καθιστά εντονότερους τους κινδύνους ανεπαρκούς λογοδοσίας και διαφάνειας στη λήψη αποφάσεων, τροποποίησης του σχεδιασμού των έργων ή η ομαλής υλοποίησής τους λόγω διαφορετικής θεώρησης κατόπιν διαδοχής στη διοίκηση του φορέα ή αντιδράσεων

⁹ Βλ. και τις σχετικές διαπιστώσεις της [11/2021 έκθεση επί του διενεργηθέντος θεματικού ελέγχου με τίτλο «Προστατεύονται δεόντως τα πάγια περιουσιακά στοιχεία των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου μέσω του Μητρώου Παγίων»](#) (Εύρημα IV).

από την τοπική κοινωνία. Συνεπώς, η διαβούλευση δεν αποτελεί τυπική διαδικασία, αλλά έναν κρίσιμο μηχανισμό για τη διασφάλιση της βιωσιμότητας και της κοινωνικής αποδοχής των έργων.

31. Στο πλαίσιο της διαβούλευσης, η οποία θα πρέπει να είναι ανοιχτή σε όλους, καταγράφονται οι απόψεις των συμμετεχόντων και αξιολογούνται ως προς τη δυνατότητα αξιοποίησής τους στη διαμόρφωση των τελικών αποφάσεων. Είναι βέβαια αναμενόμενο κατά τη διαβούλευση να εκφράζονται ποικίλες απόψεις και να προωθούνται διάφορα, ατομικά ή συλλογικά, συμφέροντα, γεγονός που δεν απαξιώνει τη διαδικασία, αλλά αποτελεί μέρος της δημοκρατικής λειτουργίας. Ο φορέας υλοποίησης οφείλει να μην αποδέχεται άκριτα όλες τις προτάσεις και απόψεις, αλλά να τις σταθμίζει προσεκτικά με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον και τις πραγματικές ανάγκες του κοινωνικού συνόλου.

Ανεπάρκειες νομικού πλαισίου

32. Δεν έχει θεσπισθεί μία γενικής εφαρμογής διάταξη που να προβλέπει τη διαβούλευση με το κοινό και τους φορείς της κοινωνίας των πολιτών για τα προγραμματιζόμενα δημόσια έργα, παρόλο που οι σύγχρονες τεχνολογίες, όπως οι ψηφιακές πλατφόρμες και τα μέσα κοινωνικής δικτύωσης, παρέχουν πλέον τη δυνατότητα εύκολης, γρήγορης και αποτελεσματικής διεξαγωγής τέτοιων διαβουλεύσεων.

33. Οι ισχύουσες διατάξεις είναι αποσπασματικές και δεν παρέχουν ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο διαβούλευσης που να καλύπτει όλες τις ουσιαστικές πτυχές των δημοσίων έργων, καθώς είτε περιορίζονται σε συγκεκριμένα ζητήματα, όπως οι περιβαλλοντικές πτυχές των έργων, ή σε συγκεκριμένες ομάδες, όπως οι φορείς της αγοράς, είτε περιορίζονται σε διαβούλευση σε επίπεδο στρατηγικού, αναπτυξιακού ή χωρικού σχεδιασμού. Οι ανωτέρω μορφές διαβούλευσης δεν υποκαθιστούν την ανάγκη διαβούλευσης για τα επιμέρους έργα ή για τα ετήσια τεχνικά προγράμματα, τα οποία έχουν άμεσες, πρακτικές επιπτώσεις στην καθημερινότητα των πολιτών και απαιτούν ουσιαστική συζήτηση σε επίπεδο εφαρμογής.

Δεν προβλέπεται στάδιο διαβούλευσης με το κοινό και φορείς της κοινωνίας των πολιτών πριν από την έγκριση των ετήσιων τεχνικών προγραμμάτων¹⁰ ή μεμονωμένων έργων.

¹⁰ Άρθρα 266 παρ. 1 και 268 παρ. 1 ν. 3852/2010.

Η βασική εφαρμογή της αρχής της διαβούλευσης περιορίζεται στην περιβαλλοντική αδειοδότηση σημαντικών έργων (κατηγορίας Α1 και Α2)¹¹. Δεν καλύπτονται από τη διαδικασία αυτή άλλες ουσιαστικές πτυχές των έργων, όπως η οικονομικότητα και η σκοπιμότητά τους ούτε έργα χωρίς σημαντικές περιβαλλοντικές συνέπειες.

Προβλέπεται περαιτέρω διαδικασία διαβούλευσης πριν από τη έναρξη διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης, η οποία όμως αφορά αποκλειστικά την αγορά, χωρίς να υποκαθιστά τη διαβούλευση με το ευρύ κοινό¹².

Αναφορικά με τη λειτουργία των ΟΤΑ, έως το 2023 προβλεπόταν η λειτουργία Επιτροπής Διαβούλευσης, η οποία απαρτιζόταν από εκπροσώπους τοπικών φορέων, συλλόγων και οργανώσεων και δημότες¹³. Η Επιτροπή αυτή, η οποία ήταν αρμόδια να γνωμοδοτεί κυρίως επί αναπτυξιακών προγραμμάτων, τεχνικών προγραμμάτων και θεμάτων τοπικού ενδιαφέροντος, καταργήθηκε από 1.1.2024¹⁴. Πάντως, και η λειτουργία της Επιτροπής αυτή δεν υποκαθιστούσε την άμεση διαβούλευση με το ευρύ κοινό.

Τέλος, προβλέπονται διαδικασίες άμεσης διαβούλευσης με τους πολίτες σε στρατηγικό, αναπτυξιακό ή χωρικό επίπεδο, όπως κατά την εκπόνηση του Εθνικού ή του Περιφερειακού Προγράμματος Ανάπτυξης¹⁵, των τετραετών επιχειρησιακών προγραμμάτων των ΟΤΑ¹⁶, της Στρατηγικής Βιώσιμης Αστικής Ανάπτυξης (ΣΒΑΑ)¹⁷, του Σχεδίου Βιώσιμης Αστικής Κινητικότητας (ΣΒΑΚ)¹⁸ ή των Τοπικών Πολεοδομικών Σχεδίων¹⁹. Σε ό,τι αφορά ειδικά τα τετραετή επιχειρησιακά προγράμματα των ΟΤΑ, προβλέπεται η αξιοποίηση όλων των διαθέσιμων μορφών δημοσιοποίησης και δημόσιας διαβούλευσης²⁰, χωρίς όμως αυστηρά καθορισμένες διαδικασίες. Τα παραπάνω κείμενα συγκροτούν ευρύτερους προγραμματικούς προσανατολισμούς, με γενικές κατευθύνσεις και προτεραιότητες πολιτικής, χωρίς να εξειδικεύουν ή να εγκρίνουν την υλοποίηση επιμέρους έργων.

¹¹ ΚΥΑ 1649/45/2014 (Β 45).

¹² Άρθρα 46 έως 48 του ν. 4412/2016.

¹³ Άρθρα 76 και 178 ν. 3852/2010.

¹⁴ Άρθρο 53 παρ. 1α Ν.5056/2023.

¹⁵ Άρθρα 123 παρ. 3 και 125 παρ. 1 του ν. 4635/2019.

¹⁶ Άρθρα 266 και 268 ν. 3852/2010.

¹⁷ Η ΣΒΑΑ, παρότι δεν αποτελεί θεσμικά υποχρεωτικό κείμενο, λειτουργεί ως αναγκαία προϋπόθεση για τη χρηματοδότηση παρεμβάσεων από ορισμένα συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα.

¹⁸ Άρθρο 7 ν. 4784/2021.

¹⁹ Υ.Α. ΥΠΕΝ/ΔΠΟΛΣ/72343/1885/28.7.2021 (ΦΕΚ Β' 3545).

²⁰ Άρθρα 266 παρ. 1 και 268 παρ. 2 ν. 3852/2010.

Έλλειψη ουσιαστικής διαβούλευσης

34. Από τον έλεγχο προέκυψε ότι οι ελεγχόμενοι φορείς δεν εφάρμοσαν οικειοθελώς πριν τη λήψη των αποφάσεών τους για τον προγραμματισμό και την εκτέλεση δημοσίων έργων οποιαδήποτε διαδικασία διαβούλευσης με το ευρύ κοινό και φορείς της κοινωνίας των πολιτών, όπως με εμπορικά, βιοτεχνικά και επαγγελματικά επιμελητήρια, επαγγελματικούς συλλόγους, περιβαλλοντικές οργανώσεις, τοπικούς εμπορικούς και επαγγελματικούς σύλλογοι και οργανώσεις κ.λπ..

35. Η διαβούλευση για τα τετραετή επιχειρησιακά προγράμματα των ΟΤΑ, όπου διενεργήθηκε από ορισμένους φορείς, δεν υποκαθιστά, όπως αναφέρθηκε, τη διαβούλευση για την εκτέλεση δημοσίων έργων. Διαπιστώθηκε, όμως, ότι ορισμένοι φορείς δεν είχαν καν εγκρίνει επιχειρησιακό πρόγραμμα για την περίοδο 2020-2023, ενώ ένας εκ των φορέων είχε εγκρίνει επιχειρησιακό πρόγραμμα μόνο μέχρι το έτος 2014.

36. Διαβούλευση διενεργήθηκε κατά κανόνα στις περιπτώσεις που επιβάλλεται από τον νόμο στο πλαίσιο της περιβαλλοντικής αδειοδότησης έργων με σημαντικές συνέπειες στο περιβάλλον. Ωστόσο, η διαβούλευση αυτή δεν υποκαθιστά, όπως αναπτύχθηκε, τη διαβούλευση κατά τη φάση του προγραμματισμού και της έγκρισης της εκτέλεσης των έργων.

37. Επίσης, οι Επιτροπές Διαβούλευσης ως μέσο συμμετοχής της κοινωνίας των πολιτών, στις περισσότερες περιπτώσεις δεν συγκροτήθηκαν. Όπου συγκροτήθηκαν, κατά κανόνα υπολειπώθηκαν, καθώς δεν συνεδρίασαν καθόλου ή συνεδρίασαν ελάχιστα, με την παρουσία λίγων ή ελάχιστων μελών. Σε μεμονωμένες περιπτώσεις διαπιστώθηκε η υποβολή ουσιωδών παρατηρήσεων, χωρίς όμως να προκύπτει ότι αυτές ελήφθησαν υπόψη κατά τη λήψη των σχετικών αποφάσεων. Οι ανωτέρω διαπιστώσεις ενδεχομένως αιτιολογούν την κατάργησή τους από 1.1.2024, λόγω της περιορισμένης προστιθέμενης αξίας τους στο σύστημα εξαιτίας της έλλειψης ουσιαστικού έργου.

Παραδείγματα

1) Σε έργο προϋπολογισμού 2.500.000 ευρώ για την αναβάθμιση και τον εκσυγχρονισμό ξενοδοχειακής μονάδας και τη λειτουργία της ως μουσείου, εκθεσιακού χώρου, αίθουσας εκδηλώσεων, κέντρου φιλοξενίας και καφετέριας, δεν πραγματοποιήθηκε καμία διαβούλευση παρά τον έντονο επενδυτικό χαρακτήρα του έργου. Παρά την εκπόνηση μελέτης βιωσιμότητας, δεν εκτιμήθηκαν πλήρως και με ακρίβεια οι ωφέλειες, το κόστος λειτουργίας και συντήρησης, οι εναλλακτικές λύσεις και οι κίνδυνοι. Κατά τη λειτουργία του έργου, διαπιστώθηκε ότι δεν απέφερε τα αναμενόμενα οφέλη, προκαλώντας δημοσιονομικό κενό. Η έλλειψη διαβούλευσης και η διάφορη εκτίμηση των ανωτέρω παραμέτρων οδήγησαν στον επανασχεδιασμό του έργου από τη νέα δημοτική αρχή, η οποία θεώρησε ανέφικτη την αξιοποίησή του με την αρχικώς προβλεφθείσα χρήση.

2) Σε έργο διαμόρφωσης χώρου διαβίωσης και επισκεψιμότητας για την προστασία και ανάδειξη σπάνιας τοπικής φυλής αλόγων, δαπάνης περίπου 370.000 ευρώ, το έργο δεν ολοκληρώθηκε διότι σχεδόν ταυτόχρονα με την εξέλιξή του αναπτύχθηκαν από ιδιώτες παράλληλες δράσεις που απορρόφησαν τις ανάγκες του Δήμου. Η διενέργεια διαβούλευσης θα είχε συντελέσει στην αποτροπή του εν λόγω κινδύνου.

3) Σε έργο δημιουργίας περιβαλλοντικών διαδρομών σε δασική περιοχή, δαπάνης 140.000 ευρώ περίπου, το έργο δεν ολοκληρώθηκε λόγω αντιδράσεων φερομένων ως ιδιοκτητών των εκτάσεων, οι οποίοι παρεμπόδισαν την εκτέλεση των εργασιών με φθορές, βανδαλισμούς, τοποθέτηση περιφράξεων και απαγορευτικών πινακίδων διέλευσης και παρενοχλήσεις στα συνεργεία του εργολάβου. Αν είχε προηγηθεί διαβούλευση, ενδεχομένως θα είχαν εντοπισθεί εγκαίρως οι ως άνω αμφισβητήσεις.

4) Σε έργο ανακατασκευής και συντήρησης τεσσάρων αθλητικών εγκαταστάσεων, δαπάνης περίπου 260.000 ευρώ, ο φορέας παρέλειψε να καλέσει σε διαβούλευση ειδικά τα αθλητικά σωματεία που τις χρησιμοποιούν. Ως εκ τούτου, δεν αντιλήφθηκε εγκαίρως την αμφισβήτηση του ιδιοκτησιακού καθεστώτος σε χώρο όπου θα εκτελούνταν εργασίες, γεγονός που προκάλεσε σημαντικές καθυστερήσεις και οδήγησε σε μεταβολή του σχεδιασμού του έργου.

5) Σε μία περίπτωση έργο ανάπλασης-πεζοδρόμησης δημοτικής οδού τέθηκε σε εικοσαήμερη διαβούλευση, γεγονός που συνιστά κατ' αρχάς καλή πρακτική. Όμως, και στην περίπτωση αυτή δεν προκύπτει αν και πώς ελήφθη υπόψη άποψη 59 πολιτών που εκφράστηκε στο πλαίσιο της διαβούλευσης να επιβληθεί απαγόρευση διέλευσης οχημάτων.

II

Δυσχέρειες παρουσιάστηκαν κατά την αξιοποίηση ορισμένων ολυμπιακών ακινήτων. Στην πρόκλησή τους συνέβαλαν η απουσία σχετικού σχεδιασμού και οι αλλεπάλληλες μεταβιβάσεις της αρμοδιότητας αξιοποίησης.

Η διεξαγωγή των Ολυμπιακών Αγώνων 2004

38. Οι Ολυμπιακοί και Παραολυμπιακοί Αγώνες του 2004 διεξήχθησαν, επιτυχώς κατά γενική ομολογία, τον Αύγουστο και τον Σεπτέμβριο του έτους αυτού. Έλαβαν χώρα σε 32 αθλητικές εγκαταστάσεις, από τις οποίες 18 ήταν νεόδμητες, 12 ανακαινίστηκαν και 2 είχαν προσωρινή χρήση. Η πλειονότητά τους εντοπίζεται στην Αττική, με κύρια ολυμπιακά κέντρα το Ολυμπιακό Αθλητικό Κέντρο Αθηνών (ΟΑΚΑ), το Ελληνικό, τη Φαληρική Ζώνη, τον Σχοινιά, το Μαρκόπουλο, τη Δυτική Αττική και το Γουδή. Αγώνες φιλοξενήθηκαν επίσης στο Ολυμπιακό Γυμναστήριο Γαλατσίου, στο Στάδιο «Γεώργιος Καραϊσκάκης», στο Παναθηναϊκό στάδιο, στην Αρχαία Ολυμπία, στη Βουλιαγμένη, καθώς και, εκτός Αττικής, στα στάδια Παμπελοποννησιακό, Παγκρήτιο, Πανθεσσαλικό και Καντατζόγλειο. Οι δαπάνες για την κατασκευή νέων αθλητικών εγκαταστάσεων ή για τη βελτίωση και αναβάθμιση υφισταμένων ανήλθαν σε περίπου 2,8 δισεκ. ευρώ²¹.

Φορείς και τρόποι αξιοποίησης

39. Η διαχείριση και αξιοποίηση της πλειονότητας των ολυμπιακών ακινήτων ανατέθηκε μετά το 2004 στην εταιρεία «Ολυμπιακά Ακίνητα Α.Ε.», η οποία αποτέλεσε τον βασικό φορέα αξιοποίησης. Στη συνέχεια, η εταιρεία καταργήθηκε και οι αρμοδιότητές της περιήλθαν διαδοχικά σε άλλα νομικά πρόσωπα. Η Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίου (ΕΤΑΔ) είναι σήμερα ο αρμόδιος φορέας για την αξιοποίησή τους.

²¹ Βλ. [την από Ιανουάριο 2015 έκθεση του Ιδρύματος Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών «Το αποτύπωμα της διοργάνωσης των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004 στην ελληνική οικονομία».](#)

Ο ν. 3342/2005 αποτέλεσε το βασικό νομικό πλαίσιο που καθόριζε τις χρήσεις και τη διαχείριση των ολυμπιακών ακινήτων²². Η διαχείριση, εκμετάλλευση και αξιοποίηση των περισσότερων ολυμπιακών εγκαταστάσεων ανατέθηκε στην εταιρεία «Ολυμπιακά Ακίνητα Α.Ε.»²³, η οποία είχε συσταθεί ήδη από το 2002²⁴. Η διαχείριση του Ολυμπιακού Αθλητικού Κέντρου Αθηνών (ΟΑΚΑ), του Σταδίου Ειρήνης και Φιλίας (ΣΕΦ) και του Καντανζόγλειου Σταδίου δεν ανατέθηκε στην Ολυμπιακά Ακίνητα ΑΕ, αλλά παρέμεινε σε ειδικά νομικά πρόσωπα που είχαν ήδη συσταθεί για τον σκοπό αυτό και λειτουργούσαν υπό κρατική εποπτεία²⁵.

Μετά την εμφάνιση της δημοσιονομικής κρίσης, το έτος 2011 η εταιρεία αυτή καταργήθηκε με συγχωνεύθηκε με απορρόφηση στην εταιρεία Ελληνικά Τουριστικά Ακίνητα Ανώνυμη Εταιρεία (ΕΤΑ ΑΕ) το έτος 2011²⁶, η οποία κατά το ίδιο έτος συγχωνεύτηκε με την Κτηματική Εταιρεία του Δημοσίου (Κ.Ε.Δ. Α.Ε.)²⁷, με απορρόφηση της τελευταίας, και μετονομάστηκε σε ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΑΚΙΝΗΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ (ΕΤ.Α.Δ. Α.Ε.).

Το έτος 2014, ολυμπιακά ακίνητα στον φαληρικό όρμο μεταβιβάστηκαν από την ΕΤΑΔ στην εταιρεία ΠΑΡΑΚΤΙΟ ΑΤΤΙΚΟ ΜΕΤΩΠΟ Α.Ε., βάσει ειδικών νομοθετικών διατάξεων²⁸. Τον επόμενο χρόνο (2015), η εν λόγω εταιρεία απορροφήθηκε από την ΕΤΑΔ²⁹, με αποτέλεσμα τα ακίνητα να επανέλθουν στην κυριότητα της τελευταίας.

Με τις διατάξεις του ν. 4389/2016 (άρθρα 188 και 196) η ΕΤΑΔ ΑΕ μετεξελιχθηκε σε 100% θυγατρική της Ελληνικής Εταιρείας Συμμετοχών και Περιουσίας (ΕΕΣΥΠ), ορίστηκε δε ότι ο σκοπός της συνίσταται στην αξιοποίηση χάριν του δημοσίου συμφέροντος, με κάθε πρόσφορο μέσο, των ακινήτων περιουσιακών στοιχείων που περιέχονται στην κυριότητά της.

40. Η ιστορία της αξιοποίησης των ολυμπιακών ακινήτων είναι μια μακρά και δύσκολη πορεία με εμπόδια και καθυστερήσεις. Χρειάστηκε να περάσουν πολλά έτη για να βρεθούν λύσεις για την εκμετάλλευση σημαντικού μέρους των εγκαταστάσεων που κατασκευάστηκαν για τους Ολυμπιακούς Αγώνες της Αθήνας. Η διαδικασία συνεχίζεται ακόμα, είκοσι περίπου χρόνια μετά τη διοργάνωση,

²² Ιδίως άρθρα 9 έως 26.

²³ Άρθρο 35.

²⁴ Ν. 3016/2002 άρθρα 16 επ..

²⁵ Βλ. για το ΟΑΚΑ άρθρο 14 ν. 1646/1986, για το ΣΕΦ άρθρο 40 ν. 1828/1989 και για το Καντανζόγλειο βλ. άρθρα 1 παρ. 2 περ. β', 3 περ. β' και 5 και 6 παρ. 2 ν. 423/1976.

²⁶ Άρθρο 47 παρ. 2 ν. 3943/2011.

²⁷ ΚΥΑ Δ6Α1162069ΕΞ2011/28.11.2011 (Β' 2779).

²⁸ Άρθρο 16 ν. 4146/2013 και ΚΥΑ 43856/148/2014 (Β' 2429 12.9.2014).

²⁹ Άρθρο 24 του ν. 4321/2015 και ΚΥΑ 41085/2015 (Β' 626).

καταδεικνύοντας τις δυσκολίες στην εύρεση βιώσιμων σχεδίων μεταολυμπιακής αξιοποίησης των ακινήτων.

Ορισμένα ακίνητα παραχωρήθηκαν ή εκμισθώθηκαν σε αθλητικούς φορείς για την κάλυψη των αναγκών τους και τη διεξαγωγή αθλητικών γεγονότων. Τμήματα του Ολυμπιακού Κέντρου Γουδή έχουν παραχωρηθεί ή εκμισθωθεί στους φορείς Ομοσπονδία Μοντέρνου Πεντάθλου, Special Olympics Hellas και στην Ελληνική Ποδοσφαιρική Ομοσπονδία (Ε.Π.Ο.), τμήματα της «Ναυταθλητικής Μαρίνας Φαλήρου» στην Ελληνική Ιστιοπλοϊκή Ομοσπονδία, το Κλειστό Γήπεδο Μπάσκετ «Νίκος Γκάλης» του ΟΑΚΑ στην ΚΑΕ Παναθηναϊκός και το Ολυμπιακό Κέντρο Άνω Λιοσίων στην «Καλαθοσφαιρική Ανώνυμη Εταιρεία Αθλητική Ένωση Κωνσταντινουπόλεως».

Ορισμένα ακίνητα παραχωρήθηκαν ή εκμισθώθηκαν στην τοπική αυτοδιοίκηση για αξιοποίηση και εξυπηρέτηση των αναγκών των τοπικών κοινωνιών. Τμήματα του Ολυμπιακού Πόλου Φαλήρου έχουν παραχωρηθεί στην Περιφέρεια Αττικής³⁰ και στους Δήμους Παλαιού Φαλήρου και Καλλιθέας. Τμήμα του Ολυμπιακού Κέντρου Γουδή έχει εκμισθωθεί στον Οργανισμό Πολιτισμού, Αθλητισμού και Νεολαίας (Ο.Π.Α.Ν.Δ.Α.) του Δήμου Αθηναίων. Το Πανθεσσαλικό Στάδιο εκμισθώθηκε στον Δήμο Βόλου, ενώ το Παγκρήτιο Στάδιο, το Παμπελοποννησιακό Στάδιο και το Ολυμπιακό Κέντρο Γαλασίου παραχωρήθηκαν στους Δήμους Ηρακλείου, Πατρέων και Γαλασίου, αντίστοιχα.

