

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΑΘΗΝΑΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΟΜΕΑΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ

ΣΟΦΙΑΣ Δ. ΣΒΑΡΝΑ

**Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΣΤΗΝ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΕΡΗ
ΣΥΜΠΡΑΞΗ ΕΡΓΩΝ ΜΕΤΑΞΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ (ΣΔΙΤ) ΣΤΟΝ ΚΛΑΔΟ
ΤΩΝ ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ**

ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια: Αγλαΐα Ρομπόκου-Καραγιάννη

ΑΘΗΝΑ 2018

ΣΟΦΙΑΣ Δ. ΣΒΑΡΝΑ

**Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ ΣΤΗΝ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΕΡΗ
ΣΥΜΠΡΑΞΗ ΕΡΓΩΝ ΜΕΤΑΞΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ (ΣΔΙΤ) ΣΤΟΝ ΚΛΑΔΟ
ΤΩΝ ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ**

ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ

Υποβλήθηκε στο Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης

Τομέας Διοικητικής Επιστήμης

Ημερομηνία Προφορικής Εξέτασης: ...

ΕΞΕΤΑΣΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Ομότιμη Καθηγήτρια Αγλ. Ρομπόκου-Καραγιάννη: Επιβλέπουσα

Ομότιμη Καθηγήτρια Μ. Βενετσανοπούλου: Μέλος Τριμελούς Συμβουλευτικής
Επιτροπής

Καθηγητής Β. Κέφης: Μέλος Τριμελούς Συμβουλευτικής Επιτροπής

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Ολοκληρώνοντας αυτό το μακρύ και επίπονο ταξίδι, η συγγραφή της ενότητας αυτής μου δίνει ιδιαίτερη χαρά, γνωρίζοντας ότι στην πορεία αυτή δεν ήμουν μονή, αλλά είχα την υποστήριξη και την ανεκτικότητα καθηγητών, συναδέλφων και φίλων, χωρίς τους οποίους δεν θα ήταν δυνατή η υλοποίηση της διδακτορικής μου διατριβής.

Ο πρώτος άνθρωπος που νιώθω έντονα την ανάγκη να ευχαριστήσω, είναι η επιβλέπουσα καθηγήτρια μου κα Αγλαΐα Ρομπόκου-Καραγιάννη, της οποίας η καθοδήγηση και η ηθική παρότρυνση υπήρξαν καθοριστικές για την ολοκλήρωση της παρούσας διατριβής. Την ευχαριστώ ιδιαίτερα για την στήριξη που μου πρόσφερε σε όλες τις δύσκολες στιγμές που αναπόφευκτα παρουσιάζονται στο πλαίσιο ενός τέτοιου πονήματος καθώς και για την υλικότεχνική υποστήριξη χωρίς την οποία δεν θα είχαν προκύψει τα αποτελέσματα της εργασίας μου. Πάνω από όλα όμως, θα ήθελα να την ευχαριστήσω για την αμέριστη ελευθέρια που μου έδωσε, την εμπιστοσύνη που μου έδειξε και τις συνθήκες που δημιούργησε, ώστε να μπορέσω να ακολουθήσω τα δικά μου ερευνητικά ενδιαφέροντα με τόλμη και αποφασιστικότητα.

Παράλληλα θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά, τα αλλά δυο μέλη της τριμελούς εξεταστικής επιτροπής, την καθηγήτρια Μ. Βενετσανοπούλου και τον καθηγητή Β. Κέφη για τις σημαντικές συμβουλές, την συμπαράσταση και την άμεση ανταπόκριση τους όλες εκείνες τις φορές που χρειάστηκα βοήθεια. Η συνεχής και υπομονετική καθοδήγηση τους, τόσο στα πρώτα στάδια όσο και καθ' όλη την διάρκεια της εκπόνησης της συγκεκριμένης διατριβής, συνέβαλλε τα μέγιστα για το τελικό αποτέλεσμα αυτής, το οποίο δεν θα ήταν το ίδιο χωρίς την δική τους συμμετοχή.

Θα ήθελα επίσης να απευθύνω θερμές ευχαριστίες στους κους Β. Γερογιάννη, Κ. Συρακούλη και στην κα Ι. Βογιατζή, για τον πολύτιμο χρόνο που μου αφιέρωσαν και την ευκαιρία που μου έδωσαν να μοιραστώ μαζί τους, τους ερευνητικούς προβληματισμούς και την ανησυχίες μου. Οι επιστημονικές τους γνώσεις υπήρξαν πραγματικά κρίσιμες στην επίλυση των προβλημάτων που κατά καιρούς προέκυπταν.

Τέλος, δεν θα μπορούσα φυσικά να παραβλέψω την ίδια μου την οικογένεια, η οποία υπήρξε ανεκτίμητο στήριγμα για εμένα σε κάθε στάδιο της ζωής μου και στην οποία οφείλω όλη την διαδρομή των σπουδών μου μέχρι και σήμερα. Ήταν οι άνθρωποι που με την αγάπη τους, την επιμονή και την υπομονή τους, στεκόταν πάντα δίπλα μου σε κάθε μου βήμα κάνοντας τις δύσκολες στιγμές να μοιάζουν ευκολότερες. Τους ευχαριστώ με όλη μου την καρδιά και τους αφιερώνω την παρούσα διατριβή ως ελάχιστο δείγμα ευγνωμοσύνης για όσα μου έχουν προσφέρει όλα αυτά τα χρόνια.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ	3
ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ	4
ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ ΠΙΝΑΚΩΝ ΚΑΙ ΣΧΗΜΑΤΩΝ	10
ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	14
ΠΕΡΙΛΗΨΗ	17
ABSTRACT	18
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	20
i. Η προβληματική	20
ii. Στόχοι - Σκοπός της έρευνας	22
<u>ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ «ΘΕΩΡΗΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ»</u>	
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ	25
1.1 Εισαγωγικά - Εννοιολογικά ζητήματα	25
1.1.1. Έννοια της Δημόσιας Διοίκησης	25
1.1.2. Θεμελιώδεις Αρχές που διέπουν τη Δημόσια Διοίκηση	28
1.1.3. Οι έννοιες της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας	30
1.1.4. Έννοια και περιεχόμενο της δημόσιας σύμβασης	31
1.1.4.1. Οι δημόσιες συμβάσεις στην Ελλάδα	31
1.1.4.2. Η έννοια και το περιεχόμενο της διοικητικής σύμβασης	32
1.1.4.3. Οι δημόσιες συμβάσεις στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης	34
1.2 Πρότυπα λειτουργίας Δημοσίων Διοικήσεων	35
1.3 Το υφιστάμενο διοικητικό σύστημα στην Ελλάδα	42
1.3.1 Συστήματα διοικητικής οργάνωσης: Συνταγματικό και νομοθετικό πλαίσιο	42
1.3.2 Η γραφειοκρατία ως κύριο μοντέλο διοικητικής οργάνωσης	45
1.3.2.1 Έννοια και περιεχόμενο της γραφειοκρατίας	45
1.3.2.2 Η γραφειοκρατικοποίηση της σύγχρονης εποχής	47
1.3.2.3 Το γραφειοκρατικό μοντέλο του Max Weber	50
1.3.2.4 Το ιδιαίτερο μόρφωμα της ελληνικής «μη βεμπεριανής γραφειοκρατίας»	51
1.4 Παθογένειες της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και κρίση της γραφειοκρατίας	53
1.4.1 Η συγκεντρωτική δομή της Διοίκησης	53
1.4.2 Ο εξαιρετικά διογκωμένος δημόσιος τομέας	56
1.4.3 Η ανισομερής κατανομή ανθρώπινου δυναμικού	57
1.4.4 Η μειωμένη διοικητική ικανότητα των δημοσίων υπαλλήλων	57
1.4.5 Το προβληματικό ρυθμιστικό πλαίσιο	58
1.4.6 Η Απουσία άσκησης σύγχρονου Management και η ανάγκη για υιοθέτηση νέων εργαλείων διοίκησης	59
1.4.7 Τα έντονα φαινόμενα διαφθοράς	60
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	62
2.1. Η έννοια της διοικητικής μεταρρύθμισης	62

2.2 . Ιστορική εξέλιξη των ελληνικών μεταρρυθμίσεων	64
2.2.1 Πρώτη μεταδικτατορική περίοδος (1974-1981)	65
2.2.2 Δεύτερη μεταδικτατορική περίοδος (1981-1989)	66
2.2.3 Τρίτη μεταδικτατορική περίοδος (1990-2008)	67
2.2.4 Τέταρτη μεταδικτατορική περίοδος (2008-σήμερα)	71
2.3 Η συμβολή της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης	75
2.4 Δυσκολίες για την ολοκλήρωση των διοικητικών μεταρρυθμίσεων	79
2.5 Το «Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ» ως σύγχρονη μεταρρυθμιστική πρόταση	81
2.5.1 Η ανάγκη για μεταρρύθμιση και το «Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ»	81
2.5.2 Κύριες δράσεις του ΝΔΜ	85
2.5.2.1 Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (ΔΟΠ)	85
2.5.2.2 Διοίκηση βάσει Στόχων	89
2.5.2.3 Ηλεκτρονική διακυβέρνηση	90
2.6 Οι ιδιωτικοποιήσεις ως μεταρρυθμιστικό εργαλείο του ΝΔΜ	92
2.6.1 Ιδιωτικοποιήσεις - αποκρατικοποιήσεις	92
2.6.2 Οι ιδιωτικοποιήσεις εν μέσω μνημονίων και το ΤΑΙΠΕΔ	95
2.6.3 Λόγοι ιδιωτικοποιήσεων	96
2.6.4 Μορφές και μέθοδοι ιδιωτικοποίησης	98

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ «ΣΥΜΠΡΑΞΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ (ΣΔΙΤ)»

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ	104
3.1 Έννοια των ΣΔΙΤ	104
3.1.1 Έννοια κατά την ευρωπαϊκή και διεθνή εμπειρία	104
3.1.2 Έννοια κατά τον Ν. 3389/2005	107
3.2 Η ανάπτυξη των ΣΔΙΤ σε παγκόσμιο επίπεδο: Ιστορική αναδρομή	108
3.2.1 Στην Ευρώπη	108
3.2.1.1 Αγγλία	108
3.2.1.2 Γαλλία	112
3.2.1.3 Ιταλία	114
3.2.2 Στην Αυστραλία	117
3.2.3 Στις ΗΠΑ	118
3.2.4 Στην Ελλάδα	120
3.3 Διακρίσεις των ΣΔΙΤ	128
3.3.1 Με βάση την Πράσινη Βίβλο για τις ΣΔΙΤ	128
3.3.1.1 ΣΔΙΤ καθαρά συμβατικού τύπου (contractual PPPs)	128
3.3.1.2 ΣΔΙΤ θεσμοθετημένου τύπου (institutional PPPs)	129
3.3.2 Με κριτήριο το χαρακτήρα του έργου	130
3.3.2.1 ΣΔΙΤ ανταποδοτικού χαρακτήρα	130
3.3.2.2 ΣΔΙΤ μη ανταποδοτικού χαρακτήρα	131
3.4 Αξιολόγηση των ΣΔΙΤ	132
3.4.1 Πλεονεκτήματα των ΣΔΙΤ	133
3.4.2 Μειονεκτήματα των ΣΔΙΤ	136
3.5 Η σύμβασης παραχώρησης και η αντιδιαστολή της με την έννοια των ΣΔΙΤ	138
3.5.1 Έννοια και Θεσμικό πλαίσιο των συμβάσεων παραχώρησης	138

3.5.1.1	Θεμελιώδεις Ελευθερίες και Αρχές ΣΛΕΕ (Πρωτογενές Δίκαιο)	138
3.5.1.2	Νομοθεσία για συμβάσεις παραχώρησης υπηρεσιών (Παράγωγο Δίκαιο)	138
3.5.1.3	Νομοθεσία για συμβάσεις παραχώρησης έργων (Παράγωγο Δίκαιο)	141
3.5.1.4	Ισχύον νομοθετικό πλαίσιο για τις συμβάσεις παραχώρησης έργων και υπηρεσιών - Οδηγία 2014/23/ΕΕ	143
3.5.2	Συγκριτική ανάλυση συμβάσεων παραχώρησης και ΣΔΙΤ	144
3.5.2.1	Εισαγωγή	144
3.5.2.2	Ομοιότητες των συμβάσεων παραχώρησης με τις συμβάσεις ΣΔΙΤ	144
3.5.2.3	Διαφορές των συμβάσεων παραχώρησης με τις συμβάσεις ΣΔΙΤ	147
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΘΕΣΜΙΚΗ ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗ ΤΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΤΩΝ ΣΔΙΤ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΟ ΝΟΜΟ 3389/2005		150
Α Προσυμβατικό στάδιο		
4.1	Εμπλεκόμενα μέρη	150
4.1.1	Δημόσιοι φορείς	150
4.1.2	Ιδιωτικοί φορείς	152
4.1.2.1	Εταιρεία Ειδικού Σκοπού	153
4.2	Θεσμικά όργανα	158
4.2.1	Διυπουργική Επιτροπή Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΔΕΣΔΙΤ)	158
4.2.2	Ειδική Γραμματεία Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΕΓΣΔΙΤ)	159
4.3	Διαδικασίες κατάρτισης σύμβασης σύμπραξης	160
4.3.1	Διαδικασία έγκρισης προτεινόμενης σύμπραξης και υπαγωγής στο Νόμο 3389/2005	160
4.3.2	Προκήρυξη και διαδικασία ανάθεσης της σύμβασης σύμπραξης	163
4.4	Συμβατικές μορφές - μοντέλα	174
4.4.1	Συμβάσεις παροχής υπηρεσιών (Ο.Μ.) και συμβάσεις διαχείρισης (Ο.Μ.Μ.)	174
4.4.2	Χρηματοδοτική μίσθωση: Μέθοδοι BOLT (Build-Own-Lease-Transfer) και LRO (Lease-Rehabilitate-Operate)	174
4.4.3	Παραχώρηση: Μέθοδοι BOT (Build-Operate-Transfer) και BOOT (Build-Own-Operate-Transfer)	175
4.4.4	Μέθοδος BBO (Buy-Built-Operate)	175
4.4.5	Μέθοδος BTO (Build-Transfer-Operate)	175
4.4.6	PFI: Μέθοδος DBFO (Design-Build-Finance-Operate)	175
4.4.7	Μέθοδος BOO (Build-Own-Operate)	175
Β Συμβατικό στάδιο		
4.5	Οικονομική αποδοτικότητα και επιμερισμός κινδύνων	177
4.5.1	Οικονομική αποδοτικότητα	177
4.5.1.1	Δημόσια συγκριτική κοστολόγηση	179
4.5.1.2	Ποιότητα και οικονομική αποδοτικότητα	183
4.5.2	Κατανομή των κινδύνων	184

4.5.2.1 Αρχή της βέλτιστης κατανομής των κινδύνων	184
4.5.2.2 Είδη κινδύνου	186
4.6 Αποπληρωμή ιδιωτικών φορέων	190
4.6.1 Καταβολές από το δημόσιο φορέα	190
4.6.2 Καταβολές από τρίτους - χρήστες	191
4.6.3 Καταβολές από τρίτους - χρηματοδότες	192
4.6.4 Καταβολές από την ρευστοποίηση της αξία των εγκαταστάσεων	192
4.7 Εφαρμοστέο δίκαιο και διαιτητική επίλυση διαφορών	193
4.8 Χρηματοδότηση των έργων ΣΔΙΤ	195
4.8.1 Έννοια του Project Finance	195
4.8.1.1 Πλεονεκτήματα από την χρήση της χρηματοδότησης Project Finance	195
4.8.2 Χρηματοδότηση των έργων ΣΔΙΤ	198
4.8.2.1 Χρηματοδότηση με ίδια κεφάλαια	199
4.8.2.2 Χρηματοδότηση με ξένα κεφάλαια	200
4.8.2.3 Χρηματοδότηση από το δημόσιο φορέα	202
4.8.2.4 Χρηματοδότηση από κονδύλια της Ευρωπαϊκής Ένωσης	203
4.8.2.5 Χρηματοδότηση με βάση τους πόρους από την εκμετάλλευση του αντικειμένου της Σύμπραξης	204
4.8.3 Χρηματιστηριακοί σύμβουλοι	206
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: ΣΔΙΤ ΚΑΙ ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΦΟΡΕΣ	208
5.1 Εισαγωγή: Βασικές έννοιες του τουρισμού και τουριστικές μεταφορές	208
5.1.1 Εισαγωγή: Εννοιολογική προσέγγιση του τουρισμού	208
5.1.2 Είδη και μορφές τουρισμού	209
5.1.3 Τουριστικές μεταφορές	210
5.2 Διεθνές περιβάλλον και εξελίξεις στον παγκόσμιο τουρισμό	211
5.2.1 Τουρισμός: Ένα παγκόσμιο φαινόμενο	211
5.2.2 Η ανάπτυξη του διεθνούς τουρισμού-τάσεις και προοπτικές για το μέλλον	212
5.3 Η Ελληνική τουριστική αγορά	213
5.3.1 Η Ελληνική τουριστική αγορά σε αριθμούς	213
5.3.2 Παράγοντες ανάπτυξης της τουριστικής αγοράς	216
5.3.3 Βασικά χαρακτηριστικά της Ελληνικής τουριστικής αγοράς	219
5.3.4 Ανάγκη διαμόρφωσης νέου πλαισίου άσκησης τουριστικής Πολιτικής	221
5.4 Η παγκόσμια αγορά ΣΔΙΤ στον τομέα των τουριστικών μεταφορών	222
5.4.1 Η εξέλιξη της παγκόσμιας αγοράς ΣΔΙΤ στον τομέα των τουριστικών μεταφορών	222
5.4.2 Ενδεικτικά παραδείγματα έργων ΣΔΙΤ στον τομέα των μεταφορών παγκοσμίως	227
5.5 Η Ελληνική αγορά ΣΔΙΤ στον τομέα των τουριστικών μεταφορών	234
5.5.1 Αεροπορικές μεταφορές	234
5.5.1.1 Εισαγωγή στις αεροπορικές τουριστικές μεταφορές	234
5.5.1.2 Το θεσμικό πλαίσιο των ελληνικών αερομεταφορών	235
5.5.1.3 Μελέτη περίπτωσης του Διεθνούς Αερολιμένα Αθηνών «Ελευθέριος Βενιζέλος»	237

5.5.1.4 Συμβάσεις παραχώρησης περιφερειακών αεροδρομίων και νέες προοπτικές	238
5.5.1.5 Προβλήματα των Συμβάσεων Παραχώρησης στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών	240
5.5.2 Θαλάσσιες μεταφορές	242
5.5.2.1 Εισαγωγή στις θαλάσσιες τουριστικές μεταφορές	242
5.5.2.2 Το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας των λιμένων	245
5.5.2.3 Περιπτώσεις παραχωρήσεων λιμένων/μαρίνων στην Ελλάδα	246
5.5.2.4 Προβλήματα των Συμβάσεων Παραχώρησης στον τομέα των θαλάσσιων μεταφορών	248
5.5.3 Σιδηροδρομικές μεταφορές	251
5.5.3.1 Εισαγωγή στις σιδηροδρομικές τουριστικές μεταφορές	251
5.5.3.2 Περιπτώσεις σιδηροδρομικών έργων ΣΔΙΤ στην Ελλάδα	252
5.5.3.3 Προβλήματα των έργων ΣΔΙΤ στον τομέα των σιδηροδρομικών μεταφορών	254
5.5.4 Μεταφορές μέσω του οδικού δικτύου	256
5.5.4.1 Εισαγωγή στις οδικές τουριστικές μεταφορές	256
5.5.4.2 Το Πρόγραμμα των Αυτοκινητοδρόμων με Συμβάσεις Παραχώρησης	256
5.5.4.3 Η περίπτωση της Γέφυρας Ρίου-Αντιρρίου	262
5.5.4.4 Προβλήματα των Συμβάσεων Παραχώρησης στον τομέα των οδικών μεταφορών	263

ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ «ΕΜΠΕΙΡΙΚΟ ΜΕΡΟΣ»

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΕΡΕΥΝΑΣ	266
6.1 Εισαγωγή στην ερευνητική μεθοδολογία	266
6.2 Δομή της έρευνας	267
6.2.1 Πρώτος άξονας: Βιβλιογραφική επισκόπηση (Δευτερογενής έρευνα)	267
6.2.2 Δεύτερος άξονας: Διεξαγωγή πρωτογενούς έρευνας	269
6.3 Σχεδιασμός και περιεχόμενο πρωτογενούς έρευνας	270
6.3.1 Μέθοδος συλλογής δεδομένων	270
6.3.2 Σχεδιασμός Ερωτηματολογίου	274
6.3.2.1 Δομή ερωτηματολογίου	274
6.3.2.2 Σύνταξη και διάρθρωση ερωτηματολογίου	275
6.3.2.3 Προέλεγχος ερωτηματολογίου	278
6.4 Έλεγχος αξιοπιστίας και εγκυρότητας	278
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7: ΑΝΑΛΥΣΗ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΩΝ	281
7.1 Εισαγωγή στην στατιστική ανάλυση δεδομένων	281
7.2 Προφίλ δείγματος ερωτηθέντων	281
7.3 Περιγραφική ανάλυση δεδομένων	283
7.3.1 Ανάλυση σε μονομεταβλητό επίπεδο	283
7.3.2 Ανάλυση σε διμεταβλητό επίπεδο	287
7.3.3 Συγκριτική ανάλυση δειγμάτων	292
7.4 Επαγωγική ανάλυση δεδομένων	293
7.4.1 Σύγκριση των μέσων όρων των δειγμάτων	293

7.4.1.1 Έλεγχος Mann Whitney: Σύγκριση των μέσων όρων των δειγμάτων του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα	293
7.4.1.2 Έλεγχος Kruskal Whallis: Σύγκριση των μέσων όρων των επιμέρους δειγμάτων του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα	295
7.4.2 Συσχετίσεις: Συντελεστής Συσχέτισης Spearman (μη παραμετρικό στατιστικό μέτρο)	296
7.4.2.1 Ανάλυση αποτελεσμάτων	296
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8: ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΕΡΕΥΝΑΣ	302
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9: ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ	311
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	319
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι	344
ΠΑΡΑΤΗΜΑ ΙΙ	359

ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ ΠΙΝΑΚΩΝ ΚΑΙ ΣΧΗΜΑΤΩΝ

ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ ΠΙΝΑΚΩΝ

Πίνακας 1.1:	Διαφορές κανονιστικού και επιχειρησιακού υποδείγματος	40
Πίνακας 2.1:	Σημαντικότερες διοικητικές μεταρρυθμιστικές δράσεις και αποτελέσματα	74
Πίνακας 2.2:	Διαφορές μεταξύ Δημόσιας γραφειοκρατίας και Δημοσίου Μάνατζμεντ	85
Πίνακας 2.3:	Διαφορές μεταξύ του παραδοσιακού τρόπου διοίκησης και της ΔΟΠ	88
Πίνακας 3.1:	Εννοιολογικό πλαίσιο των ΣΔΙΤ	104
Πίνακας 3.2:	Έργα ΣΔΙΤ στο Ην. Βασίλειο κατά τομέα και ετήσια αξία σε εκατ. λίρες	112
Πίνακας 3.3:	Θεσμικό πλαίσιο ΣΔΙΤ σε διάφορες Ευρωπαϊκές χώρες	116
Πίνακας 3.4:	Σύγκριση ανταποδοτικών και μη ανταποδοτικών έργων ΣΔΙΤ	132
Πίνακας 4.1:	Κατηγορίες και μοντέλα συμβάσεων ΣΔΙΤ	176
Πίνακας 4.2:	Σύγκριση του Corporate Finance και του Project Finance	197
Πίνακας 5.1:	Εισερχόμενος τουρισμός για τα έτη 2016-2017	215
Πίνακας 5.2:	Συμμετοχή του τουρισμού στην διαμόρφωση του ΑΕΠ της Ελλάδας για τα έτη 2016-2017	216
Πίνακας 5.3:	Συμβολή του τουρισμού στην απασχόληση	216
Πίνακας 5.4:	Συνεισφορά του ΕΣΠΑ σε επενδύσεις υποδομών στην Ελλάδα (2014-2022)	218
Πίνακας 5.5:	Δυναμικότητα Ελληνικού τουρισμού: Εκτιμήσεις για αφίξεις, διανυκτερεύσεις και έσοδα από εισερχόμενο τουρισμό	219
Πίνακας 5.6:	Ποιότητα Υποδομών στην Ευρώπη (Κατάταξη)	220
Πίνακας 5.7:	Προσεχή έργα για την αναβάθμιση του τουριστικού προϊόντος	222
Πίνακας 5.8:	Έργα ΣΔΙΤ με την μεγαλύτερη συμβατική αξία για το 2015 στον τομέα των μεταφορών παγκοσμίως	225
Πίνακας 5.9:	Σημαντικά έργα ΣΔΙΤ στον τομέα των μεταφορών παγκοσμίως (2000-2016)	227

Πίνακας 5.10: Σημαντικά έργα ΣΔΙΤ στην Ευρώπη-Αεροδρόμια (2000-16)	228
Πίνακας 5.11: Σημαντικά έργα ΣΔΙΤ στην Ευρώπη-Λιμένες (2000-16)	229
Πίνακας 5.12: Σημαντικά έργα ΣΔΙΤ στην Ευρώπη-Σιδηρόδρομοι (2000-16)	230
Πίνακας 5.13: Σημαντικά έργα ΣΔΙΤ στην Ευρώπη-Αυτοκινητόδρομοι (2000-16)	232
Πίνακας 7.1: Συχνότητες-Κατηγορία Φορέα	282
Πίνακας 7.2: Συχνότητες-Γενική Εργασιακή Εμπειρία στον Φορέα	283
Πίνακας 7.3: Συχνότητες-Εργασιακή Εμπειρία πάνω σε ΣΔΙΤ	284
Πίνακας 7.4: Συχνότητες-Αριθμός έργων ΣΔΙΤ που έχουν συμμετάσχει οι φορείς	285
Πίνακας 7.5: Συχνότητες-Αριθμός έργων ΣΔΙΤ τουριστικών μεταφορών που έχουν συμμετάσχει οι φορείς	286
Πίνακας 7.6: Εργασιακή Εμπειρία ΣΔΙΤ ανά κατηγορία φορέα	287
Πίνακας 7.7: Εργασιακή Εμπειρία πάνω σε έργα ΣΔΙΤ ως συγκριτικό μέγεθος προς την Γενική Εργασιακή εμπειρία στον κάθε φορέα	289
Πίνακας 7.8: Αριθμός έργων ΣΔΙΤ τουριστικών μεταφορών που έχουν συμμετάσχει οι φορείς ως συγκριτικό μέγεθος προς τον συνολικό αριθμό έργων ΣΔΙΤ	290
Πίνακας 7.9: Ιεράρχηση των ανασταλτικών παραγόντων-Δημόσιος τομέας	292
Πίνακας 7.10: Ιεράρχηση των ανασταλτικών παραγόντων-Ιδιωτικός τομέας	293

ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ ΣΧΗΜΑΤΩΝ

Σχήμα 1.1: Θεωρία της γραφειοκρατίας του Weber	51
Σχήμα 3.1: Διαφορές στις διαδικασίες δημοπράτησης με την εισαγωγή των ΣΔΙΤ	108
Σχήμα 3.2: Τυπικό σχήμα συμβάσεως ΣΔΙΤ	130
Σχήμα 3.3: Ποιότητα συνολικών υποδομών (δείκτης)	135
Σχήμα 4.1: Βασικοί συντελεστές ΣΔΙΤ και οι ρόλοι τους	160
Σχήμα 4.2: Διαδικασία υλοποίησης ΣΔΙΤ	163
Σχήμα 4.3: Ανοιχτή διαδικασία ανάθεσης	167
Σχήμα 4.4: Κλειστή διαδικασία ανάθεσης	168
Σχήμα 4.5: Διαδικασία ανάθεσης Ανταγωνιστικού Διαλόγου	170

Σχήμα 4.6:	Οι στόχοι του μηχανισμού πληρωμών των ΣΔΙΤ	178
Σχήμα 4.7:	Διαδικασία της Δημόσιας Συγκριτικής Κοστολόγησης	182
Σχήμα 4.8:	ΔΣΚ και Οικονομική αποδοτικότητα	183
Σχήμα 4.9:	Μεταβίβαση του κινδύνου με την εισαγωγή των ΣΔΙΤ	185
Σχήμα 4.10:	Διαφορές στην μεταβίβαση του κινδύνου με την εισαγωγή των ΣΔΙΤ	190
Σχήμα 4.11:	Απεικόνιση χρηματικών ροών στο πλαίσιο των παραδοσιακών δημοπρατήσεων και έργων ΣΔΙΤ	193
Σχήμα 4.12:	Πηγές Χρηματοδότησης των ΣΔΙΤ	199
Σχήμα 5.1:	Συνολική αξία και αριθμός συμβάσεων ΣΔΙΤ ανά τομέα	224
Σχήμα 6.1:	Στάδια διεξαγωγής της έρευνας	267
Σχήμα 6.2:	Λογική της ερευνητικής προσέγγισης	269
Σχήμα 6.3:	Απεικόνιση της μεθοδολογικής προσέγγισης για τον εντοπισμό των παραγόντων που δρουν ανασταλτικά στην αποτελεσματική εφαρμογή των ΣΔΙΤ	273
Σχήμα 7.1:	Συχνότητες-Κατηγορία Φορέα	282
Σχήμα 7.2:	Συχνότητες-Γενική Εργασιακή Εμπειρία στον Φορέα	283
Σχήμα 7.3:	Συχνότητες-Εργασιακή Εμπειρία πάνω σε ΣΔΙΤ	284
Σχήμα 7.4:	Συχνότητες-Αριθμός έργων ΣΔΙΤ που έχουν συμμετάσχει οι φορείς	285
Σχήμα 7.5:	Συχνότητες-Αριθμός έργων ΣΔΙΤ τουριστικών μεταφορών που έχουν συμμετάσχει οι φορείς	285
Σχήμα 7.6:	Εργασιακή Εμπειρία ΣΔΙΤ ανά κατηγορία φορέα	288
Σχήμα 7.7:	Εργασιακή Εμπειρία πάνω σε έργα ΣΔΙΤ ως συγκριτικό μέγεθος προς την Γενική Εργασιακή εμπειρία στον κάθε φορέα	290
Σχήμα 7.8:	Αριθμός έργων ΣΔΙΤ τουριστικών μεταφορών που έχουν συμμετάσχει οι φορείς ως συγκριτικό μέγεθος προς τον συνολικό αριθμό έργων ΣΔΙΤ	291

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

Πίνακες 1α, 1β:	Αποτελέσματα Ελέγχου αξιοπιστίας-Θεσμικό πλαίσιο	344
Πίνακες 2α, 2β:	Αποτελέσματα Ελέγχου αξιοπιστίας-Πολιτικό πλαίσιο	344
Πίνακες 3α, 3β:	Αποτελέσματα Ελέγχου αξιοπιστίας-Κοινωνικό πλαίσιο	344
Πίνακες 4α, 4β:	Αποτελέσματα Ελέγχου αξιοπιστίας-Χρηματοπιστωτικό πλαίσιο	345
Πίνακες 5α, 5β:	Αποτελέσματα Ελέγχου αξιοπιστίας-Δομές και συστήματα	345
Πίνακας 6:	Περιγραφικά στατιστικά μεγέθη-Δημόσιος τομέας	345
Πίνακας 7:	Περιγραφικά στατιστικά μεγέθη-Ιδιωτικός τομέας	348
Πίνακας 8:	Περιγραφικά στατιστικά μεγέθη-Κυβερνητικοί φορείς	350
Πίνακας 9:	Περιγραφικά στατιστικά μεγέθη-ΟΤΑ	350
Πίνακας 10:	Περιγραφικά στατιστικά μεγέθη-άλλα ΝΠΔΔ	351
Πίνακας 11:	Περιγραφικά στατιστικά μεγέθη-Δημόσιες ΑΕ	351
Πίνακας 12:	Περιγραφικά στατιστικά μεγέθη-Εργοληπτικές τεχνικές εταιρείες	352
Πίνακας 13:	Περιγραφικά στατιστικά μεγέθη-Χρηματοπιστωτικοί Οργανισμοί	352
Πίνακες 14α, 14β:	Μη παραμετρικό τεστ Mann Whitney (δύο ανεξάρτητα δείγματα)-Πλαίσια	353
Πίνακες 15α, 15β:	Μη παραμετρικό τεστ Mann Whitney (δύο ανεξάρτητα δείγματα)-Επιμέρους μεταβλητές	353
Πίνακες 16α, 16β:	Μη παραμετρικό τεστ Kruskal Wallis (παραπάνω από δύο ανεξάρτητα δείγματα)-Πλαίσια για επιμέρους κατηγορίες του δημοσίου τομέα	355
Πίνακες 17α, 17β:	Μη παραμετρικό τεστ Kruskal Wallis (παραπάνω από δύο ανεξάρτητα δείγματα)-Μεταβλητές για επιμέρους κατηγορίες του δημοσίου τομέα	356
Πίνακες 18α, 18β:	Αποτελέσματα ελέγχου Συσχέτισης: Συντελεστής Συσχέτισης Spearman	357

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ

359

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΔΕΔΥ:	Ανώτατη Διοίκηση Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων
ΑΕ:	Ανώνυμη Εταιρεία
ΑΕΙ:	Ανώτατο Εκπαιδευτικό Ίδρυμα
ΑΕΠ:	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΑΚ:	Αστικός Κώδικας
ΑΣΔΥ:	Ανώτατο Συμβούλιο Δημοσίων Υπηρεσιών
ΑΣΕΠ:	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ΓΓΔΔ:	Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης
Δ.Δ.:	Δημόσια Διοίκηση
ΔΑΑ:	Διεθνής Αερολιμένας Αθηνών
ΔΔΜ:	Διευρωπαϊκά Δίκτυα Μεταφορών
ΔΕΕ:	Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΗ:	Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού
ΔΕΚ:	Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΔΕΚΟ:	Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί
ΔΕΣΔΙΤ:	Διυπουργική Επιτροπή Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα
ΔΛΤ:	Δημοτικά Λιμενικά Ταμεία
ΔμΣ:	Διοίκηση μέσω Στόχων
ΔΝΤ:	Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
ΔΟΠ:	Διοίκηση Ολικής Ποιότητας
ΔΣΚ:	Δημόσια Συγκριτική Κοστολόγηση
ΕΑΠ:	Ενιαία Αρχή Πληρωμής
ΕΓΣΔΙΤ:	Ειδική Γραμματεία Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα
ΕΕ:	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΣ:	Εταιρεία Ειδικού Σκοπού
ΕΘΕΛ:	Ανώνυμη συγκοινωνιακή εταιρεία Θερμικών Λεωφορείων
ΕΚ:	Ευρωπαϊκή Κοινότητα
ΕΚΔΔΑ:	Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης
ΕΚΤ:	Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα
Ελ.Συν:	Ελεγκτικό Συνέδριο
ΕΛΟΤ:	Ελληνικός Οργανισμός Τυποποίησης
ΕΝΑΕ:	Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος
ΕΟΚ:	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΕΟΤ:	Ελληνικός Οργανισμός Τουρισμού
ΕΠ:	Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
ΕΠΕ:	Εταιρεία Περιορισμένης Ευθύνης
ΕΣΔΑ:	Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΣΔΔ:	Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης
ΕΣΠΑ:	Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς
ΕΤΕ:	Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων
ΕΤΕπ:	Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων
ΕΤΠΑ:	Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης
ΗΛΠΑΠ:	Ηλεκτροκίνητα Λεωφορεία Περιοχής Αθηνών Πειραιώς
ΗΠΑ:	Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής

ΚΔΚ:	Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων
ΚΕΔΚΕ:	Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος
ΚΕΠ:	Κέντρα Εξυπηρέτησης του πολίτη
ΚΕΠΕ:	Κέντρου Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών
ΚΛΤ:	Κρατικά Λιμενικά Ταμεία
ΚΠΑ:	Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης
ΚΠΣ:	Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης
ΚΥΑ:	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΜΕΕΠ:	Μητρώο Εργοληπτικών Επιχειρήσεων
ΝΔ:	Νέα Δημοκρατία
ΝΔΔ:	Νέα Δημόσια Διοίκηση
ΝΔΜ:	Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ
ΝΠΔΔ:	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ:	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΟΑΣΑ:	Οργανισμός Αστικών Συγκοινωνιών Αθηνών
ΟΗΕ:	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
ΟΚΕ:	Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή
ΟΛΘ:	Οργανισμός Λιμένος Θεσσαλονίκης
ΟΛΠ:	Οργανισμός Λιμένος Πειραιώς
ΟΝΕ:	Οικονομική και Νομισματική Ένωση
ΟΟΣΑ:	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΣΔΑ:	Ολοκληρωμένο Σύστημα Διαχείρισης Απορριμμάτων
ΟΣΕ:	Οργανισμός Σιδηροδρόμων Ελλάδας
ΟΣΚ:	Οργανισμός Σχολικών Κτιρίων
ΟΤΑ:	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΟΤΕ:	Οργανισμός τηλεπικοινωνιών Ελλάδος
ΠΑΘΕ:	Πάτρα- Αθήνα-Θεσσαλονίκη-Εύζωνοι
ΠΑΣΟΚ:	Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα
ΠΔ:	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΔΕ:	Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων
ΠΟΤ:	Παγκόσμιος Οργανισμός Τουρισμού
ΣΑΤΑ:	Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΣΔΙΤ:	Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα
ΣΕΕΔΔ:	Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης
ΣΛΕΕ:	Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣτΕ:	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣυνΘΕΚ:	Συνθήκη Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
Τ.Α.:	Τοπική Αυτοδιοίκηση
ΤΑΙΠΕΔ:	Ταμείο Αξιοποίησης Περιουσίας Δημοσίου
ΤΕΕ:	Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος
ΤΠΕ:	Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών
ΤΣ:	Ταμείο Συνοχής
Υ.Κ.:	Υπαλληλικός Κώδικας
ΥΕΕΕΚ:	Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΥΠ:	Υπουργική Απόφαση
ΥΠΑ:	Υπηρεσία Πολιτικής Αεροπορίας
ΥΠΕΣΔΑ:	Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης

ΥΠΕΣΔΔΑ:	Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης
ΥπΟικ:	Υπουργείο Οικονομικών
ΦΕΚ:	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης
ΦΠΑ:	Φόρος Προστιθέμενης Αξίας
ADP:	Asset Development Plan
BBO:	Buy-Built-Operate
BOLT:	Build-Own-Lease-Transfer
BOO:	Build-Own-Operate
BOOT:	Build-Own-Operate-Transfer
BOT:	Built-Operate-Transfer
BTO:	Build-Transfer-Operate
BVfM:	Best Value for Money
CAF:	Common Assessment Framework
DBFO	Design Built Finance Operate
EFQM:	European Foundation for Quality Management
ENA:	École nationale
EPEC:	European PPP Expertise Center
EUPAN:	European Public Administration Network
HM Treasury:	Her Majesty's Treasury (Υπουργείο Οικονομικών Μεγάλης Βρετανίας)
HRADF:	Hellenic Republic Asset Development Fund
ISO:	International Organization for Standardization
LRO:	Lease- Rehabilitate-Operate
MBO:	Management by objectives
NAO:	National Audit Office
NDS:	New Deals for Schools
NHS:	National Health Service
NPM:	New Public Management
OM:	Operations and Maintenance
OMM:	Operations and Maintenance and Management
PFI:	Private Finance Initiative
PFU:	Public Finance Unit
PPPs:	Public Private Partnerships
PSC:	Public Sector Comparator
RFI:	Rete Ferroviaria Italiana
SPV:	Special Purpose Vehicle
TAV:	Treni ad Alta Velocita
UFP:	Unita Tecnica Progetto di Finanza
WTTC:	World Travel and tourism Council

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η ανάπτυξη μιας χώρας και η βελτίωση του βιοτικού επιπέδου της συνδέονται όπως γίνεται αποδεκτό στη διεθνή βιβλιογραφία και πρακτική, με τα μεγάλης κλίμακας έργα υποδομής όπως οι αυτοκινητόδρομοι, τα αεροδρόμια, τα λιμάνια, οι σιδηρόδρομοι, οι γέφυρες κλπ. Η αρμοδιότητα και ευθύνη παραγωγής των εν λόγω έργων έγκειται στην δικαιοδοσία του κράτους, το οποίο οφείλει να εξασφαλίζει στους πολίτες του τις απαιτούμενες συνθήκες για την ομαλή και οργανωμένη λειτουργία της κοινωνίας.

Η δυσχερής παρ' όλα αυτά δημοσιονομική κατάσταση της χώρας, η διαρκής ανάγκη εκσυγχρονισμού και βελτιστοποίησης των παρεχόμενων έργων και υπηρεσιών και η άνοδος του νεοφιλελευθερισμού στην Δημόσια Διοίκηση, οδήγησαν σταδιακά στην «εγκατάλειψη» των παραδοσιακών απόψεων για τον τρόπο παραγωγής των δημοσίων έργων. Η εναλλακτική μέθοδος που αναδύθηκε και ξεχώρισε μέσα από την προσπάθεια κάλυψης των παραπάνω ελλείψεων και κενών, παρουσιάζεται σήμερα με τον όρο ΣΔΙΤ (Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα), και αποτελεί το αντικείμενο μελέτης της παρούσας διδακτορικής διατριβής.

Στο πλαίσιο αυτής, επιχειρείται η παρουσίαση της ελληνικής και παγκόσμιας αγοράς ΣΔΙΤ στον τομέα των τουριστικών μεταφορών, η συγκριτική ανάλυση των χαρακτηριστικών του θεσμού ανάμεσα στις χώρες της ΕΕ που τον έχουν υιοθετήσει και η μελέτη της στρατηγικής που επιλέγεται και ακολουθείται αναφορικά με το θεσμό των ΣΔΙΤ στον συγκεκριμένο τομέα, αναλυόμενη υπό το πρίσμα των συνεχών αλλαγών στα κοινωνικοπολιτικά και οικονομικά δεδομένα της εποχής.

Στόχος της έρευνας είναι ο εντοπισμός και η αξιολόγηση των διοικητικών δράσεων και μεταρρυθμίσεων που πραγματοποιήθηκαν στην Ελλάδα κατά τα μεταπολιτευτικά χρόνια και ενίσχυσαν σημαντικά τον θεσμό των ΣΔΙΤ, αλλά και η διερεύνηση των διοικητικών παραγόντων που επηρεάζουν την αποτελεσματική εφαρμογή του, μέσα από την καταγραφή των εμφανιζόμενων δυσλειτουργιών κατά την υλοποίηση των σχετικών έργων.

Τα αποτελέσματα της πρωτογενούς έρευνας αναδεικνύουν την διαφθορά εντός του κυβερνητικού πλαισίου ως τον σημαντικότερο ανασταλτικό παράγοντα των έργων ΣΔΙΤ στην Ελλάδα ενώ τέλος, στο ιδιαίτερο μέρος της διατριβής, επιχειρείται η επίλυση του ερευνητικού προβλήματος μέσα από ένα σύνολο προτεινόμενων διοικητικών μέτρων που επικεντρώνονται κυρίως στην πρόληψη και αντιμετώπιση του.

Λέξεις κλειδιά: *Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (ΝΔΜ), Διοικητική μεταρρύθμιση, Τουρισμός, Έργα Υποδομής, Δημόσιες Συμβάσεις, Συμπράξεις Δημοσίου κ Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ), Συμβάσεις Παραχώρησης, Οικονομική αποδοτικότητα, Δημόσια συγκριτική κοστολόγηση, αυτοχρηματοδότηση, Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, Ν. 3389/2005*

ABSTRACT

The overall development of a country and its raising of the standard of living and quality of life, is highly associated with the large-scale infrastructure projects such as highways, airports, ports, railways, bridges etc., as it is accepted in the international literature and practice. The responsibility for the provision of these projects lies in the jurisdiction of the public authorities, which are obliged to guarantee its citizens adequate public works and social welfare projects in order to maintain an orderly and organized society.

Nevertheless, the strained government budgets, the constant need for modernization and optimization of the provided public and services and the rise of neoliberalism within the public administration structures, led gradually to the "abandonment" of the traditional views of public works as the exclusive competence of the public sector. The alternative method that emerged and stood out through the attempt to fulfill the above needs, is represented today by the term PPP (Public Private Partnerships) and comprises the subject of this thesis.

In this very context, an attempt is being made to present the Greek and international market of PPPS in the field of tourism transport, to comparatively analyze its characteristics among the EU countries and to evaluate the strategy selected and followed regarding the institution of PPPS in the particular field, analyzed in light of sharp and continuous socio-political and economic changes.

The research aims to identify and assess those administrative actions and reforms implemented in Greece during the post-dictatorship years that promoted significantly the institution of PPPS, while at the same time investigate the administrative factors that significantly contributed to its effective implementation. Additionally, through the review of the related projects taken place in Greece during this period, an adequate framework is presented, attempting to limit the dysfunctions of the PPP processes, as well as to support the recognition of its main inhibitors.

The results of the primary research of this thesis, highlight all the financial, political, and institutional parameters that seem to establish and define PPP policies and their relevant applicable procedures, indicating corruption within the Government framework as the most important inhibitor of PPP projects in Greece.

Through a set of administrative measures proposed at the respective part of this thesis, and focused mainly on the prevention and treatment of such occurrence, the research establishes the increasing vital role of the private sector getting involved in social infrastructure, presenting it as a mean to foster good governance, to promote the growth of the all markets economy and essential infrastructure and to consolidate development activities with a greater degree of private sector involvement.

Keywords: *New Public Management, Administrative reform, Tourism, Infrastructure, Public- Private Partnerships (PPP), Concession contracts, Value for Money, Public Sector Comparator, Project Finance, European Investment Bank, Law 3389/2005*

***Αφιερωμένο
στην οικογένεια μου***

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ι. Η ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΚΗ

Οι επιβατικές μεταφορές στον σύγχρονο κόσμο, συνιστούν σημαντικότερο μέρος της παραγωγικής δραστηριότητας κάθε χώρας αλλά και αναπόσπαστο μέρος της καθημερινότητας των ανθρώπων. Η βελτίωση των υποδομών μεταφοράς αποτελεί κύριο στοιχείο των εθνικών στρατηγικών για την αναβάθμιση του σχετικού δικτύου και σημαντικές επενδύσεις πραγματοποιούνται ολοένα και περισσότερο, ιδίως πάνω στους κλάδους των μεταφορών που εμφανίζουν υψηλή αξία όπως ο τουρισμός.

Η αναβάθμιση των υποδομών που αφορούν αεροδρόμια, λιμένες, μαρίνες, σιδηροδρόμους καθώς και αυτών του οδικού δικτύου, ενισχύει καταλυτικά το τουριστικό προϊόν, το οποίο γίνεται περισσότερο ανταγωνιστικό, συνεισφέροντας έτσι σημαντικά στα δημόσια ταμεία και συμβάλλοντας άμεσα στην αύξηση της απασχόλησης.

Όπως ισχύει για κάθε έργο που υλοποιείται προς ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος, έτσι και η κατασκευή μεταφορικών υποδομών και η παροχή των αντίστοιχων υπηρεσιών προς τους πολίτες- χρήστες, αποτελούν υποχρέωση του κράτους και η ευθύνη υλοποίησής τους ανήκει αποκλειστικά στην δικαιοδοσία αυτού. Σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία, τα έργα αυτά καλούνται «δημόσια έργα» και αφορούν έργα υποδομής της χώρας, τα οποία καλύπτουν βασικές ανάγκες του κοινωνικού συνόλου συντελώντας στην ανάπτυξη των παραγωγικών δυνατοτήτων, στην ασφάλεια της χώρας και γενικά στην βελτίωση της ποιότητας ζωής του λαού.

Ωστόσο, οι δημοσιονομικές ελλείψεις των κρατών και η διαρκής ανεπάρκεια των απαιτούμενων πόρων, οδήγησε σταδιακά προς μία διαφορετική κατεύθυνση παραγωγής δημοσίων έργων, η οποία εμπλέκει σε μεγάλο βαθμό την συνεργασία με τον ιδιωτικό τομέα. Τα δημόσια έργα εξακολουθούν να υλοποιούνται υπό την αποκλειστική ευθύνη του κράτους, όμως οι διαδικασίες που εμπριέχονται στο σχετικό πλαίσιο, ενσωματώνουν βασικά στοιχεία της ελεύθερης αγοράς και αναδεικνύουν περισσότερο την ιδιωτική πρωτοβουλία.

Σήμερα, η συμμετοχή ιδιωτών στη δημιουργία, διαχείριση και συντήρηση έργων υποδομής, αποτελεί ένα σύνθετο και ιδιόμορφο διοικητικό σύστημα το οποίο είχε αρχικά εφαρμοστεί στη Δυτική Ευρώπη του 19ου αιώνα και εξελίχθηκε με την πάροδο των ετών, λαμβάνοντας διάφορες μορφές ανά την χώρα στην οποία αναπτύχθηκε.

Τα σύγχρονα δε κοινωνικοοικονομικά δεδομένα κατέστησαν σχεδόν αναγκαία την υλοποίηση σημαντικών τέτοιων εγχειρημάτων με την συνδρομή του ιδιωτικού τομέα τόσο σε επίπεδο χρηματοδότησης, όσο και σε επίπεδο ανάληψης ουσιαστικών μέρους των κινδύνων που κωλύονται να αντιμετωπίσουν άμεσα οι δημόσιοι φορείς. Η έλλειψη κρατικών πόρων, η προσπάθεια μείωσης του κόστους για το δημόσιο φορέα, η εφαρμογή νέων τεχνολογιών και η απόκτηση τεχνογνωσίας από τον ιδιωτικό τομέα, είναι μόνο μερικοί από τους λόγους που οδήγησαν σε μια τόσο

ενεργή εμπλοκή του ιδιωτικού τομέα κατά την παροχή δημοσίων έργων και υπηρεσιών.

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, οι Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ), γνωστές και ως «συμφωνίες όπου φορείς του δημοσίου τομέα εισέρχονται σε μακροχρόνια συμβατικές σχέσεις με φορείς του ιδιωτικού τομέα για την κατασκευή ή τη διαχείριση δημοσίων υποδομών (ή την παροχή υπηρεσιών), πραγματοποιούμενες από τους δεύτερους εξ ονόματος του δημοσίου»¹, έγιναν ιδιαίτερα δημοφιλείς στον σύγχρονο κόσμο, κυρίως λόγω της δυνατότητας αυτής να χρησιμοποιούν τα μέσα και τα πλεονεκτήματα που προσφέρει ο ιδιωτικός επιχειρηματικός κόσμος. Πιο συγκεκριμένα, οι ΣΔΙΤ αποτελούν συνεργασίες μεταξύ του κράτους - υπό την ευρεία έννοια του όρου - και σύγχρονων ιδιωτικών επιχειρήσεων, που έχουν ως στόχο την αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη παραγωγή κοινωφελών έργα υποδομών και την παροχή δημοσίων υπηρεσιών που παραδοσιακά ανήκουν στο δημόσιο.

Στην Ελλάδα, η μέθοδος των ΣΔΙΤ έγινε γνωστή μετά την εφαρμογή της σε μεγάλα έργα υποδομών όπως η δημιουργία του νέου Διεθνούς Αερολιμένα Αθηνών, της Αττικής Οδού και της Γέφυρας Ρίου - Αντιρρίου. Τα έργα αυτά στέφτηκαν με μεγάλη επιτυχία και κατά κοινή ομολογία εθνικών και διεθνών φορέων, βελτίωσαν σημαντικά την οικονομική και κοινωνική υποδομή της χώρας, δίνοντας μία πρωτόγνωρη για την εποχή πνοή εκσυγχρονισμού.

Αν και η έλλειψη θεσμικού πλαισίου αρχικά, δεν επέτρεψε μία σημαντική επέκτασή των ΣΔΙΤ και σε άλλους τομείς στους οποίους δυνητικά θα μπορούσαν να εφαρμοστούν επιτυχώς, η εμπειρία της εφαρμογής της μεθόδου ήταν αρκετά δυνατή για να δώσει το έναυσμα για την περαιτέρω προώθηση του θεσμού. Η πρακτική αυτή δημιουργίας υποδομών κοινωφελούς χαρακτήρα με ιδιωτική χρηματοδότηση μέσω των ΣΔΙΤ, εμφανίστηκε στον νομικό κόσμο μόλις την τελευταία δεκαετία με την ψήφιση του Ν. 3389/2005², καλύπτοντας το εν λόγω κενό και δίνοντας παράλληλα νέα ώθηση στον θεσμό.

Σήμερα οι ΣΔΙΤ διέπονται από συγκεκριμένα νομοθετικά πλαίσια σε πολλές χώρες της Ε.Ε. αλλά και σε διεθνές επίπεδο, ενώ η χρήση της εναλλακτικής αυτής μεθόδου παροχής δημοσίων έργων και υπηρεσιών γίνεται ολοένα και πιο διαδεδομένη.

Ωστόσο, η έννοια και το περιεχόμενο του όρου ΣΔΙΤ, δεν γίνονται πάντα αντιληπτοί με τον ίδιο τρόπο από τους εμπλεκόμενους μιας τέτοιας σύμπραξης και τους χρήστες του αντικειμένου αυτής. Οι διαφοροποιήσεις που εμφανίζονται στο περιβάλλον υλοποίησης μιας σύμβασης ΣΔΙΤ, τόσο λόγω της διαφορετικότητας των χωρών όσο και των τομέων στους οποίους εφαρμόζονται, έχουν δημιουργήσει ένα πλήθος νομικών και τεχνικών ασαφειών σχετικά με το πεδίο και τις διαδικασίες που πρέπει να ακολουθηθούν σε κάθε περίπτωση. Αν στο ειδικό αυτό πλαίσιο μάλιστα, προστεθούν και οι γενικοί παράμετροι της δυσχερούς οικονομικής συγκυρίας της εποχής, της κοινωνικοπολιτικής αστάθειας των χωρών και μιας γενικότερης

¹ Grimsey D./Lewis M. K., (2002) Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects. International Journal of Project Management, 20(2), pp. 107-118

² Ν. 3389/2005 «Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα» (ΦΕΚ Α' 232/22-9-2005) (όπως τροποποιήθηκε τελευταία με το Νόμο 3483/2006, ΦΕΚ Α' 169/7.8.2006).

αδυναμίας στήριξης του θεσμού λόγω των πολλαπλών αντικρουόμενων συμφερόντων, γίνεται εύκολα αποδεκτό ότι ο θεσμός των ΣΔΙΤ χρήζει ανάγκης μιας στοχευμένης και ολιστικής αντιμετώπισης από μέρους κάθε εμπλεκόμενου φορέα ενώ παράλληλα απαραίτητη είναι η επιχείρηση μεταρρυθμιστικών δράσεων με σκοπό να δώσουν λύσεις στα προβλήματα που αποτελούν τροχοπέδη για την προώθηση του θεσμού.

ii. ΣΤΟΧΟΙ - ΣΚΟΠΟΣ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ

Η σύγχρονη ακαδημαϊκή έρευνα, τροφοδοτούμενη συνεχώς από το αυξημένο ενδιαφέρον και τις τρέχουσες εξελίξεις, συνέβαλε σημαντικά στην κατανόηση της μεθόδου των ΣΔΙΤ, αφού την παρουσίασε μέσα από ένα μεγάλο πλήθος οπτικών όπως αυτών των διαφόρων χωρών, εμπλεκόμενων, φάσεων ανάπτυξης, συγκυριακών γεγονότων κλπ. Ένα τέτοιο πλαίσιο ανάλυσης καλύπτει πολλούς επιστημονικούς τομείς, συμπεριλαμβανομένης της Δημόσιας Διοίκησης, της κατασκευής και διαχείρισης έργων, των νομικών, οικονομικών και κοινωνικών κλάδων.

Οδηγούμενες από την επιθυμία πραγματοποίησης μιας ολοκληρωμένης και κυρίως στοχευμένης προσπάθειας για ορθή αποτίμηση πληροφοριών, επαρκή τεκμηρίωση και εξαγωγή έγκυρων πορισμάτων, οι συνήθεις μελέτες επικεντρώνονται άλλοτε σε μια συγκεκριμένη χώρα ή/και σε έναν συγκεκριμένο τομέα και άλλοτε σε συγκεκριμένες περιπτώσεις έργων ΣΔΙΤ (case studies). Έτσι παρά τον μεγάλο όγκο μελετών που έχουν πραγματοποιηθεί αναφορικά με το θέμα των ΣΔΙΤ, δεν φαίνεται να έχει πραγματοποιηθεί συγκεκριμένη έρευνα, η οποία να εξετάζει τα έργα ΣΔΙΤ που πραγματοποιούνται στην Ελλάδα μέσα από το ιδιαίτερο πλαίσιο του τομέα των τουριστικών μεταφορών.

Σε αυτό ακριβώς το γεγονός, έγκειται και η επιστημονική συνεισφορά και πρωτοτυπία της παρούσας διατριβής, αντικείμενο της οποίας είναι η αποτύπωση της υφιστάμενης κατάστασης της εθνικής και παγκόσμιας αγοράς των ΣΔΙΤ στις τουριστικές μεταφορές, των τάσεων που επικρατούν αναφορικά με τον στρατηγικό σχεδιασμό δράσης τους και των προοπτικών ανάπτυξης του θεσμού στον τομέα, με σκοπό την κατανόηση του ευρύτερου περιβάλλοντος μέσα στο οποίο οι ΣΔΙΤ αναπτύσσονται και λειτουργούν.

Αναλύεται και μελετάται το γενικότερο πλαίσιο της αγοράς των ΣΔΙΤ στην Ελλάδα, καταγράφονται τα προβλήματα και οι δυσλειτουργίες που παρατηρούνται κατά την υλοποίηση των σχετικών έργων και διερευνώνται οι διοικητικοί παράγοντες που επηρεάζουν την αποτελεσματική εφαρμογή τους. Κεντρικοί στόχοι της έρευνας αποτελούν:

- η επισήμανση και καταγραφή εκείνων των διοικητικών δράσεων και μεταρρυθμιστικών προσπαθειών που έλαβαν χώρα στην Ελλάδα από την μεταπολίτευση και έπειτα, και ενίσχυσαν άμεσα ή έμμεσα την ιδιωτική συμμετοχή και πρωτοβουλία στις μέχρι τότε αποκλειστικά δημόσιες δράσεις,
- η συγκριτική επισκόπηση του βαθμού συμβολής των μεταρρυθμίσεων αυτών στην αποτελεσματικότερη σύμπραξη του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα, στην Ελλάδα και σε άλλες χώρες της ΕΕ.,

- η διερεύνηση των λόγων που κατέστησαν στα κράτη αναγκαία την υιοθέτηση και εφαρμογή εναλλακτικών και ρηξικέλευθων μεθόδων χρηματοδότησης για την παραγωγή δημοσίων έργων και του τρόπου που αυτές οι μέθοδοι εξελίχθηκαν και, εν τέλει, διαμορφώθηκαν κατά την διάρκεια των ετών,
- η αναγνώριση, εξέταση, αξιολόγηση και ιεράρχηση των ανασταλτικών παραγόντων που αποθαρρύνουν και παρεμποδίζουν την αποτελεσματική εφαρμογή του θεσμού των ΣΔΙΤ ως εναλλακτικό εργαλείο για την παραγωγή δημοσίων έργων και υπηρεσιών. Πιο συγκεκριμένα, ερευνώνται οι σημαντικότεροι παράμετροι που δρουν ανασταλτικά στην υλοποίηση έργων ΣΔΙΤ στον τομέα των τουριστικών μεταφορών, εξεταζόμενοι μεθοδικά μέσα από ένα συγκεκριμένο σύνολο πλαισίων που διαμορφώνουν καθοριστικά την σημερινή εικόνα του δημοσίου τομέα,
- ο προσδιορισμός και η μελέτη της στρατηγικής που ακολουθείται σε εθνικό και παγκόσμιο επίπεδο αναφορικά με το θεσμό των ΣΔΙΤ, αλλά και η καταγραφή των βασικών κατευθύνσεων των αλλαγών που επέρχονται με την πάροδο του χρόνου στις διαδικασίες τους έτσι ώστε να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα και οι δυσλειτουργίες που πιθανόν να επιφέρει κάθε νέο κοινωνικό, οικονομικό ή/και πολιτικό δεδομένο.

Απώτερος δε σκοπός της έρευνας είναι η ανάπτυξη μίας δέσμης διοικητικών μέτρων, η εφαρμογή των οποίων θα επιχειρήσει να συμβάλλει ενεργά στην ενίσχυση της αγοράς των ΣΔΙΤ, δημιουργώντας ευνοϊκές προϋποθέσεις για την τουριστική - οικονομική ανάπτυξη της χώρας.

Οι προτάσεις που παρατίθενται ως επίλογος στην παρούσα διατριβή, αποτελούν προτάσεις-απόρροια των αποτελεσμάτων της πρωτογενούς έρευνας και στοχεύουν στην θεραπεία των αδυναμιών της Δημόσιας Διοίκησης που αναδείχθηκαν συνολικά από την πραγματοποιηθείσα μελέτη.

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

ΘΕΩΡΗΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΕΙΣ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1ο

Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

1.1 ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ - ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ

1.1.1 Έννοια της Δημόσιας Διοίκησης

Η Διοίκηση ή αλλιώς Management θεωρείται σήμερα ως ο πλέον καθοριστικός παράγοντας για την ανάπτυξη και βελτίωση της παραγωγικότητας των διαφόρων οργανισμών και επιχειρήσεων, ενώ παράλληλα αποτελεί και μία από τις σημαντικότερες ανθρώπινες δραστηριότητες στο πλαίσιο της σύγχρονης εποχής³.

Με τον όρο Διοίκηση περιγράφεται το σύνολο εκείνων των ενεργειών που λαμβάνουν χώρα, ώστε να εκτελεστεί ή πραγματοποιηθεί μια συγκεκριμένη απόφαση⁴.

Μελετώντας, εντούτοις, πιο προσεκτικά τη σχετική βιβλιογραφία, θα παρατηρήσει κανείς ότι ανάμεσα στους θεωρητικούς της διοικητικής επιστήμης, οι όροι «Διοίκηση» και «Management» φαίνεται να αποτελούν σημεία σύγχυσης. Άλλοτε οι έννοιες των δύο όρων διαχωρίζονται τελείως, άλλοτε υπάρχει πλήρης ταύτιση και άλλοτε ο ένας όρος επικαλύπτει τον άλλο ως υποσύνολο του και αντίστροφα⁵.

Αποδεχόμενοι την άποψη ότι το Management αποτελεί την διαδικασία σχηματισμού στόχων και τακτικών, καθώς και ελέγχου και συντονισμού των αναγκαίων ενεργειών, προκειμένου να εξασφαλισθεί η επίτευξη του αντικειμενικού σκοπού που επιδιώκεται από ένα οργανωτικό σχήμα⁶, οι δύο όροι φαίνεται να ταυτίζονται εννοιολογικά.

Από την άλλη, ως Management μπορεί να οριστεί και *το σύνολο των ενεργειών που αποβλέπουν σε μια σειρά από λειτουργίες (προγραμματισμού, οργάνωσης, λήψης αποφάσεων) με σκοπό την καθοδήγηση της Διοίκησης*⁷. Υιοθετώντας αυτόν τον ορισμό, το Management είναι εκείνο που λαμβάνει τις αποφάσεις για τον τρόπο επίτευξης του επιδιωκόμενου σκοπού, ενώ η Διοίκηση είναι αυτήν που τις επεξεργάζεται και τις εκτελεί.

Λαμβάνοντας υπόψη ότι η Διοίκηση-Management εφαρμόζεται εκτενώς τόσο στον ιδιωτικό όσο και στο δημόσιο τομέα και μη επιθυμώντας να παρεκκλίνουμε από την τάση που παρουσιάζει η ευρύτερη βιβλιογραφία να διαφοροποιεί τους εν λόγω όρους ανάλογα με τον τομέα εφαρμογής τους και όχι βάσει της παραπάνω εννοιολογικής προσέγγισης, εφεξής θα χρησιμοποιήσουμε τον όρο «Δημόσια

³ Κέφης Β., (2005) Ολοκληρωμένο Μάνατζμεντ: Βασικές αρχές για σύγχρονες οικονομικές μονάδες. Εκδ. Κριτική, Αθήνα, σελ. 42

⁴ Θεοφανίδης Σ., (1989) σε Κέφης Β. (1998) Το Μάνατζμεντ των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών, Συστηματική προσέγγιση των επιδράσεων του στην ανάπτυξη της Ελληνικής Οικονομίας, Εκδ. Interbooks, Αθήνα, σελ. 24

⁵ Σαΐτης Χ., (2005) Οργάνωση και Διοίκηση της Εκπαίδευσης. Αυτοέκδοση, Αθήνα, σελ. 26δημοσίων

⁶ Κωτσίκης Β., (2003) Οργάνωση και Διοίκηση της Εκπαίδευσης. Εκδ. ΕΛΛΗΝ, Αθήνα, σελ. 19

⁷ Κέφης Β., (1995) Η αποτελεσματικότητα του Μάνατζμεντ των δημοσίων επιχειρήσεων για την προσέλκυση των επενδύσεων του εξωτερικού που θα συμβάλλουν στην ανάπτυξη της Ελληνικής Οικονομίας;. Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Αθήνα, σελ. 9

Διοίκηση» όταν αναφερόμαστε στην διοίκηση του δημοσίου τομέα και «Management» όταν αναφερόμαστε σε αυτήν του ιδιωτικού.

Ως «Δημόσια Διοίκηση» χαρακτηρίζεται το σύνολο των υπηρεσιών και οργανισμών που αποσκοπούν στην επίτευξη συγκεκριμένου αποτελέσματος για την ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος και λειτουργούν υπό την άμεση εποπτεία του κράτους⁸. Στο πλαίσιο αυτό εντάσσονται όλες οι δημόσιες υπηρεσίες καθώς και οι πάσης φύσεως οργανισμοί και επιχειρήσεις που επιδιώκουν αυτόν τον σκοπό⁹.

Η αποστολή της Δημόσιας Διοίκησης πρέπει να διαμορφώνεται σύμφωνα με την αρχή του σεβασμού και προστασίας του πολίτη και να προσανατολίζεται όχι μόνο στην διεκπεραίωση των θεσμικά καθορισμένων αρμοδιοτήτων της αλλά και στην παροχή υπηρεσιών ποιότητας, όπως υπαγορεύονται από την σύγχρονη διοικητική επιστήμη και τις τάσεις που κυριαρχούν στον ευρωπαϊκό και διεθνή χώρο¹⁰.

Κύριοι σκοποί της σύγχρονης Δημόσιας Διοίκησης αποτελούν α) η προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος, β) η προαγωγή κοινωνικής δικαιοσύνης, γ) η συμβολή για τον εκσυγχρονισμό της κοινωνίας, δ) η εξυπηρέτηση των πολιτών και ε) η ενίσχυση και προώθηση της ανάπτυξης και προόδου της χώρας¹¹.

Η Δημόσια Διοίκηση μπορεί να διακριθεί και να εξεταστεί από διάφορες σκοπιές όπως α) της νομικής θεώρησης (ή του διοικητικού δικαίου), β) της διοικητικής θεώρησης και γ) της Διοίκησης ως επιστήμης.

⁸ Φαναριώτης Π., (1999) Δημόσια Διοίκηση, Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση. Εκδ. Σταμούλη, Αθήνα, σελ. 27

⁹ Σύμφωνα με τις ρυθμίσεις της παρ. 1 του άρθρου 6 του ν.1256/1982 όπως έχουν τροποποιηθεί και ισχύουν, ο δημόσιος τομέας περιλαμβάνει πλέον όλους τους κρατικούς φορείς ανεξάρτητα από το καθεστώς δημοσίου ή ιδιωτικού ή μικτού δικαίου που τους διέπει. Πιο συγκεκριμένα στο δημόσιο τομέα περιλαμβάνονται:

α) οι Κρατικές ή Δημόσιες Υπηρεσίες, όπως εκπροσωπούνται από το νομικό πρόσωπο του Δημοσίου, β) οι Κρατικοί ή Δημόσιοι Οργανισμοί, σαν κρατικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, γ) οι Κρατικές ή Δημόσιες και παραχωρηθείσες επιχειρήσεις όπως η Δημόσια Επιχείρηση, Ηλεκτρισμού, ο Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος, η Ελληνική Ραδιοφωνία – Τηλεόραση κ.λπ., δ) τα Κοινοφελή Ιδρύματα του Αστικού Κώδικα που περιήλθαν στο Δημόσιο και χρηματοδοτούνται ή επιχορηγούνται απ' αυτό,

ε) οι Τραπεζιτικές και άλλες ανώνυμες εταιρείες στις οποίες είτε τα κατά τις προηγούμενες περιπτώσεις νομικά πρόσωπα έχουν το σύνολο ή την πλειοψηφία των μετοχών του εταιρικού κεφαλαίου είτε έχουν κρατικό προνόμιο ή κρατική επιχορήγηση, όπως η Τράπεζα Ελλάδος, η Αγροτική Τράπεζα, η Εθνική Τράπεζα, η Κτηματική Τράπεζα, η Εμπορική Τράπεζα, η Ελληνική Τράπεζα Βιομηχανικής Αναπτύξεως κ.ά.,

στ) τα κρατικά νομικά πρόσωπα που έχουν χαρακτηριστεί από το νόμο ή τα δικαστήρια ως νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, όπως ο Οργανισμός Συγκοινωνιών Ελλάδος, ο Αυτόνομος Σταφιδικός Οργανισμός κ.ά. που χρηματοδοτούνται από οποιονδήποτε των προαναφερόμενων νομικών προσώπων,

ζ) οι θυγατρικές ανώνυμες εταιρείες των πιο πάνω νομικών προσώπων των εδαφίων α'- στ' αυτής της παραγράφου που ελέγχονται άμεσα ή έμμεσα από αυτά.

¹⁰ Βλ. ΠΟΛ.1047/2.4.2009, Εισαγωγή Συστήματος διοίκησης μέσω στόχων - Καθορισμός δεικτών μέτρησης της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας των υπηρεσιών στον τομέα οικονομικών του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών. <https://www.taxheaven.gr/laws/circular/view/id/9164> (πρόσβαση 10/11/2017).

¹¹ Κέφης Β., (2005) Ολοκληρωμένο Management, εκδ. Κριτική, Αθήνα στο Ρομπόκου-Καραγιάννη Α. και Ρωσσίδη Ι., (2009) Η συμβολή της επιστήμης της Διοίκησης Επιχειρήσεων στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων επιχειρήσεων. Το παράδειγμα της Αγροτικής Τράπεζας. 3ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, Ρέθυμνο, σελ. 4

Στο πλαίσιο της νομικής θεώρησης, η Δημόσια Διοίκηση μπορεί να αναλυθεί βάσει δυο κριτηρίων, του ουσιαστικού και του οργανικού/τυπικού κριτηρίου.

Με γνώμονα το ουσιαστικό κριτήριο λειτουργίας της, η Δημόσια Διοίκηση αποτελεί την εκτελεστική λειτουργία και διακρίνεται από τις δύο άλλες κρατικές λειτουργίες, τη νομοθετική και τη δικαστική, σύμφωνα με την αρχή της διάκρισης των εξουσιών¹². Η νομοθετική λειτουργία αποτελεί την κρατική δραστηριότητα που σχετίζεται με την θέσπιση κανόνων δικαίου, η εκτελεστική λειτουργία είναι υπεύθυνη για την εφαρμογή αυτών των κανόνων και η δικαστική έχει την ευθύνη της απονομής της δικαιοσύνης.

Υιοθετώντας το οργανικό ή τυπικό κριτήριο, η Δημόσια Διοίκηση παρουσιάζεται ως ο χώρος εκείνος που καλύπτεται από τα διοικητικά όργανα της πολιτείας. Κατά την διάκριση αυτή, έχουμε όργανα νομοθετικά με αρμοδιότητα θεσπίσεως νόμων, δικαστικά με αρμοδιότητες απονομής δικαιοσύνης και διοικητικά όργανα τα οποία ασκούν διοίκηση.

Στο πλαίσιο της διοικητικής θεώρησης, η Δημόσια Διοίκηση εξετάζεται ως το σύνολο των κρατικών φορέων, οι οποίοι αποσκοπώντας στην προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος είναι υπεύθυνοι για τη λήψη αποφάσεων, τον καθορισμό στόχων, τον προγραμματισμό των απαιτούμενων εργασιών, την ίδρυση νέων οργανισμών, την διεύθυνση και εποπτεία των στελεχών και τον γενικότερο έλεγχο των διοικητικών διαδικασιών.

Η εκτελεστική εξουσία ασκείται από α) την κυβέρνηση και β) από τα όργανα της Δημόσιας Διοίκησης, δηλαδή τις δημόσιες υπηρεσίες και τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.), που προβλέπει η νομοθεσία.

Η κυβέρνηση λοιπόν, χρησιμοποιεί τη Δημόσια Διοίκηση για την εφαρμογή των πολιτικών της και συνεπώς την υλοποίηση των αποφάσεων που λαμβάνει. Οι πολιτικοί σκοποί του εκάστοτε κυβερνητικού σχήματος αποτελούν και την βάση της διοικητικής δράσης της Δημόσιας Διοίκησης, η οποία παρά την ιεραρχική υπαγωγή της στην πρώτη έχει την συνταγματική υποχρέωση να δρα αμερόληπτα και με πολιτική ουδετερότητα κατά την άσκηση των καθηκόντων της¹³.

Σε αντίθεση με την κυβερνητική λειτουργία που εμφανίζεται αμιγώς πολιτική και αυτοπροσδιοριζόμενη, υπό την έννοια ότι κάθε πολιτικό σχήμα επιδιώκει διαφορετικούς σκοπούς και προωθεί διαφορετικές πολιτικές κάθε φορά, η Δημόσια Διοίκηση χαρακτηρίζεται από συνέχεια, σταθερότητα και ενότητα –ή τουλάχιστον έτσι οφείλει να λειτουργεί- αποτελώντας η ίδια μία εξουσία χωρίς την οποία είναι αδύνατη η ολοκλήρωση των επιδιώξεων κάθε κυβέρνησης.

Παρ' όλα αυτά, είναι άξιο να σημειωθεί ότι η Διοίκηση μειονεκτεί σημαντικά έναντι της κυβερνητικής λειτουργίας στο βασικό σημείο ότι η ίδια δεν μπορεί να αυτοπροσδιοριστεί. Το γεγονός αυτό την καθιστά πλήρως εξαρτημένη από την πρώτη και πολλές φορές την μετατρέπει ακόμα και σε απλό εκτελεστικό εργαλείο της¹⁴.

¹² Βλ. άρθρο 26 Σ.

¹³ Βλ. άρθρο 29 § 3 Σ.

¹⁴ Αθανασόπουλος Δ.,(1996) Κυβέρνηση και Κυβερνητικά όργανα: παρατηρήσεις για την καλή άσκηση της κυβερνητικής λειτουργίας. Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, σελ. 111

Τέλος, η Δημόσια Διοίκηση ως επιστημονικός κλάδος, ασχολείται με την μελέτη των προβλημάτων που αναδύονται κατά την λειτουργία του κράτους και των παραγόντων που την επηρεάζουν (τεχνολογία, κόστος, γνώση, περιβάλλον), όπως επίσης και με την ανάπτυξη εκείνων των αρχών και μεθόδων που σχετίζονται με την αποτελεσματική αξιοποίηση των μέσων που χρησιμοποιούνται κατά την εφαρμογή των μέτρων πολιτικής των εκάστοτε κυβερνήσεων¹⁵.

Η Δημόσια Διοίκηση σύμφωνα με αυτήν την θεώρηση, καθορίζεται πέραν της σκοπιάς της εκτέλεσης των νόμων και συνδέει τις κυβερνητικές πολιτικές με την οικονομία, τις αξίες της εθνικής ζωής, τον καθορισμό και την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος¹⁶.

1.1.2 Θεμελιώδεις αρχές που διέπουν τη Δημόσια Διοίκηση

Η υποστήριξη του πολίτη και η εξυπηρέτησή του με υψηλούς ποιοτικούς όρους αποτελούν τους μείζονες αντικειμενικούς στόχους της σύγχρονης Δημόσιας Διοίκησης. Η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών του Δημοσίου, συνδέεται ευθέως με τη γενικότερη στάση και συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και κυρίως απαιτεί ένα περιβάλλον μέσα στο οποίο η ορθή αντιμετώπιση του πολίτη από τη Δημόσια Διοίκηση είναι κοινή συνείδηση¹⁷.

Στην ελληνική έννομη τάξη, τα γραπτά κείμενα -Σύνταγμα, νόμοι, κανονιστικές πράξεις- δεν αποτελούν σήμερα τις μόνες πηγές κανόνων δικαίου που διέπουν τη Δημόσια Διοίκηση. Μία σειρά από αρχές που νομιμοποιούν την δράση της, αναγνωρίζονται επίσης ως πηγή του διοικητικού δικαίου, παρά το γεγονός ότι αυτές δεν διατυπώνονται ρητώς συνταγματικά ή σε κάποιο νομοθετικό κείμενο. Πρόκειται για άγραφους κανόνες που συνάγονται από το γράμμα και το πνεύμα του συνόλου της νομοθεσίας και ενίοτε ανάγονται σε γραπτά κείμενα ήσσονος σημασίας από τα οποία και προκύπτει το περιεχόμενό τους¹⁸.

Ειδικότερα οι αρχές αυτές είναι οι ακόλουθες¹⁹:

- Η αρχή της νομιμότητας, η οποία αποτελεί απόρροια ενός κράτους δικαίου και συνεπάγει την υποχρέωση της Διοίκησης να δρα σύμφωνα με τους κανόνες.
- Η αρχή της υπεροχής και της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος.
- Η αρχή της αδιαλείπτου λειτουργίας των υπηρεσιών της Διοίκησης.
- Η αρχή της ακροάσεως των διοικουμένων.
- Η αρχή της φανερής δράσης της Διοίκησης.

¹⁵ Φαναριώτης Π.,(1999) Δημόσια Διοίκηση Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση. Εκδ. Σταμούλη, Αθήνα, σελ. 32

¹⁶ Κοντής Θ., (2001) Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση. Εκδ. Σύγχρονη Εκδοτική, Αθήνα, σελ. 17

¹⁷ Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (2012) Σχέσεις Δημοσίων Υπαλλήλων και Πολιτών, Οδηγός ορθής διοικητικής συμπεριφοράς. Εκδ. Εθνικό τυπογραφείο, Αθήνα

¹⁸ Σπηλιωτόπουλος Ι., (2010) Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου. Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, αρ. περ. 65

¹⁹ Τάχος Α., (2008) Ελληνικό διοικητικό δίκαιο 9, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, σελ. 67-82

- Η αρχή της χρηστής διοικήσεως, η οποία με βάση το κοινό αίσθημα δικαίου διασφαλίζει την προστασία των δικαιωμάτων του διοικουμένου και λειτουργεί με ανάλογη επιείκεια²⁰.
- Η αρχή της καλής πίστης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου.
- Η αρχή της αμεροληψίας των οργάνων της Δημόσιας Διοίκησης κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.
- Η αρχή της αναλογικότητας, δηλαδή την επιλογή από τα όργανα της Δημόσιας Διοίκησης εκείνων των μέσων τα οποία είναι ανάλογα και καταλληλότερα προς τον επιδιωκόμενο σκοπό.
- Η αρχή της ισότητας, και ειδικότερα της αναλογικής ισότητας.
- Η αρχή της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων.
- Η αρχή του ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης, μέσα από την άσκηση του δικαιώματος αναφοράς στις διοικητικές αρχές και από το δικαίωμα προσφυγής στην δικαιοσύνη κατά πράξεων των οργάνων της Δημόσιας Διοίκησης.

Η Αρχή της χρηστής διοίκησης

Εκ των κορυφαίων αρχών του διοικητικού δικαίου, η παραβίαση της οποίας θίγει άμεσα τα δικαιώματα των πολιτών είναι η αρχή της χρηστής διοίκησης.

Η αρχή της χρηστής διοίκησης που κατοχυρώνεται πλέον και στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, επιβάλλει στα διοικητικά όργανα να ασκούν τις αρμοδιότητές τους σύμφωνα με τις αρχές της χρηστής και καλόπιστης διοίκησης, έτσι ώστε κατά την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων να αποφεύγονται οι ανεπιεικείς ή και δογματικές ερμηνείες²¹.

Η «ανάγκη χρηστότητας» στη δημόσια σφαίρα επιτάσσει όχι μόνο την έντιμη και άμεμπτη διαχείριση του δημοσίου χρήματος αλλά και την τήρηση των κανόνων της επιείκειας και της καλόπιστης εφαρμογής των νόμων, την προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των πολιτών, καθώς και την απαγόρευση της συμπεριφοράς των διοικητικών οργάνων που θίγει τα έννομα συμφέροντα του πολίτη και δεν τον διευκολύνει στην άσκηση των δικαιωμάτων του²².

Η προστασία που παρέχει το κράτος στους διοικουμένους επιτυγχάνεται μέσω διοικητικών δράσεων που άλλοτε έχουν θετικό και άλλοτε αρνητικό χαρακτήρα. Κατά την πρώτη περίπτωση, τα διοικητικά όργανα υποχρεούνται να προβαίνουν σε νομικές πράξεις και υλικές ενέργειες που στοχεύουν στην εξυπηρέτηση

²⁰ Robokou-Karagianni A., (2014) Review of decentralization local government and regional development. *Articles*, N.75.pub. Athanasopoulos, Athens, σελ.18

²¹ Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (2012) Σχέσεις Δημοσίων Υπαλλήλων και Πολιτών, Οδηγός ορθής διοικητικής συμπεριφοράς. Εκδ. Εθνικό τυπογραφείο, Αθήνα

²² Μακροδημήτρης Α., (2017) Οι αρχές του κώδικα καλής συμπεριφοράς της δημόσιας διοίκησης. *Εφημερίδα «το Βήμα»*. <http://www.tovima.gr/opinions/article/?aid=124864> (πρόσβαση 21/9/2017).

συγκεκριμένου έννομου συμφέροντος ή στην ικανοποίηση έννομων δικαιωμάτων του διοικουμένου, ενώ στην δεύτερη περίπτωση, τα όργανα των δημοσίων νομικών προσώπων υποχρεούνται να μην βλάπτουν με πράξεις ή παραλείψεις τους τα έννομα αυτά συμφέροντα ή δικαιώματα²³.

Παρά το γεγονός ότι η νομιμότητα των διοικητικών ενεργειών που διασφαλίζεται από την εξίσου σημαντική «αρχή της νομιμότητας» είναι βασική, δεν αποτελεί επαρκή και πλήρη προϋπόθεση για την καλή άσκηση της Διοίκησης. Η αρχή της χρηστής διοίκησης που είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με τις συνταγματικές αρχές της αναλογικότητας, της φανεράς διοίκησης και της προστατευόμενης δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των διοικουμένων, μπορεί να λειτουργήσει διορθωτικά στις περιπτώσεις εκείνες όπου η άκαμπτη εμμονή στη τήρηση της τυπικής νομιμότητας οδηγεί σε επαχθείς λύσεις για τους πολίτες, λειτουργώντας με τον τρόπο αυτόν ως σημαντική δικλείδα ασφαλείας απέναντι στην κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας των διοικητικών οργάνων²⁴.

1.1.3 Οι έννοιες της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας

Οι έννοιες της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας ως κριτήρια αξιολόγησης της διοικητικής δράσης είναι καίριας σημασίας. Ιδιαίτερα στη σύγχρονη εποχή όπου οι πόροι είναι περιορισμένοι και οι επιδιώξεις της Δημόσιας Διοίκησης για την παραγωγή υπηρεσιών υψηλών προδιαγραφών καταλήγουν να είναι ιδιαίτερα κοστοβόρες, οι συνήθειες *ad hoc* δράσεις κρίνονται πλέον απαγορευτικές.

Ο όρος αποτελεσματικότητα (*effectiveness*), ενσωματώνει την σχέση που υπάρχει μεταξύ του επιτευχθέντος αποτελέσματος και των μέσων που χρησιμοποιούνται για την επίτευξή του. Ο όρος αναφέρεται σε όλες τις μορφές της επιχειρηματικής, οικονομικής και διοικητικής δραστηριότητας και περιγράφει την γενικότερη ικανότητα μιας οργάνωσης να προσεγγίζει συγκεκριμένους και προκαθορισμένους στόχους²⁵.

Ως αποδοτικότητα (*efficiency*) ορίζεται η βέλτιστη σχέση μεταξύ των χρησιμοποιηθέντων πόρων και των επιτευχθέντων αποτελεσμάτων²⁶. Η αποδοτικότητα διαφοροποιείται της αποτελεσματικότητας, για το λόγο ότι η αποδοτικότητα δεν εξετάζει απλώς την πραγματοποίηση ή μη των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων αλλά και τις συνέπειες που έχουν αυτά στο εξωτερικό περιβάλλον δηλαδή τις αγορές και τα λοιπά κοινωνικά υποσυστήματα. Ο στόχος της αποδοτικότητας επιτυγχάνεται όταν η οργάνωση ασκεί την λειτουργία της με τον

²³ Σπηλιωτόπουλος Ι., (2010) Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου. Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ. 88

²⁴ Ρομπόκου-Καραγιάννη Α., (2002) Ο έλεγχος στη Δημόσια Διοίκηση και ο Συνήγορος του πολίτη, Κέντρο Έρευνας και διαχείρισης θεμάτων τοπικής αυτοδιοίκησης και αποκέντρωσης (ΚΕΔΙΤΑΑ), Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα, σελ. 31

²⁵ Κέφης Β., (1995) Η αποτελεσματικότητα του Μάνατζμεντ των δημοσίων επιχειρήσεων ό.π. σελ. 14

²⁶ Επιτροπή Ελέγχου των Προϋπολογισμών (2009) Οδηγός 2009 για τα νέα μέλη της επιτροπής Ελέγχου των Προϋπολογισμών. Γενική διεύθυνση Εσωτερικών πολιτικών της Ένωσης. Διεύθυνση δημοσιονομικών υποθέσεων. www.europarl.europa.eu (πρόσβαση 8/7/2014).

καλύτερο τρόπο που αναμενόταν και αυτό αποδεικνύεται με βάση δείκτες αποδοτικότητας που θεσπίζονται κάθε φορά για αυτήν την λειτουργία²⁷.

Οι έννοιες της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας συνδέονται θετικά με κάθε έκφραση μιας λειτουργικής Δημόσιας Διοίκησης. Αποτελέσματα όπως καλή εξυπηρέτηση του πολίτη, ποιοτικές προσφερόμενες υπηρεσίες, ύπαρξη διαφάνειας σε όλα τα επίπεδα της Διοίκησης και μειωμένα λειτουργικά κόστη είναι ευλόγως άρρηκτα συνδεδεμένα με αυτές.

1.1.4 Έννοια και περιεχόμενο της δημόσιας σύμβασης

1.1.4.1 Οι δημόσιες συμβάσεις στην Ελλάδα

Οι δημόσιες συμβάσεις έχουν αποτελέσει τις τελευταίες δεκαετίες ένα σημαντικό ζήτημα που έχει απασχολήσει ευρύτατα τον εθνικό και κοινοτικό νομοθέτη²⁸.

Ιδίως εν μέσω της χρηματοοικονομικής κρίσης, η κάλυψη των αναγκών των Δημοσίων Διοικήσεων για έργα και κάθε είδους προμήθειες με σκοπό την εξυπηρέτηση των υπηρεσιών τόσο της κεντρικής Διοίκησης, των περιφερειακών και τοπικών αρχών όσο και των δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών του, τείνει να πραγματοποιείται μέσω της προσφυγής σε εξωτερικούς συνεργάτες (contracting out), αφού οι τελευταίοι φαίνεται να επιτυγχάνουν αποτελεσματικότερη διαχείριση του δημοσίου χρήματος και σημαντική αύξηση της ικανοποίησης των πολιτών.

Σύμφωνα με το νόμο 3316/2005²⁹, ως Δημόσια σύμβαση ορίζεται «η έγγραφη σύμβαση εξ επαχθούς αιτίας, η οποία συνάπτεται μεταξύ αναθέτουσας Αρχής και αναδόχου και έχει ως αντικείμενο την εκπόνηση μελέτης ή την παροχή λοιπών υπηρεσιών μηχανικού, όπως αυτή ορίζεται στις κείμενες διατάξεις, καθώς και την παροχή υπηρεσιών άλλων ελεύθερων επαγγελματιών. Οι δημόσιες συμβάσεις του νόμου αυτού διακρίνονται σε συμβάσεις εκπόνησης μελετών και παροχής υπηρεσιών».

Αποστολή λοιπόν της σύναψης δημοσίων συμβάσεων, είναι να «εξασφαλίζεται και να επιτρέπεται στις Αναθέτουσες Αρχές η εκπλήρωση των πολιτικών και επιχειρησιακών τους στόχων σχετικά με την παροχή καλύτερων δημοσίων υπηρεσιών. Η διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων εκτείνεται σε όλο τον κύκλο ζωής ενός έργου, από την αρχική σύλληψη της ιδέας και τον ορισμό των αναγκών της δημόσιας υπηρεσίας μέχρι το τέλος της ωφέλιμης ζωής ενός περιουσιακού στοιχείου ή την περάτωση μίας σύμβασης»³⁰.

