



Οι θέσεις του Συλλόγου Ελλήνων Συγκοινωνιολόγων για τα Διόδια στα Έργα Παραχώρησης

Φεβρουάριος 2011

Τα Έργα Παραχώρησης στην Ελλάδα

Η συνεργασία δημόσιου και ιδιωτικού τομέα για τη συγχρηματοδότηση μεγάλων συγκοινωνιακών έργων έχει ξεκινήσει στην χώρα εδώ και πολλά έτη. Τα έργα της πρώτης γενιάς έχουν ήδη υλοποιηθεί και λειτουργούν και περιλαμβάνουν την Αττική Οδό, τη Γέφυρα Ρίου – Αντιρρίου “Χαρίλαος Τρικούπης” και το Διεθνές Αεροδρόμιο Αθηνών “Ελευθέριος Βενιζέλος”. Τα τελευταία τρία χρόνια, έχουν δημοπρατηθεί, ανατεθεί και υλοποιούνται, με τη μέθοδο αυτή της συγχρηματοδότησης, τα έργα της δεύτερης γενιάς, που περιλαμβάνουν τους αυτοκινητόδρομους καταναμημένους σε πέντε (5) Συμβάσεις Παραχώρησης, στις οποίες το Δημόσιο χρηματοδοτεί με Εθνικούς και Κοινοτικούς Πόρους, κατά μέσο όρο περίπου το 25% (εκ του οποίου 12,5% μέσω δανείων από την ΕΤΕπ) του κόστους κατασκευής και των πέντε έργων, με τα έσοδα από τα διόδια, η είσπραξη των οποίων καθορίστηκε στις Συμβάσεις Παραχώρησης που κυρώθηκαν στην Βουλή, να καλύπτουν περίπου άλλο ένα 25%. Το υπόλοιπο 50% καλύπτουν οι Παραχωρησιούχοι, μέσω ιδίων κεφαλαίων και τραπεζικού δανεισμού. Με τις Συμβάσεις αυτές θα αναβαθμιστούν 533 χιλιόμετρα αυτοκινητοδρόμων και θα κατασκευαστούν άλλα 743 νέα χιλιόμετρα, βελτιώνοντας έτσι σημαντικά το συγκοινωνιακό σύστημα αλλά και την ανάπτυξη της χώρας.

Η Σύμπραξη Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα, όπως άλλωστε έχει τονιστεί και σε θέσεις του ΣΕΣ που έχουν διατυπωθεί από το 2003, αποτελεί ένα σημαντικό τεχνικό – χρηματοοικονομικό και νομικό εργαλείο για την υλοποίηση έργων υποδομών και την ανάπτυξη, πολύ δε περισσότερο στη περίοδο “οικονομικής κρίσης” που διανύουμε, καθώς μπορεί να συμβάλλει:

- στην εξεύρεση, με τη συμβολή του Ιδιωτικού τομέα, των αναγκαίων πόρων για την υλοποίηση των έργων αυτών, τα οποία άλλως, επειδή οι διαθέσιμοι εθνικοί και κοινοτικοί πόροι δεν επαρκούν, θα μετατίθεντο χρονικά και το επίπεδο εξυπηρέτησης των χρηστών θα παρέμενε χαμηλό
- στην μείωση της έκθεσης του Δημοσίου σε σημαντικούς (χρηματοοικονομικούς, τεχνικούς και άλλους) κινδύνους τόσο κατά τη διάρκεια κατασκευής, όσο και κατά τη διάρκεια της λειτουργίας και συντήρησης των έργων
- στην αναβάθμιση του επιπέδου της παρεχόμενης εξυπηρέτησης στους χρήστες των υποδομών, κυρίως σε θέματα οδικής ασφάλειας και στη μείωση του αντίστοιχου κοινωνικο-οικονομικού κόστους των ατυχημάτων, που αυτή συνεπάγεται.