Κάποιες εγκαταστάσεις παραχωρήθηκαν ή εκμισθώθηκαν σε ιδιώτες μέσω διαγωνιστικών διαδικασιών (π.χ. το Ολυμπιακό Ιππικό Κέντρο Μαρκόπουλου, η κλειστή αρένα του «Πολυχώρου Badminton» κατά τα έτη 2006-2020, το Ολυμπιακό Συγκρότημα Ελληνικού, το Διεθνές Κέντρο Ραδιοτηλεόρασης).

Οι αδυναμίες στον σχεδιασμό της αξιοποίησης

41. Οι ολυμπιακές εγκαταστάσεις κατασκευάστηκαν με πρωταρχικό σκοπό την εξυπηρέτηση των αναγκών ενός μεγάλου αθλητικού γεγονότος, των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004, γεγονός που τους προσέδωσε ιδιαίτερη βραχυπρόθεσμη σημασία. Ωστόσο, ο μόνιμος χαρακτήρας³¹, το μέγεθος και η κλίμακα αυτών των εγκαταστάσεων τα καθιστούσαν εξίσου σημαντικά και σε μεσο-μακροπρόθεσμο ορίζοντα. Ο κίνδυνος εστίασης αποκλειστικά στη βραχυπρόθεσμη διάσταση των ακινήτων, στην εξυπηρέτηση της διενέργειας των Αγώνων, παραβλέποντας τη μακροπρόθεσμη αξία και τις προοπτικές αξιοποίησής τους, ήταν υπαρκτός.

³⁰ Άρθρο 78 ν.4413/2016.

³¹ Βλ. άρθρο 2 ν. 2741/1999.

42. Σε αυτό το πλαίσιο, αναδεικνύεται η σημασία της αντιμετώπισης των δημοσίων έργων ως επενδύσεων με ορίζοντα τον κύκλο ζωής τους. Ένας συνεκτικός δυναμικός σχεδιασμός αξιοποίησης που ακολουθεί το έργο σε όλη τη διάρκεια ζωής του, όπως περιγράφηκε ανωτέρω (βλ. σκ. [13](#) και [15](#)), θα μπορούσε να λειτουργήσει ως αντίβαρο στην τάση βραχυπρόθεσμης θεώρησης. Η διατήρησή του δε εν μέσω της έντασης και των πιέσεων ενός τόσο μεγάλου γεγονότος αποτελούσε σημαντική πρόκληση, δοθέντος ότι είχε κατά κανόνα επιλεγεί η κατασκευή μόνιμων και όχι προσωρινών εγκαταστάσεων, γεγονός που καθιστούσε επιτακτική την ανάγκη αξιοποίησης και συντήρησης για την απόσβεση της επένδυσης.

43. Πλην όμως, δεν κατέστη δυνατή η ανεύρεση ενός τέτοιου ολοκληρωμένου σχεδίου στα αρχεία των αρμόδιων φορέων. [Ο σχετικός φάκελος υποψηφιότητας της Αθήνας που συντάχθηκε και κατατέθηκε το 1997](#), περιείχε μόνο όμοιες για όλες τις εγκαταστάσεις, γενικόλογες προβλέψεις για τη μεταολυμπιακή αξιοποίηση. Επιπλέον, οι νόμοι 2730/1999 και 2947/2001 που εκδόθηκαν πριν από τους Ολυμπιακούς Αγώνες δεν αντιμετώπισαν το ζήτημα της μελλοντικής αξιοποίησης των μόνιμων ολυμπιακών υποδομών. Το ζήτημα της αξιοποίησης των ολυμπιακών ακινήτων και εγκαταστάσεων φαίνεται να απασχόλησε την ελληνική πολιτεία περισσότερο μετά την ολοκλήρωση των Ολυμπιακών Αγώνων της Αθήνας το 2004.

44. Όμως, και μετά τη διενέργεια των Ολυμπιακών Αγώνων, η θεσμική ασυνέχεια και οι διαδοχικές μεταβολές στην αρμοδιότητα διαχείρισης των ολυμπιακών ακινήτων, σε συνδυασμό με την απουσία ενός ολοκληρωμένου δυναμικού διαρκούς σχεδίου αξιοποίησης, προκάλεσαν σημαντικές δυσχέρειες στον αποτελεσματικό προγραμματισμό της αξιοποίησής τους. Τούτο, διότι οι εναλλαγές φορέων και στελεχών και η απουσία σχεδίου συνεπάγονται απώλεια θεσμικής μνήμης και τεχνογνωσίας, καθώς και δυσχέρεια στη διατήρηση μιας σταθερής κατεύθυνσης και στρατηγικής.

Ανομοιογενής αξιοποίηση

45. Σημαντικά τμήματα των ολυμπιακών εγκαταστάσεων και ακινήτων έχουν πλέον αξιοποιηθεί, ιδίως από ορισμένους δήμους, καθώς και από στεγαζόμενους σε αυτά δημόσιους φορείς, έστω και αν αυτό συνέβη με σημαντική καθυστέρηση. Κριτήριο, επομένως, για την επιτυχή αξιοποίηση φαίνεται να αποτελεί και η θεσμική εγγύτητα των παραχωρησιούχων με τους τελικούς χρήστες, αν και στην περίπτωση αυτή πρέπει να λαμβάνεται μέριμνα για την αποφυγή στενών τοπικιστικών ή περιοριστικών πρακτικών που μπορεί να οδηγήσουν σε υποαξιοποίηση.

Προκύπτει ότι έχουν σήμερα αξιοποιήσει σε σημαντικό βαθμό τις εγκαταστάσεις που τους παραχωρήθηκαν ορισμένοι φορείς, όπως η Ελληνική Αστυνομία το Σκοπευτήριο Μαρκόπουλου, ο Δήμος Γαλατσίου το Ολυμπιακό Κέντρο Γαλατσίου, ο Δήμος Παλαιού Φαλήρου την περιοχή από το γήπεδο Tae Kwon Do μέχρι τη μαρίνα του Φλοίσβου, ο Δήμος Ηρακλείου Κρήτης το Παγκρήτιο Στάδιο, ο Δήμος Βόλου το Πανθεσσαλικό Στάδιο και ο Δήμος Πατρέων το Παμπελοποννησιακό Στάδιο.

46. Εντοπίζονται περιπτώσεις εγκαταστάσεων, ακινήτων ή επιμέρους χώρων που παρέμειναν αναξιοποίητα ή υποαξιοποιημένα για σημαντικά χρονικά διαστήματα στο παρελθόν, ενώ ορισμένα εξακολουθούν να βρίσκονται σε αυτή την κατάσταση ακόμη και σήμερα, περισσότερο από είκοσι χρόνια μετά τους Ολυμπιακούς Αγώνες. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η αξιοποίηση υπήρξε ελλιπής, αποσπασματική ή δεν εναρμονιζόταν πλήρως με τις προβλέψεις του νομικού πλαισίου. Η δημοσιονομική κρίση που έπληξε τη χώρα επέτεινε τις δυσχέρειες, καθώς περιόρισε τους διαθέσιμους πόρους και επέβαλε αλλαγές στις προτεραιότητες και τους σχεδιασμούς.

Παραδείγματα

1) Μέχρι σήμερα, παραμένει αναξιοποίητη η συντριπτική πλειονότητα έκτασης 487 στρεμμάτων στον Ολυμπιακό Πόλο Φαλήρου που παραχωρήθηκε στην Περιφέρεια Αττικής. Η παραχώρηση της έκτασης αυτής έλαβε χώρα μόλις το 2016³², 12 έτη μετά τους Ολυμπιακούς Αγώνες. Έκτοτε, η αξιοποίηση της έκτασης παραμένει περιορισμένη, καθόσον μόνο τμήμα αυτής 19 στρεμμάτων χρησιμοποιείται για τη στέγαση υπηρεσιών της Περιφέρειας, του Δήμου Καλλιθέας και της Ελληνικής Ιστιοπλοϊκής Ομοσπονδίας. Η υλοποίηση της α' φάσης της ανάπλασης, η οποία ανέρχεται σε ποσό άνω των 100 εκ. ευρώ και άρχισε να υλοποιείται το έτος 2017³³, καθυστέρησε σημαντικά, ενώ η β' φάση της ανάπλασης προϋπολογισμού περίπου 350 εκ. ευρώ είναι σε διαδικασία δημοπράτησης³⁴. Η δημοπράτηση του έργου αποτελεί θετικό βήμα, υπό την προϋπόθεση ότι θα επιταχυνθούν κατά το δυνατόν οι σχετικές διαδικασίες και θα διασφαλισθεί η έγκαιρη ολοκλήρωση του έργου.

³² Άρθρο 78 του ν.4413/2016. ΔΔΠ/Β 0016000 /1186 ΕΞ 2016/5.10.2016 απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών (Β' 3344).

³³ Πρ. 72/2017 Ε' Κλ.

³⁴ Αρ. Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων 214961. Βλ. την εκδοθείσα στις 23.10.2025 1582/2025 απόφαση της Ενιαίας Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων, με την οποία απορρίφθηκε προδικαστική προσφυγή ένωσης οικονομικών φορέων κατά της διακήρυξης.

2) Η ζώνη ανάπλασης III του Ολυμπιακού Πόλου Φαλήρου, συνολικής έκτασης 262 στρεμμάτων, η οποία περιλαμβάνει το κλειστό γυμναστήριο Tae Kwon Do, το Γυάλινο Κτίριο, την Εσπλανάδα και την Πλατεία Νερού που αποτελεί συναυλιακό χώρο και διαθέτει υπαίθριους χώρους στάθμευσης, έχει αξιοποιηθεί εν μέρει, κυρίως με τη διεξαγωγή πολιτιστικών εκδηλώσεων και συναυλιών έως και σήμερα, είκοσι έτη μετά τους Ολυμπιακούς Αγώνες. Το έτος 2021 η ΕΤΑΔ δημοσίευσε [πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος](#) για την υποβολή προτάσεων για τη μακροχρόνια αξιοποίηση της εν λόγω έκτασης, πλην όμως ο σχετικός διαγωνισμός που διενεργήθηκε κατά το έτος 2023, απέβη άγονος, λόγω του ύψους της τιμής εκκίνησης του ετησίου μισθώματος και της επένδυσης, όπως πιθανολογείται από την ΕΤΑΔ. Τελικά, το έτος 2025 αποφασίστηκε η εκμίσθωση της έκτασης στην Περιφέρεια Αττικής για σαράντα έτη, με σκοπό την ένταξή της στο σχεδιαζόμενο μητροπολιτικό πάρκο "ΑΕΝΑΟΝ, το Ανοιχτό Πάρκο της Μεσογείου"³⁵.

3) Έκταση 54 στρεμμάτων στο νοτιοανατολικό άκρο του Ολυμπιακού Πόλου Φαλήρου παραχωρήθηκε τον Ιούνιο του 2006 στον Δήμο Παλαιού Φαλήρου, με σκοπό τη διαμόρφωσή της σε χώρους πρασίνου, παιδική χαρά και ανοικτές αθλητικές εγκαταστάσεις. Σημαντικό τμήμα της έκτασης αυτής παρέμεινε για μεγάλο χρονικό διάστημα αναξιοποίητο και υποβαθμισμένο. Ειδικότερα, στην περιοχή του πάρκου Αγίου Γεωργίου, εμβαδού 22 στρεμμάτων, γινόταν ανεξέλεγκτη ρίψη απορριμμάτων, μπαζών και ογκωδών αντικειμένων, ενώ λάμβανε χώρα αυθαίρετη κατασκήνωση και καύση ξύλων, ελαστικών και καλωδίων. Η ανάπλαση της συγκεκριμένης περιοχής ξεκίνησε το 2015, με αποτέλεσμα τη ριζική αναβάθμισή της.

4) Το ακίνητο «Κεντρικό Κτίριο Ιππασίας» στο Ολυμπιακό Κέντρο Γουδή, το οποίο παραχωρήθηκε με το άρθρο 111 του ν. 4623/2019 στη Γενική Γραμματεία Έρευνας και Καινοτομίας (Γ.Γ.Ε.Κ.) του Υπουργείου Ανάπτυξης για τη στέγαση των υπηρεσιών της, παραμένει αναξιοποίητο από την υπηρεσία, παρά την πάροδο χρονικού διαστήματος πλέον της πενταετίας. Το κτίριο, τμήμα του οποίου επί του παρόντος αξιοποιείται μέσω βραχυχρόνιων μισθώσεων από την ΕΤΑΔ, δεν έχει παραληφθεί οριστικά από τη Γ.Γ.Ε.Κ., η οποία δεν έχει προβεί ακόμη στις απαραίτητες ενέργειες για τη μετεγκατάστασή της.

³⁵ Πρ. Ζ' Κλ. ΕλΣ 193/2025.

5) Το κλειστό γήπεδο αντιπέρησης (badminton) κατασκευάστηκε ως προσωρινή ολυμπιακή εγκατάσταση στο Γουδή, σε έκταση εντός της ευρύτερης ζώνης προστασίας του όρους Υμηττού, προορισθείσα με βάση τα πολεοδομικά και χωροταξικά δεδομένα της περιοχής για τη δημιουργία μητροπολιτικού πάρκου. Το έτος 2006 η εγκατάσταση μισθώθηκε σε ιδιώτη με σκοπό τη χρήση της ως πολυχώρου πολιτιστικών και λοιπών εκδηλώσεων, με σύμβαση, που έληξε το έτος 2020. Με το άρθρο 20 του ν. 3342/2005 η εγκατάσταση χαρακτηρίστηκε ως μόνιμη, με δυνατότητα διοργάνωσης πολιτιστικών εκδηλώσεων, συναθροίσεων κοινού και λειτουργίας χώρων εστίασης, παραγνωρίζοντας τον υπερκείμενο θεσμικό σχεδιασμό για τη μετατροπή του Γουδή σε χώρο πρασίνου υπερτοπικής σημασίας. Η επιλογή δε αυτή δεν τεκμηριώθηκε από ειδική μελέτη, με αποτέλεσμα η αξιοποίηση να καθίσταται εξ αρχής επισφαλής, λόγω της πιθανότητας δικαστικής ακύρωσης των σχετικών διοικητικών πράξεων. Πράγματι, η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας, με τη 1970/2012 απόφαση, έκρινε τις διατάξεις αυτές αντίθετες προς το άρθρο 24 του Συντάγματος και ακύρωσε τις σχετικώς εκδοθείσες οικοδομικές άδειες. Στη συνέχεια, με το άρθρο 4 παρ. 6(δ) του από 14.6.2011 π.δ.³⁶, προβλέφθηκε η κατεδάφιση του κτιρίου μετά τη λήξη της σύμβασης μίσθωσης και η προσωρινή διατήρησή του υπό αυστηρούς όρους.

6) Η Κεντρική Αγωνιστική Αρένα στο Γουδή, εκτάσεως 8,5 περίπου στρεμμάτων, η οποία έχει διαμορφωθεί σε αγωνιστικό χώρο ποδοσφαίρου, υποαξιοποιήθηκε έως το έτος 2023, οπότε εκμισθώθηκε στον Οργανισμό Πολιτισμού, Αθλητισμού και Νεολαίας (ΟΠΑΝΔΑ) του Δήμου Αθηναίων. Η εγκατάσταση αυτή παραχωρείται σήμερα στις ακαδημίες αθλητικών σωματείων και στην Ελληνική Ποδοσφαιρική Ομοσπονδία (ΕΠΟ) για τη διεξαγωγή σεμιναρίων και τις λοιπές ώρες χρησιμοποιείται ελεύθερα από δημότες. Εξακολουθούν, όμως, να υφίστανται σοβαρά λειτουργικά προβλήματα, όπως η απουσία φωτισμού, αποδυτηρίων, περίφραξης και υποστηρικτικών υποδομών, τα οποία δυσχεραίνουν τη χρήση του χώρου. Ο ΟΠΑΝΔΑ για την αντιμετώπιση των προβλημάτων αυτών έχει προβεί σε προκαταρκτική μελέτη αναβάθμισης τον Σεπτέμβριο του 2024, έχει υποβάλει αίτημα προσωρινής ηλεκτροδότησης και διερευνά τη χρηματοδότηση και την έκδοση των απαιτούμενων πολεοδομικών αδειών, σημαντικό όμως ανασταλτικό παράγοντα συνιστά η ένταξη της εγκατάστασης στο ενιαίο ολυμπιακό συγκρότημα, γεγονός που επιβάλλει ενιαία πολεοδομική αντιμετώπιση του συνόλου του συγκροτήματος.

³⁶ ΦΕΚ Δ' 187.

III

Δεν έχει τεθεί σε λειτουργία ένα σύστημα συνολικής διαρκούς παρακολούθησης της συντήρησης των έργων. Δεν προγραμματίζονται κατά κανόνα συντηρήσεις και τακτικές επιθεωρήσεις, αλλά οι όποιες παρεμβάσεις λαμβάνουν χώρα κατόπιν αναφορών χρηστών ή έκτακτων βλαβών.

Κριτήρια

47. Τα δημόσια έργα πρέπει να παραμένουν λειτουργικά και διαθέσιμα καθ' όλο τον κύκλο ζωής τους. Προϋπόθεση είναι να ληφθούν όλα εκείνα τα μέτρα που απαιτούνται προκειμένου αφενός το έργο να συντηρείται, ώστε να αποδίδει το μέγιστο της ωφέλειας στον κύκλο των ωφελουμένων προσώπων.

48. Η ύπαρξη, επομένως, ενός ολοκληρωμένου διαρκούς συστήματος προγραμματισμού και παρακολούθησης της συντήρησης των δημοσίων έργων αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για τη διασφάλιση της μακροπρόθεσμης λειτουργικότητας και αποδοτικότητάς τους. Η ύπαρξη δε ενός τέτοιου συστήματος συμβάλλει καθοριστικά στην αποτροπή των κινδύνων της λήθης και της εγκατάλειψης των έργων, καθώς παρέχει μια διαρκή υπενθύμιση των απαιτήσεων συντήρησης.

49. Για να λειτουργήσει αποτελεσματικά ένα τέτοιο σύστημα, απαιτείται η συστηματική συλλογή και καταχώριση των δεδομένων που αφορούν κάθε έργο, συμπεριλαμβανομένων των τεχνικών προδιαγραφών, των απαιτήσεων συντήρησης, των δεικτών απόδοσης του έργου, των προβλεπόμενων δαπανών λειτουργίας και των σχετικών χρονικών οροσήμων, καθώς και η τακτική επικαιροποίηση των σχετικών εγγραφών. Μόνο μέσω της ενσωμάτωσης αυτών των πληροφοριών σε μια ενιαία πλατφόρμα, μπορεί ο φορέας να αποκτήσει μια ολοκληρωμένη εικόνα των αναγκών και των προτεραιοτήτων, και να προβεί στον απαραίτητο πολυετή και ετήσιο προγραμματισμό της συντήρησης των έργων.

50. Επιπλέον, ο προγραμματισμός εξυπηρετεί και έναν πρόσθετο σκοπό: Ο φορέας, γνωρίζοντας τις απαιτήσεις συντήρησης των υφιστάμενων έργων του, είναι σε θέση να προγραμματίζει την εκτέλεση νέων έργων λαμβάνοντας υπόψη αυτή την παράμετρο. Έτσι, η διαδικασία λήψης αποφάσεων για νέα έργα γίνεται πιο ορθολογική και ρεαλιστική, καθώς συνυπολογίζονται οι δεσμεύσεις και οι υποχρεώσεις που απορρέουν από τα ήδη υπάρχοντα έργα. Αυτή η ολιστική

προσέγγιση συμβάλλει στη βέλτιστη κατανομή των πόρων και στην αποτελεσματικότερη διαχείριση του χαρτοφυλακίου των δημοσίων έργων.

Το νομοθετικό πλαίσιο

51. Στη νομοθεσία υφίστανται σημαντικά κενά σχετικά με την καθιέρωση ενός ολοκληρωμένου προγράμματος συντήρησης των δημοσίων υποδομών και έργων. Κατ' αρχάς, δεν προβλέπεται ρητά μια γενική υποχρέωση των φορέων να μεριμνούν για τη συντήρηση του συνόλου των υποδομών τους. Η μόνη σχετική πρόβλεψη που απαντάται, η υποχρεωτική συντήρηση του έργου από τον ανάδοχο κατά κανόνα για διάστημα 15 μηνών μετά την παραλαβή³⁷, δεν συνιστά ουσιαστική ρύθμιση για τη συνεχή και μακροπρόθεσμη φροντίδα του έργου καθ' όλη τη διάρκεια ζωής του.

52. Επιπλέον, δεν έχει τεθεί σε λειτουργία μέχρι σήμερα ένα σύστημα καταγραφής των δημοσίων έργων ούτε, πολύ περισσότερο, ένα ολοκληρωμένο διαρκές σύστημα διαχείρισης και παρακολούθησης της συντήρησης αυτών (σκ. [48](#) και [49](#)). Το τηρούμενο από τους φορείς Μητρώο Παγίων δεν δύναται να αναπληρώσει την παραπάνω έλλειψη, δεδομένου ότι έχει λογιστικό χαρακτήρα, αποσκοπεί στην αποτύπωση και απογραφή των παγίων περιουσιακών στοιχείων του φορέα για οικονομική και δημοσιονομική παρακολούθηση και όχι στη διαχείριση της λειτουργικής τους κατάστασης, έχει περιορισμένο περιεχόμενο περιλαμβάνοντας κυρίως το είδος του παγίου, την ημερομηνία κτήσης και την αξία κτήσης και τις αποσβέσεις και όχι άλλα στοιχεία σχετικά με τη συντήρηση του έργου.

53. Περαιτέρω, δεν προβλέπεται ρητά η εκπόνηση συνολικού πολυετούς και ετήσιου προγράμματος συντήρησης με βάση ορθολογικά κριτήρια και πρότυπα. Η νομοθεσία δεν προβλέπει με σαφήνεια τις διαδικασίες προγραμματισμού, εκτίμησης κόστους και δέσμευσης πόρων για τη συντήρηση των υποδομών. Απουσιάζουν επίσης οι προβλέψεις για την παρακολούθηση της εκτέλεσης και προόδου των εργασιών συντήρησης, καθώς και για την αξιολόγηση της κατάστασης των έργων.

54. Τέλος, δεν φαίνεται να υπάρχει ένας σαφής μηχανισμός με συγκεκριμένα αρμόδια όργανα και διαδικασίες για τη διενέργεια επιθεωρήσεων και για την έγκαιρη αναφορά και αποκατάσταση βλαβών και φθορών ανά κατηγορία έργων. Υφίστανται μόνο αποσπασματικές διατάξεις ή εγκύκλιοι, όπως για τη συντήρηση και επιθεώρηση των οδών³⁸, των φραγμάτων³⁹ και των γεφυρών⁴⁰, την επιθεώρηση

³⁷ Άρθρο 171 ν. 4412/2016.

³⁸ Άρθρο 7 ν. 3481/2006. Π.δ. 104/2011.

³⁹ Άρθρο 16 του Κανονισμού Ασφαλείας Φραγμάτων (Υ.Α. ΔΑΕΕ/οικ.2287/2016- Β' 4420)

⁴⁰ Άρθρα 5 επ. του Κανονισμού Επιθεώρησης και Συντήρησης Γεφυρών (Υ.Α. 321681/26.10.2023 - Β' 6430).

των σηράγγων⁴¹ και τον έλεγχο των ρεμάτων⁴², οι οποίες όμως δεν συγκροτούν ένα συνεκτικό και ενιαίο σύστημα ρυθμίσεων.