Κατά το δίκαιο το οποίο εφαρμόζεται στην άσκηση της συμβατικής της αυτής αρμοδιότητας, δηλαδή ανάλογα με το αν η Διοίκηση θα συμβληθεί κάνοντας χρήση

²⁷ Καρκατσούλης Π., (2004) Το κράτος σε μετάβαση: από την «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ» στην «διακυβέρνηση». Εκδ. Σιδέρης, Αθήνα, σελ. 88

²⁸ Σύμφωνα με τα άρθρο 1 της Οδηγίας 2004/18/EK και το άρθρο 1 της Οδηγίας 2004/17/EK, οι «Δημόσιες συμβάσεις» είναι συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας, οι οποίες συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και μιας ή περισσότερων αναθετουσών αρχών/ αναθετότων φορέων και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών κατά την έννοια του παρόντος.

²⁹ Βλ. Ν. 3316/05 «Ανάθεση και εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων εκπόνησης μελετών και παροχής συναφών υπηρεσιών και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ-42/Α/22-2-05).

³⁰ Βλ. Οδηγό βέλτιστων πρακτικών για την σύναψη και εκτέλεση δημοσίων έργων, Διεύθυνση Δημοσίων Συμβάσεων.

των προνομίων της δημόσιας εξουσίας που της παρέχει το διοικητικό δίκαιο ή αντίθετα εμφανιστεί έχοντας ίση δικαιοπρακτική ισχύ έναντι του αντισυμβαλλόμενου, έχουμε διοικητική ή ιδιωτική σύμβαση αντίστοιχα³¹.

Η διάκριση αυτή μεταξύ των διοικητικών και των ιδιωτικών συμβάσεων που συνάπτει το Δημόσιο, αποτελεί ζήτημα μείζονος σημασίας διότι από αυτήν δεν εξαρτάται μόνο το δίκαιο το οποίο θα πρέπει να εφαρμοσθεί στην κάθε περίπτωση αλλά και η δικαιοδοσία του Δικαστηρίου το οποίο θα παρουσιαστεί ως αρμόδιο να επιληφθεί οποιασδήποτε διαφοράς που μπορεί να προκύψει μεταξύ των συμβαλλόμενων μερών. Έτσι οι πρώτες υπάγονται στην δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων, ενώ η δεύτερες σε αυτήν των πολιτικών³².

Είναι γνωστό ότι το Δημόσιο, οι ΟΤΑ και τα άλλα ΝΠΔΔ, συνάπτουν συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου για καθημερινές ανάγκες των υπηρεσιών τους όπως π.χ. προμήθεια γραφικής ύλης, αγορά πετρελαίου για την θέρμανση δημοσίων υπηρεσιών, μίσθωση ακινήτων κλπ³³. Έτσι, λειτουργώντας ως «ιδιώτες», οι δημόσιοι αυτοί φορείς συμβάλλονται ως δικαιοπρακτικά «ίσοι» με τον εκάστοτε αντισυμβαλλόμενο προς κάλυψη των αναγκών τους.

Από την άλλη, καταγράφεται τις τελευταίες δεκαετίες μία επιπλέον τάση της Διοίκησης να στρέφεται προς την σύναψη διοικητικών συμβάσεων με σκοπό την επίτευξη ορισμένων από τους στόχους της, κυρίως όταν αυτή εμφανίζεται ολικώς ή μερικώς ανίκανη να παράγει έργα και υπηρεσίες δημοσίου συμφέροντος - στο πλαίσιο φυσικά μιας καλής σχέσης κόστους-οφέλους - λόγω ανεπάρκειας τεχνογνωσίας και υλικοτεχνικών μέσων, έλλειψη ευελιξίας και ταχύτητας, απουσία καινοτομίας και δυναμικής ανάπτυξης. Στην προσπάθεια λοιπόν της αξιοποίησης όλων αυτών των προτερημάτων- χαρακτηριστικών του ιδιωτικού τομέα, η Διοίκηση για την εκτέλεση ορισμένου έργου ή την παροχή ορισμένης υπηρεσίας καταφεύγει στην ανάθεση αυτών σε επιλεγμένο ιδιώτη ή συμπράττει μαζί του³⁴.

1.1.4.2 Έννοια και περιεχόμενο της διοικητικής σύμβασης

Κατά το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η έννοια της δημόσιας σύμβασης, εμφανίζεται σαν μία έννοια ευρεία, που περιλαμβάνει όλες αυτές τις συμβάσεις που συνάπτει το Δημόσιο, τα ΝΠΔΔ, ΟΤΑ και κάθε άλλος φορέας του ευρύτερου δημοσίου τομέα (τον οποίο χρηματοδοτούν κατά το μεγαλύτερο μέρος ή ελέγχουν ή διορίζουν την πλειοψηφία των μελών του συλλογικού οργάνου της Διοίκησης του οι άνω φορείς), ανεξάρτητα από το αν αυτή διέπεται από διοικητικό ή ιδιωτικό δίκαιο³⁵.

Σε αντιπαράθεση με τα παραπάνω και σύμφωνα με την θεωρία αλλά και την πάγια νομολογία των εθνικών δικαστηρίων (κυρίως του Συμβουλίου της Επικρατείας), η έννοια της διοικητικής σύμβασης που κατά τα άλλα εμφανίζει τα χαρακτηριστικά των συμβάσεων του ιδιωτικού δικαίου προσαρμοσμένα στις ιδιαιτερότητες του

³¹ Η διοικητική πράξη αποτελεί τον κανόνα που κυριαρχεί στο διοικητικό δίκαιο (εξαιρέση από τον κανόνα αυτόν αποτελεί η διοικητική σύμβαση).

³² Ράϊκος Δ., (2014) Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων. Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, σελ. 24-25

³³ Κίτσος Ι., (2014) Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα και Συμβάσεις παραχώρησης. Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, σελ. 5

³⁴ Βλ. Ν. 3389/ 2005

³⁵ Βλ. Οδηγία 2004/18/ΕΚ, άρθρο 1

διοικητικού δικαίου³⁶, είναι στενότερα προσδιορισμένη και πιο συγκεκριμένα πρέπει να συγκεντρώνει σωρευτικά τα τρία παρακάτω κριτήρια:

Οργανικό ή τυπικό κριτήριο

A) Ένα τουλάχιστον από τα συμβαλλόμενα μέρη πρέπει είναι είτε το κράτος, είτε άλλο ΝΠΔΔ. Εν προκειμένω, κρίνεται από τη νομολογία³⁷ ότι οι συμβάσεις που συνάπτουν ΝΠΙΔ ακόμα και αν αυτά ανήκουν στο κράτος ή ελέγχονται από αυτό, δεν είναι διοικητικές αλλά ιδιωτικού δικαίου. Οι προκύπτουσες σε αυτήν την περίπτωση διαφορές εκ της αναθέσεως δεν είναι ακυρωτικές, ενώ οι διαφορές εκ της εκτελέσεως λύνονται από τα πολιτικά και όχι από τα διοικητικά δικαστήρια.

Σχεδόν ομόφωνα τόσο η θεωρία όσο και η επιστήμη απορρίπτουν την παραπάνω νομολογία του ΣτΕ, η οποία κρίνεται τελείως αναχρονιστική³⁸. Παρ' όλα αυτά, η εξαίρεση από την αυστηρότατη αυτή θεώρηση του ΣτΕ για το οργανικό κριτήριο, τόσο της θεωρίας περί των διφυών νομικών προσώπων όσο και της θεωρίας περί αντιπροσώπευσης ή εντολής αν και όχι τόσο συνηθισμένη, επιτυγχάνει την ήπια διαστολή του αφήνοντας να αποκαλυφθεί η πραγματική φύση ενός ΝΠΙΔ όταν ενδεχομένως μετά από σχετική εξουσιοδότηση, αυτό επιφορτίζεται με αρμοδιότητες και προνόμια δημοσίου δικαίου³⁹.

Λειτουργικό κριτήριο (α): Δημόσιος σκοπός

B) Με τη διοικητική σύμβαση επιδιώκεται σκοπός τον οποίο η νομοθεσία τον αναγάγει σε δημόσιο. Ο δημόσιος αυτός σκοπός πρέπει επιπλέον να εμφανίζεται ως άμεσος, δηλαδή είναι απαραίτητη η ύπαρξη άμεσης και ευθείας σχέσης του αντικειμένου της σύμβασης με κάποιο δημοσίου συμφέροντος σκοπό⁴⁰. Έτσι, δεν μπορεί να χαρακτηριστεί διοικητική σύμβαση η εκμετάλλευση ακινήτου δημοσίου φορέα μέσω μίσθωσης, έστω και αν έμμεσα, εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον (π.χ. η ανέγερση κτιρίου όχι για να στεγάσει δημόσια υπηρεσία, αλλά προς το σκοπό εκμετάλλευσης με την μίσθωσή του σε ιδιώτη, έστω και αν έμμεσα βελτιώνεται η οικονομική κατάσταση του κράτους και κατά συνέπεια του κοινωνικού συνόλου).

Λειτουργικό κριτήριο (β): Εξαιρετικό νομικό καθεστώς

Το νομικό καθεστώς κάτω από το οποίο τελείται η σύμβαση πρέπει να είναι τέτοιο που να διασφαλίζει στο κράτος ή το ΝΠΔΔ υπερέχουσα θέση έναντι των αντισυμβαλλομένων του. Ο έλεγχος αυτού του κριτηρίου διασφαλίζεται με την ύπαρξη ρητρών⁴¹ είτε στο περιεχόμενο της σχετικής σύμβασης είτε στις νομοθετικές διατάξεις πάνω στις οποίες αυτήν βασίζεται. Έτσι σύμφωνα με τη νομολογία του

³⁶ Εξ αιτίας της συγγένειας αυτής ο Ν. 1418/84, το άρθρο 5 παρ. 131, ορίζει ότι εφόσον στο νόμο αυτό, ή στα εκτελεστικά του διατάγματα (ή στις αποφάσεις που έχουν εκδοθεί κατ' εξουσιοδότησή του, αφού οι κατ' εξουσιοδότηση εκδοθείσες πράξεις έχουν την ισχύ της διάταξης νόμου) δεν ορίζεται κάτι διαφορετικό, εφαρμόζονται συμπληρωματικά οι διατάξεις του Αστικού Κώδικα και για το λόγο αυτό, η γνώση του αστικού δικαίου είναι πολύ χρήσιμη στην κατανόηση του δικαίου των δημοσίων έργων.

³⁷ Βλ. ΑΕΔ 10/1987, 8/1992, ΣτΕ 112/98

³⁸ Κίτσος Ι., (2014) ό.π., σελ. 50

³⁹ Βλ. ΣτΕ 2080/1997, ΣτΕ 1234/2004

⁴⁰ Κίτσος, Ι., (2014) ό.π., σελ. 31

⁴¹ Η αλλιώς «ρήτρες δημόσιας εξουσίας» ή «ρήτρες που παρεκκλίνουν του κοινού δικαίου».

ΣτΕ⁴², κρίθηκε στο παρελθόν ότι λόγω του εξαιρετικού νομικού καθεστώτος που διέπει τις συμβάσεις μίσθωσης που συνάπτει το Δημόσιο για να στεγάσει τις υπηρεσίες του -επιφυλάσσοντας για αυτό ιδιαίτερη ευνοϊκή μεταχείριση εις βάρος του αντισυμβαλλομένου του-, αυτές θεωρούνται διοικητικές, ενώ οι αντίστοιχες συμβάσεις των ΝΠΔΔ για τη στέγαση των υπηρεσιών τους, δεν υπάγονται σε διατάξεις εξαιρετικού δικαίου (ΠΔ 715/79) που να δίνει στο ΝΠΔΔ ιδιαίτερα προνόμια εις βάρος του αντισυμβαλλομένου του και γι' αυτό θεωρούνται ιδιωτικές⁴³.

Η υπερέχουσα αυτή θέση του συμβαλλόμενου δημοσίου φορέα, μπορεί άλλοτε να εκδηλώνεται με την άσκηση ελέγχου για την ορθή εκτέλεση των συμβάσεων, άλλοτε με την επιβολή διοικητικών κυρώσεων με εκτελεστές διοικητικές πράξεις⁴⁴ και άλλοτε με διάφορους άλλους συγκεκριμένους τρόπους που της προσδίδουν άνιση υπεροχή έναντι του αντισυμβαλλομένου⁴⁵.

Τα τρία αυτά κριτήρια, πρέπει κατά το ΣτΕ να συντρέχουν σωρευτικά και όχι διαζευκτικά, υπό την έννοια ότι ελλείπει ενός και μόνο κριτηρίου, η εν λόγω σύμβαση καθίσταται αυτομάτως ιδιωτικού δικαίου και όχι δημοσίου⁴⁶.

1.1.4.3 Οι δημόσιες συμβάσεις στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Ένας από τους βασικότερους στόχους για την ολοκλήρωση της κοινής αρχικά και εσωτερικής στη συνέχεια αγοράς, υπήρξε το άνοιγμα του δημοσίου τομέα στον ενδο-ευρωπαϊκό ανταγωνισμό και πιο συγκεκριμένα στην ελεύθερη αγορά των δημοσίων συμβάσεων μέσω ολοκληρωμένων πρακτικών διαφάνειας⁴⁷.

Στην σημερινή εποχή, η κάλυψη της πλειοψηφίας των αναγκών των Δημοσίων Διοικήσεων για κάθε είδους έργα και προμήθειες που προορίζονται για τις υπηρεσίες του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ και των επιχειρήσεων και οργανισμών τους, πραγματοποιείται με την σύναψη συμβάσεων με φορείς του ιδιωτικού τομέα. Στην περίπτωση μάλιστα της Ευρωπαϊκής Ένωσης συγκεκριμένα, οι ανάγκες αυτές των Διοικήσεων αντιπροσωπεύουν το 15% της οικονομικής δραστηριότητας των κρατών μελών της⁴⁸.

Παρά το σημαντικότερο ρόλο που ανέκαθεν διαδραμάτιζαν οι δημόσιες συμβάσεις τόσο στην οικονομία των κρατών μελών, όσο και στην διαμόρφωση του εγχώριου ΑΕΠ της ΕΕ, τα κράτη-μέλη λειτουργούσαν μέχρι και μόλις δύο δεκαετίες πριν, υπό συνθήκες πλήρους απουσίας διεθνούς-ευρωπαϊκού ανταγωνισμού, γεγονός που στερούσε από τις δημόσιες αρχές την απόκτηση προϊόντων και υπηρεσιών της υψηλότερης δυνατής διαθέσιμης ποιότητας και της καλύτερης δυνατής τιμής της αγοράς.

⁴² Βλ. νομολογία ΣτΕ 1336/93

⁴³ Βλ. νομολογία ΣτΕ 120/94

⁴⁴ Βλ. νομολογία ΣτΕ. 974/2011

⁴⁵ Βλ. νομολογία ΣτΕ 414/2011, Α.Ε.Δ. 6/2007

⁴⁶ Κίτσος Ι., (2014) ό.π., σελ. 30

⁴⁷ Maciejewski, M., (2016) Δημόσιες Συμβάσεις, *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο*. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuld=FTU_3.2.2.html (πρόσβαση 13/10/2018).

⁴⁸ Μούσης Ν., (2000) Εγχειρίδιο Ευρωπαϊκής Πολιτικής. Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 83

Είναι χαρακτηριστικό ότι στο τέλος της δεκαετίας του 80', μόνο ένα ποσοστό του 2% των αναθετουσών αρχών κατέφευγε στην ανάθεση έργου ή προμήθειας σε αλλοδαπές επιχειρήσεις με τους καίριους τομείς της οικονομίας όπως η ενέργεια, οι τηλεπικοινωνίες, οι κατασκευές και τα δημόσια έργα να αποτελούν τομείς «δέσμιους» σε εθνικούς νομοθετικούς και διοικητικούς κανόνες. Οι παραπάνω βιομηχανίες και οι υπηρεσίες στις οποίες προσδίδονται χαρακτηριστικά προηγμένης τεχνολογίας, αποτελούσαν παράδεισο για τους έχοντες πρόσβαση στις διοικήσεις των δημοσίων φορέων που ανέθεταν τα έργα –σε αντιδιαστολή με τις επιχειρήσεις των παραδοσιακών κλάδων, οι οποίες κινούνταν σε ένα σύστημα ενδο-ευρωπαϊκών συναλλαγών-, ενώ την ίδια στιγμή καθυστερούσε εκ των πραγμάτων και η ανάπτυξη των σχετικών κλάδων εφόσον η ανυπαρξία διεθνούς ανταγωνισμού δεν επέτρεπε την εκμετάλλευση των πλεονεκτημάτων που επιφέρει μια μεγάλη αγορά και οι οικονομίες κλίμακας που αυτή δημιουργεί⁴⁹.

Η απουσία αυτή, ανοικτού και αποτελεσματικού ανταγωνισμού, συνιστούσε τροχοπέδη στην ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς, με κύρια συνέπεια την αύξηση του κόστους για τις αναθέτουσες αρχές και την υποβάθμιση της ποιότητας των παρεχόμενων από αυτές έργων και υπηρεσιών.

Σήμερα, η εφαρμογή των αρχών της εσωτερικής αγοράς σε κάθε είδους δημόσιες συμβάσεις διασφαλίζεται μέσα από ένα νέο κοινοτικό και εθνικό κανονιστικό πλαίσιο, επιτρέποντας έτσι την καλύτερη δυνατή κατανομή των εθνικών οικονομικών πόρων και την ορθολογικότερη χρήση των ευρωπαϊκών κονδυλίων. Επιπλέον, μέσω της επιλογής εκείνων των επιχειρήσεων που παρουσιάζουν τις καλύτερες επιδόσεις στο πλαίσιο μιας διευρυμένης αγοράς, ενθαρρύνεται η ανταγωνιστικότητα των ευρωπαϊκών εταιρειών και μειώνεται ο κίνδυνος απάτης και διαφθοράς λόγω της ενίσχυσης του σεβασμού των αρχών της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης και του γνήσιου ανταγωνισμού⁵⁰.

1.2 ΠΡΟΤΥΠΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΔΙΟΙΚΗΣΕΩΝ

Στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ενοποίησης, οι Δημόσιες Διοικήσεις των κρατών μελών της ΕΕ έχουν επηρεαστεί σημαντικά από τις εξελίξεις της Ένωσης, οι οποίες και επέφεραν αλλαγές στον τρόπο λειτουργίας τους τόσο σε οριζόντιο, επιτελικό επίπεδο, όσο και σε τομεακό⁵¹. Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με την πολυπλοκότητα που χαρακτηρίζει το σημερινό ευρωπαϊκό σύστημα διακυβέρνησης λόγω του μεγάλου αριθμού και της ποικιλίας των χωρών που μετέχουν στην ενοποιητική προσπάθεια, κατέστησε εξ αρχής ιδιαίτερα δυσχερή τη δημιουργία και εφαρμογή μίας ενιαίας πολιτικής για την διοικητική σύγκλιση των χωρών .

Επιπροσθέτως, η συνθήκη του Μάαστριχτ αναφερόταν μόνο στην οικονομική σύγκλιση των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και όχι στην διοικητική τους σύγκλιση, αφού επέτρεπε στα κράτη να διατηρήσουν την κύρια αρμοδιότητα τους στην παραγωγή των δημοσίων πολιτικών τους, επιβεβαιώνοντας έτσι την

⁴⁹ Βλ. Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτικές, κεφ. 17.3.6. στο [europedia.moussis.eu](http://www.europedia.moussis.eu). http://www.europedia.moussis.eu/books/Book_2/6/17/03/06/index.tkl?lang=gr&s=1&e=10 (πρόσβαση 11/10/2018).

⁵⁰ Βλ. Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ

⁵¹ Σπανού Κ., (2001) Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 21

ανυπαρξία μιας επίσημης πολιτικής για την υλοποίηση του στόχου της διοικητικής σύγκλισης.

Οι αναθεωρημένοι στόχοι της Λισσαβόνας παρ' όλα αυτά, θέτουν μια σειρά από κατευθυντήριες οδηγίες για την αντιμετώπιση των κύριων διαρθρωτικών ζητημάτων της Ένωσης στο πλαίσιο των οποίων τονίζεται η άμεση ανάγκη για βελτίωση της διοικητικής ικανότητας της Δημόσιας Διοίκησης τόσο σε επίπεδο σχεδιασμού και διοίκησης των πολιτικών όσο και σε επίπεδο εφαρμογής τους⁵².

Για την υποστήριξη της εφαρμογής της στρατηγικής της Λισσαβόνας δημιουργείται παράλληλα το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Δημόσιας Διοίκησης το οποίο αποτελεί ένα άτυπο δίκτυο συνεργασίας των Γενικών Διευθυντών/Υπευθύνων για θέματα Δημόσιας Διοίκησης των χωρών μελών της ΕΕ σε ένα ευρύ τομέα θεμάτων που αφορούν την κεντρική Δημόσια Διοίκηση και το ανθρώπινο δυναμικό⁵³. Στην πράξη, πρόκειται για μία πλατφόρμα ανταλλαγής απόψεων και καλών πρακτικών που στοχεύουν στη βελτίωση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των δημοσίων διοικήσεων των κρατών μελών της ΕΕ.

Η επιδίωξη της διοικητικής σύγκλισης εκκινεί από το γεγονός ότι παρά την κοινή πολιτική κληρονομιά που η Ευρωπαϊκή Ένωση μοιράζεται, η δομή και η λειτουργική αποτύπωση αυτής σε διοικητικό επίπεδο παρουσιάζει μεγάλη διαφοροποίηση μεταξύ των χωρών. Πολλοί μελετητές έχουν προσπαθήσει να εξετάσουν το φαινόμενο της διοικητικής αυτής ανομοιογένειας στην Ευρώπη, και πιο συγκεκριμένα της ποικιλομορφίας των διοικητικών πολιτικών μεταξύ κρατών-μελών της ΕΕ.

Στην προσπάθεια τους αυτή, οι *Van Der Meer, Raadschelders και Toonen*⁵⁴, κατέγραψαν μια πληθώρα από διοικητικές παραδόσεις και κατά συνέπεια μορφές διακυβέρνησης στην Ευρώπη. Μέσα από την οργάνωση αυτών των πολιτικό-διοικητικών διαφορών των κρατών της Ευρώπης, αναδείχθηκαν οι εξής διπολικές κατηγορίες:

1. Διαφοροποίηση Δύσης - Ανατολής

Οι μεταρρυθμίσεις του 20ου αιώνα της Δυτικής Ευρώπης, αντίθετα με αυτές της Ανατολικής, πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο της Αναγέννησης και του Διαφωτισμού έχοντας ως πυρήνα ένα κοινωνικό σύστημα που βασίζεται στον ατομικισμό, την ιδιοκτησία, την επιχειρηματικότητα, τον ορθολογισμό και τη Δημοκρατία.

2. Διαφοροποίηση Βορρά - Νότου

Σημαντική διαφοροποίηση καταγράφεται επίσης και μεταξύ Βόρειας (Προτεσταντικής παράδοσης) και Νότιας Ευρώπης (Καθολικής παράδοσης).

Ο Προτεσταντισμός με οποιαδήποτε μορφή εμφανίστηκε σε περιοχές με παράδοση στην τοπική αυτοδιοίκηση (Αγγλικανισμός στην Αγγλία, Λουθηρανισμός στα

⁵² Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2000) Ατζέντα για την Οικονομική και Κοινωνική ανανέωση της Ευρώπης, *Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Λισσαβόνας*, Βρυξέλλες.

⁵³ Βλ. EUPAN http://ec.europa.eu/civil_service/audience/nat_admin/epan_el.htm (πρόσβαση 9/4/2016).

⁵⁴ Van Der Meer F.M./Raadschelders J./Toonen T., (2015) *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century*. Pub. Palgrave Macmillan, UK, p. 373

γερμανικά εδάφη και τις σκανδιναβικές χώρες, Καλβινισμός στις Κάτω Χώρες), επηρέασε αδιαμφισβήτητα τα διοικητικά συστήματα αυτών, καθώς οι προτεσταντικές εκκλησίες οργανώνονταν και διοικούσαν σε τοπικό επίπεδο προάγοντας ταυτόχρονα τον καπιταλισμό. Στις χώρες αυτές της προτεσταντικής παράδοσης της αυτοδιοίκησης, οι μεταρρυθμίσεις επικεντρώνονται κατά βάση στην τοπική αυτοδιοίκηση ενισχύοντας την λογική της αποκέντρωσης.

Αντίθετα, στις καθολικές χώρες της Ευρώπης διατηρείται η παράδοση της ισχυρής κεντρικής κυβέρνησης με αποκεντρωμένες μονάδες στην περιφέρεια, ενώ οι διάφορες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες επικεντρώνονται αντίστοιχα σε αυτές.

3. Ναπολεόντεια - μη Ναπολεόντεια συστήματα

Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις της περιόδου 1780-1820 υπό την επήρεια του Ναπολέοντα, επέφεραν περαιτέρω αλλαγές στα διοικητικά συστήματα του Νότου.

Στις Ναπολεόντειες χώρες, ο ρόλος της κεντρικής κυβέρνησης ενισχύθηκε σημαντικά, ενώ στις μη Ναπολεόντειες χώρες οι μεταρρυθμίσεις οδήγησαν στην ενίσχυση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης.

4. Κοινοβουλευτικές - Συνεργατικές δημοκρατίες (ή δημοκρατίες των κοινωνικών συμφωνιών)

Σχετικά με τη δημοκρατική αντιπροσωπευτικότητα, αναπτύχθηκαν δύο βασικά συστήματα. Στις κοινοβουλευτικές δημοκρατίες το κοινοβούλιο αποτελεί την μόνη πηγή όλων των νόμιμων κυβερνητικών δράσεων.

Αντίθετα, στις συνεργατικές δημοκρατίες το κοινοβούλιο μοιράζεται την διακυβέρνηση με άλλους δημόσιους και ημι-δημόσιους εκλεγμένους φορείς καθώς και με καθαρά ιδιωτικές οργανώσεις. Η τοπική αυτοδιοίκηση παίζει σημαντικό ρόλο στο συνολικό σύστημα παροχής δημοσίων υπηρεσιών, ενώ η συμμετοχική μορφή αυτού του συστήματος θεωρείται ότι αποτέλεσε και το επιστέγασμα της ανάπτυξης της Δημοκρατίας.

Η παραγωγή δημοσίων υπηρεσιών και η υλοποίηση προγραμμάτων από μη κυβερνητικές - μη κερδοσκοπικές οργανώσεις, είναι βαθιά ριζωμένη σε πολλά διοικητικά συστήματα των ηπειρωτικών κρατών. Υπό την έννοια αυτή μάλιστα, θα μπορούσε να υποστηριχτεί ότι τόσο η αρχή της επικουρικότητας, όσο και η «κοινωνική επιχειρηματικότητα» προϋπήρχαν για αιώνες ως συνιστώσες των μορφών διακυβέρνησης στις κοινωνίες της Δυτικής Ευρώπης.

5. Βεμπεριανές παραδόσεις - παραδόσεις πελατοκρατίας

Στις χώρες του Βορρά, η ανάπτυξη μιας ισχυρής γραφειοκρατίας κατάφερε να κρατήσει μακριά από την δράση της Δημόσιας Διοίκησης κάθε είδους πολιτική παρέμβαση, αποτρέποντας έτσι την ανάπτυξη συστημάτων πελατοκρατίας.

Αντίθετα, σε χώρες όπως η Ιταλία, η Ισπανία, η Πορτογαλία, η Ελλάδα, αλλά και το Βέλγιο, η γραφειοκρατία παραδοσιακά είχε χαμηλή θέση. Αποτέλεσμα αυτής της παράδοσης ήταν η ισχυρή εμφάνιση πελατειακών πολιτικών, οι οποίες μέχρι και σήμερα διέπουν σχεδόν όλες τις πτυχές της Δημόσιας Διοίκησης.

Τα διάφορα διοικητικά συστήματα μπορούν να κατηγοριοποιηθούν εναλλακτικά ως εξής⁵⁵:

Χώρες Βόρειας Ευρώπης

- Διοίκηση με βάση το Κανονιστικό Πλαίσιο - έμφαση στην αρχή της ισότητας.
- Υψηλό κύρος δημοσίων υπαλλήλων.
- Ρόλος του κράτους είναι να προσφέρει κοινωνικές υπηρεσίες ανάλογα με τη θέση του καθενός στην εργασία και στην κοινωνία.

-Γερμανικό Πρότυπο (Γερμανία, Αυστρία, Ελβετία): Μη Ναπολεόντειο σύστημα⁵⁶.

- Η παροχή υπηρεσιών διαφοροποιείται σε κάθε κρατίδιο και υπάρχει ελάχιστη παρέμβαση από την ομοσπονδιακή κυβέρνηση στα περιφερειακά τμήματα. -υψηλό κύρος δημοσίων υπαλλήλων.

-Γαλλία: Ναπολεόντειο σύστημα⁵⁷.

- Εκφράζεται με μια ισχυρή κεντρική Διοίκηση στην οποία η Ανώτατη Δημόσια Υπηρεσία συνθέτει μια εξαιρετικά ισχυρή elite η οποία ουσιαστικά κυβερνά και ελέγχει το σύνολο της επικράτειας.

Χώρες Νότιας Ευρώπης (Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία, Ελλάδα)

- Μεγάλος και ταυτόχρονα αναποτελεσματικός δημόσιος τομέας.
- Υψηλά επίπεδα διαφθοράς και φοροδιαφυγής.
- Κρατικός παρεμβατισμός σε περιφερειακές δομές.
- Κρατικός παρεμβατισμός στην λειτουργία των αγορών που προκαλεί την δυσλειτουργία τους (παραοικονομία, έλλειμμα ανταγωνιστικότητας, ανισορροπία ανάμεσα σε μεγάλες και μικρές επιχειρήσεις.
- Χαμηλή ποιότητα δημοσίων παρεχόμενων υπηρεσιών.
- Ανισόρροπη κατανομή κοινωνικών δαπανών.

Αγγλοσαξονικό σύστημα (Ηνωμένο Βασίλειο, Ιρλανδία)

- Παροχή υπηρεσιών εθνικής εμβέλειας
- Υψηλό κύρος Δημόσιας Διοίκησης με διχοτόμηση του πολιτικού και διοικητικού στοιχείου κατά την διαμόρφωση και άσκηση δημόσιας πολιτικής- ελάχιστη πολιτικοποίηση υψηλόβαθμων δημοσίων λειτουργών
- Διοίκηση με βάση Αγοραίο Πλαίσιο οργάνωσης - Χρησιμοποιεί ως πρότυπο διοίκησης και παροχής υπηρεσιών τις ιδιωτικές επιχειρήσει (ΝΔΜ)- Εστίαση στην Διοίκηση επίδοσης
- Περιορισμένη κρατική παρέμβαση
- Υψηλή συμμετοχικότητα του ιδιωτικού τομέα
- Υψηλή ποιότητα παροχής κρατικών υπηρεσιών

⁵⁵ Peters G./Peer J., (2001) Civil Servants and politicians: the changing balance. *Politicians Bureaucrats and Administrative Reform*, pp. 1-10

⁵⁶ Στο μη Ναπολεόντειο σύστημα εντάσσονται οι χώρες Γερμανία, Αυστρία, Ουγγαρία, Δανία, Σουηδία, Φινλανδία, Ολλανδία.

⁵⁷ Στο Ναπολεόντειο/ συγκεντρωτικό σύστημα εντάσσονται οι χώρες Ελλάδα, Γαλλία, Κύπρος, Ισπανία, Ιταλία, Πορτογαλία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ιρλανδία, Βέλγιο, Λουξεμβούργο.

- Σύστημα κοινωνικής πολιτικής που βασίζεται στις αρχές των δικαιωμάτων της ιδιοκτησίας και της απρόσκοπτης λειτουργίας των μηχανισμών της αγοράς.

Σκανδιναβικό σύστημα (Σουηδία, Νορβηγία, Δανία)

- Υψηλοί δείκτες «καλής διακυβέρνησης» με έντονα στοιχεία διαφάνειας και λογοδοσίας, υψηλή ποιότητα παρεχόμενων υπηρεσιών από κρατικούς φορείς, συμμετοχικότητα, ύπαρξη αποτελεσματικού κανονιστικού πλαισίου
- Χαμηλός βαθμός ανάμειξης σε περιφερειακές δομές
- Η Δημόσια Διοίκηση έχει υψηλό κύρος με επαγγελματική και μη πολιτικοποιημένη παροχή υπηρεσιών
- Πολιτική συνέχεια που επιτυγχάνεται με τη διαρκή επιδίωξη της επίτευξης συναίνεσης (consensus) ανάμεσα στις πολιτικές δυνάμεις
- Ύπαρξη γενναιόδωρης κοινωνικής μέριμνας και διατήρηση των εθνικών κοινωνικών χαρακτηριστικών της χώρας.

Το κανονιστικό και το επιχειρησιακό πρότυπο

Όπως αναφέρθηκε εκτενέστερα και στην προηγούμενη παράγραφο, έχουν καταγραφεί πολυάριθμες κατηγοριοποιήσεις των ευρωπαϊκών διοικητικών συστημάτων ανάλογα με τα κριτήρια στα οποία στηρίζονται (π.χ. με βάση τον βαθμό συγκέντρωσης, τον βαθμό συμμετοχής του ιδιωτικού τομέα κλπ).

Συγκεντρώνοντας όλα τα ουσιαστικά στοιχεία που περιλαμβάνουν αυτά τα συστήματα και ομαδοποιώντας σε ένα γενικότερο πλαίσιο τα επιμέρους χαρακτηριστικά τους, κατέστη δυνατή η ανάπτυξη δύο βασικών υποδειγμάτων διοικητικής οργάνωσης του ευρωπαϊκού χώρου, αυτών του κανονιστικού και του επιχειρησιακού προτύπου⁵⁸.

Το κανονιστικό πρότυπο διοικητικής οργάνωσης αναπτύχθηκε στην ηπειρωτική Ευρώπη με κυρίαρχο παράδειγμα τη Γαλλία και τις μεσογειακές χώρες (οι οποίες επηρεάστηκαν από την γαλλική διοικητική παράδοση) αλλά και στην κεντρική ήπειρο με χαρακτηριστικότερο αυτό της Γερμανίας⁵⁹.

Τα διοικητικά συστήματα των χωρών που ανήκουν στην κατηγορία του προτύπου αυτού ή αλλιώς τα λεγόμενα ηπειρωτικά συστήματα (Γερμανία, Γαλλία, Ιταλία, Ελλάδα, Ελβετία, Αυστρία, Βέλγιο) βασίζονται κυρίως στην κωδικοποίηση του δικαίου και τη νομική τυπικότητα. Πηγή δικαίου συνιστούν μόνο οι νόμοι (και όχι οι δικαστικές αποφάσεις) με υπέρτατο νόμο αυτών το Σύνταγμα κάθε χώρας. Έτσι, βασικό περιεχόμενο της διοικητικής λειτουργίας αποτελεί ο σχεδιασμός και η

⁵⁸ Πασσάς Α./Τσέκος Θ., (2009) Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση. Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 95

⁵⁹ Ο Ναπολεόντειος Κώδικας και ο Γερμανικός Αστικός Κώδικας αποτελούν τις κυριότερες μορφές σύγχρονου αστικού δικαίου, επί τις οποίες βασίστηκαν τα νομικά συστήματα των περισσότερων ευρωπαϊκών χωρών.

υλοποίηση τυπικών κανόνων, αναδεικνύοντας με αυτόν τον τρόπο το νόμο ως το κυριότερο εργαλείο της⁶⁰.

Η έμφαση που δίνεται στην ύπαρξη τυπικών κανόνων και η προσκόλληση στο δίκαιο, μπορούν εύκολα να συνδυαστούν με την έννοια της γραφειοκρατίας αν σε ένα σαφώς προσδιορισμένο δικαιοϊκό πλαίσιο επιχειρείται η μεθοδευμένη επίτευξη ενός δημοσίου σκοπού. Υπό την έννοια αυτήν, ένας διοικητικός μηχανισμός βεμπεριανού τύπου όπως της Ελλάδας⁶¹, εντάσσεται κατά κύριο λόγο στο κανονιστικό πρότυπο διοικητικής οργάνωσης.

Το επιχειρησιακό πρότυπο, αντίθετα, χωρίς να αγνοεί το δίκαιο ως μέσο καθορισμού των διοικητικών δράσεων προσανατολίζεται κυρίως στην επίτευξη αποτελεσμάτων χωρίς να προσκολλάται σε τυπικούς κανόνες που πολλές φορές υπονομεύουν αυτόν τον στόχο. Οι κυρίαρχες διοικητικές πρακτικές πηγάζουν από την διοίκηση ιδιωτικών επιχειρήσεων (στρατηγικός σχεδιασμός, ανάλυση κόστους οφέλους, επίτευξη των «3 E» κλπ.) και λειτουργούν υπό την σκέπη του ΝΔΜ⁶².

Περιλαμβάνει τις αγγλοσαξονικές χώρες (Ηνωμένο Βασίλειο και Ιρλανδία), τις Βόρειες χώρες (Σουηδία, Δανία, Φινλανδία, Ολλανδία), τις Βαλτικές χώρες (Εσθονία, Λετονία, Λιθουανία) καθώς επίσης την Κύπρο και τη Μάλτα. Σε διεθνές πλαίσιο, στο πρότυπο αυτό εντάσσονται πρωτίστως οι ΗΠΑ, ο Καναδάς και η Αυστραλία.

Τα κύρια χαρακτηριστικά των δύο υποδειγμάτων συνοψίζονται στο προτεινόμενο πίνακα ως ακολούθως⁶³:

Πίνακας 1.1: Διαφορές κανονιστικού και επιχειρησιακού υποδείγματος

	Κανονιστικό υπόδειγμα	Επιχειρησιακό υπόδειγμα
Αποστολή της Διοίκησης	Εστίαση στη διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος	Εστίαση στην παραγωγή αξιών χρήσης, και σε τελική ανάλυση στην παροχή υπηρεσιών
Αποτελέσματα της Διοικητικής δράσης	Καθορισμός βάσει διοικητικών πράξεων	Έμφαση σε φυσικά αποτελέσματα
Σημασία της νομιμότητας	Κυρίαρχη	Αποτελεί εργαλείο μεταξύ άλλων αλλά ίσως όχι το σημαντικότερο
Αποδέκτες των	Διοικούμενοι ως	Συναλλασσόμενοι ως χρήστες

⁶⁰ Καταγεγραμμένοι κανόνες πάνω στους οποίους στηρίζεται το σύνολο της οικονομικής ζωής των χωρών αυτών αποτελούν τόσο οι κανόνες του Αστικού και του Εμπορικού Κώδικα όσο και πλήθος επιμέρους νομοθετημάτων που αφορούν το δίκαιο των εταιριών, το δίκαιο των συμβάσεων (δημοσίων και ιδιωτικών), τις διεθνείς συναλλαγές κλπ.

⁶¹ Βλ. Ενότητα 1.3.2.4.

⁶² Βλ. Ενότητα 2.5

⁶³ Τσέκος Θ., (2007) Η ελληνική διαδρομή προς την Ευρωπαϊκή διοικητική σύγκλιση. http://publicpolicies.blogspot.gr/2007/06/blog-post_28.html (πρόσβαση 23/5/2017).

αποτελεσμάτων της Διοικητικής δράσης	φορείς υποχρεώσεων	υπηρεσιών οι οποίοι είναι φορείς δικαιωμάτων και πελάτες εν τέλει υπηρεσιών που πολύ συχνά υπόκεινται σε ανταποδοτικά τέλη
Διοικητικός χρόνος	Ενδεικτικός - γίνεται αντιληπτή υπό μορφή προθεσμιών	Συνιστά κρίσιμη παράμετρος ποιότητας και αποδοτικότητας και ως πόρος η δαπάνη του οποίου πρέπει να ελαχιστοποιείται
Έλεγχος	Αντιληπτός ως συμμόρφωση σε διατάξεις	Αντιληπτός ως έλεγχος που αφορά μια πληθώρα σταθμιζόμενων παραμέτρων νομικού, οικονομικού, οργανωτικού και ανθρώπινου χαρακτήρα
Αξιολόγηση	Συνιστά κυρίως αξιολόγηση νομιμότητας ήτοι συμμόρφωσης προς τυπικούς κανόνες	Συνιστά αξιολόγηση που αφορά στην εκτίμηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας
Διοίκηση προσωπικού	Εστίαση στα τυπικά προσόντα, στην αρχαιότητα, και σε πειθαρχικούς ελέγχους	Εστίαση στην ικανότητα διασφάλισης αποτελεσμάτων και τη διαρκή ανάπτυξη του ανθρώπινου παράγοντα
Οικονομική διαχείριση	Προσέγγιση υπό την έννοια του σύννομου των δαπανών	Προσέγγιση υπό το πρίσμα της βελτιστοποίησης της σχέσης μεταξύ του κόστους και των αποτελεσμάτων των διοικητικών ενεργειών (προσέγγιση ανάλυσης κόστους-οφέλους)

Η Ελλάδα ακολουθεί το κανονιστικό διοικητικό πρότυπο, που ομοιάζει κατά πολύ με εκείνο που ακολουθούν οι χώρες της Γερμανίας, της Γαλλίας, της Ιταλίας κλπ, ενώ διαφέρει αρκετά από τα συστήματα των αγγλοσαξονικών χωρών, οι οποίες ακολουθούν το επιχειρησιακό πρότυπο.

Τα προτάγματα των τελευταίων ετών παρ' όλα αυτά⁶⁴, συνδέθηκαν περισσότερο με έννοιες, τεχνικές εφαρμογές και αντιλήψεις που βρίσκονται στην σφαίρα του επιχειρησιακού προτύπου και φέρουν τον τίτλο «Νέο Δημόσιο Management» («New

⁶⁴ Ο χρονικός προσδιορισμός αφορά κατά κύριο λόγο την Ελλάδα καθώς στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες, οι τάσεις που ανέδειξε το επιχειρησιακό πρότυπο έχουν ιστορία τουλάχιστον είκοσι ετών.

Public Management”)⁶⁵ ή και «Διοικητική Επανάδρυση» (“Reinventing Government”)⁶⁶.

Στην ουσία, όπως αναλύεται και στα επόμενα κεφάλαια, οι τάσεις αυτές καλούν σε ένα νέο είδος ιδιωτικού Management στο δημόσιο τομέα που βασίζεται στις κρίσιμες έννοιες του οικονομικού ορθολογισμού και της βελτιστοποίησης αποτελεσμάτων, χρησιμοποιεί τακτικές ανταγωνισμού και λειτουργεί γενικότερα μέσα στο πλαίσιο της οργάνωσης των αγορών⁶⁷.

1.3 ΥΦΙΣΤΑΜΕΝΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

1.3.1 Συστήματα διοικητικής οργάνωσης: Συνταγματικό και Νομοθετικό πλαίσιο

Συστήματα διοικητικής οργάνωσης είναι οι τρόποι με τους οποίους οργανώνεται η άσκηση της εξουσίας που φέρει η Δημόσια Διοίκηση, έτσι ώστε η εξουσία αυτή αφενός να ασκείται σε ολόκληρη την επικράτεια και αφετέρου να επιλύει όλα τα προβλήματα της κοινωνικής και πολιτειακής ζωής στο πλαίσιο λειτουργίας ενός κράτους δικαίου⁶⁸.

Κάθε σύστημα διοικητικής οργάνωσης αποσκοπεί στην προστασία του γενικού συμφέροντος, υπό την έννοια της εξυπηρέτησης του λαού, έτσι ώστε να εξασφαλισθεί η ισόρροπη οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη του.

Τα συστήματα διοικητικής οργάνωσης, μπορούν να λαμβάνουν διάφορες μορφές, μεταξύ των οποίων είναι οι εξής:

- το συγκεντρωτικό σύστημα: Αποτελεί εκείνο το σύστημα διοικητικής οργάνωσης στο οποίο τα κεντρικά όργανα του κράτους ασκούν αποφασιστικές αρμοδιότητες σε ολόκληρη τη γεωγραφική ενότητα του κράτους. Τα όργανα της περιφέρειας ασκούν απλώς εκτελεστική αρμοδιότητα και όχι αποφασιστική, η οποία ανατίθεται κατά αποκλειστικότητα στα όργανα της Δημόσιας Διοίκησης που εδρεύουν στην πρωτεύουσα του κράτους⁶⁹. Το συγκεντρωτικό σύστημα είναι αναγκαίο για τη διατήρηση της ενότητας και της ασφάλειας οποιουδήποτε Κράτους.
- το αποκεντρωτικό σύστημα: Είναι το σύστημα σύμφωνα με το οποίο έχουν μεταβιβαστεί εξουσίες και αποφασιστικές αρμοδιότητες σε περιφερειακά όργανα, για την άσκηση πολιτικής σε μια συγκεκριμένη γεωγραφική ενότητα του κράτους. Σε αυτήν την περίπτωση, αποφασιστική αρμοδιότητα επί των τοπικών υποθέσεων αναλαμβάνουν σε όση έκταση εφαρμόζεται, όχι μόνο τα κεντρικά αλλά και όργανα της Διοίκησης που εδρεύουν μακριά από την πρωτεύουσα του κράτους.

⁶⁵ Βλ. Ενότητα 2.5

⁶⁶ Osborne D./Gaebler T., (1992) Reinventing Government- How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Pub. Addison-Wesley, NY, p. xv

⁶⁷ Διαμαντόπουλος Χ., (2006) Διοικητικές αντιλήψεις και Διοικητικά συστήματα: Αγγλοαμερικανική και Ευρωπαϊκή παράδοση. *Εργαστήριο Ευρωπαϊκής Ενοποίησης και πολιτικής (Ε.Ε.Π.)*, Αθήνα, σελ. 4

⁶⁸ Κοϊμτζόγλου Ι., (2005) Η νομική προσέγγιση της διοικητικής μεταρρύθμισης. http://www.pspa.uoa.gr/fileadmin/pspa.uoa.gr/uploads/Research/EDE/Conferences/SDE_2005/Papers/Koimtzoglou Ioannis.pdf (πρόσβαση 1/2/2017).

⁶⁹ Κτιστάκη Σ., (2014) Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση. Εκδ Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 58

• το σύστημα της διοικητικής αυτοδιοίκησης: Σε αυτό το σύστημα η διαχείριση υποθέσεων μιας συγκεκριμένης εδαφικής «περιφέρειας» ανατίθεται σε αυτοδιοικούμενους οργανισμούς, τα όργανα των οποίων εκλέγονται από το σύνολο των κατοίκων της «περιφέρειας». Απαιτείται δηλαδή η σύσταση και λειτουργία ιδιαίτερων νομικών προσώπων, που δεν ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους με τη στενή έννοια, έχουν δική τους νομική υπόσταση και δικά τους όργανα και υπόκεινται μόνο σε απλό έλεγχο νομιμότητας από μέρους των κρατικών - με τη στενή έννοια - οργάνων⁷⁰. Οι υποθέσεις αυτές μπορεί να αφορούν είτε σε ορισμένο τόπο οπότε γίνεται λόγος για τοπική αυτοδιοίκηση, είτε στο είδος των αναγκών στις οποίες αυτές αναφέρονται οπότε και γίνεται λόγος για ειδική καθ' ύλη αυτοδιοίκηση.

Στην Ελλάδα συνυπάρχουν και τα τρία προαναφερόμενα συστήματα⁷¹ υπό την έννοια ότι α) οι κεντρικές υπηρεσίες ασκούν αρμοδιότητες ειδικού περιεχομένου, κατευθύνουν, συντονίζουν και ελέγχουν τα περιφερειακά όργανα⁷², β) τα περιφερειακά όργανα έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειας τους⁷³ και γ) η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους ΟΤΑ⁷⁴ (ενώ δεν αγνοείται και η καθ' ύλη αυτοδιοίκηση, όπως π.χ. των ΑΕΙ⁷⁵).

Τέλος, στο πλαίσιο της παραπάνω οργάνωσης λειτουργούν συμπληρωματικά οι δημόσιες επιχειρήσεις και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές⁷⁶.

Συνταγματικό πλαίσιο

Το ισχύον Σύνταγμα ορίζει ότι η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα και η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους ΟΤΑ πρώτου και δεύτερου βαθμού. Κατ' επέκταση, η μορφή, η οργάνωση και η λειτουργία του διοικητικού συστήματος στην Ελλάδα δεν μπορούν παρά να καθορίζονται από τους συνταγματικούς αυτούς κανόνες και να βασίζονται στις αρχές της διοικητικής αποκέντρωσης και τοπικής αυτοδιοίκησης.

Με το άρθρο 101⁷⁷ του Συντάγματος κατοχυρώνονται τα δύο θεμελιώδη συστατικά στοιχεία της αποκέντρωσης, δηλαδή η σύσταση αποκεντρωμένων οργάνων και η ανάθεση σε αυτά αποφασιστικών αρμοδιοτήτων.

⁷⁰ Μπέσιλα-Βήκα Ε., (2010) Τοπική Αυτοδιοίκηση, Θεσμικό Πλαίσιο - Ευρωπαϊκή Διάσταση (Υπό το πρίσμα του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων και του Προγράμματος «Καλλικράτης»). Εκδ Σάκκουλα, Αθήνα, σελ. 7

⁷¹ Τάχος Α., (2008) Ελληνικό διοικητικό δίκαιο 9. Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, σελ. 230

⁷² Βλ. άρθρο 101 3 Σ

⁷³ Βλ. άρθρο 101 1 και 3 Σ

⁷⁴ Βλ. άρθρο 102 Σ

⁷⁵ Βλ. άρθρο 16 Σ

⁷⁶ Σπηλιωτόπουλος, Ι., (2010) ό.π., σελ. 289

⁷⁷ Άρθρο 101 με τίτλο «Διοικητική αποκέντρωση».

1. Η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα.

2. Η διοικητική διαίρεση της Χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες.

**3. Τα περιφερειακά όργανα του Κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους. Τα κεντρικά όργανα του Κράτους, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων, όπως νόμος ορίζει.

Όσον αφορά την τοπική αυτοδιοίκηση, το άρθρο 102⁷⁸ όπως ισχύει σήμερα, κατοχυρώνει ρητά δύο βαθμούς αυτοδιοίκησης χωρίς να καθορίζονται συγκεκριμένοι οργανωτικοί τύποι τόσο για την πρωτοβάθμια όσο και για την δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση. Αυτό προκύπτει σε άμεση αντιδιαστολή με το Σύνταγμα πριν την αναθεώρηση του 2001, στο οποίο κατοχυρώνονταν συνταγματικά μόνο η πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση η οποία αποτελούνταν από τους δήμους και τις κοινότητες, ενώ ο νομοθέτης διατηρούσε την επιλογή της ίδρυσης των λοιπών βαθμίδων.

Μετά την αναθεώρηση του ισχύοντος Συντάγματος, ο νομοθέτης περιορίζεται μόνο ως προς την ίδρυση τρίτης βαθμίδας αυτοδιοίκησης, διατηρώντας την δυνατότητα της απόφασης επιλογής για το είδος της οργανωτικής συγκρότησης των δύο βαθμών αυτοδιοίκησης και τον τρόπο της κατανομής των μεταξύ τους αρμοδιοτήτων.

Νομοθετικό πλαίσιο

Πέρα από τους συνταγματικούς κανόνες, το σύστημα διοικητικής οργάνωσης στην Ελλάδα διαμορφώνεται επίσης και από μία σειρά νόμων.

Τα τελευταία χρόνια, οι σημαντικότεροι νόμοι που διαμόρφωσαν το θεσμικό πλαίσιο της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης υπήρξαν α) οι Ν. 2218/94⁷⁹ και

⁷⁸***4. Ο κοινός νομοθέτης και η Διοίκηση, όταν δρουν κανονιστικά, υποχρεούνται να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών και ορεινών περιοχών, μεριμνώντας για την ανάπτυξή τους.

⁷⁸ Βλ. άρθρο 102 Σ

1. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους.

2. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, όπως νόμος ορίζει.

3. Με νόμο μπορεί να προβλέπονται για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης αναγκαστικοί ή εκούσιοι σύνδεσμοι οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που διοικούνται από αιρετά όργανα.

4. Το Κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται, όπως νόμος ορίζει. Πειθαρχικές ποινές στα αιρετά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης, εκτός από τις περιπτώσεις που συνεπάγονται αυτοδικαίως έκπτωση ή αργία, επιβάλλονται μόνο ύστερα από σύμφωνη γνώμη συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές, όπως νόμος ορίζει.

5. Το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή, μεταξύ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το Κράτος. Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.

⁷⁹ Βλ. Ν. 2218/94 ΦΕΚ 90 Α' με τίτλο « Ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις».

συμπληρωματικά ο Ν.2240/94⁸⁰ μέσα από τους οποίους θεσμοθετήθηκε η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, ο Ν. 2503/97⁸¹ που περιέχει θέματα σχετικά με την περιφερειακή αποκέντρωση και ο Ν. 2539/97⁸² σχετικά με την ανασυγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Σήμερα, ο κύριος νόμος που καθορίζει την Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης είναι ο Ν. 3852/10 ή αλλιώς γνωστός ως «Πρόγραμμα Καλλικράτης»⁸³.

Με το πρόγραμμα «Καλλικράτης» που εφαρμόστηκε για πρώτη φορά το 2011, μεταρρυθμίζεται η διοικητική διαίρεση της Ελλάδας και επανακαθορίζονται τόσο τα όρια των αυτοδιοικητικών μονάδων όσο και ο τρόπος εκλογής των οργάνων και ο καθορισμός των αρμοδιοτήτων τους.

Βασικές πτυχές του προγράμματος είναι η μείωση του αριθμού των δήμων και των νομικών τους προσώπων κατά περίπου 2/3, η αντικατάσταση των 57 νομαρχιών ως δευτεροβάθμιων ΟΤΑ από 13 περιφέρειες οι οποίες εφεξής θα αποτελούν την δεύτερη βαθμίδα αυτοδιοίκησης, η σύσταση των αποκεντρωμένων διοικήσεων, οι αλλαγές στον τρόπο χρηματοδότησης των ΟΤΑ, η αύξηση της θητείας των αυτοδιοικητικών οργάνων από 4 σε 5 έτη και η ανακατανομή των αρμοδιοτήτων κάθε βαθμού.

Ο «Καλλικράτης» θεωρείται συνέχεια του «Καποδίστρια»⁸⁴ υπό την έννοια ότι αμφότεροι εισήχθησαν από το ίδιο κυβερνητικό σχήμα και διέπονται από παρόμοια φιλοσοφία αναγκαστικής συνένωσης των υπαρχόντων μικρών δήμων και κοινοτήτων σε μεγαλύτερους.

1.3.2 Η γραφειοκρατία ως κύριο μοντέλο διοικητικής οργάνωσης

1.3.2.1 Έννοια και περιεχόμενο της Γραφειοκρατίας

Το υφιστάμενο σύστημα διάρθρωσης της δημόσιας εξουσίας, το σύνολο των μονάδων⁸⁵ και οργάνων⁸⁶ διοικητικής οργάνωσης, το πλήθος των διαδικασιών και

⁸⁰ Βλ. Ν. 2240/1994 (ΦΕΚ Α' 153/1994) με τίτλο «Συμπλήρωση διατάξεων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις».

⁸¹ Βλ. Ν. 2503/97(ΦΕΚ 107/Α) με τίτλο «Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις».

⁸² Βλ. Ν. 2539/97 (ΦΕΚ-244 Α') με τίτλο «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης».

⁸³ Βλ. Ν. 3852/2010 (ΦΕΚ 87/τ. Α'/07-06-2010) με τίτλο «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης».

⁸⁴ Βλ. Ν. 2539/97 με τίτλο «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης».

⁸⁵ Μονάδες διοικητικής οργάνωσης είναι οι δημόσιες υπηρεσίες και οι αρχές. Οι αρχές είναι εκείνα τα μονοπρόσωπα ή συλλογικά όργανα του κράτους ή των ΝΠΔΔ τα οποία ασκώντας αποφασιστική αρμοδιότητα, μπορούν να εκδίδουν εκτελεστές διοικητικές πράξεις για θέματα που εμπíπτουν στην δικαιοδοσία τους. Η έννοια της δημόσιας υπηρεσίας, σύμφωνα με το Διοικητικό Δίκαιο, μπορεί να εμπεριέχει τόσο το ουσιαστικό (λειτουργικό) όσο και το οργανικό (τυπικό) κριτήριο.

Δημόσια υπηρεσία με την ουσιαστική έννοια είναι η δραστηριότητα των δημοσίων νομικών προσώπων ή και ιδιωτών, που ενεργούν κατά παραχώρηση, με σκοπό την παροχή αγαθών ή υπηρεσιών προς τους διοικούμενους προκειμένου να ικανοποιήσουν ορισμένες βασικές τους ανάγκες, όπως αυτές καθορίζονται από την έννομη τάξη (εκπαίδευση, συγκοινωνίες, ηλεκτρική ενέργεια, ύδρευση κλπ. Δημόσια υπηρεσία με την οργανική έννοια είναι η κάθε οργάνωση του κράτους και των άλλων δημοσίων νομικών προσώπων, που δημιουργείται από ενώσεις φυσικών προσώπων και υλικών μέσων και ασκώντας δημόσια εξουσία επιδιώκει την θεραπεία του δημόσιου συμφέροντος. Η οργάνωση κι η λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών, διέπεται από τους ειδικούς

μεθόδων τις οποίες η Διοίκηση χρησιμοποιεί για την διεκπεραίωση των κυβερνητικών προγραμμάτων σε συνδυασμό με την φύση της εκτελουμένης στον χώρο των γραφείων γραφικής εργασίας, αποτελούν ένα ενιαίο σύνολο το οποίο σήμερα συγκροτεί την έννοια της δημόσιας γραφειοκρατίας⁸⁷.

Το οργανωτικό υπόδειγμα της «γραφειοκρατίας» αποτελεί οργανωτική μορφή παγκόσμιας εμβέλειας και έχει επηρεάσει σε μεγάλο βαθμό τόσο τις δημόσιες οργανώσεις όσο και τον επιχειρηματικό τομέα.

Έτσι, παρ' όλο που ο όρος «γραφειοκρατία» χρησιμοποιείται συνήθως με μία κυνική έννοια σκοπεύοντας να περιγράψει τα προβλήματα της Δημόσιας Διοίκησης μιας χώρας, στην πραγματικότητα η «γραφειοκρατία» αναφέρεται σε ένα περίπλοκο οργανωτικό και λειτουργικό σύστημα, το οποίο συντίθεται από ένα τεράστιο αριθμό συσχετίσεων, δραστηριοτήτων, ιεραρχικών εξαρτήσεων και ρόλων που αναπτύσσονται μέσα στο χώρο της διοικήσεως και στοχεύουν στην διεκπεραίωση συγκεκριμένων πολιτικών καλύπτοντας όλο το φάσμα των οργανισμών και των λειτουργιών τους⁸⁸.

Οι γραφειοκράτες σήμερα, ασκούν τόσο σημαντική επιρροή στην διαμόρφωση των πολιτικών αποφάσεων που στο πλαίσιο της άσκησης της διοίκησης ο διαχωρισμός μεταξύ της κρατικής πολιτικής και της εφαρμογής της καθίσταται ιδιαίτερα δύσκολος. Κυριότεροι λόγοι για τους οποίους δεν γίνεται εύκολα η σαφής διάκριση ανάμεσα στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και στην εφαρμογή της, αποτελούν η σημαντική επέκταση των δραστηριοτήτων του κράτους και η μεγάλη ανάγκη απόκτησης εξειδικευμένων γνώσεων εκ μέρους των δημοσίων υπαλλήλων έτσι ώστε να μπορούν να ανταπεξέρχονται αποτελεσματικά στα γραφειοκρατικά τους καθήκοντα⁸⁹.

Έκτος όμως από την πρωταρχική λειτουργία της, δηλαδή την εκτέλεση και εφαρμογή των πολιτικών προγραμμάτων της, η Δημόσια Διοίκηση αναλαμβάνει και συμβουλευτικό ρόλο απέναντι στην εκτελεστική εξουσία. Σε αυτόν ακριβώς τον ρόλο έγκειται και η πολιτική της σημασία αφού είναι η ίδια που παρέχει στην εκτελεστική εξουσία το μεγαλύτερο μέρος των πληροφοριών που χρειάζεται για να διαμορφώσει τις κυβερνητικές της πολιτικές⁹⁰. Σίγουρα σε ένα τέτοιο πλαίσιο,

κανόνες του Διοικητικού Δικαίου σημαντικότεροι εκ των οποίων είναι η ανάγκη ίδρυσης τους με νόμο λόγω της δημόσιας εξουσίας που ασκείται και της μονοπωλιακής διαχείρισης ορισμένων υποθέσεων, η αδιάλειπτη λειτουργία στο πλαίσιο της συνταγματικά αναγνωρισμένης, αρχής της διαρκούς και αδιάλειπτης λειτουργίας του κράτους που διέπει την κρατική εξουσία, και η λειτουργία τους με βάση τις αρχές του διοικητικού δικαίου όπως η ισότητα απέναντι στους χρήστες και η χρηστή διοίκηση.

⁸⁶ Όργανα διοικητικής οργάνωσης είναι τα φυσικά πρόσωπα του νομικού προσώπου του κράτους ή άλλων ΝΠΔΔ, τα οποία φέροντας δημόσια εξουσία εκφράζουν με τις πράξεις τους τη βούληση της Δημόσιας Διοίκησης, βούληση που κατά την κρατούσα οργανική θεωρία μπορεί να είναι διαφορετική από εκείνη των οργάνων του.

⁸⁷ Κοϊμτζόγλου Ι., (2005) Η νομική προσέγγιση της διοικητικής μεταρρύθμισης. http://www.pspa.uoa.gr/fileadmin/pspa.uoa.gr/uploads/Research/EDE/Conferences/SDE_2005/Papers/Koimtzoglou_Ioannis.pdf (πρόσβαση 12/6/2017).

⁸⁸ Φαναριώτης Π., (1999) Δημόσια Διοίκηση Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση. Εκδ. Σταμούλη, Αθήνα, σελ. 98

⁸⁹ Heywood A., (2007) Εισαγωγή στην Πολιτική, μετάφραση Καράμπελας, Γ. Εκδ. Πόλις, Αθήνα, σελ. 469-473

⁹⁰ Τάχος Α., (2008) ό.π., σελ. 26-29

μπορεί κανείς να διακρίνει τόσο τα κορυφαία στελέχη της κρατικής γραφειοκρατίας, που έρχονται καθημερινά σε επαφή με τα μέλη της κυβέρνησης, όσο και τους υπαλλήλους που βρίσκονται στην κατώτερη κλίμακα της δημοσιοϋπαλληλικής ιεραρχίας και ασχολούνται με τη ρουτίνα των διοικητικών προβλημάτων.

Μία ακόμα διαφορετική λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης που είναι οργανωμένη κατά το γραφειοκρατικό πρότυπο είναι και αυτήν της έκφρασης και διατύπωσης των συμφερόντων των διαφόρων κοινωνικών ομάδων⁹¹.

Οι γραφειοκρατίες για να είναι σε θέση να ανταποκρίνονται στα καθήκοντα τους και να εφαρμόζουν τις πολιτικές αποφάσεις των κυβερνήσεων, πρέπει να έρχονται σε συνεχή επαφή με διάφορες ομάδες πίεσης. Έτσι οι πελατειακές σχέσεις που εκ των πραγμάτων η κρατική γραφειοκρατία αναπτύσσει με τις παραπάνω ομάδες και άτομα, μπορούν εντέλει να ωφελήσουν το πολιτικό σύστημα παρέχοντας του πληροφορίες και εξειδικευμένες συμβουλές⁹².

Στις περιπτώσεις αντίθετα, που τα οργανωμένα συμφέροντα επιδιώξουν να αναμειχθούν στη διεξαγωγή της Δημόσιας Διοίκησης προς δικό τους όφελος και ο μηχανισμός της Διοίκησης δεν καταφέρει να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά τις όποιες αυτές προσπάθειες επηρεασμού και ιδιοτελούς χρησιμοποίησης τους, αποτυγχάνεται η ικανοποίηση του γενικού συμφέροντος και εμφανίζονται τα γνωστά φαινόμενα της κακοδιοίκησης και της διαφθοράς⁹³.

Τέλος, στο πλαίσιο ενός πολιτικού συστήματος, η γραφειοκρατία αποτελεί έναν πόλο ενοποίησης, σταθερότητας και διατήρησης της συνέχειας⁹⁴. Η σταθεροποιητική διάσταση της Δημόσιας Διοίκησης έχει να κάνει τόσο με την γενική αποδοχή του σημαντικού ρόλου που αυτή διαδραματίζει εντός του πολιτικού συστήματος απ' όλους τους φορείς όσο και με το ειδικότερο γεγονός της μονιμότητας των περισσότερων δημοσίων υπαλλήλων σε σχέση με τα στελέχη της εκτελεστικής εξουσίας, τα οποία ακολουθούν τις κυβερνητικές αλλαγές. Αξιοσημείωτο παράδειγμα της σταθεροποιητικής διάστασης της Δημόσιας Διοίκησης αποτελούν οι κρατικές γραφειοκρατίες της Γαλλίας και της Γερμανίας οι οποίες μέσα από τη μακρόχρονη παράδοση των γραφειοκρατικών τους δομών έχουν αναπτύξει μια ταυτότητα που είναι αναγνωρίσιμη και σεβαστή από την ευρύτερη κοινωνία και φεύεται πρωτίστως στη μεγάλη συνοχή και τη συγκεντρωτική ιεραρχία τους⁹⁵.

1.3.2.2 Η γραφειοκρατικοποίηση της σύγχρονης εποχής

Η γραφειοκρατία υπήρξε ιστορικά ένα αποτελεσματικό σύστημα οργάνωσης όχι μόνο στο πλαίσιο των κρατικών μηχανισμών αλλά και σε όλες τις εκφάνσεις της

⁹¹ Σεραφετινίδου Μ., (2002) Εισαγωγή στην πολιτική κοινωνιολογία. Εκδ. Gutenberg - Γιώργος & Κώστας Δαρδανός, Αθήνα, σελ. 220

⁹² Heywood, A., (2007) Εισαγωγή στην Πολιτική, μετάφραση Καράμπελας, Γ. Εκδ. Πόλις, Αθήνα, σελ. 463

⁹³ Βενετσανοπούλου Μ., (2014) Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση - Ελεγκτικοί Μηχανισμοί. Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, σελ. 29-30

⁹⁴ Heywood A., (2007) ό.π., σελ. 465

⁹⁵ Chevallier J., (1993) Διοικητική Επιστήμη. Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, σελ. 331-362

κοινωνικής ζωής, αποτελώντας μάλιστα το κυρίαρχο κοινωνικό φαινόμενο του 20ου αιώνα⁹⁶.

Κατά την λαϊκή αντίληψη, ο όρος «γραφειοκρατία» έχει ταυτιστεί με τις «δυσλειτουργικές» όψεις της Διοίκησης. Ο κάθε πολίτης ερχόμενος σε επαφή με την Διοίκηση για να φέρει εις πέρας τις καθημερινές του δοσοληψίες με τις διάφορες δημόσιες υπηρεσίες αντιμετωπίζει μία συνεχή κατάσταση αναποτελεσματικότητας του διοικητικού συστήματος με κυρίαρχα στοιχεία αυτά της ανευθυνότητας και αδιαφορίας εκ μέρους των γραφειοκρατών⁹⁷.

Παρ' όλα αυτά, η γραφειοκρατία θεωρήθηκε ιστορικά η καταλληλότερη μορφή οργάνωσης των δημοσίων υπηρεσιών αλλά και άλλων ογκωδών οργανώσεων που περιλάμβαναν πληθώρα επαναλαμβανόμενων και ομοιόμορφων εργασιών. Η ευρύτατη αποδοχή υιοθέτησης αυτού του συστήματος διοίκησης έγκειται στο γεγονός ότι α) η γραφειοκρατικά δομημένη συμπεριφορά της Δημόσιας Διοίκησης, στο μέτρο που αυτή λειτουργεί υπό το κράτος της αρχής της νομιμότητας, καταφέρνει να διασφαλίζει την αποτελεσματική διαχείριση γνωστών και οριοθετημένων δημοσίων προβλημάτων και β) λόγω της αποσύνδεσης των δραστηριοτήτων μιας οργάνωσης από τους συγκεκριμένους ανθρώπους που την ασκούν, διασφαλίζεται η σταθερότητα και προβλεψιμότητα των σχετικών με την οργάνωση δράσεων και διαδικασιών⁹⁸.

Όπως είναι φυσικό, βασικό συντελεστή στην ανάπτυξη της γραφειοκρατίας και της διαμόρφωσης της, αποτελεί πάντοτε το σύνολο των οικονομικών, πολιτικών, πολιτιστικών και κοινωνικών συνθηκών που επικρατούν σε κάθε χώρα.

Οι συνθήκες αυτές που είναι διαρκώς μεταβαλλόμενες στο χρόνο, σε συνδυασμό με την ικανότητα του εκάστοτε γραφειοκρατικού συστήματος να προσαρμόζεται σε αυτές, αποτελούν τα κύρια στοιχεία που το οδηγούν κάθε φορά στην τελική του μορφή και του προσδίδουν τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του. Έτσι για παράδειγμα, χώρες στις οποίες επικράτησε για μεγάλο χρονικό διάστημα το σύστημα του υπαρκτού σοσιαλισμού, το γραφειοκρατικό σύστημα που επικράτησε χαρακτηριζόταν ως άκρως αυστηρό, περικλείοντας όλες τις εκφάνσεις της ζωής των πολιτών της. Αντίθετα, χώρες όπως οι ΗΠΑ, που από πολύ νωρίς εξέφρασαν και υποστήριξαν τις φιλελεύθερες αντιλήψεις τους τόσο σε οικονομικό -επιτρέποντας μάλιστα το μεγαλύτερο μέρος των οικονομικών δραστηριοτήτων της να καλύπτεται από τον ιδιωτικό τομέα- όσο και σε κοινωνικό επίπεδο, ανέπτυξαν ένα πιο ήπιο γραφειοκρατικό σύστημα υπό την έννοια ότι ο ρόλος του παρουσιαζόταν εν τέλει πιο περιορισμένος σε σύγκριση με τις πρώτες⁹⁹.

Όποιος πάντως και να υπήρξε ο ρόλος του κάθε γραφειοκρατικού συστήματος στην διαμόρφωση του ευρύτερου κοινωνικοοικονομικού περιβάλλοντος, το σύστημα αυτό θα παρουσίαζε ορισμένα κοινά πλεονεκτήματα, όπως η ορθολογική κατανομή

⁹⁶ Ιορδανίδης Γ./Τσακιρίδου Ε./Παραφέστα Σ., (2010) Γραφειοκρατικές δομές ως συντελεστές προώθησης ή αναστολής του έργου των εκπαιδευτικών και της λειτουργίας τους. *Το βήμα των κοινωνικών επιστημών*, τόμος ΙΕ, τεύχος 5Β, Θεσσαλονίκη, σελ. 236

⁹⁷ Φλωράτος Χ., (2005) Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση - Αδυναμίες - Μέτρα Εξυγίανσης. Εκδ. Αρσενίδη, Αθήνα, σελ. 130-131

⁹⁸ Τερλεξής Π., (1996) Διευθυντικές Ολιγαρχίες· Γραφειοκρατία, Κράτος, Κοινωνική Οργάνωση. Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 99-100

⁹⁹ Heywood A., (2007) ό.π., σελ. 467

του έργου, η ύπαρξη συστήματος κανόνων και προτύπων λειτουργίας και η αξιοκρατική επιλογή του ανθρώπινου δυναμικού, στοιχεία που όπως προαναφέρθηκε θεωρήθηκαν από πολλούς ότι συνέβαλαν θετικά στην αποτελεσματικότητα του Δημοσίου.

Σήμερα, η σύγχρονη γραφειοκρατία και κυρίως εν μέσω της παγκόσμιας κρίσης, έχει δεχθεί κριτική όσο ποτέ άλλοτε στο παρελθόν. Η πολυπλοκότητα όλων των δράσεων της σύγχρονης ζωής σε συνδυασμό με την τυπολατρία, την τυφλή προσκόλληση στους κανόνες και τα συνεχή φαινόμενα διαφθοράς, έχουν καταστήσει τους δημόσιους οργανισμούς εξαιρετικά δύσκαμπτους και αναποτελεσματικούς¹⁰⁰.

Η γραφειοκρατία είτε με την εσωτερική της μορφή, εκείνη δηλαδή που αναφέρεται στο εσωτερικό της Δημόσιας Διοίκησης χωρίς να γίνεται άμεσα αντιληπτή από τον πολίτη, είτε με την εξωτερική της μορφή, εκείνη που μπορεί να γίνει καθημερινά ορατή κατά την διάρκεια των δοσοληψιών του πολίτη με τις δημόσιες υπηρεσίες, φαίνεται να έχει βαρύτερες επιπτώσεις στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας και προκαλεί εκτεταμένα προβλήματα και ταλαιπωρία στους πολίτες.

Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης στη Συνοπτική Ετήσια Έκθεση του 2007¹⁰¹, αναφέρει χαρακτηριστικά ότι η γραφειοκρατία: α) δημιουργεί δυσκολίες στους πολίτες-χρήστες στην πρόσβαση στις υπηρεσίες του κράτους αυξάνοντας το χρόνο και την δαπάνη που απαιτείται για την εξυπηρέτησή τους, β) οδηγεί συχνά σε διαδικασίες και πρακτικές οι οποίες έρχονται σε αντίθεση με τη σύγχρονη απαίτηση για διαφάνεια, λογοδοσία και ανοικτή διοίκηση, γ) ευνοεί την κακοδιοίκηση η οποία όπως είναι γνωστό, οδηγεί αρκετές φορές και στη διαφθορά ή ευνοεί την ανάπτυξή της, δ) προκαλεί δυσκολίες και καθυστερήσεις στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων και επίλυσης προβλημάτων, ε) οδηγεί σε σπάταλη διαχείριση των διαθέσιμων πόρων και αύξηση του κόστους λειτουργίας των κρατικών υπηρεσιών, στ) εμποδίζει την γενικότερη ανάπτυξη της χώρας καθόσον δημιουργεί ανασφάλεια δικαίου και καθιστά δυσχερείς τις επενδύσεις σύμφωνα με τις Εκθέσεις Διεθνών Οργανισμών για τη χώρα μας (Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, ΟΟΣΑ, Παγκόσμια Τράπεζα, κλπ.).

Πιο συγκεκριμένα, στην ίδια έκθεση αναφέρεται ότι η δημόσια γραφειοκρατία σε επίπεδο κοινωνικής και οικονομικής πραγματικότητας, δημιουργεί τόσο μεγάλη δυσλειτουργία στο ελληνικό κράτος, που το κόστος που προκαλεί καταφέρνει να αγγίξει το 6,8% του ΑΕΠ. Συνδυαζόμενη μάλιστα με άλλες παραμέτρους όπως το ελλิปές, ασαφές και αναχρονιστικό νομοθετικό-κανονιστικό πλαίσιο, την περιορισμένη επιστημονική κατάρτιση των γραφειοκρατών και την έλλειψη συντονισμού των διαφόρων υπηρεσιών, η γραφειοκρατία φαίνεται να αποτελεί την κύρια τροχοπέδη της ανταγωνιστικότητας και της οικονομικής ανάπτυξης των επιχειρήσεων, της εκτέλεσης διοικητικών μεταρρυθμιστικών προσπαθειών και γενικότερα του εκσυγχρονισμού της ελληνικής κοινωνίας.

¹⁰⁰ Αναλυτικά βλέπε Κεφάλαιο 1.4

¹⁰¹ Ετήσια Έκθεση για το έτος 2007 του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, Αθήνα, σελ. 12

1.3.2.3 Το γραφειοκρατικό μοντέλο του Max Weber

Η έννοια της κρατικής γραφειοκρατίας έχει αναλυθεί κυρίως μέσω τριών θεωριών σχετικά με τη Δημόσια Διοίκηση, η κάθε μια από τις οποίες την αντιμετωπίζει με διαφορετικό τρόπο.

Συγκεκριμένα η κρατική γραφειοκρατία περιγράφεται είτε ως ένας ορθολογικά οργανωμένος γραφειοκρατικός μηχανισμός (Βεμπεριανή άποψη), είτε ως ένα εργαλείο εξυπηρέτησης των συμφερόντων της κυρίαρχης κοινωνικής τάξης (Μαρξιστική άποψη), είτε ως ένα μέσο διόγκωσης της κυβέρνησης (νεοφιλελεύθερη άποψη)¹⁰².

Σύμφωνα με το βεμπεριανό ιδεατό τύπο του γραφειοκρατικού συστήματος, η γραφειοκρατία είναι ένα σύστημα οργάνωσης, η νομιμοποίηση του οποίου βασίζεται στη νομική/ ορθολογική μέθοδο και έχει συγκεκριμένα χαρακτηριστικά κατάλληλα για τη διοίκηση μονάδων με πολυσχιδή δραστηριότητα τα οποία μπορούν να συνοψιστούν ως εξής¹⁰³:

Α) Οργάνωση αρμοδιοτήτων μέσα σε αυστηρό ιεραρχικό πλαίσιο. Η εν λόγω οργάνωση διαρθρώνεται σύμφωνα με την ιεράρχηση των καθηκόντων, την ακριβή περιγραφή και τη θέση που κατέχουν στην ιεραρχία. Η αρχή της «ενότητας της εντολής» ορίζει τη ροή των κυκλωμάτων επικοινωνίας, τα οποία λειτουργούν κάθετα: η εντολή διοχετεύεται από πάνω προς τα κάτω, και η πληροφόρηση από κάτω προς τα πάνω.

Β) Πίστη στους κανόνες και την έννομη τάξη. Οι κανόνες περιγράφουν με ορθολογικό τρόπο την ιεραρχία της οργάνωσης, τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις κάθε θέσης. Η λειτουργία βάσει κανόνων και διατάξεων και ο απόλυτος σεβασμός σε αυτούς είναι από τα κυριότερα χαρακτηριστικά του γραφειοκρατικού μοντέλου και πραγματοποιείται πάντα υπ' ευθύνη των προϊσταμένων, που οφείλουν να ελέγχουν την συμπεριφορά των υφισταμένων τους ώστε να εξασφαλίζεται συνοχή και συνέχεια στην άσκηση των καθηκόντων.

Γ) Εξειδίκευση εργασίας, εκπαίδευση και προσανατολισμός επαγγελματικής καριέρας των στελεχών. Στο πλαίσιο της πολυπλοκότητας των προβλημάτων που καλούνται να αντιμετωπίσουν οι σύγχρονοι οργανισμοί, οι εργαζόμενοι εξειδικεύονται σε ένα συγκεκριμένο αντικείμενο εργασίας και μέσω της κατάλληλης εκπαίδευσης και της συνεχούς άσκησης του, καταλήγουν να κατέχουν έναν υψηλό βαθμό ικανοτήτων που σχετίζεται με το αντικείμενο αυτό. Τα επαγγελματικά στελέχη από την άλλη, προσφέρουν τις υπηρεσίες τους για ένα σταθερό και συγκεκριμένο επίπεδο αμοιβής, συνδέοντας ταυτόχρονα την επαγγελματική τους καριέρα και ανέλιξη με την πορεία και τους στόχους της οργάνωσης στην οποία ανήκουν.

Δ) Απρόσωπος χαρακτήρας της οργάνωσης. Οι σχέσεις των υπαλλήλων και των στελεχών ορίζονται αυστηρά βάσει απρόσωπων γενικών κανόνων καθώς η

¹⁰² Σεραφεινίδου Μ., (2003) Το φαινόμενο της γραφειοκρατίας: Η θεωρητική συζήτηση. Εκδ. Gutenberg, Αθήνα, σελ. 41, 115 και 143

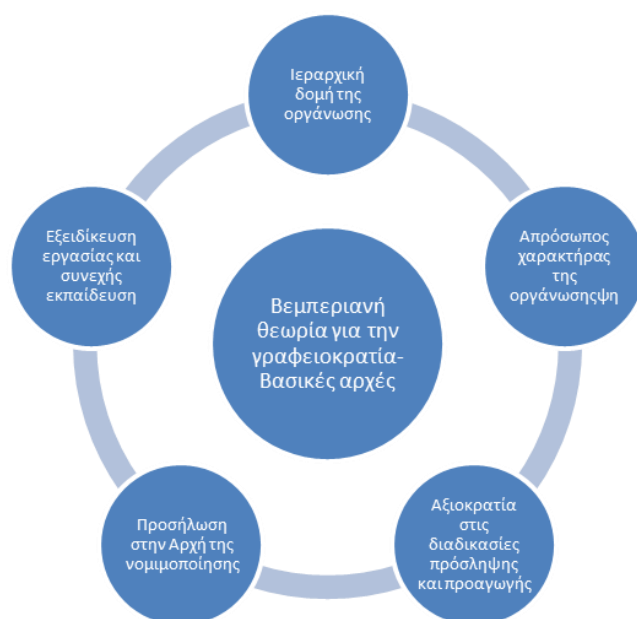
¹⁰³ Κέφης Β., (2003) Ο ιδεατός τύπος γραφειοκρατίας του Max Weber και ο λειτουργικός δημόσιος τομέας, *Διοικητική Ενημέρωση*, τεύχ. 25

διαπροσωπική επαφή θεωρείται δυνητικός παράγοντας μείωσης της αποδοτικότητας των εργαζομένων.

Ε) Αξιοκρατία στις διαδικασίες πρόσληψης και προαγωγής. Οι υπάλληλοι του συστήματος της γραφειοκρατίας επιλέγονται και εξελίσσονται βάσει των προσόντων τους ενώ η υπαλληλική ιδιότητα των στελεχών συνδέεται με αξιοκρατικές μεθόδους πρόσληψης και προαγωγής.

Έχοντας αυτά τα χαρακτηριστικά, η γραφειοκρατία σύμφωνα με τον Weber, παρουσιάζεται ως η τεχνικά ανώτερη από όλες τις άλλες μορφές οργάνωσης, και αποτελεί τη λογική συνέπεια της ανάπτυξης κι εξέλιξης της καπιταλιστικής οικονομίας. Παρ' όλα αυτά, η μεγάλη διάσταση του βεμπεριανού ιδεατού τύπου της γραφειοκρατίας με την πραγματικότητα, οδήγησε αργότερα σε περισσότερο νηφάλιες θεωρήσεις του γραφειοκρατικού φαινομένου. Έτσι, παρατηρείται μια μετακίνηση από τις βεμπεριανές ιδέες περί ορθολογικότητας του γραφειοκρατικού μηχανισμού σε πιο ρεαλιστικές προσεγγίσεις, θεωρώντας πλέον την γραφειοκρατία ένα «φυσικό σύστημα» που συνδυάζει στοιχεία ορθολογικά και ανορθολογικά, τυπικά και άτυπα, συναισθηματικά ουδέτερα και προσωπικά. Το μέσο δηλαδή για την επίτευξη κάποιου σκοπού (ιεραρχία, πειθαρχία, εντολές κ.λπ.) πρέπει να παραμένει μέσο και να μην υποκαθιστά τελικά τον αληθινό σκοπό¹⁰⁴.

Σχήμα 1.1: Θεωρία της γραφειοκρατίας του Weber



1.3.2.4 Το ιδιαίτερο μόρφωμα της ελληνικής «μη βεμπεριανής γραφειοκρατίας»¹⁰⁵

Η ιδιομορφία που παρουσιάζει η ελληνική διοικητική πραγματικότητα έγκειται στο γεγονός ότι παρά την θεμελίωση της Δημόσιας Διοίκησης κατά τα πρότυπα της γραφειοκρατικής οργάνωσης με εξωτερικά βεμπεριανά μορφολογικά χαρακτηριστικά, δεν εμφανίζει τις αντίστοιχες προβλεπόμενες λειτουργίες και τα αναμενόμενα αποτελέσματα του βεμπεριανού υποδείγματος.

¹⁰⁴ Merton K. R., (1957) Bureaucratic structure and personality. Pub. The Free Press, NY σε Παυλίδη Π. (2001) Το φαινόμενο της γραφειοκρατίας στην ΕΣΣΔ. Εκδ προσκήνιο, σελ. 11

¹⁰⁵ Τσέκος Θ., (2007) Η Ελληνική διαδρομή προς την Ευρωπαϊκή Διοικητική Σύγκλιση. http://publicpolicies.blogspot.gr/2007/06/blog-post_28.html (πρόσβαση 5/5/2017).

Τα βασικά χαρακτηριστικά ενός τέτοιου γραφειοκρατικού μορφώματος το οποίο ορίζεται αλλιώς και ως «μη βεμπεριανή γραφειοκρατία» συνοψίζονται ως εξής¹⁰⁶:

α) επικράτηση ενός ισχυρού και διαχρονικού πελατειακού συστήματος με την κυριαρχία των “αδήλων επιδιώξεων” ιδιοτελούς αξιοποίησης των δημοσίων πόρων και των ευκαιριών που συνδέονται με αυτούς. Η ελληνική Δημόσια Διοίκηση και κατά πολλούς το «ελληνικό πελατειακό κράτος»¹⁰⁷, αναφέρεται στην περίπτωση αυτήν της εμπορευματοποίησης των σχέσεων της εξουσίας με τον πολίτη, παρουσιάζοντας τον δεύτερο ως πελάτη συναλλασσόμενου με την εξουσία. Δημιουργούνται με άλλα λόγια πελατειακές σχέσεις μεταξύ του πολίτη και των φορέων εξουσίας με αμοιβαία ωφέλεια, στο πλαίσιο των οποίων οι μεν πολιτικοί φορείς εξασφαλίζουν την εύνοια και τους ψήφους από τους ψηφοφόρους, ενώ οι δε ψηφοφόροι εξασφαλίζουν διαφόρου τύπου εξυπηρητήσεις που σε ένα μη πελατειακό κράτος θα ήταν ισότιμα προσιτές σε όλους τους πολίτες μέσω της διάθεσης τους στην ελεύθερη αγορά.

Η ωφέλεια μάλιστα που προκύπτει από την ύπαρξη τέτοιων δικτύων δεν αποτελεί μονοπώλιο κάποιας συγκεκριμένης μερίδας, αλλά διασπείρεται σε ένα σημαντικό ποσοστό των κατώτερων κυρίως στρωμάτων της κοινωνίας καθιστώντας το δίκτυο ιδιαίτερα ισχυρό και συντηρούμενο διαχρονικά από όλες τις κυβερνήσεις, όπως αποκαλύπτεται ιστορικά και από πολλές επίσημες εκθέσεις του παρελθόντος¹⁰⁸.

β) Συμβολική προσήλωση στην τυπολατρική εφαρμογή του εκάστοτε ισχύοντος θεσμικού πλαισίου με αυξημένη πρακτική απόσταση από το δημόσιο συμφέρον σε βάρος του περιεχομένου και της ποιότητας των παραγόμενων υπηρεσιών. Επιπρόσθετα, οι συγκεκριμενοποιημένες ιδιοτελείς συμπεριφορές των δημοσίων οργάνων επιτρέπουν τόσο την συστηματική χρήση άτυπων πρακτικών όσο και την διαρκή ανοχή στην μη συμμόρφωση προς τους τυπικούς κανόνες.

γ) Εστίαση στις διαδικασίες και όχι στα αποτελέσματα. Η αποτελεσματικότητα και η αποδοτικότητα των διακηρυγμένων στόχων δεν αποτελούν προτεραιότητα της Δημόσιας Διοίκησης κατά την εφαρμογή τους. Στρεβλές και πελατειακές πολιτικές, χαμηλή ποιότητα παρεχόμενων υπηρεσιών και απουσία διαδικασιών για την μέτρηση αποτελεσμάτων είναι μερικά από τα χαρακτηριστικά του ελληνικού διοικητικού συστήματος. Η αξιολόγηση της διοικητικής δράσης κρίνεται εν τέλει βάσει της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, οι οποίες μάλιστα επιτυγχάνουν μέσω των συστημάτων διαπλοκής να νομιμοποιούν τις “άδηλες επιδιώξεις” των φορέων εξουσίας και να ενισχύουν περαιτέρω το φαινόμενο της διαφθοράς και των πελατειακών σχέσεων.

δ) Θεώρηση του χρόνου ως παράθυρο ευκαιριακών δυνατοτήτων που πρέπει να αξιοποιηθεί για πρόσβαση σε πόρους, ή για την αποφυγή υποχρεώσεων. Ο βραχύς χρονικός ορίζοντας άσκησης των δημοσίων πολιτικών αφήνει ανοιχτό το πεδίο για

¹⁰⁶ Τσέκος Θ., (2008) Η Διαρκής Ελληνική Διοικητική Κρίση: Περί της Μεταρρυθμιστικής Ιδιομορφίας μιας Μη Βεμπεριανής Γραφειοκρατίας σε Κοντιάδης Ξ./Ανθόπουλος Χ., Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος. Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 272-287

¹⁰⁷ Το πελατειακό κράτος είναι ριζωμένο κυρίως στις χώρες του ευρωπαϊκού νότου και στη Λατινική Αμερική και αποτελεί σίγουρα ιστορικό αναχρονισμό σε σχέση με τον ιδεότυπο του κράτους του βορρά, που απαρτίζεται από μια σχετικά ουδέτερη προς τους πολίτες του γραφειοκρατία.