Η Διεθνής και η Ελληνική Εμπειρία για την Εφαρμογή Διοδίων

Κάθε οδική υποδομή, εκτός από το κόστος κατασκευής λειτουργίας και συντήρησης, έχει και ένα κοινωνικο-οικονομικό κόστος που συνδέεται με την κυκλοφοριακή συμφόρηση, τη ρύπανση και τα ατυχήματα. Από πλευράς στρατηγικής υπάρχουν τρεις λόγοι για τη χρέωση της χρήσης της οδικής υποδομής: (i) η μείωση της συμφόρησης, (ii) η μείωση των εκπομπών ρύπων και (iii) η κάλυψη του κόστους ανάπτυξης και συντήρησης των έργων.

Στην περίπτωση των Νέων οδικών έργων Παραχώρησης, τα έσοδα των διοδίων δεν περιορίζονται μόνο στη χρηματοδότηση της συντήρησης και λειτουργίας του αυτοκινητοδρόμου, αλλά αποτελούν και μια σημαντική πηγή χρηματοδότησης της κατασκευής των έργων. Αυτό συμβαίνει εδώ και δεκαετίες σε αρκετά κράτη στην Ευρώπη και διεθνώς, όπου τα έσοδα από τα διόδια

αποτελούν έναν πολύ αποτελεσματικό τρόπο υποστήριξης του κόστους, τόσο της κατασκευής, όσο και της λειτουργίας και της συντήρησης του οδικού δικτύου.

Σε πολλές χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης χρησιμοποιούνται **διάφοροι τρόποι χρέωσης της χρήσης της οδικής υποδομής**. Οι περισσότερες χώρες της Ευρώπης εφαρμόζουν διόδια, είτε για το σύνολο των αυτοκινητοδρόμων, όπως: η Γαλλία, η Ιταλία, η Πορτογαλία, η Ισπανία, κλπ., είτε για τμήματα αυτοκινητοδρόμων ή ειδικών υποδομών (γέφυρες, σήραγγες), όπως: η Αυστρία, η Αγγλία, η Ιρλανδία, η Νορβηγία, η Πολωνία, άλλες εφαρμόζουν διόδια μόνο σε βαρέα οχήματα, όπως: η Γερμανία και η Τσεχία, ενώ κάποιες άλλες έχουν καθιερώσει το σύστημα της «βινιέτας» για τα ΙΧ, όπως: η Αυστρία και η Ελβετία. Επίσης, υπάρχουν και περιπτώσεις όπου τα διόδια καταβάλλονται κατά τη διάρκεια κατασκευής του έργου, όπως η κατασκευή της σήραγγας του Brenner στην Αυστρία, με επικυρωτική απόφαση από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο μετά από προσφυγή των χρηστών, καθώς και περιπτώσεις από χώρες, όπου εφαρμόζουν διόδια με μοναδικό στόχο την εξασφάλιση πόρων με στόχο την υλοποίηση στο μέλλον άλλων έργων υποδομής ή μέσω μαζικής μεταφοράς ή πρασίνου, που θα συμβάλουν στη βελτίωση της βιώσιμης κινητικότητας των πολιτών. Χαρακτηριστικά είναι τα παραδείγματα σε πόλεις στη Νορβηγία, όπως το Μπέργκεν, το Όσλο και το Τροντχάιμ. Φυσικά δεν πρέπει να παραβλέπουμε και τις περιπτώσεις επιβολής διοδίων με στόχο τη διαχείριση της κυκλοφοριακής συμφόρησης, που έχουν εφαρμοστεί σε Λονδίνο και Στοκχόλμη.

Στην Ελλάδα η εφαρμογή διοδίων είναι μία μέθοδος χρηματοδότησης, με πληρωμή της κατασκευής, λειτουργίας και συντήρησης της υποδομής από τους χρήστες, που εφαρμόζεται εδώ και πολλά έτη, τόσο για έργα υποδομών, αφού ολοκληρώθηκε η κατασκευή τους (π.χ. η Αττική Οδός, η Σήραγγα Ακτίου - Πρέβεζας, η Γέφυρα Ρίου - Αντιρρίου), όσο και για έργα υποδομών, που επρόκειτο να κατασκευαστούν ή βρίσκονταν υπό κατασκευή (π.χ. καταβολή "Σπατόσημου" και οι οδικοί άξονες ΠΑΘΕ και Κόρινθος – Τρίπολη, προ της εποχής των Συμβάσεων Παραχώρησης).