Συνιστά σημαντική θεσμική πρωτοβουλία η θεσμοθέτηση, με το άρθρο 10 του ν. 4635/2019, δημόσια προσβάσιμο Εθνικού Μητρώου Υποδομών, τη διαχείριση του οποίου έχει αναλάβει το Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος⁴³. Το Μητρώο, το οποίο δεν έχει τεθεί σε λειτουργία⁴⁴, θα περιλαμβάνει τις ανάγκες και τις εργασίες συντήρησης, τις περιοδικές επιθεωρήσεις και την ποιοτική αξιολόγηση των έργων, ενώ θα συλλέγονται και θα αναλύονται συστηματικά ποιοτικά και ποσοτικά δεδομένα, με διοικητική και γεωχωρική αναφορά, για τον τεκμηριωμένο και ορθολογικό σχεδιασμό των παρεμβάσεων της Πολιτείας⁴⁵. Διαπιστώνεται ότι για την αποτελεσματική υλοποίησή του απαιτείται κατ' αρχάς η καθιέρωση αυστηρών διαδικασιών που θα διασφαλίζουν ότι οι φορείς ενημερώνουν εγκαίρως το Μητρώο, τεκμηριώνουν και καταχωρούν με ακρίβεια και ειλικρίνεια τα σχετικά στοιχεία. Η πιο κρίσιμη, όμως, προϋπόθεση για την αποτελεσματική λειτουργία του είναι να συνοδευτεί από μέτρα που θα υποχρεώνουν τους φορείς να προγραμματίζουν βάσει τεκμηριωμένων αναγκών και προκαθορισμένων κριτηρίων σε ετήσια και πολυετή βάση τις συντηρήσεις τους και να παρακολουθούν την κατάσταση των υποδομών, ώστε να είναι σε θέση να παρέχουν τα απαραίτητα στοιχεία. Σε διαφορετική περίπτωση, υφίσταται ο κίνδυνος να μην καταγραφούν με ακρίβεια οι αναγκαίες πληροφορίες και να μην λειτουργήσει το Μητρώο ως αξιόπιστο σύστημα.

Η πρωτοβουλία για τη λειτουργία της ψηφιακής πλατφόρμας «e-KOUROS», στην οποία προβλέπεται ότι χαρτογραφούνται, μεταξύ άλλων, αθλητικές εγκαταστάσεις, και παρακολουθείται η συμμόρφωσή τους με απαιτήσεις αδειοδότησης, λειτουργίας και ασφάλειας⁴⁶, αποτελεί θετικό βήμα προς την κατεύθυνση της καταγραφής των υποδομών.

⁴¹ Άρθρο 12 π.δ. 230/2007.

⁴² Εγκύκλιος 33/1998 της Διεύθυνσης Εγγειοβελτιωτικών Έργων του Υπουργείου ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε.

⁴³ Βλ. 2652/15.7.2020 απόφαση του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών (Β' 3200).

⁴⁴ Δεν έχει εκδοθεί μέχρι σήμερα η υπουργική απόφαση για τον καθορισμό του τρόπου λειτουργίας του, η οποία προβλέπεται στο πρώτο εδάφιο της παρ. 3 του άρθρου 10 του ν. 4635/2019. Για την υλοποίησή του έχει συναφθεί η σύμβαση «Σχεδιασμός, υλοποίηση, θέση και υποστήριξη της παραγωγικής λειτουργίας του ενιαίου ψηφιακού χάρτη και του εθνικού μητρώου υποδομών» η οποία χρηματοδοτείται από το Ταμείο Ανάκαμψης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (βλ. Πρ. Ζ' Κλ. ΕλΣ 617/2021, καθώς και τη [σχετική 27554/1.3.2022 απόφαση ένταξης](#)).

⁴⁵ Βλ. ιδίως άρθρο 5 παρ. 4 της 2652/15.7.2020 υπουργικής απόφασης (Β' 3200).

⁴⁶ Άρθρο 18 ν. 5085/2024.

Ελλείψεις στην καταγραφή των δημοσίων έργων και των συντηρήσεών τους

55. Οι φορείς δεν εφαρμόζουν άλλο σύστημα καταγραφής των δημοσίων έργων και των συντηρήσεών τους άλλο πέραν αυτού του βιβλίου παγίων, το οποίο, όμως, όπως ήδη αναφέρθηκε, δεν είναι πρόσφορο να αποτελέσει ολοκληρωμένο σύστημα διαχείρισης και παρακολούθησης της συντήρησης των δημοσίων έργων λόγω του σκοπού και του τρόπου τήρησής του (βλ. σκ. [52](#)).

56. Κατά τον παρόντα έλεγχο επιβεβαιώθηκαν ορισμένα από τα ευρήματα που είχαν εντοπισθεί και στην [11/2021 έκθεση επί του διενεργηθέντος θεματικού ελέγχου με τίτλο «Προστατεύονται δεόντως τα πάγια περιουσιακά στοιχεία των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου μέσω του Μητρώου Παγίων;»](#) (Ευρήματα I και II, ιδίως σκ. 11 και 17).

57. Ειδικότερα, διαπιστώθηκε ότι αρκετοί φορείς αντιμετωπίζουν δυσκολίες στην ορθή και πλήρη καταγραφή των έργων στο μητρώο παγίων. Ορισμένες υποδομές δεν έχουν αποτυπωθεί καθόλου στο μητρώο. Επιπλέον, συχνά παρατηρείται ασυνέπεια μεταξύ των στοιχείων του μητρώου και των πραγματικών χαρακτηριστικών των έργων, όπως η αξία κτήσης ή η ημερομηνία ολοκλήρωσης. Διαπιστώθηκε δε ότι η τήρηση του μητρώου παγίων από την οικονομική υπηρεσία, χωρίς επαρκή διασύνδεση με την τεχνική υπηρεσία δυσχεραίνει την παρακολούθηση της κατάστασης των έργων.

58. Επιπλέον, οι περισσότεροι φορείς δεν καταγράφουν με συστηματικό και λεπτομερή τρόπο τις συντηρήσεις και βελτιώσεις που πραγματοποιούνται στα πάγια τους. Στις εγγραφές του μητρώου παγίων, οι συντηρήσεις είτε δεν αποτυπώνονται καθόλου, είτε δεν συνδέονται με σαφήνεια με το αρχικό έργο. Σε πολλές περιπτώσεις, οι συντηρήσεις καταχωρούνται σε χωριστούς κωδικούς, χωρίς να προσαυξάνουν την αξία του παγίου, καθιστώντας δύσκολη την παρακολούθηση του ιστορικού συντήρησης κάθε έργου. Επιπλέον, συχνά δεν καταγράφονται στοιχεία όπως η συχνότητα, το είδος και το κόστος των εργασιών συντήρησης.

Ανυπαρξία συστήματος προγραμματισμού συντήρησης

59. Στη συντριπτική πλειονότητα των ελεγχθέντων φορέων δεν υφίσταται ολοκληρωμένη και τυποποιημένη διαδικασία προγραμματισμού των συντηρήσεων και κάλυψης των αναγκών λειτουργίας των έργων. Κατά κανόνα, ο προγραμματισμός συντήρησης περιορίζεται σε ετήσιο επίπεδο και αποτυπώνεται στο ετήσιο Τεχνικό Πρόγραμμα του φορέα, κυρίως για έργα οδοποιίας και συντήρησης σχολικών κτιρίων. Οι ανάγκες συντήρησης δεν καταγράφονται εκ των προτέρων με συστηματικό τρόπο, αλλά αντιμετωπίζονται αποσπασματικά, συνήθως κατόπιν επισημάνσεων και αναφορών προβλημάτων από πολίτες, χρήστες των υποδομών ή άλλους φορείς. Οι φορείς δε δεν διενεργούν τακτικές, προγραμματισμένες συντηρήσεις των παγίων τους αλλά περιορίζονται σε αποσπασματικές συντηρήσεις και αποκατάσταση φθορών κατόπιν έκτακτων ελέγχων, συνήθως μετά από αναφορές προβλημάτων από χρήστες.

Αξιοσημείωτη εξαίρεση αποτελεί η Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου, η οποία φαίνεται να ακολουθεί μία πιο ορθολογική προσέγγιση, καθόσον διενεργεί τριετή κοστολογημένο προγραμματισμό της συντήρησης των οδών και του καθαρισμού των ρεμάτων, ενταγμένο στο πληροφοριακό της σύστημα.

60. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η συντήρηση δημοσίων έργων ανατίθεται σε ανάδοχο, ενώ σε άλλες προβλέπεται η ανάθεση σε ανάδοχο της μελλοντικής συντήρησης ευρύτερων υποδομών (π.χ. περισσότερων σχολικών μονάδων ή ευρύτερου οδικού δικτύου) για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα (π.χ. ετήσιο, διετές, τριετές) χωρίς να προσδιορίζεται επακριβώς το φυσικό αντικείμενο⁴⁷. Αν και η πρακτική αυτή παρέχει περισσότερες διασφαλίσεις ως προς τη διενέργεια επιθεωρήσεων και την αποκατάσταση φθορών, δεν αίρεται η θεμελιώδης αδυναμία που σχετίζεται με την έλλειψη συστηματικού προγραμματισμού και καταγραφής των συντηρήσεων ανά υποδομή. Η έλλειψη αυτή δυσχεραίνει τον σαφή προσδιορισμό του φυσικού αντικείμενου, την καθοδήγηση του αναδόχου και την αποτελεσματική εποπτεία από την αναθέτουσα αρχή.

61. Η εκτίμηση του ετήσιου κόστους των συντηρήσεων κατά την έναρξη του έτους γίνεται κατά κανόνα εμπειρικά, χωρίς αναλυτική κοστολόγηση των αναγκών συντήρησης και χωρίς να βασίζεται σε προκαθορισμένη μεθοδολογία. Τα κριτήρια ιεράρχησης και επιλογής των εκτελούμενων εργασιών συντήρησης δεν είναι σαφή και τεκμηριωμένα. Συχνά οι αρχικές εκτιμήσεις δεν επαληθεύονται αλλά

⁴⁷ Στις περιπτώσεις αυτές ενδείκνυται ως τρόπος ανάθεσής τους η προβλεπόμενη στο άρθρο 39 του ν.4412/2016 διαδικασία σύναψης συμφωνίας – πλαίσιο (Ε' Κλ. ΕλΣ 23, 178, 275, 329, 460/2024 κ.α.).

παρεκκλίνουν αυξητικά από τον αρχικό προϋπολογισμό. Ακόμη δε και όταν στον προϋπολογισμό υφίστανται ειδικά κονδύλια για συντηρήσεις, αυτά δεν θεωρούνται επαρκή για την εξασφάλιση όλων των αναγκών συντήρησης. Υφίσταται δε ο κίνδυνος της ανάληψης νέων, μη αναγκαίων έργων, χωρίς προηγουμένως να έχει διασφαλιστεί η συντήρηση των υφιστάμενων υποδομών.

Η Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών ενός εκ των ελεγχόμενων φορέων εκτίμησε ότι απαιτούνται περίπου 4.000.000 ευρώ για άμεσες εργασίες συντήρησης στα σχολικά κτίρια, με τις ετήσιες δε διαθέσιμες πιστώσεις της τάξης των 170.000 ευρώ, καλύπτεται μόνον περιορισμένο μέρος των αναγκαίων παρεμβάσεων. Η Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών αναφέρει ότι ο εν λόγω φορέας τείνει να επικεντρώνεται σε νέες επενδύσεις, παραμελώντας το λειτουργικό και συντηρητικό κόστος υφιστάμενων έργων.

62. Σε κάποιες περιπτώσεις, διαπιστώθηκε ασάφεια ή εσφαλμένη αντίληψη του τεχνικού προσωπικού ως προς τον φορέα που ήταν αρμόδιος να συντηρήσει ορισμένο έργο, με αποτέλεσμα να καθίσταται αδύνατος ο ορθολογικός προγραμματισμός των εργασιών συντήρησης.

Φάκελοι έργων

63. Το μέγεθος της αδυναμίας προγραμματισμού αποκαλύπτεται στην αδυναμία των φορέων να ανεύρουν τους φακέλους των έργων ή σημαντικών στοιχείων τους. Οι φάκελοι 35 έργων δεν προσκομίστηκαν και γι' αυτόν τον λόγο δεν ελέγχθηκαν. Πρόκειται κυρίως για φακέλους έργων που εκτελέστηκαν πριν την τροποποίηση του χάρτη των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με τον ν. 3852/2010, η οποία επηρέασε την οργάνωση και τη διαθεσιμότητα των αρχείων. Περαιτέρω, η πρόσβαση στους φακέλους των μελετών των ολυμπιακών έργων επίσης αποδείχθηκε ιδιαίτερος δυσχερής, καθώς το σχετικό αρχείο παραμένει ανεπαρκώς οργανωμένο και μη ψηφιοποιημένο.

64. Η συντριπτική πλειονότητα των φορέων δεν διαθέτει ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα διαχείρισης έργων. Η ψηφιοποίηση παρουσιάζει σημαντική ανομοιογένεια: σε ορισμένες περιπτώσεις έχουν ψηφιοποιηθεί μόνο τα έργα των ετών 2023-2024, σε άλλες μόνο τα έγγραφα με ψηφιακή υπογραφή ή εισερχόμενα από άλλες υπηρεσίες. Σε κάποιους φορείς οι φάκελοι τηρούνται μόνο τοπικά από τους επιβλέποντες. Παλαιότερα αρχεία παραμένουν κατά κανόνα σε φυσική μορφή και συχνά είναι ελλιπή ή κατακερματισμένα, χωρίς ενιαία δομή και διαδικασίες ενημέρωσης.

65. Η μη προσκόμιση των φακέλων δεν μπορεί πάντα να αποδοθεί σε αδυναμία των φορέων. Σε ορισμένες περιπτώσεις η απροθυμία συνεργασίας με τον έλεγχο ήταν εμφανής.

Ο Δήμος Ρόδου δεν προσκόμισε οποιοδήποτε στοιχείο του ζητήθηκε κατά τη διενέργεια του ελέγχου. Ειδικότερα, δεν απέστειλε πληροφορίες σχετικά με την οργάνωση και λειτουργία της τεχνικής του υπηρεσίας, τον προγραμματισμό και τη συντήρηση των έργων και τα επιλεγέντα προς έλεγχο επιμέρους έργα του, τηρώντας στάση απόλυτης σιωπής καθ' όλη τη διάρκεια του ελέγχου. Επίσης, ο Δήμος Φιλοθέης-Ψυχικού δεν προσκόμισε παρά ελάχιστα στοιχεία ακόμα και για έργα οι συμβάσεις για την εκτέλεση των οποίων συνήφθησαν από το έτος 2020 και εφεξής.

Τα εγχειρίδια λειτουργίας και συντήρησης

Ο ανάδοχος συντάσσει φάκελο προεκτίμησης δαπάνης τακτικής συντήρησης και λειτουργίας, με βάση το μητρώο του έργου και εγχειρίδια λειτουργίας-συντήρησης. Επίσης, παραδίδει ψηφιακό αρχείο με φωτογραφικές αποτυπώσεις όλων των σταδίων του έργου. Αν δεν προσκομίσει τα ανωτέρω, μπορεί να καταπέσει σε βάρος του το 25% της εγγυητικής επιστολής καλής εκτέλεσης (άρθρο 172 παρ. 14 ν. 4412/2016).

Ο Φάκελος Ασφάλειας και Υγείας (Φ.Α.Υ.) πρέπει να περιέχει εγχειρίδιο λειτουργίας και συντήρησης του έργου, με κανονισμό λειτουργίας, οδηγίες χρήσης για το προσωπικό και τους χρήστες, καθώς και οδηγίες περιοδικής συντήρησης. Ο Φ.Α.Υ. συντάσσεται κατά την εκτέλεση του έργου και συνοδεύει το έργο καθ' όλη τη διάρκεια ζωής του (παρ. 2.9.Δ. της ΔΠΠΑΔ/οικ.889/27.11.02 απόφασης του Υφυπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων (Β' 16/2003).

66. Διαπιστώθηκε ότι σε πολλές περιπτώσεις, οι ανάδοχοι δεν παρέδωσαν καν εγχειρίδια συντήρησης ούτε προεκτίμηση δαπάνης τακτικής συντήρησης και λειτουργίας, χωρίς να ληφθεί οποιοδήποτε μέτρο σε βάρος τους. Μάλιστα, παρά το γεγονός ότι ο νόμος δεν κάνει διάκριση, ορισμένοι φορείς θεωρούν ότι η αναγκαιότητα των εγχειριδίων εξαρτάται από τη φύση του έργου, όπως για παράδειγμα ότι είναι πιο απαραίτητα σε έργα με μηχανικό εξοπλισμό, όπως γέφυρες, σε σχέση με έργα οδοποιίας.

67. Ωστόσο, ακόμα και στις περιπτώσεις όπου παραδόθηκαν εγχειρίδια, δεν υπάρχει συστηματικός τρόπος αξιοποίησής τους στον προγραμματισμό συντήρησης του

φορέα, παρά μόνο σε ειδικές περιπτώσεις όπως σε έργα με εξειδικευμένες ηλεκτρομηχανολογικές εγκαταστάσεις. Τα εγχειρίδια φυλάσσονται στους φακέλους των έργων, χωρίς να προβλέπεται διαδικασία ενσωμάτωσής τους στον ετήσιο ή πολυετή προγραμματισμό των εργασιών συντήρησης.

68. Όσον αφορά ειδικά στα ολυμπιακά έργα, η ανεύρεση και αξιοποίηση των εγχειριδίων συντήρησης παρεμποδίζεται από τη διαχρονική ασυνέχεια στη διαχείρισή τους. Οι περισσότεροι φορείς που συντηρούν σήμερα τις εγκαταστάσεις δηλώνουν είτε ότι δεν τα έχουν παραλάβει είτε ότι αδυνατούν να τα εντοπίσουν.

Ελλείψεις στην παρακολούθηση της κατάστασης των δημοσίων έργων

69. Διαπιστώθηκε ότι δεν υφίσταται ολοκληρωμένο σύστημα παρακολούθησης και αξιολόγησης της κατάστασης των έργων στους ελεγχόμενους φορείς για τον έγκαιρο εντοπισμό των αναγκών συντήρησης. Η διενέργεια των ελέγχων και επιθεωρήσεων κατά κανόνα ούτε προγραμματίζεται ούτε καταγράφεται. Πραγματοποιείται δε εκτάκτως κατόπιν αναφοράς προβλημάτων από τρίτους, όπως χρήστες ή άλλους φορείς, χωρίς μάλιστα σε ορισμένες περιπτώσεις να υφίσταται συστηματική διαδικασία συλλογής, καταγραφής και αξιοποίησης αυτών των αναφορών.

70. Επίσης, δεν διενεργούνται εξειδικευμένες μετρήσεις και καταγραφές των επιφανειακών χαρακτηριστικών των έργων με τη χρήση ειδικών συστημάτων, ούτε γίνεται συστηματική αξιολόγηση της δομικής κατάστασης των έργων πέραν των όσων προβλέπονται στη μελέτη κατά τη φάση της κατασκευής. Κατ' εξαίρεση αναφέρθηκε από ένα φορέα η διενέργεια ελέγχων με ειδικά συστήματα παρακολούθησης σε επιλεγμένα έργα όπως οι γέφυρες.

71. Επιπλέον, οι φορείς συνήθως δεν τελούν σε γνώση των ειδικών απαιτήσεων επιτελεσματικότητας (απόδοσης) που έχουν τεθεί κατά τη φάση του σχεδιασμού. Οι έλεγχοι που πραγματοποιούν περιορίζονται στον εντοπισμό και την επιδιόρθωση συγκεκριμένων εμφανών φθορών ή βλαβών, χωρίς να εξετάζεται η ικανοποίηση δεικτών απόδοσης και λειτουργικότητας των έργων που θα μπορούσε να αναδείξει υποβόσκοντα προβλήματα.

Από τον Σεπτέμβριο του 2023 και για διάστημα οκτώ περίπου μηνών ανεστάλη κάθε αθλητική και πολιτιστική δραστηριότητα στο κεντρικό στάδιο και στο ποδηλατοδρόμιο του ΟΑΚΑ, διότι διαπιστώθηκε ότι οι μεταλλικές κατασκευές των στεγαστρών τους δεν ανταποκρίνονταν στα κανονιστικά επιτρεπόμενα επίπεδα στατικής επάρκειας. Κατά το έτος 2025 ολοκληρώθηκε διαγωνιστική διαδικασία με

αντικείμενο την ανάθεση της στατικής και λειτουργικής αποκατάστασης των στεγαστρων, προϋπολογιζόμενης δαπάνης περίπου 63 εκατ. ευρώ πλέον ΦΠΑ⁴⁸.

Κατά το έτος 2015, σημειώθηκε αποκόλληση τμήματος του δυτικού στεγάστρου του Παγκρητίου Σταδίου, με αποτέλεσμα την εν μέρει μη διαθεσιμότητα του ακινήτου για περίπου δεκαπέντε ημέρες. Αντίστοιχο πρόβλημα παρουσιάστηκε και στο ανατολικό στέγαστρο το 2024, το οποίο παρέμεινε μη διαθέσιμο εν μέρει για περίπου σαράντα ημέρες. Η αποκατάσταση του δυτικού στεγάστρου ολοκληρώθηκε το 2022, ενώ για το ανατολικό στέγαστρο, η αποκατάσταση δεν έχει ολοκληρωθεί.

Ανεξαρτήτως των όποιων κατασκευαστικών ατελειών συνέβαλαν στα ανωτέρω προβλήματα, η εφαρμογή ενός συστηματικού προγράμματος τακτικών επιθεωρήσεων θα είχε επιτρέψει τον έγκαιρο εντοπισμό τους.

Ελλιπή μέτρα ασφαλείας

72. Σε ορισμένα έργα, ιδίως ολυμπιακά, σημειώθηκαν περιστατικά αλλεπάλληλων βανδαλισμών, κλοπών και δολιοφθορών, τα οποία οφείλονται κυρίως σε ελλιπή μέτρα ασφαλείας και ανεπαρκή φύλαξη των εγκαταστάσεων. Η έλλειψη ολοκληρωμένων και αποτελεσματικών συστημάτων επιτήρησης και ελέγχου, καθώς και η πολυπλοκότητα των προβλημάτων που προκύπτουν από την ύπαρξη πολλαπλών χρηστών και παραχωρήσεων στην περίπτωση των ολυμπιακών έργων, δυσχέραναν την πρόληψη και αντιμετώπιση αυτών των φαινομένων.

⁴⁸ Πρ. Ε΄ Κλ. ΕλΣ 139/2025.

Παρακολούθηση της κατάστασης των οδών

Σύμφωνα με το άρθρο 7 του ν.3481/2006, οι αρμόδιες για τη συντήρηση των οδών υπηρεσίες των ΟΤΑ υποχρεούνται να ελέγχουν τουλάχιστον ανά δεκαπενθήμερο τις οδούς αρμοδιότητάς τους, να καταγράφουν συστηματικά τις βλάβες σε ειδικό βιβλίο και να συντάσσουν συνοπτικές εκθέσεις με καταγραφή της έκτασης, του είδους και της επικινδυνότητάς τους εντός δύο εργάσιμων ημερών από τη διαπίστωση, προκειμένου να ληφθούν άμεσα μέτρα προσωρινής αποκατάστασης των επικίνδυνων βλαβών μέχρι την οριστική τους αποκατάσταση εντός δεκαημέρου.