¹⁰⁸ Μακροδημήτρης Α./Μιχαλόπουλος Ν., (2000) Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση. Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 26

την δράση των πελατειακών μηχανισμών και την κατασπατάληση δημοσίων πόρων για ιδιωτικά οφέλη. Μέσα σε ένα τέτοιο πελατειακό περιβάλλον, το ορθολογικό πολιτικό-διοικητικό σύστημα με την βεμπεριανή έννοια του όρου δεν μπορεί να διασφαλίσει μια σταθερή και προβλέψιμη διαδοχή ενεργειών που με την σειρά της θα εγγυούταν την σταθερότητα και την συνέχεια της πολιτικής απόφασης και διοικητικής εφαρμογής.

ε) Ασυμβατότητα της σχεδιαστικής λογικής των διοικητικών δράσεων με την τρέχουσα διοικητική πρακτική. Ως απόρροια της παραπάνω αντίληψης του πολιτικό-διοικητικού χρόνου στην Ελλάδα («χρόνος ευκαιρίας» για ιδιωτικές δράσεις), το μη βεμπεριανό γραφειοκρατικό μοντέλο της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης παρουσιάζει μία γενικευμένη και διαχρονική αδυναμία προγραμματισμού, ελέγχου και αξιολόγησης αφού οι προγραμματισθείσες δράσεις δεν ολοκληρώνονται ή αποκλίνουν σημαντικά των προκαθορισμένων στόχων λόγω της διοικητικής πρακτικής που σχεδόν σε όλες τις εκφάνσεις της είναι εμποτισμένη με το στοιχείο της διαφθοράς.

1.4 ΠΑΘΟΓΕΝΕΙΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΚΡΙΣΗ ΤΗΣ ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΙΑΣ

Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση σήμερα, δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ούτε ως αναπτυγμένη ούτε ως αναχρονιστική, αλλά αποτελεί μάλλον ένα μείγμα παραδοσιακών και σύγχρονων στοιχείων τα οποία όμως δεν έχουν καταφέρει ακόμα να την καταστήσουν αποτελεσματική¹⁰⁹.

Οι μέχρι τώρα προσπάθειες από μέρους όλων των κυβερνήσεων για την βελτίωση της λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης δεν έχουν βοηθήσει - αν όχι επιβαρύνει την κατάσταση - και αυτό γιατί οι όποιες ενέργειες λήφθηκαν προς την κατεύθυνση αυτήν υπήρξαν αποσπασματικές και παρέβλεπαν ουσιαστικές πτυχές του προβλήματος.

Τα βασικότερα προβλήματα που αντιμετωπίζει σήμερα η Δημόσια Διοίκηση καταγράφονται ως εξής:

1.4.1 Η συγκεντρωτική δομή της Διοίκησης

Αφορά πρώτον, την τάση συγκέντρωσης της αποφασιστικής δύναμης και επιρροής εντός του πολιτικού συστήματος και δεύτερον, τη δομική ή διαρθρωτική ανεπάρκεια, ακαταλληλότητα ή μειωμένη ικανότητα του διοικητικού μηχανισμού της χώρας.

Η τάση συγκέντρωσης της αποφασιστικής δύναμης, επιρροής και αρμοδιότητας που παρατηρείται αναπτύσσεται σε πολλαπλά επάλληλα επίπεδα:

α) στην εκτελεστική εξουσία, εντός του πολιτικού συστήματος

Η εκτελεστική εξουσία καταρχήν, ενέχει στοιχεία τόσο κυβερνητικής όσο και διοικητικής λειτουργίας. Η διάκριση της εκτελεστικής εξουσίας σε δύο επιμέρους σχήματα χαρακτηρίζεται από συγκεκριμένα στοιχεία που ενσωματώνει το κάθε

¹⁰⁹ Πρακτικά Βουλής, (1993) Ζ' Περίοδος, Σύνοδος Γ', Συνεδρίαση ΟΣΤ', σελ. 3985

μέρος και επηρεάζουν αποφασιστικά την μεταξύ τους σχέση. Η εκτελεστική λειτουργία αποτελείται από¹¹⁰:

αα) την κυβερνητική λειτουργία: Η κυβερνητική- πολιτική εξουσία από την οποία ασκείται η πολιτική μιας χώρας είναι αμιγώς πολιτική και αυτοπροσδιοριζόμενη. Η κυβερνητική λειτουργία ως παράγοντας της εκτελεστικής εξουσίας χαρακτηρίζεται από αστάθεια και ασυνέχεια καθώς μεταβάλλεται παράλληλα με τις διαδοχικές εναλλαγές των εκάστοτε κυβερνήσεων και τις ιδιαίτερες επιδιώξεις του κάθε πολιτικού σχήματος.

αβ) την διοικητική λειτουργία: Η διοικητική λειτουργία ασκείται από τη Δημόσια Διοίκηση η οποία ορίζεται ως το σύνολο των υπηρεσιών και οργανισμών που αποσκοπούν στην επίτευξη συγκεκριμένου αποτελέσματος για την ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος και λειτουργούν υπό την άμεση εποπτεία του κράτους. Αντίθετα με την πολιτική εξουσία, η Δημόσια Διοίκηση χαρακτηρίζεται από σταθερότητα και ενότητα - ή τουλάχιστον έτσι οφείλει-ενώ ταυτόχρονα δεν αυτοπροσδιορίζεται με αποτέλεσμα να εξαρτάται από την πολιτική εξουσία και να λειτουργεί τελικά ως εκτελεστικό εργαλείο των επιδιώξεων αυτής.

Η συγκέντρωση λοιπόν των κρατικών λειτουργιών στις δύο αυτές εξουσίες (πολιτική και διοικητική) και προπαντός σε εκείνη της πολιτικής (πρωθυπουργός, υπουργεία) όπως αναφέρεται και στην συνέχεια απαξιώνει το έργο του νομοθετικού οργάνου και υπονομεύει τις πράξεις και αποφάσεις του.

Το ίδιο συμβαίνει και όσον αφορά την τρίτη κρατική λειτουργία, αυτή της δικαστικής. Πολιτικές που φαλκιδεύουν την ευνομία, την κοινωνική συνοχή, την κοινωνική δικαιοσύνη και το κράτος δικαίου εμφανίζονται όλο και πιο συχνά και συντηρούνται λόγω της ενισχυμένης εκτελεστικής εξουσίας και της υποτίμησης της δικαστικής, ενώ έχουν παρατηρηθεί ακόμα και περιπτώσεις στις οποίες η κυβέρνηση αρνείται να συμμορφωθεί με δικαστικές πράξεις και αποφάσεις¹¹¹.

β) στον Πρωθυπουργό και την κυβέρνηση, εντός της εκτελεστικής εξουσίας

Η συγκεντρωτική δομή της Διοίκησης και η συσσώρευση τεράστιου όγκου εκτελεστικής φύσης λειτουργιών στα υπουργεία οδηγεί σε αναποτελεσματικότητα της αντιμετώπισης των καθημερινών προβλημάτων των πολιτών αφού ως φορείς «κεντρικού επιπέδου» δεν έχουν άμεση αντίληψη των τοπικών προβλημάτων της κοινωνίας¹¹².

Επίσης με την συγκέντρωση εκτελεστικών λειτουργιών στα υπουργεία, αποσπώνται σημαντικοί πόροι από τον στρατηγικό σχεδιασμό και τη χάραξη πολιτικής στον τομέα ευθύνης τους και γενικότερα δυσχεραίνεται η επίτευξη της πολιτειακής αποστολής τους.

¹¹⁰ Αθανασόπουλος Δ., (1986) Κυβέρνηση και Κυβερνητικά Όργανα: Παρατηρήσεις για την καλή άσκηση της κυβερνητικής λειτουργίας. Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, σελ. 111-112

¹¹¹ Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου Δ., «Ο λειτουργικός διχασμός των οργάνων ως απόκλιση της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών και ως εξήγηση των Ν.Π. διφυούς χαρακτήρος, των λειτουργικών διοικητικών πράξεων και της δικαστικής ασυλίας των διοικητικών πράξεων σε Κοντόγιωργα- Θεοχαροπούλου Δ./Κουτούπα-Ρεγκάκου Ε., (2005) Εμβάθυνση δημόσιου Δικαίου: Ειδικά θέματα Διοικητικού δικαίου, σελ. 117

¹¹² Μακρυδημήτρης Α./Μιχαλόπουλος Ν., (2000) Εκθέσεις εμπειρογνομώνωνό.π., σελ. 37

Άμεσες συνέπειες και επιπτώσεις της συγκεντρωτικής αυτής τάσης είναι ο περιορισμός της εκχώρησης ευθυνών και αρμοδιοτήτων, η συχνή επικάλυψη αρμοδιοτήτων και λειτουργιών που δημιουργούν τεράστιο διοικητικό κόστος, η διάχυση της διοικητικής ευθύνης, η σύγχυση και δυσφορία στον πολίτη κλπ¹¹³.

γ) στην πολιτική ηγεσία, εντός της Δημόσιας Διοίκησης

Πολιτικοποίηση της Διοίκησης θεωρείται η *ανάληψη του ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης από την πολιτική, ως μία στρατηγική ενεργητικής ή προληπτικής αντίδρασης της πολιτικής, ενάντια στην πιθανότητα υπονόμησης των διοικητικών αλλαγών από τη Δημόσια Διοίκηση*¹¹⁴.

Η στρατηγική πολιτικοποίησης της Διοίκησης, ως μέρος μιας ευρύτερης διαδικασίας συγκέντρωσης της εξουσίας στο κυβερνητικό επίπεδο, περιγράφηκε στο παρελθόν μέσα από ένα πλαίσιο διακριτών διαστάσεων¹¹⁵: Α) Ιδεολογικού χαρακτήρα. Το κυρίαρχο σύστημα αξιών που επικρατεί γίνεται αποδεκτό από τους δημοσίους υπαλλήλους χωρίς την προβολή καμίας ανατρεπτικής άποψης για το ισχύον πολιτικοοικονομικό σύστημα. Β) Κομματικού χαρακτήρα. Σημαντικό τμήμα των δημοσίων υπαλλήλων εντάσσονται φανερά ή κρυφά σε κάποιο πολιτικό κόμμα με σκοπό την αποκόμιση οφελών μέσω των πελατειακών σχέσεων. Γ) Δομικού χαρακτήρα. Τα δημόσια πρόσωπα αποτελώντας τους φορείς υλοποίησης των δημοσίων πολιτικών έχουν σε τελευταία ανάλυση, πολιτική χροιά.

Βασική συνέπεια αυτής της πολιτικοποίησης του συνόλου σχεδόν των διοικητικών αποφάσεων και ενεργειών, είναι η περιστολή της λειτουργικής διαφοροποίησης και της αναγκαίας σχετικής αυτονόμησης του διοικητικού συστήματος. Οι δημόσιοι υπάλληλοι φαίνεται να έχουν πάψει να υπηρετούν τα συμφέροντα της οργανωμένης κοινωνίας και αποτελούν απλούς εκτελεστές της θέλησης του κράτους και κατ' επέκταση των κομμάτων.

δ) στις ηγετικές διευθυντικές βαθμίδες, εντός των δημοσίων υπηρεσιών και οργανώσεων

Άμεση συνέπεια της προαναφερόμενης συγκέντρωσης αποφασιστικής δύναμης και επιρροής στην κορυφή της πολιτικής ηγεσίας εντός εκτελεστικής λειτουργίας καθώς και της πολιτικοποίησης της Δημόσιας Διοίκησης, είναι ταυτόχρονα και η συγκέντρωση της εξουσίας στις ηγετικές διευθυντικές βαθμίδες, εντός των δημοσίων υπηρεσιών και οργανώσεων¹¹⁶.

Κατά την διαδικασία εκπλήρωσης των στόχων της Διοίκησης, οι κατώτερες βαθμίδες (υφιστάμενοι), μη κατέχοντας την αναγκαία σχετική αυτονομία, δεν παίρνουν μέρος στην παραγωγική διαδικασία αυτής αλλά μόνο εκτελούν αποφάσεις των ανώτερων στελεχών. Με άλλα λόγια, ο συγκεντρωτισμός αυτός στην κορυφή της διοικητικής πυραμίδας δεν αφήνει χώρο για εκχώρηση αποφασιστικών αρμοδιοτήτων και ουσιώδους συμμετοχής του ανθρώπινου δυναμικού κατώτερων ιεραρχικών

¹¹³ Φαναριώτης Π., (1999) ό.π., σελ. 219

¹¹⁴ Μακρυδημήτρης Α., (1992) Η Οργάνωση της Κυβέρνησης. Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, σελ. 52

¹¹⁵ Μητρόπουλος Γ., (2012) Η Ελληνική γραφειοκρατία: Αποτίμηση, μέρος τέταρτο, Αθήνα. <http://www.greektribune.com.au/articlesviews77.htm> (πρόσβαση 8/9/2015).

¹¹⁶ Heywood A., (2007) Εισαγωγή στην Πολιτική, μετάφραση Καράμπελας, Γ. Εκδ. Πόλις, Αθήνα, σελ. 477

επίπεδων, υπονομεύοντας σημαντικά την αποτελεσματικότητα, την καινοτομία και κάθε προσπάθεια για αλλαγή, μετασχηματισμό και αναδιάρθρωση.

1.4.2 Εξαιρετικά διογκωμένος δημόσιος τομέας

Το οργανωτικό μέγεθος της στελέχωσης των δημοσίων υπηρεσιών σε σχέση με τα πραγματικά αποτελέσματα που παράγει, εμφανίζεται ιδιαίτερα διογκωμένο¹¹⁷. Σύμφωνα με την σχετική απογραφή του 2015¹¹⁸, οι υπάλληλοι του κυρίως κράτους στην Ελλάδα αγγίζουν τους 700.000, ενώ συμπεριλαμβανομένων των ΔΕΚΟ, άλλων ημικρατικών φορέων και διάφορων άλλων συμβασιούχων, ο αριθμός αυτός αυξάνεται σημαντικά.

Είναι γενικά παραδεκτό, ότι αυτήν η διογκωση του δημοσίου τομέα σε συνδυασμό με τον υπέρμετρο δανεισμό σε ολόκληρη τη μεταπολιτευτική περίοδο είναι και ο βασικότερος λόγος της βαθιάς οικονομικής κρίσης που διέπει σήμερα την χώρα μας.

Μελέτη της συμπεριφοράς αυτής του πολιτικού συστήματος, οδηγεί πολλούς επιστήμονες να την θεωρούν είτε αποτέλεσμα της έντονης κοινωνικής πίεσης που υπήρξε για κάθε μορφής παροχές λόγω της αδυναμίας της οικονομίας της αγοράς να προσφέρει αναπτυξιακές διεξόδους στην ελληνική κοινωνία, είτε αποτέλεσμα αποκλειστικά ωφελιμιστικών λόγων με στόχο τη διαιώνιση της τότε εξουσίας με την εναλλαγή των δύο μεγαλύτερων κομμάτων στην κυβέρνηση¹¹⁹.

Υπό το πρίσμα δηλαδή της πρώτης θεωρίας, το πολιτικό σύστημα προκειμένου να εξασφαλίσει κοινωνική γαλήνη και ομαλή δημοκρατική πορεία, διέυρνε το δημόσιο τομέα έτσι ώστε να απορροφά εργατικό δυναμικό που δεν μπορούσε να βρει διέξοδο στην οικονομία της αγοράς ενώ ταυτόχρονα δανειζόταν υπερβολικά για την προσφορά προσόδων σε οργανωμένες κοινωνικές ομάδες αλλά και να συντηρεί μεγάλο μέρος της ιδιωτικής οικονομίας.

Υιοθετώντας την δεύτερη θεωρία, η συμπεριφορά αυτήν του πολιτικού συστήματος είναι αποτέλεσμα πελατειακών αναγκών των τότε κυβερνήσεων που επιτεύχθηκε μέσω της οικονομικής στήριξης που παρείχαν στην ιδιωτική οικονομία και που απώτερο σκοπό είχαν τον έλεγχο της. Ο έλεγχος αυτός μέσω ενός συστήματος γενικευμένης ανοχής τόσο της ανομίας όσο και της διαφθοράς, οδήγησε στην σταδιακή μείωση της επιχειρηματικότητας η οποία εκδηλώνοντας το δυναμισμό της θα μπορούσε να προσφέρει απασχόληση στο εργατικό δυναμικό της χώρας και να εξασφαλίσει διεθνώς ανταγωνιστική παραγωγή προϊόντων και υπηρεσιών.

¹¹⁷ Αξίζει να σημειωθεί ότι κατά μέσο όρο η σχέση μισθολογικής δαπάνης στα Υπουργεία με τις λειτουργικές και επενδυτικές δαπάνες είναι 80% προς 20%. Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι ως οικονομικές μονάδες τα υπουργεία δεν είναι βιώσιμα. Σε κάθε 100 ευρώ δημόσιας δαπάνης τα 80% διατίθενται για την μισθοδοσία του προσωπικού με αποτέλεσμα να τίθενται σημαντικοί περιορισμοί στην εύρυθμη λειτουργία των οργανικών μονάδων του Δημοσίου, άλλα και να αναστέλλονται απολύτως αναγκαίες επενδυτικές δαπάνες. Βλέπε Κουταλάκης Χ. (2015) Η μεταρρύθμιση της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. 6ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων: Πρακτικά Συνεδρίου, Αθήνα, σελ. 110

¹¹⁸ Βλ. σχετική απογραφή στο http://apografi.yap.gov.gr/apografi/2015/Flows_2015.htm (πρόσβαση 11/2/2017).

¹¹⁹ Καρκατσούλης Π., (1998) Διοικητική μεταρρύθμιση - Προεισαγωγική Διοικητική Εκπαίδευση. Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, σελ. 40-44

1.4.3 Ανισομερής κατανομή ανθρώπινου δυναμικού

Η διαχείριση ανθρώπινων πόρων εμφανίζεται ιδιαίτερα προβληματική καθ' όλη την διάρκεια των χρόνων του νεοσύστατου ελληνικού κράτους.

Ήδη από την δεκαετία του 50' και σύμφωνα με την ομώνυμη έκθεσή του Κ. Βαρβαρέσσου (1952)¹²⁰, παρατηρείται μεταξύ άλλων το φαινόμενο της ανισοκατανομής του προσωπικού μεταξύ κέντρου και υπαίθρου εις βάρος της δεύτερης, με αποτέλεσμα την ανεπαρκή αξιοποίηση της.

Πέρα όμως από την ανορθολογική κατανομή αυτήν που αφορά στον αριθμό των υπαλλήλων και οδηγεί στο φαινόμενο της ανισοβαρούς επάνδρωσης δημοσίων υπηρεσιών και στην απώλεια πολύτιμων ανθρώπινων πόρων της επαρχίας, παρατηρείται και αυτήν που αφορά στις δεξιότητες τους και οδηγεί στην ανεπαρκή αξιοποίηση του ανθρώπινου κεφαλαίου και στην μείωση της παραγωγικότητας των υπηρεσιών.

Η διοίκηση του ανθρώπινου δυναμικού χαρακτηρίζεται από τη στενή της οπτική, την έλλειψη σχεδιασμού και κυρίως την ύπαρξη ενός στρατηγικού οράματος. Το στρατηγικό αυτό όραμα περιγράφει το ρόλο που επιθυμούμε για το κράτος, τι θέλουμε δηλαδή αυτό να παρέχει και για ποια θέματα πρέπει να μεριμνά. Αυτός είναι και ο λόγος που είναι απαραίτητη η σωστή λήψη αποφάσεων σχετικά με τον αριθμό και το είδος των δημοσίων υπαλλήλων που χρειάζονται για να λειτουργήσει σωστά το κράτος.

Παρ' όλα αυτά, η συζήτηση περιορίζεται μόνο στον αριθμό των δημοσίων υπαλλήλων που χρειάζονται για την στελέχωση των υπαρχόντων θέσεων και όχι στην εκπαιδευτική κατάρτιση αυτών, γεγονός που καθιστά αδύνατη την ασφαλή εξαγωγή συμπερασμάτων σχετικά με τον βέλτιστο αριθμό του προσωπικού του δημοσίου τομέα και την αποτελεσματική κατανομή του.

1.4.4 Η μειωμένη διοικητική ικανότητα των δημοσίων υπαλλήλων

Οι εκατοντάδες χιλιάδες υπάλληλοι με τις πολυποίκιλες σχέσεις εργασίας που έχουν με το Δημόσιο και την χαμηλή κατάρτιση που τους χαρακτηρίζει, αποτελούν όπως είδαμε το μεγάλο πρόβλημα του σημερινού «πελατειακού» δημοσίου τομέα.

Ήδη από τη δεκαετία του '80 και μετά, η συστηματική στελέχωση του Δημοσίου με πάσης φύσεως υπαλλήλους, εκ των οποίων μάλιστα ελάχιστοι πληρούσαν τις προϋποθέσεις του δημοσίου λειτουργού, αποτέλεσε στρατηγική επιλογή όλων των κυβερνήσεων της Χώρας.

Το πρόβλημα της μειωμένης διοικητικής ικανότητας των δημοσίων υπαλλήλων είχε γίνει ήδη αντιληπτό αρκετές δεκαετίες πριν, όταν με την ομώνυμη έκθεσή του ο Βαρβαρέσσος¹²¹, αποτύπωνε μεταξύ άλλων την ύπαρξη ενός νέου τύπου δημοσίου υπαλλήλου, του οποίου τα κύρια χαρακτηριστικά είναι η έλλειψη ικανότητας και υπαλληλικής συνειδήσεως.

Παρά τις φιλότιμες προσπάθειες που έχουν καταβληθεί όσον αφορά τον τομέα της εκπαίδευσης και επιμόρφωσης και τα θεσμικά μέτρα που έχουν ληφθεί για την

¹²⁰ Βαρβαρέσσος Κ., (2002) Έκθεσις επί του οικονομικού προβλήματος της Ελλάδος. Επανεκδοση Σαββάλα, Αθήνα, σελ. 283

¹²¹ Του ιδίου, σελ. 283-284

κατάλληλη στελέχωση των θέσεων¹²², το ανθρώπινο δυναμικό της Δημόσιας Διοίκησης εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από εγγενείς, παραδοσιακά διαμορφωμένες δυσλειτουργίες¹²³.

Η μειωμένη υποκίνηση χαρακτηρίζεται από πολλούς ερευνητές ως ένας από τους σημαντικότερους λόγους μείωσης της αποδοτικότητας ενός εργαζομένου. Ιδιαίτερα για την περίπτωση του δημοσίου υπαλλήλου, η έλλειψη κινήτρων μπορεί εύκολα να οδηγήσει σε μειωμένη εργασιακή απόδοση και διάθεση για καινοτομία¹²⁴. Στο πλαίσιο της ελληνικής πραγματικότητας μάλιστα, υπάρχουν πολλά παραδείγματα που αποδεικνύουν αυτήν την τάση. Έμπειρα στελέχη χάνουν καθημερινά κάθε κίνητρο περαιτέρω προσπάθειας λόγω του περιορισμού τους στην απαραίτητη διεκπεραίωση των τρεχουσών υποθέσεων ενώ όλο και περισσότεροι νέοι αποθαρρύνονται από την τεταμένη κατάσταση του εργασιακού αυτού χώρου και απομακρύνονται από μια προοπτική καριέρας στο Ελληνικό Δημόσιο.

Σημαντικές δυσλειτουργίες προκαλεί και το γεγονός της ελλιπούς αξιοποίησης του προσωπικού με βάση τα προσόντα καθώς επίσης και η έλλειψη προσωπικού εξειδικευμένων προσόντων σε κρίσιμους τομείς δημόσιας δράσης με χαρακτηριστικότερους τους τομείς των ΤΠΕ και της Διοίκησης- Διαχείρισης (κυρίως αναφορικά με το κομμάτι του σχεδιασμού και επεξεργασίας προγραμμάτων και πολιτικών¹²⁵).

Το κενό αυτό που εμφανίζει η Δημόσια Διοίκηση, συνδέεται άμεσα και με την ύπαρξη αναντιστοιχίας μεταξύ της στελέχωσης των υπηρεσιών και των πραγματικών αναγκών τους. Το φαινόμενο παρατηρείται κυρίως σε προσωπικό διοικητικών καθηκόντων και προσωπικό καθηκόντων παροχής υπηρεσιών, τόσο σε ενδο-υπηρεσιακό, όσο και σε δι-υπηρεσιακό επίπεδο και αναφέρεται σε αναντιστοιχίες που αφορούν αριθμητικά μεγέθη, ουσιαστικά προσόντα, χρονισμό των προσλήψεων, έλλειψη πρόβλεψης εναλλακτικών μεθόδων συναλλαγής σε ειδικές κατηγορίες συναλλασσόμενων (π.χ. άτομα με αναπηρία) κλπ.

1.4.5 Προβληματικό ρυθμιστικό πλαίσιο

Μείζον πρόβλημα του ελληνικού ρυθμιστικού συστήματος αποτελεί και η πολυνομία, η κακονομία καθώς και η πολυπλοκότητα των κανονιστικών κειμένων και ρυθμίσεων, οι οποίες αντί να κάνουν ξεκάθαρο τι είναι αυτό που οι κανόνες επιτρέπουν ή απαγορεύουν να γίνει, δημιουργούν αδυναμίες κατανόησης, συμμόρφωσης και ασφάλειας δικαίου τόσο στις επιχειρήσεις και τους πολίτες, όσο και στην ίδια τη Δημόσια Διοίκηση¹²⁶.

¹²² Ρομπόκου-Καραγιάννη Α., (2015) Διοικητική Μεταρρύθμιση και εκπαίδευση των δημοσίων υπαλλήλων, 6^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων : Πρακτικά Συνεδρίου, Αθήνα, σελ. 69

¹²³ Κοϊμτζόγλου Ι., (2005) Η νομική προσέγγιση της διοικητικής μεταρρύθμισης. http://www.pspa.uoa.gr/fileadmin/pspa.uoa.gr/uploads/Research/EDE/Conferences/SDE_2005/Papers/Koimtzoglou_Ioannis.pdf (πρόσβαση 23/7/2018).

¹²⁴ Wright E., (2001) Public-Sector Work Motivation: A Review of the Current Literature and a Revised Conceptual Model. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11 (4), pp. 559-586

¹²⁵ Βλ. Επιχειρησιακό πρόγραμμα για την Διοικητική Μεταρρύθμιση. http://www.hellaskps.gr/2007-2013/documents/ESPA/7_EP_DIOIKHTIKH_METARYTHMISH.pdf (πρόσβαση 3/2/2016).

¹²⁶ Σωτηρόπουλος Δ./Χριστόπουλος Λ., (2016) Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα: Ανάλυση Αποτυχιών του Παρελθόντος και Προτάσεις Βελτιωτικών Παρεμβάσεων,

Με άλλα λόγια, οι εκατοντάδες χιλιάδες ρυθμίσεις του υπάρχοντος συστήματος δεν οδηγούν απλά σε απώλεια χρόνου των συναλλασσομένων αλλά παρακωλύουν πολλές φορές την ίδια την δικαιοσύνη, συντελώντας στην δυσλειτουργία των θεσμών και εν τέλει, της ίδιας την οικονομίας.

Παρά τις προσπάθειες που έχουν καταβληθεί με μέτρα απλούστευσης των διαδικασιών, κυρίως σε ότι αφορά τις συναλλαγές των δημοσίων υπηρεσιών με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις αλλά και μέσω της υλοποίησης σχετικών μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών, το κανονιστικό πλαίσιο της Δημόσιας Διοίκησης εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από σοβαρές δυσλειτουργίες, στις οποίες σύμφωνα με τις σχετικές μελέτες περιλαμβάνονται μεταξύ άλλων¹²⁷:

- η πολυπλοκότητα των ρυθμίσεων και η αποσπασματική παραγωγή αυτών
- οι ασάφειες των ρυθμίσεων και οι αντιφάσεις μεταξύ τους
- η ύπαρξη είτε απαρχαιωμένων ρυθμίσεων που δεν είναι προσαρμοσμένες προς τα σύγχρονα τεχνολογικά δεδομένα και τις κοινωνικό-οικονομικές απαιτήσεις της εποχής, είτε αντίθετα η πλήρης ανυπαρξία απαραίτητων για την εύρυθμη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης κανόνων
- η ύπαρξη ρυθμίσεων που το κόστος εφαρμογής τους υπερβαίνει το δημόσιο όφελος, οικονομικό ή άλλο
- η τυπολατρική εφαρμογή των ρυθμίσεων από τις δημόσιες υπηρεσίες
- η πολυδιάσπαση αρμοδιοτήτων μεταξύ των οργανισμών της Δημόσιας Διοίκησης που παράγουν τις ρυθμίσεις του κανονιστικού πλαισίου
- η καθυστέρηση ολοκλήρωσης των νομοθετικών ρυθμίσεων που αφορούν την έκδοση των κανονιστικών πράξεων, προεδρικών διαταγμάτων και υπουργικών αποφάσεων απαραίτητων για την εφαρμογή των νόμων
- η απουσία κωδικοποίησης των ισχυουσών ρυθμίσεων
- η περιορισμένη νομοτεχνική τεχνογνωσία των υπηρεσιών στο αντικείμενο της επεξεργασίας κανονιστικών ρυθμίσεων και η περιορισμένη δυναμικότητα νομοτεχνικής επεξεργασίας στους οργανισμούς της Δημόσιας Διοίκησης.

1.4.6 Απουσία άσκησης σύγχρονου Management και ανάγκη για υιοθέτηση νέων εργαλείων διοίκησης

Η απουσία άσκησης σύγχρονου δημοσίου Μάνατζμεντ και η ανάγκη για υιοθέτηση νέων εργαλείων Διοίκησης, επισημαίνεται σε όλες τις τελευταίες μελέτες που αναλύουν την υφιστάμενη κατάσταση στη Δημόσια Διοίκηση και αποτυπώνεται με σαφήνεια στην τελευταία έκθεση του καθηγητή Ι. Σπράου (1998)¹²⁸. Η αναγκαιότητα για έναν διαφορετικό τρόπο λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών που θα συμβάλλει στην ποιοτικότερη διαχείριση των σύγχρονων κοινωνικών αναγκών γίνεται εμφανέστερη από ποτέ. Προϋπόθεση λοιπόν για την εύρυθμη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης, είναι η δημιουργία ενός σύγχρονου και

Οργανισμός Έρευνας και Ανάλυσης Διανέοσις. http://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2016/07/polynomia_teliko_keimeno.pdf (πρόσβαση 30/11/2017).

¹²⁷ Βλ. Επιχειρησιακό πρόγραμμα για την Διοικητική Μεταρρύθμιση. http://www.hellaskps.gr/2007-2013/documents/ESPA/7_EP_DIOIKHTIKH_METARYTHMISH.pdf (πρόσβαση 20/1/2017).

¹²⁸ Σπράος Ι., (1998) Προς μια ιδιωτικοποίηση και κεφαλαιοποίηση των κοινωνικών ασφαλίσεων. Επιτροπή για την Εξέταση μακροοικονομικής πολιτικής, Αθήνα

αποτελεσματικού συστήματος στο πλαίσιο των δυτικοευρωπαϊκών χωρών, προσαρμοσμένο στην ελληνική κουλτούρα και πρακτική και υποστηριζόμενο από άτομα με επιστημονική κατάρτιση και εξειδίκευση¹²⁹.

Όπως προαναφέρθηκε, το «Μάνατζμεντ» ορίζεται ως ένα σύστημα ενεργειών, με τις οποίες επιτυγχάνονται οι στόχοι μιας κοινωνικής οργάνωσης αξιοποιώντας αποτελεσματικά συγκεκριμένους πόρους. Αυτό το σύστημα για να θεωρηθεί επιτυχημένο πρέπει να περιλαμβάνει ορισμένες βασικές διαδικασίες όπως προγραμματισμός, οργάνωση, στελέχωση, ηγεσία, συντονισμός, αναφορά, προϋπολογισμός και έλεγχος¹³⁰.

Αντίθετα, στην περίπτωση της Ελλάδας, το «Μάνατζμεντ» στο δημόσιο τομέα εμφανίζεται ως αποτέλεσμα μιας «αδιαπραγμάτευτης» πολιτικής, με έντονα στοιχεία δομικής διαφθοράς και πελατειακών σχέσεων¹³¹.

Επίσης, σε αντίθεση με τις αρχές της χρηστής διοίκησης και του «Μάνατζμεντ», παρατηρούνται στην χώρα μας συχνές αλλαγές ή μεταθέσεις των στόχων της Διοίκησης (αλλιώς υποκατάσταση των σκοπών), οι οποίες προκαλούνται κατά κύριο λόγο από την έντονη πολιτική ασυνέχεια του πολιτικού συστήματος. Έτσι, οι συχνές αλλαγές των ελληνικών κυβερνήσεων που πραγματοποιήθηκαν τα τελευταία χρόνια λόγω της πολιτικής και κοινωνικής αστάθειας, οδήγησαν σε αλλαγές υπουργείων και αντικαταστάσεις υπουργών που με την σειρά τους επέφεραν πολλαπλασιαστικές αλλαγές σε όλα τα στρώματα της Διοίκησης.

1.4.7 Έντονα φαινόμενα διαφθοράς

Σύμφωνα με τις διεθνείς νομικές πράξεις, η διαφθορά υπό την ευρεία έννοια ορίζεται ως κάθε «κατάχρηση εξουσίας για ιδιωτικό όφελος»¹³².

Η διαφθορά στο δημόσιο τομέα, ενέχει σοβαρούς κινδύνους τόσο για την οικονομία όσο και για την κοινωνία στο σύνολό της. Δημιουργεί διάχυτη δυσλειτουργία στο κράτος και επιτείνει τα φαινόμενα κακοδιοίκησης και αδιαφάνειας των κρατικών λειτουργιών, απαξιώνοντας το κράτος και τον διοικητικό μηχανισμό¹³³.

Όπως αναφέρουν αρκετοί μελετητές, υπάρχουν μερικοί γενικοί παράγοντες που βοηθούν στην εμφάνιση και διατήρηση των φαινομένων της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης¹³⁴.

α) η έλλειψη κατάλληλων μηχανισμών για τον ακριβή έλεγχο της Διοίκησης (απουσία δημοσίων κανονιστικών υπηρεσιών, ύπαρξη αόριστων αρμοδιοτήτων, χαμηλή ποιότητα μηχανισμών, παρουσία γραφειοκρατικών εμποδίων κλπ)

¹²⁹ Κέφης Β., (1995), Η αποτελεσματικότητα του Μάνατζμεντ των δημοσίων επιχειρήσεων....., ό.π. σελ. VII

¹³⁰ Του ιδίου, (2005), Ολοκληρωμένο Μάνατζμεντ: Βασικές αρχές για σύγχρονες οικονομικές μονάδες. Εκδ.Κριτική, Αθήνα, σελ. 48-50

¹³¹ Καρκατσούλης Π., (2004), Το κράτος σε μετάβαση: από την «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ» στην «διακυβέρνηση». Εκδ. Σιδέρης, Αθήνα, σελ. 51

¹³² Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014) Έκθεση της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς, Βρυξέλλες

¹³³ Βενετσανοπούλου Μ., (2014) Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση - Ελεγκτικοί Μηχανισμοί. Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, σελ. 31

¹³⁴ Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, (2012) Πρακτικά Συνεδρίου με θέμα «Ηθική και δεοντολογία στην Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση», Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα. http://www.ekdd.gr/ekdda/images/diethnoi/Praktika_Ekdda_Ena_GR.pdf (πρόσβαση 27/1/2017).

β) η ανέλεγκτη εξουσία λήψης αποφάσεων που παρέχεται στους αρμόδιους και την οποία ασκούν αδιάκριτα και απεριόριστα επικαλούμενοι την πολιτική βούληση

γ) η έλλειψη διαφάνειας που μεταφράζεται σε απουσία κανόνων ή μη εφαρμογή αυτών

δ) η έλλειψη προληπτικού ελέγχου και η βραδύτητα του κατασταλτικού ελέγχου

ε) η ελλιπής και βραδεία απονομή της δικαιοσύνης από τα Δικαστήρια τόσο για οικονομικά εγκλήματα -από τα οποία οι υπεύθυνοι διαφεύγουν πολλές φορές δια της παραγραφής των αδικημάτων- όσο και σε μεγάλο βαθμό η πειθαρχική ατιμωρησία των δημοσίων υπαλλήλων, που δημιουργεί αίσθημα ασυδοσίας στους παρανομούντες και υπονομεύει την εμπιστοσύνη των πολιτών στους δημοκρατικούς θεσμούς και τις διαδικασίες.

Δεν είναι λίγες οι χώρες ανά τον κόσμο που πλήττονται βαθιά από το φαινόμενο της διαφθοράς και της διαπλοκής¹³⁵. Η διαφθορά μπορεί να ποικίλλει ως προς το είδος και την έκτασή της από τη μια χώρα στην άλλη, ωστόσο κοινός παρονομαστής όλων είναι ότι αυτή αποτελεί τροχοπέδη στην οικονομική ανάπτυξη, υπονομεύει τη δημοκρατία και βλάπτει την κοινωνική δικαιοσύνη και το κράτος δικαίου. Επίσης θίγει τη χρηστή διακυβέρνηση, την ορθή διαχείριση του δημοσίου χρήματος και τις ανταγωνιστικές αγορές της χώρας.

Η καταπολέμηση της διαφθοράς, ως εκ της φύσεώς της είναι δύσκολη και χρειάζεται επίμονη προσπάθεια και συνεχή έλεγχο. Η παρουσία ενός πλήθους εμποδίων, με σημαντικότερους αυτούς της πολυνομίας και ασάφειας νόμων, της υψηλής γραφειοκρατίας, της έλλειψης διαφάνειας και της ανέλεγκτης εξουσίας των αρμόδιων οργάνων, την καθιστά ακόμα πιο δύσκολη και δυσχεραίνει κάθε μεταρρυθμιστική προσπάθεια για αναστροφή της κατάστασης¹³⁶.

Παρά τα θετικά βήματα που έχουν γίνει στον τομέα αυτό, όπως για παράδειγμα η ανάπτυξη τομεακών στρατηγικών και ο διορισμός εθνικού συντονιστή για την καταπολέμηση της διαφθοράς, η Ελλάδα εμφανίζεται με τα υψηλότερα επίπεδα διαφθοράς στην Ευρώπη και εξακολουθεί να αντιμετωπίζει σοβαρά προβλήματα εξαιτίας του φαινομένου της. Το πλαίσιο για την καταπολέμησή της εξακολουθεί να είναι περίπλοκο και η παραγωγή αποτελεσμάτων επιτυγχάνεται με δυσκολία και βραδύτητα¹³⁷.

¹³⁵ Βλ. Παγκόσμιο Βαρόμετρο Διαφθοράς. <http://www.transparency.org/research/gcb/overview> (πρόσβαση 3/7/2016).

¹³⁶ Βενετσανοπούλου Μ., (2014) Κακοδιοίκηση και διαφθορά..... ό.π., σελ. 33-34

¹³⁷ Της ίδιας, σελ. 2-3

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2ο

Η ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

2.1 ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ

Η διοικητική μεταρρύθμιση τόσο ως θεωρία όσο και ως πρακτική αποτέλεσε τις τελευταίες δεκαετίες αντικείμενο μείζονος ακαδημαϊκού ενδιαφέροντος. Ως διοικητική μεταρρύθμιση νοείται «η εφαρμογή ενός συστήματος ριζικών αλλαγών στη Δημόσια Διοίκηση μιας χώρας, που θα την καταστήσουν ικανή να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις της σύγχρονης εποχής»¹³⁸.

Η σημαντικότητα μιας μεταρρυθμιστικής προσπάθειας και των αποστολών της θεμελιώνεται στο γεγονός ότι στην πλειοψηφία των περιπτώσεων, η εξαγγελία ενός μεταρρυθμιστικού προγράμματος ή σχεδίου, συνδέεται με κάποια ηθική αξία ή ευγενή σκοπό όπως η βελτίωση μιας κατάστασης, η θεραπεία των υφιστάμενων προβλημάτων και η αποκατάσταση της αποτελεσματικότητας στα πεδία στα οποία αναφέρεται.

Βέβαια, η περίπτωση μιας διοικητικής μεταρρύθμισης που έρχεται να ρυθμίσει εξ αρχής ένα απολύτως αρρυθμιστο έως τότε δημόσιο πρόβλημα ή μια διοικητική λειτουργία, είναι εξαιρετικά σπάνια. Συνήθως, οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις αφορούν στην αντικατάσταση ή στην τροποποίηση προηγούμενων ρυθμίσεων οι οποίες δεν έτυχαν αποτελεσματικής εφαρμογής¹³⁹.

Θέτοντας ως αφετηρία της σύγχρονης συζήτησης για την διοικητική μεταρρύθμιση το τέλος της δεκαετίας του 60', οι διάφορες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες μπορούν να ενταχθούν σε δύο μεγάλες κατηγορίες¹⁴⁰: α) αυτές που αναφέρονται στην οργάνωση και τον σχεδιασμό της λήψης αποφάσεων και β) αυτές που αναφέρονται στο δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο (ΥΚ).

Στην πρώτη περίπτωση, η επιτυχία των μεταρρυθμίσεων περιορίστηκε στο εύρος της περιφέρειας και δεν παρουσίασε ικανοποιητικά αποτελέσματα στην κεντρική Διοίκηση (υπουργεία και επιτελικές υπηρεσίες αυτών). Ακόμα δυσκολότερες αποδείχθηκαν και οι μεταρρυθμίσεις που αφορούσαν στο δημοσιοϋπαλληλικό δίκαιο, οι οποίες στην πραγματικότητα ενσωμάτωναν επουσιώδεις αλλαγές και δεν συνοδεύονταν από τις απαιτούμενες συμπληρωματικές οργανωτικές μεταβολές.

Έτσι, πολλοί ήταν οι εμπλεκόμενοι φορείς που επισήμαναν την αποτυχία των διοικητικών μεταρρυθμίσεων να ακολουθήσουν τις ταχύτατα εξελισσόμενες αγορές και να βελτιώσουν εν τέλει, το πλαίσιο μέσα στο οποίο λειτουργούσαν, έχοντας με το μέρος τους μεγάλο κομμάτι της επιστημονικής κοινότητας να διαπιστώνει κι

¹³⁸ Ρομπόκου-Καραγιάννη Α./Ρωσίδης Ι., (2009) Η συμβολή της επιστήμης της Διοίκησης Επιχειρήσεων στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων επιχειρήσεων. Το παράδειγμα της Αγροτικής Τράπεζας. 3ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων, Ρέθυμνο, σελ. 3

¹³⁹ Μακροδημήτρης Α., (2015) Προβλήματα διοικητικής μεταρρύθμισης, Διοίκηση και πολιτεία - μελέτες. Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 19

¹⁴⁰ Καρκατσούλης Π., (1998) Διοικητική μεταρρύθμιση - Προεισαγωγική Διοικητική Εκπαίδευση. Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, σελ. 43

αυτήν σημαντική στασιμότητα, αναποτελεσματικότητα ή και απόλυτη αποτυχία των εν λόγω προσπαθειών¹⁴¹.

Από την άλλη, υπήρξαν συχνά περιπτώσεις στις οποίες διεθνείς οργανισμοί πιστοποίησαν την πρόοδο των ελληνικών μεταρρυθμίσεων και αναγνώρισαν την επιτυχία ορισμένων μεταρρυθμιστικών δράσεων - ιδίως αυτές που αφορούσαν στην συμμόρφωση με τις απαιτήσεις που προέκυπταν από τις μνημονιακές συμβάσεις.

Αυτήν η διχογνωμία σχετικά με την πρόοδο των μεταρρυθμίσεων στο πεδίο της Δημόσιας Διοίκησης γίνεται εμφανής σχεδόν κάθε φορά που πρέπει να αξιολογηθούν οι μεταρρυθμιστικές δράσεις ενός κυβερνητικού σχήματος και φαίνεται να οφείλεται κυρίως στο γεγονός ότι επικρατεί σύγχυση σχετικά με την έννοια της διοικητικής μεταρρύθμισης και το αποτέλεσμα των μεταρρυθμιστικών παρεμβάσεων που αναμένεται να επιτευχθεί. Έτσι, η αξιολόγηση μπορεί να αναδεικνύει διαφορετικά αποτελέσματα, ανάλογα με τον τρόπο που προσεγγίζεται η ίδια η έννοια της διοικητικής μεταρρύθμισης¹⁴².

Για να μπορέσει να εκτιμηθεί αν υπάρχει πρόοδος στο πεδίο της διοικητικής μεταρρύθμισης λοιπόν, θα πρέπει πρώτα να αποσαφηνιστεί τι ουσιαστικά συνιστά «μεταρρύθμιση».

Όπως εκφράζεται μέσα από ορισμένες απόψεις¹⁴³, ο τρόπος διατύπωσης ενός προβλήματος προδιαγράφει και τη λύση του. Με την ίδια σκέψη και η αποσαφήνιση της έννοιας της διοικητικής μεταρρύθμισης μπορεί να πραγματοποιηθεί έχοντας ως αφετηρία τον ορισμό του προβλήματος που επιχειρεί να λύσει.

Όσον αφορά την ελληνική Δημόσια Διοίκηση σήμερα, οι περισσότεροι θα συμφωνούσαν ότι το κύριο πρόβλημα της σχετίζεται με τα στοιχεία του μεγέθους και του κόστους του δημοσίου τομέα¹⁴⁴. Για αυτόν τον λόγο άλλωστε δεν ήταν λίγες οι φορές στο παρελθόν όπου η έννοια της διοικητικής μεταρρύθμισης ταυτίστηκε με τη μείωση του μεγέθους του κράτους και των δημοσίων δαπανών.

Σε μία διαφορετική περίπτωση όπου η μεταρρύθμιση ορίζεται σε ένα ευρύτερο πλαίσιο ως «..η μεταβολή που συναντά κάποιας μορφής αντίσταση στην σχεδίαση ή στην εφαρμογή της»¹⁴⁵, οι κάθε είδους διοικητικές παρεμβάσεις που επέφεραν αλλαγές (οργανωτικές αλλαγές, μειώσεις δαπανών ή προσωπικού, νομοθετικές

¹⁴¹ Ακαδημία Αθηνών, Γραφείο Οικονομικών μελετών,(2012). Η προώθηση των μεταρρυθμίσεων στην Ελληνική Οικονομία. *Μελέτες 12*. Αθήνα, σελ. 5-6

¹⁴² Κατσιμάρδος Π., (2014) Διοικητική μεταρρύθμιση: λέξεις που ενώνουν, πολιτικές που διχάζουν, πρακτικές που επιβιώνουν. *Ινστιτούτο έρευνας Ρυθμιστικών Πολιτικών*. <http://www.inerp.gr/el/blog/143-ioikitikimetarrythmisilekseispouenonounpolitikespoudihazoun.html> (πρόσβαση 7/7/2018).

¹⁴³ Edelman M., (1999) Η κατασκευή του πολιτικού θεάματος, Κοινωνία, Πολιτική και Μέσα Επικοινωνίας. Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 54-58

¹⁴⁴ Βλ. σχετική απογραφή στο http://apografi.yap.gov.gr/apografi/2015/Flows_2015.htm (πρόσβαση 5/8/2018).

¹⁴⁵ Μακρυδημήτρης Α., (2015) Προβλήματα διοικητικής μεταρρύθμισης,ό.π. σελ. 17

παρεμβάσεις) μπορούν να χαρακτηριστούν ως επιτυχημένες μεταρρυθμίσεις, αναδεικνύοντας μάλιστα την Ελλάδα ως «πρωταθλήτρια» σε αυτόν τον τομέα¹⁴⁶.

Προσεγγίζοντας την διοικητική μεταρρύθμιση από μία σκοπιά διαφορετική αυτής της οικονομικής/δημοσιονομικής, η οποία δεν θα εστιάζει μόνο στις εισροές (inputs) αλλά θα λαμβάνει υπόψη και άλλες παραμέτρους (ποιότητα παρεχόμενων δημοσίων υπηρεσιών, ενίσχυση διαφάνειας και αξιοκρατίας, παροχή κατάλληλων συνθηκών εργασίας για το ανθρώπινο δυναμικό, καταπολέμηση δυσκίνητων και αναποτελεσματικών δομών κλπ), θα μπορούσε να πει κανείς ότι η αξιολόγηση της οποιαδήποτε παρέμβασης μπορεί ενδεχομένως να διαφοροποιηθεί σημαντικά από αυτήν που θα σχετίζεται με την παραπάνω καθαρά οικονομική προσέγγιση. Και αυτό γιατί στο πλαίσιο μίας ολοκληρωμένης μεταρρυθμιστικής πολιτικής μπορεί να υπάρξουν περιπτώσεις στις οποίες παρεμβάσεις που στοχεύουν μονοδιάστατα στην μείωση δαπανών, μπορεί βραχυπρόθεσμα να επιφέρουν τα επιθυμητά δημοσιονομικά αποτελέσματα αλλά μακροπρόθεσμα να μειώνουν την ικανότητα της Διοίκησης να λειτουργεί αποτελεσματικά ή να παρέχει ποιοτικές υπηρεσίες¹⁴⁷. Όπως μπορεί να συμβεί και το αντίθετο. Μία προσπάθεια για την ενίσχυση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών μέσω εκσυγχρονισμένων συστημάτων διαχείρισης ποιότητας ή μία μεταρρυθμιστική δράση που στοχεύει στην διευκόλυνση της επικοινωνίας των πολιτών με την Διοίκηση, μπορεί να αυξήσει σημαντικά της δαπάνες και να επιβαρύνει σημαντικά τα ήδη βεβαρυμμένα δημόσια ταμεία.

Υιοθετώντας λοιπόν τον ορισμό που περιγράφει την διοικητική μεταρρύθμιση ως «το σύνολο των αλλαγών που θα καταστήσουν το διοικητικό σύστημα ικανό να ανταποκριθεί σε ένα κοινωνικό αίτημα το οποίο εκφράζεται μέσω των μεταρρυθμιστών προς αυτό»¹⁴⁸, καθίσταται απόλυτα εμφανής η εννοιολογική γενικότητα του όρου που συχνά οδηγεί σε διαφοροποιούμενα αποτελέσματα κατά την διαδικασία αξιολόγησης των μεταρρυθμιστικών αυτών δράσεων.

Τόσο ο δημοσιονομικός όσο και ο λειτουργικός τύπος παρεμβάσεων προκαλούν σημαντικές αλλαγές στις δομές, οι οποίες γίνονται συνήθως κοινωνικά αποδεκτές ως αναγκαίες για την επίλυση των προβλημάτων της Δημόσιας Διοίκησης. Ωστόσο, λόγω της εξαιρετικά διαφορετικής στοχοθεσίας μεταξύ τους, γίνονται αντιληπτές με πολύ διαφορετικό τρόπο και συνεπώς εμφανίζονται διαφορετικές απόψεις για την μεταρρυθμιστική πολιτική που πρέπει να ακολουθηθεί και τα αποτελέσματα που αυτήν θα επιδιώξει να επιτύχει.

2.2 ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

Μετά από την κατάρρευση της δικτατορίας, η χώρα αρχίζει να οδεύει μέσα από επιτυχείς θεσμικές διαδικασίες στην πολυπόθητη εδραίωση της Δημοκρατίας. Κορυφαία πράξη αυτής της εδραίωσης αποτέλεσε η θέσπιση του Συντάγματος του

¹⁴⁶ European Parliament, (2014), Committee study on the “The Troika and financial assistance in the euro area: successes and failures”, Directorate General for Internal Policies”. http://bruegel.org/wp-content/uploads/imported/publications/20140219ATT79633EN_01.pdf (πρόσβαση 19/2/2017).

¹⁴⁷ OECD, (2011)Public Servants as Partners for Growth: Toward a stronger, leaner and more equitable workforce. OECD Publishing

¹⁴⁸ Καρκατσούλης Π., (1998) Διοικητική μεταρρύθμιση ό.π. σελ. 41

1975 με την θεμελίωση του πολιτεύματος της Γ' Δημοκρατίας, το οποίο αποτελεί το εντελέστερο και πληρέστερο σύνταγμα από ιδρύσεως του νεοελληνικού κράτους.

Αν και οι πολιτικές συνθήκες που εμφανίζονται κατά την διάρκεια των ετών, παρουσιάζουν την ασυνέχεια και την διαφοροποίηση των προσεγγίσεων και στόχων ως βασικό χαρακτηριστικό του πολιτικού εκείνου συστήματος στο οποίο κυριαρχούν οι μονοκομματικές κυβερνήσεις πλειοψηφίας, παρ' όλα αυτά, κατά τα μεταπολιτευτικά χρόνια, καταγράφηκαν αρκετές αξιόλογες μεταρρυθμιστικές δράσεις, πολλές από τις οποίες διαμόρφωσαν σημαντικά το σημερινό διοικητικό στερέωμα.

Για την καλύτερη μελέτη των δράσεων αυτών, οι πραγματοποιούμενες μεταρρυθμίσεις αναλύονται μέσα από τέσσερις περιόδους ανάλογα με τα χαρακτηριστικά και τα κοινά στοιχεία που εμφανίζει η κάθε μία από αυτές.

2.2.1 Πρώτη μεταδικτατορική περίοδος (1974-1981)

Την πρώτη μεταδικτατορική περίοδο (1974-1981) γίνεται μία προσπάθεια εκκαθάρισης της δικτατορικής νομοθεσίας, η οποία όμως ήταν επιλεκτική υπό την έννοια ότι δεν υπήρξε επαναφορά του συνόλου των θεσμών που προϋπήρχαν της δικτατορίας αλλά ούτε επίσης προωθήθηκαν διατάξεις που σχεδιάστηκαν κατά την περίοδο αυτή.

Παράλληλα, η αρνητική αντίληψη της γραφειοκρατίας και οι διοικητικές αδυναμίες της Ελλάδας που είχαν ήδη καταγραφεί, έκανε την Ελλάδα απόλυτα ανοιχτή σε νέες ιδέες για αλλαγές που αφορούσαν τη Δημόσια Διοίκηση. Μια αφθονία πρωτοβουλιών μεταρρύθμισης έθιξε διάφορες πτυχές των διοικητικών δομών και δραστηριοτήτων του δημοσίου τομέα, των διαδικασιών παροχής υπηρεσιών αλλά κυρίως θέματα που αφορούσαν την προσωπική κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων.

Εντούτοις, ο διοικητικός μηχανισμός μη έχοντας ακόμα έμφυτη την τάση νεοφιλελευθεροποίησης, η οποία αναπτυσσόταν ήδη στις σύγχρονες χώρες της Ευρώπης, παρέμεινε προσκολλημένος σε αναχρονιστικές πρακτικές της δεκαετίας του 50¹⁴⁹, αποκλίνοντας σημαντικά από την πορεία της ελληνικής οικονομίας που παρά τις τεράστιες στρατιωτικές και διοικητικές δαπάνες παρουσιαζόταν ανοδική.

Σημαντικότεροι σταθμοί στη διοικητική ζωή της χώρας ήταν η καθιέρωση της δημοτικής γλώσσας σε όλες τις βαθμίδες της εκπαίδευσης και ταυτόχρονα η εισαγωγή της νεοελληνικής γλώσσας στο δημόσιο βίο με την υπογραφή της σχετικής εγκυκλίου που στόχο είχε την απλούστευση της γλώσσας των δημοσίων εγγράφων¹⁵⁰.

Επίσης, το 1977, ψηφίζεται ο Υπαλληλικός κώδικας με τίτλο «περί κωδικοποίησης εις ενιαίον κείμενον υπό τίτλον Υπαλληλικός Κώδιξ των ισχυουσών διατάξεων των αναφερομένων εις την κατάστασιν των υπαλλήλων του δημοσίου και των ΝΠΔΔ»,

¹⁴⁹ Όσον αφορά την διοικητική πολιτική που ακολουθήθηκε, η περίοδος αυτή χαρακτηρίζεται από τον Μακρυδημήτρη, ως περίοδος μερικής αναπαλαίωσης καθώς συστήνεται η Σχολή Επιμορφώσεως Δημοσίων Υπαλλήλων (Ν.232/1975) στη θέση του Κέντρου Μετεκπαιδεύσεως Οργάνων Δημόσιας Διοίκησης (Β.Δ. 323/1969) ενώ το 1977 συμπληρώνεται και αναθεωρείται ο Υπαλληλικός Κώδικας (Π.Δ. 611/1977).

¹⁵⁰ Η εγκύκλιος είναι γνωστή και ως «Εγκύκλιος Ράλλη».

λόγω των αλληπάλληλων τροποποιήσεων που υπέστη στη διαδρομή του χρόνου ο Ν. 1811/1951¹⁵¹.

2.2.2 Δεύτερη μεταδικτατορική περίοδος (1981-1989)

Κατά τη δεύτερη μεταδικτατορική περίοδο (1981-1989), συνεχίζεται η αδυναμία της Δημόσιας Διοίκησης να ανταποκριθεί στο ρόλο της σε μια εποχή όπου διαμορφώνονται νέα δεδομένα αφενός γιατί κατά την περίοδο αυτή το κύμα των διοικητικών μεταρρυθμίσεων σαρώνει σε πολλές χώρες και αφετέρου γιατί η Ελλάδα εισέρχεται στην Ε.Κ.

Το 1981, η έλευση του Σοσιαλιστικού Κόμματος (ΠΑΣΟΚ) θα αποτελέσει το πιο σημαντικό πολιτικό γεγονός της περιόδου, αφού με τη νέα σοσιαλιστική κυβέρνηση στην εξουσία διακόπτεται το «μονοπώλιο» των δεξιών κυβερνήσεων από το τέλος το δεύτερου παγκόσμιου πόλεμου και δοκιμάζεται για πρώτη φορά η πραγματική εδραίωση της Δημοκρατίας μετά από την επταετία της δικτατορίας (1967-1974). Γεννιούνται μεγάλες προσδοκίες για ένα σύγχρονο δημοκρατικό κράτος που θα έχει ξεπεράσει τη διαίρεση δεξιάς και αριστεράς από τον εμφύλιο πόλεμο 1946-1949 και θα αποτελέσει ένα σύγχρονο κράτος προνοίας.

Έτσι, ενώ η αντίστροφη μέτρηση για τη σταδιακή συρρίκνωση της οικονομικής και κοινωνικής παρέμβασης του κράτους είχε ξεκινήσει σε άλλα μέρη της Δυτικής Ευρώπης¹⁵², η Ελλάδα ακολουθούσε την αντίθετη πορεία, αναπτύσσοντας πολιτικές κοινωνικής πρόνοιας και αυξάνοντας τις δημόσιες δαπάνες σε πρωτοβουλίες που βρίσκονται κόντρα στα σύγχρονα αναπτυσσόμενα διοικητικά πρότυπα των δυτικών ευρωπαϊκών χωρών.

Κύριο χαρακτηριστικό των ελληνικών πολιτικών θα αποτελέσει η ενίσχυση του δημοσίου τομέα τόσο σε μέγεθος όσο και σε ευρύτητα δραστηριοτήτων, αφού οι «προβληματικές επιχειρήσεις» θα εθνικοποιηθούν σε μία προσπάθεια διάσωσης και αποτελεσματικής αναδιοργάνωσης τους.

Αξιοσημείωτες μεταρρυθμίσεις είχαν ως περιεχόμενο την ευρύτερη δυνατή ένταξη και ενσωμάτωση στους διοικητικούς θεσμούς των λιγότερο ευνοημένων κοινωνικών στρωμάτων και κατηγοριών και τον διοικητικό εκσυγχρονισμό και εκδημοκρατισμό¹⁵³.

Μέσω της κατάργησης των κορυφαίων υπαλληλικών βαθμίδων¹⁵⁴, μειώνεται η διοικητική ιεραρχία και εγκαθιδρύεται ένα μηχανογραφικό σύστημα προσλήψεων προσωπικού με «μόρια»¹⁵⁵. Το μηχανογραφικό αυτό σύστημα θα αντικαταστήσει οποιουδήποτε είδους εξεταστικές διαδικασίες και διαγωνισμούς για την εισδοχή προσωπικού στο δημόσιο τομέα και θα αναδείξει μια πολιτική που στηρίχτηκε

¹⁵¹ Ο Ν. 1811/1951 «Περί Κώδικος καταστάσεως των Δημοσίων Διοικητικών Υπαλλήλων» αποτελεί το πρώτο νομοθέτημα της μεταπολεμικής περιόδου που ρύθμιζε συστηματικά την οργάνωση του δημοσιοϋπαλληλικού σώματος.)

¹⁵² Γράβαρης Δ., (1998) ΠΑΣΟΚ. Εκδ. Πατάκη, Αθήνα, σελ. 97

¹⁵³ Μακρυδημήτρης Α., (1999) Διοίκηση και Κοινωνία, η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα. Εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα, σελ. 69

¹⁵⁴ Βλ. Ν. 1505/1985 και Ν. 1586/1986

¹⁵⁵ Βλ. Ν. 1320/1983

κυρίως σε κοινωνικά κριτήρια, μετατρέποντας τον χαρακτήρα των τίτλων σπουδών σε συμπληρωματικό¹⁵⁶.

Την ίδια χρονιά ιδρύεται με το Ν. 1388/1983¹⁵⁷ η Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης (ΕΣΔΔ)¹⁵⁸ κατά το πρότυπο της αντίστοιχης Γαλλικής ΕΝΑ. Στόχος του νομοθέτη ήταν η ΕΣΔΔ, η οποία λειτουργεί μέχρι και σήμερα, να αποτελέσει μια παραγωγική σχολή στελεχών για τη Δημόσια Διοίκηση μέσω της παροχής εκπαίδευσης διαφορετικής φύσης και περιεχομένου από εκείνη που παρέχουν τα κάθε μορφής Ιδρύματα Ανώτερης ή Ανώτατης παιδείας.

Λίγα χρόνια αργότερα, έκθεση που εκπονείται από το Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών ΚΕΠΕ (1988)¹⁵⁹, παρουσιάζει τα προβλήματα του διοικητικού συστήματος της περιόδου δίνοντας αντίστοιχες προτάσεις για την καταπολέμησή τους (εναρμόνιση ενός ικανού ανθρώπινου δυναμικού με τη δημιουργία αποτελεσματικών δομών¹⁶⁰, μέτρηση παραγωγικότητας, χρήση των ΤΠΕ, δημιουργία κινήτρων). Σύμφωνα με την ίδια έκθεση, τα προβλήματα αυτά της γραφειοκρατίας της Διοίκησης, κυρίαρχα των οποίων είναι ο πληθωρισμός των δημοσίων υπηρεσιών και οργάνων και οι πελατειακές σχέσεις¹⁶¹, δεν εμφανίζονται τόσο ως απόρροια του συστήματος οργάνωσης με βάση το βεμπεριανό μοντέλο, όσο κυρίως ενός χώρου που ευνοεί την ανάπτυξη παθολογικών καταστάσεων (γραφειοκρατική παθολογία)¹⁶².

2.2.3 Τρίτη μεταδικτατορική περίοδος (1990-2008)

Κατά την δεκαετία του 90' και μέσα στο πλαίσιο της ΕΚ, πραγματοποιήθηκε ένας μεγάλος αριθμός διοικητικών μεταρρυθμίσεων. Τα πρώτα μάλιστα χρόνια της δεκαετίας (1990-1993) το συντηρητικό κόμμα της Νέας Δημοκρατίας προσπάθησε να ανατρέψει πολλές από τις κρατοκεντρικές πολιτικές που ακολούθησε η προηγούμενη κυβέρνηση ακολουθώντας το κύμα των νεοφιλελεύθερων. Οι νέες πολιτικές περιλάμβαναν στοιχεία όπως τον εκσυγχρονισμό της οργάνωσης και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης, την ενίσχυση των κανόνων ανταγωνισμού, την περιορισμένη κρατική παρέμβαση και την προώθηση των ιδιωτικοποιήσεων¹⁶³.

Πρώτη σημαντική απόπειρα εισαγωγής σύγχρονων τάσεων στο πλαίσιο συμπόρευσης με τις μεταρρυθμίσεις που λαμβάνουν χώρα στον υπόλοιπο κόσμο και την υιοθέτηση νέων διοικητικών εργαλείων αποτελεί ο Ν. 1943/1991 περί «εκσυγχρονισμού της οργάνωσης και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης,

¹⁵⁶ Στη συνέχεια βέβαια με το Ν. 1735/87 αναίρεθηκε σε ένα βαθμό η ανάδειξη υποψηφίων με κοινωνικού κυρίως χαρακτήρα κριτήρια και προωθήθηκαν πιο αξιοκρατικά κριτήρια όπως οι τίτλοι σπουδών και άλλα προσόντα.

¹⁵⁷ Ο Ν. 1388/1983 αφορούσε στην ίδρυση του «Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης».

¹⁵⁸ Σήμερα η λειτουργία της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης (ΕΣΔΔ) διέπεται από το ΠΔ 57/2007.

¹⁵⁹ ΚΕΠΕ, (1988), «Έκθεση για το πρόγραμμα 1988-1992» στο Μακροδημήτρης Α., (2000) Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση 1950-1998. Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 46

¹⁶⁰ Κυρίαρχα στοιχεία στις νέες αυτές δομές αποτελούν ο προγραμματισμός και ο συντονισμός της διοικητικής δράσης.

¹⁶¹ Ήδη από το 1952, ο Βαρβαρέσσος στην ομώνυμη έκθεσή του, περιέγραφε ένα νέο τύπο δημόσιου υπαλλήλου, του οποίου τα κύρια χαρακτηριστικά είναι η έλλειψη ικανότητας και υπαλληλικής συνειδησίας και η επιτηδειότητα, όπως εκμεταλλεύεται τη θέση του δια προσωπικήν ωφέλειαν, λόγω της έλλειψης πρωτίστως ενός ορθολογικού συστήματος προλήψεων.

¹⁶² Βλ. ενότητες 2.3 και 2.4

¹⁶³ Μακροδημήτρης Α., (1999) Διοίκηση και Κοινωνία..... ό.π. σελ. 72

αναβάθμισης του προσωπικού της και άλλων διατάξεων». Με το νόμο αυτόν επιχειρείται για πρώτη φορά η εισαγωγή στοιχείων του ΝΔΜ στο ελληνικό διοικητικό χώρο ενσωματώνοντας στο κείμενό του ένα μέρος των προτάσεων της «Έκθεσης των 100»¹⁶⁴.

Ο Ν. 1943/1991 για τον εκσυγχρονισμό της οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και την αναβάθμιση του προσωπικού της, προτείνει ρυθμίσεις οι οποίες ενσωματώνουν στοιχεία που αφορούν στην εγγύηση της διαφάνειας, την καταπολέμηση της γραφειοκρατίας και την καλύτερη εξυπηρέτηση του πολίτη.

Αναλυτικότερα, προτείνονται ρυθμίσεις όπως:

α) προθεσμίες διεκπεραίωσης των υποθέσεων των πολιτών με μία παράλληλη διαδικασία «ικανοποίησης» του πολίτη με καταβολή χρηματικού ποσού σε περίπτωση μη τήρησης των προθεσμιών από ειδική επιτροπή

β) υποχρέωση δημοσιοποίησης στοιχείων των δημοσίων υπηρεσιών σε καίριους τομείς παροχής υπηρεσιών

γ) τήρηση δελτίων περιγραφής αρμοδιοτήτων των οργανικών μονάδων και καθηκόντων των υπαλλήλων ως μια πρώτη απόπειρα εισαγωγής σύγχρονων μεθόδων (περιγραφή θέσεων εργασίας)

δ) κατάρτιση ορθολογικού προγραμματισμού από τους φορείς του δημοσίου τομέα, έπειτα από διαβούλευση με τις συνδικαλιστικές τους οργανώσεις

ε) σύσταση επιτροπών κοινωνικού ελέγχου σε κάθε Υπουργείο για την αξιολόγηση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών

στ) απλούστευση των διαδικασιών μέσω του περιορισμού των υπογραφών και αρμοδιοτήτων και την εξουσιοδότηση της υπογραφής

Με αυτόν τον τρόπο θα τονιστούν τόσο κληροδοτήματα του κλασικού Μάνατζμεντ ως συνιστώσες του ΝΔΜ όπως ο ορθολογικός προγραμματισμός των αναγκών, η οργάνωση των πόρων και η ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού, όσο και σύγχρονες δράσεις του όπως η ενίσχυση της οργανωσιακής ευελιξίας με τη δυνατότητα ένταξης των νεοπροσλαμβανόμενων υπαλλήλων σε διυπουργικούς κλάδους και η μέτρηση της ικανοποίησης των πολιτών με κριτήρια ποιότητας¹⁶⁵. Ο Ν. 1943/1991 αποτέλεσε αναντίρρητα μια φιλότιμη και φιλόδοξη προσπάθεια καταπολέμησης της διοικητικής κακοδαιμονίας που όμως παρ' όλα αυτά επικρίθηκε έντονα για διόγκωση της γραφειοκρατίας και επιφανειακή αντιμετώπιση των προβλημάτων της δομής και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης¹⁶⁶.

Το υφιστάμενο σύστημα της γραφειοκρατίας βρίσκεται για άλλη μια φορά στο επίκεντρο της κριτικής χαρακτηριζόμενο από πολλούς ως ασύμφορο και αναποτελεσματικό ενώ την ίδια στιγμή η συντηρητική κυβέρνηση παρά την στροφή των τομέων των οικονομικών και των επιχειρήσεων στις νεοφιλελεύθερες ιδέες της

¹⁶⁴ Μακρυδημήτρης Α./Μιχαλόπουλος Ν., (2000) Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση. Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 557

¹⁶⁵ Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, «Δημόσια Πολιτική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση. Η Προσπάθεια Μέτρησης της Απόδοσης και Καθιέρωσης Συστήματος Διοίκησης με Στόχους», Αθήνα 2008, σελ. 50

¹⁶⁶ Μακρυδημήτρης Α., (1999) Διοίκηση και Κοινωνία ό.π. σελ. 73

εποχής δεν καταφέρνει να αποφύγει αντιφάσεις μεταξύ θεωρίας και πράξεων αφού σε ορισμένους τομείς συνεχίζονται σκληρές πρακτικές πελατοκρατίας και φαινόμενα αδιαφάνειας και διαφθοράς.

Επιστρέφοντας στην κυβέρνηση το 1993, το Σοσιαλιστικό κόμμα έθεσε ως κατευθυντήριο στόχο την κοινή πορεία με τις ευρωπαϊκές πολιτικές κυρίως στο πλαίσιο της ανάγκης για ανταπόκριση στα «κριτήρια σύγκλισης» του Μάαστριχτ με σκοπό την ένταξη στο ενιαίο ευρωπαϊκό νόμισμα.

Αυτήν η ευρωπαϊκή «επιτακτική ανάγκη» αποδείχθηκε μία από τις σημαντικότερες παραμέτρους για την προώθηση σύγχρονων μεταρρυθμίσεων. Στο πλαίσιο αυτού του εξευρωπαϊσμού, θεσμοθετείται ένας μεγάλος αριθμός μεταρρυθμίσεων που αφορούν την οικονομία (δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις και μείωση του δημοσίου χρέους), ενώ παράλληλα δίνεται και μια σημαντική ώθηση στις προσπάθειες μεταρρύθμισης της Διοίκησης κυρίως μέσω της δημιουργίας νέων οργανισμών.

Σημαντική ρύθμιση της περιόδου, αποτελεί η σύσταση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ)¹⁶⁷ ως ανεξάρτητη αρχή, επιφορτισμένη με τον έλεγχο της ορθής εφαρμογής των διατάξεων που διέπουν τις προσλήψεις στο δημόσιο τομέα και την ανάδειξή του ως θεσμικό εγγυητή της τήρησης των αρχών διαφάνειας, δημοσιότητας, αντικειμενικότητας και αξιοκρατίας¹⁶⁸.

Επίσης, σε σύμπνοια με τις ευρωπαϊκές απαιτήσεις, ψηφίζεται ο Ν. 2431/1996 με τίτλο «Διορισμός ή πρόσληψη πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη Δημόσια Διοίκηση», στον οποίο ορίζεται μεταξύ άλλων ότι οι πολίτες των άλλων κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα μπορούν να διορίζονται ή προσλαμβάνονται σε θέσεις ή ειδικότητες του Δημοσίου τομέα, υπό την προϋπόθεση ότι οι σχετικές αρμοδιότητες των θέσεων αυτών, δεν συνεπάγονται άμεση ή έμμεση συμμετοχή στην άσκηση δημόσιας εξουσίας και άσκηση καθηκόντων που έχουν ως αντικείμενο τη διασφάλιση των γενικών συμφερόντων του ελληνικού κράτους ή άλλων δημοσίων φορέων του.

Τέλος, αξιοσημείωτες ρυθμίσεις της περιόδου αποτέλεσαν: α) η επαναφορά των θέσεων των Γενικών Διευθυντών που είχαν καταργηθεί με το Ν. 1232/1982¹⁶⁹ με στόχο την αποτελεσματικότερη δομή των δημοσίων υπηρεσιών, β) η καθιέρωση του δεύτερου βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης¹⁷⁰ με σκοπό την αποκέντρωση του κράτους και γ) το σχέδιο «Καποδίστριας»¹⁷¹, το οποίο αποσκοπούσε στη βελτιστοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης σε τοπικό επίπεδο.

¹⁶⁷ Βλ. Ν. 2190/1994

¹⁶⁸ Οι παραπάνω εγγυήσεις ανεξαρτησίας μάλιστα, ενισχύθηκαν περαιτέρω με τη συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού στο αναθεωρημένο Σύνταγμα του 2001, το οποίο κατοχύρωνε τόσο ένα σύστημα πρόσληψης και στελέχωσης της Δημόσιας Διοίκησης όσο και ένα θεσμό που εγγυάται τη διαφάνεια, την αξιοκρατία και την αντικειμενικότητα του συστήματος αυτού.

¹⁶⁹ Βλ. Ν. 1892/1990

¹⁷⁰ Βλ. Ν. 2218/1994 και Ν. 2240/1994

¹⁷¹ Βλ. σχετικά Ν. 2539/1997, σύμφωνα με τον οποίο από τους 5.775 δήμους και κοινότητες (457 δήμοι, 5.318 κοινότητες) με συγχωνεύσεις και συνενώσεις προέκυψαν τελικώς 1.031 δήμοι και κοινότητες (901 δήμοι, 130 κοινότητες)

Η ανάγκη για υιοθέτηση νέων εργαλείων διοίκησης επισημαίνεται στην τελευταία έκθεση του καθηγητή Σπράου¹⁷², η οποία εμφανίζει ως καίριο μεταρρυθμιστικό πρόσταγμα την οικοδόμηση μιας Διοίκησης που θα εκμεταλλευτεί πλήρως τα δεδομένα που διαμορφώνονται στον ευρωπαϊκό χώρο. Η έκθεση αυτή παρουσιάζει πολλές από τις εκφάνσεις της διοικητικής παθολογίας όπως τον συγκεντρωτισμό στη λήψη αποφάσεων, την εσωστρέφεια, την έλλειψη επιτελικής σχεδίασης, στρατηγικής δράσης και συντονισμού καθώς και την αντιοικονομικότητα ως πάγια αδυναμία του ελληνικού γραφειοκρατικού μοντέλου¹⁷³.

Η ψήφιση του νέου Υπαλληλικού Κώδικα¹⁷⁴ θα ενταχθεί στο πλαίσιο της ευρύτερης διοικητικής μεταρρύθμισης που βρίσκεται σε εξέλιξη και έρχεται να συμβάλλει στην αντιμετώπιση πολλών από τα προαναφερόμενα διαρθρωτικά προβλήματα αλλά και στην αποκατάσταση της εμπιστοσύνης στις κρατικές υπηρεσίες που είχε πληγεί από την έλλειψη αξιολόγησης και ελέγχου των υπαλλήλων, την αναξιοκρατία και την διαφθορά των προηγούμενων ετών.

Επίσης, με το άρθρο 31 του Ν. 3013/2002¹⁷⁵ που αφορούσε αρχικά τις Περιφέρειες και τις τότε Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, δημιουργούνται τα Κέντρα Εξυπηρέτησης του Πολίτη (ΚΕΠ), τα οποία αποτέλεσαν την εφαρμογή της ιδέας του "One-Stop-Shop" για τους πολίτες, δηλαδή, την παροχή πολλών δημοσίων υπηρεσιών από ένα και μόνο σημείο επαφής. Πρόκειται σίγουρα για ένα από τα πιο καινοτόμα βήματα προς τη δημιουργία μιας σύγχρονης Δημόσιας Διοίκησης που έχει ως επίκεντρο τον πολίτη και είναι σε θέση να του παρέχει υψηλής ποιότητας υπηρεσίες.

Το 2004, μαζί με την επιστροφή της κυβέρνησης των συντηρητικών, αναβιώνει ξανά η έντονη τάση προς τον νεοφιλελευθερισμό, η λογική των μεταρρυθμίσεων σε όλους τους τομείς καθώς και η ανάγκη εύρεσης των κατάλληλων εκείνων πολιτικών που θα ενισχύσουν την Ελληνική οικονομία. Παρ' όλα αυτά, οι κυβερνητικές πολιτικές την περίοδο 2004-2008 σε γενικές γραμμές ακολούθησαν στην ουσία την ίδια πορεία χωρίς σημαντικό αριθμό ουσιωδώς διαφοροποιούμενων πολιτικών, γεγονός που τουλάχιστον καταδεικνύει μια γενική συναίνεση σχετικά με την ανάγκη για «εκσυγχρονισμό» και κοινή ευρωπαϊκή πορεία με ίδιου τύπου μεταρρυθμιστική ατζέντα.

Σε αυτό το σημείο αξίζει να σημειωθεί η μεγαλύτερη νομοθετική επιτυχία της περιόδου, αυτήν της ψήφισης του Ν. 3230/2004¹⁷⁶, που αφορά την καθιέρωση ενός συστήματος διοίκησης βάσει στόχων και μέτρησης της αποδοτικότητας και η οποία

¹⁷² Σπράος Ι., (1998) Προς μια ιδιωτικοποίηση και κεφαλαιοποίηση των κοινωνικών ασφαλίσεων. Επιτροπή για την Εξέταση μακροοικονομικής πολιτικής, Αθήνα

¹⁷³ Παρόμοια πορίσματα έχει εξάγει προηγουμένως και η μελέτη που εκπονήθηκε υπό την προεδρία του Δεκλερής (1992), η οποία καταγράφοντας τις παθογόνες αιτίες του διοικητικού μηχανισμού παρείχε μια αποφασιστική ώθηση στην εισαγωγή και εφαρμογή του νέου διοικητικού προτύπου του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (ΝΔΜ) που είχε ήδη κατακλύσει την Ευρώπη από τις αρχές της δεκαετίας του '80.

¹⁷⁴ Βλ. Ν. 2683/1999 με τίτλο «Κύρωση του Κώδικα κατάστασης Δημοσίων πολιτικών διοικητικών υπαλλήλων και υπαλλήλων ΝΠΔΔ και άλλες διατάξεις».

¹⁷⁵ Βλ. Ν. 3013/02 (ΦΕΚ-102 Α') για την αναβάθμιση της πολιτικής προστασίας και λοιπές διατάξεις.

¹⁷⁶ Βλ. Ν. 3230/2004 «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρησης της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις».

βρίσκεται σε πλήρη σύμπνοια με τις επιταγές μιας σύγχρονης Δημόσιας Διοίκησης ακολουθώντας το πρότυπο του «Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ»¹⁷⁷.

2.2.4 Τέταρτη μεταδικτατορική περίοδος (2008 - σήμερα)

Κατά την περίοδο 2008 μέχρι και σήμερα, παρατηρούνται συνεχείς μεταρρυθμιστικές δράσεις λόγω της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης και της ανάγκης που είχε και έχει η Ελλάδα να ανταποκριθεί στα αλληπάλληλα προβλήματα που αυτήν επέφερε. Κυρίως όμως, η επιτακτική ανάγκη για μεταρρυθμίσεις αναδείχθηκε μέσω της εισόδου της χώρας στην λεγόμενη «μνημονιακή εποχή» και τις δεσμεύσεις για μεταρρυθμίσεις που προέκυπταν μετά την υπογραφή κάθε δανειακής ή άλλης σχετικής σύμβασης της Ελλάδας με τους εταίρους δανειστές της - «θεσμούς».

Ξεκινώντας την ανάλυση των σημαντικότερων διοικητικών μεταρρυθμίσεων, πρέπει να αναφερθεί πρωτίστως ότι το 2008 αναθεωρείται για τρίτη φορά το Σύνταγμα του 1975 σε περιορισμένο όμως αριθμό διατάξεων¹⁷⁸. Αξιοσημείωτο της συγκεκριμένης αναθεώρησης αποτέλεσε το γεγονός ότι από τα 38 άρθρα στα οποία αφορούσαν οι προτάσεις των πολιτικών κομμάτων που έφθασαν προς συζήτηση στην Ολομέλεια της Αναθεωρητικής Βουλής, ψηφίστηκαν τελικά μόνο τέσσερα, ενώ συνολικά στην ψηφοφορία πήραν μέρος μόνο 197 βουλευτές.

Εκτός συνταγματικού πλαισίου τώρα, η σημαντικότερη διοικητική πρωτοβουλία της περιόδου αυτής ήταν το πρόγραμμα «Πολιτεία» που αναπτύχθηκε μέσα από το περιεχόμενο του εθνικού σχεδίου δράσης για τη Δημόσια Διοίκηση (2008-2010), και στόχος του οποίου ήταν η διαρκής βελτίωση της, με την εισαγωγή νέων μεθόδων λειτουργίας, την αξιοποίηση νέων τεχνολογιών και την βέλτιστη χρήση του ανθρώπινου δυναμικού της μέσω επιμορφωτικών προγραμμάτων¹⁷⁹. Με το πρόγραμμα «Πολιτεία» προωθήθηκε τόσο η διάδοση των συστημάτων διασφάλισης ποιότητας σύμφωνα με διεθνώς αναγνωρισμένα πρότυπα όπως το ISO, όσο και η διεξαγωγή αυτοαξιολόγησης της απόδοσης των δημοσίων οργανισμών¹⁸⁰. Επίσης, ενισχύθηκαν οι αρχές της διαφάνειας στη δράση της Δημόσιας Διοίκησης και μέσω της αύξησης της συμμετοχής των πολιτών σε κοινωνικές δράσεις, ενδυναμώθηκαν σημαντικά οι σχέσεις κράτους - πολίτη.

Το επιχειρησιακό πρόγραμμα «Διοικητική μεταρρύθμιση 2007-13» αποτέλεσε ένα εξίσου σημαντικό πρόγραμμα. Εστιάζοντας στους βασικούς συντελεστές διοικητικής ικανότητας (ανθρώπινο δυναμικό, κανονιστικό πλαίσιο, δομές και συστήματα) καθώς και στο επίπεδο της διαμόρφωσης των δημοσίων πολιτικών και της

¹⁷⁷ Βλέπε ενότητα 2.5.2.2.

¹⁷⁸ Μεταξύ των διατάξεων που έγιναν δεκτές, είναι η κατάργηση του επαγγελματικού ασυμβίβαστου, που είχε θεσπισθεί με την αναθεώρηση του 2001, η προσθήκη των νησιωτικών και ορεινών περιοχών της χώρας στη μέριμνα του κοινού νομοθέτη και της Διοίκησης όταν πρόκειται για τη θέσπιση αναπτυξιακών μέτρων, καθώς και η πρόβλεψη ειδικότερης διαδικασίας ως προς την παρακολούθηση από τη Βουλή της εκτέλεσης του προϋπολογισμού.

¹⁷⁹ Σύμφωνα με το Ν. 2880/2001 (ΦΕΚ 9Α/30-1-2001) και την Κ.Υ.Α. αριθμ. ΔΙΔΙΜ /Φ.5/2019/31-1-2002 (ΦΕΚ 97Β), το 50% του καθαρού ετήσιου οικονομικού αποτελέσματος των Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης δεσμεύεται για την υλοποίηση του προγράμματος «Πολιτεία».

¹⁸⁰ Οι κύριες δράσεις που εντάσσονται στο πρόγραμμα αφορούν τον προσδιορισμό των βέλτιστων πρακτικών διοίκησης, τη διενέργεια συγκρίσεων απόδοσης δημοσίων υπηρεσιών και τη θέσπιση Εθνικού Βραβείου Ποιότητας Δημοσίων Υπηρεσιών.

εφαρμογής τους από τις υπηρεσίες της Δημόσιας Διοίκησης, στόχευσε κι αυτό στην αντιμετώπιση των βασικών δυσλειτουργιών της Δημόσιας Διοίκησης¹⁸¹.

Σημαντική μεταρρυθμιστική δράση αποτέλεσε επίσης, η δημιουργία της ηλεκτρονικής πλατφόρμας διαβουλεύσεων (www.opengov.gr) που ξεκίνησε να λειτουργεί το 2009 και είχε ως στόχο τη δημοσιοποίηση και το σχολιασμό κάθε προτεινόμενης νομοθετικής πράξης αλλά και άλλων κανονιστικών πράξεων και αποφάσεων. Μέσω αυτής της πλατφόρμας πολίτες και οργανισμοί μπορούν να υποβάλλουν σχόλια, προτάσεις και απόψεις, οι οποίες αξιολογούνται από τους δημόσιους φορείς πριν την υποβολή των σχετιζόμενων με αυτές νομοσχεδίων στο ελληνικό κοινοβούλιο.

Το Πρόγραμμα «Διαύγεια» που δημιουργήθηκε με τον Ν. 3861/2010¹⁸² αποσκοπεί και αυτό στην ενίσχυση και διαφάνεια της λογοδοσίας μέσω της δημοσίευσης σε ένα κεντρικό διαδικτυακό ιστότοπο όλων των αποφάσεων των κυβερνητικών οργάνων και της ευρύτερης Δημόσιας Διοίκησης¹⁸³. Με αυτόν τον τρόπο όλοι οι πολίτες έχουν την δυνατότητα να ενημερώνονται ανά πάσα στιγμή για τα τεκταινόμενα στον κυβερνητικό χώρο.

Καθοριστική ρύθμιση για τους ΟΤΑ αποτέλεσε το γνωστό και ως πρόγραμμα «Καλλικράτης» (Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης) που θεσπίστηκε με τον Ν. 3852/2010. Στο πλαίσιο του προγράμματος μεταρρυθμίστηκε η διοικητική διαίρεση της Ελλάδας και επανακαθορίστηκαν τα όρια των αυτοδιοικητικών μονάδων, ο τρόπος εκλογής των οργάνων αλλά και οι αρμοδιότητές τους.

Με σκοπό την βελτίωση της οικονομικής διαχείρισης του κράτους, θεσπίζεται το ίδιο έτος με το άρθρο 2 του Ν. 3845/2010¹⁸⁴, η υποχρέωση απογραφής του προσωπικού του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ και το οποίο στο εξής θα λαμβάνει τις πάσης φύσεως τακτικές ή έκτακτες αποδοχές, αποζημιώσεις και με οποιαδήποτε άλλη ονομασία αμοιβές υποχρεωτικά μέσω τραπεζικού λογαριασμού από την Ενιαία Αρχή Πληρωμής (ΕΑΠ) που συστήνεται με τον ίδιο νόμο. Η ΕΑΠ θα είναι στο εξής η μόνη αρμόδια Αρχή για την πληρωμή κάθε είδους αμοιβών της Κεντρικής Κυβέρνησης και των ΝΠΔΔ.

Το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015 που θεσπίστηκε με τον Ν. 3985/2011 και εγκρίθηκε ένα χρόνο αργότερα με ένα από

¹⁸¹ Πιο συγκεκριμένα οι γενικοί στόχοι αφορούσαν α) στην αναβάθμιση των δημοσίων πολιτικών, στον εκσυγχρονισμό του ρυθμιστικού πλαισίου και των δομών της Δημόσιας Διοίκησης, β) στην ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης, γ) στην ενδυνάμωση των πολιτικών ισότητας των φύλων σε όλο το εύρος της Δημόσιας Διοίκησης, δ) στην τεχνική υποστήριξη της εφαρμογής.

¹⁸² Βλ. Ν. 3861/2010 με τίτλο «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο «Πρόγραμμα Διαύγεια» και άλλες διατάξεις.

¹⁸³ Την υποχρέωση αυτήν έχουν συγκεκριμένα τα κυβερνητικά όργανα, οι φορείς του στενού και του ευρύτερου δημόσιου τομέα και οι Ανεξάρτητες Αρχές.

¹⁸⁴ Βλ. Ν. 3845/2010 με τίτλο «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο».

τους σημαντικότερους νόμους των τελευταίων ετών, τον Ν. 4093/2012¹⁸⁵, παρουσιάζει τις βασικές πολιτικές κατευθύνσεις και προτεραιότητες της Κυβέρνησης παραθέτοντας δημοσιονομικά όρια και δεσμεύσεις. Στόχος του Νόμου είναι η βελτίωση της οικονομικής λειτουργίας των δημοσίων φορέων ως αποτέλεσμα της χαμηλής αποδοτικότητας, του υψηλού κόστους λειτουργίας τους και την επιβάρυνση των ήδη ελλειμματικών τους ταμείων. Εν μέσω εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου προγράμματος δημοσιονομικής στρατηγικής 2012–2015, θεσπίζεται το 2011 και το συνταξιοδοτικό πλαίσιο ρύθμισης, το ενιαίο μισθολόγιο - βαθμολόγιο, η εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις που στοχεύουν στον εξορθολογισμό των αμοιβών και τον εκσυγχρονισμό του συστήματος εξέλιξης¹⁸⁶.