Σε κάθε περίπτωση, η μετακύληση μέρους ή συνόλου του κόστους κατασκευής, λειτουργίας, συντήρησης και περιβαλλοντικής επιβάρυνσης, από το σύνολο των φορολογούμενων πολιτών σε αυτούς που πραγματικά χρησιμοποιούν την υποδομή, **συνιστά επί της αρχής, έναν πολύ δικαιότερο τρόπο χρηματοδότησης των υποδομών**. Οι αρχές "ο χρήστης πληρώνει" και "ο ρυπαίνων πληρώνει" αποτελούν εδώ και περίπου 20 χρόνια βασική πολιτική στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στα κράτη μέλη και για τον λόγο αυτό σήμερα, η εφαρμογή διοδίων στα υπεραστικά, αλλά και στα αστικά οδικά δίκτυα, συνεχώς επεκτείνεται. Μάλιστα, όλα τα παραπάνω έχουν ενσωματωθεί στη Λευκή Βίβλο των Μεταφορών και σε ανάλογες Οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το Ύψος του Αντιτίμου των Διοδίων

Τις τελευταίες δεκαετίες, τα καθαρά έσοδα από τα διόδια στο ελληνικό εθνικό οδικό δίκτυο χρησιμοποιούνταν χωρίς προγραμματισμό με μικρές μόνο επεμβάσεις σε διάφορα τμήματα όχι μόνο του εθνικού αλλά και του επαρχιακού δικτύου με αποτέλεσμα και το εθνικό οδικό δίκτυο αυτοκινητοδρόμων να παραμένει ημιτελές και το επίπεδο συντήρησης να παραμένει σε χαμηλά επίπεδα, με αποτέλεσμα η χώρα και οι πολίτες να απολαμβάνουν την ασφάλεια που πληρώνουν.

Είναι προφανές ότι είναι πολύ δύσκολο να αξιολογηθούν και να συγκριθούν οι διάφορες χρεώσεις της χρήσης της οδικής υποδομής μεταξύ των χωρών, καθώς θα πρέπει να ληφθούν και άλλες παράμετροι υπόψη, και το συνολικό φορολογικό καθεστώς κάθε χώρας (άμεση και έμμεση φορολογία, φορολογία των καυσίμων, τέλη κυκλοφορίας κλπ.).

Παρ όλα αυτά, συγκρίνοντας **το αντίτιμο των διοδίων που προβλέπεται στα σημερινά έργα παραχώρησης στην Ελλάδα, προκύπτει ότι είναι από τα χαμηλότερα στην Ευρώπη**, καθώς σήμερα στα νέα έργα παραχώρησης στην Ελλάδα χρεώνονται τιμές χαμηλότερες από τα 0,06 € ανά χιλιόμετρο (μαζί με τον ΦΠΑ), ενώ σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες κυμαίνεται σε τιμές που αρχίζουν πάνω από 0,08 € και φτάνουν μέχρι και τα 0,15 € ανά χιλιόμετρο.

Ειδικές Επισημάνσεις σχετικά με το Σύστημα Διοδίων

Σχετικά με τα εφαρμοζόμενα συστήματα τιμολόγησης, δύο είναι διεθνώς αλλά και με βάση τις συμβάσεις παραχώρησης οι δυνατότητες:

- **Κλειστό σύστημα**, με έλεγχο κατά την είσοδο και πληρωμή κατά την έξοδο από τον αυτοκινητόδρομο, άρα χρέωση για όλους με βάση την διανυθείσα απόσταση. Το κλειστό σύστημα διοδίων είναι δικαιότερο, άλλα απαιτεί σημεία ελέγχου στην είσοδο και πληρωμής στην έξοδο στο σύνολο του δικτύου.