73. Στους περισσότερους ελεγχόμενους φορείς οι διατάξεις αυτές δεν εφαρμόζονται ή ακολουθούνται μόνο εν μέρει. Συχνά δεν διενεργούνται καθόλου προγραμματισμένοι περιοδικοί έλεγχοι του οδικού δικτύου, παρά μόνο έκτακτες αυτοψίες μετά από αναφορές πολιτών ή άλλων φορέων για συγκεκριμένα προβλήματα. Όταν, δε, διενεργούνται επιθεωρήσεις, κατά κανόνα δεν τηρείται η συχνότητα του δεκαπενθήμερου που ορίζει ο νόμος.

74. Επιπλέον, ενώ συντάσσονται κάποιου είδους εκθέσεις αυτοψίας, τεχνικές εκθέσεις ή εντολές εργασιών για την αποκατάσταση των βλαβών, αυτές δεν έχουν πάντα τη μορφή και το περιεχόμενο που προβλέπεται στις σχετικές διατάξεις. Ειδικότερα, σε πολλούς φορείς δεν τηρείται το ειδικό βιβλίο καταγραφής βλαβών και το ειδικό πρωτόκολλο αντιμετώπισης βλαβών με όλα τα προβλεπόμενα στοιχεία, όπως η καταγραφή της επικινδυνότητας της βλάβης, των άμεσων προσωρινών μέτρων που ελήφθησαν και του χρονοδιαγράμματος οριστικής αποκατάστασης. Επίσης δεν προκύπτει πάντα από τα τηρούμενα στοιχεία ο χρόνος που μεσολάβησε από την αναφορά της βλάβης μέχρι την αποκατάστασή της, ώστε να διαπιστώνεται η τήρηση ή μη της δεκαήμερης προθεσμίας.

IV

Δεν έχουν θεσπιστεί δείκτες απόδοσης σε σημαντικές κατηγορίες έργων, ενώ οι φορείς δεν ορίζουν τέτοιους δείκτες στα επιμέρους έργα που υλοποιούν, με αποτέλεσμα να δυσχεραίνεται η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητάς τους.

Κριτήρια

75. Οι δείκτες επιτελεσματικότητας (απόδοσης) ενός έργου αποτελούν μετρήσιμα κριτήρια που προσδιορίζουν την επιτυχία και την αποτελεσματικότητά του. Αυτοί οι δείκτες καθορίζουν τους στόχους που πρέπει να επιτευχθούν και επιτρέπουν την αξιολόγηση της προόδου του έργου.

Ως επιτελεσματικότητα νοείται το σύνολο των μετρήσιμων ιδιοτήτων ενός έργου, οι οποίες αναφέρονται στην ταυτόχρονη ύπαρξη ασφάλειας, λειτουργικότητας και αισθητικής εμφάνισης για την τεχνική διάρκεια ζωής του. Οι σχετικές δε απαιτήσεις πρέπει να περιλαμβάνονται στον φάκελο του έργου (άρθρα 2 παρ. 2 περ. 6 και 45 παρ. 7 περ. Α.2. ν. 4412/2016).

76. Σε αντίθεση με τους δείκτες απόδοσης, οι τεχνικές προδιαγραφές του έργου περιγράφουν λεπτομερώς τα υλικά, τις μεθόδους και τις διαδικασίες που θα χρησιμοποιηθούν για την κατασκευή του. Ενώ δηλαδή οι δείκτες απόδοσης εστιάζουν στα επιδιωκόμενα αποτελέσματα, οι τεχνικές προδιαγραφές επικεντρώνονται στις λεπτομέρειες υλοποίησης⁴⁹.

77. Ο καθορισμός των δεικτών επιτελεσματικότητας είναι σημαντικό στοιχείο για την επιτυχή υλοποίηση και λειτουργία του έργου. Οι δείκτες αυτοί αποτελούν τη βάση για τον σχεδιασμό και την κατασκευή του. Επιπλέον, η παρακολούθηση των δεικτών καθ' όλη τη διάρκεια ζωής του έργου επιτρέπει την αξιολόγηση της απόδοσής του. Τυχόν αποκλίσεις από τους προκαθορισμένους στόχους υποδεικνύουν την ανάγκη για συντήρηση ή βελτιώσεις.

⁴⁹ Βλ. και τη διάκριση μεταξύ επιδόσεων ή λειτουργικών απαιτήσεων και τεχνικών προδιαγραφών και προτύπων στις παρ. 3 των άρθρων 54 και 282 του ν. 4412/2016.

Ανεπάρκειες κανονιστικού πλαισίου

78. Έχουν θεσπιστεί σημαντικοί δείκτες επιτελεσματικότητας σε ορισμένες μόνο κατηγορίες έργων κυρίως ως αποτέλεσμα της ενσωμάτωσης του ευρωπαϊκού δικαίου, γεγονός που καταδεικνύει ότι ο εθνικός νομοθέτης δεν έχει κατ' ουσίαν ενεργοποιηθεί αυτόνομα και συνολικά προς αυτή την κατεύθυνση.

Έχουν θεσπισθεί ορισμένοι δείκτες απόδοσης ιδίως για την παρακολούθηση έργων αστικών λυμάτων⁵⁰, ύδρευσης όσον αφορά την ποιότητα του νερού⁵¹, επί κτιρίων όσον αφορά την ενεργειακή τους απόδοση⁵² και διαχείρισης στερεών αποβλήτων⁵³.

79. Σε σημαντικούς, όμως, τομείς, όπως η οδοποιία, τα λιμενικά έργα, τα αντιπλημμυρικά έργα, τα αρδευτικά έργα και τα φράγματα, δεν υπάρχουν καθορισμένοι δείκτες, παρόλο που θα μπορούσαν να οριστούν⁵⁴.

Σύμφωνα με απάντηση επί των προκαταρκτικών ερωτημάτων ελεγχθέντος φορέα, ο καθορισμός των απαιτήσεων επιτελεσματικότητας που πρέπει ένα έργο να πληροί, αποτελεί σημαντικότερη παράμετρο, καθ' όλη τη διάρκεια της ζωής αυτού, εν τούτοις, οι σχετικές αντίστοιχες μελέτες που θα προέβλεπαν λήψη μέτρων διαρκούς φροντίδας είναι αναγκαίο να προδιαγραφούν και να συμπεριληφθούν στη Νομοθεσία περί Δημοσίων Έργων.

⁵⁰ Βλ. πίνακες του Παραρτήματος Ι της Οδηγίας 91/271/ΕΟΚ και της οικ. 5673/400/5.3.1997 ΚΥΑ (Β' 192), όπως ισχύουν.

⁵¹ Βλ. Παραρτήματα της Δ1(δ)/ΓΠ οικ. 27829/15.5.2023 ΚΥΑ (Β' 3525) και της Οδηγίας 2020/2184/ΕΕ.

⁵² Βλ. Κανονισμό Ενεργειακής Απόδοσης Κτιρίων, που εγκρίθηκε με τη ΔΕΠΕΑ/οικ.178581/30.6.2017 ΚΥΑ (Β' 2367), σε συμμόρφωση με την Οδηγία 2010/31/ΕΕ.

⁵³ Βλ. άρθρο 82 του Ν. 4819/2021, Οδηγία 2008/98/ΕΚ και Παράρτημα V της ΥΠΕΝ/ΔΔΑ/90439/1846/29.9.2021 ΚΥΑ (Β' 4514).

⁵⁴ Ενδεικτικά, θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν δείκτες όπως στην οδοποιία η ελάχιστη φέρουσα ικανότητα του οδοστρώματος και η αντίσταση στην ολίσθηση, στα αντιπλημμυρικά έργα η χωρητικότητα αποστράγγισης των καναλιών εκτροπής και των αντλιοστασίων, στα αρδευτικά δίκτυα, η ενεργειακή απόδοση άντλησης και οι απώλειες υδάτων κ.λπ..

80. Περαιτέρω, έχουν θεσπισθεί [442 Ελληνικές Τεχνικές Προδιαγραφές \(ΕΤΕΠ\)](#), οι οποίες περιλαμβάνουν απαιτήσεις ποιότητας στα ενσωματούμενα δομικά προϊόντα και οδηγίες για τις μεθόδους κατασκευής, τα κριτήρια αποδοχής περαιωμένων εργασιών και τον τρόπο επιμέτρησης⁵⁵.

81. Όμως, οι ΕΤΕΠ επικεντρώνονται στην περιγραφή των τεχνικών προδιαγραφών κατασκευής και δεν ορίζουν δείκτες απόδοσης για τα ολοκληρωμένα έργα. Αυτή η έλλειψη καθιστά δύσκολο τον καθορισμό συγκεκριμένων στόχων απόδοσης και την παρακολούθηση της επίτευξής τους σε όλα τα στάδια του έργου. Σε αντίθεση με τις απαιτήσεις επιτελεσματικότητας που θέτουν μετρήσιμους δείκτες, οι ΕΤΕΠ δεν παρέχουν, επομένως, ένα πλαίσιο για την αξιολόγηση της απόδοσης των ολοκληρωμένων έργων.

Απουσία δεικτών επιτελεσματικότητας στα επιμέρους έργα

82. Από τον έλεγχο διαπιστώθηκε ότι, πλην ελαχίστων εξαιρέσεων, δεν ορίζονται δείκτες επιτελεσματικότητας στα έργα, με αποτέλεσμα να μην υφίστανται μετρήσιμα κριτήρια για την αξιολόγηση της απόδοσής τους τόσο κατά την παραλαβή τους όσο και καθ' όλο τον κύκλο ζωής τους. Κατ' επέκταση, δεν καθίσταται δυνατή η τεκμηριωμένη εκτίμηση της ανάγκης για ενδεχόμενη συντήρηση ή αναβάθμιση, βάσει της πραγματικής απόδοσης του έργου. Αντίθετα, στις περιπτώσεις έργων για τις οποίες υφίστανται θεσμοθετημένοι δείκτες απόδοσης (βλ. σκ. [78](#)), η σχετική ανάγκη καλύπτεται εξ ολοκλήρου από τη νομοθεσία, χωρίς να απαιτείται πρόσθετη τεκμηρίωση από τους φορείς.

83. Οι απαντήσεις των φορέων στα σχετικά ευρήματα περιορίζονται συχνά σε αναφορές σε τήρηση των προτύπων όσον αφορά τεχνικά χαρακτηριστικά κατασκευής, όπως η διαστασιολόγηση, τα υλικά και οι μέθοδοι εκτέλεσης. Φαίνεται δηλαδή ότι δεν αντιλαμβάνονται ότι, πέραν των τεχνικών προδιαγραφών κατασκευής, πρέπει να υφίστανται και συγκεκριμένοι δείκτες που να αποτυπώνουν την επιδιωκόμενη επίδοση των έργων. Επομένως, η έννοια της επιτελεσματικότητας δεν εντοπίζεται ως αυτόνομη παράμετρος στον σχεδιασμό ή στην παρακολούθηση της λειτουργίας των έργων.

⁵⁵ Βλ. παρ. 8 άρθρων 54 και 282 του ν. 4412/2016.

V

Κατά την εκπόνηση των μελετών δεν σταθμίζονται επαρκώς κίνδυνοι, όπως ακραία καιρικά φαινόμενα, γεωτεχνικοί και περιβαλλοντικοί παράγοντες.

Κριτήρια

84. Τα έργα εκ των πραγμάτων εκτίθενται σε πλήθος κινδύνων. Τα ακραία καιρικά φαινόμενα, οι πυρκαγιές, οι σεισμοί, η διαφορά της σύστασης του εδάφους, οι βανδαλισμοί, η περιβαλλοντική υποβάθμιση είναι μερικοί από αυτούς. Και ενώ οι κίνδυνοι αυτοί έχουν κατά κανόνα έκτακτο και απρόβλεπτο χαρακτήρα για βραχυπρόθεσμου χαρακτήρα σχέδια, δεν μπορούν να θεωρηθούν μη αναμενόμενοι για τα δημόσια έργα λόγω του μακροπρόθεσμου ορίζοντα της λειτουργίας τους.

85. Επομένως, οι κίνδυνοι αυτοί πρέπει να εντοπίζονται και να αναλύονται ήδη από τη σύλληψη και τη λήψη απόφασης για την εκτέλεση του έργου μέχρι την ολοκλήρωσή τους. Η μη επαρκής εκτίμηση και πρόβλεψη των κινδύνων και αβεβαιοτήτων αυξάνει την ευπάθεια των έργων σε δυσμενείς εξελίξεις και απρόβλεπτα γεγονότα που μπορεί να διακόψουν ή να υποβαθμίσουν τη λειτουργία τους και να απαιτήσουν πρόσθετες επενδύσεις για αποκατάσταση ή αναβάθμιση.

Στον ν. 4412/2016 προβλέπεται ότι στον φάκελο του έργου περιλαμβάνεται «καταγραφή των κινδύνων και κατανομή των προκυπτουσών διακινδυνεύσεων» (άρθρο 45 παρ. 7 περ. Α.2).

86. Ειδικά, η ανάγκη ενσωμάτωσης των κινδύνων από ακραία καιρικά φαινόμενα καθίσταται ακόμη πιο επιτακτική ενόψει της κλιματικής αλλαγής, η οποία καθιστά τέτοια φαινόμενα συχνότερα και εντονότερα. Προς αυτή την κατεύθυνση, θετικό βήμα συνιστά η πρόβλεψη της υποχρέωσης ενσωμάτωσης της διάστασης της προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή στον επιχειρησιακό σχεδιασμό των φορέων και στην περιβαλλοντική αδειοδότηση των έργων⁵⁶.

⁵⁶ Άρθρα 9 παρ. 2 και 18 ν. 4936/2022.

Ελλείψεις κατά τη στάθμιση κινδύνων

87. Ανωτέρω έγινε ήδη λόγος για την παράλειψη στάθμισης κινδύνων κατά τον προγραμματισμό των έργων (βλ. σκ. 26). Η παρούσα ενότητα επικεντρώνεται στις ελλείψεις που παρουσιάζονται ως προς τη στάθμιση κινδύνων κατά το επόμενο στάδιο της εκπόνησης της μελέτης. Η ανεπαρκής αντιμετώπιση των κινδύνων σε αυτό το κρίσιμο στάδιο ενδέχεται να έχει σημαντικές επιπτώσεις στη λειτουργικότητα, τη διαθεσιμότητα και την οικονομική απόδοση των έργων καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής τους.

88. Σε πολλές περιπτώσεις, διαπιστώθηκε παντελής έλλειψη στάθμισης κινδύνων στα τεύχη δημοπράτησης, ενώ σε άλλες περιπτώσεις η στάθμιση ήταν ελλιπής ή περιοριζόταν μόνο σε κινδύνους της φάσης κατασκευής, αγνοώντας κρίσιμους κινδύνους που ενδέχεται να ανακύψουν κατά τη λειτουργία και αξιοποίηση των έργων. Επιπλέον, συχνά δεν λαμβάνονταν ρητώς υπόψη σημαντικοί κίνδυνοι, όπως ακραία καιρικά φαινόμενα, βανδαλισμοί, γεωτεχνικοί και περιβαλλοντικοί παράγοντες. Σε ορισμένες δε περιπτώσεις διαπιστώθηκε ότι οι μελέτες ήταν παλαιές και μη επικαιροποιημένες, με αποτέλεσμα να βασίζονται σε παρωχημένα δεδομένα και να αδυνατούν εκ των πραγμάτων να εντοπίσουν και να αξιολογήσουν ορθά τους σχετικούς κινδύνους.

89. Η ύπαρξη θεσμοθετημένων κανονισμών ασφαλείας, όπως ο Κανονισμός Ασφάλειας Φραγμάτων⁵⁷, ο Κανονισμός Επιθεώρησης και Συντήρησης Γεφυρών⁵⁸, οι ελάχιστες απαιτήσεις ασφαλείας για τις σήραγγες⁵⁹ και ο Κανονισμός Ασφάλειας Οδικών Υποδομών⁶⁰, αποτελεί ασφαλώς θετικό βήμα, καθώς συμβάλλει στην κάλυψη βασικών κινδύνων. Ωστόσο, η ύπαρξη των κανονισμών δεν απαλλάσσει τους αρμόδιους φορείς από την υποχρέωση συστηματικής αναγνώρισης και στάθμισης του συνόλου των κινδύνων για κάθε έργο. Η διαδικασία στάθμισης κινδύνων εξασφαλίζει ότι ο ανάδοχος θα εξετάσει ενδελεχώς τις ιδιαιτερότητες του έργου, θα εντοπίσει τυχόν πρόσθετους κινδύνους και θα λάβει τα αναγκαία μέτρα αντιμετώπισής τους, πέραν των βασικών απαιτήσεων των κανονισμών.

⁵⁷ Υ.Α. ΔΑΕΕ/οικ.2287/2016 (Β' 4420).

⁵⁸ Υ.Α. 321681/26.10.2023 (Β' 6430).

⁵⁹ Π.δ. 230/2007.

⁶⁰ Π.δ. 104/2011.

Παραδείγματα

1) Στη πλειονότητα των ελεγχθέντων αντιπλημμυρικών έργων δεν πραγματοποιήθηκε ρητή στάθμιση του κινδύνου ακραίων καιρικών φαινομένων και πλημμυρών. Μόνο σε μία περίπτωση είχε μελετηθεί η πλημμυρική τιμή με εικοσαετή ορίζοντα και είχε γίνει σχεδιασμός με περιθώρια ασφαλείας για ακραίες πλημμύρες. Σε ένα δε εκ των ελεγχθέντων αντιπλημμυρικών έργων παρουσιάστηκε περιστατικό πλημμύρας πλησίον του σημείου επέμβασης λίγους μόνο μήνες μετά την ολοκλήρωση των εργασιών κατασκευής, γεγονός που εγείρει ερωτήματα ως προς την επάρκεια της στάθμισης κινδύνων κατά τη μελέτη.

2) Σε έργο κατασκευής δικτύου αποχέτευσης ομβρίων η μελέτη δεν αξιολόγησε επαρκώς τον κίνδυνο υπερφόρτωσης του φυσικού αποδέκτη ποταμού σε περίπτωση αυξημένων βροχοπτώσεων, καθόσον βασίστηκε σε δεδομένα σχεδιασμού για βροχοπτώσεις με περίοδο επαναφοράς 10 ετών ($T=10$), χωρίς να λάβει υπόψη την πιθανή αύξηση της έντασης και συχνότητας ακραίων φαινομένων λόγω κλιματικής αλλαγής.

3) Έργο εκτροπής και διευθέτησης χειμάρρων που προγραμματίστηκε το έτος 2018 εκτελέστηκε βάσει μελέτης που είχε εκπονηθεί το έτος 2003 και η οποία με τη σειρά της είχε βασιστεί σε υδρολογικά δεδομένα προγενέστερης μελέτης, που είχε εκπονηθεί το έτος 1980.

4) Σε έργο κατασκευής κλειστού γυμναστηρίου δεν εκτιμήθηκε επαρκώς ο κίνδυνος υδρογεωλογικών επιπτώσεων από γειτνιάζοντα ποταμό, με αποτέλεσμα την πρόκληση σημαντικών ζημιών από πλημμύρες που έλαβαν χώρα κατά τα έτη 2009 και 2020, γεγονότα που οδήγησαν στην αναγκαιότητα εκτέλεσης έργου αποκατάστασης και στην περαιτέρω δημοσιονομική επιβάρυνση του φορέα. Παρά τα ανωτέρω, μέχρι σήμερα δεν έχουν ληφθεί τα απαραίτητα μέτρα προστασίας τόσο του κτιρίου όσο και του υπαίθριου χώρου.

5) Σε έργο κατασκευής καταφυγίου σκαφών δεν σταθμίστηκε επαρκώς ο κίνδυνος δημιουργίας υποσκαφών σε περιμετρική οδό σύνδεσης του λιμένα, λόγω αντανάκλασης ενεργών κυματισμών, με αποτέλεσμα τη μείωση της λειτουργικότητας του έργου κατά περίπου 10%.

6) Κατά τη λειτουργία έργου κατασκευής αλιευτικού καταφυγίου διαπιστώθηκε έντονο φαινόμενο προσάμμοσης, το οποίο δεν είχε επαρκώς προβλεφθεί ή αντιμετωπιστεί στη φάση των αρχικών μελετών, με αποτέλεσμα να μην κατασκευαστεί κεκλιμένο επίπεδο (ράμπα ή γλίστρα) για ανέλκυση και καθέλκυση μικρών σκαφών, όπως όριζε η διακήρυξη. Η αδυναμία πρόβλεψης των κινδύνων προσάμμοσης και η έλλειψη σχεδιασμού μέτρων διαρκούς φροντίδας οδήγησαν στην ανάγκη σύνταξης συμπληρωματικών μελετών και προγραμματισμού νέων έργων από τον φορέα.

7) Σε έργα κατασκευής πεζοδρόμων δεν σταθμίστηκε επαρκώς ο κίνδυνος από τη διέλευση οχημάτων και τον κυκλοφοριακό φόρτο, με αποτέλεσμα να απαιτηθεί σε σύντομο χρονικό διάστημα η ανακατασκευή τμήματος αυτών.

8) Σε έργο αποκατάστασης Χώρου Ανεξέλεγκτης Διάθεσης Απορριμμάτων (ΧΑΔΑ) δεν σταθμίστηκε επαρκώς ο κίνδυνος αστάθειας των πρανών που γειτνίαζαν με παρακείμενο ρέμα, με αποτέλεσμα, κατόπιν έντονης βροχόπτωσης που προκάλεσε μετακίνηση γαιών και τοπικές κατολισθήσεις, να διακοπούν οι εργασίες και να απαιτηθεί νέα εξειδικευμένη μελέτη.

9) Σε έργο κατασκευής πεζοδρομίων δεν σταθμίστηκαν επαρκώς οι κίνδυνοι από την παλαιότητα και την κατάσταση των υφιστάμενων δικτύων, με αποτέλεσμα, κατά την εκτέλεση του έργου, να εντοπισθεί η μη λειτουργικότητα του δικτύου ομβρίων λόγω φερτών υλικών και φθορών, καθώς και η επικινδυνότητα του δικτύου ηλεκτροφωτισμού, γεγονότα που επέβαλαν την εκτέλεση πρόσθετων εργασιών και αύξησαν το κόστος κατά περίπου 50%.

10) Σε έργο επέκτασης δικτύου ηλεκτροφωτισμού αυτοκινητοδρόμου δεν εκτιμήθηκε επαρκώς η υποχρέωση προηγούμενης τοποθέτησης στηθαίων ασφαλείας, με αποτέλεσμα, κατά την κατασκευή, να απαιτηθεί αλλαγή του τύπου των ιστών σε παθητικής ασφάλειας, γεγονός που οδήγησε σε καθυστερήσεις και αύξηση του κόστους του έργου.

11) Έργο κατασκευής ΧΥΤΑ τέσσερα μόλις έτη μετά την ολοκλήρωση των σχετικών εργασιών τέθηκε σχεδόν εξ ολοκλήρου εκτός λειτουργίας λόγω μεταγενέστερης εκτεταμένης καθίζησης, γεγονός που υποδηλώνει ότι δεν διασφαλίστηκαν επαρκώς οι προϋποθέσεις για τη μακροχρόνια βιωσιμότητα και πλήρη λειτουργικότητα του έργου.

VI

Δεν παρέχονται επαρκείς εγγυήσεις για την άσκηση ουσιώδους επίβλεψης, καθόσον οι τεχνικές υπηρεσίες είναι υποστελεχωμένες, ενώ διαπιστώθηκαν σε αρκετές περιπτώσεις ελλείψεις στην τήρηση ημερολογίων και ανακεφαλαιωτικών εκθέσεων, περιορισμένη παρουσία των επιβλεπόντων, ανεπαρκής τεκμηρίωση των ελέγχων ποιότητας και μη αξιοποίηση της δυνατότητας ανάθεσης της επίβλεψης σε εξωτερικούς φορείς.