Εν συνεχεία, με το Ν. 4048/2012¹⁸⁷ πραγματοποιείται η θέσπιση του πλαισίου ρυθμιστικής διακυβέρνησης που αφορά στην βελτίωση των κανόνων παραγωγής του νομοθετικού έργου και της ποιότητας των ρυθμίσεων, ενώ την ίδια σχεδόν περίοδο γίνεται και η επικαιροποίηση του πειθαρχικού δικαίου με τον Ν. 4057/2012¹⁸⁸ για την ενίσχυση της λογοδοσίας και της χρηστής διαχείρισης αλλά και του υπαλληλικού κώδικα για τον εξορθολογισμό του συστήματος αδειών των δημοσίων υπαλλήλων¹⁸⁹.

Για την βελτίωση του διυπουργικού συντονισμού θεσμοθετείται με το Ν. 4109/2013¹⁹⁰ η «Γενική Γραμματεία Συντονισμού», η οποία αποτελεί αυτοτελή επιτελική δημόσια υπηρεσία που υπάγεται απ' ευθείας στον Πρωθυπουργό και εφεξής θα είναι εκείνο το όργανο που συντονίζει το κυβερνητικό έργο. Η σημαντικότητα της νομοθετικής αυτής ρύθμισης έγκειται στην επιτακτική ανάγκη για ευθυγράμμιση των δράσεων μιας πληθώρας δημοσίων φορέων προς διευκόλυνση άσκησης του έργου τους.

Επίσης, η προσπάθεια για τον εκσυγχρονισμό του συστήματος αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων, για καταργήσεις φορέων αλλά και για απλοποίηση των γενικότερων σχετικών διαδικασιών, οδήγησε τον επόμενο χρόνο στην ψήφιση του Ν. 4250/2014¹⁹¹. Η αιτιολογική έκθεση του Νόμου¹⁹² εστιάζει στην ανάγκη για

¹⁸⁵ Βλ. Ν. 4093/2012 με τίτλο «Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013–2016 – Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του Ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013–2016» (ΦΕΚ Α 222/12-11-2012).

¹⁸⁶ Βλ. Ν. 4024/2011 με τίτλο «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο – βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012–2015» (ΦΕΚ Α 226/27-10-2011).

¹⁸⁷ Βλ. Ν. 4048/2012 με τίτλο «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης» (ΦΕΚ 34/Α/23-2-2012).

¹⁸⁸ Βλέπε Ν. 4057/2012 με τίτλο «Πειθαρχικό Δίκαιο Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Νομικών Προσώπων Δημόσιου Δικαίου» (ΦΕΚ 54/Α/14-3-2012).

¹⁸⁹ Βλ. Ν. 4210/2013 με τίτλο «Ρυθμίσεις Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 254/21-11-2013).

¹⁹⁰ Βλ. Ν. 4109/13 με τίτλο «Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα - Σύσταση Γενικής Γραμματείας για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 16/23.01.2013).

¹⁹¹ Βλ. Ν. 4250/2014 με τίτλο «Διοικητικές απλουστεύσεις- καταργήσεις, Συγχωνεύσεις Νομικών προσώπων και υπηρεσιών του Δημόσιου τομέα- Τροποποίηση διατάξεων του Π.Δ. 318/1992 (Α' 161) και λοιπές διατάξεις (ΦΕΚ Α' 74/26-03-2014).

¹⁹² Βλ. σχετική έκθεση http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20140401_4250_01_1.pdf (πρόσβαση 15/1/2017).

διοικητικές απλουστεύσεις, εξορθολογισμό των δομών με αναγκαστική κατάργηση φορέων αλλά και καλύτερη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού μέσω ενός νέου, μεταβατικού τρόπου αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων.

Το 2014, και κατά την φιλοσοφία του ΕΠ «Διοικητική μεταρρύθμιση 2007-13», αναπτύχθηκε και το ΕΠ «Μεταρρύθμιση Δημοσίου Τομέα 2014-2020», το οποίο εντάσσεται στο συνολικό αναπτυξιακό όραμα και στη στρατηγική προσέγγιση της χώρας για την εν λόγω περίοδο με απώτερο σκοπό την αποδοτική χρήση των διαρθρωτικών Ταμείων και ειδικότερα του ΕΚΤ και του ΕΤΠΑ. Πιο συγκεκριμένα, οι θεματικοί άξονες που περιλαμβάνει το πρόγραμμα αφορούν την διοικητική και οργανωτική μεταρρύθμιση για την αύξηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας του δημοσίου τομέα, την ενίσχυση της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης στις 11 περιφέρειες, την βελτίωση της διαχείρισης και ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού του Δημοσίου καθώς και θέματα σχετικά με την τεχνική υποστήριξη για την υλοποίηση των δράσεων του Επιχειρησιακού Προγράμματος.

Τέλος, στο πλαίσιο του τρίτου μνημονίου συνεργασίας και κάτω από τεταμένες συνθήκες, ψηφίζεται τον Αύγουστο του 2015 ο ίσως σημαντικότερος νόμος της περιόδου, Ν. 4336/2015¹⁹³, ο οποίος περιλαμβάνει την δέσμευση για μεταρρυθμίσεις σε όλους σχεδόν τους τομείς της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και οικονομίας¹⁹⁴.

Υπό τις παρούσες μάλιστα συνθήκες δέσμευσης της χώρας μας και όσον αφορά την υλοποίηση των παραπάνω μεταρρυθμίσεων, δεν αφήνονται πολλά περιθώρια για την συνέχιση της διοικητικής αδράνειας και επανάληψη των κυβερνητικών λαθών του παρελθόντος. Κάτω από αυτές τις συνθήκες, οι μεταρρυθμίσεις κρίνονται αδιαμφισβήτητα επιτακτικές και θα μπορούσε σίγουρα να πει κανείς ότι ένα περαιτέρω κύμα διοικητικών παρεμβάσεων είναι παραπάνω από αναμενόμενο.

Πίνακας 2.1: Σημαντικότερες διοικητικές μεταρρυθμιστικές δράσεις και αποτελέσματα

ΔΡΑΣΗ	ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑ
Διαύγεια (http://diavgeia.gov.gr/)	Ενίσχυση διαφάνειας και λογοδοσίας
Opengov (http://ogp.opengov.gr/)	Ενίσχυση αξιοκρατίας, διαφάνειας και συμμετοχής
«Καλλικράτης» (Ν.3852/2010)	Αποκέντρωση, αναδιοργάνωση τοπικής αυτοδιοίκησης
Σύσταση Ενιαίας Αρχής πληρωμής	Βελτίωση οικονομικής διαχείρισης
Ενιαίο μισθολόγιο- βαθμολόγιο (Ν.4024/2011)	Εξορθολογισμός αμοιβών και εκσυγχρονισμός συστήματος εξέλιξης

¹⁹³ Βλ. Ν. 4336/2015 με τίτλο «Συνταξιοδοτικές διατάξεις - Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης».

¹⁹⁴ Οι μεταρρυθμίσεις αυτές αφορούν κυρίως το φορολογικό και ασφαλιστικό σύστημα, το δημοσιοϋπαλληλικό καθεστώς και το διοικητικό σύστημα εν γένει, την αγορά εργασίας καθώς και το θεσμικό πλαίσιο των ιδιωτικοποιήσεων.

Θεσμοθέτηση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής	Βελτίωση οικονομικής λειτουργίας
Απογραφή /Προγραμματισμός προσλήψεων	Βελτίωση διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού
Επικαιροποίηση πειθαρχικού δικαίου (Ν.4057/2012)	Ενίσχυση λογοδοσίας και χρηστής διαχείρισης
Σύσταση Γενικής Γραμματείας Συντονισμού (Ν.4109/2013)	Βελτίωση διυπουργικού συντονισμού
Θέσπιση Πλαισίου Ρυθμιστικής Διακυβέρνησης (Ν.4048/2012)	Βελτίωση των κανόνων παραγωγής του νομοθετικού έργου και της ποιότητας των ρυθμίσεων
Επικαιροποίηση διατάξεων του Υπαλληλικού Κώδικα (Ν.4210/2013)	Εξορθολογισμός του συστήματος αδειών των δημοσίων υπαλλήλων
Ψηφισθέν Σχέδιο Νόμου για διοικητικές απλουστεύσεις, και τροποποίησης του συστήματος αξιολόγησης δημοσίων υπαλλήλων	Εκσυγχρονισμός του συστήματος αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων, διαδικασίες απλοποίησης, καταργήσεις φορέων

Πηγή: Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης

2.3 Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΗΣ ΕΕ ΣΤΗΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Τα κράτη-μέλη της ΕΕ καλούνται να επιβιώσουν μέσα σε ένα συνεχώς μεταβαλλόμενο διεθνές περιβάλλον, το οποίο αναπόφευκτα τα επηρεάζει και επιβάλλει την ύπαρξη μιας γενικής ετοιμότητας για την αντιμετώπιση των προκλήσεων που διαρκώς αναδύονται. Εν μέσω μάλιστα της διεθνούς οικονομικής κρίσης που ξέσπασε το 2007-8 και των οικονομικών και κοινωνικών αλλαγών που επέφερε, η ανάγκη αυτήν απέκτησε μία έντονα ευρωπαϊκή διάσταση αναδεικνύοντας ταυτόχρονα πολλές αδυναμίες του ευρωπαϊκού μοντέλου και θέτοντας το υπό αμφισβήτηση.

Είναι αναμφισβήτητο παρ' όλα αυτά, ότι οι δυνατότητες που δίνει η οικονομική, πολιτική και η ηθική δύναμη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης είναι τεράστιες και υπήρξαν στο παρελθόν καταλυτικές για την πορεία των κρατών μελών. Η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης έχει μεταβάλλει τόσο τις σχέσεις μεταξύ των κρατών μεταξύ τους, όσο και τις σχέσεις των ίδιων των κρατών με την Ένωση, την οποία και εντέλει διαμορφώνουν. Η διαδραστική αυτή φύση της ΕΕ, καταφέρνει να μεταβάλλει και να διαμορφώσει πολιτικές (πολιτικού, κοινωνικού αλλά και διοικητικού τύπου) που προωθούν τις αρχές και τους στόχους της Ένωσης¹⁹⁵.

¹⁹⁵ Η επιρροή της ΕΕ στα εθνικά συστήματα των κρατών μελών ποικίλει ανάλογα με τις ιδιομορφίες και τις παραδόσεις δημόσιας πολιτικής του κάθε κράτους, την χρονική περίοδο στην οποία εκδηλώνεται η εκάστοτε κοινοτική δράση αλλά και τον τομέα στον οποίο αφορά.

Σε πολιτικό επίπεδο, επικρατεί η τάση ενίσχυσης της εκτελεστικής εξουσίας σε βάρος των άλλων εξουσιών, κυρίως εκείνης της νομοθετικής, λόγω της μεταβολής του ρόλου των κοινοβουλίων.

Μεταβάλλονται επίσης οι σχέσεις κράτους και κοινωνίας που κλονίστηκαν πάμπολλες φορές στο παρελθόν από το κενό που δημιούργησε η απουσία μιας οργανωμένης κοινωνίας πολιτών, το οποίο κατέλαβε η πολιτικοποίηση, ο κομματισμός αλλά και η κρατικοποίηση των κοινωνικών σχέσεων ενώ ταυτόχρονα οι διάφορες ομάδες συμφερόντων αποκτούν νέες δυνατότητες να προωθήσουν τα συμφέροντα τους.

Αν και σε μικρότερο βαθμό, η ευρωπαϊκή ενοποίηση, ασκεί σημαντική επίδραση και στις διοικητικές δομές των κρατών μελών της. Οι δράσεις αυτές της ΕΕ στοχεύουν κυρίως στον εκσυγχρονισμό των Δημοσίων Διοικήσεων μέσα από όρους αποδοτικότητας, αποτελεσματικότητας και παραγωγικότητας αλλά και στην «διοικητική σύγκλιση» των χωρών - μελών έχοντας ως σκοπό τη δημιουργία ενός όσο το δυνατόν περισσότερο ομοιογενούς διοικητικού συστήματος¹⁹⁶.

Το EUPAN που δημιουργήθηκε στο πλαίσιο αυτής της προσπάθειας, αποτελεί ένα δίκτυο σύνδεσης των δημοσίων υπαλλήλων από όλες τις χώρες της ΕΕ. Απώτερος στόχος του είναι η βελτίωση της απόδοσης, της ανταγωνιστικότητας και της ποιότητας των Ευρωπαϊκών Δημοσίων Διοικήσεων μέσω της ανάπτυξης νέων εργαλείων και μεθόδων, βασισμένα στην ανταλλαγή απόψεων, εμπειριών και βέλτιστων πρακτικών ανάμεσα στα κράτη-μέλη της ΕΕ, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των χωρών παρατηρητών.

Η λειτουργία του δικτύου EUPAN γίνεται σε «άτυπο» επίπεδο, λόγω του ότι το ευρωπαϊκό κεκτημένο δεν επεκτείνεται στη δομή και λειτουργία των Δημοσίων Διοικήσεων των χωρών - μελών αλλά στην πραγματικότητα αποτελεί μία πλατφόρμα ανταλλαγής ιδεών που σχετίζονται με θέματα που αφορούν τη Δημόσια Διοίκηση¹⁹⁷.

Κύριο χαρακτηριστικό του EUPAN συνιστά η τοποθέτηση του Πολίτη στο επίκεντρο της Δημόσιας Διοίκησης αφού μέσω της ενασχόλησης του με διάφορες θεματικές περιοχές (ανθρώπινοι πόροι, καινοτομία, ποιότητα, ηλεκτρονική διακυβέρνηση) και με διάφορους φορείς, βοηθάει στην αύξηση της αποτελεσματικότητας και της πελατοκεντρικότητας των δημοσίων υπηρεσιών των Ευρωπαϊκών χωρών.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση από τα πρώτα χρόνια κιόλας δημιουργίας της, λειτουργεί συμπληρωματικά στα κράτη μέλη της, αλλά συγχρόνως, αποτελεί και κάτι παραπάνω από το σύνολο των μερών της. Οι πολίτες επωφελούνται από την μεταμορφωτική δύναμη της Ένωσης εντός των χωρών τους αλλά και έξω από αυτές¹⁹⁸.

¹⁹⁶ Σπανού Κ., (2001) Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση. Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 26

¹⁹⁷ Βλ. EUPAN <http://www.eupan.eu/en/content/show/&tid=188> (πρόσβαση 9/10/2018).

¹⁹⁸ Κουσκουβέλης Η., (2009) Προκλήσεις και Οφέλη από την Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση». <http://diethneis-sxeseis.gr/site/> (πρόσβαση 2/3/2015).

Εντούτοις, η ΕΕ δεσμευόμενη από την αρχή της επικουρικότητας¹⁹⁹ αδυνατεί, όπως προαναφέρθηκε, να παρέμβει στην δικαιοδοσία των εθνικών Διοικήσεων, περιορίζοντας έτσι την πλήρη αξιοποίηση της ενωσιακής αυτής δύναμης με αποτέλεσμα η πρόοδος της διαδικασίας του εξευρωπαϊσμού και σύγκλισης να ποικίλει από κράτος σε κράτος²⁰⁰.

Προς επίτευξη λοιπόν του σκοπού αυτής της σύγκλισης, η ΕΕ θέτει κάποιες απαιτήσεις κατά την διαχείριση των κοινοτικών πολιτικών, οι οποίες ως έμμεση υποχρέωση των κρατών μελών προς αυτήν, δημιουργούν πιέσεις για προσαρμογή στα διάφορα διοικητικά συστήματα²⁰¹. Αυτές οι απαιτήσεις αφορούν στην επίτευξη συγκεκριμένων αποτελεσμάτων που αντικατοπτρίζουν ταυτόχρονα και τα χαρακτηριστικά που θα πρέπει να διαθέτουν οι εθνικές διοικήσεις έτσι ώστε να είναι σε θέση να υλοποιήσουν αποτελεσματικά τις επιλεγμένες ευρωπαϊκές πολιτικές.

Για την αξιολόγηση ύπαρξης αυτών των χαρακτηριστικών και κατά τη διάρκεια της πρώτης Συνδιάσκεψης Ποιότητας για τη Δημόσια Διοίκηση που πραγματοποιήθηκε στη Λισσαβόνα, παρουσιάστηκε το Μάιο του 2000 (στην πιλοτική εκδοχή του²⁰²), ένα νέο και καινοτόμο ευρωπαϊκό εργαλείο, το λεγόμενο «Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης» (ΚΠΑ).

Το ΚΠΑ είναι ένα εργαλείο Διοίκησης Ολικής Ποιότητας μέσω του οποίου αξιολογούνται οι δημόσιοι οργανισμοί για να εντοπιστούν τόσο τα δυνατά τους σημεία όσο και οι περιοχές που επιδέχονται βελτίωσης. Το καινοτόμο αυτό μοντέλο αυτοαξιολόγησης, βασίζεται σε σύγχρονες τεχνικές Διοίκησης Ποιότητας που στοχεύουν στην άρση των αδυναμιών ενός δημοσίου οργανισμού με τέτοιο τρόπο ώστε να επέρχεται η συνεχής βελτίωση της απόδοσης του²⁰³.

Αναλυτικότερα, το εργαλείο αυτό προέκυψε μέσω της αμοιβαίας συνεργασίας των υπουργείων Δημόσιας Διοίκησης των διαφόρων χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στην προσπάθεια να εισαχθούν οι αρχές Διοίκησης Ποιότητας στους δημόσιους οργανισμούς της. Εμπνευσμένο από το πρότυπο αριστείας του Ευρωπαϊκού ιδρύματος για την Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (EFQM) και του προτύπου του Γερμανικού Πανεπιστημίου Sprayer, σχεδιάστηκε από την Ομάδα Καινοτόμων Δημοσίων Υπηρεσιών (Innovation Public Services Group) που λειτουργεί στο πλαίσιο

¹⁹⁹ Η αρχή της επικουρικότητας είναι μια από τις βασικές αρχές του Ευρωπαϊκού Δικαίου, η οποία ορίζει ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να δρα σε τομείς που δεν αποτελούν αρμοδιότητά της μόνο όταν η δράση της εξασφαλίζει καλύτερο αποτέλεσμα από αυτό των εθνικών κυβερνήσεων ή περιφερειακών ολοκληρώσεων.

²⁰⁰ Van der Hoek P. M., (2005) Handbook of Public Administration and Policy in the European Union, *Public administration and public policy*, p. 113

²⁰¹ Η ένταση των εν λόγω πιέσεων που δημιουργούνται στα διοικητικά συστήματα των κρατών μελών διαφέρουν και εξαρτώνται από δύο κύριους παράγοντες: α) τον χαρακτήρα των ευρωπαϊκών πολιτικών (χαρακτήρας θετικής ή αρνητικής ολοκλήρωσης) β) τα χαρακτηριστικά των πολιτικό-διοικητικών συστημάτων των κρατών μελών αφού οι εθνικές διοικήσεις εξακολουθούν να διατηρούν την ιδιαίτερη διοικητική τους κουλτούρα.

²⁰² Το 2002 ακολούθησε η επόμενη εκδοχή του, ενώ η πλέον πρόσφατη είναι αυτή του 2006.

²⁰³ Βλ. Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης. Διεύθυνση ποιότητας και αποδοτικότητας, (2005) Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης-Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης, Αθήνα

της Ευρωπαϊκής Ένωσης²⁰⁴ και έχει τέσσερις κύριους σκοπούς²⁰⁵: α) να εκφράσει τα μοναδικά χαρακτηριστικά των οργανώσεων του δημοσίου τομέα, β) να χρησιμεύσει ως εργαλείο για τις δημόσιες διοικήσεις που επιθυμούν να βελτιώσουν τις επιδόσεις τους, γ) να αποτελέσει τη «γέφυρα» μεταξύ των διαφορετικών μοντέλων που χρησιμοποιούνται στη διαχείριση ποιότητας και δ) να διευκολύνει τις συγκριτικές επιδόσεις μεταξύ των οργανώσεων του δημοσίου τομέα.

Την ίδια περίοδο γίνεται και η πρώτη συστηματική προσπάθεια για τη θέσπιση ευρωπαϊκής διακυβέρνησης²⁰⁶, με την παρουσίαση της Λευκής Βίβλου για την Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση. Η εν λόγω Βίβλος αποτελεί μια επίσημη δέσμη αρχών και προτάσεων για συγκεκριμένες πολιτικές που αφορούν τη Δημόσια Διοίκηση μέσω της οποίας μεταφέρεται η διοικητική εμπειρία των χωρών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι εισηγήσεις αυτές στοχεύουν στην υιοθέτηση πρακτικών διοίκησης που μπορούν να επιτύχουν υψηλότερα επίπεδα α) διαφάνειας, β) λογοδοσίας, γ) αποτελεσματικότητας και δ) αποδοτικότητας των δημοσίων οργανισμών, ακολουθώντας τις κατευθυντήριες γραμμές του Οργανισμού για Οικονομική Συνεργασία και Ανάπτυξη ΟΟΣΑ.

Η Λευκή Βίβλος αποτέλεσε εξ αρχής ένα χρήσιμο μεταρρυθμιστικό εργαλείο τόσο λόγω του γεγονότος ότι ένα ευρωπαϊκό εγχειρίδιο επιδίωξε για πρώτη φορά να διαγράψει με σαφήνεια τον στρατηγικό προσανατολισμό της διοικητικής μεταρρύθμισης και να οριοθετήσει συγκεκριμένα προβλήματα προς επίλυση, όσο και γιατί στόχευε να επιτύχει την ευρύτατη δυνατή κοινωνική συναίνεση επί των λύσεων αυτών, προωθώντας τις αρχές της λογοδοσίας και της συμμετοχής.

Με βάση τα συμπεράσματα της Λευκής Βίβλου και τις προτάσεις που κατατίθενται από τους εμπειρογνώμονες του ΟΟΣΑ, η εκάστοτε πολιτική ηγεσία υποβοηθείται στην προσπάθειά της να διαμορφώσει πολιτικές και πρακτικές που αφορούν στην αξιολόγηση των δομών και του προσωπικού του Δημοσίου, στην αναδιοργάνωση με βάση νέα οργανογράμματα για τους κρατικούς φορείς, στην μεταφορά αρμοδιοτήτων από τα υπουργεία στην περιφέρεια και εντέλει στο πέρασμα σε ένα επιτελικό κράτος²⁰⁷.

Κατά κοινή αποδοχή και κυρίως για τα χρόνια που αφορούν την δεκαετία 2000-2010, οι Ευρωπαίοι εταίροι αλλά και άλλοι διεθνείς φορείς, προσπάθησαν με διάφορους τρόπους, να συμβάλουν στην ανάπτυξη και τον εκσυγχρονισμό της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης τόσο μέσω της διαμόρφωσης ενός γενικότερου πλαισίου πρακτικών και πολιτικών όπως αναπτύχθηκε και παραπάνω, όσο και μέσα από την λήψη μέτρων μικρο-διοικητικού χαρακτήρα²⁰⁸.

²⁰⁴ Βλ. Κοινό Πλαίσιο Αξιολόγησης. Διεύθυνση ποιότητας και αποδοτικότητας, (2005) Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης-Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης, Αθήνα

²⁰⁵ Στο ίδιο

²⁰⁶ Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή η «διακυβέρνηση» ορίζεται ως το σύνολο των κανόνων, διαδικασιών και συμπεριφορών που επηρεάζει τον τρόπο άσκησης των εξουσιών σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ειδικότερα όσον αφορά τη διαφάνεια, τη συμμετοχή, τη λογοδοσία, την αποτελεσματικότητα και τη συνοχή, που αποτελούν και τις αρχές της χρηστής διακυβέρνησης.

²⁰⁷ Βλ. «Λευκή βίβλο για την διακυβέρνηση».

²⁰⁸ Βλ. «...μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων» που αποτελεί προτεραιότητα του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Διοικητική μεταρρύθμιση 2007-13».

Παρ' όλα αυτά στην Ελλάδα, οι μεταρρυθμίσεις δεν φαίνεται να αποτέλεσαν το κύριο θέμα της κεντρικής πολιτικής ατζέντας των κομμάτων ενώ στην καλύτερη των περιπτώσεων θα μπορούσε να πει κανείς ότι οι περισσότερες μεταρρυθμιστικές παρεμβάσεις υπήρξαν ημιτελείς ή σε μεγάλο βαθμό αναποτελεσματικές. Η εν εξελίξει κρίση μάλιστα, ανέδειξε με δραματικό τρόπο όλα τα δομικά ελλείμματα της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και την αναγκαιότητα για ολοκληρωμένες και επιτυχείς μεταρρυθμίσεις. Βασικές αδυναμίες σε λειτουργικές δομές και συστήματα οδήγησαν με την σειρά τους στην διόγκωση των προβλημάτων που η δημοσιονομική και οικονομική κρίση απέφερε, δημιουργώντας έτσι έναν «φαύλο κύκλο» ύφεσης²⁰⁹.

Στο πλαίσιο των απαιτήσεων του τρίτου μνημονίου, προωθείται ξανά²¹⁰ μία σημαντική δέσμη διοικητικών μεταρρυθμίσεων, αφού τα θέματα της Δημόσιας Διοίκησης αποτελούν και επίσημα έναν από τους τέσσερις βασικούς πυλώνες του συνόλου των μεταρρυθμιστικών δράσεων που εμπεριέχονται σε αυτό. Δράσεις που στο παρελθόν υπήρξαν αποσπασματικές, ελλιπείς ή ακόμα και τελείως ανεφάρμοστες στοχοποιούνται για ακόμη μία φορά από τους ευρωπαίους δανειστές, αναδεικνύοντας με τον έναν ή τον άλλο τρόπο, την συμβολή τους στα διοικητικά δρώμενα της χώρα μας.

2.4 ΔΥΣΚΟΛΙΕΣ ΣΤΗΝ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ

Έχουν γίνει πολλές και αξιόλογες προσπάθειες για την καταγραφή και μελέτη των εκάστοτε μεταρρυθμιστικών δράσεων της Διοίκησης αλλά και την γενικότερη κατανόηση της έννοιας της διοικητικής μεταρρύθμισης σε ακαδημαϊκό επίπεδο, όπως αναλύθηκε στην προηγούμενη παράγραφο. Παρ' όλα αυτά, ο σχεδιασμός και η εφαρμογή μιας διοικητικής μεταρρύθμισης, παραμένει ιδιαίτερα δυσχερής καθώς καλείται να αντιμετωπίσει και να ξεπεράσει σημαντικές προκλήσεις.

Μία από τις σημαντικότερες προκλήσεις που αντιμετωπίζουν οι μεταρρυθμιστικές δράσεις στην Ελλάδα είναι ότι δεν είναι απολύτως ξεκάθαρο τι είναι αυτό που έχει την μεγαλύτερη σημασία για την αύξηση της αποδοτικότητας του δημοσίου τομέα. Έτσι, ενώ η συσχέτιση ενός αποτελεσματικού δημοσίου Μάνατζμεντ με την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της χώρας είναι απόλυτα εμφανής στα διάφορα κυβερνητικά στελέχη, είναι αντίθετα πολύ δύσκολο να γίνει επακριβώς αντιληπτό ποιο είναι το πρωτεύον αντικείμενο της διοικητικής μεταρρύθμισης²¹¹.

Επικρατεί επίσης αβεβαιότητα σχετικά με τις θεσμικές μορφές που είναι κατάλληλες για τη βελτίωση της απόδοσης του δημοσίου τομέα σε ένα δεδομένο περιβάλλον. Για παράδειγμα, είναι προφανές ότι η κατάλληλη γνώση κ εμπειρία του ανθρώπινου δυναμικού που πλασιώνουν μια διοικητική υπηρεσία είναι πιο πιθανόν να οδηγήσουν σε καταλληλότερες αποφάσεις και ενέργειες. Η αξιοκρατική πρόσληψη προσωπικού άλλωστε έχει μια μακρά ιστορία, εντός και εκτός των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης με συνεχής αναφορές στις αρχές της «ισότητας» και

²⁰⁹ Βλ. «Εθνική Στρατηγική για την διοικητική μεταρρύθμιση 2014 - 2016» Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.

²¹⁰ Δράσεις διοικητικής μεταρρύθμισης υπήρχαν και στα προηγούμενα μνημόνια.

²¹¹ Kickert W. J., (1997) Public Management and Administrative Reform in Western Europe. Pub. Edward Elgar, Cheltenham, pp. 122-123

της «αξιοκρατίας»²¹². Ωστόσο, είναι εξαιρετικά αμφισβητήσιμο το κατά πόσον ένα όργανο αξιολόγησης και εποπτείας εκτός της Δημόσιας Διοίκησης θα ήταν κατάλληλο για να διασφαλιστεί ότι δεν υπάρχουν πολιτικές επιρροής όσον αφορά την στελέχωση των υπηρεσιών. Η προστασία της αρχής της «αξιοκρατίας» είναι απαραίτητη για ένα αποτελεσματικό διοικητικό σύστημα, αλλά η επιλογή της μορφής που θα έχει πρέπει να μελετηθεί προσεκτικά από τους αρμόδιους μεταρρυθμιστικούς φορείς²¹³.

Ένα δεύτερο παράδειγμα που έχει συζητηθεί εκτενώς είναι η εφαρμογή ενός συστήματος αμοιβής των υπαλλήλων βάσει απόδοσης. Στον ιδιωτικό τομέα έχουμε ολοένα και μεγαλύτερο πλήθος περιπτώσεων οι οποίες χρησιμοποιούν την συγκεκριμένη μέθοδο αμοιβών, με σκοπό την αύξηση της παραγωγικότητας της επιχείρησής τους. Οι κύριοι λόγοι που αυτή η πρακτική ελκύει όλο και περισσότερο τους μάνατζερ και συμβούλους των διαφόρων επιχειρήσεων, είναι ότι συντελεί στην ατομική καλύτερη επίδοση του κάθε εργαζόμενου, διατηρεί στις θέσεις του τα άτομα που παρουσιάζουν καλή απόδοση, βελτιώνει την επικοινωνία και την κινητοποίηση των εργαζομένων και βοηθά να γίνουν πιο ευδιάκριτοι οι εργασιακοί ρόλοι και τα καθήκοντα μέσα στην επιχείρηση²¹⁴.

Από την άλλη πλευρά, ένα τέτοιο σύστημα που θα έβρισκε εφαρμογή στους δημόσιους υπαλλήλους για παράδειγμα, πιθανόν να παρουσίαζε λιγότερα επιθυμητά αποτελέσματα από αυτά που καταγράφονται στον ιδιωτικό τομέα. Ενόψει μάλιστα της σχετικά πρόσφατης πολυσυζητημένης αξιολόγησης των δημοσίων υπαλλήλων, έχουν επισημανθεί πολλά πιθανά μειονεκτήματα αυτής που σχετίζονται κυρίως με την επιχειρησιακή κουλτούρα της χώρας, η οποία θα έλεγε κανείς ότι είναι βασισμένη περισσότερο στις κοινωνικό -συναισθηματικές σχέσεις των εργαζομένων με επικαλυπτόμενες πολλές φορές αρμοδιότητες, παρά σε ένα τυπικό και αυστηρό εργασιακό δίκτυο.

Οι εκάστοτε μεταρρυθμίσεις λοιπόν, πρέπει όχι μόνο να στηρίζονται σε ένα σωστό θεωρητικό πλαίσιο και να μην ταυτίζονται πάντα πλήρως με εκείνες που έχει ανάγκη ο ιδιωτικός τομέας, αλλά οι διάφορες θεσμικές μορφές που αυτές θα λαμβάνουν θα πρέπει να συνάδουν με τις πραγματικές συνθήκες και το ιδιαίτερο περιβάλλον από το οποίο θα πλαισιώνονται²¹⁵.

Σε συνέχεια των παραπάνω, η διοικητική μεταρρύθμιση είναι δύσκολο να εφαρμοστεί και για το λόγο ότι είναι δύσκολο να αλλάξει η πραγματική συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων²¹⁶. Η κάθε κυβέρνηση εισαγάγει μεταρρυθμίσεις, οι οποίες όμως για να κριθούν επιτυχημένες χρειάζονται την στήριξη των εμπλεκόμενων φορέων. Έχοντας ως σκοπό να ενσωματώσει αποτελεσματικά αυτούς τους φορείς στο νέο σύστημα, προσπαθεί να αλλάξει την

²¹² Κοϊμτζόγλου Ι., (2001) ό.π., σελ. 254

²¹³ Verbeeten H.M.F., (2008) Performance management practices in public sector organizations: Impact on performance. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, (21) 3, pp. 427-454

²¹⁴ Παπαλεξανδρή Ν./Μπουραντάς Δ., (2003) Διοίκηση ανθρώπινων πόρων. Εκδ. Μπένου, Αθήνα, σελ. 408-411

²¹⁵ Aucoin, P., (1990) Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *International Journal of Policy, administration and institutions*, 3 (2), pp. 115-137

²¹⁶ Αργυριάδης Δ., (1998) ό.π., σελ. 100

συμπεριφορά τους -κυρίως σε υψηλόβαθμα στελέχη- μέσω της εκπαίδευσης και της συστηματικής αξιολόγησης τους.

Ωστόσο, ακόμα και οι πιο αποδεκτές μεταρρυθμίσεις κινδυνεύουν να εφαρμοστούν μόνο εν μέρει. Στο βαθμό που οι αλλαγές θα πρέπει να διοχετευτούν μέσω της καθημερινής πρακτικής από χιλιάδες διαχειριστές και όσο αυτές αφορούν παγιωμένες συμπεριφορές (κουλτούρα), η εφαρμογή τους εμφανίζεται ιδιαίτερα δυσχερής και έχει απαραίτητως την ανάγκη προσεκτικής διαχείρισης αλλά και επίμονης προσπάθειας από τις αρμόδιες αρχές²¹⁷.

Ακόμη πάλι και στην περίπτωση που οι μεταρρυθμίσεις εφαρμοστούν πλήρως στην πράξη, δεν είναι σίγουρο ότι αυτές θα επιφέρουν τα αναμενόμενα αναπτυξιακά αποτελέσματα. Μια μεταρρύθμιση της Δημόσιας Διοίκησης μπορεί να καταστεί εύκολα αναποτελεσματική εάν άλλοι παράγοντες που επηρεάζουν αρνητικά την επίτευξη του συγκεκριμένου στόχου καθίστανται πιο ισχυροί και αντισταθμίζουν τα θετικά αποτελέσματα της μεταρρυθμιστικής αυτής προσπάθειας.

Τέλος, πρόκληση που αξίζει να σημειωθεί, αποτελεί και το γεγονός ότι τα θεσμικά όργανα που έχουν αποδειχθεί ότι συμβάλλουν στην οικονομική ανάπτυξη μιας χώρας είναι ως επί το πλείστον κι εκείνα που προστατεύουν τις αποδόσεις επενδύσεων του ιδιωτικού τομέα και συγκεκριμένα τα ιδιοκτησιακά δικαιώματα και η «κυριαρχία του νόμου» σε ένα κράτους δικαίου. Αντίθετα, το αντίστοιχο θεσμικό πλαίσιο που περιβάλλει το δημόσιο τομέα, εμφανίζεται συνήθως αναποτελεσματικό αφού σπάνια υποστηρίζει πλήρως μία ορθή διαχείριση των χρηματοπιστωτικών και ανθρώπινων πόρων του²¹⁸.

2.5 ΤΟ «ΝΕΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ» ΩΣ ΣΥΓΧΡΟΝΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΗ ΠΡΟΤΑΣΗ

2.5.1 Η ανάγκη για μεταρρύθμιση και το «Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ»

Η αύξηση της διοικητικής αποτελεσματικότητας αποτέλεσε στρατηγική στόχευση σε όλα τα προγράμματα διοικητικής μεταρρύθμισης των εκάστοτε κυβερνήσεων. Ο έντονος προβληματισμός που αναπτύχθηκε στη χώρα μας τα τελευταία χρόνια για το εύρος που πρέπει να έχει ο δημόσιος τομέας καθώς και για τα αίτια της αναποτελεσματικής λειτουργίας του, οδήγησε στην ανάγκη για κάτι παραπάνω από απλές μεταρρυθμιστικές δράσεις. Δημιούργησε την ανάγκη για μία νέα μορφή Διοίκησης, την «μεταγραφειοκρατική» Δημόσια Διοίκηση²¹⁹.

Σύμφωνα με τις νέες αυτές προσεγγίσεις των δεκαετιών του 80' και του 90', η Δημόσια Διοίκηση θα απαγκιστρωνόταν από οικονομικά πολυδάπανες και νομικά

²¹⁷ Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, (2012) Πρακτικά Συνεδρίου με θέμα «Ηθική και δεοντολογία στην Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση», Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα. http://www.ekdd.gr/ekdda/images/diethnoi/Praktika_Ekdda_Ena_GR.pdf (πρόσβαση 19/7/2017).

²¹⁸ Van Helden, J. G., (2005) Researching Public Sector Transformation: The Role of Management Accounting. *Financial Accountability & Management*, 21 (1), pp. 99-133

²¹⁹ Μιχαλόπουλος Ν., (2003) Από τη δημόσια γραφειοκρατία στο Δημόσιο Μάνατζμεντ. Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 14-15

δύσκαμπτες διοικητικές δομές, οι οποίες δεν ενσωμάτωναν έννοιες όπως αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα, ανορθολογισμός και καινοτομία²²⁰.

Αφετηρία εξέλιξης του Δημοσίου Μάνατζμεντ παρ' όλα αυτά, αποτέλεσε ήδη η δεκαετία του 70' με την οικονομική ύφεση (συνέπεια της τότε πετρελαϊκής κρίσης), που οδήγησε τις ανεπτυγμένες δυτικές χώρες της εποχής να υιοθετήσουν πρακτικές από το Μάνατζμεντ του ιδιωτικού τομέα²²¹.

Οι πρακτικές αυτές ήταν απόρροια της αντικατάστασης του κεϋνσιανού μοντέλου ανάπτυξης της οικονομίας με ένα πλέον φιλελεύθερο μοντέλο οικονομικής ανάπτυξης κατά το οποίο ο αμιγώς δημόσιος τομέας συρρικνώνεται στους τομείς ασφάλειας, επιβολής του νόμου και άμυνας της χώρας. Το πεδίο δράσης του δημοσίου τομέα περιορίζεται προς όφελος του ιδιωτικού, ο οποίος αποτελεί και «... το χώρο ... της παραγωγικότητας, όπου δημιουργείται ο πραγματικός πλούτος»²²².

Πιο συγκεκριμένα, τα κύρια χαρακτηριστικά που περιλαμβάνει ο μεταγραφειοκρατικός αυτός τρόπος οργάνωσης της Διοίκησης μπορούν να συνοψιστούν ως εξής²²³: α) έμφαση στην πραγματική αποστολή του δημοσίου φορέα και στην αποσαφήνιση της στοχοθεσίας και των δράσεων που αναλαμβάνει, β) θεσμοποίηση του διαλόγου και ευρεία ανταλλαγή των πληροφοριών σχετικά με την στρατηγική και την τακτική που θα ακολουθήσει ο οργανισμός, μεταξύ του προσωπικού σε όλη την ιεραρχία, γ) δυνατότητα για αναδιάρθρωση της οργάνωσης και των υπηρεσιών του φορέα ανάλογα με τη φύση και τη μορφή των προβλημάτων που αντιμετωπίζει, δ) ευελιξία των μηχανισμών και των διαδικασιών κάθε φορέα που εξασφαλίζει ταχύτερη λήψη των αποφάσεων στο σύγχρονο διοικητικό περιβάλλον, ε) δυνατότητα αξιοποίησης συστημάτων αξιολόγησης και ελέγχου των αποτελεσμάτων του φορέα, των επιμέρους τμημάτων αλλά και της απόδοσης των εργαζομένων σε αυτά.

Οι παραπάνω εξελίξεις οδήγησαν στη δημιουργία του μοντέλου της *Νέας Δημόσιας Διοίκησης* ή αλλιώς του *Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ*, υπό την σκέπη του οποίου αναπτύχθηκαν και ομαδοποιήθηκαν σταδιακά, μια σειρά από νέες θεωρητικές και πρακτικές προσεγγίσεις, η εφαρμογή των οποίων δεν διαφοροποιείται σημαντικά μεταξύ των φορέων της Δημόσιας και Ιδιωτικής Διοίκησης. Οι εν λόγω τάσεις μάλιστα, γίνονται ακόμα πιο εμφανείς, με την αποτύπωση αυτών στα προγράμματα σπουδών των πανεπιστημίων της εποχής, στις έρευνες που εκπονούνται από διεθνής κύρους ινστιτούτα και κέντρα μελετών, καθώς και σε πλήθος επιστημονικών περιοδικών που είναι αφιερωμένα στο γνωστικό πεδίο του Δημοσίου Μάνατζμεντ.

²²⁰ Μαρκαντωνάτου Β. Μ., (2011) Κράτος και Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ: Η προνοιακή απορρύθμιση μέσα από την επιχειρηματική διακυβέρνηση, τις καλές πρακτικές και την ISO-προτυποποίηση. http://www.theseis.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1152&Itemid=29 (πρόσβαση 4/5/2017).

²²¹ Μιχαλόπουλος Ν., (2003) Από τη δημόσια γραφειοκρατία στο Δημόσιο Μάνατζμεντ. Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 57-59

²²² Stillman R., (2003) Twenty-first Century United States Governance. *Journal of Public Administration*, 81, (1), p. 33

²²³ Τύπας Γ./Κατσαρός Γ., (2003) Εισαγωγή στη διοικητική επιστήμη: από τη γραφειοκρατία και την επιστημονική διοίκηση στη σύγχρονη οργανωτική θεωρία. Εκδ. Gutenberg, Αθήνα, σελ. 266-267

Το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ ορίζεται «ως ένα σύστημα διοίκησης - διαχείρισης, το οποίο εκφράζει μία νέα προοπτική λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης που δεν αναιρεί τις κλασικές και καθολικά αποδεκτές διοικητικές αξίες της έννομης δράσης, της αμεροληψίας και της ουδετερότητας, υποδεικνύοντας παράλληλα την εφαρμογή των αρχών της ανοιχτής, διαφανούς, ποιοτικής και αποτελεσματικής διοίκησης»²²⁴. Το μοντέλο αυτό, εισάγει μία διαφορετική αντίληψη για το ρόλο του κράτους στην οικονομία και την κοινωνία που είναι τελείως διαφοροποιημένη από εκείνη του κενσκιανού μοντέλου διοίκησης. Πιο συγκεκριμένα, βασίζεται στην ιδέα της ορθολογικής επιλογής των δρώντων, συμπεριλαμβανομένων και όσων παρέχουν ή τους παρέχονται δημόσιες υπηρεσίες και οδηγείται από τη αντίληψη ότι η αποτελεσματικότητα του κράτους στην παροχή υπηρεσιών ούτε υπολογίζεται, ούτε μπορεί να σχεδιαστεί «ορθολογικά»²²⁵.

Η επίτευξη τέτοιων στόχων απαιτεί απαραίτητα την υιοθέτηση από το κράτος ιδιωτικοοικονομικών τρόπων λειτουργίας και εργαλείων διοίκησης του ιδιωτικού τομέα²²⁶. Τόσο η κρατική πολιτική όσο και η δράση της Δημόσιας Διοίκησης, θα πρέπει να καθορίζονται βάσει των «τριών Ε»: Economy, Effectiveness, Efficiency (Οικονομία, Αποτελεσματικότητα, Αποδοτικότητα), αντικαθιστώντας το κράτος πρόνοιας από το «κράτος του Μάνατζμεντ». Οι διαδικασίες και το παραγόμενο αποτέλεσμα της Δημόσιας Διοίκησης πρέπει να προτυποποιούνται (υπό την έννοια του σχεδιασμού και της υλοποίησης με βάση συγκεκριμένα standards αποτελεσματικότητας) και το επιμέρους αποτέλεσμα κάθε δράσης να ελέγχεται και αξιολογείται ως προς την επίτευξη των προκαθορισμένων αυτών στόχων²²⁷.

Οι κύριες τάσεις που εμφανίστηκαν κοινές στις διάφορες χώρες και διαμόρφωσαν το μοντέλο του ΝΔΜ ήταν²²⁸: α) η επιθυμία της μείωσης του συνεχώς διογκούμενου κρατικού τομέα, β) η αντικατάσταση των εφαρμοζόμενων μοντέλων ανάπτυξης με εκείνα στα οποία κυριαρχεί ο ιδιωτικός τομέας ή η συνεργασία ιδιωτικού και δημοσίου τομέα για την παροχή, κατόπιν ανάθεσης, κρατικών υπηρεσιών από ιδιώτες, γ) η ανάπτυξη του αυτοματισμού με τη χρήση της τεχνολογίας της πληροφορικής στην παραγωγή και διάθεση υπηρεσιών του Δημοσίου και δ) η διεθνοποίηση της Δημόσιας Διοίκησης στο πλαίσιο της αυξανόμενης συνεργασίας μεταξύ κρατών.

Παρ' όλα αυτά, οι διαφοροποιήσεις που παρατηρούνται στον τρόπο που το ΝΔΜ γίνεται σήμερα αντιληπτό από τους διάφορους πολιτικούς, κομματικούς και διοικητικούς φορείς, οδήγησαν στη δημιουργία μίας σειράς υπομοντέλων εντός του ευρύτερου πλαισίου του ΝΔΜ, η επιλογή των οποίων πραγματοποιείται ανάλογα με την έμφαση που δίνεται κάθε φορά στα επιμέρους διοικητικά- οικονομικά

²²⁴ Ρομπόκου-Καραγιάννη Α., (2011) Η συμβολή της επιστήμης της διοίκησης επιχειρήσεων στην βελτίωση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων επιχειρήσεων. Το παράδειγμα της Αγροτικής Τράπεζας, *Ανάπτυξη 3^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων «Διοίκηση και Δημοκρατία: Ποιότητα, Αποτελεσματικότητα, Νομιμοποίηση»*, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, σελ. 764

²²⁵ Κοντής Θ., (2001) Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση. Εκδ. Σύγχρονη Εκδοτική, Αθήνα, σελ. 63

²²⁶ Μιχαλόπουλος Ν., (2003) ό.π., σελ. 87

²²⁷ Κέφης Β., (2014) Διοίκηση Ολικής Ποιότητας. Θεωρία και Πρότυπα, Πρόλογος: Αναστάσιος Τσάμης Εκδ. Κριτική, Αθήνα, σελ. 175-187

²²⁸ Hood C./Dunleavy P., (1994) From Old Public Administration to New Public Management. *Public Money and Management*, 4 (2), pp. 15-24

ζητήματα, χωρίς αυτά να διαφοροποιούνται μεταξύ τους ως προς την βασική στοχοθεσία.

Τα τέσσερα βασικότερα υπομοντέλα που αναπτύχθηκαν σύμφωνα με τα παραπάνω είναι α) «Αποδοτικότητα στο ΝΔΜ» (Efficiency drive NPM model), «ΝΔΜ- Σμίκρυνση και Αποκέντρωση» (Downsizing and Decentralization drive NPM model), «ΝΔΜ- Αναζητώντας την Αριστεία» (In search of excellence NPM model) και «Προσανατολισμός στις δημόσιες Υπηρεσίες» (Public Service Orientation model)²²⁹. Κοινός παρανομαστής και των τεσσάρων μοντέλων, αποτελούν η ανάγκη μετρησιμότητας του παραγόμενου έργου για την αξιολόγηση αυτού, η ανάγκη ιδιωτικοποίησης κρατικών αρμοδιοτήτων, ο περιορισμός προσωπικού και δαπανών και η εισαγωγή πρακτικών επιχείρησης²³⁰.

²²⁹ Ferlie E./Pettigrew A./Ashburner L., Fitzgerald, L.,(1996) The New Public Management in Action. Ed. Oxford University Press, Oxford, p.p. 10-15

²³⁰ Μαρκαντωνάτου Μ., (2011) Κράτος και Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ: Η προνοιακή απορρύθμιση μέσα από την επιχειρηματική διακυβέρνηση, τις “καλές πρακτικές” και την “ISO προτυποποίηση. Κράτος και Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, Τεύχος 116, διαθέσιμο στο http://www.theseis.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1152&Itemid=29

Πίνακας 2.2 : Διαφορές μεταξύ Δημόσιας γραφειοκρατίας και Δημοσίου Μάνατζμεντ

Μεταβλητές	Γραφειοκρατία	Δημόσιο Management
A. Όραμα και Αποστολή		
– Πεδίο αναφοράς	Αυτο-συντήρηση, Διεύρυνση	Δημόσιες αγορές, Πολίτες/Πελάτες
– Στρατηγική	Έλεγχος εισροών	Συνεχής βελτίωση
– Στόχοι	Μεγιστοποίηση πόρων	Ποιότητα εκροών
B. Οργανωτικός Σχεδιασμός		
– Περιβάλλον	Σταθερό	Μεταβλητό
– Δομή	Ιεραρχική/Συγκεντρωτική	Αποκεντρωτική/Μητρώου
– Αρμοδιότητες	Συγκέντρωση	Εκχώρηση
– Ρύθμιση	Εξαντλητική	Απέριττη
– Συντονισμός	Υποδειγματοποίηση, Προγραμματισμός	Προγραμματισμός, Αμοιβαία Προσαρμογή
Γ. Διοικητική Λειτουργία		
– Διακριτική Ευχέρεια	Χαμηλή	Μέση, υψηλή
– Απόκριση	Παθητική	Ενεργητική/προληπτική
– Επικοινωνία	Κλειστή	Ανοιχτή
– Πρωτοβουλία	Περιορισμένη	Διευρυμένη
– Υποκίνηση/Κίνητρα	Εξωτερικοί παράγοντες/Ατομικά	Αυτο-υποκίνηση/Ομαδικά, Οργανωσιακά
– Εργασιακές σχέσεις	Μονιμότητα	Συμβόλαια αποδοτικότητας
– Έλεγχος	Διαδικασίες	Αποτελέσματα
– Αξιολόγηση	Ιεραρχική, Ομογενοποιημένη	Ποιοτική, Συγκριτική, Διαφοροποιημένη
– Διοίκηση των αλλαγών	Αντίσταση	Μάθηση και ανάπτυξη

Πηγή: Παπαδόπουλος, Δ. (2014)²³¹

2.5.2 Δράσεις του ΝΔΜ

2.5.2.1 Διοίκηση Ολικής Ποιότητας (ΔΟΠ)

Η παγκοσμιοποίηση και ο έντονος ανταγωνισμός που υφίστανται οι πάσης φύσεως επιχειρήσεις σήμερα, τις έχει αναγκάσει να στρέψουν το ενδιαφέρον τους στην ανάπτυξη νέων διοικητικών συστημάτων, τα οποία φαίνονται καταλληλότερα για την αντιμετώπιση των σύγχρονων απαιτήσεων και ατελειών της αγοράς. Οι ιδιαίτερες συνθήκες που διαμορφώθηκαν τις τελευταίες δεκαετίες στην παγκόσμια οικονομία, επέβαλαν την προσαρμογή πρωτίστως των επιχειρήσεων αλλά και των κρατικών υπηρεσιών ακολουθώντας, σε νέα δεδομένα που παρουσιάζονται με κοινό παρονομαστή την ποιότητα²³². Σήμερα, η διοίκηση των επιχειρήσεων και των

²³¹ Παπαδόπουλος Δ., (2014) Γνωρίσματα και αδυναμίες της Δημόσιας Γραφειοκρατίας και του Δημοσίου Management, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, σελ. 46

²³² Ως “ποιότητα” ορίζεται η ιδιότητα ενός αγαθού ή μιας υπηρεσίας να ικανοποιεί τις ανάγκες του χρήστη. Είναι το σύνολο των χαρακτηριστικών ενός προϊόντος το οποίο ικανοποιεί πλήρως δεδομένες προδιαγραφές, απαιτήσεις και προσδοκίες και παρουσιάζεται με το τρίπτυχο συνεχής βελτίωση- ικανοποίηση του πελάτη- επιβίωση της επιχείρησης

δημοσίων οργανισμών, χωρίς να εγκαταλείπει τελείως τις παραδοσιακές θεωρίες, ενστερνίζεται την θεωρία της Διοίκησης Ολικής Ποιότητας καθιερώνοντας προγράμματα και βραβεία²³³ για την συνεχή προώθηση της ιδέας της ποιότητας.

Ως Διοίκηση Ολικής Ποιότητας ορίζεται «η ολοκληρωμένη δέσμευση για συνεχή βελτίωση των προϊόντων και των διαδικασιών, η οποία εκδηλώνεται με την συμμετοχή όλων, ώστε να ικανοποιούνται απόλυτα οι διαπιστωμένες σημερινές και μελλοντικές ανάγκες των πολιτών»²³⁴. Η Διοίκηση Ολικής Ποιότητας²³⁵ είναι αλλιώς μια στρατηγική αλλαγής, που εκσυγχρονίζει τους οργανισμούς και τις επιχειρήσεις που υποβάλλονται σε σκληρές πιέσεις προσαρμογής στο εξωτερικό περιβάλλον και επικεντρώνει την δράση της σε ένα σύνολο αρχών που οδηγούν σε ένα αποτελεσματικό σύστημα γνώσεων, δίνοντας έμφαση στην αξία της χρησιμότητας και της συμβολής του ανθρώπινου δυναμικού. Αποτελεί μια ολοκληρωμένη προσπάθεια εναρμόνισης τριών παραμέτρων: των μεθόδων του Μάνατζμεντ, των συνθηκών εργασίας και της συμπεριφοράς και της αντιληπτικής ικανότητας των εμπλεκόμενων φορέων²³⁶.

Η ΔΟΠ αναπτύχθηκε στην Ιαπωνία το 1950, και εξαπλώθηκε λίγα χρόνια αργότερα στην Αμερική - στην Ευρώπη εμφανίζεται μόλις την δεκαετία του 80 - αποτελώντας μια νέα φιλοσοφία διοίκησης που επηρέασε σε μεγάλο βαθμό τις επιχειρήσεις και οργανισμούς τόσο του ιδιωτικού όσο και του δημοσίου τομέα. Η ιδέα της εφαρμογής των αρχών ΔΟΠ στους οργανισμούς του δημοσίου τομέα λοιπόν, δεν υπήρξε αποτέλεσμα μόνο της δημοσιονομικής λιτότητας των διαφόρων χωρών αλλά και της γενικότερης στροφής προς την επιχειρηματική φιλοσοφία, η οποία εστιάζει στις ανάγκες των πελατών²³⁷.

Η εισαγωγή ενός συστήματος ή ενός εργαλείου ποιότητας σε μια δημόσια οργάνωση ως μεταρρυθμιστικό εργαλείο, εισάγει σημαντική οργανωσιακή αλλαγή που αφορά την τροποποίηση βασικών στοιχείων της οργάνωσης. Σε αντίθεση με το παραδοσιακό σύστημα διοίκησης, το οποίο είναι προσανατολισμένο στη μαζική παραγωγή και παρουσιάζει κάθετη δομή διαμορφώνοντας συγκεκριμένες αρμοδιότητες για το ανθρώπινο δυναμικό του²³⁸, ένα σύστημα Ολικής Ποιότητας είναι κυρίως συμμετοχικό με εκχώρηση εξουσίας και ευθυνών στους εργαζομένους,

²³³ Σημαντικότερα μοντέλα ΔΟΠ αποτελούν α) το μοντέλο Baldrige, που υπαγορεύεται από τις προϋποθέσεις του ομώνυμου αμερικάνικου βραβείου, β) το μοντέλο Deming, που υπαγορεύεται από τις προϋποθέσεις του ομώνυμου ιαπωνικού βραβείου ποιότητας, γ) το μοντέλο του ευρωπαϊκού βραβείου ποιότητας του Ευρωπαϊκού ιδρύματος για Δ.Ο.Π. (European Foundation for Quality Management-EFQM), δ) το εγκεκριμένο από την ΕΟΚ και ευρύτατα γνωστό πρότυπο ISO 9000/(B55750)/EN 29000 (σειρά πρότυπων από τον διεθνή οργανισμό τυποποίησης - ISO).

²³⁴ Κέφης Β., (2014) Διοίκηση Ολικής ποιότητας....., ό.π. σελ. 42-43

²³⁵ Ολική καλείται γιατί με αυτήν προτείνεται την εμπλοκή όλων των συντελεστών της επιχείρησης ή του οργανισμού στην παραγωγική διαδικασία δίνοντας έμφαση σε αυτήν των εργαζομένων.

²³⁶ Κέφης Β., (2005) Ολοκληρωμένο Μάνατζμεντ: Βασικές αρχές για σύγχρονες οικονομικές μονάδες. Εκδ. Κριτική, Αθήνα, σελ. 230

²³⁷ McKenna J.F., (1991) TQ government. *Industry Week*, 240 (21), pp. 13-19

²³⁸ Κέφης Β., (2005) Ολοκληρωμένο Μάνατζμεντ..... ό.π. σελ. 235

εστιάζει στον πελάτη και την υψηλή ποιότητα των παραγόμενων αγαθών και υπηρεσιών και προωθεί την εκπαίδευση και την καινοτομία²³⁹.

Ο Beltrami (1992)²⁴⁰, διακρίνει τρεις φάσεις στην εξέλιξη της ποιότητας στο δημόσιο τομέα:

- Ποιότητα με την έννοια του σεβασμού των κανόνων και των διαδικασιών
- Ποιότητα με την έννοια της αποτελεσματικότητας
- Ποιότητα με την έννοια της ικανοποίησης των πελατών

Ενώ στην πρώτη φάση, το περιεχόμενο της ποιότητας ταυτίζεται με την έλλειψη αυθαιρεσίας και την τυπική ορθότητα (η οποία δεν κάνει αναφορά στον χρήστη ή τον πελάτη), στα τέλη της δεκαετίας του 1960 γίνεται ιδιαίτερα δημοφιλής η διοίκηση μέσω στόχων²⁴¹ (MBO), με την ποιότητα πλέον να επικεντρώνεται τόσο στον σκοπό όσο και στο παραγόμενο αποτέλεσμα.

Τα πλεονεκτήματα της χρήσης της ΔΟΠ στο δημόσιο τομέα, είναι παρόμοια με εκείνα που εμφανίζονται στον ιδιωτικό και περιλαμβάνουν κυρίως τη μείωση του επιχειρησιακού κόστους, την βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων δημοσίων υπηρεσιών, την ενίσχυση της παραγωγικότητας και της αποδοτικότητας²⁴². Αναλυτικότερα, και σύμφωνα με το Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης, τα περαιτέρω δυνητικά οφέλη που μπορεί να αποκομίσει ο φορέας ή ο οργανισμός και εν γένει η Δημόσια Διοίκηση από την αξιοποίηση ενός συστήματος ποιότητας περιγράφονται ως εξής:

α) Αποσαφήνιση σχέσεων μεταξύ των εμπλεκόμενων μερών και καθορισμός του τρόπου αποτελεσματικής εσωτερικής και εξωτερικής επικοινωνίας.

β) Αναγνωρισιμότητα από τον πελάτη/ συνεργάτη της ποιότητας στην παροχή υπηρεσιών (όπου «πελάτης» νοείται ο πολίτης, επιχείρηση ή άλλη οντότητα, ανάλογα με το που απευθύνεται η υπηρεσία - όπου «συνεργάτης» νοείται ο συνεργαζόμενος φορέας ή οργανισμός).

γ) Εύρεση κατάλληλων τρόπων για την προβολή των θετικών σημείων αλλά και των συστηματικών προσπαθειών για την αντιμετώπιση των αδύνατων σημείων κάθε φορέα ή οργανισμού.

δ) Εξασφάλιση συνθηκών για άμεση επικοινωνία με τον πελάτη/ συνεργάτη ώστε να επιτυγχάνεται η έγκαιρη και σαφής πληροφόρηση των στελεχών των εμπλεκόμενων οργανισμών για προβλήματα/ παράπονα, προσδοκίες, ιδέες που πρέπει να ληφθούν υπόψη για την συνεχή βελτίωση του τρόπου λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης και την ανάπτυξη κλίματος εμπιστοσύνης.

²³⁹ Burdette D. M./Helms M., (1996). The implementation of total quality management in to public sector agencies: a case study of the Tennessee Valley Authority. *Benchmarking for Quality Management & Technology*, 3 (1), pp. 50 -64

²⁴⁰ Beltrami E.J., (1992) in Löffler, E., (2013) Working Group on Better Quality Administration for the Public Building Quality Administration for the Public in Central and Eastern Europe. *NISPACEe*, Latvia. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan005013.pdf> (πρόσβαση 26/4/2018).

²⁴¹ Βλ. Ενότητα 2.5.2.2.

²⁴² Oakland J.S., (2003) Total quality management. Pub. Butterworth-Heinemann, Oxford, p. x

ε) Μέτρηση της αποτελεσματικότητας της Δημόσιας Διοίκησης και των παρεχομένων από αυτήν υπηρεσιών ώστε να δοθεί η δυνατότητα ποσοτικοποίησης της επιδιωκόμενης βελτίωσης, αλλά και μέτρηση του βαθμού επίτευξης των υπολοίπων στόχων, στο πλαίσιο της εκάστοτε γενικότερης στρατηγικής

στ) Βελτίωση της αποδοτικότητας της Δημόσιας Διοίκησης μέσω της καλύτερης διαχείρισης των διαθέσιμων πόρων

ζ) Ορθολογική τεκμηρίωση των αναγκών για περαιτέρω επενδύσεις και άρα ενίσχυση της εικόνας διαφάνειας προς τον πολίτη, που έμμεσα συμμετέχει στην χρηματοδότηση

η) Ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού με σταδιακή εξάλειψη της σημερινής νοοτροπίας για δυνατότητα απασχόλησης στο δημόσιο τομέα με μειωμένο επαγγελματισμό χωρίς συνέπειες, εφόσον συχνά ισχύουν «μη ελεγχόμενες προς την απόδοση» συνθήκες εργασίας.

θ) Διαμόρφωση κατάλληλου συστήματος αναφορών διοίκησης, ώστε να αποφεύγεται η ανάπτυξη επιμέρους εργαλείων επεξεργασίας στοιχείων, που κρύβει κινδύνους για την ορθότητα των υπολογισμών και την αξιοπιστία μεταφοράς δεδομένων

ι) Κατάλληλη τεκμηρίωση των διαδικασιών με στόχο τον περιορισμό των φυσικών αρχείων στο ελάχιστο, ενέργεια που θα οδηγήσει σε σημαντική μείωση του κόστους διατήρησης (αποθηκευτικοί χώροι) και διαχείρισης (ανθρωποχρόνος)

Η εφαρμογή ενός συστήματος ποιότητας, συμβάλλει γενικότερα στην συνολική αντιμετώπιση των αναγκών διαχείρισης της Δημόσιας Διοίκησης, καθώς τα σύγχρονα συστήματα σήμερα είναι ικανά να καλύψουν όλες τις ανάγκες ενός φορέα ή οργανισμού όπως την οικονομική διαχείριση, την διαχείριση ανθρώπινου δυναμικού, την υγεία και ασφάλεια των εργαζομένων, την περιβαλλοντολογική διαχείριση και την ασφάλεια πληροφοριών.

Πίνακας 2.3: Διαφορές μεταξύ του παραδοσιακού τρόπου Διοίκησης και της ΔΟΠ

Παραδοσιακός τρόπος Διοίκησης	Διοίκηση Ολικής Ποιότητας
Η Ποιότητα έχει υψηλό κόστος	Η ποιότητα βραχυχρόνια κοστίζει αλλά μέσο/ μακροπρόθεσμα φέρνει υψηλά κέρδη στον οργανισμό
Ο έλεγχος αποτελεί την καταληκτική διαδικασία της παραγωγής	Ο έλεγχος είναι συνεχής και βήμα βήμα (step by step). Από τον σχεδιασμό του προϊόντος μέχρι την πώληση του στον τελικό καταναλωτή
Έμφαση στην μαζική παραγωγή και στην χαμηλή τιμή του προϊόντος	Έμφαση στην ποιότητα (έστω και με υψηλότερη τιμή)
Εάν κάτι πάει στραβά, η ευθύνη είναι των εργαζομένων	Εάν κάτι πάει στραβά, η ευθύνη είναι των στελεχών. Τα στελέχη λαμβάνουν τις αποφάσεις. Οι εργαζόμενοι είναι εκτελεστικά όργανα.

<p>Τα εκπαιδευτικά προγράμματα επιβαρύνουν το κόστος. Εάν όμως είναι αναγκαία πρέπει να απευθύνονται μόνο στα ανώτατα διοικητικά στελέχη.</p>	<p>Η εκπαίδευση είναι μια αναγκαιότητα. Αφορά στελέχη και εργαζομένους. Εκπαιδευτικά προγράμματα σημαίνει γνώση, παρακίνηση. Η γνώση αποτελεί δύναμη και αυτό φαίνεται τόσο σε επίπεδο ατόμων όσο και σε επίπεδο επιχείρησης.</p>
---	---

Πηγή: Κέφης, Β. (2005)²⁴³

2.5.2.2 Διοίκηση βάσει Στόχων

Αντικειμενικός σκοπός μιας οργάνωσης είναι η μετατροπή της αποστολής της σε συγκεκριμένους στόχους, οικονομικούς (π.χ. ανάπτυξη κερδών) και στρατηγικούς (π.χ. αύξηση μεριδίου αγοράς). Εν απουσία του κριτηρίου της σκοπιμότητας, η δράση απογυμνώνεται από το νοηματικό της περιεχόμενο και χάνει το λόγο της ύπαρξης της²⁴⁴. Για το λόγο αυτό, βασική συνιστώσα κάθε ορθολογικής διοίκησης καθώς και βασική λειτουργία στο πλαίσιο του προγραμματισμού αποτελεί η στοχοθεσία²⁴⁵.

Οι Στρατηγικοί Στόχοι απαντούν στην ερώτηση τι θέλουμε να πετύχουμε σε χρονικό ορίζοντα τριών έως πέντε ετών ή και παραπάνω. Αποτελούν τον κατευθυντήριο άξονα για την εξειδίκευση της στρατηγικής της δημόσιας οργάνωσης καθώς επίσης και το σημείο αναφοράς βάσει του οποίου αναπτύσσονται και επικεντρώνονται οι κύριες δραστηριότητες της, εκφράζοντας ταυτόχρονα και τα επιθυμητά αποτελέσματα από την εφαρμογή συγκεκριμένων πολιτικών ή δράσεων. Καταλήγοντας σε ένα σαφώς καθορισμένο σχέδιο για τη διοικητική δράση, ο στρατηγικός προγραμματισμός οδηγεί τελικώς και στον καθορισμό βραχυπρόθεσμων στόχων, οι οποίοι όντας μια αποκεντρωμένη διαδικασία, εμπλέκουν άμεσα όλα τα στελέχη της επιχείρησης.

Οι επιχειρησιακοί στόχοι (μεσοπρόθεσμοι), ή αυτοί που αφορούν προγράμματα δράσης (βραχυπρόθεσμοι - συνήθως ετήσιοι), είναι επίσης ουσιαστικοί για την εφαρμογή της στρατηγικής, διότι αφενός εκφράζουν τη βάση για την κατανομή και την αξιολόγηση των πόρων της επιχείρησης και αφετέρου αποτελούν ένα σημαντικότατο εργαλείο για τον έλεγχο της προόδου προς υλοποίηση των μακροπρόθεσμων στόχων.

Η Διοίκηση με βάση Στόχους (ΔμΣ) είναι ένα διοικητικό σύστημα που στοχεύει στην βελτίωση της απόδοσης μιας επιχείρησης ή ενός οργανισμού εναρμονίζοντας τους στρατηγικούς στόχους της με τους επιμέρους επιχειρησιακούς κάθε διοικητικής ομάδας μέσα σε αυτή²⁴⁶. Σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 3230/2004 που

²⁴³ Κέφης Β., (2014) Διοίκηση Ολικής ποιότητας....., ό.π. σελ. 66

²⁴⁴ Σύμφωνα άλλωστε με τον Ansoff: «η πεμπτουσία της Διοίκησης συνίσταται ακριβώς στην ενεργητική διαδικασία προσδιορισμού και καθοδήγησης ενός συνόλου ενεργειών για την επίτευξη ορισμένων στόχων».

²⁴⁵ Kaufman R./Oakley-Browne H./Watkins, R./Leigh D., (2003) Strategic Planning for Success. Pub. Jossey-Bass/Pfeifer, San Francisco, p. 61

²⁴⁶ Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (2005) Εγκύκλιος «Καθιέρωση Συστήματος Διοίκησης με Στόχους (Ν. 3230/2004) - Μεθοδολογία Στοχοθεσίας. Α.Π. ΔΙΠΑ/Φ.4/οικ.26397/27.12.2005.

καθιερώνει τη ΔμΣ στο δημόσιο τομέα, αυτή ορίζεται ως «η διαδικασία προσδιορισμού σαφών επιδιώξεων-επιδόσεων στα ανώτατα ιεραρχικά επίπεδα κάθε φορέα και εν συνεχεία η διάχυση των γενικότερων αυτών επιδιώξεων υπό μορφή εξειδικευμένων δράσεων σε κάθε κατώτερο ιεραρχικό επίπεδο»²⁴⁷. Η ΔμΣ με άλλα λόγια, βασίζεται στην ενεργοποίηση του ανθρώπινου παράγοντα σε όλα τα ιεραρχικά επίπεδα μιας υπηρεσίας μέσω της επίτευξης στόχων που καθορίζονται «εκ των άνω» και υλοποιούνται με αντίστροφη φορά²⁴⁸.

Ο προσδιορισμός της στοχοθεσίας ωστόσο, δεν γίνεται αυθαίρετα προσωπικό (προϊστάμενος και υφιστάμενοι) δεσμεύεται για την υλοποίηση συγκεκριμένων ενεργειών και την επιδίωξη συγκεκριμένων (ποσοτικά και ποιοτικά) αποτελεσμάτων ορισμένου χρόνου βάσει των στόχων που πρέπει να επιτευχθούν, των πόρων που απαιτούνται και του τρόπου εξεύρεσης αυτών, των κανόνων ευθύνης και ελέγχου, καθώς και των περιθωρίων δράσης και λήψης αποφάσεων των υπευθύνων υλοποίησης²⁴⁹.

Απώτερος σκοπός της μέτρησης της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της Διοίκησης²⁵⁰, η οποία καθιερώνεται ειδικότερα με την δεύτερη παράγραφο του ίδιου άρθρου²⁵¹, είναι η αξιολόγηση των υπηρεσιών της Διοίκησης για την βελτίωση της εξυπηρέτησης του πολίτη, η ενίσχυση της διαφάνειας αλλά και η πληρέστερη αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων του κράτους.

2.5.2.3 Ηλεκτρονική διακυβέρνηση

Η εξέλιξη των διοικητικών μεταρρυθμίσεων κυρίως όσον αφορά την μείωση του φαινομένου της γραφειοκρατίας και την αναβάθμιση της ποιότητας των υπηρεσιών που παρέχονται στον πολίτη, εισάγει την έννοια εκείνης της Δημόσιας Διοίκησης που ενσωματώνει και χρησιμοποιεί όλα τα επιτεύγματα της ηλεκτρονικής τεχνολογίας και είναι γνωστή σήμερα ως ηλεκτρονική διακυβέρνηση²⁵².

Σύμφωνα, με τον ορισμό που έχει δοθεί από την ΕΕ ως ηλεκτρονική διακυβέρνηση ορίζεται «η χρήση των τεχνολογιών της πληροφορικής και των τηλεπικοινωνιών στη Δημόσια Διοίκηση σε συνδυασμό με οργανωτικές αλλαγές και νέες δεξιότητες του προσωπικού, με σκοπό την βελτίωση εξυπηρέτησης του κοινού, την ενδυνάμωση της δημοκρατίας και την υποστήριξη των δημοσίων πολιτικών»²⁵³.

Η ισχυρότερη προώθηση του μοντέλου της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης έγινε κυρίως την τελευταία δεκαετία όταν τα περισσότερα ανεπτυγμένα κράτη

²⁴⁷ Βλ. άρθρ.1. παρ.1 του Ν. 3230/2004

²⁴⁸ Οι στόχοι σε κάθε περίπτωση πρέπει να είναι συγκεκριμένοι (specific), μετρήσιμοι (measurable), συμφωνημένοι (agreed), ρεαλιστικοί (realistic) και πραγματοποιήσιμοι (timed).

²⁴⁹ Τσαντήλας Γ., (2011) Διοίκηση μέσω στόχων στο πλαίσιο εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης: Ρυθμίσεις του Ν. 3230/04, του μνημονίου Συνεννόησης και του Προϋπολογισμού Προγραμμάτων. *Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης*, ΚΑ Εκπαιδευτική σειρά, Αθήνα, σελ. 18

²⁵⁰ Για τις ανάγκες του νόμου αυτού, ως αποδοτικότητα θεωρείται η μεγιστοποίηση των αποτελεσμάτων από τις δράσεις της Διοίκησης με δεδομένους πόρους και ως αποτελεσματικότητα νοείται η επίτευξη συγκεκριμένων και προκαθορισμένων στόχων.

²⁵¹ Βλ. άρθρ. 1.παρ.2 του Ν. 3230/2004

²⁵² Βλ. Υπ. Διοικητικής Ανασυγκρότησης. http://www.minadmin.gov.gr/?page_id=12126 (πρόσβαση 17/9/2017).

²⁵³ Βλ. E-Lex http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/strategies/l24226b_el.htm (πρόσβαση 2/2/2018).

στράφηκαν προς την χρήση ΤΠΕ σε μια προσπάθειά να επιτύχουν τον ανασχεδιασμό των διαδικασιών και των οργανωτικών δομών τους. Η γρήγορη αυτή ανάπτυξη των ΤΠΕ αλλά και του διαδικτύου, αποτέλεσαν τους σημαντικότερους παράγοντες για την ανάπτυξη νέων μοντέλων παροχής υπηρεσιών από τη Δημόσια Διοίκηση στους πολίτες. Με την ευρεία χρήση του διαδικτύου και κυρίως την ανάπτυξη του ηλεκτρονικού εμπορίου, οι χρήστες- πολίτες εξοικειώθηκαν σημαντικά με τα νέα δεδομένα της ψηφιακής οικονομίας και τις ηλεκτρονικές συναλλαγές με τον ευρύτερο δημόσιο τομέα²⁵⁴.

Από την άποψη της παροχής υπηρεσιών στο κοινό, η «ηλεκτρονική διακυβέρνηση» (e Government) έχει ήδη αποδείξει τα πλεονεκτήματά της στην καθημερινή ζωή των πολιτών. Μέσω ειδικών πλατφόρμων (όπως ηλεκτρονικοί υπολογιστές, κινητά τηλέφωνα, τηλεφωνικά κέντρα και σταθμοί πληροφόρησης), επιτρέπει την παροχή καλύτερων υπηρεσιών για όλους τους πολίτες, προσφέροντας γρηγορότερη εξυπηρέτηση με παράλληλη ενίσχυση της διαφάνειας στις διαδικασίες.

Παρ' όλα αυτά, σύμφωνα με το Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης²⁵⁵, η Ελλάδα παρουσιάζει υστέρηση στο 72% των δεικτών του Ευρωπαϊκού ψηφιακού θεματολογίου, που απηχούν χαμηλές επιδόσεις στη διείσδυση της ευρυζωνικότητας, την τακτική χρήση του διαδικτύου και τη χρήση ηλεκτρονικών συναλλαγών και ηλεκτρονικών προμηθειών .

Μερικοί από τους ανασταλτικούς παράγοντες που φαίνεται να έχουν εμποδίσει διαχρονικά την σχετική αυτή εφαρμογή, είναι η έλλειψη οικονομικών πόρων, οι ανισότητες δεξιοτήτων όσον αφορά τους χρήστες, τα ακατάλληλα συστήματα και η έλλειψη επιμόρφωσης στη χρήση των ΤΠΕ τεχνολογιών. Σε αυτούς τους παράγοντες είναι σημαντικό να προστεθεί και η νοοτροπία των υπαλλήλων, η οποία τους οδηγεί τις περισσότερες φορές να αντιδρούν αρνητικά σε τέτοιου είδους αλλαγές, αντανακλώντας τον φόβο για την τεχνολογία και το άγνωστο.

Η στρατηγική του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (2014-2020), για την αναστροφή της υφιστάμενης κατάστασης και την αντιμετώπιση των παραπάνω ανασταλτικών παραγόντων, παρουσιάζεται σε ένα ενιαίο κείμενο το οποίο αποτελεί απόρροια μεγάλης διαβούλευσης ειδικών και εμπειρογνομόνων στο ΕΚΔΔΑ (2013) και στο οποίο περιγράφονται όλες οι βασικές αρχές και οι κατευθυντήριοι στόχοι της πολιτικής που πρόκειται να ακολουθηθούν την εξεταζόμενη περίοδο²⁵⁶.

²⁵⁴ Decman M./Stare J./Klun M., (2010) E- Government and Cost Effectiveness. *Transilvanian Review for Administrative sciences*, pp. 48-57

²⁵⁵ Βλ. Υπ. Διοικητικής Μεταρρύθμισης. <http://www.opengov.gr/minreform/?p=1386> (πρόσβαση 26/1/2018).

²⁵⁶ Ό.π. <http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/downloads/2014/02/stratigiki-ilektron.-diakyv.-teliko-pdf1.pdf> (πρόσβαση 7/10/2017).

2.6 ΟΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟΠΟΙΗΣΕΙΣ ΩΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΤΙΚΟ ΕΡΓΑΛΕΙΟ ΤΟΥ ΝΔΜ

2.6.1 Ιδιωτικοποιήσεις- αποκρατικοποιήσεις

Η έννοια της ιδιωτικοποίησης ορίζεται για πρώτη φορά με τον Ν. 2000/1991²⁵⁷ ως η μεταβίβαση σε ιδιώτες φορέων του Δημοσίου ή περιουσιακών στοιχείων, δικαιωμάτων και προνομίων των φορέων αυτών. Υπό αυτήν την έννοια, κάθε μεταβολή της κατάστασης ενός νομικού προσώπου από τη δημόσια σφαίρα στην ιδιωτική που προέρχεται από ενέργεια η οποία τείνει να μειώσει το ρόλο του Κράτους ή να ενισχύσει αυτόν του ιδιωτικού τομέα σε σχέση με μια δραστηριότητα ή την ιδιοκτησία των περιουσιακών στοιχείων, μπορεί να χαρακτηριστεί ως ιδιωτικοποίηση²⁵⁸.

Στην επιστήμη του δημοσίου δικαίου, παρατηρείται πολλές φορές μία σύγχυση των εννοιών της «αποκρατικοποίησης» και της «ιδιωτικοποίησης», με τους όρους αυτούς άλλοτε να χρησιμοποιούνται ως ταυτόσημοι και άλλοτε να διαφοροποιούνται, χωρίς όμως να αποσαφηνίζεται επαρκώς το περιεχόμενο της διάκρισης τους²⁵⁹.

Κατά την γραμματική ερμηνεία της διάταξης του ίδιου νόμου, προκύπτει ότι ο νομοθέτης κατατάσσει την ιδιωτικοποίηση σε υποπερίπτωση της έννοιας της αποκρατικοποίησης αφού χαρακτηριστικά αναφέρει: «Για την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος νόμου αποκρατικοποίηση θεωρείται: α) η κατάργηση ή η συγχώνευση φορέων του Δημοσίου, β) η μεταβίβαση σε ιδιώτες φορέων του δημοσίου ή περιουσιακών στοιχείων, δικαιωμάτων και προνομίων των φορέων αυτών, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 5 (ιδιωτικοποίηση) και γ) η εκκαθάριση υπερχρεωμένων φορέων του Δημοσίου».²⁶⁰

Ο ισχύων Ν. 3049/2002²⁶¹, δεν αναφέρει πουθενά τον όρο «ιδιωτικοποίηση», ενώ ως σημειολογική κυρίως διαφορά με τον προηγούμενο, παρατηρείται ο ορισμός της έννοιας της «αποκρατικοποίησης» όχι ως «μεταβίβαση», αλλά ως «εφάπαξ ή σταδιακή έξοδος» επιχειρήσεων του Δημοσίου από τον έλεγχό του.

Κατά τις ισχύουσες διατάξεις λοιπόν, ούτε από το Ν. 3049/2002 δεν προκύπτει κάποια εννοιολογική διάκριση των δύο όρων, αυτών της «αποκρατικοποίησης» και της «ιδιωτικοποίησης», ενώ στην ουσία και ο νέος νόμος κινείται στην ίδια γραμμή με τον προηγούμενο, εφόσον στις μορφές «αποκρατικοποίησης» περιλαμβάνονται τόσο η πώληση του συνόλου της επιχείρησης όσο και η πώληση του συνόλου ή μέρους των μετοχών της.

Αντίθετη με την γραμματική ερμηνεία των προαναφερθέντων νόμων, εμφανίζεται η άποψη που υποστηρίζει την δυνατότητα διαχωρισμού των όρων σύμφωνα με την πολιτική σημασία που έχει η χρησιμοποίηση καθενός από αυτούς. Σε αυτήν την περίπτωση, ο όρος «αποκρατικοποίηση» θα χρησιμοποιούνταν μάλλον από μία φιλελεύθερη κυβέρνηση τονίζοντας το στοιχείο της αποχώρησης του κράτους, ενώ

²⁵⁷ Βλ. Ν. 2000/1991 «Για την αποκρατικοποίηση, απλούστευση των διαδικασιών εκκαθάρισης, ενισχύσεως των κανόνων ανταγωνισμού και άλλες διατάξεις».

²⁵⁸ Σε συμφωνία με το άρθρο 5 του Ν. 2000/91.

²⁵⁹ Τσιρωνάς Α., (2006) Αποκρατικοποιήσεις: Έννοια, φύση και λειτουργία από την άποψη του Διοικητικού Οικονομικού Δικαίου, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, σελ. 338-340

²⁶⁰ Βλ. άρθρο 1, παρ.1 του Ν. 2000/1991

²⁶¹ Βλ. άρθρο 2, παρ.1 του Ν. 3049/2002

τον όρο «ιδιωτικοποίηση» θα χρησιμοποιούσε μια κυβέρνηση πιο παρεμβατική, τονίζοντας το στοιχείο της έλευσης των ιδιωτών²⁶².

Ός επικρατούσα στον Ελλαδικό χώρο, φαίνεται να είναι η άποψη που υποστηρίζει την χρησιμοποίηση των δύο όρων ως ταυτόσημων, η νομική διάκριση των οποίων αποκτά σημασία μόνο εκεί που γίνεται ξεχωριστή αναφορά και στους δύο όρους.

Όπως και να έχει, με όποια έννοια και αν χρησιμοποιήθηκαν στο παρελθόν οι όροι της «ιδιωτικοποίησης» και της «αποκρατικοποίησης», φαίνεται να έτυχαν σημαντικής προσοχής μετά την κατάρρευση του κρατικού ελέγχου των ανεπτυγμένων οικονομιών στα τέλη του 20ου αιώνα, λόγω της ανάπτυξης των ιδιωτικών πρωτοβουλιών και την άρση των μονοπωλίων.

Αξιόλογες προσπάθειες και διεργασίες που αφορούσαν κυρίως την απεξάρτηση των υπηρεσιών τηλεπικοινωνιών, ηλεκτρισμού και άλλων τομέων που τελούσαν υπό τον κρατικό έλεγχο, είχαν ως αποτέλεσμα την μετοχοποίησή τους ή την πλήρη ιδιωτικοποίησή τους. Ειδικά στα πλαίσια της οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η δημιουργία τέτοιων συνθηκών θεωρήθηκε απαραίτητη για την ανάπτυξη της πολιτικής του υγιούς ανταγωνισμού και της αύξησης της αποτελεσματικότητας των δημοσίων υπηρεσιών²⁶³.

Σημαντικές ιδιωτικοποιήσεις πραγματοποιήθηκαν όχι μόνο στο Ηνωμένο Βασίλειο, το οποίο και πρωτοστάτησε στον τομέα με τη μετοχοποίηση μεγάλων βρετανικών εταιριών από την κυβέρνηση Θάτσερ το 1985²⁶⁴, αλλά και σε χώρες πολύ διαφορετικές όπως η Γαλλία, η Ουγγαρία και η Πολωνία²⁶⁵. Σύμφωνα με πολλούς αναλυτές μάλιστα, η επικράτηση τέτοιων τάσεων που υποστήριζαν την ελευθεροποίηση των αγορών αντί της τάσης κρατικοποίησης, οδήγησαν στην επικράτηση του καπιταλιστικού μοντέλου έναντι του σοσιαλιστικού, όπως αυτά εκφράζονταν από τις χώρες μέλη του ΟΟΣΑ από τη μια και από τη Σοβιετική Ένωση από την άλλη.

Στην Ελλάδα, η πορεία προς τις ιδιωτικοποιήσεις των δημοσίων επιχειρήσεων έρχεται αρκετά χρόνια μετά την μεταπολίτευση και συγκεκριμένα μετά την αλλαγή του κυβερνώντος κόμματος το 1989, αφού η διεύρυνση του δημοσίου τομέα είχε ήδη λάβει μεγαλύτερες διαστάσεις και διήρκεσε αρκετό χρόνο (1981-1989). Η νέα αυτή τάση των ιδιωτικοποιήσεων έρχεται σε μία συγκυρία όπου η Ελλάδα παλεύει να προσαρμοστεί στις νέες πραγματικότητες που είχαν διαμορφωθεί εκείνη την

²⁶² Κίτσος Ι., (2014) Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα και Συμβάσεις Παραχώρηση. Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, σελ. 537

²⁶³ Μούσης Ν., (2011) Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο, Οικονομία και Πολιτική. Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 96-97

²⁶⁴ Η απαρχή των ιδιωτικοποιήσεων στην Ευρώπη, φέρει την υπογραφή της κυβέρνησης Θάτσερ κατά την διάρκεια της οποίας ιδιωτικοποιήθηκαν εταιρείες όπως η, Jaguar, η British Telecom, η BritOil, η British Aerospace η British Steel, η British Airways, η BP, και οι εταιρείες νερού και ηλεκτρικού ρεύματος. Πιο συγκεκριμένα, η τότε πρωθυπουργός της Μ.Β. Θάτσερ είχε χαρακτηρίσει τις ιδιωτικοποιήσεις ως ευκαιρία για να δοθεί η "δύναμη πίσω στους ανθρώπους» μέσα από το "σημαντικό αυτό εργαλείο αντιστροφής των διαβρωτικών και φθοροποιών συνεπειών του σοσιαλισμού», όπως ανακαλούσε στα απομνημονεύματά της.

²⁶⁵ Μετά από την κατάρρευση του κομμουνιστικού καθεστώτος (1989), η τότε κυβέρνηση συνασπισμού, εγκαινιάζει ένα πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων με στόχο το πέρασμα της Πολωνίας από την κεντρικά σχεδιασμένη οικονομία σε εκείνη της ελεύθερης αγοράς οδηγώντας μεταξύ άλλων στην ιδιωτικοποίηση πολλών δημοσίων επιχειρήσεων.

περίοδο στην Ευρώπη. Εντούτοις, η χώρα καταφέρει τα επόμενα χρόνια να υλοποιήσει ορισμένες σημαντικές δράσεις και προγράμματα ιδιωτικοποίησης²⁶⁶, τα οποία μάλιστα συνεχίστηκαν από όλα τα επόμενα κυβερνητικά σχήματα (συμπεριλαμβανομένων και των σοσιαλιστικών), εν μέσω μιας προσπάθειας για εναρμόνιση της χώρας με την ευρωπαϊκή πολιτική που αφορούσε στις ιδιωτικοποιήσεις.

Καθοριστικό ρόλο προς αυτήν την κατεύθυνση, διαδραμάτισε η ψήφιση του Ν. 2414/1996²⁶⁷ με τον οποίο 31 ΔΕΚΟ μετατράπηκαν σε Ανώνυμες Εταιρείες και εισήχθησαν στο Χρηματιστήριο Αθηνών, ενώ το 2005 ο Ν. 3429/2005²⁶⁸ κατήργησε τη μονιμότητα των εργαζομένων τους, με αποτέλεσμα τη σημαντική συρρίκνωση τους (ΟΣΕ) ή και την πλήρη ιδιωτικοποίησή τους (ΟΤΕ).

Σήμερα, η νέα φάση των ιδιωτικοποιήσεων έρχεται και πάλι ως κεντρικό σημείο μιας προσπάθειας ριζικού μετασχηματισμού και δομικής αναδιάρθρωσης της οικονομίας, στο πλαίσιο της ανάκτησης του ευρωπαϊκού βηματισμού της χώρας και κυρίως της ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας. Οι ιδιωτικοποιήσεις, πάντα κάτω από την παρουσία συγκεκριμένων προϋποθέσεων, μπορούν να διαδραματίσουν σημαντικότατο ρόλο στην αλλαγή της δομής που έχει η οικονομία μιας χώρας, αφού είναι πολλάκις αποδεδειγμένο ότι οι ιδιωτικές επιχειρήσεις διοικούνται με πιο αποτελεσματικό τρόπο από τις δημόσιες²⁶⁹.

Μάλιστα, οι πρόσφατες μετρήσεις της κοινής γνώμης σε αντίθεση με τα προηγούμενα χρόνια στα οποία εμφανίζονταν έντονα η αντίθεση με το φαινόμενο των ιδιωτικοποιήσεων και των πολιτικών που τις προωθούσαν, δείχνουν ότι λόγω της δημοσιονομικής κρίσης, των αποτελεσμάτων της συσσώρευσης χρέους και ελλειμμάτων του δημοσίου τομέα σε συνδυασμό με την αναποτελεσματικότητα των δημοσίων επιχειρήσεων, υπάρχει μία μικρή στροφή υπέρ των ιδιωτικοποιήσεων και μία μεγαλύτερη κατανόηση της διαρθρωτικής και αναπτυξιακής τους διάστασης²⁷⁰.