Υπό τις παρούσες συνθήκες όμως, όπου δεν είναι εφικτή ακόμα η άμεση εφαρμογή **“Πλήρους Ηλεκτρονικού Συστήματος Διοδίων με Ελεύθερη Ροή”** (Open Road Tolling), η κατασκευή συμβατικών σταθμών διοδίων σε όλους τους κλάδους στο σύνολο των ανισόπεδων κόμβων, άρα και η υλοποίηση κλειστού συστήματος είναι πρακτικά ανέφικτη (λόγω της ιδιαίτερα μεγάλης πυκνότητας των κόμβων, της ακατάλληλης μορφής των κόμβων και της έλλειψης χώρων).

Στο πλαίσιο αυτό, το σύστημα διοδίων που έχει σήμερα αναπτυχθεί και αναπτύσσεται στις νέες παραχωρήσεις είναι το ανοικτό, με τα ακόλουθα χαρακτηριστικά.

- **Ανοικτό σύστημα**, με βάση το οποίο ο χρήστης πληρώνει σε μετωπικούς σταθμούς (που είναι εγκατεστημένοι ανά κάποιες αποστάσεις κατά μήκος του αυτοκινητοδρόμου) για μια συγκεκριμένη (προκαθορισμένη) απόσταση (ζώνη) χρέωσης του συγκεκριμένου σταθμού (π.χ. 30, 40, 50 χλμ.), ανεξαρτήτως του μήκους που πραγματικά έχει διανύσει.

Το ανοικτό σύστημα προβλέπει και την δυνατότητα πλευρικών σταθμών σε εισόδους μετά τον μετωπικό σταθμό ή σε εξόδους πριν τον μετωπικό σταθμό, όπου ο χρήστης, που δεν διήλθε και δεν πλήρωσε στο μετωπικό, θα πληρώσει για την απόσταση που πρόκειται να διανύσει (σταθμός στην είσοδο) ή έχει ήδη διανύσει (σταθμός στην έξοδο). Στο ανοικτό σύστημα, χρήστες που εισέρχονται και εξέρχονται από πλευρικούς σταθμούς, που δεν υπάρχουν πλευρικά διόδια και δεν παρεμβάλλονται μεταξύ τους μετωπικοί σταθμοί, δεν πληρώνουν καθόλου διόδια. Είναι προφανές ότι όσο μεγαλύτερη είναι η πυκνότητα των μετωπικών σταθμών, στο ανοικτό σύστημα διοδίων, τόσο δικαιότερη είναι η χρέωση (λογική “ζωνικού” συστήματος), από την άλλη πλευρά βέβαια, δημιουργούνται τοπικές αδικίες καθ’ όσον είναι δυνατόν κάποιοι χρήστες, κυρίως τοπικών αποστάσεων, να πληρώνουν για μεγαλύτερη απόσταση από αυτή που διανύουν, ενώ και κάποιοι άλλοι να μην πληρώνουν και καθόλου.

Είναι δυνατόν όμως, με τη χρήση της τεχνολογίας, όπως: με ηλεκτρονικά διόδια και ειδικά συνδρομητικά πακέτα, να εφαρμοστούν λύσεις που να εξαλείφουν αυτού του τύπου τις αδικίες, χρεώνοντας τους ηλεκτρονικούς συνδρομητές ανάλογα με τα χιλιόμετρα που διανύουν. Με τον τρόπο αυτό θα υπάρχει δυνατότητα δικαιότερης χρέωσης, υπό την μορφή εκπαιτωτικού πακέτου για τους συνδρομητές, ενώ παράλληλα θα προωθηθεί σημαντικά η χρήση των ηλεκτρονικών διοδίων και θα ενισχυθούν και οι προϋποθέσεις μελλοντικής μετάβασης σε **“Πλήρες Ηλεκτρονικό Σύστημα Διοδίων με Ελεύθερη Ροή”** (Open Road Tolling). Η μετάβαση από τους “μετωπικούς” σταθμούς σε συστήματα Ελεύθερης Ροής, πρέπει να μελετηθεί σοβαρά και να εφαρμοστεί σταδιακά κατόπιν πιλοτικών εφαρμογών, ώστε να πεισθούν και οι πολίτες και οι εμπλεκόμενοι για την αξιοπιστία και την χρησιμότητα τέτοιων λύσεων, εφόσον φυσικά υπάρχουν ικανοποιητικά αποτελέσματα. Χρειάζεται βέβαια η ελληνική Πολιτεία να δει με σοβαρότητα το ρόλο της και να εγγυηθεί με τις κατάλληλες νομοθετικές πρωτοβουλίες εφαρμόσιμες μεθόδους για τη μελλοντική μετάβαση στο “Πλήρες Ηλεκτρονικό Σύστημα Διοδίων με Ελεύθερη Ροή”.