Κριτήρια

90. Ο τρόπος κατασκευής του έργου έχει ιδιαίτερη σημασία για τη λειτουργία του καθ' όλο τον κύκλο ζωής του, δεδομένου ότι οι όποιες αστοχίες κατά στο στάδιο αυτό είναι πολύ πιθανό να επηρεάζουν αρνητικά το επιδιωκόμενο τεχνικό αποτέλεσμα. Η άσκηση ουσιώδους επίβλεψης συνιστά μεγάλη πρόκληση για τον φορέα κατασκευής του έργου. Οι επιβλέποντες το έργο μηχανικοί του φορέα καλούνται να ασκήσουν τον απαιτούμενο έλεγχο και να επιβάλουν, αν χρειαστεί, την τήρηση των προβλέψεων της μελέτης για την επίτευξη της επιδιωκόμενης ποιότητας του έργου. Εξάλλου, η επίτευξη της επιδιωκόμενης ποιότητας του έργου προϋποθέτει αφενός την προδιαγραφή των ποιοτικών χαρακτηριστικών του και αφετέρου τη μέριμνα για την εφαρμογή του προγράμματος ποιότητας του έργου. Περαιτέρω, κατά την παραλαβή του έργου θα πρέπει να ελέγχεται αν το έργο πληροί τις απαιτήσεις ποιότητας που έχουν τεθεί με τη μελέτη και το πρόγραμμα ποιότητας του έργου.

Ελλείψεις στη λειτουργία των τεχνικών υπηρεσιών

91. Οι τεχνικές υπηρεσίες είναι υποστελεχωμένες. Σε περισσότερους από τους μισούς από τους ελεγχθέντες φορείς, η πληρότητα κυμάνθηκε σε ποσοστά κάτω του 50%, ενώ σε τέσσερις εξ αυτών καταγράφηκε στελέχωση μικρότερη του 33% της προβλεπόμενης στον Οργανισμό τους⁶¹. Επίσης, σε πολλούς φορείς η πλειονότητα των υπαλλήλων δεν έχει συμμετάσχει σε προγράμματα επιμόρφωσης. Ελάχιστοι δε έχουν συμμετάσχει σε σεμινάρια αναφορικά σχετικά με τις αλλαγές που επέφερε ο ν. 4782/2021 στις διαδικασίες επίβλεψης έργων.

⁶¹ Τα ποσοστά πληρότητας υπολογίστηκαν είτε επί των οργανικών θέσεων της τεχνικής υπηρεσίας, όπου αυτές προσδιορίζονται ρητά στον Οργανισμό, είτε - όπου ο Οργανισμός προβλέπει ενιαίο αριθμό οργανικών θέσεων χωρίς επιμέρους κατανομή - επί των θέσεων των μηχανικών συνολικά.

92. Επιπλέον, σε πολλούς φορείς δεν υφίστανται διακριτές εσωτερικές διαδικασίες λειτουργίας με σαφώς καθορισμένους ρόλους, καθήκοντα και κατανομή εργασιών για το προσωπικό. Στους περισσότερους φορείς δεν υπάρχουν διαφορετικά τμήματα για τον σχεδιασμό, την επίβλεψη και τον ποιοτικό έλεγχο των έργων, με αποτέλεσμα οι υπάλληλοι να επιφορτίζονται αδιακρίτως με τις σχετικές αρμοδιότητες, χωρίς σαφή καταμερισμό εργασίας. Ακόμα και σε φορείς όπου υπάρχει τυπικά μια οργανωτική δομή με κατανομή αρμοδιοτήτων, η υποστελέχωση συχνά οδηγεί στην πράξη σε αλληλοεπικάλυψη ρόλων και εργασιών μεταξύ των τμημάτων.

93. Επιπλέον, σε πολλούς φορείς οι τεχνικοί υπάλληλοι των τεχνικών υπηρεσιών επιφορτίζονται και με άσχετα διοικητικής φύσεως καθήκοντα, όπως τη διαχείριση αιτημάτων δημοτών, τη σύνταξη και διεκπεραίωση γενικής αλληλογραφίας, την πρωτοκόλληση και αρχειοθέτηση εγγράφων, καθώς και τη συμμετοχή σε επιτροπές του Δήμου με μη τεχνικά καθήκοντα.

94. Με τον ν. 5218/2025⁶² θεσπίστηκε Μητρώο Επαγγελματιών Δημοσίων Συμβάσεων στο οποίο θα εγγράφονται πιστοποιημένοι υπάλληλοι με αυξημένα προσόντα. Οι εγγεγραμμένοι θα απασχολούνται κατά κανόνα αποκλειστικά με τον σχεδιασμό, την ανάθεση και την εκτέλεση δημοσίων έργων, ενώ η ανάθεση άλλων καθηκόντων σε αυτούς θα επιτρέπεται μόνο σε περίπτωση τεκμηριωμένης έλλειψης προσωπικού, η οποία θα πρέπει να αιτιολογείται ειδικά⁶³. Το ανωτέρω μέτρο, υπό την επιφύλαξη της αποτελεσματικής εφαρμογής του, μπορεί να συμβάλει στον περιορισμό της ανάθεσης άσχετων καθηκόντων στους τεχνικούς υπαλλήλους, στην περαιτέρω εξειδίκευσή τους και σε σαφέστερο καταμερισμό της εργασίας.

Ημερολόγιο – Τρίμηνες ανακεφαλαιωτικές εκθέσεις

Το ημερολόγιο του έργου αποτελεί ένα σημαντικό μέσο για την καταγραφή της προόδου και για την τεκμηρίωση της άσκησης ουσιαστικής επίβλεψης του έργου και της τακτικής παρουσίας της επίβλεψης στο εργοτάξιο. Τηρείται καθημερινά από τον ανάδοχο και περιλαμβάνει πληροφορίες για τις καιρικές συνθήκες, το προσωπικό, τα μηχανήματα, τις εργασίες, τις καθυστερήσεις, την παραλαβή υλικών, τις εργαστηριακές δοκιμές και άλλα σημαντικά συμβάντα. Με τον ν. 4782/2021 προβλέφθηκε η τήρηση ηλεκτρονικού ημερολογίου για όλα τα έργα που προκηρύσσονται μετά την 9.3.2021.

Οι τριμηνιαίες συνοπτικές ανακεφαλαιωτικές εκθέσεις, που συντάσσονται κατά την εκτέλεση των έργων από τη διευθύνουσα υπηρεσία με τη συνδρομή των

⁶² Μέρος Α' (άρθρα 1-9).

⁶³ Άρθρο 6 παρ. 5 περ. β'.

επιβλεπόντων, αποτελούν τον μοναδικό θεσμοθετημένο τακτικό τρόπο ενημέρωσης της προϊσταμένης αρχής σχετικά με την πορεία των έργων, επιτρέποντας τον έγκαιρο εντοπισμό προβλημάτων, την αξιολόγηση των μελλοντικών αναγκών και τη λήψη κρίσιμων αποφάσεων, ενισχύοντας παράλληλα τη διαφάνεια και τη λογοδοσία στη διαχείρισή τους.

95. Στη [12/2022 έκθεση επί του διενεργηθέντος θεματικού ελέγχου με τίτλο «Γιατί παρουσιάζονται καθυστερήσεις κατά την εκτέλεση των δημοσίων έργων;»](#) είχε διαπιστωθεί ότι σε ορισμένες περιπτώσεις δεν είχαν συνταχθεί συνοπτικές ανακεφαλαιωτικές εκθέσεις και δεν είχε τηρηθεί ημερολόγιο. Περαιτέρω, είχε εκτιμηθεί ότι η εφαρμογή του ηλεκτρονικού ημερολογίου θα διευκόλυνε τον έλεγχο της τήρησης αυτού και θα καθιστούσε δυσχερέστερη, αν όχι ανέφικτη, την εκ των υστέρων συμπλήρωση ή τροποποίηση των εγγραφών του.

96. Τα ευρήματα αυτά επιβεβαιώθηκαν από τον παρόντα έλεγχο. Μέχρι σήμερα, σε μεγάλο αριθμό έργων εξακολουθούν να μη συντάσσονται τριμηνιαίες εκθέσεις, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις διαπιστώθηκε ότι δεν τηρήθηκε καθόλου ημερολόγιο. Επιπρόσθετα, πέντε έτη μετά τη θέσπισή του, το ηλεκτρονικό ημερολόγιο εξακολουθεί να μην εφαρμόζεται στις περισσότερες περιπτώσεις έργων που προκηρύχθηκαν μετά την 9.3.2021 ή να εφαρμόζεται με ελλείψεις, με αποτέλεσμα να εξακολουθούν να υφίστανται οι κίνδυνοι της παραποίησης ή μεταγενέστερης ενημέρωσής του τους οποίους συνεπάγεται η χειρόγραφη τήρηση του ημερολογίου. Συγκεκριμένα, σε ορισμένες περιπτώσεις δεν εφαρμόζεται καθόλου ηλεκτρονικό ημερολόγιο, σε άλλες εφαρμόζεται μόνο σε ορισμένα έργα ή από ορισμένες Διευθύνσεις, σε άλλες τηρείται μεν πλην όμως δεν υποβάλλεται για έγκριση από τον επιβλέποντα στη διευθύνουσα υπηρεσία όπως ορίζεται από τις σχετικές διατάξεις και, τέλος, σε άλλες καθυστερεί ο έλεγχος και η έγκριση αυτού.

Επίβλεψη

97. Από τα στοιχεία που συλλέχθηκαν από τους φορείς σχετικά με την παρουσία των μηχανικών στον τόπο επίβλεψης των έργων κατά το τελευταίο τετράμηνο του 2023, προκύπτει ότι σε αρκετές περιπτώσεις η παρουσία τους ήταν ιδιαίτερα περιορισμένη. Συγκεκριμένα, καταγράφηκαν ποσοστά παρουσίας όπως 6%, 10%, 15%, 18%, 22% που αντιστοιχούν σε πολύ μικρό αριθμό ημερών παρακολούθησης των έργων σε σχέση με τις συνολικές ημέρες εκτέλεσής τους. Επιπλέον, ορισμένοι φορείς αδυνατούσαν να παρέχουν ακριβή στοιχεία για τον χρόνο παρουσίας των επιβλεπόντων, γεγονός που υποδηλώνει έλλειψη συστηματικής καταγραφής.

98. Σε ορισμένους φορείς δεν εφαρμόστηκε καθόλου ή εφαρμόστηκε σπάνια η πρακτική ανάθεσης της επίβλεψης σε ομάδες μηχανικών με διακριτούς ρόλους,

ακόμα και σε μεγαλύτερης κλίμακας έργα. Επιπλέον, ο ορισμός βοηθών επιβλεπόντων ήταν περιορισμένος. Η απουσία αυτών των πρακτικών φαίνεται να σχετίζεται και με τη γενικότερη υποστελέχωση των τεχνικών υπηρεσιών.

Με τον ν. 4782/2021 εισήχθη η δυνατότητα ανάθεσης της επίβλεψης δημοσίων έργων σε ιδιωτικούς φορείς επίβλεψης (ΙΦΕ), εφόσον αυτό προβλέπεται στη διακήρυξη. Ο ΙΦΕ είναι φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή ένωση προσώπων, εγγεγραμμένος στα μητρώα του π.δ. 71/2019, που διαθέτει τις απαραίτητες γνώσεις για την παρακολούθηση και επίβλεψη του έργου. Επίσης, προβλέφθηκε για έργα χαμηλότερου προϋπολογισμού η δυνατότητα επίβλεψης από διαπιστευμένους ιδιώτες μηχανικούς, οι οποίοι θα επιλέγονται με κλήρωση από σχετικό Μητρώο που θα τηρείται στο Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος (ΤΕΕ), εκδόθηκε δε και η σχετική ΚΥΑ 34817/2022 (Β' 556/10.2.2022).

99. Παρά τις προαναφερθείσες δυσκολίες που αντιμετωπίζουν οι τεχνικές υπηρεσίες, οι φορείς δεν έχουν αξιοποιήσει ακόμα τις νέες δυνατότητες που τους δόθηκαν για ανάθεση του έργου της επίβλεψης σε ιδιώτες. Συγκεκριμένα, δεν έχουν προβλέψει στις διακηρύξεις τους την ανάθεση της επίβλεψης σε ιδιωτικούς φορείς επίβλεψης. Παράλληλα δεν μπορεί να γίνει χρήση ούτε της δυνατότητας ανάθεσης σε ιδιώτες μηχανικούς, λόγω της μη κατάρτισης του σχετικού μητρώου από το Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος. Το εν λόγω μητρώο δεν έχει καταρτισθεί μέχρι σήμερα, τέσσερα περίπου μετά την έναρξη εφαρμογής του ν. 4782/2021, κατά την εκτίμηση δε του Επιμελητηρίου, θα τεθεί σε δοκιμαστική λειτουργία κατά το δεύτερο τρίμηνο του έτους 2026.

Έλεγχος ποιότητας

Το Πρόγραμμα Ποιότητας Έργου (ΠΠΕ), υποβάλλεται από τον ανάδοχο στον Κύριο του Έργου μετά την υπογραφή της σύμβασης αποτελεί σημαντικό μέσο για τη διασφάλιση της ποιότητας στα δημόσια έργα προϋπολογισμού άνω των 1.500.000€ χωρίς ΦΠΑ.. Περιλαμβάνει τη μεθοδολογία κατασκευής, τους ελέγχους και δοκιμές, το χρονοδιάγραμμα, τους χρησιμοποιούμενους πόρους, την οργάνωση και διαχείριση του έργου και καθορίζει τις διαδικασίες διασφάλισης ποιότητας, ιχνηλασιμότητας και τεκμηρίωσης, ενώ η εφαρμογή του πρέπει να παρακολουθείται συστηματικά.

100. Σε ορισμένες περιπτώσεις έργων με προϋπολογισμό άνω του 1.500.000 ευρώ διαπιστώθηκε ότι δεν συντάχθηκε καθόλου ΠΠΕ, ενώ σε άλλες το συνταχθέν ΠΠΕ

παρουσίαζε ελλείψεις. Για παράδειγμα σε μία περίπτωση δεν περιείχε συγκεκριμένο χρονικό και ποσοτικό πρόγραμμα ελέγχου ανά είδος εργασιών, ενώ σε άλλη δεν περιείχε ποσοτικοποιημένους στόχους ποιότητας.

Σε έργο αναβάθμισης εγκατάστασης επεξεργασίας λυμάτων και αντλιοστασίων μεταφοράς λυμάτων, διαπιστώθηκε ότι το Πρόγραμμα Ποιότητας του έργου δεν περιέχει συγκεκριμένο (χρονικά, ποσοτικά και κατ' είδος) πρόγραμμα ελέγχου. Κατά την εκτέλεση και παραλαβή του έργου δεν διενεργήθηκαν ποιοτικοί και εργαστηριακοί έλεγχοι κατά την εκτέλεση και παραλαβή του έργου, παράλειψη στην συνέβαλε και η προαναφερόμενη έλλειψη του Προγράμματος Ποιότητας.

101. Επιπλέον, σε ορισμένα έργα παρατηρήθηκε ότι οι προβλεπόμενες από τα συμβατικά τεύχη ή το πρόγραμμα ποιότητας εργαστηριακές δοκιμές δεν διενεργήθηκαν καθόλου ή διενεργήθηκαν σε περιορισμένο βαθμό. Σε μία περίπτωση διαπιστώθηκε ότι δεν συντάχθηκαν τα απαιτούμενα φύλλα ελέγχου και δελτία αποτελεσμάτων για σημαντικές εργασίες όπως εκσκαφές, επιχώσεις, σκυροδετήσεις και οδοστρώσια, ενώ σε άλλη οι διενεργηθέντες έλεγχοι ήταν ελλιπείς, ενδεικτικά, σε έργα οδοποιίας παρατηρήθηκε ότι δεν πραγματοποιήθηκαν επαρκείς έλεγχοι σε κρίσιμα υλικά όπως επιχώματα και υλικά βάσης.

102. Σε ορισμένες δε περιπτώσεις, ελαττώματα των έργων, όπως η μη διενέργεια ή η ελλιπής διενέργεια των εργαστηριακών ελέγχων, διαπιστώθηκαν για πρώτη φορά μετά την ολοκλήρωση των εργασιών, γεγονός που καταδεικνύει πλημμελή επίβλεψη κατά την εκτέλεση.

Σε έργο ανακαίνισης κτιρίου η Επιτροπή Παραλαβής εντόπισε σφάλματα στην τοποθέτηση του εξοπλισμού που θα μπορούσαν να είχαν αποφευχθεί με επιμελή επίβλεψη, ενώ η παραλαβή έγινε τελικώς με καθυστέρηση δύο ετών και χωρίς να έχουν καταγραφεί οι εργαστηριακές δοκιμές στο ημερολόγιο του έργου.

Σε έργο κατασκευής φράγματος, διαπιστώθηκε το πρώτον από την Επιτροπή Παραλαβής και όχι από την επίβλεψη ότι κατά την κατασκευή του έργου δεν είχαν πραγματοποιηθεί μετρήσεις από τα όργανα συμπεριφοράς του φράγματος.

Σε έργο αποκατάστασης χώρων ανεξέλεγκτης διάθεσης απορριμμάτων, το έργο εκτελέστηκε όχι από την ανάδοχο του διαγωνισμού, αλλά από άλλη εταιρεία, χωρίς να προβλέπεται δυνατότητα υποκατάστασης στα συμβατικά έγγραφα και χωρίς να ενημερωθεί σχετικώς ο φορέας. Η υποκατάσταση του αναδόχου έγινε αντιληπτή από

την επίβλεψη μόνο κατόπιν εξώδικης δήλωσης του αντικαταστάτη εργολάβου, όταν πλέον είχε ολοκληρωθεί το μεγαλύτερο μέρος των εργασιών.

103. Ιδιαίτερα σημαντικός για τον εντοπισμό σημαντικών ευρημάτων κατά τον έλεγχο των έργων είναι ο ρόλος του Εξειδικευμένου Συμβούλου Ποιοτικού Ελέγχου (ΕΣΠΕΛ).

Ο Εξειδικευμένος Σύμβουλος Ποιοτικού Ελέγχου (ΕΣΠΕΛ) είναι ειδικός Σύμβουλος που ορίζεται κατόπιν διαγωνισμού, με σκοπό τη διασφάλιση της ποιότητας των συγχρηματοδοτούμενων δημοσίων έργων. Καταρτίζει ανά τρίμηνο πρόγραμμα δειγματοληπτικών ελέγχων, το οποίο εγκρίνεται με κοινή υπουργική απόφαση. Διαθέτοντας διαπιστευμένο εργαστήριο και απρόσκοπτη πρόσβαση στα έργα, ο ΕΣΠΕΛ ελέγχει, μεταξύ άλλων, την επάρκεια των ποιοτικών ελέγχων, δειγματοληπτικά την ποιότητα και, ποσοτικά, την περιεκτικότητα των υλικών και τα συστήματα ελέγχου ποιότητας των αναδόχων. Τα ευρήματά του καταγράφονται σε Τεχνικές Αναφορές, όπου τα έργα κατατάσσονται σε κατηγορίες ανάλογα με τη σοβαρότητα των ελαττωμάτων. Με βάση αυτές, λαμβάνονται μέτρα όπως περικοπές αμοιβών ή εντολές αποκατάστασης, ενώ σε σοβαρές περιπτώσεις ενημερώνονται οι αρμόδιοι φορείς για τη διερεύνηση τυχόν ποινικών ή διοικητικών ευθυνών των εμπλεκομένων⁶⁴.

104. Από ελέγχους του ΕΣΠΕΛ διαπιστώθηκαν αποκλίσεις σε υλικά και κατασκευαστικές πρακτικές, ελλείψεις στην τεκμηρίωση ποιότητας, καθώς και ατέλειες στην υλοποίηση, οδηγώντας σε ορισμένες περιπτώσεις ακόμα και σε περικοπές αμοιβών ή επιβολή διορθωτικών μέτρων. Ο εντοπισμός των ελαττωμάτων αυτών το πρώτον από τον ΕΣΠΕΛ και η αδυναμία της επίβλεψης να τα αναγνωρίσει εγκαίρως καταδεικνύει υστέρηση στην αποτελεσματικότητα της επίβλεψης.

Παραλαβή

105. Διαπιστώθηκε σε ορισμένες περιπτώσεις ότι δεν πραγματοποιήθηκε καθόλου η παραλαβή των έργων και σε άλλες έγινε με σημαντική καθυστέρηση. Σε μία περίπτωση η παραλαβή δεν διενεργήθηκε λόγω μη συγκρότησης της αρμόδιας επιτροπής και σε άλλη λόγω συνταξιοδότησης μέλους της. Σε κάποιες περιπτώσεις διαπιστώθηκε κακή συγκρότηση της Επιτροπής, διότι ο Πρόεδρος της Επιτροπής προσωρινής παραλαβής ήταν υπάλληλος της διευθύνουσας υπηρεσίας, κατά

⁶⁴ Βλ. Άρθρο 158 παρ. 3 ν. 4412/2016, ΚΥΑ 64517/Ε.Υ.Σ. 6195/2.10.2003 (Β' 1539).

παράβαση σχετικής διάταξης που έχει τεθεί προς διασφάλιση της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας της διαδικασίας⁶⁵.

106. Σε πολλές περιπτώσεις η παραλαβή πραγματοποιήθηκε παρόλο που ο ανάδοχος δεν είχε παραδώσει μητρώο του έργου ή σχέδιο ασφάλειας και υγείας (ΣΑΥ) ή φάκελο ασφάλειας και υγείας (ΦΑΥ)⁶⁶, έγγραφα που είναι απαραίτητα για την παρακολούθηση και συντήρηση του έργου μετά το πέρας της κατασκευής του.

107. Επίσης, διαπιστώθηκε ότι ορισμένα έργα παραλήφθηκαν παρά την ύπαρξη σοβαρών ενδείξεων για πιθανά ελαττώματα.

Παράδειγμα: Έργο ανάπλασης περιβάλλοντος χώρου πολιτιστικού συγκροτήματος παραλήφθηκε προσωρινά και οριστικά, παρά την ύπαρξη σοβαρών ενδείξεων για προβλήματα σε σημεία στα οποία είχαν τοποθετηθεί κυβόλιθοι. Στα ίδια δε σημεία παρουσιάστηκαν αργότερα σοβαρές φθορές, που οδήγησαν σε ατυχήματα και καταγγελίες για κακοτεχνίες. Ακολούθησαν εργασίες αποξήλωσης κυβόλιθων και αντικατάστασης με άσφαλτο ή νέους κυβόλιθους, μόλις λίγα χρόνια μετά την παραλαβή.

⁶⁵ Παράγραφος 3 του άρθρου 170, ήδη 172, του ν 4412/2016.

⁶⁶ Βλ. άρθρο 172 παρ. 13 ν. 4412/2016.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

Συμπεράσματα

108. Αδιαμφισβήτητο είναι ότι τα δημόσια έργα αποτελούν μακροπρόθεσμες επενδύσεις με ορίζοντα ολόκληρο τον κύκλο ζωής τους και όχι απλές κατασκευές. Ωστόσο, γενικό συμπέρασμα του ελέγχου είναι ότι η θεώρηση αυτή δεν έχει ενσωματωθεί επαρκώς στον σχεδιασμό και στην εφαρμογή των πολιτικών που αφορούν τον προγραμματισμό, την εκτέλεση και τη λειτουργία των δημοσίων έργων. Το κανονιστικό πλαίσιο παρουσιάζει σημαντικές ελλείψεις, ενώ και οι φορείς τείνουν να περιορίζονται στο στάδιο της κατασκευής.