²⁶⁶ Ενδεικτικά αναφέρονται α) η μεταβίβαση του 10% των μετοχών του ΟΤΕ αντί 400 εκ. ευρώ στην γερμανική εταιρεία Deutsche Telekom βάσει συμφωνίας που είχε επιτευχθεί από το 2008. Το ποσοστό της γερμανικής εταιρείας στον ΟΤΕ το 2011 είναι στο 40% ,του Ελληνικού Δημοσίου στο 10 % και το υπόλοιπο ανήκει σε διάφορους θεσμικούς επενδυτές β) πώληση του φάσματος συχνοτήτων στις ελληνικές εταιρείες κινητής τηλεφωνίας (Cosmote, Vodafone, Wind) , χορήγηση άδειας στον ΟΠΑΠ για την εγκατάσταση 35.000 παιγνιομηχανημάτων και παράταση του μονοπωλίου του κατά 10 χρόνια, έως το 2030, δ) Πώληση του 67,7% της γαλακτοβιομηχανίας Δωδώνη που ανήκε στην ΑΤΕ Α.Ε., προς την επενδυτική εταιρεία (ρωσικό fund) Strategic Initiatives UK LLP(90%) και την εταιρεία Simos Food Group (10%) ε) Πώληση και επαναμίσθωση 28 ακινήτων στην Ελλάδα και στο εξωτερικό στις ελληνικές εταιρείες επενδύσεων ακινήτων Παναγία της Εθνικής Τράπεζας και Eurobank Properties, στ) μίσθωση του αεροδρομίου του Ελληνικού για 99 έτη στην Lamda Development και στους συνεργάτες της, την κινεζική Fosun και την Al Maabar από το Άμπου Ντάμπι.

²⁶⁷ Βλ. Ν. 2414/1996 με τίτλο «Εκσυγχρονισμός των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών και άλλες διατάξεις».

²⁶⁸ Βλ. Ν. 3429/05 με τίτλο «Δημόσιες Επιχειρήσεις και Οργανισμοί (Δ.Ε.Κ.Ο.)»

²⁶⁹ Σάββας Ε./Κονδύλης Ε., (1993) Ιδιωτικοποίηση και παραγωγικότητα. Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 163-168

²⁷⁰ Καραμούζης Ν., (2012) Οι ιδιωτικοποιήσεις στην Ελλάδα: ιστορικές καταβολές και προσκλήσεις. Εφημερίδα *Το Βήμα*. <http://www.tovima.gr/opinions/article/?aid=445037> (πρόσβαση 11/9/2018).

2.6.2 Οι Ιδιωτικοποιήσεις εν μέσω μνημονίων και το ΤΑΙΠΕΔ

Η πραγματική προώθηση των ιδιωτικοποιήσεων τα τελευταία χρόνια, πραγματοποιήθηκε κυρίως μέσω των μνημονίων συνεργασίας που υπέγραψε η χώρα μας με τους θεσμούς της ΕΕ, της ΕΚΤ και του ΔΝΤ, λόγω της δημοσιονομικής κρίσης και της κρίσης του χρέους που πλήττει σήμερα την Ελλάδα. Οι ιδιωτικοποιήσεις αποτέλεσαν στα τελευταία μνημόνια συνεργασίας σημαντικό προαπαιτούμενο της εφαρμογής των προγραμμάτων συνεργασίας αυτών και τονίστηκε η σημασία τους ως εργαλείο ανάπτυξης και αποτελεσματικότητας²⁷¹.

«Η ιδιωτικοποίηση μπορεί να συμβάλει στο να καταστεί αποδοτικότερη η οικονομία και να μειωθεί το δημόσιο χρέος». Με αυτήν την πρόταση ξεκινά η παράγραφος 4.4 του Ν. 4336/2015²⁷² που αφορά στις ιδιωτικοποιήσεις, ενώ στο αμέσως επόμενο εδάφιο τονίζεται η ανάγκη για ένα φιλόδοξο πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων, με την κατάλληλη διερεύνηση όλων εκείνων των δυνατοτήτων μείωσης της συνολικής χρηματοδότησης μέσω μιας εναλλακτικής δημοσιονομικής πορείας.

Κατά τον ίδιο νόμο, καθίσταται αναγκαία και η συνέχιση των διαδικασιών ιδιωτικοποίησης που είχαν σταματήσει στις αρχές του 2015²⁷³ με την Ελληνική Δημοκρατία να δεσμεύεται αυτήν την φορά πως θα προχωρήσει με το υπό εξέλιξη πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων, για να διαφυλαχθεί τόσο η συνέχεια αυτού όσο και να διατηρηθεί το ενδιαφέρον των επενδυτών σε βασικούς διαγωνισμούς υποβολής προσφορών.

Για την επιτυχή πραγματοποίηση των παραπάνω δεσμεύσεων και ήδη από το 2011²⁷⁴, έχει θεσμοθετηθεί η σύσταση Ανώνυμης Εταιρείας με την επωνυμία «Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου Α.Ε.». Το Ταμείο έχει αποκλειστικό σκοπό την αξιοποίηση περιουσιακών στοιχείων της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου, καθώς και περιουσιακών στοιχείων των δημοσίων επιχειρήσεων των οποίων το μετοχικό κεφάλαιο ανήκει εξ ολοκλήρου, άμεσα ή έμμεσα, στο Δημόσιο ή σε ΝΠΔΔ., και λειτουργεί σύμφωνα με τις επικρατούσες συνθήκες της αγοράς κάτω από εγγυήσεις πλήρους διαφάνειας, προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι των εσόδων²⁷⁵.

²⁷¹ Στις 7 Νοεμβρίου του 2012, υπερψηφίστηκε από το Ελληνικό Κοινοβούλιο το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013-2016, το οποίο έδωσε πραγματική ώθηση στις ιδιωτικοποιήσεις καθώς απαιτούνταν από την τότε Ελληνική Κυβέρνηση να επιτύχει έσοδα ύψους 9,515 δις (8,5 δις μετά από παρέμβαση της Κομισιόν) μέσα στην περίοδο 2013-2016.

²⁷² Βλ. παράγραφο Γ: 4.4 του Ν. 4336/15 με τίτλο «Συνταξιοδοτικές διατάξεις – Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης».

²⁷³ Στο Ταμείο μεταφέρθηκαν τα περισσότερα από τα περιουσιακά στοιχεία που είχαν περιληφθεί στο Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα και θα μεταφερθούν όσα ακόμη περιουσιακά στοιχεία αποφασιστεί από το Κράτος να αξιοποιηθούν. Τα περιουσιακά στοιχεία που έχουν μεταφερθεί στο Ταμείο συνοψίζονται σε τρεις κατηγορίες α) αξιοποίηση Γης, β) υποδομές γ) εταιρικό Χαρτοφυλάκιο.

²⁷⁴ Το ΤΑΙΠΕΔ συστάθηκε την 1η Ιουλίου 2011 και η διάρκειά του είναι έξι έτη, μετά την πάροδο των οποίων η λειτουργία του μπορεί να παραταθεί με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών.

²⁷⁵ Σύμφωνα με την παράγραφο 17 του Ν. 4336/15, τα έσοδα του Ταμείου προέρχονται από α) το τίμημα από την αξιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων που μεταβιβάζονται και περιέρχονται σε αυτό, β) τους τόκους, τα μερίσματα και κάθε είδους αποδόσεις των παραπάνω περιουσιακών στοιχείων και των χρηματικών διαθεσίμων του, γ) επιχορηγήσεις από το Δημόσιο, ανάλογα με το πρόγραμμα αξιοποίησης και τις ανάγκες του και δ) τα έσοδα από κάθε άλλη νόμιμη αιτία.

Κύρια αποστολή του είναι η προσέλκυση σημαντικών διεθνών ροών κεφαλαίου, που θα συνεισφέρουν στην επανεκκίνηση της ελληνικής οικονομίας και θα τροφοδοτήσουν την οικονομική ανάπτυξη. Το άνοιγμα σχετικών τομέων της αγοράς που πραγματοποιείται μέσω των αποκρατικοποιήσεων συμβάλλει στη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας, ενώ η συνολικότερη προώθηση του προγράμματος αποκρατικοποιήσεων δημιουργεί το κατάλληλο περιβάλλον εδραίωσης της αξιοπιστίας της χώρας στο εξωτερικό²⁷⁶.

Τα περιουσιακά στοιχεία τα οποία μεταβιβάζονται στο Ταμείο, σύμφωνα με τις διατάξεις του ιδρυτικού του νόμου²⁷⁷, χρησιμοποιούνται αποκλειστικά για την αποπληρωμή του δημοσίου χρέους της χώρας και περιλαμβάνουν α) κινητές αξίες εταιρειών που περιλαμβάνονται στο Πρόγραμμα Αποκρατικοποιήσεων του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012 – 2015 του άρθρου 6Α του Ν. 2362/1995, β) περιουσιακής φύσεως δικαιώματα, δικαιώματα διαχείρισης και εκμετάλλευσης, κεκτημένα οικονομικά συμφέροντα, άυλα δικαιώματα και δικαιώματα λειτουργίας, συντήρησης και εκμετάλλευσης υποδομών, που περιλαμβάνονται στο Πρόγραμμα Αποκρατικοποιήσεων του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015 του άρθρου 6Α του Ν. 2362/1995, γ) ακίνητα που περιλαμβάνονται στο Πρόγραμμα Αποκρατικοποιήσεων του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012 – 2015 του άρθρου 6Α του Ν. 2362/1995.

Το διοικητικό συμβούλιο του ΤΑΙΠΕΔ έχει ήδη εγκρίνει²⁷⁸ το σχέδιο αξιοποίησης των περιουσιακών στοιχείων (ADP), που προβλέπει την ιδιωτικοποίηση των περιουσιακών στοιχείων που υπάγονται στο ΤΑΙΠΕΔ από τις 31/12/14. Η εφαρμογή αυτού του προγράμματος, εξαιρουμένων των τραπεζικών μετοχών, αποβλέπει σε ετήσια έσοδα ύψους 1,4 δισ. ευρώ, 3,7 δισ. ευρώ και 1,3 δισ. ευρώ για τα έτη 2015, 2016 και 2017 αντιστοίχως²⁷⁹.

2.6.3 Λόγοι ιδιωτικοποίησης

Η αύξηση της επιθυμίας για τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στην παροχή έργων υποδομής και παροχής υπηρεσιών, φαίνεται να στηρίζεται στην γενική παραδοχή ότι οι κρατικοί μηχανισμοί δεν είναι πάντα ικανοί να ασκήσουν αποτελεσματικές εμπορικές δραστηριότητες. Αντίθετα, ο ιδιωτικός τομέας με την ισχυρή και αποτελεσματική παρουσία του τα τελευταία χρόνια στον χώρο των κατασκευών και υπηρεσιών, έχει αποδείξει ότι είναι ο πλέον καταλληλότερος για την ανάληψη σχετικών εγχειρημάτων. Η προώθηση της συμμετοχής του ιδιωτικού τομέα τείνει να είναι λοιπόν, σημαντικό στοιχείο των σύγχρονων κυβερνητικών πολιτικών που εμπεριέχουν σήμερα απαιτητικούς και μακροπρόθεσμους στόχους προς επίτευξη.

²⁷⁶ Βλ. ΤΑΙΠΕΔ <http://www.hradf.com/el/the-fund/mission> (πρόσβαση 8/4/2018).

²⁷⁷ Βλ. Ν. 3986 με τίτλο «Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015».

²⁷⁸ Προαπαιτείται η έγκριση από την Ελληνική Κυβέρνηση αφού το ΤΑΙΠΕΔ προωθεί την υλοποίηση των ιδιωτικοποιήσεων στη χώρα με πλήρη ευθύνη για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής που τις διέπει.

²⁷⁹ Βλ. Ν. 4336/2015 με τίτλο «Συνταξιοδοτικές διατάξεις - Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης».

Σημαντικότεροι στόχοι προς επίτευξη που έχουν την ανάγκη μιας τέτοιας εταιρικής σχέσης δημοσίου και ιδιωτικού τομέα είναι²⁸⁰:

A) Βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της παραγωγικότητας των επιχειρήσεων

Ένας από τους σημαντικότερους λόγους για τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στην λειτουργία και διαχείριση ενός δημοσίου έργου, είναι η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας.

Ένας κερδοσκοπικός επενδυτής δρώντας σε ένα ανταγωνιστικό περιβάλλον, θα στοχεύσει στην ελαχιστοποίηση του κόστους της επένδυσής του και στην βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών του. Αυτά είναι αναγκαία να επιτευχθούν, αν ο επενδυτής επιδιώκει να διατηρήσει και να επεκτείνει την πελατεία του αλλά και να κερδίσει μια ικανοποιητική απόδοση των επενδύσεων του.

Έχοντας αυτό σαν βάση, ορισμένες κυβερνήσεις στρέφονται προς τον ιδιωτικό τομέα για να επωφεληθούν από την αποτελεσματική λειτουργία των διαφόρων επιστημονικών κλάδων της αγοράς. Με άλλα λόγια, στόχος του κράτους δεν είναι πάντα η καθ' αυτού επίτευξη κερδών για τον ιδιώτη επενδυτή αλλά μέσω της βελτίωσης της αποδοτικότητας του κλάδου, να καρπωθεί το ίδιο τα οφέλη από το χαμηλότερο κόστος και τις βελτιωμένες υπηρεσίες έτσι ώστε να πραγματοποιήσει τους διάφορους κρατικούς σκοπούς του (προσέλκυση ξένων κεφαλαίων, αύξηση τουρισμού, εισαγωγές- εξαγωγές κλπ).

B) Μείωση των χρηματοοικονομικών και διοικητικών εξόδων του δημοσίου τομέα

Η Δημόσια Διοίκηση και διαχείριση ενός έργου σε έναν κλάδο απαιτεί την δέσμευση σημαντικού όγκου κρατικών πόρων όπως ανθρώπινο δυναμικό, κεφάλαιο, χρόνο. Παρ' όλο που το μεγαλύτερο μέρος των εξόδων αυτών επιβαρύνει κατά κύριο λόγο τα αντίστοιχα υπουργεία και γενικότερα τους αρμόδιους φορείς, ένα σημαντικό μέρος μετακυλύετε σε περιφερειακούς οργανισμούς που εμπλέκονται στο έργο ή ακόμα και στην ίδια την κυβέρνηση.

Στην προσπάθεια της να αναδιαμορφώσει τις λειτουργίες της, η εκάστοτε κυβέρνηση δίνει πολλές φορές την θέση της έστω και εν μέρη στον ιδιωτικό τομέα με σκοπό να διοικεί και να διαχειρίζεται κάποιες από αυτές. Ακόμα και αν κάποιο μέρος της εξουσίας επιλέγεται να διατηρηθεί από το κράτος λόγω της ύπαρξης ειδικευμένου ανθρώπινου δυναμικού, αυτήν η τάση για ιδιωτικοποίηση περιορίζει τις υπάρχουσες θέσεις εργασίας που μέχρι τώρα περιελάμβανε η κρατική υπηρεσία έχοντας τις πολλαπλές ιδιότητες του ιδιοκτήτη, ρυθμιστή και διαχειριστή. Μεταφέροντας δραστηριότητες στον ιδιωτικό τομέα, το κράτος μπαίνει αυτόματα σε έναν επιχειρηματικό κόσμο ο οποίος επιτρέπει την ύπαρξη μόνο εκείνων των θέσεων εργασίας που είναι απαραίτητες για την κερδοφορία ενός έργου ή την αποτελεσματική λειτουργία μιας εγκατάστασης.

Εντούτοις, σημαντικό επιχείρημα που τάσσεται υπέρ των ιδιωτικοποιήσεων αναφορικά με το συγκεκριμένο θέμα, συνίσταται η παραδοχή ότι οι υψηλότερες αποδόσεις και η αυξημένη παραγωγικότητα που παρουσιάζουν οι ιδιωτικές

²⁸⁰ Ιωαννίδης Α., (1994) σε Κυνηγόπουλος Ι. (1999) Εταιρικές αποδόσεις που οδηγούν στην ιδιωτικοποίηση: από τη θεωρία στην περίπτωση του ελληνικού τραπεζικού συστήματος. *Διδακτορική διατριβή*, Αθήνα, σελ. 45-52

επιχειρήσεις, δημιουργούν μακροχρόνια περισσότερες θέσεις εργασίας λόγω αυξημένων οικονομικών κλίμακας.

Γ) Κοινωνικοί Στόχοι

Ορισμένα κράτη, έχουν εν μέρει συμπεριλάβει στις πολιτικές πρακτικές τους στοιχεία ιδιωτικοποίησης, ως εργαλεία των ευρύτερων κοινωνικών πολιτικών τους με στόχο την ανακατανομή πλούτου ή την υποβοήθηση λιγότερο ανεπτυγμένων περιοχών να συγκλίνουν προς το μέσο ρεύμα της οικονομικής ανάπτυξης. Οι στόχοι αυτοί των πολιτικών δεν μπορούν βεβαίως να επικριθούν, ωστόσο, πρέπει να εφαρμοστούν κατόπιν σωστής αξιολόγησης και να διατυπωθούν με σαφήνεια.

Αποφάσεις για ιδιωτικοποίηση που βασίζονται σε επίτευξη κοινωνικών στόχων πρέπει να επικεντρώνονται πλήρως σε αυτόν τον σκοπό, σε κάθε περίπτωση όμως πρέπει να είναι εναρμονισμένες και με την εξασφάλιση του προεπιλεγμένου ρόλου του έργου που παράγεται.

Δ) Προώθηση της συμμετοχής του ιδιωτικού τομέα στην οικονομία

Πολλές οικονομίες σε παγκόσμιο επίπεδο²⁸¹ και για αρκετές δεκαετίες, «οδηγούνταν» από τις εκάστοτε κυβερνήσεις λόγω εξάρτησης τους από τις κυβερνητικές δαπάνες, αφού ο ρόλος της κυβέρνησης σε αυτές τις περιπτώσεις ήταν διάχυτος σε όλους τους τομείς της οικονομίας. Εμπορικές δραστηριότητες, μεταφορές, διάθεση και διανομή, λιανικές πωλήσεις, όλες πραγματοποιούνταν έστω και εν μέρει από κρατικές επιχειρήσεις αναστέλλοντας έτσι την επενδυτική δράση του ιδιωτικού τομέα. Αποτέλεσμα αυτής της υψηλής κρατικοποίησης ήταν η αυξημένη γραφειοκρατία που αποτελούσε τροχοπέδη για την ανάπτυξη της χώρας αλλά και τη συρρίκνωση μεγάλου τμήματος του ιδιωτικού τομέα.

Στην προσπάθεια επανόρθωσης αυτή της κατάστασης, ορισμένες κυβερνήσεις αποφάσισαν να δώσουν το κίνητρο της αύξησης των ευκαιριών σε ιδιώτες επενδυτές είτε άμεσα παραχωρώντας σε αυτούς υπηρεσίες που παλαιότερα διοικούνταν και ελέγχονταν από το κράτος, είτε μέσω της αγοράς μετοχών. Σκοπός ήταν να επιτευχθεί ενισχυμένη επιχειρησιακή δραστηριότητα, η οποία θα επέφερε και τα αναμενόμενα πολλαπλασιαστικά της θετικά αποτελέσματα στην ευρύτερη οικονομία.

2.6.4 Μορφές και μέθοδοι ιδιωτικοποίησης

Μορφές ιδιωτικοποίησης

Α) Η περιουσιακή ιδιωτικοποίηση αποτελεί το είδος ιδιωτικοποίησης που πραγματοποιείται μέσω περιουσιακών μεταβιβάσεων από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα²⁸².

Στις χώρες με οργανωμένη κεφαλαιαγορά, η μορφή αυτή επιτυγχάνεται με την πώληση του συνόλου ή μέρους των μετοχών που κατέχουν οι φορείς του δημοσίου τομέα και συνεπάγεται την καθολική ή μερική αντιστοίχως απώλεια κρατικής επέμβασης στην εν λόγω οικονομική δραστηριότητα.

²⁸¹ Πρόκειται κυρίως για Ασιατικές οικονομίες.

²⁸² Βενιέρης Ι., (2007) Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού τομέα» Συμβατικό πλαίσιο. Εκδ. Νομική βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ. 53

Στην Ελλάδα, οι ιδιωτικοποιήσεις επικεντρώνονται κυρίως σε αυτήν την μορφή ιδιωτικοποιήσεων αφού μέσω της πώληση περιουσιακών στοιχείων του Δημοσίου πραγματοποιείται άμεσα σημαντική εισροή μετρητών στα κρατικά ταμεία.

Μετά την ολοκλήρωση της μεταφοράς των περιουσιακών στοιχείων στον ιδιωτικό τομέα, οι αποφάσεις που σχετίζονται με τα επενδυτικά προγράμματα των ιδιωτικοποιημένων επιχειρήσεων και ο καθορισμός των στόχων αυτών, παύουν να λαμβάνονται με πολιτικά κριτήρια και στηρίζονται πλέον μόνο σε οικονομικά, με απώτερο στόχο τα συμφέροντα της επιχείρησης και των μετόχων- ιδιωτών επενδυτών.

Τόσο ο Ν. 3049/2002, όσο και ο προϊσχύσας Ν. 2000/1991, κατοχυρώνουν ρητά με τις διατάξεις τους²⁸³ την ιδιωτικοποίηση αυτής της μορφής, ενώ στο πλαίσιο της παγκόσμιας κρίσης, η πρακτική εφαρμογή του θεσμού αυτού κρίνεται σχεδόν αναγκαία λόγω των δημοσιονομικών περιορισμών που αντιμετωπίζουν σήμερα τα σύγχρονα κράτη παγκοσμίως.

Β) Λειτουργική είναι η ιδιωτικοποίηση κατά την οποία ανατίθενται ή μετατίθενται σε ιδιώτες δραστηριότητες που μέχρι τότε ασκούνταν από το κράτος, χωρίς να συντελείται κάποια περιουσιακή μεταβίβαση. Χαρακτηριστικότερη περίπτωση αυτού του είδους αποτελούν οι συμβάσεις παραχώρησης ή οι Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ), οι οποίοι ρυθμίζονται με τον Ν. 3389/2005.

Γ) Η τυπική ή οργανωτική ιδιωτικοποίηση συνίσταται στη μεταβίβαση κρατικής περιουσίας ή στην ανάθεση της άσκησης κρατικών καθηκόντων σε ένα ΝΠΙΔ που ανήκει στο Δημόσιο. Το κράτος διατηρεί την διαχείριση της παροχής αγαθών και υπηρεσιών, η παραγωγή των οποίων γίνεται από επιχειρήσεις μετά από τυπική συμφωνία με αυτές²⁸⁴.

Στην περίπτωση αυτή, δεν υπάρχει υποκατάσταση του κράτους από φορείς της κοινωνίας, αλλά απλή αλλαγή της μορφής του, αφού αναγκαία προϋπόθεση της τυπικής ή οργανωτικής ιδιωτικοποίησης είναι η ίδρυση νέου ΝΠΙΔ ή η μετατροπή ενός ΝΠΔΔ σε τέτοιο.

Δ) Η ουσιαστική ιδιωτικοποίηση σε αντίθεση με την τυπική ή οργανωτική, δεν αφορά μόνο στην εξωτερική μορφή ενός δημοσίου οργανισμού αλλά αποτελεί την περίπτωση στην οποία το κράτος υποκαθίσταται από φορείς του ιδιωτικού τομέα

²⁸³ Άρθρο 4 του Ν. 3049/2002 «Μορφές αποκρατικοποιήσεων» α) Η πώληση του συνόλου της επιχείρησης ή περιουσιακών στοιχείων ή τμημάτων αυτής ή κλάδων αυτής» και άρθρο 5 του Ν. 2000/1991 «Τρόποι και μορφές ιδιωτικοποίησης α) Πώληση σε ιδιώτες ολόκληρης της επιχείρησης, όταν αυτή ανήκει εξ ολοκλήρου σε φορείς του Δημοσίου β) Πώληση σε ιδιώτες του συνόλου των μετοχών ή του πακέτου της πλειοψηφίας των μετοχών ανώνυμης εταιρείας ή των εταιρικών μεριδίων εταιρείας περιορισμένης ευθύνης, που ανήκουν σε έναν ή σε περισσότερους φορείς του Δημοσίου ή της συμμετοχής του σε άλλης μορφής εταιρείες γ) Εισαγωγή στο χρηματιστήριο και πώληση σε ιδιώτες του συνόλου ή μέρους των μετοχών επιχείρησης, που ανήκει σε έναν, ή περισσότερους φορείς του Δημοσίου δ) Πώληση σε ιδιώτες παγίων περιουσιακών στοιχείων της επιχείρησης, μεμονωμένων ή λειτουργικών συνόλων ή αυτοτελών μονάδων παραγωγής διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας και λοιπών δικαιωμάτων.

²⁸⁴ Βενιέρης Ι., (2007) Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού τομέα» Συμβατικό πλαίσιο. Εκδ. Νομική βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ. 54

χάνοντας έτσι το δημόσιο χαρακτήρα του και κυρίως τον εσωτερικό κρατικό έλεγχο²⁸⁵.

Αντικείμενο της ουσιαστικής ιδιωτικοποίησης μπορεί να αποτελούν τόσο τα περιουσιακά στοιχεία του Δημοσίου (περιουσιακή ιδιωτικοποίηση), όσο και οι κρατικές λειτουργίες- καθήκοντα (λειτουργική ιδιωτικοποίηση) που μεταφέρονται από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα, με τον πρώτο να διασφαλίζει απλώς την διαθεσιμότητα αυτών στο κοινό.

Ε) Μία άλλη μορφή ιδιωτικοποίησης μπορεί επίσης να θεωρηθεί και η απορρύθμιση - αποκανονικοποίηση (deregulation), η οποία πραγματοποιείται μέσω της διαδικασίας περιορισμού ή κατάργησης κανόνων, θεσμών και δράσεων κρατικής παρέμβασης στην οικονομία. Επιτυγχάνεται με αυτόν τον τρόπο η εισαγωγή στοιχείων ανταγωνισμού μεταξύ ιδιωτικών και κρατικών επιχειρήσεων καταργώντας το κρατικό μονοπώλιο, αφού επιτρέπεται πλέον η παροχή υπηρεσίας και από ιδιώτες που μέχρι την χρονική στιγμή της απορρύθμισης διατίθετο μόνο από το κράτος.

Η κατάργηση συγκεκριμένων ρυθμιστικών μηχανισμών ελέγχου και περιορισμών στην οικονομία σε συνδυασμό με την απελευθέρωση νευραλγικών τομέων αυτής, συνέβαλλε καθοριστικά στην ανάπτυξη του διεθνούς εμπορίου και κατά συνέπεια στη διεθνοποίηση της παραγωγής²⁸⁶.

ΣΤ) Μορφή ιδιωτικοποίησης αποτελεί, τέλος, και η παροχή χρηματικής ενίσχυσης ή επιδότησης από μέρους του κράτους στο ευρύτερο καταναλωτικό κοινό, δίνοντας στους χρήστες υπηρεσιών ή αγαθών τη δυνατότητα απόκτησης αυτών στην ελεύθερη αγορά, ενώ παράλληλα το κράτος εξακολουθεί να χρηματοδοτεί την παροχή της υπηρεσίας ή την παραγωγή του αγαθού.

Η μορφή αυτήν ιδιωτικοποίησης εμφανίζεται κυρίως στις περιπτώσεις όπου υπάρχει μια υγιής αγορά για τη συγκεκριμένη υπηρεσία ή το συγκεκριμένο αγαθό, αλλά δεν υπάρχει επαρκές εισόδημα από τα νοικοκυριά για την κατανάλωση της απαιτούμενης ποσότητας αυτών.

Μέθοδοι ιδιωτικοποιήσεων

Σύμφωνα με το νομικό καθεστώς που θεσπίζει τόσο ο ισχύον Ν. 3049/2002, όσο και ο προηγούμενος Ν. 2000/1991, οι μέθοδοι ιδιωτικοποίησης μπορούν να διακριθούν σε τρεις κατηγορίες²⁸⁷: α) μέθοδοι εταιρικού δικαίου, β) μέθοδοι χρηματιστηριακής τεχνικής και γ) συμβατικές μέθοδοι ιδιωτικοποίησης.

Οι μέθοδοι εταιρικού δικαίου παρουσιάζουν έντονο ενδιαφέρον όχι μόνο λόγω της συχνότητάς τους, αλλά και της υποχρέωσης εφαρμογής αυτών μέσα σε ένα ενιαίο

²⁸⁵ Γώγος Κ., (1998) Η έννομη προστασία των καταναλωτών έναντι ιδιωτικοποιημένων οργανισμών κοινής ωφέλειας - δικαστική προστασία κατά πράξεων και παραλείψεων διοικητικής εποπτείας; στον τόμο Αποκρατικοποίηση των δημοσίων επιχειρήσεων και προστασία του καταναλωτή - Επίλυση Καταναλωτικών Διαφορών. Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου. Εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, σελ. 215-242

²⁸⁶ Βλ. ΚΕΠΕ http://www.syn.gr/greek/mmepix/_KEPE_Yphresies_Esoteriki_Agora.pdf (πρόσβαση 20/1/2017).

²⁸⁷ Τσάνης Α., (2011) Κριτική Ανάλυση Συνταγματικότητας και Οικονομικής Αποτελεσματικότητας των Ιδωτικοποιήσεων στο Πλαίσιο της Οικονομικής Κρίσης. *Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης*, Αθήνα, σελ. 30

ευρωπαϊκό νομικό πλαίσιο. Η εναρμόνιση του εθνικού με το ευρωπαϊκό εταιρικό δίκαιο είναι πρωτίστης σημασίας κυρίως για την εξάλειψη των επιπλοκών από την ύπαρξη πολλών εθνικών νομικών συστημάτων αλλά και την ενίσχυση της προστασίας του συμφέροντος των μετόχων και της διαφάνειας των διαφόρων διαδικασιών δημοπράτησης.

Βάσει του άρθρου 4 του ισχύοντος Ν. 3049/2002, τέτοιες τεχνικές αποτελούν τόσο η πώληση του συνόλου της επιχείρησης ή περιουσιακών στοιχείων ή τμημάτων αυτής ή κλάδων αυτής, όσο και η σύσταση εταιρείας ή συμμετοχή σε εταιρείες με συνεισφορά μετρητών, περιουσιακών στοιχείων, κλάδων, δικαιωμάτων, μετοχών. Σύμφωνα δε με την ερμηνεία του άρθρου 5 του Ν. 2000/1991, σε αυτές προστίθετο ενδεικτικά α) η πώληση σε ιδιώτες του συνόλου των μετοχών ή του πακέτου της πλειοψηφίας των εταιρικών μεριδίων εταιρείας περιορισμένης ευθύνης που ανήκουν σε έναν ή περισσότερους φορείς του Δημοσίου ή της συμμετοχής του σε άλλης μορφής εταιρείας και β) η πώληση σε ιδιώτες παγίων περιουσιακών στοιχείων της επιχείρησης, μεμονωμένων ή λειτουργικών συνόλων ή αυτοτελών μονάδων παραγωγής διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας και λοιπών δικαιωμάτων.

Σήμερα, η μέθοδος της χρηματιστηριακής τεχνικής αποτελεί την κύρια και πιο συχνά χρησιμοποιούμενη κατηγορία μεθόδων ιδιωτικοποίησης. Η διαφορά της από τις μεθόδους εταιρικού δικαίου και τις συμβατικές μεθόδους έγκειται κυρίως στην ευρύτητα του κύκλου των ενδιαφερόμενων προσώπων προς τα οποία απευθύνεται, μέσω της προσφοράς μετοχών στο χρηματιστήριο, το οποίο σε αυτήν την περίπτωση χρησιμοποιείται ως το κύριο μέσο για την εφαρμογή των εν λόγω ιδιωτικοποιήσεων.

Στην κατηγορία αυτή ανήκουν οι τεχνικές α) της εισαγωγής της επιχείρησης σε Χρηματιστήριο Αξιών ή σε άλλη οργανωμένη αγορά, β) της πώλησης του συνόλου ή μέρους των μετοχών της επιχείρησης, με ή χωρίς ταυτόχρονη σύναψη συμφωνίας μετόχων, καθώς και η περαιτέρω μεταβίβαση μετοχών της επιχείρησης, γ) της ανταλλαγής μετοχών, δ) της ανταλλαγής μετοχών των αποκρατικοποιούμενων επιχειρήσεων με προμέτοχα του Δημοσίου, ε) της πώλησης μετοχών με ειδικά σύμφωνα, όπως σύμφωνο επαναγοράς από τον πωλητή-μέτοχο Δημόσιο ή επιχείρηση του Δημοσίου, με οποιουδήποτε όρους π.χ. i) πώληση μετοχών σε ημεδαπό ή αλλοδαπό νομικό πρόσωπο για την έκδοση από αυτό κινητών αξιών ανταλλάξιμων με τις πωληθείσες μετοχές, ii) πώληση μετοχών σε πιστωτικά ιδρύματα ή χρηματοοικονομικούς οίκους της ημεδαπής ή αλλοδαπής προς το σκοπό περαιτέρω διάθεσης από αυτούς των μετοχών σε τρίτους, iii) έκδοση εταιρικών ομολόγων μετατρέψιμων σε μετοχές επιχειρήσεων.

Πρέπει να σημειωθεί ότι μέσω του Ν. 2843/2000²⁸⁸ εισάγεται επίσης και η ανταλλαγή μετοχών (swaps) μέρους ή του συνόλου των μετοχών μεταξύ δημοσίων και ιδιωτικών επιχειρήσεων, ενώ εναλλακτική μορφή πρόσθετου ελέγχου από το

²⁸⁸ Βλ. Ν. 2843/ 2000 με τίτλο «Εκσυγχρονισμός των χρηματιστηριακών συναλλαγών, εισαγωγή εταιριών επενδύσεων στην ποντοπόρο ναυτιλία στο Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών και άλλες διατάξεις».

κράτος αποτελεί ο θεσμός της λεγόμενης ειδικής μετοχής ή αλλιώς, «χρυσής μετοχής» (golden share)²⁸⁹.

Τέλος, ως συμβατικές μέθοδοι ορίζονται εκείνες κατά τις οποίες το κράτος διατηρεί την κυριότητα μιας επιχείρησης, ενώ ο ιδιωτικός φορέας αναλαμβάνει τη λειτουργία της έναντι προσυμφωνημένου ανταλλάγματος προς το Δημόσιο²⁹⁰.

Κυριότερη μέθοδος αυτής της κατηγορίας αποτελεί αυτή των Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ), και αφορά στην μακροχρόνια συμβατική συνεργασία που πραγματοποιείται ανάμεσα σε έναν δημόσιο και έναν ιδιωτικό φορέα, με σκοπό την εκτέλεση έργων ή/και την παροχή υπηρεσιών.

Οι ΣΔΙΤ διακρίνονται από τις κλασικές δημόσιες συμβάσεις κυρίως λόγω α) του αυξημένου ρόλου του ιδιωτικού φορέα, ο οποίος συμμετέχει σε κρίσιμα στάδια του έργου (μελέτη, κατασκευή, χρηματοδότηση, διαχείριση) και β) της χρηματοδότησης και της ανάληψης κινδύνου σημαντικού μέρους του εγχειρήματος, με αντάλλαγμα την εκμετάλλευση του έργου ή της υπηρεσίας για ορισμένο χρονικό διάστημα.

²⁸⁹ «Χρυσή μετοχή» είναι μια ονομαστική μετοχή που μεταβιβάζει περισσότερα προνόμια και δυνατότητες στον κάτοχο της (όπως δικαίωμα εκπροσώπησης στα όργανα της εταιρείας ή δικαίωμα veto σε ορισμένες στρατηγικής σημασίας αποφάσεις της επιχείρησης) από ότι οι απλές μετοχές και συνηθέστερα χρησιμοποιούνται από τις κυβερνήσεις, με την ιδιότητα του μετόχου, όταν δημόσιες επιχειρήσεις βρίσκονται στο στάδιο της ιδιωτικοποίησης. Αυτού του είδους οι μετοχές συνιστούν παρέκκλιση από το κοινό εταιρικό δίκαιο καθώς η κατοχή τους συνεπάγει μεγαλύτερη παρεμβατικότητα του κράτους -κάτι που αντιτίθεται και στο κοινοτικό δίκαιο ελεύθερης εγκατάστασης και ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων.

²⁹⁰ Οι διατάξεις άρθρου 4 του Ν. 3049/2002 αναφέρουν ενδεικτικά για αυτήν την κατηγορία α) την παραχώρηση αδειών ή και δικαιωμάτων εκμετάλλευσης της επιχείρησης, β) την κάθε είδους εκμίσθωση επιχείρησης ως συνόλου ή επί μέρους δικαιωμάτων ή περιουσιακών στοιχείων ή τμημάτων ή κλάδων της επιχείρησης και γ) την ανάθεση σε τρίτο της διαχείρισης της επιχείρησης.

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΣΥΜΠΡΑΞΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ (ΣΔΙΤ)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3ο

ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

3.1 ΕΝΝΟΙΑ ΣΥΜΠΡΑΞΕΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ

3.1.1 Έννοια ΣΔΙΤ κατά την ευρωπαϊκή και διεθνή εμπειρία

Οι Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα, γνωστές σήμερα στον κόσμο των επιχειρήσεων ως «ΣΔΙΤ» (PPPs), αποτελούν έναν σύγχρονο τρόπο κατασκευής και χρηματοδότησης δημοσίων έργων και υπηρεσιών, πραγματοποιούμενο μέσα από διάφορες μορφές συνεργασιών που αναπτύσσει ο δημόσιος τομέας με ιδιωτικούς φορείς. Πρόκειται για επενδύσεις ιδιωτικών κεφαλαίων και ιδιωτικής ανάληψης αναπτυξιακών δράσεων που στόχο έχουν την αποτελεσματικότερη διαχείριση των περιουσιακών στοιχείων του Δημοσίου, μέσω της παροχής βελτιωμένων δημοσίων έργων και υπηρεσιών.

Στη διεθνή βιβλιογραφία δεν φαίνεται να υπάρχει ακριβής ορισμός της Σύμπραξης Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα. Η έννοια και οι πρακτική των ΣΔΙΤ, όπως αυτήν έχει διαμορφωθεί σε διεθνές επίπεδο, αναφέρεται γενικότερα σε όλες εκείνες τις περιπτώσεις κατά τις οποίες η εμπλοκή του ιδιωτικού τομέα στην παροχή υπηρεσιών που παραδοσιακά ανήκουν στο δημόσιο τομέα, οδηγούν σε ιδιαίτερη συνεργασία με αυτόν, έχοντας πάντα ως απώτερο στόχο την εξυπηρέτηση των δημοσίων συμφερόντων. Υπό αυτήν την έννοια μάλιστα, οι ΣΔΙΤ αποτελούν την πιο σύγχρονη μορφή «απόσυρσης» του δημοσίου τομέα από δραστηριότητες αμιγώς δημοσίου χαρακτήρα.

Το *Διεθνές Νομισματικό Ταμείο* χαρακτηρίζει τις ΣΔΙΤ ως «...συμφωνίες κατά τις οποίες ο ιδιωτικός τομέας προσφέρει (έναντι αντιτίμου) υποδομές και υπηρεσίες που παραδοσιακά παρείχε το κράτος»²⁹¹.

Η *Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων* ορίζει ότι: «Οι ΣΔΙΤ είναι σχέσεις μεταξύ του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα με σκοπό να χρησιμοποιηθούν οι πόροι και/ή η ειδικευση του ιδιωτικού τομέα προκειμένου να βοηθήσει να παραχθούν υπηρεσίες κ έργα του δημοσίου τομέα»²⁹².

Πίνακας 3.1: Εννοιολογικό πλαίσιο των ΣΔΙΤ

Έρευνες για τις ΣΔΙΤ	Βασικές θεωρίες	Κεντρικά σημεία των Θεωριών	Σχετικοί Συγγραφείς
Οι ΣΔΙΤ ως εργαλείο πολιτικής	<ul style="list-style-type: none"> Θεωρία ελεύθερης αγοράς 	Οι ιδιωτικές αγορές υπερέχουν του Δημοσίου όσον αφορά την αποτελεσματική	Osborne (2000) ²⁹³ , Wettenhall (2003) ²⁹⁴ ,

²⁹¹ Βλ. IMF, 2006

²⁹² Βλ. European Investment Bank, 2004

²⁹³ Osborne S.P., (2000) *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*. Pub. Routledge, London

²⁹⁴ Wettenhall R.A., (2003) *The rhetoric and reality of public-private partnerships. Public Organization Review: A Global Journal*, vol. 3, pp. 77-107

		κατανομή πόρων. Οι ΣΔΙΤ παρουσιάζουν περισσότερα πλεονεκτήματα από ό, τι μειονεκτήματα.	Grimsey/Lewis (2004) ²⁹⁵ , Hodge/Greve (2005) ²⁹⁶
Οι ΣΔΙΤ ως επιχειρηματικό και χρηματοδοτικό εργαλείο	<ul style="list-style-type: none"> • Θεωρία κόστους συναλλαγών • Θεωρία Διακυβέρνησης 	Οι ΣΔΙΤ πρέπει να εξασφαλίζουν χαμηλότερο κόστος και μεγαλύτερη ωφέλεια σε σχέση με τα έργα και τις υπηρεσίες που παρέχονται από το Δημόσιο. Η αποτελεσματική Διακυβέρνηση είναι το κλειδί για την επιτυχία.	Klijn/Teisman (2000) ²⁹⁷ , Asenova/Beck (2003) ²⁹⁸ , Vining/Boardman (2008) ²⁹⁹
Απόδοση των ΣΔΙΤ, κατανομή κινδύνων, κρίσιμοι παράγοντες επιτυχίας	<ul style="list-style-type: none"> • Θεωρία αποτελεσματικής κατανομής κινδύνων • Θεωρία Διακυβέρνησης 	Οι κίνδυνοι θα πρέπει να μεταφέρονται στο συμβαλλόμενο μέρος που είναι σε θέση να τους διαχειριστεί καλύτερα και με το χαμηλότερο δυνατό κόστος. Η αποτελεσματική Διακυβέρνηση είναι το κλειδί για την επιτυχία.	Sadka (2007) ³⁰⁰ , Morillos/Amekudzi (2008) ³⁰¹

Πηγή: Mouraviev N./Kakabadse K.N., (2012)³⁰²

²⁹⁵ Grimsey D./Lewis M.K., (2004) *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*. Pub Edward Elgar, Cheltenham

²⁹⁶ Hodge G./Greve C., Introduction, in Hodge G./Greve C., (2005) *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning From International Experience*. Pub. Edward Elgar, Cheltenham.

²⁹⁷ Klijn E.H./Teisman G.R., (2000) *Governing public-private partnerships; analyzing and managing the processes and institutional characteristics of public-private partnerships*, in Osborne S.P., (2000) *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*. Pub. Routledge, London.

²⁹⁸ Asenova D./Beck M., (2003) *The UK financial sector and risk management in PFI projects: a survey*. *Public Money & Management*, vol. 23, pp. 195-203

²⁹⁹ Vining A./Boardman A., (2008) *Public-private partnerships: eight rules for government*. *Public Works Management & Policy*, 13 (2), pp. 149-161

³⁰⁰ Sadka E., (2007) *Public-private partnerships – a public economics perspective*. *CESifo Economic Studies*, 53 (3), pp. 466-490

³⁰¹ Morillos D./Amekudzi A., (2008) *The state of the practice of value for money analysis in comparing public private partnerships to traditional procurements*. *Public Works Management and Policy*, 13(2), pp. 114-125

³⁰² Mouraviev N./Kakabadse K.N.,(2012) *Conceptualising public-private partnerships*. *Society and Business Review*, 7 (3), pp. 260-276

Σύμφωνα με την *Πράσινη Βίβλο*³⁰³ που εξέδωσε το 2004 η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ο όρος ΣΔΙΤ αναφέρεται σε κάθε μορφής συνεργασίας των δημοσίων αρχών με ιδιωτικούς φορείς που αποσκοπεί στην εξασφάλιση της χρηματοδότησης, της κατασκευής, της ανακαίνισης, της διαχείρισης ή της συντήρησης μιας υποδομής ή στην παροχή μιας υπηρεσίας»³⁰⁴.

Μια σειρά από κοινά χαρακτηριστικά όπως αυτά έχουν καταγραφεί από την διεθνή πρακτική και αναγνωρίζονται στο περιεχόμενο της Βίβλου, συνθέτουν την σύγχρονη έννοια του όρου ΣΔΙΤ και περιγράφονται ακολούθως:

Α) *Η μακρά σχετικά διάρκεια της σχέσης* που συνεπάγει μια συνεργασία μεταξύ του εταίρου του δημοσίου τομέα και του εταίρου του ιδιωτικού τομέα, με αντικείμενο όλες τις πτυχές ενός σχεδίου που πρόκειται να υλοποιηθεί και τις παραμέτρους που το συνθέτουν.

Β) *Ο τρόπος χρηματοδότησης του σχεδίου*, ο οποίος εξασφαλίζεται εν μέρει από τον ιδιωτικό τομέα μέσω πολύπλοκων ρυθμίσεων μεταξύ των διαφόρων συντελεστών. (Υπάρχουν ωστόσο περιπτώσεις, όπου η ιδιωτική χρηματοδότηση μπορεί να συμπληρωθεί από μεγάλα ποσά δημόσιας χρηματοδότησης)

Γ) *Ο ρόλος του οικονομικού φορέα*, που συμμετέχει στα διάφορα στάδια του εν λόγω σχεδίου (μελέτη, υλοποίηση, εφαρμογή, χρηματοδότηση). Οι δημόσιοι φορείς αναλαμβάνουν κυρίως τον καθορισμό των στόχων που πρέπει να επιτευχθούν όσον αφορά το δημόσιο συμφέρον, την ποιότητα των προσφερόμενων υπηρεσιών, την πολιτική των τιμών και την εξασφάλιση του έλεγχου της τήρησης των στόχων αυτών.

Δ) *Η κατανομή των κινδύνων μεταξύ του εταίρου του δημοσίου τομέα και του εταίρου του ιδιωτικού τομέα*. Ο ιδιωτικός φορέας επιβαρύνεται με κινδύνους οι οποίοι παραδοσιακά βαρύνουν το δημόσιο τομέα χωρίς φυσικά αυτό να σημαίνει ότι αυτός είναι και ο μόνος που πρέπει να αναλάβει όλους τους κινδύνους ή το μεγαλύτερο μέρος των κινδύνων που συνδέονται με το σχέδιο. Η ακριβής κατανομή των κινδύνων βασίζεται στην κατά περίπτωση ικανότητα κάθε πλευράς να τους αξιολογεί, να τους ελέγχει και κυρίως να τους διαχειρίζεται.

Εξίσου σημαντική παράμετρος που γίνεται κοινώς αποδεκτή και ενσωματώνεται στην έννοια μιας ΣΔΙΤ, είναι η απώτερη επιδίωξη για καινοτομία, σταθερά υψηλή ποιότητα παρεχόμενων υπηρεσιών, υγιή ανταγωνισμό, μεταφορά τεχνογνωσίας από τον ιδιωτικό προς το δημόσιο τομέα και ανταπόκριση στις απαιτήσεις της αγοράς. Η διεθνής εμπειρία άλλωστε έχει αποδείξει πάμπολλες φορές ότι ο ιδιωτικός τομέας κατέχει όλη εκείνη την εξειδικευμένη γνώση και εμπειρία που είναι αναγκαία για την παροχή ποιοτικών και αποτελεσματικών υπηρεσιών στους πολίτες. Γι' αυτόν το λόγο, μία ΣΔΙΤ κατά κοινή πρακτική εμπεριέχει το στοιχείο της εκ των προτέρων αξιολόγησης όλων των ευκαιριών που αναμένεται να προκύψουν από αυτήν την συνεργασία αλλά και της εύρεσης των τρόπων με τους οποίους θα γίνει η μέγιστη αξιοποίηση των δυνατοτήτων που η ιδιωτική πρωτοβουλία προσφέρει.

³⁰³ Βλ. Πράσινη Βίβλο σχετικά με τις συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα και το Κοινοτικό Δίκαιο των Δημοσίων Συμβάσεων και των Συμβάσεων Παραχώρησης

³⁰⁴ Βλ. Πράσινη Βίβλο, παρ. 1

3.1.2 Έννοια κατά τον Ν. 3389/2005

Σύμφωνα με έναν αυστηρά νομικό ορισμό που παραθέτει ο Ν. 3389/2005, στο άρθρο 1§2, οι ΣΔΙΤ αποτελούν *έγγραφες συμβάσεις συνεργασίας από επαχθή αιτία («Συμβάσεις Σύμπραξης»)* με νομικά πρόσωπα του ιδιωτικού τομέα (*«Ιδιωτικοί Φορείς»*) για την εκτέλεση έργων ή και την παροχή υπηρεσιών (*«Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα»*) σε τομείς αρμοδιότητας του κράτους. Οι ιδιωτικοί φορείς συμβάλλονται υποχρεωτικά μέσω Ανωνύμων εταιρειών Ειδικού Σκοπού που συνιστώνται από αυτούς αποκλειστικά και μόνο για τους σκοπούς της Σύμπραξης (*“Εταιρεία Ειδικού Σκοπού”*)³⁰⁵, ενώ αναλαμβάνουν ουσιώδες μέρος των κινδύνων που ενέχει η σύμβαση, συμπεριλαμβανομένου του διαχειριστικού και τεχνικού κινδύνου³⁰⁶.

Κατά τον ίδιο νόμο προβλέπεται ότι η χρηματοδότηση, εν όλω ή εν μέρει, της κατασκευής των έργων ή της παροχής των υπηρεσιών, γίνεται με κεφάλαια και πόρους που εξασφαλίζουν οι ιδιωτικοί φορείς³⁰⁷, η αποπληρωμή των οποίων γίνεται μέσω του ανταλλάγματος που καταβάλλεται από τους δημόσιους φορείς ή τους τελικούς χρήστες των έργων ή υπηρεσιών αυτών³⁰⁸.

Η ανάγκη υιοθέτησης ενός ειδικού νομοθετικού πλαισίου διαφοροποιημένου αυτού των συμβάσεων παραχώρησης, θεωρήθηκε απαραίτητη όχι μόνο για την εννοιολογική αποσαφήνιση και οριοθέτηση των όρων «ΣΔΙΤ» και «παραχώρησης», η οποία σήμερα υπάγει τις δύο αυτές μορφές συνεργασίας σε διαφορετικά θεσμικά καθεστώτα, αλλά επίσης και α) για να ξεπεραστούν τα νομικά προβλήματα που καθιστούσαν απαραίτητη τη νομοθετική κύρωση των συμβάσεων για τα αυτοχρηματοδοτούμενα και συγχρηματοδοτούμενα έργα, β) για να ρυθμιστούν θέματα που προκαλούσαν δυσχέρειες στις διαπραγματεύσεις για τη χρηματοδότηση των έργων αλλά και καθυστερήσεις στην υλοποίησή τους και γ) για να καταστεί εφικτή η υλοποίηση από ιδιώτες έργων και υπηρεσιών κοινωνικού χαρακτήρα (π.χ. σχολεία, νοσοκομεία κλπ) το κόστος των οποίων δεν καλύπτεται από επιβάρυνση των τελικών χρηστών αλλά μελλοντικά από το Δημόσιο σε ετήσια βάση³⁰⁹.

Ο Ν. 3389/2005 αποτελεί έναν νόμο-πλαίσιο που δεν εφαρμόζει ενιαίες λύσεις για όλα τα έργα και τις υπηρεσίες αλλά αντίθετα ενθαρρύνει την εφαρμογή πρακτικών που προσαρμόζονται στις ανάγκες και ιδιαιτερότητες κάθε έργου. Αποτελεί κατά κοινή ομολογία έναν αξιόλογο νόμο που έχει χρησιμοποιηθεί από πολλά κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά και των Ηνωμένων Πολιτειών και εμφανίζει στο περιεχόμενο του την απαιτούμενη ευελιξία και προσαρμοστικότητα για την αποτελεσματική προώθηση του θεσμού.

Παρά το ευέλικτο αυτό πλαίσιο όμως, όσον αφορά την έννοια των ΣΔΙΤ, αυτήν καθορίζεται στενά έστω και έμμεσα, αφού μέσα από τις διατάξεις που περιλαμβάνει ο σχετικός νόμος κρίνεται αν η εκάστοτε συνεργασία που αναπτύσσει ο δημόσιος τομέας με τον ιδιωτικό μπορεί να ενταχθεί στο περιεχόμενο του και

³⁰⁵ Βλ. άρθρο 1, παρ. 4

³⁰⁶ Βλ. άρθρο 2, παρ. 1, εδαφ β

³⁰⁷ Βλ. άρθρο 2, παρ. 1, εδαφ γ

³⁰⁸ Βλ. άρθρο 2, παρ. 1, εδαφ β

³⁰⁹ Βλ. ΕΓΣΔΙΤ <http://www.sdit.mnec.gr/> (πρόσβαση 8/4/2018).

συνεπώς να χαρακτηριστεί ως «ΣΔΙΤ» ή να μην τηρεί τα απαιτούμενα κριτήρια υπαγωγής και η σύμπραξη να χαρακτηριστεί ως παραχώρηση ή ως άλλου είδους συνεργασία.

Από καθαρά νομικής πλευράς, ο Ν. 3389/2005 αποτελεί ουσιαστικά μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο των διατάξεων της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ της ΕΕ «περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων προμηθειών και υπηρεσιών», αλλά και της Πράσινης Βίβλου της ΕΕ σχετικά με την έννοια και το περιεχόμενο των ΣΔΙΤ.

Σχήμα 3.1: Διαφορές στις διαδικασίες δημοπράτησης με την εισαγωγή των ΣΔΙΤ



Πηγή: ΕΔΣΔΙΤ, (2006) Εγχειρίδιο για την υλοποίηση έργων και υπηρεσιών μέσω ΣΔΙΤ

3.2 ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΩΝ ΣΔΙΤ ΣΕ ΠΑΓΚΟΣΜΙΟ ΕΠΙΠΕΔΟ: ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ

3.2.1 Στην Ευρώπη

3.2.1.1 Αγγλία

Η σημαντικότερη εμφάνιση των συνεργασιών με την μορφή ΣΔΙΤ ξεκινά τη δεκαετία του 1980 από τις κυβερνήσεις των συντηρητικών στις ΗΠΑ και το Ηνωμένο Βασίλειο. Η προσπάθεια απόσυρσης του Δημοσίου από τον βιομηχανικό και τον εμπορικό τομέα στις εν λόγω χώρες, οδήγησε σε πολλές συνεργασίες μεταξύ

δημοσίων και ιδιωτικών φορέων, οι οποίες αποτέλεσαν και την απαρχή των σύγχρονων μορφών ΣΔΙΤ³¹⁰.

Κατά τα χρόνια της διακυβέρνησης Θάτσερ, εκτελέστηκαν μεγάλης κλίμακας ιδιωτικοποιήσεις στο Ηνωμένο Βασίλειο χωρίς όμως να δοθεί η πρέπουσα προσοχή στις δημόσιες υπηρεσίες και σε επενδύσεις υποδομών. Την ίδια εκείνη περίοδο, οι περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες αύξαναν συνεχώς τις δημόσιες δαπάνες για την κατασκευή και συντήρηση δημοσίων εγκαταστάσεων και υποδομών³¹¹.

Μεταξύ των ετών 1977-1994, υπήρξε μία συνεχής μείωση της δημόσιας χρηματοδότησης για την συντήρηση των δημοσίων εγκαταστάσεων και την αναβάθμιση των δημοσίων υπηρεσιών στο Ηνωμένο Βασίλειο, αναδεικνύοντας με τον καιρό ένα μεγάλο αριθμό υπηρεσιών των οποίων η χαμηλή ποιότητα αποτέλεσε αντικείμενο ευρείας κριτικής καθώς σχετιζόταν με σημαντικότερους τομείς όπως η εθνική υπηρεσία υγείας, παιδείας, κοινωνικής στέγασης, και συστημάτων μεταφοράς³¹².

Η έρευνα Latham³¹³ που κατά κύριο λόγο αφορούσε την κατασκευαστική βιομηχανία στο Ηνωμένο Βασίλειο, ήταν αυτήν που έδωσε το πρώτο στίγμα για τους λόγους που οδηγούσαν στην κακή απόδοση των δημοσίων υπηρεσιών. Συγκεκριμένα, υποστήριξε ότι τα προβλήματα που παρουσίαζαν οι παραδοσιακές μέθοδοι διαχείρισης προμηθειών/συμβάσεων και η συγκρουσιακή κουλτούρα των εμπλεκόμενων, αποτελούσαν τους βασικούς λόγους που οδηγούσαν σε αυξημένη αναποτελεσματικότητα στον κλάδο των κατασκευών, ενώ τόνιζε παράλληλα και την ανάγκη εφαρμογής εναλλακτικών προσεγγίσεων κυρίως αναφορικά με τα θέματα συνεργασίας των εμπλεκόμενων μερών.

Κάτω από αυτές τις συνθήκες, η κυβέρνηση του Major το 1992, εγκαινίασε μία νέα πολιτική παροχής δημοσίων έργων και υπηρεσιών, εισάγοντας ένα νέο πρόγραμμα προμηθειών καλούμενο ως πρωτοβουλία ιδιωτικής χρηματοδότησης (PFI), το οποίο επέτρεπε τη χρηματοδότηση και την διαχείριση δημοσίων έργων από τον ιδιωτικό τομέα³¹⁴. Η νέα αυτήν προσέγγιση των εταιρικών συμβάσεων είχε ως στόχο να αντιμετωπίσει κυρίως το θέμα του στενού προϋπολογισμού για δημόσιες δαπάνες, βασιζόμενη στα καθοριστικά στοιχεία της ανάληψης του κινδύνου του εγχειρήματος από τον ιδιωτικό τομέα και της απόκτησης των υπηρεσιών από το δημόσιο τομέα στην καλύτερη δυνατή τιμή³¹⁵.

Κατά την αρχική εφαρμογή του προγράμματος παρουσιάστηκαν αρκετές δυσκολίες με σημαντικότερες αυτές της έλλειψης εμπειρίας από το δημόσιο και τον ιδιωτικό

³¹⁰ Allen G., (2001) The private finance initiative (PFI). *House of Commons Library Research Paper, House of Commons Library-Economic Policy and Statistics Section*, London paper, 01/117

³¹¹ Parker D., (2009) Editorial: PPP/PFI-solution or problem?. *Economic Affairs*, 29(1), pp. 2-6

³¹² Clark G.L./Root A., (1999) Infrastructure shortfall in the United Kingdom: the private finance initiative and government policy. *Political Geography*, 18(3), pp. 341-65

³¹³ Latham M., (1994) *Constructing the team*. Pub. HMSO, London. <http://constructingexcellence.org.uk/wp-content/uploads/2014/10/Constructing-the-team-The-Latham-Report.pdf> (πρόσβαση 10/4/2017).

³¹⁴ Stephan F. J./Raymond L./Dick S., (2011) Beyond 'one size fits all': how local conditions shape PPP-enabling field development. *Engineering Project Organization Journal*, 1(1), pp. 11-25

³¹⁵ Clark G.L./Root A., (1999) Infrastructure shortfall in the United Kingdom: the private finance initiative and government policy. *Political Geography*, 18(3), pp. 341-65

τομέα, του υψηλού κόστους συμμετοχής στους διαγωνισμούς, του ασαφούς προσδιορισμού των προδιαγραφών των έργων, της έλλειψης τυποποιημένων τευχών και συμβάσεων και της έλλειψης κεντρικού σχεδιασμού³¹⁶. Από το 2000 ωστόσο, η συσσωρευμένη πια εμπειρία στη διαχείριση έργων με τη μορφή των συμπράξεων, επιτρέπει στο Δημόσιο να προχωρήσει στη θεσμοθέτηση των ΣΔΙΤ, δίνοντας μάλιστα μία πιο ευρεία διάσταση στον όρο που πλέον εκτός από το PFI, θα περιλαμβάνει και άλλου είδους συμπράξεις όπως συμβάσεις παραχώρησης (concession agreements) και κοινοπραξίες (joint ventures)³¹⁷.

Προς την κατεύθυνση ενίσχυσης των ΣΔΙΤ, συνηγορεί και το γεγονός της ίδρυσης της Partnership UK, η οποία αποτελούσε ανώνυμη εταιρεία που ανήκε από κοινού στο δημόσιο και ιδιωτικό τομέα και σε συνεργασία με το National Audit Office³¹⁸ ήταν υπεύθυνη για την προώθηση των ΣΔΙΤ στο Ηνωμένο Βασίλειο.

Από την αρχική εφαρμογή του μηχανισμού της «Πρωτοβουλίας Ιδιωτικής Χρηματοδότησης» και μέχρι σήμερα, έχει αναπτυχθεί ένας μεγάλος αριθμός έργων μέσω συμβάσεων σύμπραξης.

Η πρώτη σύμβαση παραχώρησης υπογράφηκε στην Μ. Βρετανία το 1991 και είχε ως αντικείμενο της σύμπραξης την κατασκευή της γέφυρας Skye³¹⁹, ενώ το σημαντικότερο έργο που έχει πραγματοποιηθεί μέχρι και σήμερα με το μοντέλο της σύμβασης παραχώρησης είναι αυτό της κατασκευής της σήραγγας της Μάγχης, ανάδοχος της οποίας αποτέλεσε η κοινοπραξία μιας βρετανικής και μιας γαλλικής εταιρείας.

Σήμερα, οι συμβάσεις ΣΔΙΤ στην Μ. Βρετανία, αποτελούν ουσιώδες και αναπόσπαστο κομμάτι της κυβερνητικής στρατηγικής για την παροχή σύγχρονων υπηρεσιών υψηλής ποιότητας και καλύπτουν ένα μεγάλο φάσμα αρχιτεκτονικών δομών όπως PFI, παραχωρήσεις, υψηλού βαθμού εξωτερικές αναθέσεις (outsourcing), αλλά ακόμα και πωλήσεις μετοχών Δημοσίου σε ιδιώτες.

Ο τομέας στον οποίο έχουν αναπτυχθεί ιδιαίτερα οι ΣΔΙΤ στην Αγγλία, είναι ο τομέας της υγείας, με το NHS³²⁰ να εφαρμόζει την πρωτοβουλία ιδιωτικής χρηματοδότησης ως κύρια μέθοδο υλοποίησης νοσοκομειακών υποδομών.

Μέσω του μηχανισμού DBFO³²¹, το Δημόσιο χρησιμοποιεί εγκαταστάσεις-υποδομές που ανήκουν στον ιδιωτικό τομέα προβαίνοντας σε ετήσιες πληρωμές, με την παραχώρηση αυτών να αφορά συνήθως μια περίοδο 25-40 ετών. Η ιδιαιτερότητα που εμφανίζει η συγκεκριμένη συνεργασία και που αξίζει να σημειωθεί, είναι ότι κάθε σχήμα νοσοκομείου PFI ανατίθεται από ένα ξεχωριστό θεματοφύλακα ("TRUST"), με δικό του και προκαθορισμένο προϋπολογισμό, καθιστώντας τον

³¹⁶ HM Treasury (1997) Government Publishes New ABC of PFI. 21 January, Mimeo

³¹⁷ Allen G., (2001) The private finance initiative (PFI). *House of Commons Library Research Paper, House of Commons Library-Economic Policy and Statistics Section*, London, paper 01/117

³¹⁸ Το National Audit Office αποτελεί ανεξάρτητη κοινοβουλευτική αρχή στο Ηνωμένο Βασίλειο που είναι υπεύθυνη για τον έλεγχο των υπουργείων, τους κυβερνητικούς οργανισμούς και τις δημόσιες υπηρεσίες πραγματοποιώντας επίσης ελέγχους των οικονομικών παραμέτρων που αφορούν στην διοίκηση της δημόσιας πολιτικής της Μ. Βρετανίας.

³¹⁹ Η γέφυρα ενώνει το νησί Skye με τη Σκωτία, η σύνδεση της οποίας μέχρι τότε γινόταν με ferryboat.

³²⁰ Βρετανικό Εθνικό Σύστημα Υγείας

³²¹ Design - Build - Finance - Operate

φυσικά ταυτόχρονα και υπεύθυνο για την μελέτη και την κατασκευή των εγκαταστάσεων, την χρηματοδότηση του κόστους κεφαλαίου καθώς και την λειτουργία αυτών κάτω από τους συμφωνηθέντες όρους³²².

Τα έργα PFI που αφορούν τα σχολικά συγκροτήματα, προωθήθηκαν σημαντικά μέσω του πιλοτικού προγράμματος που εφαρμόστηκε το 1999 και είχε ως απώτερο σκοπό την βελτίωση ή/και την πλήρη αντικατάσταση των σχολικών εγκαταστάσεων³²³. Το πρόγραμμα αυτό βασίστηκε στην συλλογή προτάσεων του υπουργείου υγείας και των τοπικών αρχών εκπαίδευσης και αφορούσε την εύρεση τρόπων συνεργασίας με ιδιώτες που θα τηρούσαν την αρχή «value for money» για το δημόσιο τομέα και θα παρείχαν ταυτόχρονα και οικονομικά κίνητρα για τους ιδιώτες εταίρους³²⁴.

Με το πρόγραμμα «New Deal for Schools-NDS»(Νέο σχέδιο για τα Σχολεία)³²⁵, επωφελείται ένας σημαντικός αριθμός σχολικών συγκροτημάτων, ενώ προγραμματίζεται για το επόμενο διάστημα και η ανακαίνιση ή αντικατάσταση μεγάλου αριθμού εγκαταστάσεων.

Σύνηθες αντάλλαγμα των ιδιωτών εταίρων αποτελούν τόσο η κυριότητα των σχολικών υποδομών όσο και των άλλων εγκαταστάσεων, συμπεριλαμβανόμενου του εξοπλισμού που σχετίζονται με τις συγκεκριμένες υπηρεσίες. Επιπλέον κίνητρο για τον ιδιώτη αποτελεί και το γεγονός ότι λόγω της παραπάνω κυριότητας, είναι σε θέση να διαθέτει τις εγκαταστάσεις που δεν χρησιμοποιούνται υποχρεωτικά μόνο από το Δημόσιο προς εμπορική εκμετάλλευση (μέσω της χρήσης τους από τρίτους), απολαμβάνοντας με αυτό τον τρόπο επιπρόσθετο εισόδημα.

Συνεργασίες δημοσίου και ιδιωτικού τομέα παρατηρούνται ολοένα και περισσότερο και σε άλλους τομείς (όπως κυρίως ο κατασκευαστικός), είτε λόγω της χαμηλής συνολικής απόδοσης των επιμέρους κλάδων, είτε λόγω της χαμηλής κερδοφορίας των σχετικών επιχειρήσεων. Σημαντικές εκθέσεις των τελευταίων ετών όπως η έκθεση Latham³²⁶ και η έκθεση Egan³²⁷, αναδεικνύουν τις ΣΔΙΤ ως σημαντικούς εν δυνάμει μηχανισμούς για την βελτίωση της αποδοτικότητας των σχετικών κλάδων.

³²² Grimsay D./Graham R., (1994) PFI in NHS. *Enginnering, construction and Architectural Management*, 4. (3), pp. 215-231

³²³ DfEE (2000) Public Private Partnerships: A guide for school Governor. Department of Education and Employment, London. <http://www.dfes.gov.uk/ppp/intro.htm> (πρόσβαση 11/10/2016).

³²⁴ Grimsay D./Graham R., (1994) PFI in NHS. *Enginnering, construction and Architectural Management* 4. (3) pp. 215-231

³²⁵ DfEE (2000) New deal for Schools PPP pilots: Interim progress reports. *Department of Education and Employment*, London

³²⁶ Latham M., (1994) *Constructing the team*. HMSO, London. <http://constructingexcellence.org.uk/wp-content/uploads/2014/10/Constructing-the-team-The-Latham-Report.pdf> (πρόσβαση 10/10/2017).

³²⁷ Egan J., (1998) *Rethinking Construction: Report of the Construction Task Force*, HMSO, London. http://constructingexcellence.org.uk/wp-content/uploads/2014/10/rethinking_construction_report.pdf (πρόσβαση 11/10/2017).

Πίνακας 3.2: Έργα ΣΔΙΤ στο Ην. Βασίλειο κατά τομέα και ετήσια αξία (2003-2008) σε εκατ. λίρες

Τομείς	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Άμυνα	925	900	654	2674	1000	3291
Εκπαίδευση	373	456	749	1495	1514	1613
Υγεία	667	2628	998	3010	1706	520
Τοπική αυτοδιοίκηση, Στέγαση	491	62	406	422	570	450
Σκωτία	209	173	377	1003	1106	395
Βόρεια Ιρλανδία	105	60	18	390	382	125
Γεωργία (Υπουργείο Γεωργίας)	145	35	---	421	175	98
Υπουργείο Εσωτερικών	138	74	38	---	46	14
Ουαλία	---	82	---	42	17	10
Μεταφορές	351	735	1021	150	727	---
Άλλα	57	40	---	---	75	27
ΣΥΝΟΛΟ	3.461	5.245	4.261	9.607	7.318	6.543

Πηγή: HM Treasury, 2009

3.2.1.2 Γαλλία

Η ιδέα για την συνεργασία του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα με σκοπό την προώθηση του γενικού συμφέροντος, αναπτύχθηκε αρκετούς αιώνες πριν την εμφάνιση των ΣΔΙΤ στο αγγλοσαξονικό δίκαιο από την Γαλλία, η οποία κατά πολλούς θεωρείται και πρωτοπόρος στον τομέα των συμπράξεων. Ο θεσμός των συμπράξεων δημοσίων και ιδιωτικών φορέων στην Γαλλία παρουσιάζει μεγάλο ιστορικό ενδιαφέρον, αφού ανέδειξε διεθνώς την μορφή σύμβασης παραχώρησης, που δοκιμασμένη πλέον στον χρόνο συνεχίζει να παρουσιάζει υψηλές επιδόσεις μέχρι και σήμερα³²⁸.

Οι πρώτες συμφωνίες ΣΔΙΤ καταρτίζονται κατά τον 16ο κιάλας αιώνα μεταξύ των φεουδαρχών και ιδιωτών και αφορούν κυρίως στην παραχώρηση εμπορικών, διοικητικών και δικαστικών εξουσιών. Το 1782, πρώτη σύμβαση παραχώρησης αποτέλεσε η σύμβαση για την παροχή πόσιμου νερού σε ορισμένα τμήματα του Παρισιού που έγινε μεταξύ του Δημοσίου και των αδερφών Perrier και αφορούσε τόσο την κατασκευή και χρηματοδότηση, όσο και την εκμετάλλευση του δικτύου από τους παραχωρησιούχους³²⁹.

Το 1858, η κατασκευαστική εταιρεία που συστήνεται με σκοπό την κατασκευή και διαχείριση της διώρυγας Σουέζ (με κύριους μέτοχους γάλλους ιδιώτες), καταφέρνει

³²⁸ European PPP Expertise Centre, (2012) PPP Units and Related Institutional Framework-France. https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/ppp/epc/france.pdf (πρόσβαση 1/1/2017).

³²⁹ Grimsey D./Lewis M., (2007) Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance. Pub. Edward Elgar, London, p. 48

την συνυπογραφή συμβολαίου για την εκμετάλλευση της διώρυγας για 99 χρόνια και την παραχώρησή της στην Αίγυπτο μετά το πέρας αυτών³³⁰.

Οι περισσότερες συμφωνίες δημοσίου και ιδιωτικού τομέα στη Γαλλία εντούτοις, αφορούν κυρίως στην κατασκευή και διαχείριση σιδηροδρομικών γραμμών και σταθμών αποφορτίζοντας με αυτόν τον τρόπο τους δημόσιους φορείς από την δέσμευση και την διαχείριση κρατικών πόρων αλλά και την ανάληψη των επενδυτικών κινδύνων σε σημαντικά και κοστοβόρα έργα μεταφοράς³³¹.

Η σύμβαση παραχώρησης δημοσίων έργων, δημιουργεί παράλληλα και το πλαίσιο μέσα στο οποίο τον 19ο αιώνα κατασκευάζεται νομολογικά και η σύμβαση παραχώρησης δημόσιας υπηρεσίας, η οποία και σταδιακά αυτονομείται. Με το Διάταγμα της 31ης Μαΐου 1910, όπου και οργανώθηκε το γαλλικό Συμβούλιο της Επικρατείας, διατυπώνεται για πρώτη φορά, η σύμβαση παραχώρησης δημόσιας υπηρεσίας ως αυτόνομη έννοια³³².

Το 1993, με τον λεγόμενο νόμο Sapin, καθιερώνεται το δικαίωμα σύναψης συμβάσεων παραχώρησης, κατά το οποίο ο «παραχωρησιούχος» μπορεί να αμείβεται ευθέως από τους χρήστες και όχι από τη Διοίκηση. Η συγκεκριμένη πρακτική αναπτύσσεται ιδιαίτερα στον τομέα των αστικών υπηρεσιών και των μεγάλων υποδομών³³³. Λίγα χρόνια αργότερα, το νομοθετικό διάταγμα 2004-559 της 17ης Ιουνίου 2004, θεσμοθετεί ένα νέο τύπο σύμβασης, τη σύμβαση ΣΔΙΤ, ακολουθώντας σε γενικές γραμμές το βρετανικό πρότυπο που κατά πολλούς ήταν εκείνο που είχε ήδη εμπνευστεί από τα γαλλικά μοντέλα της παραχώρησης και της σύμβασης επιχείρησης δημοσίων έργων³³⁴.

Σήμερα στη Γαλλία, οι ΣΔΙΤ αντιμετωπίζονται θετικά αφενός λόγω της επικράτησης φιλελεύθερων κυβερνήσεων που ενίσχυσαν σημαντικά μέχρι τώρα το θεσμικό πλαίσιο των ΣΔΙΤ με συνεχείς βελτιώσεις της σχετικής νομοθεσίας, αφετέρου λόγω του ότι οι ΣΔΙΤ αναπτύσσονται κυρίως με τέτοιο τρόπο ώστε να αποτελούν οικονομικό κίνητρο και για τα δύο μέρη.

Τα πιο πρόσφατα έργα ΣΔΙΤ που έχουν υλοποιηθεί στη Γαλλία αφορούν κυρίως την κατασκευή αυτοκινητόδρομων και σιδηρόδρομων, με νέους τομείς να εισχωρούν συνεχώς στον θεσμό όπως η υγεία (κυρίως με την κατασκευή και διαχείριση εγκαταστάσεων περίθαλψης), η διαχείριση σχολικών μονάδων και η διαχείριση καταστημάτων κράτησης. Οι συμβάσεις παραχώρησης αποτελούν πλέον καθιερωμένο τρόπο συμμετοχής των πόρων του ιδιωτικού τομέα όχι μόνο σε κεντρικό επίπεδο αλλά και σε περιφερειακό, με την διαχείριση δημοτικών

³³⁰ Fondbrune M., (1969) Τα εκατό χρόνια της Διώρυγας του Σουέζ, Ιστορία Εικονογραφημένη, τχ.16, σελ. 20

³³¹ European PPP Expertise Centre, (2012) PPP Units and Related Institutional Framework- France

³³² Τροβά Ε./Σκουρής Π., (2009) Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων. Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 453

³³³ European PPP Expertise Centre, (2012) PPP Units and Related Institutional Framework-France.

³³⁴ Ορόσημο της επιρροής του γαλλικού δικαίου στο βρετανικό μπορεί να θεωρηθεί η σύμβαση παραχώρησης για τη σήραγγα της Μάγχης.

υπηρεσιών όπως η ύδρευση, αποχέτευση, αστική θέρμανση, διαχείριση αποβλήτων και αστικών μεταφορών να αναλαμβάνονται κυρίως από ιδιωτικούς φορείς³³⁵.

3.2.1.3 Ιταλία

Στην Ιταλία, η κατασκευή δημοσίων υποδομών μέσω ΣΔΙΤ αποτελεί μια πολύ πρόσφατη πρακτική, που πρωτοεμφανίζεται μόλις στις αρχές της δεκαετίας του 90'. Παρ' όλο μάλιστα που ο νόμος Merloni το 1994, καθορίζει επαρκώς το πλαίσιο που αφορά τις συμβάσεις μεταξύ του Δημοσίου και των εργοληπτών του ιδιωτικού τομέα, οι ΣΔΙΤ αρχίζουν να προωθούνται πραγματικά, μόνο μετά την θέσπιση του νόμου 144/99 με τον οποίο θεσμοθετείται ειδική μονάδα υποστήριξης των ΣΔΙΤ (UFP). Στην συνέχεια, με τον ιταλικό νόμο 163/2003 σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις για έργα, υπηρεσίες και προμήθειες («Code of Works, Services and Supplies Public Contracts»), διευκολύνεται περαιτέρω η εφαρμογή των ΣΔΙΤ και η μέθοδος επιλέγεται ολοένα και περισσότερο από κεντρικούς και τοπικούς φορείς, αλλά και από μεγάλες δημόσιες επιχειρήσεις. Πρώτο παράδειγμα της εφαρμογής των ΣΔΙΤ στην Ιταλία μπορεί να θεωρηθεί το έργο TAV (Treni ad Alta Velocita), που αφορούσε στη δημιουργία σιδηροδρομικού δικτύου υψηλής ταχύτητας στην Ιταλία, το οποίο ανέλαβε συσταθείσα εταιρεία που ανήκε τόσο στο Δημόσιο όσο και σε ιδιωτικό φορέα³³⁶.

Μετά την επιτυχή κατασκευή του έργου, η χρήση των ΣΔΙΤ αρχίζει βαθμιαία να αυξάνεται. Για την περαιτέρω ανάπτυξη του θεσμού, τα τελευταία χρόνια, η ιταλική κυβέρνηση προώθησε μία σειρά ειδικών μέτρων που αφορούσαν κατά κύριο λόγο την απλούστευση των διαδικασιών και την ενίσχυση της διαφάνειας³³⁷.

Στην Ιταλία σήμερα, δεν υπάρχει ενιαία συγκεκριμένη νομοθεσία για τις ΣΔΙΤ³³⁸. Τα τελευταία 15 χρόνια έχει θεσπιστεί ένας μεγάλος αριθμός από νέους κανόνες τόσο για την εισαγωγή νέων δεδομένων που αφορούν τις ΣΔΙΤ, παρόμοια με αυτά που χρησιμοποιούνται στο Ηνωμένο Βασίλειο, όσο και για την εναρμόνιση των νέων αυτών δεδομένων με την ισχύουσα νομοθεσία που διέπει τις δημόσιες υπηρεσίες και τον τρόπο δημιουργίας δημοσίων υποδομών της χώρας.

Στατιστικά στοιχεία που αφορούν την κατασκευή δημοσίων έργων και την παροχή δημοσίων υπηρεσιών, αποδεικνύουν ότι οι ΣΔΙΤ αποτελούν πλέον πολιτική προτεραιότητα για την Ιταλική κυβέρνηση που από την αρχή της εφαρμογής της μεθόδου είχε εντοπίσει την ανάγκη για βελτιώσεις στους προϋπολογισμούς των δημοσίων δαπανών και την κατανομή των δημοσίων πόρων. Η ανάγκη

³³⁵ Ribault A., (2001) Lessons from the French experience in public and private partnership. *Irish Banking Review*, pp. 49-60

³³⁶ Carbonara N./Constantino N./Pellegrino R., (2013) A Three-Layers Theoretical Framework For Analyzing Public Private Partnerships: The Italian Case. Pub. Research paper, p. 802

³³⁷ Carbonara N./Pellegrino R., (2014) PPP for public infrastructure in Italy: opportunity and challenges. *Managerial Finance*, 40(11), pp. 1078-1094

³³⁸ Μέχρι σήμερα αναγνωρίζονται τρεις νόμοι - ορόσημα στην διαδικασία ενίσχυσης των ΣΔΙΤ: α) ο Νόμος Merloni με τον οποίο εισάγεται το καθεστώς παραχώρησης Build-Operate-Transfer (BOT), β) ο στόχος Legge (Legge Obiettivo) για τον εξ ορθολογισμό της διαδικασίας χορήγησης αδειών, αλλά και την διευκόλυνση στην χρηματοδότηση έργων, γ) ο νόμος 163/2003 που αφορά τις δημόσιες συμβάσεις για έργα, υπηρεσίες και προμήθειες («Code of Works, Services and Supplies Public Contracts») με τον οποίο επαναδιατυπώνονται διάφορες διατάξεις του νόμου Merloni και του Legge Obiettivo.

προσέλκυσης του ιδιωτικού τομέα στην κατασκευή και διαχείριση δημοσίων έργων υποδομής που παραδοσιακά ανήκουν στο δημόσιο τομέα, αντικατοπτρίζεται άλλωστε και σε μία σειρά Λευκών Βίβλων που έχει εκδώσει η ιταλική κυβέρνηση³³⁹.

Πιο συγκεκριμένα, τα στοιχεία που αφορούν στην ιταλική αγορά ΣΔΙΤ, καταδεικνύουν μια σημαντικά θετική τάση πρακτικής εφαρμογής του θεσμού κατά την περίοδο 2002-2013. Το ποσοστό των έργων ΣΔΙΤ, ως αξία του συνόλου των δημοσίων υποδομών, παρουσιάζει αύξηση από το 5,4% που καταγράφεται για το έτος 2002 στο 25,7% για το 2013, ενώ όσον αφορά τον αριθμό των δημοπρατήσεων για την ίδια περίοδο από το 0,9% το ποσοστό αυτό αγγίζει το 19.5%. Τα εξεταζόμενα έργα ΣΔΙΤ αφορούν κυρίως τους τομείς αστικής ανάπτυξης, ενέργειας, υγείας, σχολικής εκπαίδευσης και τουρισμού καθώς επίσης και την κατασκευή αθλητικών εγκαταστάσεων, χώρων στάθμευσης και χώρων ψυχαγωγίας³⁴⁰.

Εξετάζοντας τις ΣΔΙΤ από πλευράς οργανωτικής δομής, το ιταλικό δίκαιο φαίνεται να επιτρέπει τόσο τις συμβατικές ΣΔΙΤ (παραχώρηση, χορηγίες και χρηματοδοτική μίσθωση) όσο και τις θεσμοθετημένες³⁴¹ που εφαρμόζονται κατά κύριο λόγο στα μεγάλα και πολύπλοκα έργα. Ειδικότερα, σύμφωνα με το ιταλικό νομικό πλαίσιο μπορούμε να διακρίνουμε τρία κύρια είδη ΣΔΙΤ: α) παραχώρηση δημοσίων έργων β) παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας και γ) άλλες μορφές ΣΔΙΤ.

Από το 2012, λόγω της οικονομικής κρίσης και των περικοπών στις δημοσιονομικές δαπάνες, η ιταλική αγορά ΣΔΙΤ ακολουθεί μία καθοδική πορεία. Το 2012, ο αριθμός των υποβληθέντων προσφορών για την κατασκευή και διαχείριση έργων είναι μειωμένη κατά 40,6% σε σύγκριση με το προηγούμενο έτος 2011 (ποσό που μεταφραζόμενο σε αξία αγγίζει τα 13,1 δις το 2011 έναντι των 7,8 δις που αφορούσε 2012), ενώ επιβράδυνση σε μεγάλα αναπτυξιακά έργα ΣΔΙΤ παρατηρείται και το έτος 2013.

Για την αντιμετώπιση των αρνητικών χρηματοοικονομικών επιπτώσεων της οικονομικής κρίσης στην αγορά ΣΔΙΤ, η ιταλική κυβέρνηση έχει προσφάτως απαντήσει με την εφαρμογή μιας νέας δέσμης μέτρων που περιλαμβάνει κυρίως αύξηση των κρατικών κεφαλαίων που αφορούν στην χρηματοδότηση των ΣΔΙΤ. Έτσι τελευταίως, παρατηρείται μία συμπληρωματική αύξηση κεφαλαίου της τάξεως των 5 δις που αφορούν στο κρατικό ταμείο των δημοσίων υποδομών, με σημαντικά κεφάλαια να επενδύονται κυρίως στους τομείς της ασφάλειας, εκπαίδευσης, δημιουργίας αρχαιολογικών χώρων άλλα και σε έργα περιβαλλοντικής αποκατάστασης.

³³⁹ -DPEF (2000-2003): αναφέρει χαρακτηριστικά ότι «η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στην χρηματοδότηση, την κατασκευή και λειτουργία έργων υποδομής και υπηρεσίες κοινής ωφελείας αποτελεί προτεραιότητα και ειδικά για την Νότια Ιταλία».

-DPEF (2003-2006): αναφέρει ότι «αναμένεται από τις δημόσιες διοικήσεις να παρέχουν όλο και λιγότερο δημόσιες υπηρεσίες άμεσα αφού ένα αυξανόμενο ποσοστό αυτών προβλέπεται πως θα πραγματοποιηθούν από ιδιωτικούς φορείς μέσα σε ένα ανταγωνιστικό περιβάλλον λειτουργίας».

-DPEF (2008-2011): αναφέρει ότι «είναι αναγκαίο εντός των ορίων των διαθέσιμων χρηματοδοτικών πόρων να αναπτυχθεί ένα κανονιστικό πλαίσιο που να εναρμονίζεται με το περιφερειακό, με σκοπό την έναρξη στρατηγικών προγραμμάτων που αφορούν την τόνωση της προσφοράς κατοικιών, και θα κατασκευαστούν όχι μόνο με δημόσια κεφάλαια, αλλά και μέσω ΣΔΙΤ».

³⁴⁰ Cresme (2011) 10 Anni di Partenariato Pubblico Privato in Italia in Pierris, L./Foschi, M.(2010) Italian PPPs: an update. *Infrastructure Journal*, pp. 90-94

³⁴¹ Unità Tecnica Finanza di Progetto, (2009) 100 Questions and answers report. UTPF, Rome.

Πίνακας 3.3: Θεσμικό πλαίσιο ΣΔΙΤ σε διάφορες Ευρωπαϊκές χώρες

Χώρες	Ειδική μονάδα ΣΔΙΤ	Ετος ίδρυσης	Υπεύθυνος Φορέας	Νομοθεσία ΣΔΙΤ
Αυστρία	ΟΧΙ			ΕΧΕΙ ΠΡΟΤΑΘΕΙ
Βέλγιο	ΝΑΙ	2002	Υπουργείο Οικονομικών	ΝΑΙ (2003)
Τσέχικη Δημοκρατία	ΝΑΙ	2004	Ανεξάρτητος	ΓΙΑ ΣΥΓΚΕΚΡΙΜΕΝΟΥΣ ΤΟΜΕΙΣ
Δανία	ΝΑΙ	2006	Σχετικό με το έργο υπουργείο	ΝΑΙ (2010)
Γαλλία	ΝΑΙ	2005	Υπουργείο Οικονομικών	ΓΙΑ ΣΥΓΚΕΚΡΙΜΕΝΟΥΣ ΤΟΜΕΙΣ
Φινλανδία	ΟΧΙ			ΕΧΕΙ ΠΡΟΤΑΘΕΙ
Γερμανία	ΝΑΙ	2009	Ανεξάρτητος	ΓΙΑ ΣΥΓΚΕΚΡΙΜΕΝΟΥΣ ΤΟΜΕΙΣ
Ελλάδα	ΝΑΙ	2006	Υπουργείο Οικονομικών	ΝΑΙ (2005)
Ουγγαρία	ΝΑΙ	2003	Υπουργείο Οικονομικών	ΝΑΙ
Ιρλανδία	ΝΑΙ	2003	Υπουργείο Οικονομικών	ΝΑΙ
Ιταλία	ΝΑΙ	1999	Υπουργείο Οικονομικών	ΝΑΙ
Λετονία	ΝΑΙ	2002	Υπουργείο Οικονομικών	ΝΑΙ(2009)
Λουξεμβούργο	ΟΧΙ			ΕΧΕΙ ΠΡΟΤΑΘΕΙ
Ολλανδία	ΝΑΙ	1999	Υπουργείο Οικονομικών	ΓΙΑ ΣΥΓΚΕΚΡΙΜΕΝΟΥΣ ΤΟΜΕΙΣ
Πολωνία	ΝΑΙ	2001	Σχετικό με το έργο υπουργείο	ΝΑΙ (2005)
Πορτογαλία	ΝΑΙ	2003	Ανεξάρτητος	ΝΑΙ (2003)
Ισπανία	ΟΧΙ			ΝΑΙ

Χώρες	Ειδική μονάδα ΣΔΙΤ	Ετος ίδρυσης	Υπεύθυνος Φορέας	Νομοθεσία ΣΔΙΤ
Σουηδία	ΟΧΙ			ΕΧΕΙ ΠΡΟΤΑΘΕΙ
Ην. Βασίλειο	ΝΑΙ	1997	Υπουργείο Οικονομικών	ΝΑΙ

Πηγή: *Ιδία Επεξεργασία*³⁴²

3.2.2 Στην Αυστραλία

Η ανάπτυξη των ΣΔΙΤ στην Αυστραλία παρατηρείται κυρίως κατά τις δεκαετίες του 80' και του 90' και αφορά στην πραγματοποίηση μεγάλων έργων όπως του αυτοκινητόδρομου Gateway και της γέφυρας Brisbane (ολοκληρώθηκε το 1986), το Harbor Tunnel και των Ολυμπιακών εγκαταστάσεων του Sydney³⁴³.