Παράλληλα, επιβάλλεται να προχωρήσει άμεσα το θέμα της **δια-λειτουργικότητας των ηλεκτρονικών διοδίων**, έτσι ώστε ο χρήστης να μπορεί με ένα συμβόλαιο και πομποδέκτη, να διέρχεται ταχύτερα και ευκολότερα από το σύνολο των διοδίων της χώρας. Για τα οδικά τμήματα που λειτουργούν με διόδια, θα πρέπει **να υπάρχει εναλλακτικό οδικό δίκτυο**, προφανώς με χαμηλότερο επίπεδο εξυπηρέτησης, που να μπορεί να ικανοποιήσει τις τοπικές μετακινήσεις. Επίσης, είναι απαραίτητο να εξασφαλιστεί **δικαιότερη χρέωση, είτε για χρήστες από τοπικές κοινωνίες, είτε για συχνούς χρήστες** με συνδυασμό χρήσης νέων τεχνολογιών και κατάλληλων εκπαιτωτικών πακέτων.

Συμπεράσματα

Η τακτική της τιμολόγησης της χρήσης με σκοπό τη χρηματοδότηση της κατασκευής, λειτουργίας και συντήρησης των συγκοινωνιακών υποδομών (ειδικά των οδικών) βασίζεται στις αρχές της αποδοτικότερης, δικαιότερης και ορθολογικότερης χρήσης διαθέσιμων κεφαλαίων, αλλά και της διευκόλυνσης δημιουργίας ευκαιριών στους χρήστες, που θα επωφεληθούν.

- **Αποδοτικότερη**, καθώς εξασφαλίζεται το απαιτούμενο κεφάλαιο επένδυσης, συνθήκη αναγκαία (αλλά όχι και ικανή πάντοτε, ειδικά στη χώρα μας) για την ολοκλήρωσή της. Με δεδομένο ότι ημιτελή οδικά έργα μπορούν να οδηγήσουν σε δυσμενέστερες καταστάσεις από την αρχική (μη-επένδυση) σε τομείς όπως: η οδική ασφάλεια, η αξιοπιστία της λειτουργίας, η περιβαλλοντική επιβάρυνση κ.ά., η εξασφάλιση της ολοκλήρωσης της επένδυσης κρίνεται αποφασιστικής σημασίας.
- **Δικαιότερη**, καθώς οι χρήστες που “εισπράττουν” τις ωφέλειες από μία υποδομή, εκείνοι οφείλουν να αποδώσουν ένα μέρος αυτών (σε χρηματικό αντίτιμο), για την κατασκευή, λειτουργία και συντήρησή της. Η γενικευμένη και αδιάκριτη επιβολή φορολογίας σε όλους τους πολίτες, για την πλήρη κάλυψη του κόστους κατασκευής και λειτουργίας ενός οδικού τμήματος, καταλήγει σε αδικία εις βάρος όσων δεν πρόκειται ποτέ να δεχτούν καμία ωφέλεια από αυτό.
- **Ορθολογικότερη**, καθώς γίνεται σαφές ότι η καθολική δέσμευση κεφαλαίου – και δη δημόσιου κεφαλαίου σε συνθήκες έλλειψης και ειδικότερα δάνειων κεφαλαίων – έναντι της, κατά το δυνατόν, συντομότερης συλλογής και αποπληρωμής των υποχρεώσεων κατασκευής και λειτουργίας, αποτελεί υπόδειγμα κακής χρήσης των δημόσιων διαθεσίμων.