109. Το υφιστάμενο κανονιστικό πλαίσιο δεν προβλέπει την υποχρέωση εφαρμογής ενός ολοκληρωμένου συστήματος συνολικής διαχείρισης και αξιοποίησης των δημοσίων έργων καθ' όλο τον κύκλο ζωής τους. Επιπλέον, παρά την ύπαρξη επιμέρους διατάξεων για την τεκμηρίωση της σκοπιμότητας των έργων, δεν επιβάλλεται με σαφήνεια στους φορείς η αξιολόγηση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητάς τους κατά τον προγραμματισμό τους ούτε προβλέπεται γενική υποχρέωση διαβούλευσης με το κοινό. Κατ' αποτέλεσμα, οι ελεγχόμενοι φορείς κατά κανόνα δεν τεκμηριώνουν επαρκώς τη σκοπιμότητα και βιωσιμότητα των έργων, δεν εξετάζουν εναλλακτικές λύσεις, δεν σχεδιάζουν τη μακροπρόθεσμη αξιοποίησή τους, δεν υπολογίζουν τα μελλοντικά κόστη λειτουργίας και συντήρησης και δεν πραγματοποιούν ουσιαστικές διαβουλεύσεις με τους εμπλεκόμενους φορείς και τους ωφελούμενους.

110. Όσον αφορά την αξιοποίηση των ολυμπιακών εγκαταστάσεων διαπιστώθηκε ότι ούτε πριν ούτε μετά τους Αγώνες διαμορφώθηκε ένα ενιαίο και δεσμευτικό σχέδιο αξιοποίησης, ενώ οι διαδοχικές μεταβιβάσεις της αρμοδιότητας αξιοποίησής τους δυσχέραναν την αποτελεσματική διαχείρισή τους για μεγάλο χρονικό διάστημα.

111. Δεν έχει τεθεί σε λειτουργία ένα ολοκληρωμένο σύστημα προγραμματισμού και παρακολούθησης της συντήρησης των δημοσίων έργων, με αποτέλεσμα στη συντριπτική πλειονότητα των ελεγχθέντων φορέων να μην υφίσταται τέτοιο σύστημα συντηρήσεων. Κατ' αποτέλεσμα οι φορείς δεν καταγράφουν συστηματικά τα έργα και τις συντηρήσεις τους, δεν προβαίνουν σε πολυετή προγραμματισμό και κοστολόγηση των αναγκών συντήρησης και δεν επιθεωρούν τακτικά την κατάστασή τους.

112. Επιπλέον, δείκτες επιτελεσματικότητας (απόδοσης) έχουν θεσπιστεί μόνο σε ορισμένες κατηγορίες έργων, κυρίως λόγω της ενσωμάτωσης του ευρωπαϊκού δικαίου, ενώ απουσιάζουν από σημαντικούς τομείς. Οι ελεγχόμενοι φορείς, πλην

ελαχίστων εξαιρέσεων, δεν ορίζουν οι ίδιοι τέτοιους δείκτες στα επιμέρους έργα που εκτελούν, με αποτέλεσμα να μην υφίστανται μετρήσιμα κριτήρια αξιολόγησης της απόδοσης των έργων και εκτίμησης των αναγκών συντήρησης ή αναβάθμισής τους.

113. Επίσης, κατά την εκπόνηση των μελετών των δημοσίων έργων συχνά δεν πραγματοποιείται επαρκής στάθμιση και αξιολόγηση των κινδύνων που ενδέχεται να επηρεάσουν τη λειτουργικότητα, τη διαθεσιμότητα και την οικονομική απόδοσή τους καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής τους. Η ανεπαρκής αντιμετώπιση των κινδύνων κατά τη φάση της μελέτης μπορεί να οδηγήσει σε αστοχίες, ζημιές, καθυστερήσεις, πρόσθετες δαπάνες και μείωση της λειτουργικής απόδοσης των έργων.

114. Τέλος, διαπιστώθηκαν σημαντικές αδυναμίες και ελλείψεις στη διαδικασία επίβλεψης. Ειδικότερα, δεν διασφαλίζεται ότι οι υφιστάμενες οργανωτικές δομές και οι εφαρμοζόμενες πρακτικές παρέχουν επαρκείς εγγυήσεις για τη διασφάλιση της ποιότητας των έργων. Η υποστελέχωση, η ελλιπής τεκμηρίωση των ελέγχων και η περιορισμένη παρουσία των επιβλεπόντων στα έργα συνθέτουν μια εικόνα υστέρησης της επίβλεψης. Η δυνατότητα ενίσχυσης της επίβλεψης μέσω εξωτερικής ανάθεσης παραμένει αναξιοποίητη, ενώ και η διαδικασία παραλαβής των έργων παρουσιάζει ενίοτε δυσλειτουργίες.

Συστάσεις

Για την ενίσχυση του κανονιστικού πλαισίου

Σύσταση πρώτη: Να εξετασθεί η θεσμοθέτηση ενός ολοκληρωμένου συνολικού διαρκούς συστήματος αξιοποίησης των δημόσιων έργων, το οποίο να αποτυπώνει ανά πάσα στιγμή τον προγραμματισμό και την υλοποίηση της αξιοποίησης κάθε έργου, να ενσωματώνει πραγματικά δεδομένα, να επιτρέπει την αναπροσαρμογή του σχεδιασμού και να υποστηρίζει τον πολυετή και ετήσιο προγραμματισμό των φορέων.

Σύσταση δεύτερη: Να εξετασθεί η θέσπιση υποχρέωσης κατάρτισης σχεδίου αξιοποίησης του έργου ήδη από το στάδιο του προγραμματισμού του, το οποίο να προβλέπει τις βασικές παραμέτρους της μελλοντικής του λειτουργίας και διαχείρισης, όπως τη διάρκεια ζωής, το κόστος λειτουργίας και συντήρησης, τους απαιτούμενους πόρους και την επιχειρησιακή ικανότητα του φορέα να το αξιοποιήσει.

Σύσταση τρίτη: Να εξετασθεί η θέσπιση γενικής υποχρέωσης, από τη φάση του προγραμματισμού, για την τεκμηρίωση της σκοπιμότητας και της βιωσιμότητας κάθε έργου, καθώς και για την εφαρμογή ανάλυσης κόστους-οφέλους, εξέτασης εναλλακτικών λύσεων και αρχικής εκτίμησης κινδύνων. Η υποχρέωση αυτή να προσαρμόζεται ανάλογα με τα χαρακτηριστικά του έργου (προϋπολογισμός, φύση πολυπλοκότητα, διάρκεια ζωής).

Σύσταση τέταρτη: Να ληφθούν τα μέτρα που απαιτούνται για την έναρξη της λειτουργίας του Εθνικού Μητρώου Υποδομών του άρθρου 10 του ν.4635/2019, με την καθιέρωση αυστηρών διαδικασιών που θα διασφαλίζουν ότι οι φορείς αφενός προβαίνουν σε τακτική παρακολούθηση και πολυετή και ετήσιο προγραμματισμό της συντήρησης των υποδομών τους με βάση προκαθορισμένα κριτήρια και τις ανάγκες των έργων, όπως προκύπτουν και από τα εγχειρίδια συντήρησης και λειτουργίας τους και αφετέρου ενημερώνουν εγκαίρως το Μητρώο και καταχωρούν και τεκμηριώνουν με ακρίβεια και ειλικρίνεια τα σχετικά στοιχεία.

Σύσταση πέμπτη: Να εξετασθεί το ενδεχόμενο γενικής καθιέρωσης συμμετοχικής διαδικασίας διαβούλευσης με το κοινό και τους εμπλεκόμενους φορείς για τα δημόσια έργα πριν τον προγραμματισμό τους.

Σύσταση έκτη: Να εξετασθεί η θεσμοθέτηση ενός ολοκληρωμένου πλαισίου επιτελεστικότητας (απόδοσης) έργων, το οποίο να περιλαμβάνει τον καθορισμό υποχρεωτικών μετρήσιμων δεικτών ανά κατηγορία έργου, τον προσδιορισμό τιμών-στόχων για κάθε δείκτη και την υποχρέωση των δημοσίων φορέων να παρακολουθούν συστηματικά την πλήρωση των σχετικών απαιτήσεων καθ' όλο τον κύκλο ζωής των έργων και να λαμβάνουν μέτρα σε περίπτωση αποκλίσεων.

Προς τους δημόσιους φορείς που υλοποιούν ή διαχειρίζονται έργα

Σύσταση πρώτη: Να οργανώσουν εσωτερικές διαδικασίες που να επιτρέπουν τον προγραμματισμό και τη διαχείριση τόσο της αξιοποίησης όσο και της συντήρησης των έργων σε ορίζοντα πλήρους κύκλου ζωής, με εξ αρχής πρόβλεψη των απαιτήσεων λειτουργίας, συντήρησης και αξιοποίησης.

Σύσταση δεύτερη: Να προχωρήσουν στην ψηφιοποίηση και οργάνωση του μέρους των αρχείων που συνοδεύει κάθε έργο καθ' όλο τον κύκλο ζωής του, όπως εγχειρίδια συντήρησης και λειτουργίας, τελικές μελέτες και σχέδια ως κατασκευάστηκε, καθώς και κάθε σχετικό τεκμηριωτικό υλικό.

Σύσταση τρίτη: Να υλοποιήσουν ένα ολοκληρωμένο σύστημα καταγραφής που να επιτρέπει την παρακολούθηση της εξέλιξης και της συντήρησης των έργων.

Σύσταση τέταρτη: Να προβαίνουν σε πολυετή και ετήσιο προγραμματισμό των συντηρήσεων και των περιοδικών επιθεωρήσεων των έργων υπό την ευθύνη τους και να μεριμνούν, στο μέτρο των διαθέσιμων οικονομικών τους δυνατοτήτων, για την ανάληψη των σχετικών πιστώσεων ήδη από την έναρξη του έτους κατά προτεραιότητα σε σχέση με την κατασκευή νέων έργων.

Σύσταση πέμπτη: Να θεσπίζουν μετρήσιμους δείκτες επιτελεστικότητας (απόδοσης) για τα επιμέρους έργα και να τους παρακολουθούν συστηματικά κατά τη φάση λειτουργίας του έργου.

Σύσταση έκτη: Κατά τη μελέτη των έργων να λαμβάνονται ρητώς υπόψη κίνδυνοι που αναμένεται να ανακύψουν κατά τη φάση λειτουργίας και αξιοποίησης, περιλαμβανομένων και των ακραίων καιρικών φαινομένων.

Ο έλεγχος διενεργήθηκε από τις Υπηρεσίες Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου ΟΤΑ Ι Περιφέρειας Αττικής, ΙV Δήμου Αμαρουσίου, VII Δήμου Νέας Ιωνίας, ΙΧ Δήμου Πειραιά, ΙI Δήμου Καλαμαριάς και των Περιφερειακών Ενοτήτων Αιτωλοακαρνανίας, Άρτας, Δράμας, Εύβοιας, 2η Ηρακλείου, Ρόδου, Σύρου και Χίου, με τον συντονισμό της Γενικής Συντονίστριας Παρασκευής Ζάρρου.

Η έκθεση, η οποία συντάχθηκε από τον εποπτεύσαντα τον έλεγχο Πάρεδρο Νικόλαο Σπανάκη βάσει των επιμέρους εκθέσεων που συνέταξαν οι ανωτέρω υπηρεσίες, υιοθετήθηκε σε σχέδιο κατά την από 9.9.2025 Συνεδρίαση του Ογδού Τμήματος αποτελούμενου από τους Σωτηρία Ντούνη, Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και του Τμήματος, Βιργινία Σκεύη και Κωνσταντίνο Εφεντάκη, Συμβούλους, και Ελένη Νικολάου και Νικόλαο Σπανάκη, Παρέδρους, και διαβιβάστηκε στους Υπουργούς Υποδομών και Μεταφορών και Εσωτερικών, στην Υπουργό και στον Αναπληρωτή Υπουργό Παιδείας, Θρησκευμάτων και Αθλητισμού, στην Εταιρεία Ακινήτων του Δημοσίου (ΕΤΑΔ), στο Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος (ΤΕΕ), στην Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος (ΚΕΔΕ) και στην Ένωση Περιφερειών Ελλάδος (ΕΝΠΕ).

Οι απόψεις του Υπουργείου Παιδείας, Θρησκευμάτων και Αθλητισμού διατυπώθηκαν αρχικά σε έγγραφο του Αναπληρωτή Υπουργού Παιδείας, Θρησκευμάτων και Αθλητισμού. Οι απόψεις του ΤΕΕ, της ΕΝΠΕ και της ΚΕΔΕ διατυπώθηκαν, αντίστοιχα, στα 43878/30.9.2025, 675Α/17.9.2025 και 3817/23.9.2025 έγγραφα των Προέδρων τους (Παραρτήματα ΙI έως ΙV).

Το σχέδιο της έκθεσης επανεξετάστηκε κατά την από 24.10.2025 Συνεδρίαση του Τμήματος αποτελούμενου από τους Σωτηρία Ντούνη, Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και του Τμήματος, Βασιλική Σοφianού και Ιουλία Παπαθεοδώρου, Συμβούλους, και Νικόλαο Σπανάκη και Παναγιώτη Τσεκούρα, Παρέδρους, και, αναδιατυπωμένο, διαβιβάστηκε στον Αναπληρωτή Υπουργό Παιδείας, Θρησκευμάτων και Αθλητισμού, ο οποίος τοποθετήθηκε επ' αυτού με το ΓΓΑ/30214/13.11.2025 έγγραφό του (Παράρτημα Ι).

Η τελική έκθεση εγκρίθηκε από το Όγδοο Τμήμα αποτελούμενο από τους Σωτηρία Ντούνη, Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και του Τμήματος, Βασιλική Σοφianού και Ιουλία Παπαθεοδώρου, Συμβούλους, και Νικόλαο Σπανάκη και Παναγιώτη Τσεκούρα, Παρέδρους, κατά την από 13.11.2025 Συνεδρίασή του.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

ΑΚΡΙΒΕΣ ΑΝΤΙΓΡΑΦΟ



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠ. ΠΑΙΔΕΙΑΣ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ & ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΥ
ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΥ
ΓΕΝΙΚΗ Δ/ΝΣΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗΣ ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΥ



ΓΤΑ, 13/11/2025
Α. Π.: ΓΤΑ/30214
Απάντηση στο έγγραφο: ΓΤΑ/30214

Δ/ΝΣΗ ΤΕΧΝΙΚΩΝ ΑΘΛΗΤΙΚΩΝ ΕΡΓΩΝ & ΥΠΟΔΟΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΤΕΧΝΙΚΩΝ ΠΡΟΔΙΑΓΡΑΦΩΝ &
ΑΔΕΙΟΔΟΤΗΣΕΩΝ ΑΘΛΗΤΙΚΩΝ ΕΓΚΑΤΑΣΤΑΣΕΩΝ

Ταχ. Δ/ση: Α. Παπανδρέου 37

Τ.Θ. 15106

151 80 ΜΑΡΟΥΣΙ

Πληροφορίες: Ζ. Σιδέρη

Τηλέφωνο: 2131316397

Email: zsideri@gga.gov.gr

ΠΡΟΣ:

Την Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου
κυρία Σωτηρία Ντούνη

(αποστολή μέσω email)

couraudi@otenet.gr

ΘΕΜΑ: Παρατηρήσεις επί του αναδιατυπωμένου Σχεδίου Έκθεσης Ελέγχου με τίτλο: «Έργα Δημόσιων Φορέων: Αντιμετωπίζονται ως επενδύσεις με ορίζοντα τον κύκλο ζωής τους ή ως βραχύβιες παρεμβάσεις χωρίς μακρυπρόθεσμο σχεδιασμό;», του Όγδου Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

ΣΧΕΤ.: Το με αρ. πρωτ. 54732/4-11-2025 έγγραφο της Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΓΤΑ/30214/4-11-2025)

Σε απάντηση στο ως άνω σχετικό έγγραφό σας, με το οποίο διαβιβάστηκε στην υπηρεσία μας αναδιατυπωμένο το σχέδιο Έκθεσης Ελέγχου με θέμα «Έργα Δημόσιων Φορέων: Αντιμετωπίζονται ως επενδύσεις με ορίζοντα τον κύκλο ζωής τους ή ως βραχύβιες παρεμβάσεις χωρίς μακρυπρόθεσμο σχεδιασμό;» και αναφορικά με τα διαπιστωμένα προβλήματα στην εκπόνηση μελετών και στην εκτέλεση δημοσίων έργων, επισημαίνουμε τα παρακάτω:

- **Προγραμματισμός αθλητικών έργων:** Η επιλογή των εκάστοτε έργων στηρίζεται σε αιτήματα και βεβαιωμένες ανάγκες των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Στόχος ωστόσο στο μέλλον είναι η σύνταξη ενός ολοκληρωμένου εθνικού χωροταξικού σχεδίου αθλητικής υποδομής, το οποίο θα οδηγήσει και στον σωστό προγραμματισμό τόσο για την ίδρυση νέων αθλητικών εγκαταστάσεων όσο και για τη συντήρηση των υφιστάμενων. Η Γενική Γραμματεία Αθλητισμού μέσα από την πλατφόρμα e-Kouros έχει επιτύχει την ψηφιακή καταγραφή του Ελληνικού Αθλητισμού και την αποτύπωση των αθλητικών εγκαταστάσεων της χώρας. Η αξιοποίηση των στοιχείων αυτών, σε συνάρτηση με τα πολεοδομικά σταθερότυπα του ΥΠΕΝ και τα αθλητικά δεδομένα (αθλητική παράδοση, πληθυσμιακά δεδομένα κάθε περιοχής κλπ.) θα οδηγήσει α) στην ανάδειξη πιθανών ανισοκατανομών και ελλείψεων σε αθλητικές υποδομές στο σύνολο της χώρας και β) στη θέσπιση κατευθύνσεων για την βέλτιστη κατανομή των νέων εθνικών και δημοτικών αθλητικών εγκαταστάσεων στη χώρα, μέσω ανάπτυξης ενός χωροταξικού σχεδιασμού σε εθνικό επίπεδο.
- **Μελέτη και κατασκευή αθλητικών έργων:** Ένα από τα σοβαρότερα προβλήματα στην εκπόνηση δημοσίων μελετών και έργων είναι οι καθυστερήσεις που προκύπτουν σε όλα τα στάδια της

διαδικασίας. Οι πολύπλοκες και συχνά χρονοβόρες γραφειοκρατικές διαδικασίες, οι αλληλεπικαλύψεις αρμοδιοτήτων μεταξύ διαφορετικών υπηρεσιών και οι συνεχείς εγκρίσεις που απαιτούνται δημιουργούν σημαντικά εμπόδια στην έγκαιρη πρόοδο. Επιπλέον, οι ενστάσεις σε διαγωνισμούς, η ανεπαρκής προετοιμασία των μελετών και η ανάγκη για διορθώσεις ή συμπληρώσεις οδηγούν σε παρατάσεις που αυξάνουν τόσο το συνολικό χρόνο όσο και το κόστος των έργων. Οι καθυστερήσεις αυτές δεν έχουν μόνο οικονομικές συνέπειες, αλλά στερούν από τις τοπικές κοινωνίες την έγκαιρη αξιοποίηση κρίσιμων υποδομών.

- **Συντήρηση αθλητικών έργων:** Η ενσωμάτωση του κόστους συντήρησης στις μελέτες δημοσίων έργων αποτελεί κρίσιμο παράγοντα για τη βιωσιμότητα και την αποδοτικότητα των επενδύσεων. Ένα έργο δεν αξιολογείται μόνο από το αρχικό κόστος κατασκευής του, αλλά και από την ικανότητά του να διατηρείται λειτουργικό, ασφαλές και αποδοτικό καθ' όλη τη διάρκεια ζωής του. Η πρόβλεψη των δαπανών συντήρησης ήδη από το στάδιο του σχεδιασμού επιτρέπει την καλύτερη κατανομή πόρων, μειώνει τις πιθανότητες απρόβλεπτων επιβαρύνσεων και συμβάλλει στη μακροχρόνια προστασία της δημόσιας περιουσίας. Επιπλέον, προάγει την ορθολογική χρήση των χρημάτων των φορολογουμένων και διασφαλίζει ότι τα έργα θα αποφέρουν το μέγιστο κοινωνικό και οικονομικό όφελος στο πέρασμα του χρόνου.

**Ο ΑΝΑΠΛΗΡΩΤΗΣ ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΠΑΙΔΕΙΑΣ,
ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΥ**

ΙΩΑΝΝΗΣ ΒΡΟΥΤΣΗΣ

Εσωτερική Διανομή:

1. Γραφείο Αν. Υπουργού
2. Γραφείο Γ.Γ.Α.
3. Γ.Δ.Ο.Α.
4. Δ.Τ.Α.Ε.Υ.
5. Α.Τ.Ε.Υ.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ

ΤΕΕ

ΤΕΧΝΙΚΟ ΕΠΙΜΕΛΗΤΗΡΙΟ ΕΛΛΑΔΑΣ

Π Ρ Ο Ε Δ Ρ Ο Σ

Αθήνα 30.9.2025
Αριθ. Πρωτ.: 43878**Προς**
Την Πρόεδρο
του Ελεγκτικού Συνεδρίου
κ. Σωτηρία Ντούνη
e-mail: couraudi@otenet.gr

Αξιότιμη κυρία Πρόεδρε,

Η σχετική Έκθεση Θεματικού Ελέγχου είναι, αδιαμφισβήτητα, πλήρης και εμπειριστατωμένη, τόσο όσον αφορά στις διαπιστώσεις, όσο και αναφορικά με τις συστάσεις που διατυπώνονται.

Ιδιαίτερη σημασία έχουν τα διαλαμβανόμενα στο Κεφάλαιο VI αυτής, σχετικά με την άσκηση ουσιώδους επίβλεψης της εκτέλεσης των δημοσίων έργων. Καταρχάς, πρέπει να επισημανθεί, ότι με τις διατάξεις του Μέρους Α' του Ν 5218/2025 (άρθρα 1-9) έγινε ένα σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση της βελτίωσης της αποτελεσματικότητας της επίβλεψης των δημοσίων έργων. Ειδικότερα, θεσπίστηκε Μητρώο Επαγγελματιών Δημοσίων Συμβάσεων, όπου θα εγγράφονται υπάλληλοι με αυξημένα προσόντα, οι οποίοι και θα πιστοποιούνται, αλλά και θα επιμορφώνονται σε τακτά χρονικά διαστήματα. Το εν λόγω Μητρώο θα περιλαμβάνει το Υπομητρώο Επαγγελματιών Δημοσίων Συμβάσεων Έργων και Τεχνικών Μελετών (Μ.Ε.ΔΗ.ΣΥ. - Ε.Τ.Μ.), υπό τη διαχείριση του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών. Ορίζεται, ρητά, ότι οι εγγεγραμμένοι στο υπόψη Υπομητρώο θα απασχολούνται στον σχεδιασμό, την ανάθεση και την εκτέλεση των δημοσίων έργων, απαγορευομένης της αναθέσεως σε αυτούς αλλοτρίων καθηκόντων, με την επιφύλαξη της τεκμηριωμένης έλλειψης προσωπικού του φορέα απασχόλησής τους, η οποία, όμως, θα πρέπει να είναι ειδικά αιτιολογημένη. Η έγκαιρη δημιουργία και η αποτελεσματική τήρηση του ανωτέρω Μητρώου αναμένεται να συμβάλλει στον περιορισμό της, ορθά, διαπιστούμενης στην σχετική Έκθεση (εδάφιο 93) ανάθεσης σε τεχνικούς υπαλλήλους ασχέτων καθηκόντων διοικητικής φύσεως (διαχείριση αιτημάτων δημοτών, διεκπεραίωση γενικής αλληλογραφίας, αρχειοθέτηση εγγράφων, συμμετοχή σε επιτροπές με μη τεχνικά καθήκοντα κλπ), τα οποία προκαλούν φόρτο εργασίας εις βάρος της εκτέλεσης των καθηκόντων επίβλεψης. Θα συμβάλλει, επίσης, αποτελεσματικά, μέσω της προβλεπόμενης πιστοποίησης και διαρκούς επιμόρφωσης στην περαιτέρω εξειδίκευση των τεχνικών υπαλλήλων (εδάφιο 91 της σχετικής Έκθεσης), στον σαφέστερο καταμερισμό εργασίας και στην μείωση της, ορθά, διαπιστούμενης αλληλοεπικάλυψης ρόλων (εδάφιο 92).