Στην Αυστραλία, οι ΣΔΙΤ διακρίνονται συνήθως σε δύο κατηγορίες: Η πρώτη κατηγορία αφορά τις βασικές δημόσιες υπηρεσίες (υγείας, σωφρονιστικές, εκπαιδευτικού τύπου), οι οποίες παραδίδονται μεν στο κοινό από κρατικούς φορείς αλλά υποστηρίζονται παράλληλα από βοηθητικές υπηρεσίες που παρέχονται μέσω ΣΔΙΤ. Η κυβέρνηση αναλαμβάνει τον κίνδυνο ζήτησης, εγγυάται μια ελάχιστη ροή εσόδων, και μεταβιβάζει τα συμφωνηθέντα κεφάλαια στους ιδιωτικούς φορείς εφόσον φυσικά αυτοί πληρούν τις προκαθορισμένους όρους της σύμβασης.

Την δεύτερη κατηγορία αποτελούν τα έργα υποδομής (δρόμοι με διόδια, αεροδρόμια λιμάνια, κλπ.). Σε αυτήν την περίπτωση ο κίνδυνος που αφορά τα έσοδα επιβαρύνει εξολοκλήρου τον ιδιωτικό φορέα χωρίς να υπάρχει άμεση κρατική εγγύηση. Η κυβέρνηση εξασφαλίζει στον ιδιωτικό φορέα έναν συμφωνηθέν συντελεστή απόδοσης επενδύσεων σε μακροπρόθεσμο επίπεδο, είτε μέσω ρυθμίσεων αύξησης των τελών των διοδίων είτε με την παροχή εγγυήσεων για ελαχιστοποίηση του ανταγωνισμού από πλευράς των δημοσίων συγκοινωνιών. Οι συμβάσεις σχεδιάζονται με τέτοιο τρόπο ώστε να εξασφαλίζεται ότι τα τέλη των χρηστών καλύπτουν το κόστος της χρηματοδότησης, τη λειτουργία και τη συντήρηση του αντικειμένου της σύμπραξης.

Σε αυτό το σημείο είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι μόνο το 10% του συνόλου των έργων ΣΔΙΤ στην Αυστραλία αφορούν την κατασκευή και διαχείριση μεγάλων οδικών δικτύων, όμως αυτά συγκεντρώνουν το ένα τρίτο των συνολικών εσόδων που πραγματοποιούνται με αυτήν την μέθοδο. Οι ΣΔΙΤ άλλωστε, κυριαρχούν κυρίως σε φιλελεύθερες οικονομίες στις οποίες ο κίνδυνος μπορεί να είναι μεταβιβάσιμος, και ο ιδιωτικός φορέας της σύμπραξης είναι σχετικά σίγουρος για την απόληψη ενός εύλογου κέρδους³⁴⁴.

³⁴² Medda R.F./Carbonaro G./Davisa S., (2013) Public private partnerships in transportation: Some insights from the European experience, *IATSS Research*, 36 (2), pp. 83-87

³⁴³ Walker R.G., (2003) Public-private partnerships: form over substance? *Australian Accounting Review*, p. 13

³⁴⁴ English L. M., (2006) Public private partnerships in Australia: an overview of their nature, purpose, incidence and oversight. *UNSW Law Journal*, 29 (3), pp. 250-262

Ως εκ τούτου, ο τομέας των ΣΔΙΤ κυριαρχείται από έργα, όπως δρόμοι με διόδους και λιμάνια, με σαφώς καθορισμένες πηγές εσόδων, για τα οποία οι χρήστες πληρώνουν το μεγαλύτερο μέρος των εξόδων - αν όχι το σύνολο αυτών.

Σε θεσμικό και οργανωτικό πλαίσιο, οι αυστραλιανές ΣΔΙΤ μπορούν να διακριθούν σε πρώτη και δεύτερη γενιάς συμπράξεις. Το σημαντικό εκείνο γεγονός που οριοθετεί χρονικά αυτές τις δύο κατηγορίες, είναι η εισαγωγή μιας νέας πολιτικής για τις ΣΔΙΤ από την Βικτωριανή κυβέρνηση, την λεγόμενη «Partnerships Victoria Policy»³⁴⁵.

Η πολιτική αυτήν, παρουσιάζεται για πρώτη φορά το 2000, και παρέχει το πλαίσιο για μία συνολική προσέγγιση που αφορά στην παροχή δημοσίων υποδομών και των συναφών αυτών υπηρεσιών μέσα από μια ευρύτερη εφαρμογή των ΣΔΙΤ. Η δημιουργία του νέου αυτού πλαισίου, φαίνεται πως έπαιξε σημαντικότερο ρόλο στη ανάπτυξη των ΣΔΙΤ καθώς αποτέλεσε και αντιπροσωπευτική προσέγγιση του τρόπου που οι ΣΔΙΤ εφαρμόζονταν αποτελεσματικά εκείνη την περίοδο σε άλλες χώρες³⁴⁶.

Στόχος της «Partnerships Victoria» ήταν να εστιάσει στην κοστολόγηση και την πλήρη εξέταση των κινδύνων του έργου- συμπεριλαμβανομένου και της βέλτιστης κατανομής αυτών μεταξύ του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα - για το σύνολο του κύκλου ζωής του έργου και όχι απλά τμηματικά. Η πρώτη γενιά πραγματοποιήθηκε πρωτίστως υπό το κίνητρο που είχε ο δημόσιος τομέας να κερδίζει πρόσβαση σε ιδιωτικά κεφάλαια αλλά και να μπορεί να μεταφέρει τους παραπάνω κινδύνους στους ιδιώτες, ενώ για την δεύτερη γενιά έργων ΣΔΙΤ οι αυστραλιανές κυβερνήσεις είχαν ως στόχο να διατηρήσουν τον άμεσο έλεγχο σε βασικές υπηρεσίες και να επικεντρωθούν στην ανάπτυξη στρατηγικών που θα ενίσχυαν την συμμετοχή ιδιωτών εταίρων που θα επέφεραν καλύτερα οικονομικά αποτελέσματα.

Σήμερα το τυποποιημένο αυστραλιανό μοντέλο ΣΔΙΤ που αναπτύχθηκε έχοντας ως βάση το PFI και το PSC του Ηνωμένου Βασιλείου, έχει μεταφερθεί με μικρές διαφοροποιήσεις ως πρότυπο και στις υπόλοιπες χώρες του κόσμου με μεγάλο αριθμό εγχειρημάτων ΣΔΙΤ να εμφανίζουν ικανοποιητικά αποτελέσματα ενισχύοντας σημαντικά τις οικονομίες των χωρών εφαρμογής τους³⁴⁷.

3.2.3 Στις ΗΠΑ

Μετά την μίσθωση του Σικάγο Skyway για \$1,8 δις που ολοκληρώθηκε το 2005, η αγορά των ΣΔΙΤ στην Αμερική παρουσίασε σημαντική άνοδο. Από τις αρχές του 2000 έως το 2014, 48 έργα υποδομής συνολικής αξίας \$61 δις έφτασαν υπό την εφαρμογή ΣΔΙΤ στην τελική φάση ανάθεσης με το 80% των συμφωνιών αυτών να κλείνουν με επιτυχία³⁴⁸. Μεγάλες ιδιωτικές εταιρείες που δραστηριοποιούνταν στον

³⁴⁵ Το έγγραφο «Partnerships Victoria policy and guidelines», αντικαταστάθηκε το 2008 από το αναθεωρημένο «National PPP Policy and Guidelines».

³⁴⁶ Victoria Department of Treasury and Finance, (2000) Partnerships Victoria. *Victoria Department of Treasury and Finance*, Melbourne.

³⁴⁷ Keating B./Keating M., (2013) Private firms, public entities, and microeconomic incentives. *International Journal of Organizational Analysis*, 21 (2), p. 176 – 197. Εξάιρεση αποτελεί το μοντέλο των ΗΠΑ το οποίο εμφανίζεται πολύ λιγότερο τυποποιημένο με περισσότερες ad hoc λύσεις.

³⁴⁸ Βλ. Kennedy School Review <http://harvardkennedyschoolreview.com/us-infrastructure-public-private-partnerships-ready-for-takeoff/> (πρόσβαση 29/8/2017).

χώρο, έδειξαν σημαντικό ενδιαφέρον για συμφωνίες με το Δημόσιο που αφορούσαν κυρίως δημόσια σχολεία, κοινωνικά προγράμματα και προγράμματα αστικής αναπαλαίωσης³⁴⁹. Στις πιο μικρές πόλεις, συχνότερες συνεργασίες απαντώνται στην αποκομιδή στερεών αποβλήτων, σε πεζοδρομήσεις, σε ανακαινίσεις κτηρίων καθώς και στην διαχείριση και λειτουργία διαφόρων εγκαταστάσεων³⁵⁰.

Παρά όμως τον υψηλό αυτό αριθμό συμπράξεων που πραγματοποιήθηκαν τα τελευταία χρόνια, οι σκεπτικιστές της μεθόδου ΣΔΙΤ εστιάζουν συχνά σε παραδείγματα αναγγελθεισών συμπράξεων που δεν κατάφεραν να υλοποιηθούν με επιτυχία. Γνωστότερα από αυτά αποτελούν η συμφωνία που αφορούσε την παραχώρηση του αυτοκινητόδρομου Texas - SH-121 για \$3,5 δις (2007), την μίσθωση Pennsylvania Turnpike για \$12,8 δις(2008), την μίσθωση του αεροδρομίου Midway του Σικάγο για \$2,5 δις (2009, 2013) και την παραχώρηση Πίτσμπουργκ στάθμευσης για \$452 εκατ. (2010)³⁵¹.

Κοινό χαρακτηριστικό των ανεπιτυχών αυτών συνεργασιών υπήρξε σε όλες σχεδόν τις περιπτώσεις η έλλειψη πολιτικής συναίνεσης για την συνεχή υποστήριξη της ολοκλήρωσης των υποκείμενων έργων, γεγονός που σε καμία περίπτωση δεν προκαλεί έκπληξη αφού απουσία της συναίνεσης αυτής, μειώνονται αποδεδειγμένα τόσο οι πιθανότητες επιτυχίας του εγχειρήματος όσο και η διάθεση των πλειοδοτών για την υποβολή ελκυστικών προτάσεων.

Ο πολιτικός κίνδυνος, ωστόσο, δεν υπήρξε το μοναδικό κοινό χαρακτηριστικό γνώρισμα των ανεπιτυχών αυτών προσπαθειών. Οι συνθήκες χρηματοπιστωτικής αγοράς, έπαιξαν επίσης σημαντικότατο ρόλο. Κατά τα έτη 2008 - 2009, η παγκόσμια οικονομική κρίση αναδιαμόρφωσε ριζικά την αγορά ΣΔΙΤ που σημείωσε σημαντική μείωση³⁵².

Επίσης, πρέπει να αναφερθεί και ότι η επιτυχία ενός μοντέλου ΣΔΙΤ στις ΗΠΑ, εξαρτάται και από το βαθμό στον οποίο οι πελάτες- χρήστες καταφέρνουν να «πειθαρχούν» την συμπεριφορά των ιδιωτικών εταιρών μιας ΣΔΙΤ. Κάτι τέτοιο επιτυγχάνεται μέσω του μηχανισμού της κεφαλαιαγοράς, αφού το ενδιαφέρον της αγοράς μπορεί να επηρεάσει τις τιμές ισχύος της επιχείρησης ανάλογα με τα οφέλη που το έργο εκτιμάται ότι θα επιφέρει. Οι προτιμήσεις των καταναλωτών είναι δυνατόν να διασφαλίζονται μέσω της δομής των τελών χρήσης και όπου αυτό είναι εφικτό να δίνεται η δυνατότητα για την επιλογή του τρόπου πληρωμής και να λαμβάνονται υπόψη όσο το δυνατόν περισσότερο οι προτιμήσεις των χρηστών του αντικειμένου της σύμπραξης.

Η παρουσία τέτοιων κινήτρων στο περιεχόμενο μιας σύμβασης, χωρίς ταυτόχρονα να γίνεται λιγότερο ελκυστική για τον ιδιώτη εταίρο, μπορεί να οδηγήσει τόσο σε

³⁴⁹ Kanter R. M., (1999) From spare change to real change. *Harvard Business review*, 77(2), pp. 122-132

³⁵⁰ Hirsch W./Osborne D., (2000) Privatization of government services: pressure group resistance and service transparency. *Journal of Labour research*, 21 (2), pp. 315-326

³⁵¹ Deye A., (2015) US Infrastructure Public-Private Partnerships: Ready for Takeoff? *Kennedy School Review* <http://www.worldbank.org/en/news/opinion/2015/09/25/us-infrastructure-ppps-ready-for-takeoff> (πρόσβαση 29/8/2017).

³⁵² Burger P./Tyson J./Carpowicz I./Coehlo M.D., (2009) The effects of financial crisis on Public, Private Partnerships, *IMF working paper WP/09/144*

αύξηση των παρεχόμενων υπηρεσιών και έγκαιρη εξυπηρέτηση των χρηστών όσο και σε χαμηλού κόστους παροχή της δημόσιας υπηρεσίας λόγω του ανταγωνισμού. Το εθνικό συμβούλιο των ΗΠΑ που αφορά στις ΣΔΙΤ ³⁵³ (National Council for Public-Private Partnerships), έχει τονίσει πολλές φορές την σημαντικότητα της ύπαρξης τέτοιων κινήτρων λόγω επίσης και της δυνατότητας που παρέχεται από το θεσμικό πλαίσιο των ΗΠΑ στους δημόσιους φορείς να αναπτύσσουν το δικό τους μοντέλο σύμπραξης κάθε φορά ανάλογα με τις ανάγκες του εκάστοτε έργου. Αυτή άλλωστε είναι και η καινοτομία των ΣΔΙΤ που εφαρμόζονται στις ΗΠΑ αλλά και το διαφοροποιό στοιχείο τους από άλλες χώρες, των οποίων οι συμπράξεις είναι περισσότερο τυποποιημένες³⁵⁴.

Η σημερινή αγορά ΣΔΙΤ στην χώρα, έχει εντέλει διαμορφωθεί πολύ πιο αποτελεσματικά από ότι όταν παρουσιάστηκε στην αρχική φάση δημιουργίας της. Οι αρχιτεκτονικές δομές των συμβάσεων έχουν αλλάξει σημαντικά προσφέροντας μεγαλύτερη ασφάλεια και στα δύο εμπλεκόμενα μέρη, τόσο σε θέματα κατανομής κινδύνων και κόστους παράδοσης του έργου, όσο και αναφορικά με άλλες παραμέτρους όπως η επιβολή ρητρών, η ύπαρξη ιδιαίτερων όρων κλπ. Στο πλαίσιο αυτό, η τρέχουσα αγορά ΣΔΙΤ στις ΗΠΑ παραμένει ισχυρή, όπως άλλωστε αποδεικνύουν και οι πολυάριθμες επιτυχημένες σχετικές δραστηριότητες και συνεργασίες σε όλη την επικράτεια της χώρας³⁵⁵.

3.2.4 Στην Ελλάδα

Στο πλαίσιο της σύγχρονης ανταγωνιστικής εποχής και εν μέσω της προσπάθειας που έκανε η Ελλάδα στις αρχές της δεκαετίας του 90' να απορροφήσει πόρους από το πρώτο ΚΠΣ (αναμένοντας επίσης και την αξιοποίηση του αναμενόμενου δεύτερου κοινοτικού πλαισίου), στράφηκε προς την κατεύθυνση συμμετοχής του επιχειρηματικού κόσμου για την παραγωγή δημοσίων έργων υποδομής και τη διάθεση δημοσίων υπηρεσιών. Εξάλλου, η μετάβαση από ένα κράτος «παραγωγό» σε «εγγυητικό», δημιουργούσε την επιτακτική ανάγκη για σύγχρονες υποδομές που το κράτος από μόνο του αδυνατούσε να πραγματοποιήσει λόγω της έλλειψης πόρων, τεχνογνωσίας και συντονισμού.

Η συμμετοχή των ιδιωτών στη παραγωγή δημοσίων έργων που μέχρι τότε κατά κανόνα υλοποιούνταν μόνο μέσω της κοινοτικής και εθνικής χρηματοδότησης (ΠΔΕ), εδραιώθηκε στην Ελλάδα ως μία εφικτή πραγματικότητα με την ολοκλήρωση τριών μεγάλων έργων, αυτών του αεροδρομίου των Σπάτων «Ελευθέριος Βενιζέλος», της Γέφυρας Ρίου- Αντιρρίου και της Αττικής Οδού.

Για την υλοποίηση των έργων αυτών, επιλέχθηκε ανάμεσα από τις ποικίλες μορφές ΣΔΙΤ που συναντώνται στη διεθνή πρακτική υπό τον γενικό όρο PPP (Public Private Partnerships), η μέθοδος της παραχώρησης.

³⁵³ Το «National Council for Public-Private Partnerships» αποτελεί μη κυβερνητική οργάνωση που ιδρύθηκε στις ΗΠΑ το 1985 και σκοπός της είναι η προώθηση των Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού τομέα.

³⁵⁴ Keating B./Keating M., (2013) Private firms, public entities, and microeconomic incentives. *International Journal of Organizational Analysis*, 21 (2), pp. 176 -197

³⁵⁵ NCSL, (2010) The promise and risks of public-private partnerships. *National Conference of State*, 21, (6). <http://www.ncsl.org/documents/transportation/OrskiArticle.pdf> (πρόσβαση 2/1/2018).

Ακολουθώντας κυρίως την ευρωπαϊκή πρακτική και εμπειρία πάνω σε έργα παραχώρησης, τα έργα κατάφεραν να ολοκληρωθούν με επιτυχία και ταυτόχρονα άνοιξε και ο δρόμος για την θεσμοθέτηση των Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ), η οποία πραγματοποιήθηκε στην Ελλάδα με τον Ν. 3389/2005.

Μέχρι σήμερα έχουν ολοκληρωθεί 12 έργα ΣΔΙΤ υπαγόμενα στις διατάξεις του Ν. 3389/2005, ενώ άλλα τόσα περίπου βρίσκονται σε διαδικασία εξέλιξης, πολλά εκ των οποίων είναι σε προχωρημένο στάδιο υλοποίησης. Αν μάλιστα σε αυτά συμπεριληφθεί και ο μεγάλος αριθμός έργων ΣΔΙΤ που έχουν εγκριθεί, τότε θα μπορούσε να πει κανείς ότι η αναπτυξιακή συμβολή των ΣΔΙΤ στο οικονομικό στερέωμα της χώρας είναι πλέον αδιαμφισβήτητα αισθητή.

Κατά την καταγραφή των σχετικών στοιχείων για το έτος 2014, η Ελλάδα βρέθηκε 3η στην κατάταξη μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών σε όρους πλήθους συμβάσεων (μετά το Ην. Βασίλειο και την Γαλλία), και 3η μαζί με το Βέλγιο, σε όρους αξίας συμβάσεων ως προς το ΑΕΠ³⁵⁶.

Σημαντικοί παράγοντες που υπήρξαν καθοριστικοί για την επιτυχία αυτήν στον τομέα ΣΔΙΤ, αποτελούν μεταξύ άλλων οι εξής:

- Ο Αναπτυξιακός Ν. 4399/2016 με την σύσταση καθεστώτων ενισχύσεων ιδιωτικών επενδύσεων (προηγούμενος Ν. 3299/2004 με τίτλο «Κίνητρα Ιδιωτικών Επενδύσεων για την Οικονομική Ανάπτυξη και την Περιφερειακή Σύγκλιση»)³⁵⁷.
- Ο Ν. 3274/2004 που αφορά την Τοπική Αυτοδιοίκηση και περιλαμβάνει στο άρθρο 6 το Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης «Θησέας». Το πρόγραμμα στοχεύει στην υποστήριξη των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) πρώτου βαθμού, ως προς την πραγματοποίηση επενδύσεων τοπικής ανάπτυξης, καθώς και στη βελτίωση της ποιότητας των υφιστάμενων υποδομών και των παρεχόμενων υπηρεσιών με γνώμονα την αρμονική, ισόρροπη, βιώσιμη ανάπτυξη.
- Τα προγράμματα ΕΣΠΑ μέσω των οποίων ενθαρρύνονται οι ΣΔΙΤ ως εργαλείο επίτευξης των στόχων του προγράμματος και οι οποίες με την σειρά τους αποσκοπούν στη βελτίωση της υλοποίησης επενδύσεων σε έργα υποδομών ή άλλου τύπου πράξεων που παρέχουν δημόσιες υπηρεσίες, μέσω του επιμερισμού του κινδύνου και της συνεισφοράς πρόσθετων κεφαλαίων.

Εγκεκριμένα έργα ΣΔΙΤ στην Ελλάδα:

Σύμφωνα με την ΕΓΣΔΙΤ και μέχρι το τέλος του 2014, εγκρίθηκαν στην Ελλάδα 52 προτάσεις έργων ΣΔΙΤ που περιλάμβαναν 233 υποέργα συνολικού προϋπολογισμού €5,7 δις³⁵⁸. Από αυτό το σύνολο, 16 έργα αξίας €1,5 δις δημοπρατήθηκαν και μόλις

³⁵⁶ Βλ. ΕΓΣΔΙΤ http://www.sdit.mnec.gr/sites/default/files/assets/PPPs%20presentation_0.pdf (πρόσβαση 29/9/2018).

³⁵⁷ Αξιοσημείωτο αποτελεί και το γεγονός ότι η Ελλάδα παρά τις δυσκολίες που αντιμετωπίζει τα τελευταία χρόνια είναι και η μοναδική ίσως χώρα της ΕΕ που έχει αναπτυξιακό νόμο, γεγονός το οποίο έχει μεγάλη και καθοριστική σημασία για την εξέλιξη της αγοράς των ΣΔΙΤ και την προσέλκυση ιδιωτικών κεφαλαίων.

³⁵⁸ Βλ. ΕΓΣΔΙΤ http://www.archive-gr-2013.com/gr/m/2013-01-27_1239773_11/Ειδική-Γραμματεία-ΣΔΙΤ-928-945-953-948-949-943-945/ (πρόσβαση 29/9/2018).

ένα κατάφερε να βρεθεί σε φάση υλοποίησης³⁵⁹. Έτσι, αν και η δυναμική που υπάρχει για την υλοποίηση ΣΔΙΤ εκτιμάται ότι μπορεί να είναι πολύ μεγαλύτερη, τα έργα που έχουν πραγματοποιηθεί με την συγκεκριμένη μέθοδο μέχρι σήμερα (2009-2017), εμφανίζουν συνολικό προϋπολογισμό €633 εκατ.

Κύριοι λόγοι για την εγκατάλειψη της πλειοψηφίας των εγκεκριμένων έργων, φαίνεται πως αποτέλεσε κυρίως η αδυναμία χρηματοδότησης και η έλλειψη ισχυρής πολιτικής δέσμευσης ως προς τη υλοποίησή τους. Εν μέσω μάλιστα της οικονομικής κρίσης που διανύει σήμερα η Ελλάδα, σχεδόν κάθε τομέας της οικονομίας της χώρας φαίνεται να βρίσκεται σε αποσταθεροποιητική κατάσταση, γεγονός που επιβεβαιώνει και τους λόγους που εμφανίζεται σχετικά μικρός ο συνολικός παραπάνω προϋπολογισμός.

Ο συνολικός αριθμός των έργων που εγκρίθηκαν από την ΕΣΔΣΙΤ, υπήρξε όπως προαναφέρθηκε αρκετά μεγάλος, αντανakλώντας με αυτόν τον τρόπο και την έντονη επιθυμία των πολιτών για παραγωγή ποιοτικών και λειτουργικών δημοσίων έργων. Τα έργα αυτά αφορούν διάφορους αναπτυξιακούς τομείς της χώρας, με τους σημαντικότερους από αυτούς να κατατάσσονται σε επιμέρους κατηγορίες ως εξής³⁶⁰:

1. *Τομέας άμυνας.* Στον τομέα της άμυνας εντάσσονται πέντε εγκεκριμένα έργα, τέσσερα εκ των οποίων έχουν να κάνουν με την τεχνική διαχείριση της Στρατιωτικής Σχολής Ευελπίδων και με την υλοποίηση ξενοδοχειακών εγκαταστάσεων και οικημάτων στέγασης για διάφορες μονάδες του Στρατού Ξηράς και της Πολεμικής Αεροπορίας, καθώς και ένα που αφορά την εγκατάσταση συστημάτων ασφαλείας σε 23 θέσεις αποθήκευσης πυρομαχικών. Και για τα πέντε έργα δεν ορίστηκε ποτέ ανάδοχος.

2. *Ανταποδοτικά έργα Δήμων - Αστική ανάπτυξη.* Η κατηγορία αυτήν περιλαμβάνει έργα που αφορούν: α) την ανάπλαση της Παλαιάς Λαχαναγοράς και υλοποίηση υπόγειου πολυωρόφου χώρου στάθμευσης, β) την αξιοποίηση της δημοτικής περιουσίας με την υλοποίηση πρότυπου κέντρου φροντίδας ηλικιωμένων, γ) την ανάπτυξη, λειτουργία, συντήρηση/διαχείριση νέας ιχθυαγοράς στην κεντρική αγορά Αθηνών Ρέντη του ΟΚΑΑ Α.Ε., δ) την ανάπτυξη, λειτουργία, συντήρηση/διαχείριση ολοκληρωμένου συστήματος εισόδου/εξόδου/στάθμευσης της κεντρικής αγοράς Αθηνών Ρέντη του ΟΚΑΑ Α.Ε. Αναλυτικότερα για τα δύο τελευταία έργα που είναι σε πιο προχωρημένο στάδιο: Το πρώτο έργο (γ) αφορά στη δημιουργία μιας νέας ιχθυαγοράς δίπλα στην κεντρική κρεαταγορά και λαχαναγορά του Ρέντη με απώτερο στόχο τη μείωση των τιμών και την καλύτερη λειτουργία της ίδιας της αγοράς. Η Αναθέτουσα Αρχή που σε αυτήν την περίπτωση είναι ο Οργανισμός Κεντρικών Αγορών και Αλιείας Α.Ε. πραγματοποιεί διαγωνισμό μέσω

³⁵⁹ Η αναφερόμενη σύμβαση ΣΔΙΤ υπογράφηκε τον Απρίλιο του 2009 και αφορούσε την χρηματοδότηση, μελέτη, κατασκευή, συντήρηση και τεχνική διαχείριση έξι πυροσβεστικών σταθμών και μιας πυροσβεστικής υπηρεσίας.

³⁶⁰ Στοιχεία από ΕΓΣΔΙΤ http://www.archive-gr-2013.com/gr/m/2013-01-27_1239773_11/Ειδική-Γραμματεία-ΣΔΙΤ-928-945-953-948-949-943-945/ και <http://www.sdit.mnec.gr/%CE%AD%CF%81%CE%B3%CE%B1> (πρόσβαση 3/6/2017).

ανταγωνιστικού διαλόγου με τον επιλεχθέντα φορέα να αναλαμβάνει την ανάπτυξη, λειτουργία, συντήρηση/διαχείριση της νέας Ιχθυαγοράς. Ο προϋπολογισμός του έργου ανέρχεται στα €11,8 εκατ. ενώ η διάρκεια της σύμβασης έχει οριστεί σε 25 έτη. Η τρέχουσα κατάσταση του έργου βρίσκεται στην φάση του ανταγωνιστικού διαλόγου.

Το δεύτερο έργο (δ) θεωρήθηκε αναγκαίο και εγκρίθηκε από την ΔΕΣΔΙΤ (9/13) λόγω των αδυναμιών της είσπραξης διαπυλίων και τελών παραμονής στους χώρους της Κεντρικής Αγοράς Αθηνών εξαιτίας της έλλειψης κατάλληλων υποδομών και υπηρεσιών στάθμευσης. Σήμερα το έργο βρίσκεται στην Α' φάση του διαγωνισμού, ο οποίος πραγματοποιείται από τον Οργανισμό Κεντρικών Αγορών και Αλιείας Α.Ε. (Αναθέτουσα Αρχή) μέσω ανταγωνιστικού διαλόγου. Ο προϋπολογισμός του έργου ανέρχεται στα €2,5 εκατ. και η διάρκεια της σύμβασης παραχώρησης ορίστηκε στα 15 έτη.

3. *Λιμενικές υποδομές.* Στην συγκεκριμένη κατηγορία εντάσσονται 12 έργα υλοποίησης συστημάτων ασφαλείας λιμένων για τα οποία δεν έχει ορισθεί ακόμα ανάδοχος. Σημαντικότερο έργο αυτής της κατηγορίας αποτελεί αυτό της μελέτης, χρηματοδότησης, κατασκευής, λειτουργίας, τεχνικής διαχείρισης και εκμετάλλευσης του Τουριστικού Λιμένα (Μαρίνας) Ναυπλίου για το οποίο αναμένεται η προκήρυξη της Α' φάσης του διαγωνισμού.

4. *Μεταφορές.* Η κατηγορία περιλαμβάνει 2 έργα που αφορούν: α) την υλοποίηση αυτόματου συστήματος συλλογής κομίστρων και υπηρεσίες διαχείρισης κομίστρου για τον όμιλο ΟΑΣΑ και β) την υλοποίηση ολοκληρωμένου συστήματος τηλεματικής για την πληροφόρηση επιβατών της ΕΘΕΛ και του ΗΛΠΑΠ.

Πιο συγκεκριμένα, αναφορικά με την υλοποίηση του αυτόματου συστήματος συλλογής κομίστρου και των υπηρεσιών διαχείρισης κομίστρου ομίλου ΟΑΣΑ: Αντικείμενο της συγκεκριμένης Σύμπραξης αποτελεί ο σχεδιασμός, χρηματοδότηση, θέση σε λειτουργία, συντήρηση και τεχνική διαχείριση ενός ολοκληρωμένου και ενιαίου Αυτόματου Συστήματος Συλλογής Κομίστρου για όλα τα διαθέσιμα μεταφορικά μέσα της εταιρείας Οργανισμός Αστικών Συγκοινωνιών Αθηνών Α.Ε. που δραστηριοποιούνται στην ευρύτερη περιοχή της Αθήνας. Η σύμπραξη αυτή έχει την μορφή σύμπραξης τύπου "PFI" με την αποπληρωμή του ιδιωτικού φορέα να γίνεται μέσω πληρωμών διαθεσιμότητας. Αναθέτουσα αρχή για το έργο ΣΔΙΤ είναι ο ΟΑΣΑ και οριστικός ανάδοχος του έργου επιλέχθηκε η εταιρεία Τέρνα Ενεργειακή – LGCNSCO. Η διάρκεια της σύμβασης ορίστηκε στα 12 έτη ενώ το κόστος του έργου ανέρχεται στα €69,8 εκατ., η χρηματοδότηση του οποίου προέρχεται κατά €28,8 εκατ. από ευρωπαϊκούς πόρους (ΕΣΠΑ), €34 εκατ. από τραπεζικό δανεισμό (Export-Import Bank of Korea) και €7 εκατ. από ίδια κεφάλαια του αναδόχου.

Για το έργο ανάπτυξης της Τηλεματικής στις Αστικές Συγκοινωνίες Αττικής: Αν και η τηλεματική ήρθε με σημαντική καθυστέρηση στην Ελλάδα, σε πολύ μικρό χρονικό διάστημα κατάφερε να ριζοσπαστικοποιήσει τον τρόπο μετακίνησης χιλιάδων επιβατών. Η σύμβαση του έργου υπογράφηκε τον Ιούνιο του 2014 μεταξύ του ΟΑΣΑ ΑΕ (αναθέτουσα αρχή) και του αναδόχου Intrasoft International-Intrakat και αφορούσε τόσο την μελέτη, χρηματοδότηση, εγκατάσταση, υποστήριξη λειτουργίας, συντήρηση και τεχνική διαχείριση του συστήματος, όσο και την διαχείριση του στόλου οδικών συγκοινωνιών για περίοδο 12 ετών.

Το σύστημα της τηλεματικής περιλαμβάνει την εγκατάσταση εξοπλισμού σε 1.750 λεωφορεία και 250 τρόλεϊ για την παρακολούθηση του συγκοινωνιακού έργου σε πραγματικό χρόνο, αλλά και την πληροφόρηση του επιβατικού κοινού για την εκτέλεση των σχετικών δρομολογίων.

Ο προϋπολογισμός του έργου ανήλθε σε €19,4 εκατ. και χρηματοδοτήθηκε από το ΕΣΠΑ, το πρόγραμμα Jessica, την Εθνική Τράπεζα αλλά και από ίδια κεφάλαια της κοινοπραξίας.

5. *Παιδεία*. Στην κατηγορία αυτή εντάσσονται 87 έργα ΣΔΙΤ προς υλοποίηση, εκ των οποίων τα 83 αφορούν στην κατασκευή και συντήρηση σχολικών κτιρίων σε διάφορες ελληνικές περιφέρειες ενώ τα υπόλοιπα τέσσερα (4) αφορούν έργα υλοποίησης πανεπιστημιακών σχολών ή φοιτητικών εστιών. Συνολικά από τα 87, μόνο 2 έργα που αφορούσαν στην υλοποίηση 24 Σχολικών Υποδομών στην Αττική κατάφεραν να παραδοθούν προς χρήση. Το πρώτο έργο αφορούσε τον σχεδιασμό, χρηματοδότηση, κατασκευή και εγκατάσταση διαχείρισης 14 σχολικών κτιρίων στην περιοχή της Αττικής για περίοδο 27 ετών. Η υπογραφή της σύμβασης πραγματοποιήθηκε τον Απρίλιο του 2014 μεταξύ της αναθέτουσας αρχής ΟΣΚ. ΑΕ και του αναδόχου ΑΤΕΣΕ, ο οποίος κατέστη υπεύθυνος τόσο για την χρηματοδότηση και την κατασκευή εντός 2 ετών του συνόλου των σχολικών υποδομών, όσο και για την συντήρηση και την τεχνική διαχείρισή τους.

Το δεύτερο έργο περιλαμβάνει κατά τον ίδιο τρόπο την μελέτη, χρηματοδότηση, κατασκευή και εγκατάσταση διαχείρισης άλλων 10 δημοσίων σχολείων στην περιφέρεια Αττικής. Ο ανάδοχος που επιλέχθηκε για το συγκεκριμένο έργο ήταν η J&PABAX, με την σχετική σύμβαση να υπογράφεται τον Μάιο του 2014, ενώ η χρηματοδότηση και στις δύο περιπτώσεις προήλθε από την Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος, από ίδια κεφάλαια του αναδόχου και για πρώτη φορά χρησιμοποιήθηκε το καινοτόμο εργαλείο Jessica³⁶¹.

6. *Περιβάλλον*. Η κατηγορία αυτήν περιλαμβάνει 6 έργα: α) τέσσερα έργα για την εγκατάσταση επεξεργασίας και διαχείρισης στερεών αστικών αποβλήτων και β) δύο έργα για την υλοποίηση ολοκληρωμένου συστήματος διαχείρισης απορριμμάτων (ΟΣΔΑ).

α) Έργα που αφορούν την εγκατάσταση επεξεργασίας και διαχείρισης στερεών αστικών αποβλήτων έργα αναφέρονται στην μελέτη, κατασκευή, συντήρηση, τεχνική διαχείριση και λειτουργία εγκαταστάσεων επεξεργασίας και διαχείρισης στερεών αστικών αποβλήτων, ο ανάδοχος των οποίων θα επιλεγεί μέσω δημοσίου διεθνούς διαγωνισμού με ανταγωνιστικό διάλογο. Το σύστημα διαχείρισης αστικών αποβλήτων θα πρέπει να περιλαμβάνει την εφαρμογή προγραμμάτων για τη βελτιστοποίηση του συστήματος συλλογής, τον περιορισμό της παραγωγής αποβλήτων, την διαλογή και ανακύκλωση και να χρησιμοποιεί μεθόδους επεξεργασίας που στοχεύουν στην ενεργειακή αξιοποίηση ή την επαναχρησιμοποίηση των υλικών. Οι προσωρινοί ανάδοχοι που επιλέχθηκαν για τα έργα αυτά από τις αντίστοιχες αναθέτουσες αρχές καθώς και τα βασικά στοιχεία που περιλαμβάνουν οι σχετικές συμβάσεις συνοψίζονται ως εξής:

³⁶¹ Βλ. Ενότητα 4.8.2.4.

- *Περιφέρεια Ηπείρου*: Αναθέτουσα αρχή: Περιφέρεια Ηπείρου. Συνολικός Προϋπολογισμός: €47,4 εκατ. Διάρκεια σύμβασης:27 έτη. Προσωρινός Ανάδοχος: ARCHIRODON GROUP NV - INTRAKAT - ENVITEC. Χρηματοδότηση: ΕΣΠΑ - Τράπεζες - Ανάδοχος
- *Νομός Κέρκυρας*: Αναθέτουσα αρχή: Δήμος Κερκυραίων. Συνολικός Προϋπολογισμός:€40 εκατ. Διάρκεια σύμβασης:27 έτη. Ανάδοχος: Σε φάση Ολοκλήρωσης προεπιλογής υποψηφίων.
- *Νομός Αχαΐας*: Αναθέτουσα αρχή: Δήμος Πατρέων. Συνολικός Προϋπολογισμός:€50 εκατ. Ανάδοχος: Ο διαγωνισμός για την επιλογή ιδιωτικού φορέα σύμπραξης βρίσκεται σε εξέλιξη. Διάρκεια σύμβασης:27 έτη
- *Νομός Αιτωλοακαρνανίας*: Αναθέτουσα αρχή: Δήμος Αγρινίου. Συνολικός Προϋπολογισμός:€45 εκατ. Ανάδοχος: Ο διαγωνισμός για την επιλογή ιδιωτικού φορέα σύμπραξης βρίσκεται σε εξέλιξη. Διάρκεια σύμβασης:27 έτη

β) Υλοποίηση Ολοκληρωμένων Συστημάτων Διαχείρισης Απορριμμάτων στην Ελληνική Επικράτεια: Κατά την διάρκεια του έτους 2013 και με την ολοκλήρωση της σχετικής διαγωνιστικής διαδικασίας γίνεται η ανάδειξη των αναδόχων³⁶² για τα έργα ΣΔΙΤ που αφορούν την υλοποίηση ολοκληρωμένων συστημάτων διαχείρισης απορριμμάτων σε διάφορες Περιφέρειες και Νομούς της Ελληνικής Επικράτειας (Πελοποννήσου, Δυτικής Μακεδονίας, Σερρών, Ηλείας, Ηπείρου). Αντικείμενο της σύμπραξης αποτελεί η μελέτη, χρηματοδότηση, κατασκευή, συντήρηση, τεχνική διαχείριση και λειτουργία των υποδομών της ολοκληρωμένης διαχείρισης απορριμμάτων των εν λόγω περιφερειών. Σκοπός της σύμπραξης είναι η πλήρωση των περιβαλλοντικών στόχων που έχουν τεθεί από τις Κοινοτικές Οδηγίες σχετικά με τη διαχείριση στερεών αστικών απορριμμάτων. Πιο συγκεκριμένα :

- *Περιφέρεια Πελοποννήσου*: Έργο συνολικού προϋπολογισμού €149,7 εκατ. με αναθέτουσα αρχή την Περιφέρεια Πελοποννήσου και προσωρινό ανάδοχο την Τέρνα Ενεργειακή. Η χρηματοδότηση προέρχεται από το πρόγραμμα ΕΣΠΑ, δανεισμό από διάφορες τράπεζες και από ίδια κεφάλαια του αναδόχου. Η σύμβαση έχει διάρκεια 28 έτη ενώ το έργο παρουσιάζει ετήσια δυναμικότητα περίπου 200.000 τόνων. Η σύμβαση υπογράφηκε τον Ιούνιο του 2018.
- *Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας*: Έργο συνολικού προϋπολογισμού €50 εκατ. Με αναθέτουσα αρχή την Ανώνυμη Εταιρεία Διαχείρισης Απορριμμάτων Δυτικής Μακεδονίας (ΔΙΑΔΥΜΑ Α.Ε.) και προσωρινό ανάδοχο την Άκτωρ Παραχωρήσεις-Ηλέκτωρ. Η χρηματοδότηση προέρχεται από το χρηματοδοτικό εργαλείο Jessica, την ΕΤΕπ και από ίδια κεφάλαια του αναδόχου. Η σύμβαση έχει διάρκεια 27 έτη ενώ το έργο που παρουσιάζει ετήσια δυναμικότητα περίπου 120.000 τόνων βρίσκεται ήδη σε λειτουργία.
- *Νομός Σερρών*: Έργο συνολικού προϋπολογισμού €33,2 εκατ. με αναθέτουσα αρχή την Επιχείρηση Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων Νομού Σερρών Ανώνυμη Αναπτυξιακή Εταιρεία (ΕΣΑΝΣ ΑΑΕ) και προσωρινό ανάδοχο την Archirodon Group - Intrakat - Envitek. Η χρηματοδότηση

³⁶² Οι αποφάσεις έγκρισης περιβαλλοντολογικών όρων ολοκληρώνονται το 2014.

προέρχεται από το πρόγραμμα ΕΣΠΑ, δανεισμό από διάφορες τράπεζες και από ίδια κεφάλαια του αναδόχου. Η σύμβαση έχει διάρκεια 27 έτη ενώ το έργο παρουσιάζει ετήσια δυναμικότητα περίπου 63.000 τόνων και βρίσκεται υπό κατασκευή.

- *Νομός Ηλείας:* Έργο συνολικού προϋπολογισμού €39,2 εκατ. ευρώ με αναθέτουσα αρχή τον Δήμο Ήλιδας και προσωρινό ανάδοχο την Μεσόγειος-J&PABAΞ-ΑΑΓΗΣ. Η χρηματοδότηση προέρχεται από το πρόγραμμα ΕΣΠΑ, δανεισμό από διάφορες τράπεζες και από ίδια κεφάλαια του αναδόχου. Η σύμβαση έχει διάρκεια 27 έτη ενώ το έργο παρουσιάζει ετήσια δυναμικότητα περίπου 80.000 τόνων. Βρίσκεται σε διαδικασία προς υπογραφής της σύμβασης.
- *Περιφέρεια Ηπείρου:* Έργο συνολικού προϋπολογισμού €37,4 εκατ. με αναθέτουσα αρχή την Περιφέρεια Ηπείρου και προσωρινό ανάδοχο την Μεσόγειος - J&P ABAΞ - ΑΑΓΗΣ. Η χρηματοδότηση προέρχεται από το πρόγραμμα ΕΣΠΑ, δανεισμό από διάφορες τράπεζες και από ίδια κεφάλαια του αναδόχου. Η σύμβαση έχει διάρκεια 27 έτη ενώ το έργο παρουσιάζει ετήσια δυναμικότητα περίπου 105.000 τόνων. Η διαδικασία βρίσκεται στο στάδιο δοκιμαστικής λειτουργίας.

7. *Πολιτισμός.* Στον τομέα του πολιτισμού εντάσσονται 39 έργα, εκ των οποίων τα 21 αφορούν την υλοποίηση κλειστών γυμναστηρίων και τα υπόλοιπα 18 την υλοποίηση κολυμβητηρίων. Αντικείμενο της σύμπραξης είναι η μελέτη, χρηματοδότηση, κατασκευή και βαριά συντήρηση ανοικτών κολυμβητηρίων και κλειστών μεταλλικών γυμναστηρίων μέσω ΣΔΙΤ. Τα οφέλη από τα έργα ΣΔΙΤ αναμένεται να διαχυθούν όχι μόνο στους διάφορους Δήμους αλλά και στην ευρύτερη περιοχή τους. Πιο συγκεκριμένα, η σύμβαση σύμπραξης για το έργο «Υλοποίηση δύο (2) κολυμβητηρίων και τριών (3) γυμναστηρίων ανά την Ελλάδα» (με έγκριση ΔΕΣΔΙΤ στις 11/13) έχει χρονική διάρκεια 20 έτη, προϋπολογισμό €7,6 εκατ. και η αποπληρωμή του ιδιωτικού φορέα θα γίνει μέσω πληρωμών διαθεσιμότητας, ενώ η δεύτερη σύμβαση σύμπραξης για το έργο «Υλοποίηση τεσσάρων (4) κολυμβητηρίων και δύο (2) γυμναστηρίων ανά την Ελλάδα», παρουσιάζοντας τα ίδια ακριβώς χαρακτηριστικά με την πρώτη, εμφανίζει ελαφρώς μικρότερο προϋπολογισμό που ανέρχεται στα €7,2 εκατ. Και στις δύο περιπτώσεις αναθέτουσα αρχή είναι η Γενική Γραμματεία Αθλητισμού. Και τα δύο έργα βρίσκονται στην Α' φάση διαγωνισμού κλειστού τύπου.

8. *Στέγαση δημοσίων υπηρεσιών.* Στην κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται 57 έργα υλοποίησης ΣΔΙΤ που σχετίζονται με την κατασκευή και συντήρηση αστυνομικών διευθύνσεων και δικαστικών μεγάρων, την ανέγερση κτιρίου Διοικητηρίου για διάφορες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, την τεχνική διαχείριση διαφόρων εγκαταστάσεων της Ελληνικής Αστυνομίας κλπ. Αξιοσημείωτο έργο του οποίου η κατασκευή και η παράδοση ολοκληρώθηκε επιτυχώς σε αντίθεση με τα υπόλοιπα, αποτελεί η υλοποίηση 7 πυροσβεστικών σταθμών σε διάφορες περιοχές της Ελλάδας. Πιο συγκεκριμένα για το έργο:

Η σύμβαση αφορά την μελέτη, κατασκευή, χρηματοδότηση, συντήρηση και τεχνική διαχείριση των κτιριακών υποδομών επτά νέων πυροσβεστικών σταθμών στις πόλεις της Αλεξανδρούπολης, Βέροιας, Λευκάδας, Γιαννιτσών, Καλαβρύτων, Γαργαλιάνων και Θεσσαλονίκης. Η ΟΣΚ ΑΕ. ως αναθέτουσα αρχή υπέγραψε την

σύμβαση με την τεχνική εταιρεία Γατζούλα ΑΕ. το 2009 για περίοδο 25 ετών, ενώ η υλοποίηση και παράδοση και του τελευταίου πυροσβεστικού σταθμού (Θεσσαλονίκης) ολοκληρώθηκε το 2015. Ο Συνολικός Προϋπολογισμός του έργου ανήλθε στα €25,9 εκατ. ενώ η χρηματοδότηση προήλθε από την Εθνική τράπεζα της Ελλάδος, την Eurobank και ίδια κεφάλαια του αναδόχου.

9. *Υγεία.* Στον τομέα της υγείας εντάσσονται έργα που αφορούν την υλοποίηση 3 νοσοκομείων και ενός κέντρου αποκατάστασης και αποθεραπείας. Οι διαδικασίες για την ολοκλήρωση της υπογραφής των σχετικών συμβάσεων δεν έχουν ολοκληρωθεί μέχρι σήμερα.

10. *Τηλεπικοινωνίες:* Τον Δεκέμβριου του 2014, υπογράφηκαν 3 συμβάσεις διάρκειας 17 ετών που αφορούσαν την Ανάπτυξη Ευρυζωνικών Υποδομών σε αγροτικές «λευκές» περιοχές της Ελληνικής Επικράτειας. Τα έργα στοχεύουν στην κάλυψη των περιοχών στις οποίες δεν υπάρχουν βασικές ευρυζωνικές περιοχές με τη δημιουργία και αναβάθμιση τηλεπικοινωνιακών υποδομών υψηλής ταχύτητας, αποσκοπώντας με τον τρόπο αυτό την επίτευξη τόσο της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, όσο και της βελτίωσης της ποιότητας ζωής των κατοίκων ορεινών περιοχών της χώρας.

-*LOT 1:* Η σύμβαση του έργου υπογράφηκε μεταξύ της αναθέτουσας αρχής «Πληροφορία της Τεχνολογίας ΑΕ» και του επιλεγθέντα αναδόχου ΟΤΕ. Το έργο θα παρέχει γρήγορο Internet σε 1.192 οικισμούς με συνολικό πληθυσμό 170.961 κατοίκων. Ο προϋπολογισμός του έργου (ανάπτυξη- συντήρηση δικτύου) ανέρχεται σχεδόν σε €70 εκατ. ενώ συνυπολογίζοντας και την λειτουργική δαπάνη ξεπερνά τα €130εκατ. Η χρηματοδότηση του κόστους κατασκευής προέρχεται από το ΕΣΠΑ, δανεισμό από τράπεζες και από ίδια κεφάλαια του αναδόχου.

-*LOT 2:* Η σύμβαση του έργου υπογράφηκε ξανά μεταξύ της αναθέτουσας αρχής «Πληροφορία της Τεχνολογίας ΑΕ» και του επιλεγθέντα αναδόχου Intrakat-Intrakom Holdings-Hellas Online. Το έργο θα παρέχει γρήγορο internet σε 1.867 οικισμούς με συνολικό πληθυσμό 185.635 κατοίκων. Ο προϋπολογισμός του έργου αυτήν τη φορά (ανάπτυξη- λειτουργία -συντήρηση δικτύου) ανέρχεται σε €100 εκατ. με την χρηματοδότηση να καλύπτεται κατά το 60% από πόρους του ΕΣΠΑ και το 40% από τα ίδια κεφάλαια του αναδόχου και τον δανεισμό από τράπεζες (κυρίως από την Εθνική Τράπεζα Ελλάδος).

-*LOT 3:* Τέλος, η τρίτη σύμβαση του έργου υπογράφηκε μεταξύ της αναθέτουσας αρχής «Πληροφορία της Τεχνολογίας ΑΕ» και του αναδόχου ΟΤΕ, ο οποίος επιλέχθηκε για ακόμα μία φορά μέσω της ίδιας διαδικασίας. Το έργο θα εξυπηρετεί 2.026 οικισμούς με συνολικό πληθυσμό 169.360 κατοίκων. Ο προϋπολογισμός ανάπτυξης του έργου που αγγίζει τα €96 εκατ., θα καλυφθεί από την συγχρηματοδότηση της ΕΕ κατά €54,6 εκατ. μέσω του προγράμματος ΕΣΠΑ και κατά €39,6 εκατ. από ίδια κεφάλαια του αναδόχου και δανεισμό από διάφορες τράπεζες.

11. *Τομέας ψηφιοποίησης:* Στον συγκεκριμένο τομέα περιλαμβάνονται έργα που αφορούν την Ψηφιακή καταγραφή, αποθήκευση και διάθεση πρακτικών συνεδριάσεων δικαστηρίων. Η εν λόγω σύμπραξη έχει ως κύριο αντικείμενο την ψηφιακή καταγραφή, αποθήκευση και διάθεση των πρακτικών των συνεδριάσεων στα πρωτοδικεία και εφετεία (πολιτικά και ποινικά) καθώς και στα ειρηνοδικεία της χώρας. Υπογράφηκε τον Δεκέμβριο του 2015 με αναμενόμενη ημερομηνία

παράδοσης τον Σεπτέμβριο του επόμενου έτους. Τον διαγωνισμό προκήρυξε το Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ως αναθέτουσα αρχή), ενώ η εταιρεία που ανακηρύχθηκε προσωρινός ιδιωτικός φορέας σύμπραξης είναι η Profile Digital Services A.E. Ο προϋπολογισμός του έργου ανέρχεται στα €22,5 εκατ. με κύρια χρηματοδότηση μέσω του προγράμματος ΕΣΠΑ, ενώ η διάρκεια της σύμβασης έχει οριστεί στα 6 έτη. Το έργο βρίσκεται ήδη σε λειτουργία.

3.3 ΔΙΑΚΡΙΣΕΙΣ ΤΩΝ ΣΔΙΤ

3.3.1 Με βάση την Πράσινη Βίβλο για τις ΣΔΙΤ

3.3.1.1 ΣΔΙΤ καθαρά συμβατικού τύπου (Contractual PPPs)

Σύμφωνα με την Πράσινη Βίβλο, οι ΣΔΙΤ καθαρά συμβατικού τύπου είναι οι συμπράξεις που βασίζονται σε αποκλειστικά συμβατικούς δεσμούς μεταξύ των διαφόρων παραγόντων. Το περιεχόμενο τους καλύπτει τις διάφορες ρυθμίσεις με τις οποίες ανατίθενται ένα ή περισσότερα καθήκοντα μικρότερης ή μεγαλύτερης σπουδαιότητας στον εταίρο του ιδιωτικού τομέα, καθήκοντα που είναι δυνατόν να περιλαμβάνουν τον σχεδιασμό, χρηματοδότηση, υλοποίηση, ανακαίνιση ή εκμετάλλευση ενός έργου ή μιας υπηρεσίας³⁶³.

Επικρατέστερο μοντέλο αυτού του τύπου συμπράξεων αποτελεί αδιαμφισβήτητα το μοντέλο «παραχώρησης»³⁶⁴, στο πλαίσιο του οποίου ο εταίρος του ιδιωτικού τομέα παρέχει μια υπηρεσία στο κοινό στη θέση του δημοσίου τομέα και υπό τον έλεγχο αυτού. Χαρακτηρίζεται τόσο από την άμεση σχέση που υπάρχει μεταξύ του εταίρου του ιδιωτικού τομέα και του τελικού χρήστη, όσο και από τον τρόπο αμοιβής του αντισυμβαλλομένου (παραχωρησιούχου), που αποτελείται από τέλη επιβαλλόμενα στους χρήστες της υπηρεσίας και, κατά περίπτωση, συμπληρώνεται από επιδοτήσεις εκ μέρους των δημοσίων αρχών.

Άλλοι τύποι συμβάσεων περιλαμβάνουν ρυθμίσεις κατά τις οποίες ο εταίρος του ιδιωτικού τομέα καλείται να υλοποιήσει και να διαχειριστεί μια υποδομή για τη Δημόσια Διοίκηση (π.χ. ένα σχολείο, ένα νοσοκομείο κλπ.). Χαρακτηριστικότερο παράδειγμα του μοντέλου αυτού είναι η ρύθμιση τύπου PFI³⁶⁵ που αφορά την περίπτωση της αμοιβής του εταίρου του ιδιωτικού τομέα όχι από τέλη (όπως συμβαίνει στην περίπτωση παραχώρησης), αλλά από τακτικές πληρωμές που καταβάλλονται από το δημόσιο τομέα, άλλοτε σταθερές και άλλοτε μεταβλητές ανάλογα με τη διαθεσιμότητα του σχετικού έργου ή των σχετικών υπηρεσιών, ή τη συχνότητα χρήσης του έργου.

Παράγοντας κλειδί για την επιτυχία μιας ΣΔΙΤ αυτού του είδους σύμβασης, αποτελεί η πληρότητα του συμβατικού πλαισίου του σχεδίου αλλά και του σαφούς καθορισμού των στοιχείων που απαιτούνται για την υλοποίησή της, όπως η ακριβής αξιολόγηση και η βέλτιστη κατανομή των κινδύνων μεταξύ του δημοσίου και του

³⁶³ Βλ. Πράσινη βίβλο, παρ. 21

³⁶⁴ Βλ. Ενότητα 4.5

³⁶⁵ Βλ. Ενότητα 4.2.1.1

ιδιωτικού τομέα, καθώς και η ύπαρξη πρόβλεψης ρυθμίσεων που θα επιτρέπουν την τακτική αξιολόγηση της απόδοσης του αναδόχου της ΣΔΙΤ³⁶⁶.

Τέλος, τόσο για τις πράξεις ανάθεσης που αφορούν τις καθαρά συμβατικού τύπου ΣΔΙΤ, όσο και αυτές του θεσμοθετημένου τύπου ΣΔΙΤ, καθίσταται απολύτως αναγκαίο να διέπονται από συνθήκες διαφάνειας όπως αυτές περιγράφονται στο κοινοτικό και εθνικό δίκαιο συμβάσεων των διαφόρων χωρών.

Χαρακτηριστική δήλωση σχετικά με το θέμα της διαφάνειας, αποτέλεσε αυτήν του Ευρωπαϊκού δικαστηρίου στην απόφασή του για την υπόθεση *Telaustria*, η οποία αναφέρει ότι «η υποχρέωση διαφάνειας που απόκειται στην αναθέτουσα αρχή συνίσταται στη διασφάλιση, υπέρ όλων των ενδεχομένων αναδόχων, προσήκοντος βαθμού δημοσιότητας που να καθιστά δυνατό το άνοιγμα της αγοράς υπηρεσιών στον ανταγωνισμό καθώς και τον έλεγχο του αμερόληπτου χαρακτήρα των διαγωνιστικών διαδικασιών»³⁶⁷.

3.3.1.2 ΣΔΙΤ θεσμοθετημένου τύπου (Institutional PPPs)

Πρόκειται για τον τύπο αυτό των συμβάσεων κατά τον οποίο επιβάλλεται η δημιουργία μιας σχέσης συνεργασίας μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, στο πλαίσιο της δημιουργίας ενός άλλου φορέα ή της εισόδου του ιδιώτη σε έναν ήδη υπάρχοντα φορέα με απώτερο σκοπό την μέριμνα για την εκτέλεση ενός έργου ή την παροχή μιας υπηρεσίας προς όφελος του κοινού. Ο δημιουργηθείς φορέας ελέγχεται από κοινού από τον εταίρο του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα έτσι ώστε να επιτευχθεί το μέγιστο δυνατό επίπεδο ελέγχου των εργασιών, το οποίο θα μπορεί να προσαρμόζεται κατά διαστήματα ανάλογα με τις συνθήκες και περιστάσεις, καθ' όλη την διάρκεια της ισχύς της σύμβασης σύμπραξης.

Χαρακτηριστική μορφή αυτής της κατηγορίας, αποτελούν οι κοινές επιχειρήσεις με ιδιώτες (Joint Venture Companies), στις οποίες συμμετέχουν δημόσιοι και ιδιωτικοί φορείς για την εκτέλεση έργων και την παροχή υπηρεσιών. Το Δημόσιο σε αυτές τις περιπτώσεις συνεισφέρει συνήθως περιουσιακά στοιχεία ή/ και κεφάλαια, ενώ ο ιδιωτικός τομέας αναλαμβάνει να κατασκευάσει και να λειτουργήσει τις σχετικές υποδομές εισφέροντας κατά κύριο λόγο ένα υψηλό ποσοστό κεφαλαίου.

Στα κράτη μέλη της ΕΕ, η προσφυγή σε τέτοιου είδους δομές από τις δημόσιες αρχές γίνεται κυρίως για τη διαχείριση δημοσίων υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο (π.χ., για τις υπηρεσίες ύδρευσης ή τις υπηρεσίες αποκομιδής απορριμμάτων)³⁶⁸. Για παράδειγμα, ένας ΟΤΑ παραχωρεί μία ακίνητη περιουσία για τη δημιουργία ενός χώρου ψυχαγωγίας και μετά από την ολοκλήρωση της διαδικασίας ανάθεσης σε ιδιώτη ανάδοχο, συστήνεται από κοινού μεικτή επιχείρηση υπεύθυνη για την κατασκευή και λειτουργία του εν λόγω έργου. Ο ΟΤΑ εκτός από την συμμετοχή του στην διοίκηση και τον έλεγχο που ασκεί στην επιχείρηση για τις δραστηριότητες της, αποκτά και μέρος των κερδών από την λειτουργία της υποδομής ανάλογα με το ποσοστό συμμετοχής που καθορίζεται στην σύμβαση.

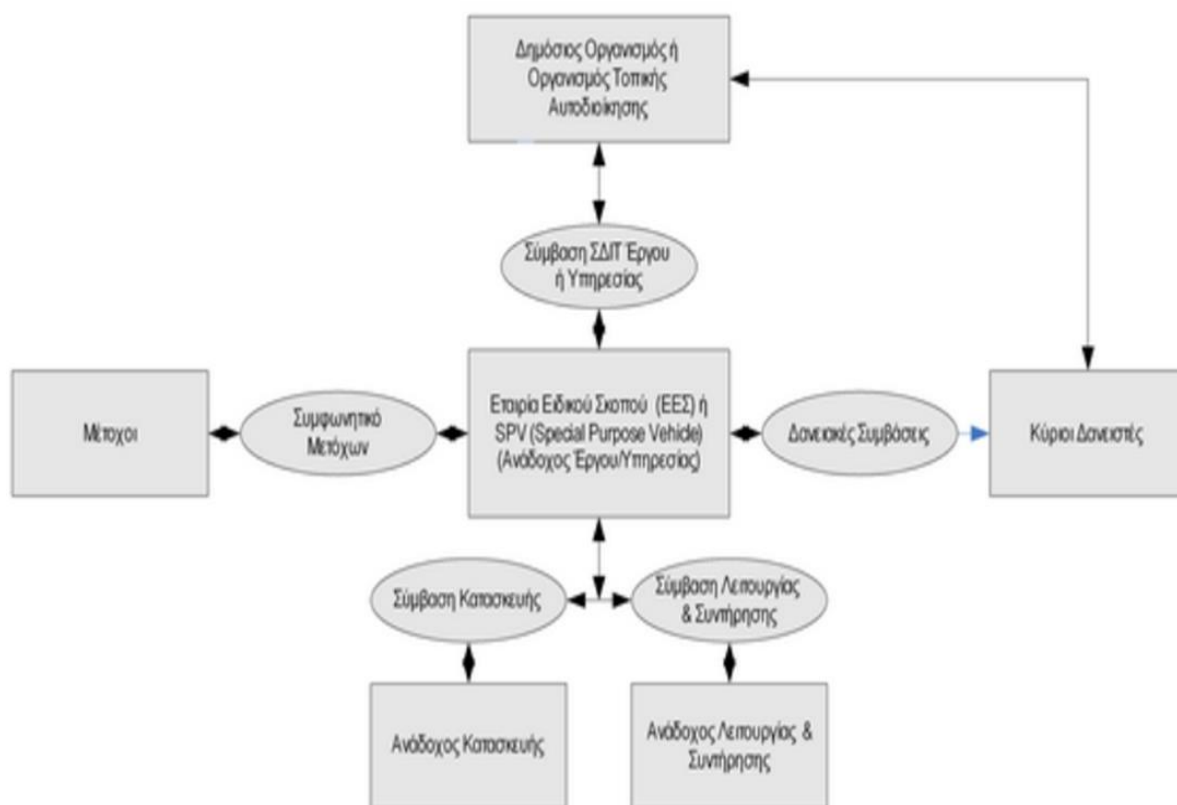
³⁶⁶ Βλ. Πράσινη Βίβλο, παρ. 45

³⁶⁷ Υπόθεση C-324/98. Βλ. επίσης τη διάταξη της 30ής Μαΐου 2002, υπόθεση C-358/00, Deutsche Bibliothek, Συλ. I-4685.

³⁶⁸ Βλ. Πράσινη Βίβλο, παρ. 53

Σύμφωνα με το θεσμικό πλαίσιο που καθορίζει ο Ν.3389/2005 και προκειμένου να πραγματοποιηθούν οι σκοποί της σύμπραξης, προβλέπεται η υποχρεωτική σύσταση ανώνυμης εταιρείας-Εταιρεία Ειδικού Σκοπού (ΕΕΣ) από ιδιωτικούς φορείς, στην οποία όμως δεν επιτρέπεται η συμμετοχή οποιουδήποτε δημοσίου φορέα και σε οποιοδήποτε ποσοστό. Η ιδιαιτερότητα αυτή του νόμου δεν επιτρέπει σε κανένα έργο να υπαχθεί στο εν λόγω πλαίσιο αν δεν έχει τη μορφή καθαρά συμβατικού τύπου ΣΔΙΤ με συνέπεια να εξαιρεί αυστηρά την συμμετοχή του δημοσίου φορέα στη λήψη αποφάσεων της ΕΕΣ και στις οικονομικές υποχρεώσεις και δικαιώματα που έχουν οι μέτοχοι της³⁶⁹.

Σχήμα 3.2: Τυπικό σχήμα συμβάσεως ΣΔΙΤ



3.3.2 Με κριτήριο το χαρακτήρα του έργου

3.3.2.1 ΣΔΙΤ ανταποδοτικού χαρακτήρα

Ως ανταποδοτικά έργα ΣΔΙΤ νοούνται εκείνα τα έργα ή οι υπηρεσίες, που εκτός από τη χρηματοδότηση, το σχεδιασμό, την κατασκευή και τη συντήρησή τους, οι ιδιωτικοί φορείς αναλαμβάνουν και την εκμετάλλευσή τους. Οι πολίτες - χρήστες του έργου ή της υπηρεσίας, επιβαρύνονται με τέλη³⁷⁰ που εισπράττουν οι ιδιωτικοί φορείς εξασφαλίζοντας τόσο την αποπληρωμή της αρχικής χρηματοδότησης, όσο και την εξασφάλιση ενός εύλογου κέρδους όπου αυτό καταστεί δυνατό.

Όπως αναλύεται και στην ενότητα 4.5.2, οι ιδιωτικοί φορείς, εκτός από τον κίνδυνο χρηματοδότησης και κατασκευής, αναλαμβάνουν σε αυτήν την περίπτωση και τον

³⁶⁹ Βλ. Ν. 3389/3005

³⁷⁰ Το ύψος των τελών, οι προϋποθέσεις και ο τρόπος είσπραξής τους προσδιορίζεται με ακρίβεια στη Σύμβαση Σύμπραξης που συνάπτεται μεταξύ του Ιδιωτικού Φορέα και της Αναθέτουσας.

κίνδυνο ζήτησης ή εναλλακτικά τον κίνδυνο της μη προβλεπόμενης χρήσης του έργου/υπηρεσίας από τους πολίτες, που οδηγεί στην μη είσπραξη των προσδοκώμενων από την σύμπραξη εσόδων. Η ΕΕΣ είναι υπεύθυνη για την έγκαιρη και επιτυχημένη παράδοση του έργου ή των υπηρεσιών στους πολίτες, ενώ μετά το πέρας της συμβατικής περιόδου λειτουργίας το έργο κατά κύρια πρακτική μεταβιβάζεται στο Δημόσιο.

Χαρακτηριστικότερα παραδείγματα ανταποδοτικών έργων αποτελούν οι αυτοκινητόδρομοι, τα αεροδρόμια, τα λιμάνια, οι διάφορες τουριστικές υποδομές και σε τοπικό κυρίως επίπεδο αποτελεί η διαχείριση απορριμμάτων/ αποβλήτων και τα έργα ύδρευσης.

3.3.2.2 ΣΔΙΤ μη ανταποδοτικού χαρακτήρα

Μη ανταποδοτικά έργα ΣΔΙΤ χαρακτηρίζονται τα έργα ή οι υπηρεσίες, που δεν εμπεριέχουν το στοιχείο της εκμετάλλευσης από μέρος των ιδιωτικών φορέων καθώς αφορούν κατά κύριο λόγο κοινωνικού χαρακτήρα υποδομές ή υπηρεσίες για την χρήση των οποίων δεν υποχρεούνται να πληρώσουν οι πολίτες.

Σε αντίθεση με τα ανταποδοτικά έργα, οι ιδιώτες που είναι υπεύθυνοι για την υλοποίησή του αντικειμένου της σύμβασης, δεν εισπράττουν τέλη από τους χρήστες, ούτε είναι υπεύθυνοι για τον κίνδυνο ζήτησης του έργου ή της υπηρεσίας. Ο κίνδυνός που αναλαμβάνουν περιορίζεται σε αυτόν της χρηματοδότησης και της κατασκευής ενώ σε αυτήν την περίπτωση αναλαμβάνεται ένας νέος κίνδυνος, αυτός της διαθεσιμότητας. Με άλλα λόγια, οι ιδιωτικοί φορείς αποπληρώνονται απευθείας από το δημόσιο φορέα σε βάθος χρόνου και μόνο μετά την έναρξη λειτουργίας του έργου ή της υπηρεσίας, η οποία θα ακολουθεί υποχρεωτικά τις προκαθορισμένες προδιαγραφές που εμπεριέχονται στην σύμβαση (πληρωμές διαθεσιμότητας)³⁷¹.

Σημαντικότερη συνέπεια αυτού του τρόπου πληρωμής είναι ότι οι ιδιωτικοί φορείς προσπαθούν την όσο το δυνατόν πιο έγκαιρη παράδοση του έργου αλλά και την καλύτερη δυνατή διαχείριση και συντήρηση της υποδομής, ώστε να την καταστήσουν γρήγορα διαθέσιμη προς χρήση και κατά συνέπεια να μπορούν να λάβουν τα συμφωνηθέντα στην σύμβαση ποσά από το δημόσιο φορέα, για την αποπληρωμή της αρχικής χρηματοδότησης και την απόληψη ενός ποσοστού κέρδους από την σύμπραξη.

Χαρακτηριστικότερα παραδείγματα αυτής της κατηγορίας αποτελούν τα σχολεία, τα νοσοκομεία, τα κτίρια δημοσίων υπηρεσιών, οι πυροσβεστικοί σταθμοί και οι υπηρεσίες τηλεπικοινωνιών και μηχανογράφησης.

³⁷¹ Βλ. ΕΓΔΣΙΤ http://www.sdit.mnec.gr/sites/default/files/sdit-documents/gr_low.pdf (πρόσβαση 5/5/2017).

Πίνακας 3.4: Σύγκριση ανταποδοτικών και μη ανταποδοτικών έργων ΣΔΙΤ

	Ανταποδοτικά έργα	Μη ανταποδοτικά έργα
Χαρακτηριστικά	Η αποπληρωμή της επένδυσης γίνεται με χρέωση των τελικών χρηστών (αυτοκινητόδρομοι, λιμάνια, περιβαλλοντολογικά έργα κλπ)	Η αποπληρωμή της επένδυσης δεν μπορεί να γίνει με χρέωση των τελικών χρηστών (σχολεία, νοσοκομεία, δημόσια κτίρια κλπ)
Επενδυτικός Κίνδυνος	Υψηλότερος κίνδυνος Κίνδυνος ζήτησης και διακύμανσης εσόδων Υψηλές αποδόσεις κεφαλαίου, ανάλογες των κινδύνων	Τα έσοδα δεν επηρεάζονται από τη ζήτηση, αλλά από τη διαθεσιμότητα του έργου Έσοδα λειτουργίας βάσει τήρησης προδιαγραφών απόδοσης (χαμηλή ποιότητα υποδομών ή υπηρεσιών οδηγεί σε χαμηλές πληρωμές) Χαμηλότερες αποδόσεις κεφαλαίου ανάλογες των μικρότερων κινδύνων που αναλαμβάνονται
Αποπληρωμή Επένδυσης Ιδιώτη	Οι τελικοί χρήστες καταβάλλουν τέλη	Το Δημόσιο καταβάλλει περιοδικές πληρωμές διαθεσιμότητας
Υπολογισμός Εσόδων	Βασίζεται στο συνολικό κόστος του έργου και προσδιορίζεται στη σύμβαση Το ύψος των τελών μπορεί να κυμαίνεται ανάλογα με τις συνθήκες, εντός ορίων που προβλέπονται στη σύμβαση	Βασίζεται στο συνολικό κόστος της επένδυσης Η επένδυση αποπληρώνεται με τμηματικές πληρωμές μετά την έναρξη της λειτουργίας του έργου
Χρηματοδοτική Υποστήριξη Δημοσίου	Ενδεχόμενη επιχορήγηση κατά τη διάρκεια κατασκευής Ενδεχόμενη εγγύηση ελάχιστων εσόδων	Αποπληρωμή του έργου απευθείας από το δημόσιο Εμπορικές ή άλλες χρήσεις δύναται να μειώσουν την χρηματοδοτική συμβολή του Δημοσίου

Πηγή: ΕΓΣΔΙΤ, (2006) Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα: Συνοπτικός Οδηγός

3.4 ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΣΔΙΤ

Από την αρχική εμφάνιση των ΣΔΙΤ και μετά, εξελίσσεται ένας έντονος διάλογος για τα αποτελέσματα και τις επιδράσεις που επιφέρει η μέθοδος αυτήν, τόσο σε οικονομικό, όσο και σε κοινωνικό επίπεδο. Η έντονη αντιπαράθεση των διαφόρων

ομάδων (πολιτικοί, οικονομολόγοι, κοινωνιολόγοι), δεν ξεκινά μόνο από ιδεολογικές αντιλήψεις που αφορούν τον ρόλο του κράτους, της αγοράς και το πως αυτά αλληλεπιδρούν μεταξύ τους αλλά κυρίως από την ελλιπή κατανόηση για το τι είναι πραγματικά οι ΣΔΙΤ και πως αυτές λειτουργούν³⁷². Οι διάφορες απόψεις που επικρατούν σχετικά με το θέμα, έχουν γεννήσει ποικίλα ερωτήματα που είναι δύσκολο να απαντηθούν αφού η διεθνής πρακτική εφαρμογή των διαφόρων μοντέλων ΣΔΙΤ, αναδεικνύει συνεχώς τόσο πλεονεκτήματα όσο και μειονεκτήματα της μεθόδου, τα σημαντικότερα εκ των οποίων αναλύονται στην συνέχεια³⁷³.

3.4.1 Πλεονεκτήματα των ΣΔΙΤ

α) Χρηματοδότηση από ιδιωτικά κεφάλαια χωρίς την προσέλκυση κεφαλαίων από τον κρατικό προϋπολογισμό.

Με δεδομένα τα χρηματοδοτικά προβλήματα των σύγχρονων χωρών, και σε συνδυασμό με την ανάγκη για αξιόπιστες υποδομές, οι ΣΔΙΤ φαίνεται να αποτελούν αξιόλογες εναλλακτικές μέθοδοι χρηματοδότησης για νέα έργα υποδομής. Τα υψηλά ελλειμματικά ταμεία που παρουσιάζουν οι περισσότερες χώρες διεθνώς και η ύφεση που πλήττει το παγκόσμιο οικονομικό στερέωμα, έχουν καταστήσει τα κράτη ανίκανα να ανταποκριθούν στις ανάγκες της κοινωνίας για την παροχή έργων και υπηρεσιών με οραματικό χαρακτήρα. Η ανάπτυξη συμβάσεων όπως οι ΣΔΙΤ, κυρίως σε περιόδους όπου υπάρχουν σημαντικότεροι περιορισμοί στους κρατικούς προϋπολογισμούς, μπορεί να αποτελέσει κίνητρο τόσο για το δημόσιο τομέα ο οποίος δεν χρειάζεται να αποδεσμεύσει άμεσα κεφάλαια από τα ταμεία του, όσο και για τον ιδιωτικό τομέα, που μέσα από την συμμετοχή του στην διαδικασία παροχής δημοσίων έργων και υπηρεσιών, εξασφαλίζει συνήθως ελκυστικά περιθώρια κέρδους ή ακόμα και κοινή ιδιοκτησία επί των παγίων.

β) Μεταβίβαση κινδύνων στους ιδιωτικούς φορείς

Η υλοποίηση μεγάλων και μακροπρόθεσμων έργων υποδομής συνδέεται με σημαντικότερα κόστη για το κράτος και εμπεριέχει ένα σύνολο κινδύνων που ιδίως εν μέσω κρίσης, θα έθεταν εν αμφιβόλω την κατασκευή αλλά και τη μετέπειτα λειτουργία των έργων αυτών.

Η μεταβίβαση των κινδύνων υλοποίησης του έργου από το δημόσιο τομέα στον ιδιωτικό συμβάλλει στη δημιουργία επιπρόσθετων κινήτρων για την επιμέλεια του έργου. Η ανάληψη ουσιαστικού μέρους των κινδύνων δεν είναι προαιρετική, αλλά συνδέεται αναπόσπαστα με την έννοια των ΣΔΙΤ, χωρίς την οποία η σύμπραξη δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως τέτοια. Αυτό δεν σημαίνει ότι ιδιωτικός τομέας επωμίζεται ολόκληρο το σύνολο του κινδύνου που ενέχει η υλοποίηση του έργου αλλά στο πλαίσιο μιας ορθής κατανομής των κινδύνων μεταξύ των εταίρων, ο ιδιωτικός τομέας διαδραματίζει έναν σημαντικά ενεργό ρόλο.

³⁷² Βλ. Critical Choices: The Debate Over Public-Private Partnerships and What it Means for America's Future, The National Council For Public-Private Partnerships. www.ncppp.org (πρόσβαση 15/5/2018).

³⁷³ Li B./Akintoye A./Edwards P.J./Hardcastle C., (2005) Perceptions of positive and negative factors influencing the attractiveness of PPP/PFI procurement for construction projects in the UK Findings from a questionnaire survey. *Engineering, Construction and Architectural Management*, 12 (2), pp. 125-148 και Κίτσος Ι., (2014) Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα και Συμβάσεις παραχώρησης. Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, σελ. 487, 503

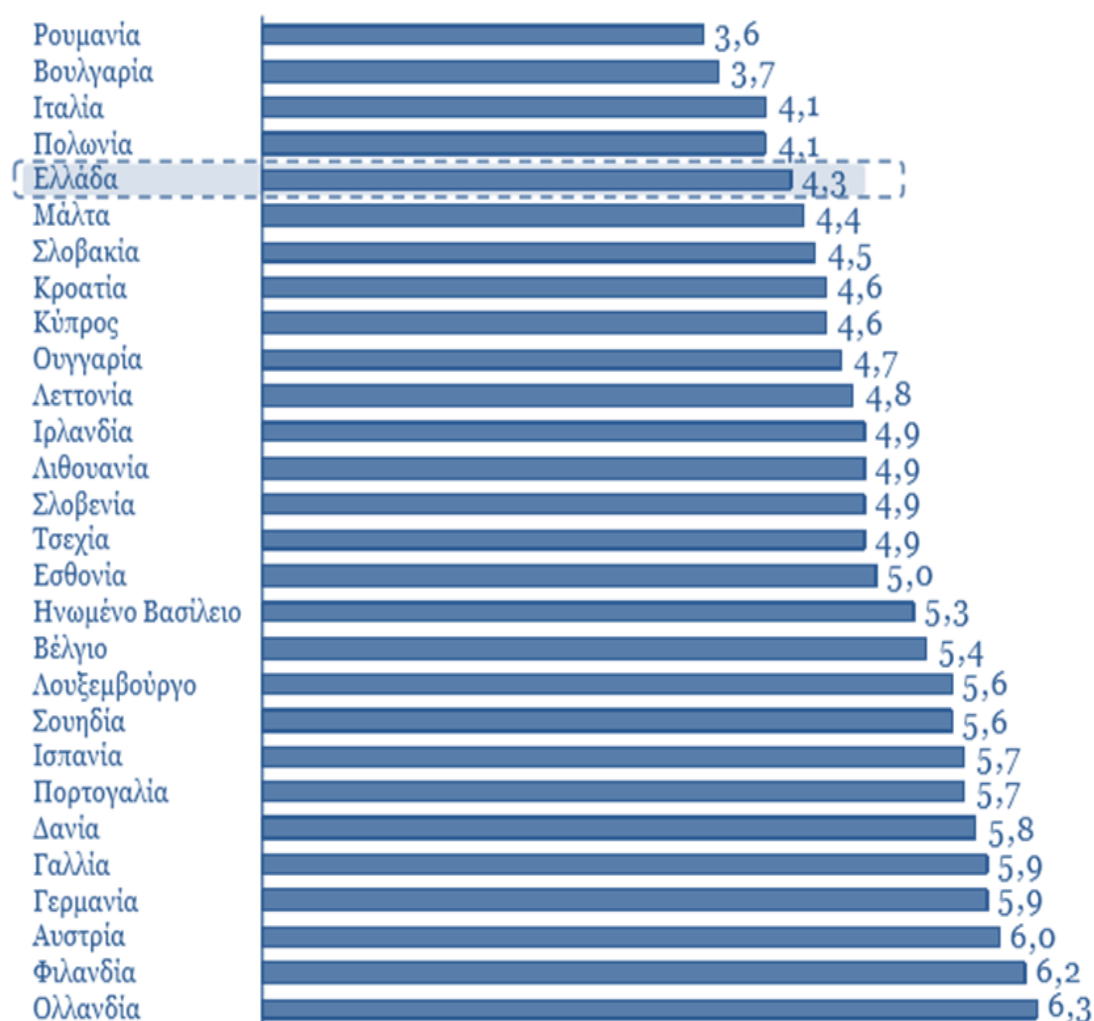
γ) Επίτευξη μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας σε σχέση με τις παραδοσιακές μεθόδους παροχής υπηρεσιών.

Ο λόγος που οι ΣΔΙΤ αποτελούν σαφές κίνητρο για το δημόσιο τομέα βασίζεται και στο γεγονός ότι ο ιδιωτικός τομέας στην προσπάθεια του να λάβει ολόκληρο το ποσό που ο δημόσιος τομέας οφείλει να του καταβάλει, δεν εκφεύγει των χρονικών ορίων υλοποίησης του έργου και διασφαλίζει καλύτερα την τήρηση των επιθυμητών προδιαγραφών των υπηρεσιών. Αυτό συμβαίνει γιατί κατά την συντριπτική πλειοψηφία των περιπτώσεων εφαρμογής ΣΔΙΤ, οι πληρωμές από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα για την κατασκευή και λειτουργία του έργου ή της υπηρεσίας, καταβάλλονται μόνο όταν οι παρεχόμενες αυτές υπηρεσίες καλύπτουν πλήρως το επιθυμητό επίπεδο ποιότητας και τις κάθε είδους προδιαγραφές του έργου. Με αυτόν τον τρόπο βελτιώνεται τόσο η αποδοτικότητα, όσο και η αποτελεσματικότητα των έργων και υπηρεσιών που παρέχονται στο κοινό με την μέθοδο ΣΔΙΤ και εξοικονομούνται σημαντικοί πόροι για περαιτέρω επενδύσεις σε δημόσια έργα.

δ) Βελτίωση υποδομών και παροχή υπηρεσιών υψηλής ποιότητας

Μέσω της εφαρμογής των ΣΔΙΤ βελτιώνεται η ποιότητα των υποδομών και των παρεχόμενων υπηρεσιών και αγαθών, ικανοποιώντας έτσι τις απαιτήσεις των πολιτών, με τρόπο οικονομικά αποδοτικότερο και αποτελεσματικότερο. Λόγω της καλύτερης διοίκησης του έργου που προκύπτει ως συνέπεια του ανταγωνισμού και της καινοτομίας, της σαφής προσήλωσης στον πολίτη - πελάτη για την ικανοποίηση των αναγκών του αλλά και της υψηλότερης τεχνογνωσίας που κατέχει ο ιδιωτικός τομέας, η ποιότητα των έργων που παραδίδονται στο κοινό είτε αυτά αναφέρονται σε υποδομές είτε σε υπηρεσίες, παρουσιάζουν συνήθως υψηλό ποιοτικό επίπεδο και καλύτερη σχέση ποιότητας και τιμής.

Σχήμα 3.3: Ποιότητα συνολικών υποδομών (δείκτης)



Πηγή: World Economic Forum, The Global Competitiveness 2013-2015

ε) Ενίσχυση του ανταγωνισμού (περίπτωση ανοιχτής αγοράς)

Η διαφοροποιημένες υπηρεσίες που παρέχονται από τους διάφορους φορείς, δημόσιους και ιδιωτικούς, καθιστά πλέον δυνατή τη σύγκριση της ποιότητας και του κόστους παραγωγής των παρεχόμενων υπηρεσιών με αντίστοιχες υπηρεσίες στην αγορά. Η θεσμοθέτηση αυτών των βάσεων σύγκρισης συμβάλλει στη βελτίωση της παραγωγικότητας και της αποτελεσματικότητας αλλά και στη μείωση του κόστους χρήσης αυτών.

στ) Μεγαλύτερη ευελιξία και τεχνογνωσία

Κατά την εφαρμογή της μεθόδου ΣΔΙΤ, ο δημόσιος τομέας επωφελείται των γνώσεων, της εμπειρίας, των εργαλείων και μεθόδων παραγωγής έργων και υπηρεσιών που έχουν εφαρμοστεί επί πολλά χρόνια σε μεγάλες επιχειρήσεις και οργανισμούς του ιδιωτικού τομέα και δεν έχουν καταφέρει να υιοθετηθούν αντίστοιχα από το Δημόσιο.

Επίσης, η ευελιξία του ιδιωτικού τομέα μειώνει την πιθανότητα μεγάλων καθυστερήσεων σχετικά με την ολοκλήρωση της υλοποίησης του αντικειμένου της σύμβασης, αποφεύγοντας το επιπλέον κόστος που αυτές επιφέρουν.

Τέλος, αντιμετωπίζονται γρηγορότερα και αποτελεσματικότερα οι πιθανές συγκρούσεις μεταξύ των μερών της σύμβασης χωρίς να εμπλέκονται διαδικασίες που υποχρεωτικά θα έπρεπε να ακολουθηθούν στην περίπτωση που θα επρόκειτο για μία παραδοσιακή σύμβαση και θα επέφεραν τις γνωστές σε όλους χρονοβόρες καθυστερήσεις που συνδέονται με τον δυσκίνητο και γραφειοκρατικό δημόσιο τομέα.

ζ) Απελευθέρωση πόρων για άλλα έργα

Αναθέτοντας σε ιδιωτικούς φορείς την κατασκευή δημοσίων υποδομών, επιτυγχάνεται η εξοικονόμηση μεγάλου μέρους δημοσίων πόρων από τον κρατικό προϋπολογισμό που ιδίως εν μέσω κρίσης θεωρούνται πολύτιμοι για την κάλυψη των πολλαπλών αναγκών της κοινωνίας. Με την χρήση ιδιωτικών κεφαλαίων συμπληρωματικών προς τα δημόσια διαθέσιμα, επιτυγχάνεται επίσης και η ταχύτερη υλοποίηση των υποδομών και υπηρεσιών που παρέχονται στους πολίτες, ενώ η χρήση τους ως συμπληρωματική μέθοδος τόσο στα παραδοσιακά δημόσια έργα όσο και στις άλλες μορφές ΣΔΙΤ, προσφέρει στους πολίτες τη δυνατότητα να επωφεληθούν για άλλη μια φορά από την χρήση περισσότερων υπηρεσιών.

η) Βελτίωση του επενδυτικού κλίματος

Μέσω των ΣΔΙΤ παρέχεται η δυνατότητα σε φορείς και επενδυτές του ιδιωτικού τομέα να συμμετέχουν σε αναπτυξιακά έργα, να αναπτύξουν καινοτομίες και νέες δημιουργικές δραστηριότητες. Η συμμετοχή μεγάλων επιχειρήσεων, οι οποίες επωφελούνται από προβλέψιμα έσοδα λόγω της μακράς διάρκειας των συμβάσεων, δημιουργεί κλίμα οικονομικής σταθερότητας και ανατροφοδοτεί την αγορά, συνεπάγοντας την συνολική βελτίωση της οικονομίας.

3.4.2 Μειονεκτήματα των ΣΔΙΤ

1) Αυξημένο κόστος χρηματοδότησης

Στις ΣΔΙΤ, η ευθύνη της χρηματοδότησης μεταφέρεται κατά κύριο λόγο³⁷⁴ στον ιδιωτικό φορέα, ο οποίος είναι και ο εταίρος που θα αναλάβει και τους κινδύνους που σχετίζονται με αυτήν. Ως γνωστόν, το κόστος δανεισμού για έναν ιδιωτικό φορέα είναι κατά κανόνα υψηλότερο από αυτό του δημοσίου και δεδομένου ότι ο ιδιωτικός φορέας θα επιδιώξει υψηλό ποσοστό δανεισμού, το χρηματοοικονομικό κόστος του έργου ενδέχεται να επιβαρυνθεί. Επίσης, στην περίπτωση που το Δημόσιο συμμετέχει στην χρηματοδότηση, επιβαρύνεται περαιτέρω το κόστος της σύμπραξης αφού θα χρειαστεί η πρόσληψη εξειδικευμένων συμβούλων για την υποστήριξη του Δημοσίου, κυρίως κατά την διαδικασία ανάθεσης και σύναψης της σύμβασης σύμπραξης και των παρεπόμενων δανειακών ή άλλων συμφωνιών. Ακόμα, η μεγάλη διάρκεια των συμβάσεων και οι καθυστερήσεις που προκύπτουν από απρόβλεπτους και μη παράγοντες (που εμπειρικά καταγράφονται ως σχεδόν αναπόφευκτες), αυξάνουν περαιτέρω το κόστος, το οποίο πιθανόν στην περίπτωση ενός ανταποδοτικού έργου να καλυφθεί μέσω των υψηλότερων τελών που θα υποχρεωθούν να καταβάλλουν οι χρήστες.

³⁷⁴ Σύμφωνα με τον Ν. 3389/2005, είναι δυνατή και η συμμετοχή του Δημοσίου στη χρηματοδότηση.

2) Πολυπλοκότητα υλοποίησης μια ΣΔΙΤ

Η αυξημένη πολυπλοκότητα στην υλοποίηση των ΣΔΙΤ, έγκειται στο γεγονός ότι εφαρμόζονται μέσα από ένα σύνθετο πλέγμα συμβάσεων, που εμπλέκει μεγάλο αριθμό φορέων και οι οποίες θα πρέπει να προβλέπουν τους πάσης φύσεως πιθανούς κινδύνους ώστε να επιτευχθεί ο βέλτιστος επιμερισμός αυτών μεταξύ των μερών. Το ασαφές θεσμικό πλαίσιο μέσα στο οποίο εφαρμόζονταν μέχρι την εισαγωγή του Ν. 3389/2005 οι ΣΔΙΤ αλλά και οι νέες διατάξεις που εισήχθησαν με το νόμο αυτό, αναδεικνύουν εμφανώς την πολυπλοκότητα αυτού του τύπου συμβάσεων.