Η καταβολή των διοδίων μπορεί να γίνεται, είτε για αυτό καθαυτό το τμήμα της υποδομής, είτε για τη χρήση δικτύου υποδομών. Στο πλαίσιο Συμβάσεων Παραχώρησης για την κατασκευή και λειτουργία νέων οδικών έργων, τα διόδια καταβάλλονται συνήθως μετά την ολοκλήρωση των έργων αυτών, τόσο για την αποπληρωμή των δανείων, όσο και για την κάλυψη των δαπανών λειτουργίας και συντήρησης. Σε ήδη υφιστάμενα έργα, τα οποία επεκτείνονται ή βελτιώνονται ή ανακατασκευάζονται, τα διόδια χρησιμοποιούνται πέραν των άλλων και για την κάλυψη μέρους του κόστους κατασκευής, παρόλο που το τελευταίο, δεν συνηθίζεται ευρέως. Τα έργα παραχώρησης των αυτοκινητοδρόμων στην Ελλάδα, αποτελούν μία πολύ καλή διέξοδο, ειδικά στη σημερινή αρνητική οικονομική συγκυρία, για φθηνό κόστος δανεισμού (και χωρίς κρατική εγγύηση) και **κατασκευή έργων με ελάχιστη χρηματοδοτική συνεισφορά του ελληνικού δημόσιου** (περίπου 25% του συνολικού κόστους). Αποτελούν δηλαδή, μία εξαιρετική διέξοδο για αναπτυξιακή πολιτική με παραγωγικές επενδύσεις της τάξης των 8,5 δισ. ευρώ. Επίσης, τα διόδια που πληρώνονται σήμερα στα έργα παραχώρησης στην Ελλάδα, **υποστηρίζουν τη λειτουργία και συντήρηση του υφιστάμενου δικτύου** με ήδη σημαντικά και απτά αποτελέσματα λειτουργίας και ασφάλειας (δραστική μείωση των θυμάτων από ατυχήματα).

Οι αυτοκινητόδρομοι εθνικού επιπέδου, εξυπηρετούν υπεραστική κυκλοφορία και δεν κατασκευάζονται για να εξυπηρετούν μικρού μήκους τοπικές μετακινήσεις. Για αυτές απαιτείται η κατασκευή αξιόπιστου και ασφαλούς τοπικού ή/και παράπλευρου δικτύου. Εκεί ωστόσο, που αυτό δεν είναι ακόμη εφικτό, είναι απαραίτητο να υπάρχουν οι κατάλληλες προβλέψεις για την εξυπηρέτηση των τοπικών μετακινήσεων, με την εξασφάλιση ειδικής προνομιακής διευκόλυνσης. Δηλαδή, για διελεύσεις από τους σταθμούς με πολύ μικρό μήκος χρήσης του δικτύου, πρέπει να προβλέπονται, είτε ρυθμίσεις για χρέωση ανά χιλιόμετρο, είτε ειδικές άδειες με πολύ χαμηλό αντίτιμο, μέχρι να δημιουργηθεί και το σχετικό επαρκές εναλλακτικό παράπλευρο δίκτυο. Τόσο το ελληνικό Δημόσιο όσο και οι Παραχωρησιούχοι οφείλουν να θέσουν σε προτεραιότητα τις απαραίτητες παρεμβάσεις για την εξυπηρέτηση των περιοχών κοντά στους σταθμούς διοδίων, ειδικά κατά την περίοδο της κατασκευής των έργων, τόσο των κυρίων αυτοκινητοδρόμων όσο και των παραπλευρών.

Στη σημερινή οικονομική συγκυρία, **η μη καταβολή διοδίων, συνιστά αρνητική εξέλιξη για το δημόσιο συμφέρον**. Η πληρωμή του όποιου τέλους διοδίων, εφ’ όσον αυτός ο τρόπος χρηματοδότησης είναι στρατηγική και νομοθετημένη επιλογή της Πολιτείας, είναι υποχρέωση του χρήστη και η εφαρμογή αυτής της υποχρέωσης ή η αποτροπή παραβατικών συμπεριφορών είναι αποκλειστική ευθύνη της Πολιτείας.