Νίκης 4, 105 63 Αθήνα, τηλ.: 2103291733-7, e-mail: president@central.tee.gr

ΤΕΕ

Ομοίως, ορθότερες είναι και οι διαπιστώσεις σχετικά με την υποστελέχωση των τεχνικών υπηρεσιών (εδάφιο 91), η οποία αποτελεί ακανθώδες πρόβλημα για τον περιορισμό του οποίου το Τεχνικό Επιμελητήριο παρεμβαίνει διαρκώς και επιμόνωσ προς τους αρμόδιους φορείς.

Επίσης, γίνεται μνεία της δυνατότητας ανάθεσης της επίβλεψης έργων σε ιδιώτες μηχανικούς, που θα κληρόνται από Μητρώο το οποίο θα τηρείται από το Τεχνικό Επιμελητήριο. Η δυνατότητα αυτή δεν έχει ακόμα αξιοποιηθεί διότι το ανωτέρω Μητρώο δεν έχει καταρτιστεί και θα τεθεί σε δοκιμαστική λειτουργία κατά το δεύτερο τρίμηνο του έτους 2026. Η αιτία της καθυστέρησης εντοπίζεται, ιδίως, στις παθογένειες που διαπιστώνονται στα προηγούμενα μέρη της σχετικής Έκθεσης, και ειδικότερα στο γεγονός, ότι το υπόψη Μητρώο θεσμοθετήθηκε χωρίς να έχουν διερευνηθεί επαρκώς οι τεχνικές δυνατότητες του ΤΕΕ σχετικά με την κατάρτισή του. Σε κάθε περίπτωση, η επίδραση της όποιας καθυστέρησης δεν κρίνεται ιδιαίτερα σημαντική, δεδομένου του ότι το πεδίο εφαρμογής της ΚΥΑ 34817/2022 περιορίζεται σε έργα κάτω των ορίων, μικρής σημασίας και προϋπολογισμού. Αντιθέτως, αυτό που, πράγματι, θα μπορούσε να αποδειχθεί ιδιαίτερα σημαντικό σε σχέση με την επίλυση των ζητημάτων που τίθενται στην σχετική Έκθεση είναι το Μητρώο Υποδομών, το οποίο έγκαιρα και άρτια κατάρτισε το Τεχνικό Επιμελητήριο, το οποίο, όμως, έως και σήμερα δεν έχει αξιοποιηθεί, μια καταρχήν απογραφή και παρακολούθηση των επιθεωρήσεων και συντηρήσεων. Το ΤΕΕ θα συνδράμει την πολιτεία σε ότι χρειαστεί για τον σκοπό αυτό. Άλλωστε, σύμφωνα με την σχετική Έκθεση, και η δυνατότητα ανάθεσης της επίβλεψης σε ΙΦΕ, που προβλέπεται στον Ν 4782/2021, έχει περιπέσει σε αχρησία, γεγονός που οφείλεται στην έλλειψη ενημέρωσης των αναθετουσών αρχών, οι οποίες παραλείπουν να τη συμπεριλάβουν στα τεύχη δημοπράτησης. Θα ήταν, ίσως, χρήσιμο προς τον σκοπό της πληροφόρησης των αναθετουσών αρχών και φορέων σχετικά με την υπόψη δυνατότητα, να δραστηριοποιηθεί και η ΕΑΔΗΣΥ στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, που προβλέπονται στο άρθρο 2 παρ 2 του Ν 4013/2011.

Οι λοιπές συστάσεις σχετικά με την ενίσχυση του κανονιστικού πλαισίου προς περιορισμό των παθογενειών που, ορθά, διαπιστώνονται στα λοιπά Κεφάλαια της σχετικής Εκθέσεως, είναι, ασφαλώς, χρήσιμες και πρέπει να αξιοποιηθούν. Θα πρέπει όμως, να ληφθεί ιδιαίτερη μέριμνα, προκειμένου οι όποιες πρόσθετες προβλέψεις να μην αποβούν σε βάρος της ταχύτητας ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, η οποία κατατάσσεται μεταξύ των χαμηλότερων στην ΕΕ. Θα πρέπει, δηλαδή, να επιδειχθεί φειδώ στην πρόβλεψη ουσιαστών τύπων της διαγωνιστικής διαδικασίας και της προετοιμασίας της, καθόσον αυτοί, όπως έχει αποδείξει η πλούσια εμπειρία του Τεχνικού Επιμελητηρίου ως φορέα ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, δημιουργούν συχνά ακυρότητες και παρεκκλίσεις, χωρίς πάντοτε να εξυπηρετούν τον σκοπό για τον οποίο θεσπίστηκαν. Ειδικότερα, όσον αφορά στην ενίσχυση των διαδικασιών δημόσιας διαβούλευσης, διαλαμβάνονται στην Έκθεση στοιχεία για τα ζητήματα που ανέκυψαν οσάκις αυτή δεν ήταν επαρκής, όχι όμως και πληροφορίες για προβλήματα που αντιμετωπίστηκαν αποτελεσματικά εξ αιτίας πλήρους και επαρκούς διαβούλευσης. Τούτο αναφέρεται διότι, αρκετές φορές, η εν λόγω διαδικασία χρησιμοποιείται ως μέσο διατύπωσης μαξιμαλιστικών απόψεων ή εξυπηρέτησης μικροσυμφερόντων και μπορεί να καταλήξει σε υιοθέτηση προτάσεων, συχνά, ανώφελα, κοστοβόρων – εις βάρος της οικονομικότητας ή και σε επιλογή μηδενικής λύσης για έργα

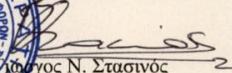
Νίκης 4, 105 63 Αθήνα, τηλ.: 2103291733-7, e-mail: president@central.tee.gr

ΤΕΕ

αντικειμενικά αναγκαία, η κατασκευή των οποίων, όμως, αναμένεται να προκαλέσει πρόσκαιρες οχλήσεις στην τοπική κοινωνία. Εξ άλλου, το ακανθώδες πρόβλημα της συντήρησης θα μπορούσε να αμβλυνθεί σε κάποιο βαθμό, με τη συχνότερη χρήση του συστήματος ανάδειξης αναδόχου με βάση την βέλτιστη σχέση ποιότητας – τιμής, στο πλαίσιο του οποίου είναι δυνατή η θέσπιση ως κριτηρίου επιλογής η δέσμευση συντήρησης του έργου με συγκεκριμένο τρόπο και για συγκεκριμένο χρόνο. Πλην όμως, οι αναθέτουσες αρχές εμφανίζονται διστακτικές ως προς την επιλογή του εν λόγω συστήματος, λόγω και της αυστηρής ερμηνείας της αρχής της τυπικότητας, η οποία διαπιστώνει πλημμέλειες οι οποίες, αν και δεν έχουν ιδιαίτερη ουσιαστική σημασία, οδηγούν, συχνά, σε απόρριψη όλων των προσφορών και σε ματαίωση των διαγωνισμών.



Με εκτίμηση
Ο Πρόεδρος


Χρυσός Ν. Στασινός

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ



Αθήνα: 17.09.2025

Α.Π.: 675 Α

ΕΝΩΣΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ ΕΛΛΑΔΑΣ

Ταχ. Δ/ση: Μεσογείων 15
Ταχ. Κωδ.: 115 26 Αθήνα
Τηλ.: 213-2144700
E-mail: info@enpe.gr
Ιστοσελίδα: www.enpe.gr

Προς την Πρόεδρο του
Ελεγκτικού Συνεδρίου
κυρία Σωτηρία Ντούνη

Θέμα: Παρατηρήσεις επί του σχεδίου Έκθεσης Ελέγχου, με τίτλο: «Έργα δημοσίων φορέων: Αντιμετωπίζονται ως επενδύσεις με ορίζοντα τον κύκλο ζωής τους ή ως βραχυβίαιες παρεμβάσεις χωρίς μακροπρόθεσμο σχεδιασμό;»

Σχετ.: Το με αριθμ. πρωτ. 49659/12.09.2025 έγγραφό σας με συνημμένο σχέδιο Έκθεσης Ελέγχου

Αξιότιμη κυρία Πρόεδρε

Σε απάντηση του σχετικού εγγράφου σας, θέτουμε υπόψη σας τα εξής:

Η Έκθεση Ελέγχου αναφορικά με τον προγραμματισμό και την διαχείριση των έργων των δημοσίων φορέων αποτελεί ένα εξαιρετικό πόνημα καθώς καταδεικνύει με σαφήνεια, τεκμηρίωση και επιστημονική πληρότητα τα ζητήματα λειτουργίας, αξιοποίησης και συστηματικής συντήρησής τους αλλά και την ανάγκη για ουσιαστικές και μόνιμες παρεμβάσεις στον τρόπο με τον οποίο σχεδιάζονται, υλοποιούνται, συντηρούνται και αξιοποιούνται τα δημόσια έργα στη χώρα μας.

Παράλληλα, οι συστάσεις που διατυπώνονται για την αναμόρφωση και ενίσχυση του σχετικού νομοθετικού πλαισίου αποτελούν σημαντική συνεισφορά στην αποτελεσματικότερη διαχείριση των δημοσίων πόρων και στη θωράκιση της χρηστής διοίκησης στη χώρα μας.

Η εφαρμογή των πορισμάτων της Έκθεσης, δύνανται να συμβάλει αποφασιστικά:

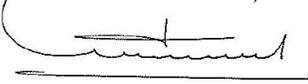
[1]

- στην ομογενοποίηση των ελέγχων που διενεργούνται στους δημόσιους φορείς για τα έργα που κατασκευάζουν και συντηρούν,
- στην βελτίωση και συστηματοποίηση τόσο των ιδίων των ελέγχων όσο και του νομοθετικού πλαισίου μακροχρόνιου προγραμματισμού και αξιοποίησης των δημοσίων έργων,
- στην καθιέρωση υποχρεωτικών και όχι δυναμικών διαδικασιών αξιοποίησης και συντήρησης των έργων, ώστε να εξασφαλίζεται η βιωσιμότητά τους.

Η Έκθεση Ελέγχου αναδεικνύει επίσης την αναγκαιότητα για την αντιμετώπιση των διαχρονικών προβλημάτων υποχρηματοδότησης και υποστελέχωσης των Περιφερειών, οι οποίες αποτελούν τον βασικό πλώνα υλοποίησης και εποπτείας των έργων σε περιφερειακό επίπεδο. Μόνο με την ενίσχυση των πόρων και του ανθρώπινου δυναμικού τους θα είναι εφικτή η αποτελεσματική εφαρμογή του νέου θεσμικού πλαισίου μακροχρόνιου προγραμματισμού, ελέγχου και ορθής διαχείρισης.

Η αξιοποίηση της Έκθεσης ως θεσμικού οδηγού για τον εκσυγχρονισμό των διαδικασιών δημοσίων συμβάσεων αποτελεί μια μοναδική ευκαιρία για τη διασφάλιση της διαφάνειας, της αποδοτικότητας και της ανθεκτικότητας των δημοσίων επενδύσεων, δημιουργώντας γόνιμο έδαφος για μια πιο βιώσιμη και σύγχρονη πολιτική στον τομέα των υποδομών.

Με εκτίμηση
Ο Πρόεδρος της ΕΝ.Π.Ε.



Γεώργιος Χατζημάρκος

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ IV



Κ. Ε. Δ. Ε.
ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΕΝΩΣΗ ΔΗΜΩΝ ΕΛΛΑΔΑΣ
ΑΡ. ΠΡΩΤ.: 3817_2025
ΗΜΕΡ.: 23/9/2025

Προς την
Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου
Κα Σωτηρία Ντούνη

Αξιότιμη κυρία Πρόεδρε,

Σας διαβιβάζω τη διατύπωση απόψεων της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας επί του σχεδίου Έκθεσης Ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου με τίτλο: «Έργα δημόσιων φορέων: Αντιμετωπίζονται ως επενδύσεις με ορίζοντα τον κύκλο ζωής τους ή ως βραχύβιες παρεμβάσεις χωρίς μακροπρόθεσμο σχεδιασμό».

Παραμένω στη διάθεσή σας,

Με Εκτίμηση
Λάζαρος Κυρίζογλου
Δήμαρχος Αμπελοκήπων - Μενεμένης

Πρόεδρος Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας



Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ

ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΕΝΩΣΗ
ΔΗΜΩΝ ΕΛΛΑΔΑΣ

**ΔΙΑΤΥΠΩΣΗ ΑΠΟΨΕΩΝ ΚΕΔΕ
ΕΠΙ ΤΟΥ
ΣΧΕΔΙΟΥ ΕΚΘΕΣΗΣ ΕΛΕΓΧΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ
ΜΕ ΤΙΤΛΟ:**

«Έργα δημόσιων φορέων: Αντιμετωπίζονται ως επενδύσεις με ορίζοντα τον κύκλο ζωής τους ή ως βραχύβιες παρεμβάσεις χωρίς μακροπρόθεσμο σχεδιασμό»

Με την υπ' αριθ. πρωτ. 4965/12.09/2025 Επιστολή της Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου προς τον Πρόεδρο της ΚΕΔΕ (που έλαβε αρ. πρωτ. 3658/16/09/2025), ζητείται η διατύπωση παρατηρήσεων της Ένωσης επί του σχεδίου έκθεσης με τίτλο «Έργα δημόσιων φορέων: Αντιμετωπίζονται ως επενδύσεις με ορίζοντα τον κύκλο ζωής τους ή ως βραχύβιες παρεμβάσεις χωρίς μακροπρόθεσμο σχεδιασμό» (στο εξής : «έκθεση»), ώστε να ληφθούν υπ' όψιν κατά τη σύνταξη της οριστικής έκθεσης.

I. ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΕΚΘΕΣΗΣ (Αντικείμενο, τρόπος διενέργειας ελέγχου, διαπιστώσεις, συμπεράσματα, συστάσεις)

(1) Το αντικείμενο της έρευνας: αν και κατά πόσο οι δημόσιοι φορείς αντιμετωπίζουν τα δημόσια έργα ως μακροπρόθεσμες επενδύσεις, διασφαλίζοντας τη λειτουργία και διαθεσιμότητά τους καθ' όλο τον κύκλο ζωής τους.

Πυλώνας του ελέγχου είναι η θεώρηση ότι **τα δημόσια έργα αποτελούν κάτι πολύ περισσότερο από απλές κατασκευές**. Είναι ουσιαστικά επενδύσεις που πραγματοποιούνται με στόχο να αποφέρουν μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα κοινωνικά οφέλη, δηλαδή σε όλο τον κύκλο ζωής τους.

(2) Η έννοια του κύκλου ζωής δημοσίου έργου (κατ' άρθρο 2 παρ. 1 περ. 22 ν. 4412/2016): όλα τα διαδοχικά ή/και διασυνδεδεμένα στάδια, συμπεριλαμβανομένων της έρευνας και της ανάπτυξης που θα πραγματοποιηθούν, της παραγωγής, της εμπορίας και των όρων της, της μεταφοράς, της χρήσης και της συντήρησης, καθ' όλη τη διάρκεια ύπαρξης (...) ενός έργου (...), από την απόκτηση των πρώτων υλών ή την παραγωγή των πόρων μέχρι την απόρριψη, την εκκαθάριση και το τέλος της υπηρεσίας ή χρήσης». Ο «κύκλος ζωής» ενός έργου δηλαδή, κατά την ανωτέρω έννοια, περιλαμβάνει 4 στάδια:

- (α) της σύλληψης του έργου, κατά την οποία εκτιμάται η σκοπιμότητα της εκτέλεσής του,
- (β) του σχεδιασμού, της δημοπράτησης και της επιλογής αναδόχου,
- (γ) της υλοποίησης του έργου,
- (δ) της παραλαβής του και (ε) της λειτουργίας και της συντήρησής του.

3. Ως επενδυτικά εγχειρήματα τα δημόσια έργα απαιτούν προσεκτικό σχεδιασμό, υλοποίηση και διαχείριση σε όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής τους. Δεν αρκεί απλώς να ολοκληρωθεί η κατασκευή τους. Απαιτείται διαρκής μέριμνα ώστε να αποδίδουν το μέγιστο δυνατό όφελος σε όλους τους χρήστες και τους ωφελομένους, τόσο βραχυπρόθεσμα όσο και μακροπρόθεσμα. Από τη φάση της μελέτης και της εκτέλεσης, έως τη λειτουργία και τη συντήρηση, οι αρμόδιοι φορείς οφείλουν να λαμβάνουν κάθε αναγκαίο μέτρο που θα διασφαλίσει τη βέλτιστη απόδοση της επένδυσης καθ' όλη τη διάρκεια ζωής του έργου.

4. Τρόπος διενέργειας ελέγχου – ελεγχόμενοι φορείς: Ο έλεγχος διενεργήθηκε από 13 Υπηρεσίες Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, δεδομένου ότι αποτελούν τον βασικό φορέα υλοποίησης μικρών και μεγάλων έργων συνήθους κλίμακας που συνδέονται με την καθημερινότητα των πολιτών¹

Στόχος του ελέγχου: να εξετάσει τα δημόσια έργα ως επενδύσεις σε βάθος χρόνου, επιδιώκοντας παράλληλα να εντοπισθούν τα διαχρονικά προβλήματα και να αποτυπωθεί η τρέχουσα κατάσταση, ώστε να υπάρχει μια ολοκληρωμένη εικόνα και να συμβάλει – ο έλεγχος - στη διατύπωση προτάσεων βελτίωσης.

Για την επίτευξη αυτού του στόχου, ο έλεγχος διενεργήθηκε σε δύο επίπεδα.

- πρώτον εξετάστηκε η **τρέχουσα οργάνωση των τεχνικών υπηρεσιών** κατά τη διετία 2023-2024. Συγκεκριμένα, ελέγχθηκαν 20 τεχνικές υπηρεσίες 18 δημόσιων

¹ [Υπηρεσίες Επιτρόπου ΟΤΑ Ι Περιφέρειας Αττικής, ΙV Δήμου Αμαρουσίου, VII Δήμου Νέας Ιωνίας, ΙΧ Δήμου Πειραιά, ΙΙ Δήμου Καλαμαριάς και των Περιφερειακών Ενοτήτων Αιτωλοακαρνανίας, Άρτας, Δράμας, Εύβοιας, 2η Ηρακλείου, Ρόδου, Σύρου και Χίου. - 2 Διευθύνσεις Περιφέρειας Αττικής (Τεχνικών Έργων και Μητροπολιτικών Υποδομών), 2 Διευθύνσεις Τεχνικών Έργων Περιφέρειας Κρήτης (της Περιφέρειας και της Περιφερειακής Ενότητας Ηρακλείου), Διευθύνσεις Τεχνικών Έργων Περιφερειών Κεντρικής Μακεδονίας, Νοτίου Αιγαίου και Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης (Περιφερειακή Ενότητα Δράμας) και των Δήμων Ηρακλείου, Αχαρνών, Δράμας, Χίου, Κηφισιάς, Ναυπακτίας, Αρταίων, Φιλοθέης-Ψυχικού, Κύμης-Αλιβερίου, Ισπαιάς-Αιδηψού, Πεντέλης, Τήνου και Νικολάου Σκουφά.]

4

φορέων ως προς την οργάνωση, τη στελέχωση και την επίβλεψη των έργων, με στοιχεία από το τελευταίο τετράμηνο του έτους 2023. Επιπρόσθετα, αξιολογήθηκε ο εκ μέρους των φορέων αυτών προγραμματισμός νέων έργων, καθώς και ο προγραμματισμός και η εκτέλεση εργασιών συντήρησης.

- δεύτερον, εξετάστηκαν 149 συγκεκριμένα κατασκευαστικά έργα 45 φορέων, με συνολικό προϋπολογισμό περίπου 523 εκατομμύρια ευρώ από διάφορες πηγές χρηματοδότησης, κατηγορίες και ημερομηνίες σύναψης σύμβασης, σε βάθος έως και 30 ετών.

Επιπλέον ελέγχθηκε ο τρόπος αξιοποίησης και συντήρησης δώδεκα ολυμπιακών εγκαταστάσεων (μέσω ερωτηματολογίων προς φορείς και παραχωρησιούχους αξιολογήθηκε, βάσει των απαντήσεων, ο προγραμματισμός της αξιοποίησής τους ήδη από τον χρόνο της κατασκευής τους, η μεταολυμπιακή αξιοποίηση, καθώς και ο τρόπος με τον οποίο προγραμματίζεται και εκτελείται η συντήρησή τους).

5. Τα ερωτήματα που τέθηκαν στον έλεγχο είναι τα ακόλουθα:

(α) Κατά τη λήψη απόφασης για την εκτέλεση έργου σταθμίζεται το κόστος και το όφελος από την εκτέλεσή του;

(β) Κατά τη μελέτη των έργων λαμβάνονται μέτρα για τη λειτουργικότητα και διαθεσιμότητα των έργων καθ' όλη τη διάρκεια ζωής τους; Εκτιμώνται η αβεβαιότητα και οι κίνδυνοι η επέλευση των οποίων είναι δυνατό να επηρεάσει τη λειτουργικότητα και τη διαθεσιμότητα των έργων; Προβλέπονται μέτρα για την αντιμετώπισή τους;

(γ) Κατά το στάδιο επίβλεψης, ποιοτικού ελέγχου και παραλαβής των έργων λαμβάνονται ορισμένα αναγκαία μέτρα για την ποιοτική εκτέλεσή τους;

(δ) Κατά το στάδιο λειτουργίας των έργων λαμβάνονται τα απαιτούμενα μέτρα ώστε να παραμένουν λειτουργικά και διαθέσιμα καθ' όλο τον κύκλο ζωής τους;

6. Τα πορίσματα του ελέγχου, συνοπτικά, έχουν ως εξής (αναλ. Βλ. παρ. 13 – 107 έκθεσης) :

- Δεν υφίσταται ένα ολοκληρωμένο σύστημα συνολικής διαχείρισης της αξιοποίησης των έργων καθ' όλο τον κύκλο ζωής τους. Η υποχρέωση αξιολόγησης της σκοπιμότητας και βιωσιμότητας των έργων και η ουσιαστική διαβούλευση με το κοινό ούτε προβλέπονται με ενιαία και πλήρη ρύθμιση σε επίπεδο κανονιστικού πλαισίου και ούτε διενεργούνται από τους φορείς.