3) Απώλεια ελέγχου του Δημοσίου επί του έργου/ υπηρεσίας

Ένα άλλο σημείο στο οποίο εστιάζουν οι επικριτές των ΣΔΙΤ, είναι ότι το Δημόσιο χάνει τον έλεγχο επί του αντικειμένου της σύμβασης και παύει να εποπτεύει με τον παραδοσιακά τουλάχιστον τρόπο την παροχή υπηρεσιών στους πολίτες. Η απώλεια του ελέγχου του Δημοσίου επί των κατασκευαστών, έχει εγείρει πολλά ερωτήματα σχετικά με το εύρος των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων του δημοσίου τομέα, ενώ αντιτιθέμενοι στις ΣΔΙΤ, έχουν αναφέρει χαρακτηριστικά ότι: «*Βιώνουμε μια μετάβαση, από το σύστημα της κρατικής ρύθμισης της δράσης του ιδιωτικού κεφαλαίου, σε ένα σύστημα όπου το ιδιωτικό κεφάλαιο καθορίζει τους όρους παροχής «αγαθών» και «υπηρεσιών» δημοσίου χαρακτήρα (Κεντρικής Διοίκησης ή Αυτοδιοίκησης) προς τους πολίτες. Θεσμοθετείται μάλιστα η δυνατότητα, χρηματοδότησης έργων, με δανεισμό των εταιριών από τις τράπεζες, με εγγύηση του κράτους! Δηλαδή πλήρης υποταγή του «δημοσίου» και «κοινωνικού», στα συμφέροντα του «ιδιωτικού» και της «κερδοφορίας» του κεφαλαίου»³⁷⁵.*

4) Πιθανή αποτυχία ΣΔΙΤ λόγω έλλειψης ανταγωνισμού

Όπως προαναφέρθηκε και κατά την αξιολόγηση των ωφελειών των ΣΔΙΤ, η ύπαρξη ανταγωνισμού σε μια σύμβαση ΣΔΙΤ, συμβάλλει στην ανάπτυξη καινοτομικών λύσεων και στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της παροχής υπηρεσιών. Αντίθετα, σε περιπτώσεις έλλειψης ισχυρού ανταγωνισμού, το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα σε μια ΣΔΙΤ μπορεί να μην επιτευχθεί αφού η ενδεχόμενη δημιουργία μονοπωλίου θα υπονομεύσει τα αποτελέσματα της συνεργασίας κυρίως μέσω των υψηλών τελών που θα επιβαρύνουν τους χρήστες. Το ίδιο ενδέχεται να συμβεί και στις περιπτώσεις που ο ανταγωνισμός είναι απλά περιορισμένος ή ο αριθμός των ιδιωτών που παρέχει παρόμοιες υπηρεσίες είναι μικρός.

³⁷⁵ Βασιλειάδου Σ., (2007) Αναλύσεις. Νοσοκομεία ΝΑΙ αλλά όχι έτσι. Τεύχος 70, Αθήνα. <http://www.evonymos.org/greek/viewarticle.asp?id=3353> (πρόσβαση 7/3/2017).

3.5 Η ΣΥΜΒΑΣΗ ΠΑΡΑΧΩΡΗΣΗΣ ΚΑΙ Η ΑΝΤΙΔΙΑΣΤΟΛΗ ΤΗΣ ΜΕ ΤΗΝ ΕΝΝΟΙΑ ΤΩΝ ΣΔΙΤ

3.5.1 Έννοια και Θεσμικό πλαίσιο των συμβάσεων παραχώρησης

3.5.1.1 Θεμελιώδεις Ελευθερίες και Αρχές ΣΛΕΕ (Πρωτογενές Δίκαιο)

Οι συμβάσεις παραχώρησης δεν ορίζονται στη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ)³⁷⁶. Ωστόσο, αυτό δεν σημαίνει ότι οι συμβάσεις παραχώρησης δεν υπόκεινται στους κανόνες και τις αρχές της συνθήκης αυτής, είτε αυτές έχουν ως αντικείμενο τα δημόσια έργα, είτε έχουν ως αντικείμενο υπηρεσίες. Πιο συγκεκριμένα, υπόκεινται τόσο στις σχετικές διατάξεις της συνθήκης (ΣΛΕΕ), όσο και στις αρχές που προκύπτουν από τη νομολογία του Δικαστηρίου (ΔΕΕ) στον τομέα αυτό, γεγονός που αποδεικνύει πανηγυρικά, ότι δεν υπάρχει πεδίο οικονομικής δραστηριότητας στη σφαίρα του ενωσιακού δικαίου, το οποίο να εξαιρείται από αυτές³⁷⁷.

Βασικές διατάξεις της ΣΛΕΕ στις οποίες υπάγονται οι συμβάσεις παραχώρησης, είναι αυτές των άρθρων 34-36 για την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, 49-55 για το δικαίωμα της εγκαταστάσεως, 56-62 για την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, 101-109 για τους κανόνες προστασίας του ανταγωνισμού, ενώ στις γενικές αρχές που απορρέουν από την ΣΛΕΕ, όπως αυτές ερμηνεύονται από τη νομολογία του ΔΕΕ και εφαρμόζονται στην εξεταζόμενη περίπτωση, περιλαμβάνονται οι γενικές αρχές της απαγόρευσης διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, της ίσης μεταχείρισης, της διαφάνειας, της αναλογικότητας³⁷⁸ και της αμοιβαίας αναγνώρισης³⁷⁹.

3.5.1.2 Νομοθεσία για συμβάσεις παραχώρησης υπηρεσιών (Παράγωγο Δίκαιο)

Σε μία από τις σχετικά πρώτες προσπάθειες συντονισμού των εθνικών διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων για το άνοιγμα αυτών στον ανταγωνισμό, εκδίδονται στις αρχές τις δεκαετίας του '90 από τον Ευρωπαϊκό νομοθέτη, τέσσερις οδηγίες που καλύπτουν αρχικά τις συμβάσεις υπηρεσιών (Οδηγία 92/50/ΕΟΚ), τις συμβάσεις προμηθειών (Οδηγία 93/36/ΕΟΚ), τις συμβάσεις έργων (Οδηγία 93/37/ΕΟΚ) και τις συμβάσεις που αφορούν στους ειδικούς τομείς της ύδρευσης, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών (Οδηγία 93/38/ΕΟΚ).

Όσον αφορά την Οδηγία 92/50/ΕΟΚ, και σε αντιδιαστολή με το γεγονός ότι στην αντίστοιχη Οδηγία 93/37/ΕΟΚ αναφέρεται η έννοια της σύμβασης παραχώρησης έργων, δεν εμπεριέχεται καμία διάταξη περί συμβάσεων παραχώρησης υπηρεσιών.

Η πρακτική σύγχυση που δημιούργησε η εν λόγω διαφοροποίηση των δύο Οδηγιών, βασίστηκε τόσο στο πρόβλημα της εννοιολογικής διάκρισης μεταξύ των εννοιών της παραδοσιακής «δημόσιας σύμβασης υπηρεσιών» και της «σύμβασης παραχώρησης

³⁷⁶ Βλ. «Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ)». <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> (πρόσβαση 7/3/2018).

³⁷⁷ Βλ. Ερμηνευτική ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τις συμβάσεις παραχώρησης στο κοινοτικό δίκαιο (2000/C 121/02).

³⁷⁸ Σύμφωνα με την αρχή, το επιλεγθέν μέτρο πρέπει να είναι συγχρόνως αναγκαίο και κατάλληλο για να επιτευχθεί ο εκάστοτε επιδιωκόμενος σκοπός.

³⁷⁹ Σύμφωνα με την αρχή, ένα κράτος μέλος οφείλει να αποδέχεται τα προϊόντα και υπηρεσίες προερχόμενα από οικονομικού φορείς άλλου κράτους μέλους.

υπηρεσιών» (λαμβανομένου υπόψη και της έλλειψης σχετικής νομολογίας την εξεταζόμενη περίοδο), όσο και στην παντελή απουσία ενός ρυθμιστικού πλαισίου μέσα στο οποίο θα μπορούσε να ενταχθεί μία σύμβαση υπό την έννοια της παραχώρησης υπηρεσιών.

Έτσι, η Επιτροπή προσπαθώντας να αποσαφηνίσει το ισχύον νομικό πλαίσιο, θεώρησε απαραίτητο να ενημερώσει με Ερμηνευτική Ανακοίνωση της³⁸⁰ όλους τους ενδιαφερόμενους φορείς και τις δημόσιες αρχές, για το ποιες διατάξεις κατά την γνώμη της θα έπρεπε να διέπουν τις συμβάσεις παραχώρησης, οριοθετώντας παράλληλα την έννοια του όρου «σύμβαση παραχώρησης» και χαράζοντας βασικές κατευθυντήριες γραμμές μέσα από την εξέταση μίας πληθώρας περιπτώσεων.

Όπως ήταν αναμενόμενο, η απουσία αναφοράς στην έννοια της παραχώρησης υπηρεσιών στην Οδηγία 92/50/ΕΟΚ, δικαιολογήθηκε από το γεγονός ότι παρά την πρόταση της επιτροπής να προβλεφθεί ένα καθεστώς ανάλογο προς εκείνο που προβλέπεται για τις συμβάσεις παραχώρησης έργων, το Συμβούλιο απέκρουσε την πρόταση αυτή. Έτσι τέθηκε για μία ακόμα φορά το ερώτημα για το αν θα έπρεπε τελικά οι συμβάσεις παραχώρησης υπηρεσιών να υπόκεινται εξ ολοκλήρου στο ίδιο καθεστώς με τις παραδοσιακές δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών της Οδηγίας 92/50/ΕΟΚ³⁸¹ ή να ανεξαρτητοποιηθούν μέσα στο πλαίσιο ενός διαφορετικού νομικού καθεστώτος.

Η Επιτροπή θέλοντας να αποφύγει την ένταξη της σύμβασης παραχώρησης υπηρεσιών σε ένα πιο περίπλοκο πλέγμα κανόνων, εξέφρασε την σχετική άποψη ότι μία σύμβαση παραχώρησης έχει γενικά τα ίδια χαρακτηριστικά ανεξαρτήτως αντικειμένου της, δηλαδή ανεξάρτητα αν πρόκειται για υπηρεσία ή έργο.

Όσον αφορά τώρα στην διάκριση μια σύμβασης παραχώρησης υπηρεσιών έναντι μιας σύμβασης παραχώρησης έργων, αυτήν έχει ως βάση το εξ ορισμού αντικείμενο της σύμβασης, το οποίο στη πρώτη περίπτωση είναι οι υπηρεσίες - ως δραστηριότητες συνήθως υπαγόμενες στην ευθύνη του κράτους με σκοπό την παροχή αγαθών ή υπηρεσιών προς ικανοποίηση βασικών αναγκών των διοικουμένων- ενώ στη δεύτερη η κατασκευή έργων.

Δεδομένου ότι στην συντριπτική πλειοψηφία των περιπτώσεων ανάθεσης, ο ανάδοχος μιας σύμβασης παραχώρησης έργου είναι και αυτός που τελικά θα παρέχει κάποιες ή όλες τις υπηρεσίες για τις οποίες το έργο αυτό κατασκευάστηκε, η Επιτροπή οριοθέτησε τις εξεταζόμενες έννοιες, καθιστώντας σαφές ότι σε περίπτωση «μεικτής σύμβασης», αυτήν τελικώς προσδιορίζεται από το «κύριο»

³⁸⁰ Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Σχέδιο Ερμηνευτικής ανακοίνωσης σχετικά με τις συμβάσεις παραχώρησης στο κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων. ΕΕ 1999/С 94/04

³⁸¹ Προς αυτήν την κατεύθυνση οδηγούσε και η γραμματειακή ερμηνεία του ορισμού αυτών ως «συμβάσεων εξ επαχθούς αιτίας, συναπτόμενη εγγράφως μεταξύ ενός φορέα παροχής υπηρεσιών και μιας αναθέτουσας αρχής».

αντικείμενο της³⁸². Την ίδια ρύθμιση για τις μεικτές συμβάσεις περιέλαβε και η Οδηγία 2014/24/ΕΕ, της ισχύουσας νομοθεσίας περί συμβάσεων παραχώρησης³⁸³.

Η ανωτέρω ερμηνεία απευθύνεται κατά κύριο λόγο στις Οδηγίες 92/50/ΕΟΚ και 93/37/ΕΟΚ και συνεπώς στις κλασσικές δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών και έργων αντίστοιχα, αλλά η Επιτροπή κλείνοντας την παράγραφο που αφορά την οριοθέτηση των εννοιών, αναφέρει ότι είναι αναγκαία η υιοθέτηση μιας ανάλογης προσέγγισης και για τις συμβάσεις παραχώρησης.

Από την άποψη της διάκρισης μεταξύ μιας κλασσικής δημόσιας σύμβασης υπηρεσιών και μίας σύμβασης παραχώρησης υπηρεσιών, η ίδια Ανακοίνωση αναφέρει ότι στο πεδίο της δεύτερης έννοιας εμπίπτουν *όλες αυτές οι περιπτώσεις στις οποίες το κράτος καταβάλλει αμοιβή ως αντάλλαγμα για τις πραγματοποιηθείσες εργασίες, εφόσον η εν λόγω αμοιβή δεν εξαφανίζει τον κίνδυνο εκμετάλλευσης. Διευκρινίζοντας ότι το δικαίωμα εκμετάλλευσης του έργου μπορεί να συνδυαστεί με καταβολή αμοιβής, η Οδηγία περί δημοσίων έργων επισημαίνει ότι η αμοιβή του διαδόχου πρέπει να προέρχεται από την εκμετάλλευση του έργου.*

Έτσι βασικό κριτήριο για τον χαρακτηρισμό μιας σύμβασης ως σύμβασης παραχώρησης σύμφωνα με την Ανακοίνωση αποτελεί α) το κριτήριο της εκμετάλλευσης, β) η ανάληψη των συναφών κινδύνων του εγχειρήματος, γ) η αμοιβή προερχόμενη από την εκμετάλλευση του έργου.

Έναν διαφορετικό ορισμό της «σύμβασης παραχώρησης υπηρεσιών», δίνει η νέα Οδηγία 2004/18/ΕΚ «περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών»³⁸⁴, η οποία την χαρακτηρίζει ως μια σύμβαση που παρουσιάζει τα ίδια χαρακτηριστικά με μια δημόσια σύμβαση υπηρεσιών εκτός από το γεγονός ότι το εργολαβικό αντάλλαγμα συνίσταται είτε αποκλειστικά στο δικαίωμα εκμετάλλευσης της υπηρεσίας, είτε στο δικαίωμα αυτό σε συνδυασμό με καταβολή αμοιβής³⁸⁵.

Πάντως, παρά την έκδοση της εν λόγω Οδηγίας, η οποία θα μπορούσε ενδεχομένως να αποτελέσει μία περισσότερο δυναμική προσπάθεια ενίσχυσης της αυτονόμησης του θεσμού της παραχώρησης, η Οδηγία κινήθηκε στο ίδιο μήκος κύματος με την προηγούμενη 93/37/ΕΟΚ και για ακόμα μία φορά όχι μόνο δεν υιοθετήθηκε ένα ειδικό κανονιστικό πλαίσιο για τις συμβάσεις παραχώρησης υπηρεσιών αλλά και

³⁸² Στην Ανακοίνωση παρατίθεται και η σχετική νομολογία του Δικαστηρίου στην υπόθεση *Gestion Hotelera Internacional*, μέσω της οποίας ορίζεται ότι «όταν οι εργασίες έχουν παρεπόμενο μόνο χαρακτήρα σε σχέση με το κύριο αντικείμενο της σύμβασης, το σύνολο του διαγωνισμού αυτού δεν μπορεί να χαρακτηριστεί σύμβαση δημοσίων έργων».

³⁸³ Βλ. άρθρο 20 της Οδηγίας.

³⁸⁴ Η Οδηγία 2004/18/ΕΚ, αποτελεί την συγχώνευση των οδηγιών 92/50/ΕΟΚ, 93/36/ΕΟΚ και 93/37/ΕΟΚ και 93/38/ΕΟΚ με στόχο την απλοποίηση και την αποσαφήνιση των σχετικών διατάξεων. Η αντίστοιχη οδηγία 93/38/ΕΟΚ σχετικά με τους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών συγχωνεύθηκε και αυτήν στην οδηγία 2004/17/ΕΚ ενώ ορισμένα παραρτήματα αμφοτέρων των οδηγιών τροποποιήθηκαν με την οδηγία 2005/51/ΕΚ.

³⁸⁵ Βλ. άρθρο 1, παρ. 4

ρητά πλέον με το άρθρο 17³⁸⁶, προέκυψε ότι ο Ευρωπαϊός Νομοθέτης δεν επιθυμούσε κάτι τέτοιο.

Η προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας, στις διατάξεις της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ³⁸⁷ «περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών», πραγματοποιήθηκε με την έκδοση του ΠΔ 60/2007, ενώ η ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης υπηρεσιών με διασυνοριακό ενδιαφέρον δεν εντάχθηκε στο πλαίσιο κάποιας Οδηγίας αλλά εξακολούθησε να υπόκειται μόνο στις αρχές των άρθρων 63-66³⁸⁸ της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) και στις αρχές της ίσης μεταχείρισης, της μη διάκρισης, της αμοιβαίας αναγνώρισης, της αναλογικότητας και της διαφάνειας που πηγάζουν από αυτήν.

Το 2014, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στην προσπάθεια τους να απλοποιήσουν περαιτέρω τις διαδικασίες, με απώτερο σκοπό την ενίσχυση της πρόσβασης των ΜΜΕ στις δημόσιες συμβάσεις, ενέκριναν μία νέα δέσμη μέτρων καταργώντας τις Οδηγίες 2004/18/ΕΚ και 2004/17/ΕΚ και αντικαθιστώντας τις με την Οδηγία 2014/24/ΕΕ σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις και την Οδηγία 2014/25/ΕΕ σχετικά με συμβάσεις που συνάπτονται από φορείς που δραστηριοποιούνταν στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών αντίστοιχα.

Μέσα στο ίδιο νομοθετικό πλαίσιο για πρώτη φορά, οι συμβάσεις παραχώρησης αυτονομήθηκαν με μια νέα Οδηγία για τις συμβάσεις παραχώρησης³⁸⁹.

3.5.1.3 Νομοθεσία για συμβάσεις παραχώρησης έργων (Παράγωγο Δίκαιο)

Στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες, οι συμβάσεις παραχώρησης έργων αποτέλεσαν ιστορικά και πρακτικά τις πιο γνωστές μορφές του γενικού φαινομένου της παραχώρησης και για τον λόγο αυτό έτυχαν μεγαλύτερης προσοχής σε σχέση με αυτή των αντίστοιχων υπηρεσιών.

Η Οδηγία 71/305/ΕΟΚ περί του συντονισμού των διαδικασιών για την σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων, είναι αυτή που θα οριοθετήσει για πρώτη φορά την έννοια της σύμβασης παραχώρησης έργων. Η οριοθέτηση αυτή βέβαια, δεν θα γίνει με τον συνήθη τρόπο της ενσωμάτωσης της περίπτωσης μιας σύμβασης παραχώρησης στην εν λόγω Οδηγία αλλά αντιθέτως με την ύπαρξη διατάξεων που επιβάλλουν της εξαίρεσης της.

Παρά το γεγονός πως δεν προβλέπεται κάποιο κανονιστικό πλαίσιο για τις συμβάσεις αυτές, η αναφορά των οποίων γίνεται μόνο σε περιορισμένες διατάξεις³⁹⁰, η χρησιμοποίηση του όρου στο περιεχόμενο της Οδηγίας, αντικατοπτρίζει τον καθοριστικό ρόλο που είχαν ήδη αρχίσει να διαδραματίζουν οι

³⁸⁶ «Με την επιφύλαξη της εφαρμογής του άρθρου 3, η παρούσα οδηγία δεν εφαρμόζεται στις συμβάσεις παραχώρησης υπηρεσιών, οι οποίες ορίζονται στο άρθρο 1 παράγραφος 4».

³⁸⁷ Όπως τροποποιήθηκε με την Οδηγία 2005/51/ΕΚ της Επιτροπής και την Οδηγία 2005/75/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Νοεμβρίου 2005.

³⁸⁸ Τα άρθρα 63-65 αφορούν τις αρχές της ελεύθερης κυκλοφορίας αγαθών, της ελευθερίας εγκατάστασης και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών.

³⁸⁹ Βλ. ενότητα 3.5.1.4

³⁹⁰ Βλ. άρθρο 3 παρ.2 και 3

παραχωρήσεις στην ενιαία αγορά και προοιωνίζε τις αλλαγές που αν και καθυστερημένα θα επέρχονταν στο νομικό αυτό σύστημα.

Σχεδόν δύο δεκαετίες αργότερα, η Οδηγία 71/305/ΕΟΚ τροποποιείται από τις Οδηγίες 89/440/ΕΚ και 93/4/ΕΟΚ, με την τελευταία να εντάσσει τις συμβάσεις παραχώρησης έργων στο πεδίο εφαρμογής της. Τα σημαντικότερα νέα στοιχεία που εισάγονται από την ανωτέρω τροποποίηση, αποτελούν κατά κύριο λόγο ο ορισμός της σύμβασης παραχώρησης έργων και η εισαγωγή του βασικού ρυθμιστικού πλαισίου με ειδικότερες διατάξεις που αφορούσαν τους κανόνες δημοσιότητας περί της ανάθεσης των συμβάσεων αυτών και τους κανόνες που αφορούσαν την κατασκευή τους (π.χ. υπερβολαβίες).

Στην συνέχεια, η ενοποιημένη Οδηγία 93/37/ΕΟΚ, λαμβάνοντας υπόψη την αυξανόμενη σημασία των παραχωρήσεων στα δημόσια έργα καθώς και του χαρακτήρα τους ως τέτοιου με «αυξημένη ιδιαιτερότητα», κωδικοποιεί το ανωτέρω νομοθετικό πλαίσιο και συμπεριλαμβάνει σημαντικές διατάξεις για την εφαρμογή κανόνων δημοσιότητας. Αυτήν η εξέλιξη θεωρήθηκε από πολλούς ως μία επαναστατική κίνηση του Ευρωπαϊκού νομοθέτη της εποχής, αφενός μεν γιατί σε τέτοιου είδους κανόνες υπάγονταν μέχρι τότε μόνο οι «κλασικές» δημόσιες συμβάσεις και αφετέρου γιατί ήταν φανερό όπως προαναφέρθηκε, ότι δεν υπήρχε πρόθεση από αυτόν να κατατάξει γενικότερα τις παραχωρήσεις σε ένα αυστηρό και σχετικά άκαμπτο πλαίσιο όπως αυτό της Οδηγίας 93/37/ΕΟΚ.

Η οδηγία 93/37/ΕΟΚ και μέχρι την αντικατάστασή της από την Οδηγία 2004/18/ΕΚ, αποτέλεσε έστω και μερικά, το μόνο κανονιστικό πλαίσιο του δευτερογενούς κοινοτικού δικαίου στο οποίο μπορούσαν να υπαχθούν οι συμβάσεις παραχώρησης έργων και μόνο, καθώς οι αντίστοιχες Οδηγίες που είχαν ως αντικείμενο τις υπηρεσίες ή αφορούσαν τους ειδικούς τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών, 92/50/ΕΟΚ και 93/38/ΕΟΚ αντίστοιχα, δεν περιλάμβαναν αντίστοιχες διατάξεις.

Ωστόσο, παρά την μερική ρύθμιση του θέματος, οι συμβάσεις παραχώρησης έργων παρέμεναν εξαιρετέες από την εφαρμογή των λοιπών διατάξεων, εγείροντας το καίριο ερώτημα σχετικά με το ποιο θα έπρεπε να θεωρηθεί ως ένα ασφαλές κριτήριο με βάση το οποίο θα μπορούσε μία σύμβαση παραχώρησης να ενταχθεί στο σύνολο των διατάξεων της Οδηγίας και συνεπώς να διακριθεί από μια κοινή σύμβαση δημοσίου έργου.

Η απάντηση στο ερώτημα ήρθε με την Ερμηνευτική Ανακοίνωση που εξέδωσε η Επιτροπή το 2000³⁹¹, εκφέροντας την άποψη ότι ουσιώδες κριτήριο για την διαφοροποίηση των συμβάσεων παραχώρησης έργων και των κλασικών δημοσίων συμβάσεων έργων, θα πρέπει να είναι είτε το δικαίωμα της εκμετάλλευσης που συνεπάγονται οι πρώτες ως αντάλλαγμα για την κατασκευή του έργου, είτε το δικαίωμα αυτό σε συνδυασμό με την καταβολή αμοιβής³⁹².

Σύμφωνα με την Ανακοίνωση, το δικαίωμα εκμετάλλευσης από τον ανάδοχο περιλαμβάνει α) την είσπραξη του εργολαβικού ανταλλάγματος δημιουργώντας

³⁹¹ Βλ. Ερμηνευτική ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τις συμβάσεις παραχώρησης στο κοινοτικό δίκαιο (2000/C 121/02).

³⁹² Βλ. άρθρο 1, στοιχείο δ

έννομες σχέσεις ανάμεσα στον παραχωρησιούχο και τρίτους χρήστες (π.χ. είσπραξη τελών λόγω χρήσης για ένα συγκεκριμένο διάστημα), στοχεύοντας πάντα στην απόσβεση της χρηματοδότησης και την αποπληρωμή ενός εύλογου επιχειρηματικού κέρδους, β) την χρηματοδοτική συμβολή του αναδόχου για την πραγματοποίηση του έργου όταν πρόκειται για συμβάσεις έργων, (αντίστοιχα για τις συμβάσεις παραχώρησης υπηρεσίας πλέον) και γ) την αντίστοιχη ανάληψη του κινδύνου από τον ιδιωτικό τομέα, τόσο των απαραίτητων επενδυμένων κεφαλαίων που αφορούν την κατασκευή όσο και αυτών που σχετίζονται με την διαχείριση και χρήση του έργου.

Όπως προαναφέρθηκε, η προσαρμογή της Ελληνικής νομοθεσίας, στις διατάξεις της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ «περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών», πραγματοποιήθηκε με την έκδοση του ΠΔ 60/2007 ενώ το 2014, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αντικατέστησε για άλλη μια φορά τις σχετικές Οδηγίες 2004/18/ΕΚ και 2004/17/ΕΚ με τις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ αντίστοιχα, επιτρέποντας για πρώτη φορά την αυτονόμηση των συμβάσεων παραχώρησης με την Οδηγία 2014/23/ΕΕ.

3.5.1.4 Ισχύον νομοθετικό πλαίσιο για τις συμβάσεις παραχώρησης έργων και υπηρεσιών - Οδηγία 2014/23/ΕΕ

Η προβληματική του προηγούμενου κανονιστικού πλαισίου που οδήγησε εντέλει και στην θέσπιση της Οδηγίας 2014/23/ΕΕ, μπορεί να συνοψιστεί στα εξής δύο κύρια σημεία:

Α) Πλήρης απουσία ρυθμιστικού πλαισίου για τις συμβάσεις παραχώρησης δημοσίων υπηρεσιών, αφού μέχρι και την θέσπιση της Οδηγίας 2014/25/ΕΕ υπόκειντο μόνο στις αρχές της ΣΛΕΕ, χωρίς έτσι να παρέχεται ασφάλεια δικαίου η οποία απαιτεί μεταξύ άλλων, την ύπαρξη κανόνων που να είναι σαφείς και προβλέψιμοι ιδίως κάτω από τις συνθήκες των διαφορετικών νομοθεσιών των κρατών μελών.

Β) Μέχρι την Οδηγία 2004/18/ΕΚ, οι συμβάσεις παραχώρησης δημοσίων έργων αποτελούσαν απλά μερικότερο είδος των δημοσίων συμβάσεων έργων και όχι αυτονομημένο, γεγονός που καθυστέρουσε την εξέλιξη του ίδιου του θεσμού των παραχωρήσεων. Η ίδια άποψη υποστηρίχθηκε και από την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ), η οποία πρότεινε την εξαίρεση τους από την Οδηγία περί των δημοσίων έργων τονίζοντας την ανάγκη αυτονόμησής τους λόγω των διαφορετικών στοιχείων που τις χαρακτηρίζουν³⁹³.

Το ισχύον Ενωσιακό θεσμικό πλαίσιο που δημιουργείται υπό την σκέπη της Οδηγίας 2014/23/ΕΕ, φέρει τις δέουσες αλλαγές ως προς τις εν λόγω προβληματικές: α) προσδιορίζει επακριβώς την έννοια της σύμβασης παραχώρησης³⁹⁴, β) ρυθμίζει τις

³⁹³ Βλ. Γνωμοδότηση της ΟΚΕ, (2001) Ενίσχυση του δικαίου παραχωρήσεων και συμβάσεων Δημοσίων και Ιδιωτικών Συμπράξεων, ΕΕ 2001/С 14/19.

³⁹⁴ Σύμφωνα με την Οδηγία 2014/23/ΕΕ, η σύμβαση παραχώρησης ορίζεται ως «η σύμβαση εξ επαχθούς αιτίας μέσω της οποίας μία ή περισσότερες αναθέτουσες αρχές ή αναθέτοντες φορείς αναθέτουν την εκτέλεση έργων, ή την παροχή ή τη διαχείριση υπηρεσιών, σε έναν ή περισσότερους οικονομικούς φορείς. Το αντικείμενο των συμβάσεων αυτών είναι η προμήθεια έργων ή υπηρεσιών μέσω παραχώρησης, το αντάλλαγμα της οποίας συνίσταται στο δικαίωμα εκμετάλλευσης των έργων

δημόσιες συμβάσεις παραχώρησης δημοσίων υπηρεσιών και γ) καθιστά αυτόνομες τις δημόσιες συμβάσεις παραχώρησης δημοσίων έργων σε σχέση με τις δημόσιες συμβάσεις έργων .

Η ανάγκη που εκπληρώνει η Οδηγία 2014/23/ΕΕ, περιγράφεται άλλωστε και ρητά μέσα από τις ίδιες τις διατάξεις της: «Ένα κατάλληλο, ισορροπημένο και ευέλικτο νομικό πλαίσιο για την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης θα εξασφάλιζε πραγματική και άνευ διακρίσεων πρόσβαση στην αγορά για όλους τους οικονομικούς φορείς της Ένωσης, καθώς και ασφάλεια δικαίου, πράγμα που θα ευνοήσει τις δημόσιες επενδύσεις σε υποδομές και στρατηγικές υπηρεσίες προς τους πολίτες. Το εν λόγω νομικό πλαίσιο θα προσέφερε επίσης αυξημένη ασφάλεια δικαίου στους οικονομικούς φορείς και θα μπορούσε να αποτελέσει βάση και μέσον για περαιτέρω άνοιγμα των διεθνών αγορών δημοσίων προμηθειών και ενίσχυση των διεθνών εμπορικών συναλλαγών. Ιδιαίτερη σημασία πρέπει να δοθεί στη βελτίωση των ευκαιριών πρόσβασης των ΜΜΕ σε ολόκληρο το φάσμα των αγορών παραχωρήσεων της Ένωσης.»³⁹⁵

3.5.2 Συγκριτική ανάλυση των συμβάσεων παραχώρησης με τις συμβάσεις ΣΔΙΤ

3.5.2.1 Εισαγωγή

Κατά την διεθνή θεωρία και πρακτική, η εννοιολογική διάκριση μεταξύ των συμβάσεων παραχώρησης και των συμβάσεων ΣΔΙΤ δεν φαίνεται να είναι σαφής. Η αναδρομή σε βιβλιογραφικές αναφορές που αφορούν τους ορισμούς των συμβάσεων αυτών αποδεικνύει ότι οι δυο αυτές έννοιες άλλοτε ταυτίζονται και άλλοτε η μία αποτελεί υποπερίπτωση της άλλης. Σε κάθε όμως περίπτωση, κύριος λόγος της σύναψης αυτών των συμβάσεων είναι η υποκατάσταση δημοσίων αρμοδιοτήτων από την ιδιωτική πρωτοβουλία με σκοπό την ικανοποίηση των δημοσίων αναγκών.

Σύμφωνα με την ΕΓΣΔΙΤ, ο θεσμός της παραχώρησης εκμετάλλευσης στην Ελλάδα, αποτελεί υποσύνολο του εννοιολογικά και πρακτικά ευρύτερου θεσμού των Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα³⁹⁶.

Με την ψήφιση του Ν. 3389/2005, δημιουργείται ένα πιο απλουστευμένο πλαίσιο μέσα στο οποίο αφενός συστηματοποιούνται διατάξεις που μέχρι σήμερα αποτελούσαν τη βάση για την εκτέλεση έργων με το σύστημα της παραχώρησης εκμετάλλευσης και αφετέρου εισάγει νέες διατάξεις για να καλύψει και άλλες μορφές συμπράξεων πέραν της παραχώρησης.

3.5.2.2 Ομοιότητες των συμβάσεων παραχώρησης με τις συμβάσεις ΣΔΙΤ

Τόσο οι συμβάσεις παραχώρησης, όσο και οι συμβάσεις ΣΔΙΤ αποτελούν συνεργασίες δημοσίων και ιδιωτικών φορέων για την ικανοποίηση δημοσίων σκοπών και αναγκών, χρησιμοποιώντας ιδιωτικές επενδύσεις κεφαλαίων. Η δημόσια αρμοδιότητα υποκαθίσταται από την ιδιωτική πρωτοβουλία σε μια

ή υπηρεσιών ή σε συνδυασμό του δικαιώματος αυτού με πληρωμή. Οι συμβάσεις αυτές μπορεί, αλλά όχι απαραίτητα, να συνεπάγονται τη μεταβίβαση κυριότητας σε αναθέτουσες αρχές ή αναθέτοντες φορείς, αλλά οι αναθέτουσες αρχές ή οι αναθέτοντες φορείς αποκομίζουν πάντοτε τα οφέλη από τα εν λόγω έργα ή υπηρεσίες».

³⁹⁵ Βλ. εισαγωγή, παρ. 1 της Οδηγίας 2014/23/ΕΕ σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης

³⁹⁶ Βλ. ΕΓΣΔΙΤ <http://www.sdit.mnec.gr/> (πρόσβαση 7/9/2018).

προσπάθεια μεγιστοποίησης του δημοσίου συμφέροντος από πλευράς Δημοσίου και μεγιστοποίησης κερδών από πλευράς του ιδιωτικού τομέα³⁹⁷.

Πιο συγκεκριμένα, οι ομοιότητες που παρουσιάζουν οι συμβάσεις παραχώρησης με τις συμβάσεις ΣΔΙΤ μπορούν να συνοψισθούν ως ακολούθως:

Α) Αποτελούν συμβάσεις, εξ επαχθούς αιτίας συναπτόμενες εγγράφως μεταξύ του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα. Μέσω των συμβάσεων αυτών μία ή περισσότερες αναθέτουσες αρχές ή αναθέτοντες φορείς του δημοσίου τομέα αναθέτουν την εκτέλεση των εργασιών ή την παροχή και τη διαχείριση των υπηρεσιών σε έναν ή περισσότερους οικονομικούς φορείς του ιδιωτικού τομέα.

Β) Το αντικείμενο συνεργασίας και στις δύο περιπτώσεις αποτελούν τόσο η εκτέλεση δημοσίων έργων, όσο και παροχή δημοσίων υπηρεσιών. Πιο συγκεκριμένα, κατά τις ισχύουσες κοινοτικές διατάξεις, οι συμβάσεις παραχώρησης αφορούν στην μελέτη και την εκτέλεση έργων, ορίζοντας ως «έργο» το αποτέλεσμα ενός συνόλου οικοδομικών εργασιών ή εργασιών πολιτικού μηχανικού, το οποίο επαρκεί καθαυτό για την εκτέλεση μιας οικονομικής ή τεχνικής λειτουργίας³⁹⁸. Αντιστοίχως, ο Ν. 3389/2005³⁹⁹ αναφέρει πως αντικείμενο των συμπράξεων αποτελούν οι κατασκευές έργων και η παροχή υπηρεσιών, ορίζοντας παράλληλα το «έργο» ως το αποτέλεσμα ενός συνόλου οικοδομικών εργασιών ή εργασιών πολιτικού μηχανικού που προορίζεται να πληροί αυτό καθαυτό μια οικονομική ή τεχνική λειτουργία⁴⁰⁰.

Γ) Ακολουθούν παρόμοιες διαδικασίες επιλογής των Ιδιωτών. Οι διατάξεις που ρυθμίζουν τις συμβάσεις παραχώρησης έργων και τις συμβάσεις παραχώρησης δημοσίων υπηρεσιών, περιγράφουν τα στάδια που πρέπει να ακολουθηθούν κατά τη διαδικασία επιλογής και ανάθεσης των ιδιωτών και τα οποία οφείλουν να πραγματοποιούνται κάτω από αυστηρές συνθήκες διαφάνειας και ελεύθερου ανταγωνισμού⁴⁰¹. Κατά τον ίδιο τρόπο, περιγράφονται και τα στάδια της διαδικασίας επιλογής σύμφωνα με τον Ν. 3389/2005, με την εισηγητική έκθεση του μάλιστα, να αναφέρει πως η συγκεκριμένη διαδικασία αποτελεί μορφή ενσωμάτωσης των διατάξεων των κοινοτικών Οδηγιών που αφορούν τις συμβάσεις παραχώρησης⁴⁰².

Δ) Και στις δύο περιπτώσεις, η κύρωση της σύμβασης μπορεί να γίνεται με νόμο. Κατά κανόνα η πράξη παραχώρησης κυρώνεται με νόμο ή με κανονιστική διοικητική πράξη ανάλογα με το ποια θα είναι κάθε φορά η παραχωρούσα αρχή (κράτος ή άλλο ΝΠΔΔ) αλλά και της σημαντικότητας του αντικειμένου της παραχώρησης. Ο λόγος της κύρωσης αυτής έγκειται α) στο γεγονός ότι παραχωρείται στον ανάδοχο το προνόμιο της μονοπωλιακής εκμετάλλευσης μιας υπηρεσίας που παραδοσιακά ανήκει στο Δημόσιο, β) στην εκπλήρωση του σκοπού της επικύρωσης του αποτελέσματος του διαγωνισμού, της κατοχύρωσης των δικαιωμάτων του

³⁹⁷ Βενιέρης Ι., (2007) Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού τομέα» Συμβατικό πλαίσιο. Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ. 76

³⁹⁸ Βλ. άρθρο 5 της Οδηγίας 2014/23/ΕΕ σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης.

³⁹⁹ Βλ. άρθρο 1, παρ.2

⁴⁰⁰ Βλ. άρθρο 8 του Ν. 3389/2005 με τίτλο «Ορισμοί».

⁴⁰¹ Βλ. άρθρο 3 της Οδηγίας 2014/23/ΕΕ με τίτλο «Αρχή της ίσης μεταχείρισης, μη διάκρισης και διαφάνειας».

⁴⁰² Βλ. Ν. 3389/2005 σχετικά με τις διαδικασίες ανάθεσης.

αναδόχου παραχώρησης και, συχνά, της εισαγωγής παρεκκλίσεων από ειδικά νομοθετήματα, ώστε να διευκολύνεται και να επισπεύδεται η υλοποίηση των έργων (π.χ. επίσπευση χορηγήσεως αδειών, ειδικό φορολογικό καθεστώς κλπ.), γ) στην ανάγκη δέσμευσης και τρίτων προσώπων σε ορισμένες περιπτώσεις εκτός των συνεργαζόμενων μερών, για την καθολική προστασία τους⁴⁰³.

Μέχρι την ψήφιση του Ν. 3389/2005, η νομοθετική κύρωση για τις ΣΔΙΤ ακολουθούσε την λογική της κύρωσης των συμβάσεων παραχώρησης κυρίως όσον αφορούσε έργα υψηλής σημαντικότητας. Πλέον η νομοθετική κύρωση σύμφωνα με την ΕΓΣΔΙΤ, δεν είναι απαραίτητη δεδομένου ότι α) το ελάχιστο περιεχόμενο των συμβάσεων σύμπραξης καθορίζεται με σαφήνεια, β) το εφαρμοστέο νομικό πλαίσιο είναι σαφές και ευέλικτο, περιορίζοντας έτσι την ανάγκη για παρεκκλίσεις και άρα την ανάγκη για προσφυγή στη Βουλή, γ) με τις διατάξεις των Κεφαλαίων Ε' και ΣΤ' επιλύονται οριστικά σωρεία προβλημάτων που κατά το παρελθόν απαιτούσαν ειδικές νομοθετικές ρυθμίσεις (απαλλοτριώσεις, έκδοση αδειών, προστασία του περιβάλλοντος κλπ.).

Ε) Υπάρχει παραχώρηση του δικαιώματος εκμετάλλευσης του έργου και ανάληψη των ανάλογων κινδύνων από τον ιδιώτη ανάδοχο. Τόσο οι συμβάσεις παραχώρησης όσο και οι ΣΔΙΤ, εμπεριέχουν και το ιδιαίτερο στοιχείο της παραχώρησης δικαιωμάτων που ανήκουν σε πρόσωπα του Δημοσίου ή ΟΤΑ. Με την παραχώρηση του δικαιώματος εκμετάλλευσης, ο ιδιώτης μπορεί να αποπληρώσει τα έξοδα του και να καλύψει το επιχειρηματικό του κέρδος απολαμβάνοντας προνόμια ως προς την αποκλειστικότητα, καθώς για τον πολίτη εμφανίζεται ως μοναδικός πάροχος της συγκεκριμένης υπηρεσίας. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, ο ιδιώτης επιφορτίζεται και με την ευθύνη της διαχείρισης των πιθανών κινδύνων που προκύπτουν ως προς τη χρηματοδότηση, την κατασκευή, τη λειτουργία, τη συντήρηση και τη ζήτηση του αντικειμένου της σύμβασης⁴⁰⁴.

Πιο συγκεκριμένα, στην Οδηγία 2014/23/ΕΕ σχετικά με τις συμβάσεις παραχώρησης, αναφέρεται πως η ανάθεση σύμβασης παραχώρησης έργων ή υπηρεσιών συνεπάγεται τη μεταβίβαση στον παραχωρησιούχο του λειτουργικού κινδύνου⁴⁰⁵, που απορρέει από την εκμετάλλευση των εν λόγω έργων ή υπηρεσιών και ο οποίος συμπεριλαμβάνει τον κίνδυνο ζήτησης ή προσφοράς ή αμφοτέρων.

Κατά ανάλογο τρόπο, ο Ν. 3389/2005⁴⁰⁶, αναφέρει χαρακτηριστικά ότι συμπράξεις που μπορούν να υπαχθούν στις διατάξεις του νόμου αυτού αποτελούν εκείνες που α) προβλέπουν ότι οι ιδιωτικοί φορείς έναντι ανταλλάγματος που καταβάλλεται

⁴⁰³ Η νομοθετική κύρωση είχε βέβαια και τις αρνητικές πλευρές της, αφού προκαλούσε προβλήματα τόσο νομικής φύσεως (π.χ. διττός νομικός χαρακτήρας σύμβασης παραχώρησης: είναι σύμβαση ή νόμος; πώς τροποποιείται;) όσο και πρακτικής (π.χ. σημαντικές καθυστερήσεις στην ολοκλήρωση των διαδικασιών ανάθεσης).

⁴⁰⁴ Βλ. ερμηνευτική ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τις συμβάσεις παραχώρησης στο κοινοτικό δίκαιο.

⁴⁰⁵ Ως λειτουργικός κίνδυνος, ορίζεται ο κίνδυνος έκθεσης στις αστάθμητες συνθήκες της αγοράς, ο οποίος μπορεί να συνίσταται είτε σε κίνδυνο σχετιζόμενο με τη ζήτηση ή με την προσφορά, ή και τα δύο. Δεδομένου ότι ο κίνδυνος που συνδέεται με την κακή διαχείριση, με μη εκπλήρωση των συμβατικών υποχρεώσεων από τον οικονομικό φορέα ή με γεγονότα ανωτέρας βίας είναι εγγενείς σε κάθε είδους σύμβαση, δεν είναι αποφασιστικής σημασίας για τον σκοπό του χαρακτηρισμού της σύμβασης ως σύμβαση παραχώρησης.

⁴⁰⁶ Βλ. άρθρο 2, παρ.1

εφάπαξ ή τμηματικά από τους δημόσιους φορείς ή τους τελικούς χρήστες των έργων ή υπηρεσιών αυτών, αναλαμβάνουν ουσιώδες μέρος των κινδύνων που συνδέονται με την χρηματοδότηση, την κατασκευή, την διαθεσιμότητα ή την ζήτηση του αντικειμένου της σύμπραξης και των συναφών κινδύνων (όπως ενδεικτικά τον διαχειριστικό και τον τεχνικό κίνδυνο) και β) προβλέπουν ότι η χρηματοδότηση εν όλω ή εν μέρει της κατασκευής των έργων ή της παροχής των υπηρεσιών, γίνεται με κεφάλαια και πόρους που εξασφαλίζουν οι Ιδιωτικοί φορείς.

3.5.2.3 Διαφορές των συμβάσεων παραχώρησης με τις συμβάσεις ΣΔΙΤ

Οι διαφορές μεταξύ των Συμβάσεων Παραχώρησης και των ΣΔΙΤ είναι κυρίως διαδικαστικές και πηγάζουν από το Ν. 3389/2005. Αφορούν θέματα όπως είναι η αποπληρωμή του ιδιωτικού φορέα, η ανάληψη των κινδύνων, η χρηματοδότηση από τον ιδιωτικό φορέα, ο τρόπος της κρατικής εποπτείας κλπ. Πιο συγκεκριμένα, οι διαφορές αυτές όπως προκύπτουν από τις διατάξεις του Ν. 3389/2005 είναι οι εξής:

A) Ο τρόπος αποπληρωμής του ιδιωτικού τομέα - ανάληψη κινδύνων

Η εννοιολογική διάκριση μιας σύμβασης παραχώρησης από τις άλλες μορφές ανάληψης δημοσίων έργων και υπηρεσιών επιτυγχάνεται κυρίως μέσω της εξέτασης του τρόπου αποπληρωμής του ιδιώτη - παραχωρησιούχου. Έτσι, σε μια σύμβαση παραχώρησης, ο ιδιώτης δεν αμείβεται με το αντάλλαγμα των δαπανών του όπως συμβαίνει στις δημόσιες συμβάσεις αλλά αποπληρώνεται κυρίως από το χρήστη του δημοσίου έργου ή υπηρεσίας, το οποίο εκμεταλλεύεται ο ίδιος, εισπράττοντας τα έσοδα που του προσφέρει. Σε ορισμένες περιπτώσεις που αφορούν εξυπηρέτηση κοινωνικού σκοπού παρ' όλα αυτά, και συνηθέστερα για τον σκοπό της μείωσης του ύψους του ποσού που καλείται να καταβάλει ο πολίτης που χρησιμοποιεί το έργο ή την υπηρεσία, ο ιδιώτης δύναται να απολαμβάνει και την καταβολή αμοιβής από το Δημόσιο που όμως, σε κάθε περίπτωση, θα έχει συμπληρωματικό χαρακτήρα.

Από την άλλη, σε μια σύμβαση ΣΔΙΤ η αποπληρωμή μπορεί να γίνεται είτε από το δημόσιο φορέα με εφάπαξ ή τμηματική αμοιβή είτε από τους πολίτες χρήστες του αντικειμένου της σύμβασης. Πιο συγκεκριμένα ο Ν. 3389/2005⁴⁰⁷, αποκλίνει από τις κοινοτικές διατάξεις που διέπουν τις συμβάσεις παραχώρησης και στις οποίες το κύριο συστατικό στοιχείο αποτελεί η αποπληρωμή των παραχωρησιούχων ιδιωτών μόνο ή κυρίως από τους τελικούς χρήστες του έργου ή της υπηρεσίας και μέσω του άρθρου 2 παρ. 1⁴⁰⁸, αναφέρει ότι στην περίπτωση των ΣΔΙΤ, η αποπληρωμή μπορεί να γίνεται με αμοιβή από το Δημόσιο, η οποία δεν θα έχει συμπληρωματικό χαρακτήρα αυτήν την φορά αλλά κύριο.

Σύμφωνα με τον ίδιο νόμο, κύριο συστατικό στοιχείο για τον χαρακτηρισμό μια σύμβασης ως σύμβαση ΣΔΙΤ, είναι η ανάληψη των κινδύνων από τον ιδιωτικό

⁴⁰⁷ Βλ. άρθρο 2 παρ. 1 του Ν. 3389/2005 με τίτλο «Πεδίο εφαρμογής».

⁴⁰⁸ «Οι Συμπράξεις μπορούν να υπάγονται στις διατάξεις του νόμου αυτού, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στην παράγραφο 3 του άρθρου 4, εφόσον προβλέπουν ότι οι Ιδιωτικοί Φορείς, έναντι ανταλλάγματος που καταβάλλεται εφάπαξ ή τμηματικά από τους Δημόσιους Φορείς ή τους τελικούς χρήστες των έργων ή υπηρεσιών αυτών, αναλαμβάνουν ουσιώδες μέρος των κινδύνων που συνδέονται με τη χρηματοδότηση, την κατασκευή, τη διαθεσιμότητα ή τη ζήτηση του αντικειμένου της Σύμπραξης και των συναφών κινδύνων όπως, ενδεικτικά, το διαχειριστικό και τον τεχνικό κίνδυνο».

τομέα⁴⁰⁹. Έτσι, σε καμία περίπτωση δεν μπορεί αυτήν η ανάληψη να έχει συμπληρωματικό χαρακτήρα (σε αντίθεση με τις συμβάσεις παραχώρησης), αλλά αποτελεί μάλιστα και κύριο εννοιολογικό στοιχείο αυτής.

Β) Το εφαρμοστέο δίκαιο και η επίλυση των διαφορών

Στις συμβάσεις παραχώρησης εφαρμόζεται το δίκαιο των δημοσίων έργων, ενώ για τις ΣΔΙΤ, εκτός του Ν. 3389/2005, ισχύουν συμπληρωματικά οι όροι της σύμπραξης και ο Αστικός Κώδικας.

Οι συμβάσεις παραχώρησης είναι κατά κανόνα διοικητικές συμβάσεις⁴¹⁰ και επομένως οποιαδήποτε διαφορά που προκύπτει σχετικά με το κύρος, την ερμηνεία της και άλλα ζητήματα επιλύεται στα Διοικητικά δικαστήρια.

Αντίθετα, σύμφωνα με το Ν. 3389/2005, οποιαδήποτε επίλυση διαφορών που προκύπτουν από μια σύμβαση ΣΔΙΤ, γίνεται με διαιτησία χωρίς να ενδιαφέρει η νομική φύση της σύμβασης (δηλαδή αν είναι διοικητική ή ιδιωτική). Έτσι κατά την διαδικασία κατάρτισης της σύμβασης, καθορίζονται κανόνες για τον ορισμό των διαιτητών και τα σχετικά ζητήματα της διαιτησίας όπως π.χ. η έδρα του Διαιτητικού δικαστηρίου, οι αμοιβές των διαιτητών, η γλώσσα που θα διεξαχθεί η διαιτησία κλπ. Οι αποφάσεις μάλιστα της διαιτησίας είναι οριστικές και τα εμπλεκόμενα μέρη οφείλουν να δεσμευτούν αμετάκλητα με αυτές.

Γ) Η Χρηματοδότηση από τον ιδιωτικό φορέα

Τόσο στην περίπτωση των συμβάσεων παραχώρησης όσο και στην περίπτωση των συμβάσεων ΣΔΙΤ, η χρηματοδότηση του έργου αναλαμβάνεται από τον ιδιώτη. Για την πρώτη περίπτωση μάλιστα, η έλλειψη της ανάληψης του βάρους χρηματοδότησης από τον ιδιώτη αποκαρκτηρίζει την σύμβαση παραχώρησης και την μετατρέπει σε κάποιου άλλου είδους δημόσιας σύμβασης.

Κατά τον ίδιο τρόπο ερμηνεύονται και οι διατάξεις⁴¹¹ του Ν. 3389/2005, οι οποίες α) ορίζουν ότι οι συμπράξεις που μπορούν να υπάγονται στις διατάξεις του νόμου αυτού, πρέπει να προβλέπουν μεταξύ άλλων και ότι η χρηματοδότηση, εν όλω ή εν μέρει, της κατασκευής των έργων ή της παροχής των υπηρεσιών, θα γίνεται με κεφάλαια και πόρους που εξασφαλίζουν οι ιδιωτικοί φορείς και β) αναφέρουν συγκεκριμένα ότι η εταιρεία ειδικού σκοπού μιας ΣΔΙΤ, φέρει την ευθύνη και τον κίνδυνο της χρηματοδότησης που απαιτείται για την προσήκουσα εκπλήρωση των υποχρεώσεων της ενώ παράλληλα οφείλει να προσκομίζει στους δημόσιους φορείς, στοιχεία από τα οποία να προκύπτει η επαρκής διαθεσιμότητα χρηματοδότησης, σύμφωνα με την σχετική προκήρυξη.

Εντούτοις, ο Ν. 3389/2005 εισάγει ένα διαφοροποιό στοιχείο σε σχέση με τις διατάξεις που αφορούν τις συμβάσεις παραχώρησης, το οποίο δίνει την δυνατότητα στις συμβάσεις ΣΔΙΤ να επιτρέπουν κατ' εξαίρεση την εξ' ολοκλήρου χρηματοδότηση του έργου από το Δημόσιο. Κατά το άρθρο 2 παρ. 2 του Νόμου, είναι δυνατή με ομόφωνη απόφαση της Διυπουργικής Επιτροπής των ΣΔΙΤ, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, η υπαγωγή Συμπράξεων στις διατάξεις του νόμου αυτού

⁴⁰⁹ Σύμφωνα με την Οδηγία 2014/23/ΕΕ, η ανάληψη των κινδύνων σε μία σύμβαση παραχώρησης προβλέπεται μόνο ως συμπληρωματικό στοιχείο στον τρόπο αποπληρωμής του ιδιώτη.

⁴¹⁰ Βλ. Ενότητα 1.1.4.2.

⁴¹¹ Βλ. άρθρο 2, παρ.1 και άρθρο 18 παρ.1 αντίστοιχα.

χωρίς να συντρέχει η προϋπόθεση της χρηματοδότησης από τον ιδιωτικό φορέα. Σε αυτήν την περίπτωση μπορεί να επωμισθεί όλο το βάρος της χρηματοδότησης το Δημόσιο χωρίς να αποχαρακτηριστεί η σύμβαση ως ΣΔΙΤ, αντίθετα με την περίπτωση μιας σύμβασης παραχώρησης που στην αντίστοιχη περίπτωση θα μετατρέποταν αυτόματα σε απλή σύμβαση έργου.

Δ) Η Σύμπραξη μέσω της Εταιρείας Ειδικού Σκοπού

Στις Συμβάσεις Παραχώρησης, ο δημόσιος φορέας συμβάλλεται απευθείας με τους ιδιωτικούς φορείς για την επίτευξη των δημοσίων σκοπών της. Αντίθετα στις ΣΔΙΤ, παρά το γεγονός ότι ο δημόσιος φορέας συνεργάζεται με τον ιδιωτικό για την υλοποίηση κάποιου έργου ή την παροχή μιας υπηρεσίας, δεν συμβάλλεται μαζί του απευθείας, αλλά μέσω Εταιρειών Ειδικού Σκοπού.

Ε) Η κρατική εποπτεία

Στις συμβάσεις παραχώρησης όπως έχει προαναφερθεί, η ευθύνη της κατασκευής δημοσίων έργων ή της παροχής υπηρεσιών, μετατίθεται στον ιδιώτη, ο οποίος οφείλει αφενός να συμμορφώνεται με τους όρους της σύμβασης, αφετέρου να φέρει εις πέρας τις απαιτούμενες ενέργειες για την ορθή εκτέλεση και λειτουργία του έργου ή της υπηρεσίας που θα εξυπηρετεί το κοινωνικό σύνολο. Ωστόσο, οι δημοσίου φορείς δεν απαλλάσσονται πλήρως της ευθύνης αυτής, καθώς υποχρεούνται πάντα να διαφυλάσσουν το δημόσιο συμφέρον κυρίως λόγω της παραχώρησης των αρμοδιοτήτων τους σε ιδιώτες. Το Δημόσιο με άλλα λόγια, διατηρεί την εποπτική του αρμοδιότητα για την επίτευξη των δημοσίων σκοπών που επιδιώκονται και ο ιδιώτης οφείλει να συμμορφώνεται με τις αποφάσεις του, πάντα μέσα στο πλαίσιο του εφαρμοστέου για τις παραχωρήσεις δικαίου.

Όσον αφορά τις συμβάσεις ΣΔΙΤ, σύμφωνα με τον Ν. 3389/2005, προβλέπεται θεσμοθετημένη εποπτεία με στόχο τη τήρηση των σχετικών διατάξεων, την επιλογή του τρόπου συνεργασίας με τους ιδιωτικούς φορείς και την ομαλή γενικότερα διεξαγωγή της σύμπραξης, με σκοπό την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Κατά το άρθρο 3⁴¹² του νόμου, υπεύθυνοι φορείς για την εποπτεία είναι τόσο η Διυπουργική Επιτροπή και όσο και η Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ των οποίων οι αρμοδιότητες περιγράφονται από τις σχετικές διατάξεις.

Η διαφορά της εποπτείας στην περίπτωση των συμβάσεων παραχώρησης και των συμβάσεων σύμπραξης είναι μάλλον διαδικαστική και όχι εννοιολογική, με την εποπτεία όμως του Δημοσίου στις συμπράξεις να εμφανίζεται σίγουρα πιο οργανωμένη και κυρίως θεσμοθετημένη μέσω του Ν. 3389/2005.

⁴¹² Βλ. άρθρο 3 και 4 του Ν. 3389/2005 με τίτλο «Διυπουργική Επιτροπή Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (Δ.Ε.Σ.Δ.ΙΤ.)» και «Ειδική Γραμματεία» αντίστοιχα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4ο

ΘΕΣΜΙΚΗ ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗ ΤΩΝ ΣΔΙΤ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΟ ΝΟΜΟ 3389/2005

A. ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟ ΣΤΑΔΙΟ

4.1 ΕΜΠΛΕΚΟΜΕΝΑ ΜΕΡΗ

4.1.1 Δημόσιοι φορείς

Ο ορισμός του «Δημοσίου Τομέα», σύμφωνα με τον Ν. 3389/2005⁴¹³, αποδίδεται με την ευρεία έννοια του όρου. Στο ερώτημα τι εμπίπτει στην έννοια του Δημοσίου ως συμβαλλομένου σε μια σύμβαση σύμπραξης, ο έλληνας νομοθέτης λαμβάνοντας υπόψη τις διατάξεις του Ν. 2414/1996 και των Οδηγιών 2000/52 (L 193-29.7.2000) και 2004/18(L 134-30.4.2004),ορίζει πως "Δημόσιοι Φορείς" νοούνται οι ακόλουθοι:

α) το Δημόσιο

β) οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης και οι Τοπικές Ενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων

γ) τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου

δ) οι Ανώνυμες Εταιρείες των οποίων το σύνολο του μετοχικού κεφαλαίου ανήκει στους ανωτέρω υπό (α) έως (γ) φορείς ή σε άλλη ή άλλες ανώνυμες εταιρείες που υπάγονται στην παρούσα περίπτωση.

Οι ανωτέρω δημόσιοι φορείς μπορούν σε τομείς της αρμοδιότητάς τους⁴¹⁴ να συνάπτουν έγγραφες συμβάσεις συνεργασίας από επαχθή αιτία ("Συμβάσεις Σύμπραξης") με Νομικά Πρόσωπα του Ιδιωτικού Τομέα, για την εκτέλεση έργων ή και την παροχή υπηρεσιών.

Ως **Δημόσιο** νοείται ουσιαστικά το κράτος υπό την στενή του έννοια, δηλαδή το νομικό πρόσωπο που αποτελείται από τα διοικητικά όργανα που προβλέπονται από το Σύνταγμα και τους νόμους καθώς και από τις κάθε είδους δημόσιες υπηρεσίες του (εξαρτημένες ή αυτοτελείς)⁴¹⁵.

⁴¹³ Βλ. άρθρο 1, παρ. 1

⁴¹⁴ Η αρμοδιότητα των διοικητικών οργάνων αναφέρεται σε:

- Καθ' ύλην αρμοδιότητα, η οποία συνίσταται στον καθορισμό του αντικειμένου της δραστηριότητας του διοικητικού οργάνου, δηλαδή των θεμάτων που μπορεί να ρυθμίσει με τις πράξεις του. Στην περίπτωση των διοικητικών οργάνων του Δημοσίου, η καθ' ύλην αρμοδιότητα νοείται μέσα στο ευρύ πλαίσιο ενός ολόκληρου τομέα της κρατικής δραστηριότητας που ασκείται από μια ευρεία οργανωτική ενότητα, συνήθως ένα υπουργείο.

- Κατά τόπον αρμοδιότητα, η οποία συνίσταται στον καθορισμό μιας εδαφικής περιοχής εντός της οποίας το όργανο ασκεί την καθ' ύλην αρμοδιότητά του. Τα κεντρικά κρατικά όργανα έχουν αρμοδιότητα σε όλη την επικράτεια, ενώ τα περιφερειακά (αποκεντρωμένα) κρατικά όργανα και τα όργανα των ΝΠΔΔ έχουν συγκεκριμένη κατά τόπον αρμοδιότητα.

- Στη νομολογία απαντά και ο όρος της χρονικής (αν)αρμοδιότητας, με την έννοια του διαστήματος εντός του οποίου μπορεί να ασκηθεί η καθ' ύλην αρμοδιότητα του οργάνου.

⁴¹⁵ Σπηλιωτόπουλος Ε., (2011) Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, τόμος Ι, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ. 9

Ως **Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης** νοούνται τα ΝΠΔΔ τα οποία έχουν συσταθεί σε συγκεκριμένη εδαφική περιφέρεια της Ελλάδας και έχουν ως σκοπό τη διοίκηση των τοπικών ζητημάτων⁴¹⁶.

Οι Δήμοι και οι Περιφέρειες συγκροτούν τον πρώτο και δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως αυτός κατοχυρώνεται από τις διατάξεις του άρθρου 102 του Συντάγματος και του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας που κυρώθηκε με το Ν. 1850/1989.

Οι **Τοπικές Ενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων**⁴¹⁷, είναι ΝΠΔΔ υπαγόμενα στην εποπτεία του υπουργείου Εσωτερικών και παρ' όλο που ο Νόμος «Καλλικράτη» δεν αναγνωρίζει τις κοινότητες ως α' βαθμού ΟΤΑ, η συμμετοχή τους στις συμβάσεις ΣΔΙΤ προβλέπεται ρητά και από τον Ν. 3463/2006 (Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων), ο οποίος ορίζει πως «για την εκτέλεση έργων και την παροχή υπηρεσιών, οι Δήμοι και οι Κοινότητες μπορούν να συνάπτουν συμβάσεις με νομικά πρόσωπα του ιδιωτικού τομέα, σύμφωνα και με τους όρους και τη διαδικασία του Ν. 3389/2005, όπως κάθε φορά ισχύει»⁴¹⁸.

Όσον αφορά τις περιφέρειες, η συμμετοχή τους στις συμπράξεις ΣΔΙΤ επιβεβαιώνεται και μέσω της διάταξης του άρθρου 186 με τίτλο «αρμοδιότητες περιφερειών του Ν. 3852/2010» που προβλέπει ότι «..οι αρμοδιότητες των περιφερειών, αφορούν τους τομείς.. έργων Χωροταξίας Περιβάλλοντος, στους οποίους περιλαμβάνονται, ιδίως ..η σύμπραξη σε Συμβάσεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) κατά τις ρυθμίσεις του Ν. 3389/2005, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει».

Τα **ΝΠΔΔ** είναι φορείς εκτός κεντρικής Διοίκησης, αποτελούν δηλαδή ξεχωριστά νομικά πρόσωπα που εποπτεύονται από φορείς της κεντρικής Διοίκησης⁴¹⁹ και έχουν συνήθως ιδρυματικό ή σωματειακό χαρακτήρα⁴²⁰. Χαρακτηρίζονται εκείνα, των οποίων ο σκοπός αφορά την εξυπηρέτηση και την επιτέλεση κάποιας κρατικής λειτουργίας ή υπηρεσίας.

Σύμφωνα με το Ενωσιακό δίκαιο⁴²¹, ως οργανισμοί δημοσίου δικαίου, νοούνται οι οργανισμοί που έχουν τα εξής χαρακτηριστικά: α) έχουν συσταθεί για τον συγκεκριμένο σκοπό της κάλυψης αναγκών γενικού συμφέροντος, που δεν έχουν βιομηχανικό ή εμπορικό χαρακτήρα, β) έχουν νομική προσωπικότητα, γ) χρηματοδοτούνται κατά το μεγαλύτερο μέρος από τις κρατικές, περιφερειακές ή τοπικές αρχές, ή άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου ή υπόκεινται σε διαχειριστική εποπτεία από τις αρχές ή οργανισμούς αυτούς ή έχουν διοικητικό,

⁴¹⁶ Η σημερινή μορφή των Ο.Τ.Α. είναι αποτέλεσμα του Καλλικράτη (κυβέρνηση Γ. Παπανδρέου, Ν. 3852/2010), ο οποίος συνένωσε περαιτέρω τους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. και κατήργησε τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, αντικαθιστώντας τις ως δευτεροβάθμιους Ο.Τ.Α. από τις περιφέρειες, οι οποίες προ Καλλικράτη, αποτελούσαν μέρος της περιφερειακής διοίκησης του κράτους στο πλαίσιο της αποκέντρωσης.

⁴¹⁷ Οι ενώσεις δήμων και κοινοτήτων γενικά, διακρίνονται σε τοπικές (κατά περιφέρεια νομού) και στην Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων της Ελλάδας (ΚΕΔΚΕ).

⁴¹⁸ Βλ. άρθρο 224 με τίτλο «Συμπράξεις Δήμων και κοινοτήτων με τον ιδιωτικό τομέα».

⁴¹⁹ Προσδιορίζονται κάθε φορά ανά υποτομέα, από το Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης που τηρείται με ευθύνη της ΕΛΣΤΑΤ.

⁴²⁰ Τάχος Α., (2008) Ελληνικό διοικητικό δίκαιο. Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, σελ. 356-357

⁴²¹ Βλ. άρθρο 2 παρ. 1 της Οδηγία 2014/24

διευθυντικό ή εποπτικό συμβούλιο, του οποίου περισσότερο από το ήμισυ των μελών διορίζεται από τις κρατικές, περιφερειακές ή τοπικές αρχές ή από άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου.

Όσον αφορά την περίπτωση δ) πρόκειται για *ανώνυμες εταιρείες των οποίων το σύνολο του μετοχικού κεφαλαίου ανήκει στους ανωτέρω υπό (α) έως (γ) φορείς ή σε άλλη ή άλλες ανώνυμες εταιρείες που υπάγονται στην παρούσα περίπτωση*⁴²².

Από την σαφή διατύπωση της διάταξης του άρθρου είναι φανερό ότι δεν υπάγονται στις αναθέτουσες αρχές, ΑΕ των οποίων το κεφάλαιο δεν ανήκει εξολοκλήρου στο δημόσιο ή τα ΝΠΔΔ⁴²³, ενώ πρέπει υποχρεωτικά να τηρείται ο τύπος της ΑΕ συγκεκριμένα και όχι οποιοσδήποτε άλλος τύπος κεφαλαιουχικής εταιρείας.

Παρά το γεγονός ότι η μέχρι σήμερα εισαγωγή νομοθετημάτων που περιείχαν ένα ευρύτερο ορισμό του δημοσίου τομέα, σήμαινε αυτομάτως και μείωση του ιδιωτικού (αφού και μόνο εκ της αφαίρεσης από την οριοθέτηση του δημοσίου τομέα των υπολοίπων περιπτώσεων, προκύπτει η οριοθέτηση της έννοιας του ιδιωτικού), στην περίπτωση του Ν. 3389/3005, η ευρύτητα της έννοιας του δημοσίου τομέα, δηλαδή η ευρύτητα του αριθμού των αναθετουσών αρχών, αυξάνει τα όρια χρήσης του θεσμού ΣΔΙΤ και κατά συνέπεια της συμμετοχής σε αυτόν του ιδιωτικού τομέα.

Στην προκειμένη περίπτωση και λαμβάνοντας υπόψη το προτεινόμενο νομοσχέδιο πριν την ψήφιση του Νόμου⁴²⁴, έχουμε κάθε δικαίωμα να συμπεράνουμε ότι ο Έλληνας νομοθέτης, θέλησε να διατηρήσει την έννοια του δημοσίου τομέα εντός ενός στενότερου πλαισίου, εξαιρώντας πολλά δημόσια νομικά πρόσωπα που θα μπορούσαν να τύχουν των ευνοϊκών διατάξεων του Ν. 3389/2005.

4.1.2 Ιδιωτικοί φορείς

Σύμφωνα με τον Ν. 3389/2005, αντισυμβαλλόμενο μέρος της αναθέτουσας αρχής μπορεί να είναι μόνο νομικό πρόσωπο του ιδιωτικού τομέα. Μέσω της γραμματικής ερμηνείας της διάταξης του άρθρου 1 παρ.2 του Νόμου⁴²⁵, αποκλείονται τόσο τα φυσικά πρόσωπα ως πιθανοί συμβαλλόμενοι φορείς, όσο και τα νομικά πρόσωπα τα οποία ανήκουν στην κατηγορία του δημοσίου τομέα όπως αυτά περιγράφονται με την παρ. 1 του ίδιου άρθρου. Το νομικό αυτό πρόσωπο του ιδιωτικού τομέα πρέπει να έχει μορφή Ανώνυμης Εταιρείας Ειδικού Σκοπού, δηλαδή να έχει συσταθεί από τον ανάδοχο οικονομικό φορέα, με μόνο σκοπό την συγκεκριμένη σύμβαση σύμπραξης για την οποία αυτός επιλέχθηκε, μέσω της διαδικασία ανάθεσης.

⁴²² Με την τελευταία αυτήν περίπτωση, διευρύνεται κατά πολύ η έννοια των δημοσίων φορέων καθώς με τον Ν. 3389/2005 εντάσσονται σε αυτήν και οι θυγατρικές των παραπάνω ΑΕ.

⁴²³ Σε περίπτωση δηλαδή που συμβάλλεται ΑΕ που ανήκει κατά 99% στο δημόσιο, ΟΤΑ, ΝΠΔΔ δεν μπορεί αυτήν να αποτελέσει δημόσιο φορέα κατά την έννοια της αναθέτουσας αρχής του Ν. 3389/2005 αλλά μόνο συμβαλλόμενο μέρος ως ιδιωτικός φορέας- ανάδοχος.

⁴²⁴ Το νομοσχέδιο πριν την ψήφιση του νόμου, περιλάμβανε στην έννοια των ανώνυμων εταιριών που ανήκουν στο δημόσιο τομέα και τις ΑΕ στις οποίες το Δημόσιο, οι ΟΤΑ και τα άλλα ΝΠΔΔ συμμετέχουν με 50% του μετοχικού τους κεφαλαίου.

⁴²⁵ «Οι ανωτέρω Δημόσιοι Φορείς μπορούν σε τομείς της αρμοδιότητάς τους να συνάπτουν έγγραφες συμβάσεις συνεργασίας από επαχθή αιτία ("Συμβάσεις Σύμπραξης") με νομικά πρόσωπα του ιδιωτικού τομέα ("Ιδιωτικοί φορείς") για την εκτέλεση έργων ή και την παροχή υπηρεσιών ("Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα" ή "Συμπράξεις").

Ως "Προσφέρων" κατά το Νόμο, νοείται κάθε ιδιωτικός φορέας που έχει υποβάλει προσφορά στο πλαίσιο διαδικασίας ανάθεσης. «Προσφέρων» μπορεί να είναι κάθε κατ' επάγγελμα εργολήπτης ή πάροχος υπηρεσιών και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο με αντικείμενο δραστηριότητας που περιλαμβάνει το αντικείμενο στο οποίο αφορά το προς εκτέλεση έργο ή υπηρεσία, εφόσον εκτελεί τα αντίστοιχα έργα ή παρέχει τις ζητούμενες υπηρεσίες στην ελεύθερη αγορά.

Η διάταξη δεν απαιτεί την ευρωπαϊκή ιθαγένεια ή την έδρα του φυσικού ή νομικού προσώπου στην Ελλάδα για να υπαχθεί αυτός στην έννοια του ιδιωτικού φορέα. Συνεπώς, αντισυμβαλλόμενο μέρος της αναθέτουσας αρχή μπορεί να είναι κι αλλοδαπό πρόσωπο, γεγονός που αποδεικνύει κίόλας, ότι στις κύριες προθέσεις του νομοθέτη είναι να προσελκύσει διεθνή επενδυτικά κεφάλαια.

Σε Ενωσιακό πλαίσιο, η Οδηγία 2014/23 /ΕΕ σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης, ορίζει την έννοια του παραχωρησιούχου ως του οικονομικού εκείνου φορέα στον οποίο έχει ανατεθεί η σύμβαση παραχώρησης. Αντίστοιχα ως οικονομικός φορέας ορίζεται κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή δημόσιος φορέας ή ομάδα αυτών των προσώπων και/ή φορέων, συμπεριλαμβανομένων των προσωρινών ενώσεων επιχειρήσεων που προσφέρει την εκτέλεση εργασιών και/ή έργου, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών στην αγορά. Τέλος, σύμφωνα με την ίδια Οδηγία και υπό την ίδια έννοια με αυτή του Ν. 3389/2005, ως «προσφέρων» νοείται ο οικονομικός φορέας που έχει υποβάλει προσφορά ενώ ως υποψήφιος νοείται ο οικονομικός φορέας που επεδίωξε πρόσκληση ή έχει προσκληθεί να συμμετάσχει σε διαδικασία ανάθεσης σύμβασης παραχώρησης.

4.1.2.1 Εταιρεία Ειδικού Σκοπού

Στις Συμβάσεις Σύμπραξης ή τα Παρεπόμενα Σύμφωνα⁴²⁶, οι ιδιωτικοί φορείς συμβάλλονται μέσω Ανωνύμων Εταιρειών Ειδικού Σκοπού που συνίστανται από αυτούς αποκλειστικά και μόνο για τους σκοπούς της Σύμπραξης ("Εταιρεία Ειδικού Σκοπού")⁴²⁷. Οι ιδιωτικοί φορείς λοιπόν, μπορούν μεν κατά το προσυμβατικό στάδιο να έχουν τη μορφή είτε φυσικού είτε νομικού προσώπου - συνήθως κοινοπραξία-, αλλά αμέσως μετά την ανάθεση της σύμβασης σύμπραξης σε αυτούς, οφείλουν σύμφωνα με την εν λόγω νομοθεσία να συστήσουν Ανώνυμη Εταιρεία Ειδικού Σκοπού⁴²⁸, ώστε να μπορούν να συμβληθούν με την αναθέτουσα αρχή.

Μέτοχοι Εταιρείας Ειδικού Σκοπού δύνανται να είναι μόνο οι ιδιωτικοί φορείς κατά την έννοια του νόμου αυτού αλλά και τις διεθνούς πρακτικής⁴²⁹, όπως επίσης και τρίτοι που δύνανται να αποκτήσουν μετοχές σύμφωνα με τις ειδικές προβλέψεις

⁴²⁶ Παρεπόμενα Σύμφωνα είναι οι συμβάσεις στις οποίες συμβάλλονται οι Δημόσιοι ή ιδιωτικοί Φορείς με τρίτους και συνάπτονται σε εκτέλεση των κύριων Συμβάσεων Σύμπραξης. Υπάγονται στις διατάξεις του νόμου αυτού, εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις της παραγράφου 1 του άρθρου 2 ή της παραγράφου 2 του ίδιου άρθρου για τις εν λόγω Συμβάσεις Σύμπραξης.

⁴²⁷ Βλ. άρθρο 1 παρ.4 με τίτλο «Εταιρεία ειδικού σκοπού».

⁴²⁸ Οι Ε.Ε.Σ. πρέπει να εδρεύουν στην Ελλάδα και να λειτουργούν κατά τις διατάξεις του Ν. 2190/1920.

⁴²⁹ Σύμφωνα με την διεθνή πρακτική της αγοράς ΣΔΙΤ, τα μέλη της κοινοπραξίας που ανακηρύχθηκαν τελικά ανάδοχοι θα αποτελέσουν τα ιδρυτικά μέλη της εταιρείας ειδικού σκοπού (Special Purpose Vehicle ή Special Purpose Company) και στην οποία θα εισφέρουν κεφάλαια και περιουσιακά στοιχεία με αποκλειστικό σκοπό να συμβληθούν με τις αναθέτουσες αρχές- δημόσιους φορείς (Project Company).

του ίδιου νόμου, το καταστατικό της εταιρείας και τυχόν ειδικές προβλέψεις της Σύμβασης Σύμπραξης, εξαιρουμένων των φορέων όπως αυτοί περιγράφονται στην διάταξη για την οριοθέτηση των δημοσίων φορέων⁴³⁰.

Εννοιολογικά χαρακτηριστικά της ΕΕΣ για την πραγματοποίηση της οικονομικής και νομικής απομόνωσης του εγχειρήματος της σύμπραξης⁴³¹:

Η ΕΕΣ έχει **πλήρη νομική προσωπικότητα** που αναγνωρίζεται από το άρθρο 76, παρ. 10, αποκτάται από την καταχώρησή της στο μητρώο ΑΕ και λήγει με το πέρας της εκκαθάρισης. Ως νομικό πρόσωπο, έχει ικανότητα δικαίου και ικανότητα βούλησης και κατά συνέπεια είναι υποκείμενο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων αλλά και φορέας περιουσίας με δική της επωνυμία, έδρα και εθνικότητα. Έχει δική της βούληση, που τη σχηματίζουν και την εκφράζουν τα όργανά της όμως για τις υποχρεώσεις της, την ευθύνη φέρει μόνη αυτή και όχι οι μέτοχοί της.

Ο **κεφαλαιουχικός χαρακτήρας** της ΑΕ αποτυπώνεται στο γεγονός ότι η πραγμάτωση του εταιρικού σκοπού, στηρίζεται στην περιουσιακή και όχι στην προσωπική συμβολή των εταίρων όπως συμβαίνει σε άλλες μορφές εταιριών. Η συγκεντρωμένη από τους ιδρυτές περιουσία, δεσμεύεται μέσω του θεσμού του κεφαλαίου και των αποθεματικών και αποβλέπει τόσο στην προώθηση του εταιρικού σκοπού, όσο και στην παροχή εγγύησης για τους εταιρικούς δανειστές (τράπεζες, εξωτερικούς δανειστές).

Επίσης, **η φύση της είναι απρόσωπη** καθώς η ύπαρξή της εταιρείας δεν εξαρτάται από την τύχη και τη θέληση του κάθε μετόχου ατομικά, λαμβανομένου υπόψη ότι η διοίκηση της ανώνυμης εταιρείας δεν ανήκει στους μετόχους. Αντίθετα, ανήκει στο διοικητικό συμβούλιο που ορίζεται στο καταστατικό και εκλέγεται από τη γενική συνέλευση των μετόχων.

Τελεί υπό **αυξημένο καθεστώς διαφάνειας**. Οι ΣΔΙΤ ως έργα με πολυετή συμβατική διάρκεια και υψηλό κόστος, επιβάλλουν την αυξημένη εποπτεία του αναδόχου από την αναθέτουσα αρχή και την ένταξη της όλης διαδικασίας πραγματοποίησης τους σε καθεστώς διαφάνειας, κυρίως εν μέσω της υπάρχουσας οικονομικής κρίσης και τον ανησυχητικά υψηλό αριθμό φαινομένων διαφθοράς που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις⁴³². Οι ΑΕ, σύμφωνα με τον Ν. 2190/1920 περί των Ανώνυμων Εταιριών, περιβάλλονται από ένα πλαίσιο αυξημένης διαφάνειας μέσω της επιβολής της δημοσιότητας όλων των εταιρικών πράξεων της ΕΕΣ και των ετήσιων λογαριασμών της⁴³³, γεγονός που κατά συνέπεια βοηθάει στην προστασία όλων των εμπλεκόμενων φορέων όπως το Δημόσιο, οι μέτοχοι, οι τράπεζες κλπ και κυρίως εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον.

Η ΕΕΣ ως ΑΕ παρουσιάζει **αυξημένη πιστοληπτική ικανότητα**⁴³⁴ σε σχέση με άλλες μορφές εταιριών. Καταρχήν, υπάρχει δυνατότητα να συγκεντρωθεί συνολικά

⁴³⁰ Βλ. άρθρο 1, παρ.1 με τίτλο «Έννοια Συμπράξεων».

⁴³¹ Κίτσος Ι., (2014) ό.π., σελ.296

⁴³² Δέγλερης Π., (2012) Διαφθορά και Δημόσιες συμβάσεις. Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ. 1-6

⁴³³ Βλ. άρθρα 7α, 7β, 7γ του Ν. 2190/1920

⁴³⁴ Ως πιστοληπτική ικανότητα ορίζεται η αξιοπιστία και η φερεγγυότητα ενός ατόμου, μιας επιχείρησης ή ακόμα και μιας χώρας στην αποπληρωμή των χρεών της και αποκαλύπτει σε ένα δανειστή ή επενδυτή την πιθανότητα να μπορέσει ο δανειολήπτης να ανταποκριθεί στις δανειακές του υποχρεώσεις χωρίς τον κίνδυνο πτώχευσης.

μεγαλύτερο κεφάλαιο στα χέρια της ΕΕΣ καθώς το κεφάλαιο μιας ΑΕ είναι εξαρχής ενισχυμένο και έτσι προσελκύονται περεταίρω δανειακά κεφάλαια. Συγκεκριμένα, όσον αφορά στην ΕΕΣ των έργων ΣΔΙΤ, η προσέλκυση αυτήν ενισχύεται από το γεγονός ότι μέσω των διατάξεων περί χρηματοδότησης του Ν. 3389/2005, οι δανειοδότες αυτής, μπορούν να λαμβάνουν την επιστροφή των δανεισθέντων κεφαλαίων τους απευθείας από τις ταμειακές ροές της εκμετάλλευσης των έργων αυτών και μάλιστα με συνηθέστερο τρόπο την εκδοχή⁴³⁵ σε αυτούς των σχετικών απαιτήσεων από την ΕΕΣ της σύμβασης.

Επίσης, λόγω της δημόσιας φύσης του αντικειμένου της σύμβασης και συνεπεία του αυξημένου καθήκοντος εποπτείας της αναθέτουσας αρχής, οι τρίτοι εμπλεκόμενοι (κυρίως δανειστές), είναι πιο πρόθυμοι να πάρουν μέρος στο εγχείρημα της υλοποίησης του έργου ΣΔΙΤ.

Τέλος, σύμφωνα με την ειδική διάταξη άρθρο 18, παρ.3 του Ν. 3389/2005, οι δημόσιοι φορείς δύνανται να συνάπτουν διμερείς ή πολυμερείς συμβάσεις με τους δανειστές της ΕΕΣ ή/και τους ιδιωτικούς φορείς ή/και το Ελληνικό Δημόσιο. Κατόπιν αίτησης των δημοσίων φορέων και έγκρισης της ΕΓΣΔΙΤ, το Ελληνικό Δημόσιο δύναται να εγγυάται έναντι της ΕΕΣ ή των ιδιωτικών φορέων και υπέρ των δημοσίων φορέων την καταβολή του συνόλου ή μέρους των συμβατικών ανταλλαγμάτων που προβλέπονται στις συμβάσεις.

Η έννοια της **αποκλειστικότητας του εταιρικού σκοπού** αναφέρεται κατά κύριο λόγο στην αιτία ίδρυσής της, που πρέπει να είναι μία και μόνο σύμπραξη. Συνεπώς δεν μπορεί μια ήδη υπάρχουσα ΕΕΣ με αλλαγή του καταστατικού της να συμμετάσχει στην διαδικασία άλλου έργου ακόμα και αν το προηγούμενο αντικείμενο της ήταν παρόμοιας φύσης. Κατά την ίδια έννοια, δεν μπορεί το αντικείμενο σύμπραξης μιας ΕΕΣ να υπάρχει παράλληλα με αντικείμενο άλλου σκοπού, δηλαδή η ΕΕΣ δεν μπορεί να συμμετάσχει και σε άλλες δραστηριότητες πέραν της εν λόγω σύμβασης σύμπραξης.

Η ΕΕΣ είναι **αυτόνομη** σε σχέση με τους ιδιωτικούς φορείς, οι οποίοι επιλέχθηκαν κατά την διαδικασία ανάθεσης της σύμβασης σύμπραξης. Έτσι, παρά τον αποκλειστικό εταιρικό σκοπό της ΕΕΣ, οι ιδιωτικοί φορείς που κατά κύριο λόγο είναι και μέτοχοι της εταιρείας, είναι ελεύθεροι να δραστηριοποιούνται και σε άλλους τομείς, πιθανόν δε να είναι και συμβαλλόμενοι σε άλλου είδους συμπράξεις είτε προγενέστερου χρόνου είτε ακόμα και παράλληλα. Η νομική και οικονομική αυτήν ανεξαρτησία επιβάλλεται για να προστατεύεται η περιουσία της ΕΕΣ από τρίτους - δανειστές που έχουν συμβληθεί με τους ιδιωτικούς αυτούς φορείς και αφορούν διαφορετικές δραστηριότητες από αυτές που σχετίζονται με τον σκοπό της εξεταζόμενης ΑΕ.

Η υποχρεωτική **εταιρική έδρα στην Ελλάδα** επιβάλλεται ρητώς μέσα από την διάταξη του άρθρου 1 παρ.4 του Ν. 3389/2005 που αναφέρει συγκεκριμένα ότι «Στις Συμβάσεις Σύμπραξης ή τα Παρεπόμενα Σύμφωνα των παραγράφων 2 και 3, οι ιδιωτικοί φορείς συμβάλλονται μέσω ανωνύμων εταιρειών ειδικού σκοπού που συνιστώνται από αυτούς αποκλειστικά και μόνο για τους σκοπούς της Σύμπραξης

⁴³⁵ Σύμφωνα με το άρθρο 455 ΑΚ, ο δανειστής (εκχωρητής) μπορεί με σύμβαση να μεταβιβάσει σε άλλον (τον εκδοχέα) την απαίτησή του χωρίς την συναίνεση του οφειλέτη.

(«Εταιρεία Ειδικού Σκοπού») που εδρεύουν στην Ελλάδα και λειτουργούν σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 2190/1920».

Η διάταξη αυτήν νομοθετήθηκε κατά κύριο λόγο για να γίνεται αυτόματη η εφαρμογή του ελληνικού δικαίου ως προς τη σύσταση, τη λειτουργία και τη λύση της εταιρείας και έτσι ο δημόσιος σκοπός που καλείται να εκπληρώσει η σύμβαση να μην αντικρούεται με πιθανόν διαφορετικούς νόμους άλλων κρατών μελών .

Η υποχρεωτική έδρα της ΕΕΣ στην Ελλάδα δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να προδικάζει την ελληνική ιθαγένεια των ιδιωτικών φορέων, παρέχοντας τη δυνατότητα συμμετοχής στην διαδικασία ανάθεσης ή απόκτησης μετόχων της ΕΕΣ από υπηκόους άλλων κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή ακόμα και υπηκόους τρίτων χωρών.

Κύριο χαρακτηριστικό μιας ΕΕΣ είναι η **ύπαρξη χρηματοοικονομικής επάρκειας**, η οποία μάλιστα πρέπει και να αποδεικνύεται. Κατά το άρθρο 18 παρ.1, οι ΕΕΣ που αναλαμβάνουν την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών στα πλαίσια συμπράξεων, φέρουν την ευθύνη και τον κίνδυνο της χρηματοδότησης που απαιτείται για την προσήκουσα εκπλήρωση των υποχρεώσεών τους από τις σχετικές Συμβάσεις Σύμπραξης ή και τα Παρεπόμενα Σύμφωνα και οφείλουν παράλληλα να προσκομίζουν στους δημόσιους φορείς στοιχεία από τα οποία να προκύπτει η διαθεσιμότητα χρηματοδότησης που επαρκεί για την εκπλήρωση του συνόλου των υποχρεώσεων που αναλαμβάνονται από αυτές.

Η **μετοχική σύνθεση της ΕΕΣ** ακολουθεί τις διατάξεις του Ν. 3389/2005 και σύμφωνα με αυτόν παρουσιάζει χαρακτηριστικά που δεν εμφανίζονται σε άλλες ΑΕ.

Καταρχήν, μέτοχοι μιας ΕΕΣ δύνανται να είναι μόνο οι ιδιωτικοί φορείς κατά την έννοια του νόμου αυτού, καθώς επίσης και τρίτοι που δύνανται να αποκτήσουν μετοχές κατά τις ειδικές προβλέψεις του καταστατικού της Εταιρείας και τυχόν ειδικές προβλέψεις της σύμβασης σύμπραξης.