5

- ii. Δυσχέρειες παρουσιάστηκαν κατά την αξιοποίηση ορισμένων ολυμπιακών ακινήτων. Στην πρόκλησή τους συνέβαλαν (α) η απουσία σχετικού σχεδιασμού και (β) οι αλληπάλληλες μεταβιβάσεις της αρμοδιότητας αξιοποίησης.
- iii. Δεν προβλέπεται νομοθετικά ούτε εφαρμόζεται ένα σύστημα συνολικής διαρκούς παρακολούθησης της συντήρησης των έργων. Δεν προγραμματίζονται κατά κανόνα συντηρήσεις και τακτικές επιθεωρήσεις, αλλά οι όποιες παρεμβάσεις λαμβάνουν χώρα κατόπιν αναφορών χρηστών ή έκτακτων βλαβών.
- iv. Δεν έχουν θεσπιστεί δείκτες απόδοσης σε σημαντικές κατηγορίες έργων, ενώ οι φορείς δεν ορίζουν τέτοιους δείκτες στα επιμέρους έργα που υλοποιούν, με αποτέλεσμα να δυσχεραίνεται η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητάς τους.
- v. Κατά την εκπόνηση των μελετών δεν σταθμίζονται επαρκώς κίνδυνοι, όπως ακραία καιρικά φαινόμενα, γεωτεχνικοί και περιβαλλοντικοί παράγοντες.
- vi. Δεν παρέχονται επαρκείς εγγυήσεις για την άσκηση ουσιώδους επίβλεψης, καθόσον οι τεχνικές υπηρεσίες είναι υποστελεχωμένες, ενώ διαπιστώθηκαν σε αρκετές περιπτώσεις ελλείψεις στην τήρηση ημερολογίων και ανακεφαλαιωτικών εκθέσεων, περιορισμένη παρουσία των επιβλεπόντων, ανεπαρκής τεκμηρίωση των ελέγχων ποιότητας και μη αξιοποίηση της δυνατότητας ανάθεσης της επίβλεψης σε εξωτερικούς φορείς

7. Τα συμπεράσματα του ελέγχου όπως διατυπώνονται στην έκθεση:

- i. Αδιαμφισβήτητο είναι ότι τα δημόσια έργα αποτελούν μακροπρόθεσμες επενδύσεις με ορίζοντα ολόκληρο τον κύκλο ζωής τους και όχι απλές κατασκευές. Ωστόσο, γενικό συμπέρασμα του ελέγχου είναι ότι η θεώρηση αυτή δεν έχει ενσωματωθεί επαρκώς στον σχεδιασμό και στην εφαρμογή των πολιτικών που αφορούν τον προγραμματισμό, την εκτέλεση και τη λειτουργία των δημοσίων έργων. **Το κανονιστικό πλαίσιο παρουσιάζει σημαντικές ελλείψεις, ενώ και οι φορείς τείνουν να περιορίζονται στο στάδιο της κατασκευής.**
- ii. **Το υφιστάμενο κανονιστικό πλαίσιο δεν προβλέπει την υποχρέωση εφαρμογής ενός ολοκληρωμένου συστήματος συνολικής διαχείρισης και αξιοποίησης των δημοσίων έργων καθ' όλο τον κύκλο ζωής τους.** Επιπλέον, παρά την ύπαρξη επιμέρους διατάξεων για την τεκμηρίωση της σκοπιμότητας των έργων, δεν επιβάλλεται με σαφήνεια στους φορείς η αξιολόγηση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητάς τους κατά τον προγραμματισμό τους ούτε προβλέπεται γενική υποχρέωση διαβούλευσης με το κοινό, με αποτέλεσμα, οι ελεγχόμενοι φορείς κατά κανόνα να μη τεκμηριώνουν επαρκώς τη σκοπιμότητα και βιωσιμότητα των έργων, ούτε να εξετάζουν εναλλακτικές λύσεις, σχεδιάζουν τη μακροπρόθεσμη αξιοποίησή τους, υπολογίζουν τα

- μελλοντικά κόστη λειτουργίας και συντήρησης και να μην πραγματοποιούν ουσιαστικές διαβουλεύσεις με τους εμπλεκόμενους φορείς και τους ωφελούμενους.
- iii. Όσον αφορά την αξιοποίηση των ολυμπιακών εγκαταστάσεων διαπιστώθηκε ότι ούτε πριν ούτε μετά τους Αγώνες διαμορφώθηκε ένα ενιαίο και δεσμευτικό σχέδιο αξιοποίησης, ενώ οι διαδοχικές μεταβιβάσεις της αρμοδιότητας αξιοποίησής τους δυσχέραναν την αποτελεσματική διαχείρισή τους για μεγάλο χρονικό διάστημα.
 - iv. Το υφιστάμενο κανονιστικό πλαίσιο παρουσιάζει σημαντικές ανεπάρκειες και ως προς την καθιέρωση ενός ολοκληρωμένου συστήματος προγραμματισμού και παρακολούθησης της συντήρησης των δημοσίων έργων, με αποτέλεσμα στη συντριπτική πλειονότητα των ελεγχθέντων φορέων να μην υφίσταται τέτοιο σύστημα συντηρήσεων. Κατ' αποτέλεσμα οι φορείς δεν καταγράφουν συστηματικά τα έργα και τις συντηρήσεις τους, δεν προβαίνουν σε πολυετή προγραμματισμό και κοστολόγηση των αναγκών συντήρησης και δεν επιθεωρούν τακτικά την κατάστασή τους.
 - v. Επιπλέον, δείκτες επιτελεσματικότητας (απόδοσης) έχουν θεσπιστεί μόνο σε ορισμένες κατηγορίες έργων, κυρίως λόγω της ενσωμάτωσης του ευρωπαϊκού δικαίου, ενώ απουσιάζουν από σημαντικούς τομείς. Οι ελεγχόμενοι φορείς, πλην ελαχίστων εξαιρέσεων, δεν ορίζουν οι ίδιοι τέτοιους δείκτες στα επιμέρους έργα που εκτελούν, με αποτέλεσμα να μην υφίστανται μετρήσιμα κριτήρια αξιολόγησης της απόδοσης των έργων και εκτίμησης των αναγκών συντήρησης ή αναβάθμισής τους.
 - vi. Επίσης, κατά την εκπόνηση των μελετών των δημοσίων έργων συχνά δεν πραγματοποιείται επαρκής στάθμιση και αξιολόγηση των κινδύνων που ενδέχεται να επηρεάσουν τη λειτουργικότητα, τη διαθεσιμότητα και την οικονομική απόδοσή τους καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής τους. Η ανεπαρκής αντιμετώπιση των κινδύνων κατά τη φάση της μελέτης μπορεί να οδηγήσει σε αστοχίες, ζημιές, καθυστερήσεις, πρόσθετες δαπάνες και μείωση της λειτουργικής απόδοσης των έργων.
 - vii. Τέλος, διαπιστώθηκαν σημαντικές αδυναμίες και ελλείψεις στη διαδικασία επίβλεψης. Ειδικότερα, δεν διασφαλίζεται ότι οι υφιστάμενες οργανωτικές δομές και οι εφαρμοζόμενες πρακτικές παρέχουν επαρκείς εγγυήσεις για τη διασφάλιση της ποιότητας των έργων. Η υποστελέχωση, η ελλιπής τεκμηρίωση των ελέγχων και η περιορισμένη παρουσία των επιβλεπόντων στα έργα συνθέτουν μια εικόνα υστέρησης της επίβλεψης. Η δυνατότητα ενίσχυσης της επίβλεψης μέσω εξωτερικής ανάθεσης παραμένει αναξιοποίητη, ενώ και η διαδικασία παραλαβής των έργων παρουσιάζει ενίοτε δυσλειτουργίες.

8. Οι συστάσεις που διατυπώνονται από το Ελεγκτικό Συνέδριο προς τους εμπλεκόμενους φορείς:

8.1. Για την ενίσχυση του κανονιστικού πλαισίου

Σύσταση πρώτη: Να εξετασθεί η θεσμοθέτηση ενός ολοκληρωμένου συνολικού διαρκούς συστήματος αξιοποίησης των δημοσίων έργων, το οποίο να αποτυπώνει ανά πάσα στιγμή τον προγραμματισμό και την υλοποίηση της αξιοποίησης κάθε έργου, να ενσωματώνει πραγματικά δεδομένα, να επιτρέπει την αναπροσαρμογή του σχεδιασμού και να υποστηρίζει τον πολυετή και ετήσιο προγραμματισμό των φορέων.

Σύσταση δεύτερη: Να εξετασθεί η θέσπιση υποχρέωσης κατάρτισης σχεδίου αξιοποίησης του έργου ήδη από το στάδιο του προγραμματισμού του, το οποίο να προβλέπει τις βασικές παραμέτρους της μελλοντικής του λειτουργίας και διαχείρισης, όπως τη διάρκεια ζωής, το κόστος λειτουργίας και συντήρησης, τους απαιτούμενους πόρους και την επιχειρησιακή ικανότητα του φορέα να το αξιοποιήσει.

Σύσταση τρίτη: Να εξετασθεί η θέσπιση γενικής υποχρέωσης, από τη φάση του προγραμματισμού, για την τεκμηρίωση της σκοπιμότητας και της βιωσιμότητας κάθε έργου, καθώς και για την εφαρμογή ανάλυσης κόστους-οφέλους, εξέτασης εναλλακτικών λύσεων και αρχικής εκτίμησης κινδύνων. Η υποχρέωση αυτή να προσαρμόζεται ανάλογα με τα χαρακτηριστικά του έργου (προϋπολογισμός, φύση πολυπλοκότητα, διάρκεια ζωής).

Σύσταση τέταρτη: Να εξετασθεί η θεσμοθέτηση ολοκληρωμένου συνολικού διαρκούς συστήματος συντήρησης των δημοσίων έργων, το οποίο να αποτυπώνει ανά πάσα στιγμή τον προγραμματισμό και την υλοποίηση των εργασιών συντήρησης, συμπεριλαμβανομένων των περιοδικών επιθεωρήσεων ανά έργο. Το σύστημα αυτό θα πρέπει να συνδέεται με τα εγχειρίδια συντήρησης και λειτουργίας των έργων και να υποστηρίζει τον ετήσιο και πολυετή προγραμματισμό των δημοσίων φορέων.

Σύσταση πέμπτη: Να εξετασθεί το ενδεχόμενο γενικής καθιέρωσης συμμετοχικής διαδικασίας διαβούλευσης με το κοινό και τους εμπλεκόμενους φορείς για τα δημόσια έργα πριν τον προγραμματισμό τους.

Σύσταση έκτη: Να εξετασθεί η θεσμοθέτηση ενός ολοκληρωμένου πλαισίου επιτελεστικότητας (απόδοσης) έργων, το οποίο να περιλαμβάνει τον καθορισμό υποχρεωτικών μετρήσιμων δεικτών ανά κατηγορία έργου, τον προσδιορισμό τιμών-στόχων για κάθε δείκτη και την υποχρέωση των δημοσίων φορέων να παρακολουθούν συστηματικά την πλήρωση των σχετικών απαιτήσεων καθ' όλο τον κύκλο ζωής των έργων και να λαμβάνουν μέτρα σε περίπτωση αποκλίσεων.

8.2. Προς τους δημόσιους φορείς που υλοποιούν ή διαχειρίζονται έργα:

Σύσταση πρώτη: Να οργανώσουν εσωτερικές διαδικασίες που να επιτρέπουν τον προγραμματισμό και τη διαχείριση τόσο της αξιοποίησης όσο και της συντήρησης των έργων σε ορίζοντα πλήρους κύκλου ζωής, με εξ αρχής πρόβλεψη των απαιτήσεων λειτουργίας, συντήρησης και αξιοποίησης.

Σύσταση δεύτερη: Να προχωρήσουν στην ψηφιοποίηση και οργάνωση του μέρους των αρχείων που συνοδεύει κάθε έργο καθ' όλο τον κύκλο ζωής του, όπως εγχειρίδια συντήρησης και λειτουργίας, τελικές μελέτες και σχέδια ως κατασκευάστηκε, καθώς και κάθε σχετικό τεκμηριωτικό υλικό.

Σύσταση τρίτη: Να υλοποιήσουν ένα ολοκληρωμένο σύστημα καταγραφής που να επιτρέπει την παρακολούθηση της εξέλιξης και της συντήρησης των έργων.

Σύσταση τέταρτη: Να προβαίνουν σε πολυετή και ετήσιο προγραμματισμό των συντηρήσεων και των περιοδικών επιθεωρήσεων των έργων υπό την ευθύνη τους και να μεριμνούν, στο μέτρο των διαθέσιμων οικονομικών τους δυνατοτήτων, για την ανάληψη των σχετικών πιστώσεων ήδη από την έναρξη του έτους κατά προτεραιότητα σε σχέση με την κατασκευή νέων έργων.

Σύσταση πέμπτη: Να θεσπίζουν μετρήσιμους δείκτες επιτελεσματικότητας (απόδοσης) για τα επιμέρους έργα και να τους παρακολουθούν συστηματικά κατά τη φάση λειτουργίας του έργου.

Σύσταση έκτη: Κατά τη μελέτη των έργων να λαμβάνονται ρητώς υπόψη κίνδυνοι που αναμένεται να ανακύψουν κατά τη φάση λειτουργίας και αξιοποίησης, περιλαμβανομένων και των ακραίων καιρικών φαινομένων.

II. ΔΙΑΤΥΠΩΣΗ ΑΠΟΨΕΩΝ Κ.Ε.Δ.Ε. ΕΠΙ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ**Γενικά:**

Κρίνεται ότι η έκθεση έχει εντοπίσει θέματα έλλειψης θεώρησης και αντιμετώπισης των δημόσιων έργων, ως μακροπρόθεσμες επενδύσεις και όχι ως απλές κατασκευές.

Διαπιστώνεται η αναγκαιότητα συμπλήρωσης – εξειδίκευσης του ήδη εφαρμοζόμενου θεσμικού πλαισίου περί προγραμματισμού, ανάθεσης και εκτέλεσης – παρακολούθησης – συντήρησης δημόσιων / δημοτικών τεχνικών έργων .

Ειδικότερα ως προς τους δήμους:

1. Ως προς την αναγκαιότητα περαιτέρω ρυθμίσεων για διενέργεια προηγούμενης διαβούλευσης με φορείς στους δήμους:

Για τον προγραμματισμό των έργων τους οι δήμοι εφαρμόζουν το ειδικότερα ισχύον θεσμικό πλαίσιο (ν.3852/2010 όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει) σε συνδυασμό με τα προβλεπόμενα από το ν.4412/2016 (όπως ισχύει).

Με τις ειδικότερες διατάξεις που εφαρμόζονται στους δήμους, προβλέπεται ο προγραμματισμός των έργων τους **μέσα από τη σύνταξη του Τεχνικού Προγράμματος και του ετήσιου προϋπολογισμού τους**, καθώς και η προηγούμενη σύνταξη μελετών, στις οποίες αποτυπώνονται τόσο οι τεχνικές προδιαγραφές όσο και η αναγκαιότητα εκτέλεσης – κατασκευής του κάθε έργου, που εντάσσεται στο τεχνικό πρόγραμμα, **η σκοπιμότητα του οποίου κρίνεται από το Δημοτικό Συμβούλιο**.

Συνεπώς οι δήμοι με την κατάρτιση του τεχνικού προγράμματος και προϋπολογισμού τους, με όσες δικλίδες ασφαλείας προβλέπονται από την ισχύουσα νομοθεσία περί έγκρισης αυτών (βλ. ν.3852/2010), τόσο από τα συλλογικά τους όργανα όσο και από τις οικείες Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, **εξασφαλίζουν κατά πολύ μεγάλο ποσοστό την τεκμηρίωση της σκοπιμότητας και βιωσιμότητας των έργων που αποφασίζουν να εκτελέσουν**.

Έτι περαιτέρω οι δήμοι διενεργούν **διαβουλεύσεις** με τους πολίτες και φορείς για λήψη αποφάσεων και την εκπόνηση σχεδίων, ενώ οι **απολογισμοί** παρουσιάζουν τα αποτελέσματα και τις δράσεις τους, βάσει ειδικών διατάξεων που ισχύουν από το θεσμικό πλαίσιο που εφαρμόζεται για τη λειτουργία των δήμων. Μια απλή επισκόπηση ιστότοπων δήμων αποδεικνύει τα ανωτέρω.

Στο πλαίσιο της διαβούλευσης οι δημοτικές αρχές συλλέγουν γνώμες και προτάσεις από πολίτες και άλλους ενδιαφερόμενους φορείς για θέματα που τους αφορούν, όπως για παράδειγμα η εκπόνηση ενός Στρατηγικού Σχεδίου Βιώσιμης Αστικής Κινητικότητας (ΣΒΑΚ).

Στο πλαίσιο δε της υποχρέωσης απολογισμού των δημοτικών αρχών συντάσσονται εκθέσεις που παρουσιάζουν τα πεπραγμένα, τα αποτελέσματα και τις δράσεις μιας δημοτικής αρχής κατά τη διάρκεια μιας συγκεκριμένης περιόδου, συνήθως ετήσια.

Κατόπιν των ανωτέρω και όσον αφορά στους δήμους δεν κρίνεται αναγκαία ούτε σκόπιμη συμπληρωματική νομοθετική ρύθμιση που να αφορά σε επιπλέον, των ήδη προβλεπομένων, διαδικασίες διαβούλευσης

2. Ως προς την διαπίστωση ανεπάρκειας του νομικού πλαισίου, περί υποχρέωσης των φορέων να εξετάζουν τη βιωσιμότητα του έργου υπό το πρίσμα μιας μακροπρόθεσμης προοπτικής, με ύπαρξη σχεδίου αξιοποίησης του έργου καθ' όλο τον κύκλο ζωής του,

την υποχρέωση παράθεσης συγκεκριμένων, ποσοτικοποιημένων οφελών από την εκτέλεσή του, απαιτήσεων και προεκτίμησης του κόστους λειτουργίας και συντήρησης, , υποχρεώσεις οι οποίες δεν προκύπτουν από το ισχύον θεσμικό πλαίσιο (βλ. άρθ. 45 του ν. 4412/2016 και άρθ. 86 και 87 του ν. 4412/2016, περί κοστολόγησης του κύκλου ζωής ενός έργου)

Οι ανωτέρω διατάξεις του ν.4412/2016 καθώς και η ΥΑ ΔΝΣβ/1732/ΦΝ 466/29.3.2019, προβλέπουν, μεταξύ των κριτηρίων ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, τη σύνταξη μελετών σκοπιμότητας για διάφορες κατηγορίες έργων, αφορούν όμως **προσφέροντες** σε δημόσιους διαγωνισμούς και ιδιώτες μελετητές και όχι **στους ίδιους τους δημόσιους φορείς όταν συντάσσουν τις μελέτες**. Συνεπώς εκ του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου δεν προκύπτει σαφής νομική υποχρέωση των αναθετουσών αρχών να διεξάγουν, πριν από τον προγραμματισμό των έργων, εμπεριστατωμένη αξιολόγηση της σκοπιμότητας και της βιωσιμότητάς τους.

Παρά τα όσα αναφέρονται ανωτέρω στο παρόν για τους δήμους (υπό στ. ΙΙ.1.), από τα οποία προκύπτει ότι μέσα από τις διαδικασίες προγραμματισμού και διαβούλευσης που ήδη εφαρμόζουν οι δήμοι, θα μπορούσε να κριθεί αναγκαία η συμπλήρωση των άνω διατάξεων, ώστε να διατυπώνεται με σαφήνεια νομική υποχρέωση και στους δημόσιους φορείς ένα συνολικό σύστημα αξιοποίησης των δημοσίων έργων, το οποίο να αποτυπώνει συγκεντρωτικά τις απαιτήσεις, τις προβλέψεις και τα δεδομένα αξιοποίησης καθ' όλο τον κύκλο ζωής τους και να προδιαγράφεται ο τρόπος με τον οποίο οι φορείς θα προβαίνουν σε συνολικό πολυετή προγραμματισμό της αξιοποίησης των έργων που υλοποιούν.

3. Ως προς την διαπίστωση του ελέγχου περί υποστελέχωσης των Τεχνικών Υπηρεσιών των δήμων:

Η ΚΕΔΕ αναδεικνύει συνεχώς το θέμα. Κρίνεται αναγκαία η επίλυση του ώστε να αντιμετωπισθεί αφενός η σύνταξη των μελετών (μετά και από τη προτεινόμενη συμπλήρωση του θεσμικού πλαισίου ως ανωτέρω (στ. 2) και αφετέρου ο τρόπος υλοποίησης των εργασιών συντήρησης, συμπεριλαμβανομένων των περιοδικών επιθεωρήσεων ανά έργο, με έκδοση εγχειριδίων συντήρησης και λειτουργίας των έργων και υποστήριξης των υπηρεσιών των δήμων στον ετήσιο και πολυετή προγραμματισμό. Η στελέχωση των υπηρεσιών αυτών θα συμβάλλει στην οργάνωση και στον τον προγραμματισμό και διαχείριση τόσο της αξιοποίησης όσο και της συντήρησης των έργων σε ορίζοντα πλήρους κύκλου ζωής.

4. Ως προς τη θεσμοθέτηση ενός ολοκληρωμένου πλαισίου επιτελεστικότητας (απόδοσης) έργων, το οποίο να περιλαμβάνει τον καθορισμό υποχρεωτικών μετρήσιμων δεικτών ανά κατηγορία έργου, τον προσδιορισμό τιμών-στόχων για κάθε δείκτη και την υποχρέωση

των δημοσίων φορέων να παρακολουθούν συστηματικά την πλήρωση των σχετικών απαιτήσεων καθ' όλο τον κύκλο ζωής των έργων και να λαμβάνουν μέτρα σε περίπτωση αποκλίσεων:

Κρίνεται θετική η θέσπιση ενός τέτοιου πλαισίου με συγκεκριμένη αναφορά δεικτών ανά κατηγορία έργου, που θα επιτρέψει στους δήμους να αντιμετωπίσουν συνολικά την εκτέλεση ενός έργου – τόσο ως προς την κατασκευή αυτού όσο και ως προς πλήρωση των απαιτήσεων σε όλο το κύκλο ζωής αυτού. Η θεσμοθέτηση συγκεκριμένων δεικτών θα τους επιτρέψει να εντοπίζουν τυχόν αποκλίσεις και λαμβάνουν αντίστοιχα μέτρα.

5. Ως προς τη σύσταση για ψηφιοποίηση και οργάνωση του μέρους των αρχείων που συνοδεύει κάθε έργο καθ' όλο τον κύκλο ζωής του, όπως εγχειρίδια συντήρησης και λειτουργίας, τελικές μελέτες και σχέδια ως κατασκευάστηκε, καθώς και κάθε σχετικό τεκμηριωτικό υλικό:

Κρίνεται θετική, με την προϋπόθεση ενίσχυσης της στελέχωσης των Τ.Υ. των δήμων, όπως και ο πολυετής και ετήσιος προγραμματισμός των συντηρήσεων και των περιοδικών επιθεωρήσεων των έργων υπό την ευθύνη τους.

6. Ως προς τη διαπίστωση και σύσταση αναγκαιότητας να λαμβάνονται, κατά τη σύνταξη της μελέτης, ρητά υπ' όψιν οι κίνδυνοι που αναμένεται να ανακύψουν κατά τη φάση λειτουργίας και αξιοποίησης, περιλαμβανομένων και των ακραίων καιρικών φαινομένων:

Προφανώς είναι θετικό να εκδοθούν συγκεκριμένες κατευθυντήριες οδηγίες, εγκύκλιοι ή και ρητές διατάξεις από τα αρμόδια Υπουργεία που θα προσδιορίζουν τον τρόπο αντιμετώπισης του συγκεκριμένου θέματος και θα καθιστούν υποχρεωτική την αναφορά, κατά τη σύνταξη της κάθε μελέτης, για την αντιμετώπιση τυχόν κινδύνων που μπορεί να προκύψουν κατά τον κύκλο ζωής ενός έργου.