Σύμφωνα με αυτήν την διάταξη, μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας ανάθεσης και την επιλογή του ιδιωτικού φορέα, τα μέλη της κοινοπραξίας πρέπει να συστήσουν την ΕΕΣ που προβλέπεται από το νόμο ΣΔΙΤ ώστε να μπορέσουν να υπογράψουν την σύμβαση σύμπραξης. Η αρχική μετοχική σύνθεση λοιπόν, αποτελείται μόνο από τους ιδιωτικούς φορείς που εκλέχθηκαν από τις αναθέτουσες αρχές και πιθανόν από ένα ποσοστό τρίτων στους οποίους όμως έχει δοθεί αυτή η δυνατότητα μέσω των προαναφερόμενων τρόπων.

Εν συνεχεία, ο Νόμος για τις ΣΔΙΤ προβλέπει περιορισμούς ως προς την αλλαγή της μετοχικής σύνθεσης. Συγκεκριμένα με το άρθρο 28 παρ.1⁴³⁶, απαιτείται η έγγραφη συναίνεση του δημοσίου φορέα προκειμένου να επιχειρηθούν έγκυρα:

α) εξωχρηματιστηριακή μεταβίβαση μετοχών της ΕΕΣ ή άλλη πράξη με την οποία μεταβιβάζονται τα δικαιώματα ψήφου επί μετοχών του, εφόσον αυτές λαμβάνουν χώρα πριν από την έναρξη λειτουργίας του έργου ή την έναρξη της παροχής των υπηρεσιών

⁴³⁶ Με τίτλο «Μεταβιβάσεις μετοχών, αυξήσεις μετοχικού κεφαλαίου και εταιρικοί μετασχηματισμοί».

β) αύξηση μετοχικού κεφαλαίου ή τροποποιήσεις του καταστατικού της ΕΕΣ εκτός από αυτές που είναι υποχρεωτικές από τη Σύμβαση Σύμπραξης, τα Παρεπόμενα Σύμφωνα ή το νόμο

γ) έκδοση ομολογιακού δανείου⁴³⁷

δ) οποιασδήποτε μορφής συγχώνευση, διάσπαση, απορρόφηση ή άλλος εταιρικός μετασχηματισμός της ΕΕΣ.

Στην περίπτωση του περιορισμού της εξωχρηματιστηριακής μεταβίβασης μετοχών της ΕΕΣ (περίπτωση α), αυτή αφορά μόνο το στάδιο κατασκευής του έργου και όχι το στάδιο που το έργο ή η υπηρεσία τεθεί σε λειτουργία. Αυτό συμβαίνει για να λαμβάνουν μέρος υποχρεωτικά στην διαδικασία κατασκευής οι κατασκευαστές-εργολάβοι που επιλέχθηκαν κατά την διαδικασία ανάθεσης με βάση συγκεκριμένα κριτήρια αλλά και οι χρηματοδότες του έργου που συμφωνήθηκαν πριν την τελική υπογραφή της σύμβασης σύμπραξης.

Αντίθετα, στις υπόλοιπες περιπτώσεις (β-δ), οι περιορισμοί ισχύουν καθ' όλη την διάρκεια λειτουργίας της ΕΕΣ, δηλαδή τόσο κατά το στάδιο κατασκευής όσο και κατά το στάδιο λειτουργίας - εκμετάλλευσης του έργου.

Επίσης, σύμφωνα με την παρ. 2 του ίδιου άρθρου με τίτλο «Εισαγωγή σε χρηματιστηριακή αγορά», η εισαγωγή των μετοχών της ΕΕΣ σε ελληνική ή αλλοδαπή οργανωμένη αγορά κινητών αξιών και η έκδοση ανταλλάξιμου ομολογιακού δανείου⁴³⁸ ή ομολογιακού δανείου μετατρέψιμου σε μετοχές, επιτρέπονται μόνο μετά από προηγούμενη εγκριτική απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών και των κατά περίπτωση συναρμόδιων Υπουργών. Η αιτιολογική έκθεση του Ν. 3389/2005 αναφέρει ότι αυτός ο περιορισμός και η ταυτόχρονη απαίτηση για εγκριτική απόφαση της πιθανής άρσης αυτού, απευθείας από υπουργό, δικαιολογείται από το γεγονός ότι η διασπορά των σχετικών εταιρικών τίτλων σε μεγάλο αριθμό επενδυτών, θα μπορούσε να δημιουργήσει σημαντικά προβλήματα στην ολοκλήρωση της σύμβασης σύμπραξης και η πρακτική αυτή γενικότερα θα ενείχε κινδύνους για τα όλα τα έργα ΣΔΙΤ.

Δεδομένης της πολυπλοκότητας των σχέσεων που δημιουργούνται σε ένα έργο ΣΔΙΤ, υπάρχει η ανάγκη σύναψης παρεπόμενων συμβάσεων. Με άλλα λόγια η κύρια σύμβαση σύμπραξης ως σύμβαση - πλαίσιο συνοδεύεται από περαιτέρω συμβάσεις με τρίτα πρόσωπα όπως κατασκευαστικές συμβάσεις με τους εργολάβους,

⁴³⁷ Ομολογιακό είναι το δάνειο που εκδίδεται από ανώνυμη εταιρεία που εδρεύει στην Ελλάδα (εκδότρια) και διαιρείται σε ομολογίες, οι οποίες αντιπροσωπεύουν δικαιώματα των ομολογιούχων έναντι της εκδότριας κατά τους όρους του δανείου. Οι ομολογίες μπορούν να αποτελούν αντικείμενο διαπραγμάτευσης σε οργανωμένες αγορές που λειτουργούν στην Ελλάδα (στις οποίες περιλαμβάνεται και η Ηλεκτρονική Δευτερογενής Αγορά Τίτλων ΗΔΑΤ), υπό την προϋπόθεση ότι οι αγορές αυτές συνδέονται με το Σύστημα 'Αυλών Τίτλων του Κεντρικού Αποθετηρίου Αξιών (άρθρο 1, παρ.1 του νόμου 3156/2003).

Τα ομολογιακά δάνεια διακρίνονται σε α) κοινά ομολογιακά δάνεια, β) ομολογιακά δάνεια με μετατρέψιμες ομολογίες γ) ομολογιακά δάνεια με ανταλλάξιμες ομολογίες και δ) ομολογιακά δάνεια με δικαίωμα συμμετοχής στα κέρδη.

⁴³⁸ Με το ομολογιακό δάνειο με ανταλλάξιμες ομολογίες χορηγείται στους ομολογιούχους δικαίωμα με δήλωσή τους να ζητήσουν την εξόφληση των ομολογιών τους εν όλω ή εν μέρει, σύμφωνα με τους όρους του δανείου, με μεταβίβαση σε αυτούς άλλων ομολογιών ή μετοχών ή άλλων κινητών αξιών της εκδότριας ή άλλων εκδοτών (άρθρο 7, παρ.1 του νόμου 3156/2003).

δανειακές συμβάσεις με τράπεζες ή συμβάσεις παροχής εμπράγματης ασφάλειας, συμβάσεις επίλυσης διαφορών κλπ.

Οι τελευταίες ως παρεπόμενες ακολουθούν πάντοτε την κύρια και υπάγονται και αυτές στο Ν. 3389/2005 και στο συγκεκριμένο κάθε φορά καθεστώς που διέπει την κύρια σύμβαση. Έτσι η υπογραφή της σύμβασης Σύμπραξης της αναθέτουσας αρχής με τον επιλεγέντα ανάδοχο, θα περιέχει τους όρους και τις ρυθμίσεις που καθορίστηκαν με την προκήρυξη κατά τη διαδικασία ανάθεσης και θα συνιστά το μοναδικό νομικό πλαίσιο που θα δεσμεύει τους εμπλεκόμενους φορείς.

4.2 ΘΕΣΜΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ

4.2.1 Διυπουργική Επιτροπή Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΔΕΣΔΙΤ)

Η Διυπουργική Επιτροπή Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΔΕΣΔΙΤ) είναι το συλλογικό κυβερνητικό όργανο που αποφασίζει για όλα τα σημαντικά θέματα που αφορούν τα έργα ΣΔΙΤ στην Ελλάδα.

Σύμφωνα με το άρθρο 3⁴³⁹ του Νόμου, η Διυπουργική Επιτροπή Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΔΕΣΔΙΤ) αποτελείται από τον Υπουργό Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, τον Υπουργό Οικονομικών και τον Υπουργό Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής ως τακτικά μέλη με τους νόμιμους αναπληρωτές τους και τον Υπουργό ή τους Υπουργούς που εποπτεύουν καθέναν από τους δημόσιους φορείς, οι οποίοι προβλέπεται να συμμετάσχουν στη Σύμπραξη ή και να συμβληθούν στη Σύμβαση Σύμπραξης ή και στα Παρεπόμενα Σύμφωνα, ως έκτακτα μέλη, ή τους νόμιμους αναπληρωτές τους. Ο Υπουργός Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων ή ο νόμιμος αναπληρωτής του προεδρεύει της ΔΕΣΔΙΤ, εποπτεύει το έργο της και έχει την ευθύνη της υποβολής των σχετικών εισηγήσεων προς αυτήν. Η ΔΕΣΔΙΤ αποφασίζει κατόπιν εισηγήσεων της Ειδικής Γραμματείας Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα⁴⁴⁰, σύμφωνα με τις ειδικώς προβλεπόμενες διατάξεις του Νόμου.

Η ΔΕΣΔΙΤ είναι ένα ανώτατο θεσμοποιημένο καθοδηγητικό όργανο που εκτός του εποπτικού της ρόλου, έχει ουσιαστικά επιφορτισθεί και με την εξειδίκευση της κυβερνητικής πολιτικής για την εκτέλεση έργων και την παροχή υπηρεσιών με τη συμμετοχή ιδιωτικών κεφαλαίων.

Όσον αφορά τις αρμοδιότητες της, ο νομοθέτης αναφέρει ενδεικτικά ότι με αποφάσεις της η ΔΕΣΔΙΤ⁴⁴¹:

- α) εγκρίνει την υπαγωγή Συμπράξεων στις διατάξεις του νόμου αυτού ή ανακαλεί τέτοιες εγκρίσεις,
- β) αποφασίζει την ένταξη στο ΠΔΕ του καταβλητέου στους ιδιωτικούς φορείς συμβατικού ανταλλάγματος,

⁴³⁹ Όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 10 παρ.3 του Ν. 4146/2013

⁴⁴⁰ Βλ. Σχήμα 4.2

⁴⁴¹ Βλ. άρθρο 3 του Ν. 3389/2005

γ) αποφασίζει για τη συμμετοχή ή μη του Δημοσίου στη χρηματοδότηση της κατασκευής των έργων ή της παροχής των υπηρεσιών που αποτελούν το αντικείμενο της Σύμπραξης,

δ) λαμβάνει κάθε άλλη συναφή απόφαση.

4.2.2 Ειδική Γραμματεία Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΕΓΣΔΙΤ)

Η Ειδική Γραμματεία Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΕΓΣΔΙΤ), συστάθηκε στο Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών για πρώτη φορά με την ψήφιση του Ν. 3389/2005. Η σύσταση της ΕΓΣΔΙΤ θεωρήθηκε αναγκαία για την προώθηση και την ενίσχυση της εφαρμογής του θεσμού των Συμπράξεων και φαίνεται πως ακολούθησε τα πρότυπα αντίστοιχων μονάδων που λειτουργούν σε άλλα ευρωπαϊκά κράτη⁴⁴². Κύριος σκοπός της ΕΓΣΔΙΤ είναι η επικουρία της ΔΕΣΔΙΤ και των δημοσίων φορέων, ενώ κύριο έργο της αποτελούν⁴⁴³:

α) ο εντοπισμός των έργων ή υπηρεσιών που μπορούν να εκτελεσθούν ή να παρασχεθούν μέσω Συμπράξεων και να υπαχθούν στις διατάξεις του νόμου αυτού

β) η εν γένει προώθηση της εκτέλεσης έργων ή της παροχής υπηρεσιών μέσω του θεσμού των Συμπράξεων

γ) η διευκόλυνση και υποστήριξη των δημοσίων φορέων στα πλαίσια των Διαδικασιών Ανάθεσης, για την επιλογή των ιδιωτικών φορέων που θα αναλάβουν την εκτέλεση των έργων ή την παροχή υπηρεσιών στα πλαίσια Συμπράξεων

⁴⁴² Βλ. ΕΓΣΔΙΤ <http://www.sdit.mnec.gr/> (πρόσβαση 9/7/2018).

⁴⁴³ Για την εξυπηρέτηση των ανωτέρω σκοπών της, παρέχεται το δικαίωμα στην Ε.Γ.Σ.Δ.Ι.Τ.:

α) να ζητά και να λαμβάνει στοιχεία σχετικά με έργα ή υπηρεσίες την εκτέλεση ή παροχή των οποίων προωθούν ή σχεδιάζουν Δημόσιοι Φορείς,

β) να ζητά και να λαμβάνει από οποιοδήποτε Δημόσιο ή Ιδιωτικό Φορέα κάθε πληροφορία ή στοιχείο που απαιτείται για να διαγνωσθεί εάν η εκτέλεση ενός έργου ή η παροχή μιας υπηρεσίας μπορεί να πραγματοποιηθεί μέσω της Σύμπραξης Δημοσίων και Ιδιωτικών Φορέων σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου αυτού,

γ) να επεξεργάζεται τα στοιχεία που λαμβάνει από επαγγελματικούς και επιχειρηματικούς φορείς όπως, ενδεικτικά, από την Ελληνική Ένωση Τραπεζών, το Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος, το Οικονομικό Επιμελητήριο Ελλάδος και το Σύνδεσμο Εργοληπτικών Εταιρειών,

δ) να μελετά ολοκληρωμένες προτάσεις που επεξεργάζονται Δημόσιοι ή Ιδιωτικοί Φορείς για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών ή να καλεί Δημόσιους ή Ιδιωτικούς Φορείς να επεξεργασθούν τέτοιες προτάσεις και να παρέχει σε αυτούς κάθε εύλογη συνδρομή,

ε) να παρακολουθεί σε συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών αλλά και τις αρμόδιες υπηρεσίες των εμπλεκόμενων Δημοσίων Φορέων, το σύνολο των οικονομικών υποχρεώσεων που αναλαμβάνουν οι Δημόσιοι Φορείς, ιδιαίτερα τη μελλοντική επιβάρυνση που προκύπτει ή μπορεί να προκύψει για το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων από τις πληρωμές που διενεργούνται για Συμπράξεις που έχουν υπαχθεί στις διατάξεις του νόμου αυτού,

στ) να συντάσσει και να διανέμει έντυπο υλικό με πληροφορίες και οδηγίες σχετικά με τις Συμπράξεις και τους σκοπούς που αυτές εξυπηρετούν, τις διεθνώς διαδεδομένες μεθόδους εφαρμογής τους και τις διατάξεις του νόμου αυτού,

ζ) να τυποποιεί έγγραφα που μπορούν να χρησιμοποιούνται για τις ανάγκες των Διαδικασιών Ανάθεσης,

η) να τυποποιεί κάθε είδους Συμβάσεις Σύμπραξης ή Παρεπόμενα Σύμφωνα προς το σκοπό της διευκόλυνσης των Δημοσίων και Ιδιωτικών Φορέων στη διαμόρφωση των όρων των Συμβάσεων Σύμπραξης,

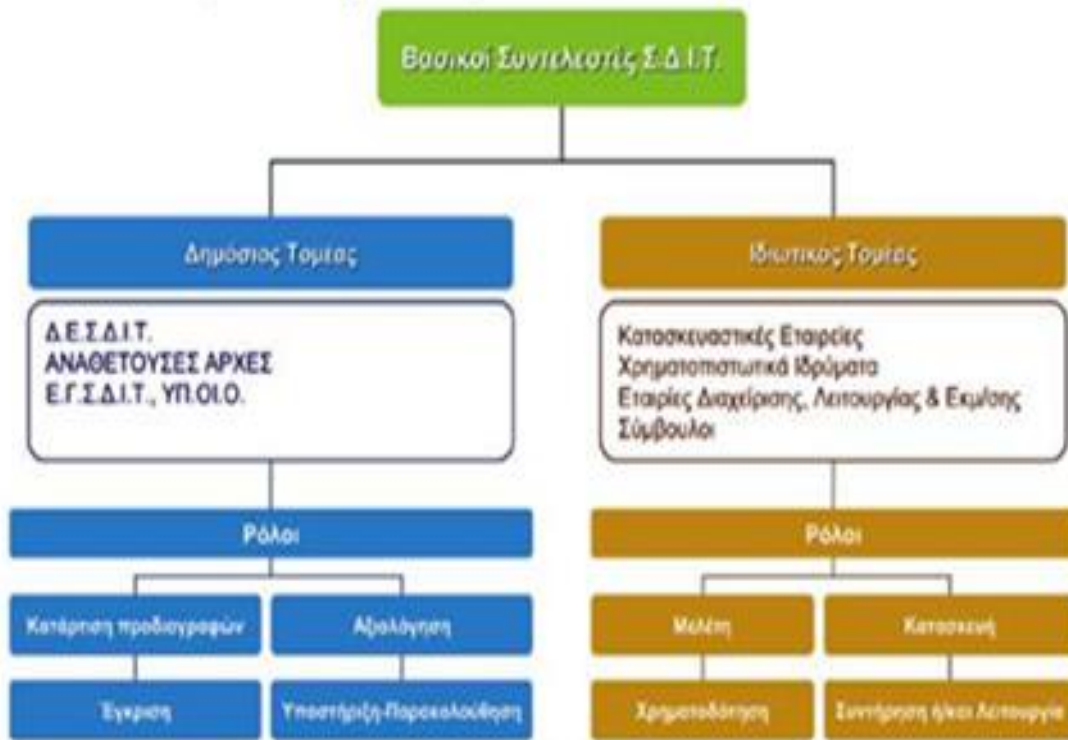
θ) να υποβάλλει στη Δ.Ε.Σ.Δ.Ι.Τ. προτάσεις για τη βελτίωση του νομοθετικού πλαισίου των Συμπράξεων,

ι) να συντονίζει τις υπηρεσίες και το έργο που παρέχουν τα πρόσωπα που επιλέγονται,

δ) η παρακολούθηση της υλοποίησης των συμβάσεων σύμπραξης και των Παρεπόμενων Συμφώνων, η τακτική ενημέρωση της ΔΕΣΔΙΤ και η επεξεργασία και υποβολή εισηγήσεων για την αντιμετώπιση τυχόν προβλημάτων

ε) η σύνταξη ετήσιας έκθεσης και η παρουσίασή της στην αρμόδια Επιτροπή της Βουλής.

Σχήμα 4.1: Βασικοί συντελεστές ΣΔΙΤ και οι ρόλοι τους



Πηγή: ΕΓΣΔΙΤ, (2006) Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα: Συνοπτικός Οδηγός

4.3 ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ ΣΥΜΠΡΑΞΗΣ

4.3.1 Διαδικασία έγκρισης προτεινόμενης σύμπραξης και υπαγωγής στο Ν.3389/2005

Η ΕΓΣΔΙΤ συγκεντρώνει όλες τις πληροφορίες που είναι απαραίτητες για να κριθεί ποια έργα ή υπηρεσίες μπορούν να υλοποιηθούν μέσω Συμπράξεων και αξιολογεί τις οικονομικές και τεχνικές παραμέτρους, καθώς και τα νομικά και άλλα προβλήματα που συνδέονται με αυτά. Μετά την συγκέντρωση όλων αυτών των στοιχείων, η ΕΓΣΔΙΤ καταρτίζει στη συνέχεια μη δεσμευτικό κατάλογο έργων και υπηρεσιών ("Κατάλογος Προτεινόμενων Συμπράξεων") που μπορούν να υλοποιηθούν μέσω Συμπράξεων και να υπαχθούν στις διατάξεις του νόμου αυτού. Για κάθε έργο ή υπηρεσία που περιλαμβάνεται στον Κατάλογο Προτεινόμενων Συμπράξεων, η ΕΓΣΔΙΤ συντάσσει συνοπτική αιτιολογική έκθεση παρουσιάζοντας:

α) τους χρηματοοικονομικούς, τεχνικούς, κοινωνικοοικονομικούς και νομικούς λόγους για τους οποίους η εκτέλεση των συγκεκριμένων έργων ή η παροχή των συγκεκριμένων υπηρεσιών κρίνεται σκόπιμο να υλοποιηθεί μέσω Σύμπραξης,

β) τα κριτήρια που έλαβε υπόψη της για την επιλογή των συγκεκριμένων έργων ή υπηρεσιών που έχουν περιληφθεί στον Κατάλογο Προτεινόμενων Συμπράξεων,

γ) τις ενέργειες στις οποίες έχει ενδεχομένως προβεί ο εμπλεκόμενος κάθε φορά δημόσιος φορέας για τις ανάγκες της προετοιμασίας της ανάθεσης των σχετικών Συμβάσεων όπως, ενδεικτικά, πρόσληψη χρηματοοικονομικών, τεχνικών και νομικών συμβούλων, διενέργεια προμελετών και σύνταξη σχεδίων συμβάσεων,

δ) τη μορφή της προτεινόμενης διαδικασίας ανάθεσης, που είναι σκόπιμο να εφαρμοσθεί, καθώς και τους δημόσιους φορείς που ενεργούν ως αναθέτουσα αρχή,

ε) ενδεικτικό χρονοδιάγραμμα της διαδικασίας ανάθεσης,

στ) αναφορά του ενδεικτικού προϋπολογισμού του αντικείμενου της Σύμβασης Σύμπραξης και, ενδεχομένως, των Παρεπόμενων Συμφώνων.

Οι διαδικασίες που πρέπει να ακολουθηθούν για να χαρακτηριστεί ένα έργο ως ΣΔΙΤ και να υπαχθεί στις διατάξεις του Ν.3389/2005 δεν περιγράφονται ολικά αλλά εν μέρει⁴⁴⁴ στην παρ. 3 του Νόμου με τίτλο «αίτηση υπαγωγής και απόφαση υπαγωγής».

Στην προσπάθεια συμπλήρωσης ορισμένων διατάξεων περί της διαδικασίας έγκρισης προτεινόμενης σύμπραξης και υπαγωγής στο Ν. 3389/2005, εκδίδεται το 2006, η απόφαση της ΔΕΣΔΙΤ υπ' αριθμό 1,αναφέροντας αναλυτικότερα τις διαδικασίες και τα στάδια που είναι αναγκαία να ολοκληρωθούν πριν την ενδεχόμενη ένταξη κατασκευής ενός έργου ή παροχής μιας υπηρεσίας στην μέθοδο ΣΔΙΤ. Σύμφωνα με την απόφαση αυτήν, μετά τον προσδιορισμό της αναθέτουσας αρχής⁴⁴⁵, ακολουθεί η υποβολή πρότασης από το δημόσιο φορέα προς την ΕΓΣΔΙΤ για την υλοποίηση μέσω Σύμβασης ΣΔΙΤ συγκεκριμένου έργου. Η πρόταση υποβολής αυτή, πρέπει να συνοδεύεται υποχρεωτικά από όλα αυτά τα στοιχεία που θα καταστήσουν την ΕΓΣΔΙΤ ικανή να αξιολογήσει την πρόταση του δημοσίου φορέα όσον αφορά στο αντικείμενο της Σύμπραξης και την ορθή τεκμηρίωση της σκοπιμότητας υλοποίησής του⁴⁴⁶.

⁴⁴⁴ Ο Ν. 3389/2005 δεν περιέχει διατάξεις που αφορούν στην υποβολή πρότασης από το δημόσιο φορέα προς την Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ (ΕΓΣΔΙΤ).

⁴⁴⁵ Προσδιορισμός Αναθέτουσας Αρχής: Η αναθέτουσα αρχή, δηλαδή ο δημόσιος φορέας που θα αιτηθεί να υπαχθεί πρότασή του στο Ν. 3389/2005 και θα είναι αυτός που θα εκτελέσει τον διαγωνισμό για την επιλογή του ιδιωτικού φορέα, θα πρέπει με βάση διάταξη νόμου ή σύμβαση ή το καταστατικό του να είναι ο αρμόδιος φορέας για την εκτέλεση του έργου ή της υπηρεσίας το οποίο αποτελεί το αντικείμενο της σύμπραξης με τον ιδιωτικό φορέα. Το ρόλο της αναθέτουσας αρχής δύναται να έχουν: (α) το Δημόσιο, (β) οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, (γ) τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, (δ) οι ανώνυμες εταιρείες των οποίων το σύνολο του μετοχικού κεφαλαίου (100%) ανήκει στους ανωτέρω υπό (α) έως (γ) φορείς ή σε άλλη ή άλλες ανώνυμες εταιρείες που υπάγονται στην παρούσα περίπτωση.

⁴⁴⁶ Σύμφωνα με την υπ' αριθμ. 1/25-01-2006 απόφαση της Διυπουργικής Επιτροπής ΣΔΙΤ (ΔΕΣΔΙΤ) αλλά και το περιεχόμενο του σχετικού Εντύπου Υποβολής Πρότασης προς την ΕΓΣΔΙΤ, τα στοιχεία που πρέπει να προσκομίσει ο δημόσιος φορέας είναι ενδεικτικά τα εξής: α) αναλυτική περιγραφή του έργου που αποτελεί το αντικείμενο της Σύμπραξης καθώς και τα τεχνικά- λειτουργικά χαρακτηριστικά αυτού, β) έλεγχο οικονομικής αποδοτικότητας (value for money) που θα αιτιολογεί την επιλογή της σύμπραξης σε σχέση με την υλοποίηση του έργου με δημόσια χρηματοδότηση γ) ενδεικτικό προϋπολογισμό εκτέλεσης του έργου, γ) παρουσίαση χρονοδιαγράμματος υλοποίησης του κόστους λειτουργίας και συντήρησης του έργου, δ) παρουσίαση της προτεινόμενης μορφής

Η ΕΓΣΔΙΤ αφού μελετήσει την πρόταση του δημοσίου φορέα, αξιολογεί το κατά πόσο αυτή μπορεί να ενταχθεί στο πλαίσιο της μεθόδου ΣΔΙΤ και κατ' επέκταση στις διατάξεις του Ν. 3389/2005. Σε περίπτωση θετικής αξιολόγησής της από την ΕΓΣΔΙΤ, η πρόταση περιλαμβάνεται στον «Κατάλογο Προτεινόμενων Συμπράξεων» και γνωστοποιείται η σχετική απόφασή στον δημόσιο φορέα, καλώντας τον παράλληλα να καταθέσει στη ΔΕΣΔΙΤ «Αίτηση Υπαγωγής» της εν λόγω σύμπραξης τη νόμο, εντός αποκλειστικής προθεσμίας δύο μηνών⁴⁴⁷.

Τέλος, σε σχέση με το εξεταζόμενο θέμα, ο Ν. 3389/2005 δεν εμπεριέχει κάποια απαγορευτική διάταξη αναφορικά με την περίπτωση έναρξης νομοθετημένης διαδικασίας από αμιγώς ιδιωτική πρωτοβουλία. Αντίθετα μάλιστα, σύμφωνα με την Πράσινη Βίβλο για τις ΣΔΙΤ, αναπτύχθηκαν πρακτικές σε ορισμένα κράτη μέλη, οι οποίες φαίνεται να ενισχύουν την παροχή δυνατότητας στον ιδιωτικό τομέα να αναλαμβάνει πρωτοβουλία για την υλοποίηση έργων μέσω ΣΔΙΤ και παρέχουν τη δυνατότητα να διερευνάται σε πρώιμο στάδιο η βούληση των οικονομικών φορέων να επενδύσουν σε ορισμένα σχέδια⁴⁴⁸.

Η Διυπουργική Επιτροπή, εντός διμήνου από την διαβίβαση σε αυτήν της Αιτήσεως Υπαγωγής από το δημόσιο φορέα και μετά την σχετική εισήγηση που έχει υποβάλλει ενώπιον της η ΕΓΣΔΙΤ, εκδίδει την σχετική απόφαση με την οποία εγκρίνεται ή απορρίπτεται η εν λόγω αίτηση υπαγωγής του φορέα.

Στην περίπτωση της εγκριτικής Απόφασης Υπαγωγής, ακολουθούν επόμενες αποφάσεις της ΔΕΣΔΙΤ, που αναφέρονται στην ένταξη του καταβλητέου στον ιδιωτικό φορέα συμβατικού ανταλλάγματος μέσω του ΠΔΕ, και εφόσον προβλέπεται, και στη συμμετοχή ή μη του Δημοσίου στη χρηματοδότηση της κατασκευής των έργων που αποτελούν το αντικείμενο της Σύμπραξης⁴⁴⁹.

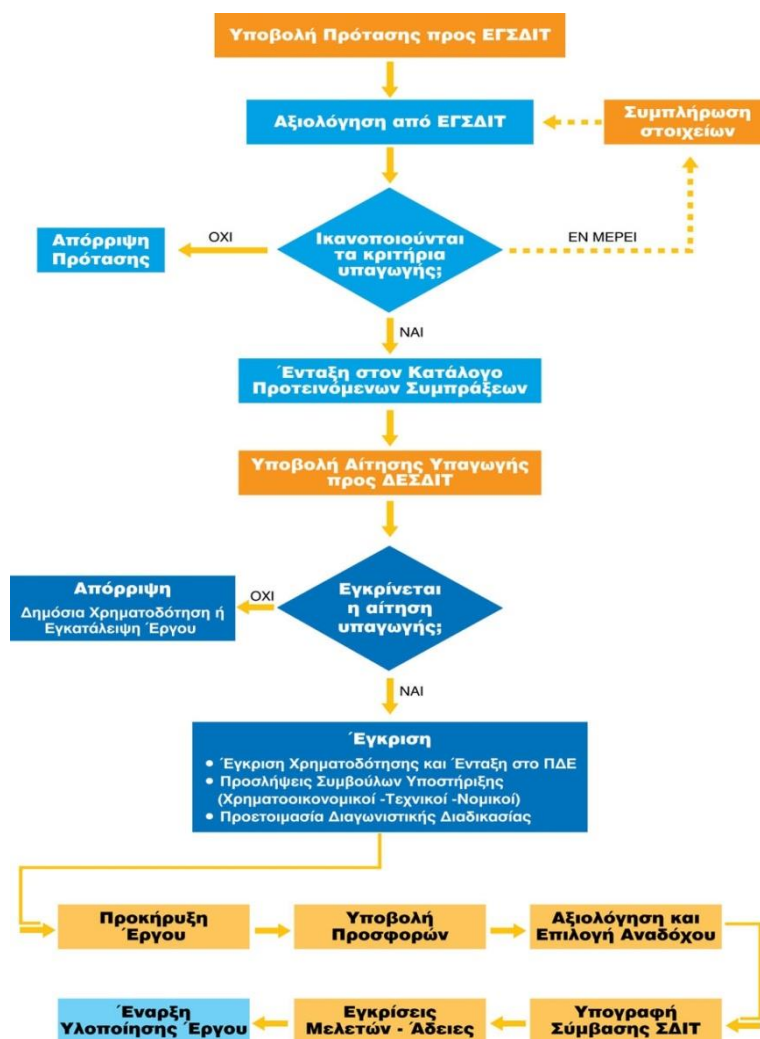
σύμπραξης, όπως αυτή διαμορφώνεται με βάση το συνδυασμό των στοιχείων της μελέτης, της κατασκευής, της χρηματοδότησης (π.χ. αν θα υπάρξει χρηματοδοτική συμβολή του Δημοσίου), της συντήρησης της λειτουργίας και της εκμετάλλευσης του έργου (π.χ. είσπραξη τελών από χρήστες ή Δημόσιο), ε) στοιχεία για την ανταποδοτικότητα του αντικειμένου της Σύμπραξης για τον ιδιωτικό φορέα (π.χ. στοιχεία σχετικά με τον τρόπο εκμετάλλευσης του έργου, τη ζήτηση, τον ανταγωνισμό κλπ.), στ) κοινωνικοοικονομικά κριτήρια που τεκμηριώνουν την αναγκαιότητα υλοποίησης της προτεινόμενης Σύμπραξης, ζ) ενέργειες ωρίμανσης του έργου (νομικά και τεχνικά θέματα), η) οποιαδήποτε άλλα θέματα μπορεί να επηρεάζουν σημαντικά την υλοποίηση του έργου, όπως, νομικά, περιβαλλοντικά κλπ.

⁴⁴⁷ Πάντως θα πρέπει να αναφερθεί στο σημείο αυτό, ότι σε περίπτωση που η ΕΓΣΔΙΤ αποφασίσει ότι ένα έργο/υπηρεσία είναι κατάλληλο να ενταχθεί στον «Κατάλογο Προτεινόμενων Συμπράξεων», μπορεί να το κάνει και αυτεπαγγέλτως χωρίς να χρειαστεί η προηγούμενη υποβολή της πρότασης σε αυτήν από το δημόσιο φορέα.

⁴⁴⁸ Βλ. Πράσινη Βίβλο σχετικά με τις συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και των συμβάσεων παραχώρησης COM(2004).

⁴⁴⁹ Βλ. Οδηγό για τις μορφές συνεργασιών δημοσίων και ιδιωτικών φορέων για την υλοποίηση έργων αστικής ανάπτυξης στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας JESSICA.

Σχήμα 4.2: Διαδικασία υλοποίησης ΣΔΙΤ



Πηγή: ΕΔΣΔΙΤ, (2006) Εγχειρίδιο για την υλοποίηση έργων και υπηρεσιών μέσω ΣΔΙΤ

4.3.2 Προκήρυξη και διαδικασία ανάθεσης της σύμβασης σύμπραξης

Η ΕΓΣΔΙΤ είναι το όργανο εκείνο το οποίο αναλαμβάνει το συντονισμό των διαδικασιών ανάθεσης⁴⁵⁰, για την επιλογή του ιδιωτικού φορέα που θα συμμετάσχει στη Σύμπραξη. Οι δημόσιοι φορείς που έχουν υπαχθεί στις διατάξεις του Ν. 3389/2005 υποχρεούνται⁴⁵¹:

α) να ακολουθούν τις υποδείξεις της ΕΓΣΔΙΤ ως προς τη διαδικασία ανάθεσης που θα ακολουθηθεί για την επιλογή του ιδιωτικού φορέα που θα συμμετάσχει στη Σύμπραξη,

β) να επεξεργάζονται κάθε κείμενο που σχετίζεται με τη διαδικασία ανάθεσης, περιλαμβανομένων και των τευχών δημοπράτησης, όπως η προκήρυξη, η ειδική και η τεχνική συγγραφή υποχρεώσεων, η πρόσκληση υποβολής προσφορών και το

⁴⁵⁰ «Διαδικασίες Ανάθεσης» νοούνται οι διαδικασίες που ακολουθούνται από τις Αναθέτουσες Αρχές για την επιλογή Ιδιωτικού Φορέα ο οποίος θα αναλάβει την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών με Σύμβαση Σύμπραξης Έργου ή Υπηρεσιών. Οι Διαδικασίες Ανάθεσης περιλαμβάνουν τη Διαδικασία Ανοικτού Τύπου, Κλειστού Τύπου, Ανταγωνιστικού Διαλόγου και Διαπραγμάτευσης.

⁴⁵¹ Βλ. παρ.2, άρθρο 5 με τίτλο «Συνέπειες απόφασης υπαγωγής- υποχρεώσεις δημοσίων φορέων».

Σχέδιο Σύμβασης, σύμφωνα με τις οδηγίες, τις τροποποιήσεις και αλλαγές που εισηγείται η ΕΓΣΔΙΤ, στην οποία και κοινοποιούνται πριν από τη διανομή ή τη δημοσίευση όλα τα κείμενα και η αλληλογραφία που αφορούν στη Διαδικασία Ανάθεσης,

γ) να μεριμνούν για τη συμμετοχή εκπροσώπου της ΕΓΣΔΙΤ στις επιτροπές αξιολόγησης ή και σε άλλα όργανα που συνιστώνται στα πλαίσια της Διαδικασίας Ανάθεσης για την επιλογή του ιδιωτικού φορέα που θα συμμετάσχει στη Σύμπραξη.

Σχετικά με την ανάκληση απόφασης υπαγωγής, σε περίπτωση που οι εμπλεκόμενοι δημόσιοι φορείς δεν συμμορφώνονται με τις άνω διατάξεις του άρθρου αυτού, η ΔΕΣΔΙΤ, δύναται να ανακαλέσει την απόφαση είτε πριν είτε και κατά τη διάρκεια της διαδικασίας ανάθεσης, ακόμα και αν αυτήν βρίσκεται προς το τέλος της. Γι αυτό το λόγο, είναι φρόνιμο η ΕΓΣΔΙΤ να απευθύνει αρχικά συστάσεις και αποφάσεις στο δημόσιο φορέα ο οποίος παρεκκλίνει των υποχρεώσεων του και μόνο αν αυτός επανειλημμένα και τεκμηριωμένα δεν συμμορφώνεται με αυτές να εκδίδεται εντέλει η απόφαση για την υπαγωγή του στις διατάξεις περί της ανάκλησης απόφασης υπαγωγής⁴⁵². Η έκδοση της απόφασης αυτής, πραγματοποιείται από την ΔΕΣΔΙΤ, μετά από σχετική εισηγητική έκθεση της ΕΓΣΔΙΤ και είναι διοικητική πράξη προσβλητέα ενώπιον του ΣτΕ από οποιονδήποτε εμφανίζει έννομο συμφέρον⁴⁵³.

Προκήρυξη διαγωνισμού

Η Αναθέτουσα Αρχή αποστέλλει αρχικά την προκήρυξη⁴⁵⁴ προς δημοσίευση στην Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΥΕΕΕΚ) είτε ηλεκτρονικά⁴⁵⁵ είτε με άλλα μέσα⁴⁵⁶. Η προκήρυξη αυτή στη συνέχεια δημοσιεύεται εκτενώς σε μία επίσημη γλώσσα της ΕΕ και περίληψή της μεταφράζεται στις υπόλοιπες γλώσσες⁴⁵⁷. Στην συνέχεια, η αναθέτουσα αρχή δημοσιεύει περίληψη

⁴⁵² Κίτσος Ι., (2014) ό.π. σελ. 335

⁴⁵³ Βλέπε άρθρο 95 παρ. 1 περ. α Σ

⁴⁵⁴ Σύμφωνα με το άρθρο 8, "Προκήρυξη" ή "Προκήρυξη Διαγωνισμού" νοείται το έγγραφο με το οποίο η Αναθέτουσα Αρχή:

- καθορίζει τη μορφή και τα επί μέρους στάδια της Διαδικασίας Ανάθεσης,
- περιγράφει το αντικείμενο της σύμβασης που προτίθεται να αναθέσει και, ενδεχομένως, συγκεκριμένους ουσιώδεις όρους αυτής,
- περιγράφει το εκτιμώμενο συμβατικό αντάλλαγμα ή το εκτιμώμενο αντίτιμο παροχής υπηρεσιών εφόσον είναι αντικειμενικά δυνατός ο προσδιορισμός τους,
- αναφέρει τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις της Αναθέτουσας Αρχής και τις τυχόν ειδικές ρυθμίσεις και δικαιώματα των οποίων μπορεί να κάνει χρήση, όπως δικαίωμα περιορισμού Υποψηφίων, δικαίωμα να ζητά διευκρινίσεις και συμπληρώσεις,
- αναφέρει τις εφαρμοστέες στη Διαδικασία Ανάθεσης νομοθετικές διατάξεις,
- καθορίζει τα προσόντα και τις ικανότητες που πρέπει να συγκεντρώνουν οι Υποψήφιοι και
- προσδιορίζει τους άλλους λοιπούς όρους που θα ισχύσουν κατά τη Διαδικασία Ανάθεσης, καθώς και τα παραρτήματα αυτού.

⁴⁵⁵ Η δημοσίευση της προκήρυξης που καταρτίζεται και αποστέλλεται με ηλεκτρονικά μέσα γίνεται από την ΥΕΕΕΚ το πολύ πέντε (5) ημέρες μετά την αποστολή της.

⁴⁵⁶ Η δημοσίευση της προκήρυξης που δεν αποστέλλεται με ηλεκτρονικά μέσα γίνεται από την ΥΕΕΕΚ εντός δώδεκα (12) ημερών από την ημερομηνία αποστολής της.

⁴⁵⁷ Αφορά στις συμβάσεις οι οποίες υπερβαίνουν τα κατώτατα όρια εφαρμογής της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών και της Οδηγίας 2004/17/ΕΚ περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών.

της προκήρυξης α) στο Τεύχος Διακηρύξεων Δημοσίων Συμβάσεων της Εφημερίδας της Κυβέρνησης, και β) σε ημερήσιες ή/και εβδομαδιαίες εφημερίδες, ανάλογα με τον τόπο εκτέλεσης του έργου⁴⁵⁸.

Η προκήρυξη της σύμβασης σύμπραξης απευθύνεται σε αόριστο αριθμό ατόμων τα οποία τυγχάνει να κατέχουν την περίοδο της δημοσίευσης όλα εκείνα τα προσόντα που καθορίζονται στο περιεχόμενό της. Θεωρείται μία από τις σημαντικότερες φάσεις του προσυμβατικού σταδίου της σύμβασης αφενός γιατί δεσμεύει τόσο την αναθέτουσα αρχή όσο και τους συμμετέχοντες ιδιωτικούς φορείς και αφετέρου γιατί με βάση αυτή θα διεξαχθούν οι διαπραγματεύσεις μεταξύ των εν λόγω δύο φορέων και θα καθοριστεί το περιεχόμενο των τελικών κειμένων της σύμβασης.

Σε όλες τις διαδικασίες ανάθεσης ανεξαρτήτως του είδους της Σύμβασης της οποίας επιδιώκεται η σύναψη, εφαρμόζονται οι γενικές αρχές της Εθνικής και Ευρωπαϊκής νομοθεσίας όπως ισχύουν με τον Ν. 3389/2005⁴⁵⁹ και όπως αυτές ενσωματώθηκαν μερικώς κατά την μεταφορά των βασικών διατάξεων της Οδηγίας 2004/18/EK για την ανάθεση των αντίστοιχων δημοσίων συμβάσεων αντίστοιχα⁴⁶⁰.

Η αυστηρή τήρηση της αρχής της προστασίας του ανταγωνισμού που διασφαλίζεται μέσω της παραπάνω Οδηγίας και των αρχών που παρατίθενται στο περιεχόμενο του Νόμου⁴⁶¹, καταφέρνουν εν τέλει να συνθέσουν ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο συνθηκών διαφάνειας και υγιούς ανταγωνισμού.

⁴⁵⁸ Όπως ειδικότερα προβλέπεται στις διατάξεις των άρθρων 15 με τίτλο «Δημοπρασία - Διακήρυξη» και 23 με τίτλο «Διαδικασία με προεπιλογή» του Ν. 3669/2008 περί της κύρωσης της κωδικοποίησης της νομοθεσίας κατασκευής δημοσίων έργων.

⁴⁵⁹ Βλ. άρθρο 9 του Ν. 3389/2005

⁴⁶⁰ Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του Ν. 3389/2005, μέσω των διατάξεων του Γ κεφαλαίου με τίτλο «Διαδικασίες ανάθεσης» (εξαιρουμένων των διατάξεων του άρθρου 9), ενσωματώνονται μερικώς βασικές διατάξεις της Οδηγίας 2004/18/EK με σκοπό την υπαγωγή του εν λόγω νόμου στο αυξημένο καθεστώς διαφάνειας που περιβάλλει την Οδηγία.

⁴⁶¹ Σύμφωνα με το άρθρο 9 του Ν. 3389/2005, οι εξεταζόμενες συμβάσεις συμπράξεων διέπονται από τις εξής αρχές:

α) Αρχή της ίσης μεταχείρισης - σημαίνει την αποφυγή από οποιασδήποτε διάκρισης με βάση την ιθαγένεια ή οποιοδήποτε άλλο κριτήριο που δεν δικαιολογείται από αντικειμενικούς λόγους. Στο περιεχόμενο της αρχής αυτής υπάγεται όχι μόνο ο καθορισμός όρων πρόσβασης σε μια οικονομική δραστηριότητα χωρίς διακρίσεις, αλλά και η λήψη από τις δημόσιες αρχές όλων των μέτρων που είναι σε θέση να εξασφαλίζουν την άσκηση αυτής της δραστηριότητας. β) Η αρχή της διαφάνειας - είναι η δημοσιοποίηση της πρόθεσης της Αναθέτουσας Αρχής να προβεί στη σύναψη Σύμβασης Έργου ή Υπηρεσιών ή Μικτής Σύμβασης, ώστε να εξασφαλίζεται η δημιουργία συνθηκών ανταγωνισμού χωρίς στρεβλώσεις. γ) Η αρχή της αναλογικότητας - σημαίνει ότι κάθε μέτρο που επιλέγεται από την Αναθέτουσα Αρχή πρέπει να είναι αναγκαίο και πρόσφορο για την επίτευξη του στόχου, στον οποίο αποβλέπει, και να προκαλεί τα λιγότερα δυνατά προβλήματα στην άσκηση μιας οικονομικής δραστηριότητας. Ιδίως στα πλαίσια των Διαδικασιών Ανάθεσης δεν επιτρέπεται να αξιώνονται τεχνικές, επαγγελματικές ή χρηματοοικονομικές ικανότητες δυσανάλογες και υπερβολικές σε σχέση με το αντικείμενο της σχετικής Σύμβασης Έργου ή Υπηρεσιών ή της Μικτής Σύμβασης. δ) Η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης- σημαίνει ότι η Αναθέτουσα Αρχή υποχρεούται να δεχθεί τις τεχνικές προδιαγραφές, τους ελέγχους, καθώς επίσης τους τίτλους, τα πιστοποιητικά και τα προσόντα που απαιτούνται σε άλλο κράτος - μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο μέτρο που αναγνωρίζονται ως ισοδύναμα με εκείνα τα οποία απαιτούνται στην Ελλάδα. ε) Η αρχή της Προστασίας του δημόσιου συμφέροντος. στ) Η αρχή της Προστασίας των δικαιωμάτων των ιδιωτών-σημαίνει ότι οι αποφάσεις, θετικές, αρνητικές ή απορριπτικές, πρέπει να είναι αιτιολογημένες και να μπορούν να αποτελούν αντικείμενο ένδικης προστασίας των Ιδιωτικών Φορέων και των ιδιωτών εν γένει Στην έννοια της ένδικης προστασίας περιλαμβάνεται και η προσωρινή ένδικη προστασία.

Ανάθεση

Η ανάθεση των Συμβάσεων από το δημόσιο φορέα που ενεργεί ως Αναθέτουσα Αρχή γίνεται είτε με το κριτήριο της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς, είτε με το κριτήριο της χαμηλότερης τιμής⁴⁶².

Όταν η ανάθεση βασίζεται στο κριτήριο της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς, η Αναθέτουσα Αρχή εξετάζει και συνεκτιμά, πλην των οικονομικών παραμέτρων και διάφορες άλλες παραμέτρους του αντικειμένου της Σύμβασης, όπως είναι η ποιότητα, η τιμή, η τεχνική αρτιότητα, τα αισθητικά και λειτουργικά χαρακτηριστικά, τα περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά, το κόστος λειτουργίας, η αποδοτικότητα και η τεχνική συνδρομή, η ημερομηνία παράδοσης και η προθεσμία παράδοσης ή εκτέλεσης κ.λπ.⁴⁶³ Τα κριτήρια αυτά πρέπει να προσδιορίζονται με σαφήνεια από την Αναθέτουσα Αρχή στο πλαίσιο της διαδικασίας ανάθεσης⁴⁶⁴.

Η Αναθέτουσα Αρχή μπορεί να επιτρέπει επίσης την υποβολή εναλλακτικών προσφορών, υπό την προϋπόθεση ότι θα επισημαίνεται ρητά η δυνατότητα αυτή στην Προκήρυξη Διαγωνισμού. Στο μέτρο που αυτές επιτρέπονται, οι ελάχιστες προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούν οι εναλλακτικές προσφορές, καθώς και ο τρόπος υποβολής τους περιλαμβάνονται στην Προκήρυξη ή στα παραρτήματα αυτής. Η Αναθέτουσα Αρχή λαμβάνει υπόψη αποκλειστικά και μόνο τις εναλλακτικές προσφορές που ανταποκρίνονται στις ελάχιστες προϋποθέσεις που έχει ορίσει. Τόσο οι εναλλακτικές προσφορές, η υποβολή των οποίων δεν καλύπτεται από την προκήρυξη, όσο και οι προφορές που εμφανίζονται ασυνήθιστα χαμηλές σε σχέση με το εκτιμώμενο κόστος του αντικειμένου της Σύμβασης⁴⁶⁵, απορρίπτονται από την Αναθέτουσα Αρχή.

ζ) Η αρχή του ελεύθερου ανταγωνισμού - σημαίνει ότι διασφαλίζεται η μεγαλύτερη δυνατή συμμετοχή Υποψηφίων που είναι ικανοί να εκτελέσουν τα έργα ή να παράσχουν τις υπηρεσίες που επιθυμεί η Αναθέτουσα Αρχή, ο διαγωνισμός διεξάγεται με ίσους όρους και αντικειμενικά κριτήρια και αποτρέπεται η δημιουργία μονοπωλιακών ή ολιγοπωλιακών καταστάσεων. η) Η αρχή της προστασίας του περιβάλλοντος και της βιώσιμης και αειφόρου ανάπτυξης- σημαίνει ότι κατά τον προγραμματισμό και την εκτέλεση των Συμβάσεων Έργου ή Υπηρεσιών ή των Μικτών Συμβάσεων, λαμβάνεται υπόψη ότι το φυσικό και το ανθρωπογενές περιβάλλον συνιστά αγαθό που προστατεύεται αυτοτελώς, προκειμένου να εξασφαλισθεί η οικολογική ισορροπία και να διαφυλαχθούν οι φυσικοί πόροι προς χάρη των επόμενων γενεών.

⁴⁶² Το κριτήριο της χαμηλότερης τιμής μπορεί να εφαρμοστεί μόνο στις περιπτώσεις διαδικασιών ανάθεσης ανοιχτού ή κλειστού τύπου καθώς σύμφωνα με το άρθρο 13 παρ.2 και άρθρο 4 παρ.3 του Ν. 3389/2005, για τις διαδικασίες του ανταγωνιστικού διαλόγου και της διαπραγμάτευσης αντίστοιχα επιβάλλεται το κριτήριο της πλέον από οικονομικής άποψης προσφοράς.

⁴⁶³ Βλέπε άρθρο 10 παρ.2 του Ν. 3389/2005

⁴⁶⁴ Η σχετική στάθμιση που έχει αποφασίσει να προσδώσει η Αναθέτουσα Αρχή σε καθένα από τα κριτήρια αυτά, μπορεί να εκφράζεται με τον καθορισμό ανώτατου και κατώτατου ορίου (εύρους) και πρέπει να γίνεται έγκαιρα γνωστή στους Υποψηφίους. Σε αντίθετη περίπτωση που η στάθμιση δεν είναι εφικτή, η Αναθέτουσα Αρχή προσδιορίζει την προτεραιότητα των κριτηρίων που έχει επιλέξει με την κατάρτιση πίνακα, όπου τα κριτήρια αυτά εμφανίζονται κατά φθίνουσα σειρά σπουδαιότητας (άρθρο 10 παρ.2 εδαφ β').

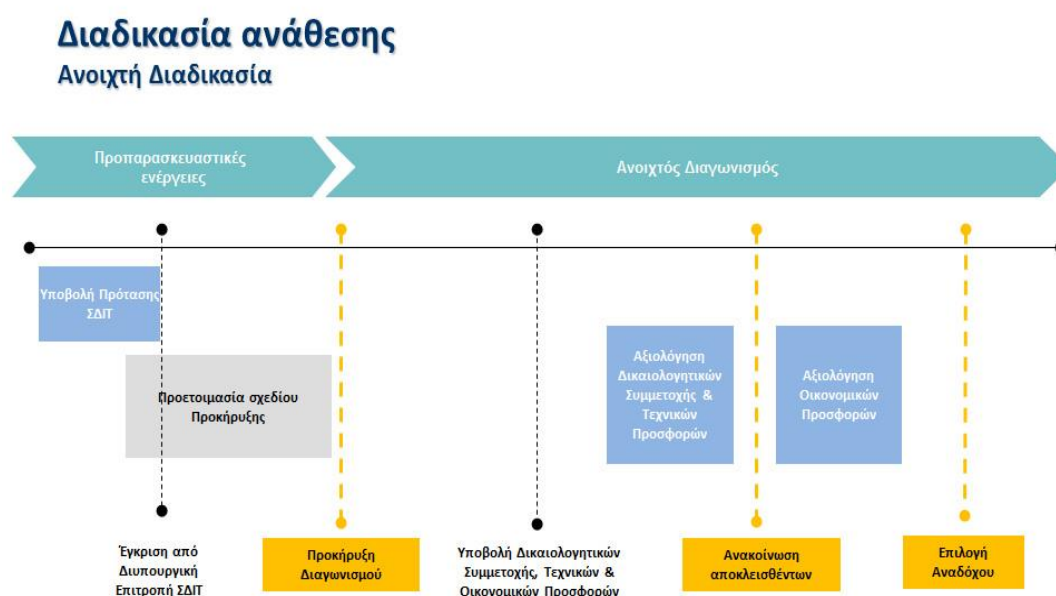
⁴⁶⁵ Η Αναθέτουσα Αρχή, πριν απορρίψει τις προσφορές, οφείλει να ζητήσει γραπτές διευκρινίσεις από τους Προσφέροντες σε ότι αφορά στη μέθοδο εκτέλεσης των έργων ή της παροχής των υπηρεσιών, τις τεχνικές λύσεις που προτείνονται, τις εξαιρετικά ευνοϊκές συνθήκες που ενδεχομένως συντρέχουν για την εκτέλεση των έργων ή την παροχή των υπηρεσιών και την ενδεχόμενη χορήγηση κρατικής ενίσχυσης στον προσφέροντα.

Όσον αφορά στην ανάθεση και σύναψη μικτών συμβάσεων (συμβάσεων έργου και συμβάσεων υπηρεσιών) και υπό τους όρους που προβλέπονται στα άρθρα 11-15 του Νόμου, οι Αναθέτουσες Αρχές εφαρμόζουν τόσο τις ανοικτές όσο και τις κλειστές διαδικασίες ανάθεσης.

Ανοιχτή διαδικασία

Ως "Διαδικασίες Ανοικτού Τύπου", νοούνται οι διαδικασίες ενός σταδίου βάσει των οποίων κάθε ενδιαφερόμενος ιδιωτικός φορέας μπορεί να υποβάλει προσφορά εφόσον συγκεντρώνει τα προσόντα και τις ικανότητες που προβλέπει η Προκήρυξη. Στη διαδικασία αυτή, η Αναθέτουσα Αρχή δεν λαμβάνει μέτρα για την μείωση του αριθμού των προσφορών που λαμβάνονται ή για την αξιολόγηση της καταλληλότητας των οικονομικών φορέων πριν από την υποβολή των προσφορών τους.

Σχήμα 4.3: Ανοιχτή διαδικασία ανάθεσης



Πηγή: ΕΔΣΔΙΤ⁴⁶⁶

Κλειστή διαδικασία

Ως «Διαδικασίες Κλειστού Τύπου», νοούνται οι διαδικασίες δύο σταδίων, βάσει των οποίων καλούνται να υποβάλουν προσφορές μόνο οι ιδιωτικοί φορείς που έχουν προσκληθεί από την Αναθέτουσα Αρχή μετά από προεπιλογή. Ως βάση για την προεπιλογή των υποψηφίων, επιτρεπτά κριτήρια αποτελούν μόνο τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής που αναφέρονται στην προσωπική κατάσταση, τη χρηματοοικονομική ικανότητα, την τεχνική ικανότητα, τη σχετική εμπειρία-ειδική τεχνογνωσία και την επάρκεια των υποψηφίων, όπως αυτά ορίζονται στην σχετική Ευρωπαϊκή Οδηγία⁴⁶⁷.

⁴⁶⁶ Βλ. ΕΓΣΔΙΤ <http://www.sdit.mnec.gr/> (πρόσβαση 1/8/2017).

⁴⁶⁷ Βλ. Οδηγία 2014/23/ΕΕ

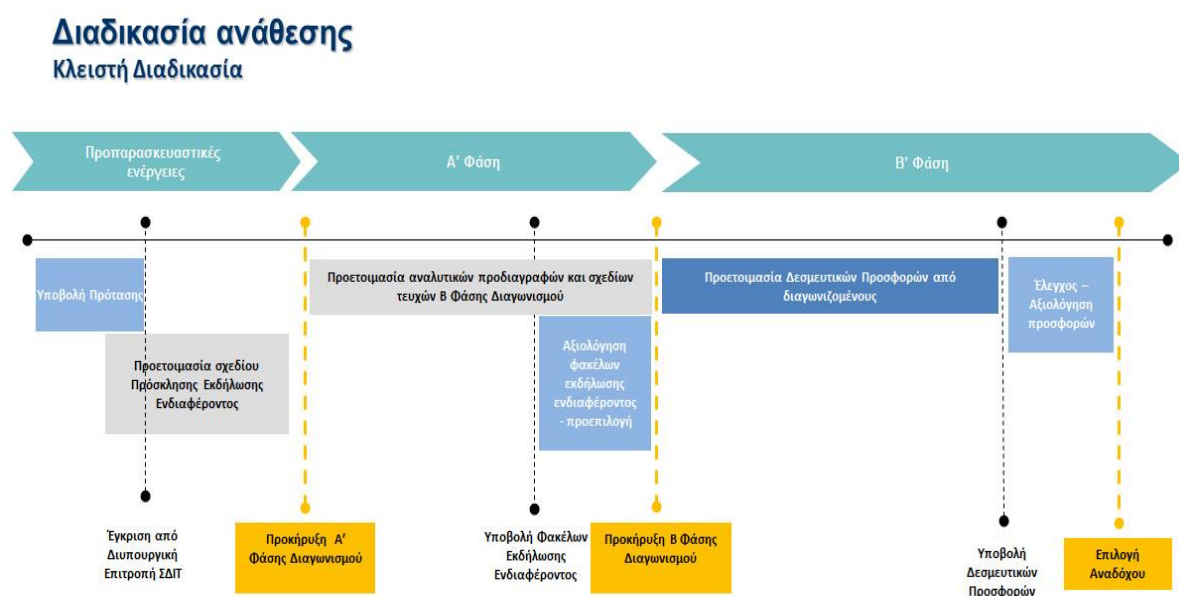
Εν συνεχεία, ακολουθεί η αξιολόγηση των ενδιαφερόμενων οικονομικών φορέων σύμφωνα με τα παραπάνω κριτήρια ποιοτικής επιλογής και συντάσσεται κατάλογος των προεπιλεγθέντων φορέων.

Το δεύτερο στάδιο περιλαμβάνει την πρόσκληση υποβολής προσφορών, η οποία εμπεριέχει τις πλήρεις προδιαγραφές του έργου, τα κριτήρια αξιολόγησης των υποψηφίων, τους όρους και τις προϋποθέσεις της σύμβασης και όλα τα σχετικά θέματα τιμολόγησης.

Για την εξασφάλιση επαρκούς ανταγωνισμού, οι Οδηγίες απαιτούν να προσκληθεί ένας ικανοποιητικός αριθμός οικονομικών φορέων για την υποβολή προσφοράς που θα πρέπει να κυμαίνεται μεταξύ πέντε και είκοσι⁴⁶⁸ συνολικά υποψηφίων (πρακτική που θεωρείται και βέλτιστη).

Η κλειστή διαδικασία χρησιμοποιείται συνηθέστερα στις περιπτώσεις α) ύπαρξης αυξημένων επιπέδων κινδύνου (π.χ. σε μεγάλα κατασκευαστικά έργα), καθώς οι Αναθέτουσες Αρχές δύναται να αποκλείσουν κατά το πρώτο στάδιο τους οικονομικούς φορείς που δεν διαθέτουν τις αναγκαίες δυνατότητες και ικανότητες, β) υψηλού κόστους συμμετοχής στη διαδικασία του διαγωνισμού, καθώς οι υποψήφιοι ενθαρρύνονται να υποβάλλουν εκδήλωση συμμετοχής (εφόσον το πρώτο στάδιο της κλειστής διαδικασίας είναι κατά κύριο λόγο συνοπτικό, χωρίς την ανάγκη υποβολής αναλυτικών κοστολογήσεων ή μεθοδολογιών από τους ιδιωτικούς φορείς), γ) όπου υπάρχει μεγάλος αριθμός δυνητικών Αναδόχων.

Σχήμα 4.4: Κλειστή διαδικασία ανάθεσης



Πηγή: ΕΔΣΔΙΤ⁴⁶⁹

⁴⁶⁸ Οι Αναθέτουσες Αρχές έχουν το δικαίωμα να περιορίσουν το μέγιστο αριθμό των υποψηφίων στους οποίους έχουν σκοπό να απευθύνουν την Πρόσκληση Υποβολής Προσφορών, υπό την προϋπόθεση όμως ότι τον μέγιστο αυτό αριθμό, θα πρέπει να το έχουν δηλώσει σαφώς στην Προκήρυξη Διαγωνισμού.

⁴⁶⁹ Βλ. ΕΓΣΔΙΤ <http://www.sdit.mnec.gr/> (πρόσβαση 3/8/2018).

Διαδικασία ανταγωνιστικού διαλόγου

Στις περιπτώσεις αυτές των συμβάσεων, για τις οποίες δεν ενδείκνυται η χρησιμοποίηση της ανοικτής ή της κλειστής διαδικασίας λόγω της πολυπλοκότητας τους, τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν ότι η Αναθέτουσα Αρχή μπορεί να προσφεύγει στον ανταγωνιστικό διάλογο⁴⁷⁰. Η ανάθεση της σύμβασης γίνεται σύμφωνα με τα ορισθέντα κριτήρια της προκήρυξης και πάντα με βάση την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά.

Η έναρξη της Διαδικασίας σηματοδοτείται με τη δημοσίευση της προκήρυξης του διαγωνισμού, στην οποία αναγράφονται οι ανάγκες και οι απαιτήσεις της Αναθέτουσας Αρχής. Στην συνέχεια, καλούνται εγγράφως όλοι οι συμμετέχοντες υποψήφιοι και από αυτούς επιλέγονται ορισμένοι σύμφωνα με τα κριτήρια της Αναθέτουσας Αρχής. Οι Αρχές προβαίνουν, με τους υποψήφιους που επελέγησαν, σε διάλογο που αφορά όλες τις πτυχές της σύμβασης, σκοπός του οποίου είναι η διερεύνηση και ο προσδιορισμός των μέσων που μπορούν να ικανοποιήσουν με τον καλύτερο τρόπο τις ανάγκες τους⁴⁷¹.

Με το πέρας του διαλόγου, η Αναθέτουσα Αρχή καλεί τρεις τουλάχιστον υποψηφίους να υποβάλλουν την τελική τους προσφορά. Εφόσον δεν τίθεται θέμα για στρέβλωση του ανταγωνισμού ή διάκριση σε βάρος των υπολοίπων υποψηφίων, παρέχεται η δυνατότητα στον προσφέροντα για επιμέρους διευκρινίσεις ή μικρές αναπροσαρμογές των προσφορών.

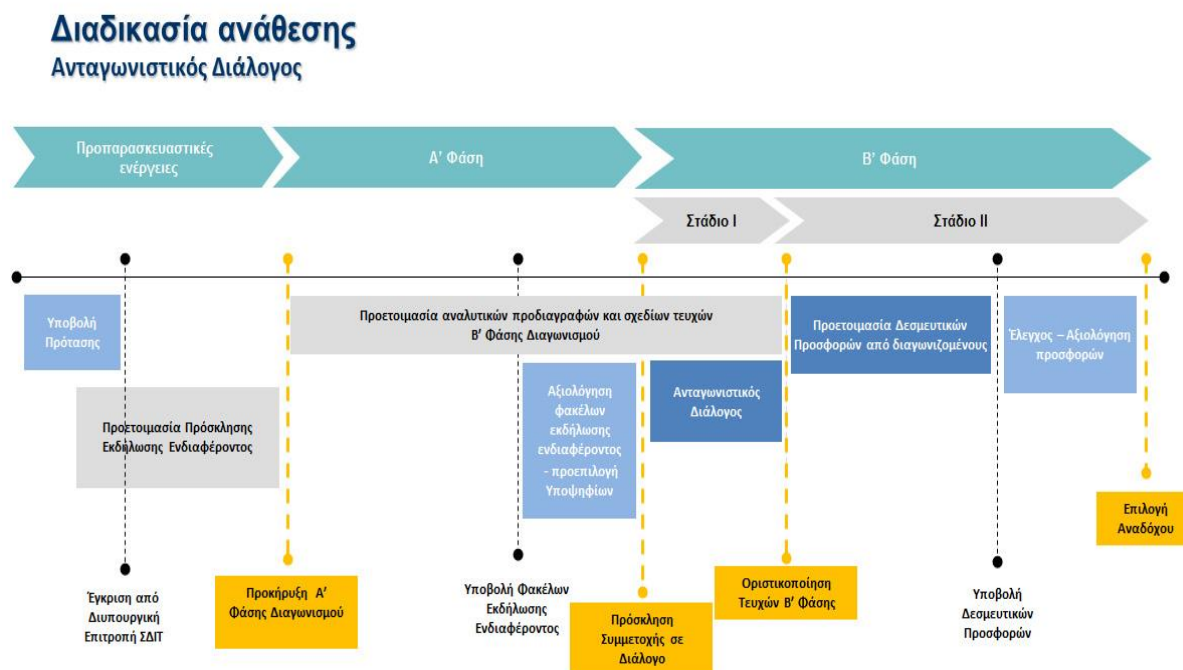
Η διαδικασία του ανταγωνιστικού διαλόγου, παρά το γεγονός ότι συνήθως είναι χρονοβόρα και ενέχει υψηλό κόστος, καταφέρνει να ενισχύει την ευελιξία σε πολύπλοκες συμβάσεις⁴⁷² και να παρέχει στο δημόσιο φορέα τις λύσεις εκείνες που ανταποκρίνονται καλύτερα στις ανάγκες της.

⁴⁷⁰ Βλ. Οδηγία 2004/18/ΕΚ «Περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων Συμβάσεων έργων, υπηρεσιών και διαδικασιών», άρθρο 29

⁴⁷¹ Κατά τη διεξαγωγή του διαλόγου θα πρέπει να εξασφαλιστεί, μεταξύ άλλων και ο σεβασμός των δικαιωμάτων της πνευματικής τους ιδιοκτησίας υπό την έννοια ότι οι λύσεις και οι πληροφορίες που προσκομίζονται από τον υποψήφιο στην Αναθέτουσα Αρχή, είναι εμπιστευτικές και απαγορεύεται η κοινοποίησή τους προς τους άλλους υποψηφίους χωρίς τη συγκατάθεσή τους.

⁴⁷² Πολύπλοκες θεωρούνται οι Συμβάσεις όπου η Αναθέτουσα Αρχή δεν είναι σε θέση να καθορίσει επακριβώς τα τεχνικά μέσα με τα οποία θα πραγματοποιηθεί η υλοποίηση των αναγκών της, ή να προσδιορίσει τη νομική ή και χρηματοοικονομική οργάνωση του έργου βλ. Βενιέρης Ι., (2007) ό.π. σελ. 125

Σχήμα 4.5: Διαδικασία ανάθεσης Ανταγωνιστικού Διαλόγου



Πηγή: ΕΔΣΔΙΤ⁴⁷³

Διαδικασία διαπραγμάτευσης

Σύμφωνα με τις διαδικασίες διαπραγμάτευσης, οι Αναθέτουσες Αρχές διαβουλεύονται με τους ιδιωτικούς φορείς της επιλογής τους και διαπραγματεύονται απευθείας τους όρους των συμβάσεων που πρόκειται να συνάψουν. Η διαδικασία εκκινεί με την υποβολή επίσημων προσφορών από τουλάχιστον τρεις οικονομικούς φορείς που έχουν προεπιλεγεί με τον ίδιο τρόπο όπως και στην κλειστή διαδικασία και στη συνέχεια πραγματοποιείται διαπραγμάτευση των τελικών όρων του κειμένου της σύμβασης στο πλαίσιο μίας αγωνιστικής διαδικασίας. Φορείς που δε διαθέτουν τα ελάχιστα προκαθορισμένα προσόντα ή δεν έχουν υποβάλει προσφορά, δεν μπορούν να συμπεριληφθούν στη διαδικασία.

Η Αναθέτουσα Αρχή μπορεί να αναθέτει και να συνάπτει Συμβάσεις Έργου, Υπηρεσιών ή Μικτές Συμβάσεις εφαρμόζοντας τη διαδικασία Διαπραγμάτευσης, μετά από τη δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού, στις ακόλουθες περιπτώσεις⁴⁷⁴:

α) Μετά από διαδικασία Ανοικτού ή Κλειστού Τύπου ή Ανταγωνιστικού Διαλόγου εφόσον αα) οι Προσφορές που κατατέθηκαν είτε υπήρξαν απαράδεκτες με βάση διάταξη νόμου, είτε δεν ανταποκρίνονταν στους όρους και προϋποθέσεις του νόμου αυτού και δη του άρθρου 15 ή της Προκήρυξης και ββ) οι όροι της προτεινόμενης Σύμβασης δεν τροποποιούνται ουσιωδώς σε σχέση με τους όρους που είχαν προταθεί κατά την προηγούμενη διαδικασία Ανοικτού ή Κλειστού Τύπου ή Ανταγωνιστικού Διαλόγου.

⁴⁷³ Βλ. ΕΓΣΔΙΤ <http://www.sdit.mnec.gr/> (πρόσβαση 4/8/2017).

⁴⁷⁴ Βλ. άρθρο 14, παρ.1

β) Σε εξαιρετικές περιπτώσεις, όταν πρόκειται για έργα ή υπηρεσίες των οποίων η φύση ή διάφοροι αστάθμητοι παράγοντες δεν επιτρέπουν το συνολικό προκαθορισμό των τιμών.

γ) Όταν πρόκειται για Σύμβαση Υπηρεσιών και ιδίως για παροχές διανοητικής εργασίας, εφόσον η φύση των υπηρεσιών ή εργασιών αυτών είναι τέτοια ώστε οι προδιαγραφές της Σύμβασης να μην είναι δυνατό να καθορίζονται με επαρκή ακρίβεια και γι' αυτό να μην είναι εφικτή η ανάθεση της Σύμβασης με επιλογή της καλύτερης Προσφοράς, σύμφωνα με τους κανόνες που διέπουν τις διαδικασίες Ανοικτού ή Κλειστού Τύπου.

δ) Στις Συμβάσεις Έργων, για τα έργα που εκτελούνται αποκλειστικά για σκοπούς έρευνας, δοκιμής ή τελειοποίησης και όχι για να εξασφαλίζουν την αποδοτικότητα ή την κάλυψη των δαπανών έρευνας και ανάπτυξης.

Όπως και στην αντίστοιχη περίπτωση που αφορά στη διαδικασία του Ανταγωνιστικού Διαλόγου⁴⁷⁵, ο νόμος αναφέρει ότι η Διαδικασία Διαπραγμάτευσης δύναται να διεξαχθεί και σε διαδοχικές φάσεις, με τρόπο που να μειώνει τον αριθμό των Προσφορών που εξετάζονται με την εφαρμογή των κριτηρίων ανάθεσης που αναφέρονται στην Προκήρυξη Διαγωνισμού, εφόσον βέβαια γίνεται μεία της δυνατότητας αυτής στην Προκήρυξη Διαγωνισμού ή και σε ξεχωριστό έγγραφο το οποίο και γνωστοποιείται σε όλους τους Υποψηφίους⁴⁷⁶.

Η διαδικασία της διαπραγμάτευσης παρουσιάζει το βασικό πλεονέκτημα έναντι των άλλων διαδικασιών, ότι παρέχεται η δυνατότητα στην Αναθέτουσα Αρχή να προβαίνει σε συνεχή διαμόρφωση των όρων της σύμβασης, κατά την διάρκεια όλης της διαπραγμάτευσης και μέχρι την σύναψη της, αποτυπώνοντας την ευρωπαϊκή αντίληψη της έννοιας "intitus personae"⁴⁷⁷.

Στο πλαίσιο της διαδικασίας ανάθεσης και μετά τον πρώτο έλεγχο για πιθανή ύπαρξη λόγου αποκλεισμού Υποψηφίων⁴⁷⁸, πραγματοποιείται ένας από τους

⁴⁷⁵ Βλ. άρθρο 13, παρ. 5

⁴⁷⁶ Βλ. άρθρο 14, παρ. 5

⁴⁷⁷ Η δικαϊκή αρχή «intuitus personae», συναντάται στο Δίκαιο των συμβάσεων και προσδίδει έντονα προσωποπαγή χαρακτήρα στις συμβατικές συναλλαγές στις οποίες εφαρμόζεται αφού το σημαντικότερο ζήτημα σ' αυτές αποτελεί η ιδιότητα του αντισυμβαλλομένου της σύμβασης κι όχι το αντάλλαγμα αυτής.

⁴⁷⁸ Βλ. άρθρο 15, παρ. 1

Στο πλαίσιο των Διαδικασιών Ανάθεσης και πριν από την ανάθεση της Σύμβασης, η Αναθέτουσα Αρχή ελέγχει αν δεν συντρέχει λόγος αποκλεισμού Υποψηφίων ή Προσφερόντων. Συγκεκριμένα:

(α) Η Αναθέτουσα Αρχή αποκλείει τη συμμετοχή στις Διαδικασίες Ανάθεσης οποιουδήποτε Υποψηφίου που είτε ο ίδιος είτε τα φυσικά πρόσωπα που έχουν εξουσία εκπροσώπησής του ή δύναται να τον ελέγχουν, έχουν καταδικαστεί με αμετάκλητη απόφαση ποινικού δικαστηρίου για αδίκημα το οποίο τιμωρείται με ποινή φυλάκισης τριών μηνών και άνω ή κάθειρξης. Για την εφαρμογή της παραγράφου αυτής, η Αναθέτουσα Αρχή δύναται να ζητά από τους Υποψηφίους να υποβάλουν σχετικά έγγραφα. Όταν ο Υποψήφιος δεν είναι εγκατεστημένος στην Ελλάδα, αλλά προέρχεται από άλλο κράτος - μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Αναθέτουσα Αρχή μπορεί να ζητά τη συνεργασία των αρμόδιων αρχών του κράτους - μέλους του Υποψηφίου.

(β) Η Αναθέτουσα Αρχή έχει το δικαίωμα να αποκλείσει οποιονδήποτε Υποψήφιο ή Προσφέροντα από τη συμμετοχή ή την περαιτέρω συμμετοχή στις Διαδικασίες Ανάθεσης, εφόσον:

αα) τελεί υπό πτώχευση, εκκαθάριση ή ειδική εκκαθάριση ή αναγκαστική διαχείριση ή πτωχευτικό συμβιβασμό ή σε οποιαδήποτε ανάλογη κατάσταση που προκύπτει από παρόμοια διαδικασία

σημαντικότερους ελέγχους του προσυμβατικού σταδίου, αυτός της οικονομικής και χρηματοοικονομικής επάρκειας των Υποψηφίων⁴⁷⁹. Ο έλεγχος περιλαμβάνει στοιχεία χρηματοδότησης που αφορούν α) στα ίδια κεφάλαια της Εταιρείας Ειδικού Σκοπού, β) στα κεφάλαια που εξασφαλίζει η Εταιρεία Ειδικού Σκοπού με οποιαδήποτε μορφή δανείου ή πίστωσης και ιδίως με δάνεια, ομολογίες και τιτλοποίηση μελλοντικών ή υφιστάμενων απαιτήσεων, γ) στις αναγκαίες εγγυήσεις ή εξασφαλίσεις που απαιτούνται για παροχή των υπό (α) και (β) ανωτέρω κεφαλαίων ή πιστώσεων, αλλά και στοιχείων σχετικά με την πιστοληπτική τους ικανότητα⁴⁸⁰.

Πραγματοποιώντας και τους τελικούς ελέγχους περί Αξιολόγησης των Τεχνικών και Επαγγελματικών Ικανοτήτων των υποψηφίων⁴⁸¹, η διαγωνιστική διαδικασία

προβλεπόμενη είτε από τις διατάξεις της ελληνικής νομοθεσίας είτε από τις διατάξεις της νομοθεσίας της χώρας καταγωγής του,

ββ) έχει κινηθεί εναντίον του διαδικασία κήρυξης σε πτώχευση, εκκαθάρισης, αναγκαστικής διαχείρισης, πτωχευτικού συμβιβασμού ή οποιαδήποτε άλλη παρόμοια διαδικασία προβλεπόμενη είτε από τις διατάξεις της ελληνικής νομοθεσίας είτε από τις διατάξεις της νομοθεσίας της χώρας καταγωγής του,

γγ) έχει καταδικασθεί για αδίκημα σχετικό με την επαγγελματική του διαγωγή, με απόφαση που έχει ισχύ δεδικασμένου, σύμφωνα είτε με τις διατάξεις της ελληνικής νομοθεσίας είτε με τις διατάξεις της νομοθεσίας της χώρας καταγωγής του,

δδ) έχει διαπράξει σοβαρό επαγγελματικό παράπτωμα το οποίο αποδεδειγμένως διαπίστωσε με οποιοδήποτε μέσο η Αναθέτουσα Αρχή,

εε) δεν έχει εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του όσον αφορά την καταβολή των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης σύμφωνα είτε με τις διατάξεις της ελληνικής νομοθεσίας είτε με τις διατάξεις της νομοθεσίας της χώρας καταγωγής του,

στστ) δεν έχει εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του όσον αφορά την πληρωμή των φόρων και τελών σύμφωνα είτε με τις διατάξεις της ελληνικής νομοθεσίας είτε με τις διατάξεις της νομοθεσίας της χώρας προέλευσης ή σύστασής του,

ζζ) προέβη αποδεδειγμένως σε σοβαρές ψευδείς δηλώσεις κατά την παροχή των πληροφοριών που απαιτούνται κατ' εφαρμογή της παραγράφου αυτής ή όταν δεν έχει παράσχει τις πληροφορίες αυτές.

⁴⁷⁹ Για τον έλεγχο αυτόν, η Αναθέτουσα Αρχή δύναται, μεταξύ άλλων, ζητά από τους Υποψηφίους ή Προσφέροντες να προσκομίζουν στοιχεία από τα οποία να προκύπτει:

α) η ύπαρξη τραπεζικής χρηματοδότησης ή υποστήριξης σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που θα ορίζονται στην Προκήρυξη Διαγωνισμού

β) η οικονομική τους κατάσταση (όπως δια μέσου ισολογισμών ή αποσπασμάτων ισολογισμών)

γ) το συνολικό ύψος του κύκλου εργασιών τους ή ο κύκλος εργασιών τους στον τομέα δραστηριοτήτων που αποτελεί το αντικείμενο της σύμβασης για τις τρεις τελευταίες οικονομικές χρήσεις κατ' ανώτατο όριο

δ) η δέσμευση τρίτων να υποστηρίξουν τον Υποψήφιο ή Προσφέροντα κατά την εκτέλεση του αντικειμένου της σύμβασης ή να συμμετάσχουν στη χρηματοδότησή του (όπως δια μέσου δήλωσης του τρίτου), εφόσον γίνεται επίκληση τέτοιας δέσμευσης

ε) εφόσον ο Υποψήφιος ή Προσφέρων είναι κοινοπραξία, η φύση και έκταση της δέσμευσης για οικονομική συμμετοχή των προσώπων που την απαρτίζουν ή τρίτων (όπως δια μέσου δήλωσης ή βεβαίωσης χορηγούμενης από τα μέλη της κοινοπραξίας)

στ) η πιστοληπτική τους ικανότητα (όπως δια μέσου βεβαίωσης διεθνούς οργανισμού αξιολόγησης από όπου να προκύπτει η σχετική διαβάθμιση).

⁴⁸⁰ Βλέπε άρθρο 15, παρ.2 του Ν. 3389/2005

⁴⁸¹ Σύμφωνα με το άρθρο 15, παρ.3 οι τεχνικές ικανότητες των Υποψηφίων ή Προσφερόντων μπορούν να αποδεικνύονται με έναν ή περισσότερους από τους ακόλουθους τρόπους, ανάλογα με τη φύση, την ποσότητα ή τη σπουδαιότητα και τη χρήση του αντικειμένου της Σύμβασης. Συγκεκριμένα, για τις ανάγκες της ανωτέρω αξιολόγησης, η Αναθέτουσα Αρχή δύναται να ζητά (α):

ολοκληρώνεται και κατακυρώνεται επίσημα η απόφαση, με την έγκριση του πρακτικού κατακύρωσης. Η Σύμβαση Σύμπραξης δεν έχει την ανάγκη υπογραφής

-
- αα) υποβολή καταλόγου των εργασιών που έχουν εκτελεσθεί κατά την προηγούμενη πενταετία, με τα πιστοποιητικά και στοιχεία από τα οποία προκύπτει η ορθή εκτέλεσή τους, το σχετικό ποσό, ο τόπος και ο χρόνος πραγματοποίησής τους και η έγκαιρη και προσήκουσα αποπεράτωσή τους,
- ββ) υποβολή καταλόγου των κυριότερων παραδόσεων ή των κυριότερων υπηρεσιών που πραγματοποιήθηκαν ή παρασχέθηκαν κατά την προηγούμενη τριετία, με αναφορά του αντίστοιχου ποσού, της ημερομηνίας και του παραλήπτη,
- γγ) αναφορά του τεχνικού προσωπικού ή των τεχνικών υπηρεσιών είτε ανήκουν απευθείας στον Υποψήφιο ή Προσφέροντα είτε όχι,
- δδ) περιγραφή του τεχνικού εξοπλισμού και των μέτρων που λαμβάνει ο Υποψήφιος ή Προσφέρων για τη διασφάλιση της ποιότητας και περιγραφή του εξοπλισμού μελέτης και έρευνας της επιχείρησής του,
- εε) αναφορά επαγγελματικών προσόντων του Υποψηφίου ή Προσφέροντα ή αναφορά των τίτλων σπουδών των διευθυντικών στελεχών του ιδίως των υπευθύνων για την παροχή των υπηρεσιών ή τη διεξαγωγή των εργασιών,
- στστ) αναφορά των μέτρων περιβαλλοντικής διαχείρισης που μπορεί να εφαρμόζει ο Υποψήφιος ή Προσφέρων κατά την εκτέλεση της Σύμβασης, όπου αυτό ενδείκνυται,
- ζζ) δήλωση σχετικά με το μέσο ετήσιο εργατοϋπαλληλικό δυναμικό του Υποψηφίου ή Προσφέροντος και για τον αριθμό των στελεχών της επιχείρησής του κατά την τελευταία τριετία,
- ηη) δήλωση σχετικά με τα μηχανήματα, τις εγκαταστάσεις και τον τεχνικό εξοπλισμό που διαθέτει ο Υποψήφιος ή Προσφέρων για την εκτέλεση της Σύμβασης,
- θθ) αναφορά του τμήματος του αντικειμένου της Σύμβασης το οποίο ο Υποψήφιος ή Προσφέρων προτίθεται να αναθέσει σε τρίτους υπό μορφή υπεργολαβίας, καθώς και περιγραφή των βασικών όρων της υπεργολαβίας,
- ιι) εφόσον γίνεται επίκληση οικονομικής στήριξης τρίτου για τις ανάγκες της εκτέλεσης της Σύμβασης, βεβαιώσεις του τρίτου αυτού από τις οποίες να προκύπτει η δέσμευσή του να αναλάβει το σύνολο ή μέρος του σχετικού κόστους,
- ιαια) προκειμένου για κοινοπραξία, βεβαίωση από την οποία να προκύπτει η φύση και έκταση της δέσμευσης για οικονομική συμμετοχή των προσώπων που την απαρτίζουν ή τρίτων.
- (β) Η Αναθέτουσα Αρχή ζητά από τους Υποψηφίους ή Προσφέροντες να αποδεικνύουν την εγγραφή τους σε επαγγελματικό ή εμπορικό μητρώο ή να προσκομίζουν ανάλογη ένορκη βεβαίωση ή πιστοποιητικό. Στις Συμβάσεις Υπηρεσιών, εφόσον οι Υποψήφιοι ή Προσφέροντες πρέπει να διαθέτουν ειδική έγκριση ή να είναι μέλη συγκεκριμένου οργανισμού για να είναι σε θέση να παράσχουν τη σχετική υπηρεσία στη χώρα προέλευσής τους, η Αναθέτουσα Αρχή είναι δυνατόν να τους ζητά να αποδείξουν ότι διαθέτουν την έγκριση αυτή ή ότι είναι μέλη του εν λόγω οργανισμού.
- (γ) Όταν η Αναθέτουσα Αρχή απαιτεί από τους Υποψηφίους ή Προσφέροντες να προσκομίσουν πιστοποιητικά που εκδίδονται από ανεξάρτητους οργανισμούς και βεβαιώνουν την τήρηση εκ μέρους των Υποψηφίων ή Προσφερόντων ορισμένων προτύπων εξασφάλισης της ποιότητας, πρέπει να παραπέμπει σε συστήματα διασφάλισης ποιότητας που βασίζονται στα σχετικά ευρωπαϊκά πρότυπα και πιστοποιούνται από οργανισμούς που εφαρμόζουν τα ευρωπαϊκά πρότυπα για την πιστοποίηση. Η Αναθέτουσα Αρχή οφείλει να αναγνωρίζει τα ισοδύναμα πιστοποιητικά που εκδίδουν οργανισμοί που εδρεύουν σε άλλα κράτη - μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- (δ) Όταν η Αναθέτουσα Αρχή απαιτεί από τους Υποψηφίους ή Προσφέροντες να προσκομίσουν πιστοποιητικά που εκδίδονται από ανεξάρτητους Οργανισμούς και βεβαιώνουν την τήρηση εκ μέρους των Υποψηφίων ή Προσφερόντων ορισμένων προτύπων περιβαλλοντικής διαχείρισης, πρέπει να παραπέμπει είτε στο Ευρωπαϊκό Σύστημα Οικολογικής Διαχείρισης και Ελέγχου (EMAS) είτε σε πρότυπα περιβαλλοντικής διαχείρισης που βασίζονται σε αντίστοιχα ευρωπαϊκά ή διεθνή πρότυπα.
- (ε) Η Αναθέτουσα Αρχή μπορεί να καλεί τους Υποψηφίους ή Προσφέροντες να συμπληρώνουν ή να διευκρινίζουν τα έγγραφα που υπέβαλαν στα πλαίσια των Διαδικασιών Ανάθεσης.
- (στ) Ο τρόπος και ο χρόνος προσκόμισής τους καθορίζονται από την Αναθέτουσα Αρχή με την Προκήρυξη.

της για να θεωρηθεί επισήμως καταρτισθείσα, αλλά ισχύει ως τέτοια και με μόνη την κοινοποίηση στον ανάδοχο της έγκρισης αυτής.

4.4 ΣΥΜΒΑΤΙΚΕΣ ΜΟΡΦΕΣ - ΜΟΝΤΕΛΑ

Ανάλογα με τον βαθμό εμπλοκής του ιδιωτικού τομέα στο έργο, οι συμβάσεις των συμπράξεων συμβατικού τύπου μπορούν να παρουσιαστούν με διάφορες μορφές ή αλλιώς να ακολουθήσουν διαφορετικούς τύπους ΣΔΙΤ. Η επιλογή της πιο συμφέρουσας λύσης, βασίζεται τόσο στις απαιτήσεις και τις προδιαγραφές του φορέα, όσο και στην συμβατότητα των χαρακτηριστικών της σύμπραξης με τις ανάγκες του έργου, έτσι ώστε αυτό να μπορεί να καταστεί μακροχρόνια βιώσιμο.

Στην διεθνή βιβλιογραφία οι διάφορες μορφές συμπράξεων που συναντώνται βασίζονται στον εκάστοτε συνδυασμό των εννοιών της μελέτης, σχεδίασης (Design), κατασκευής (Build), χρηματοδότησης (Finance), λειτουργίας (Operate), συντήρησης (Maintenance), κυριότητας (Own), μεταβίβασης (Transfer), αγοράς (Buy), χρηματοδοτικής μίσθωσης (Leasing). Οι πιο συνηθισμένες μορφές συμπράξεων, το περιεχόμενο των οποίων αναλύεται στα εγχειρίδια που αφορούν τον θεσμό των ΣΔΙΤ περιγράφονται ως ακολούθως:

4.4.1 Συμβάσεις παροχής υπηρεσιών (O.M.) και συμβάσεις διαχείρισης (O.M.M.)

Οι συμβάσεις αυτές εμπεριέχουν ρυθμίσεις, οι οποίες μεταφέρουν στον ανάδοχο την υποχρέωση εκπλήρωσης διαφόρων στόχων που παραδοσιακά εκτελούνταν από κάποια δημόσια αρχή. Οι συνήθεις απαιτήσεις ως προς τον ιδιώτη, αφορούν τις δραστηριότητες εκείνες που θα τον καταστήσουν ικανό να ανταποκριθεί στις καθημερινές απαιτήσεις συντήρησης των υποδομών (εργολαβία) εξ ονόματος του δημοσίου τομέα (Σύναψη συμβολαίου παροχής υπηρεσιών /Private services contract: Operations and Maintenance). Όταν οι συμβάσεις αυτές εμπεριέχουν ή/και εστιάζουν στην διαχείριση λειτουργίας της υποδομής, τότε πρόκειται για συμβάσεις διαχείρισης (Private Service Contract: Operations Maintenance and Management). Χαρακτηριστικό παράδειγμα εφαρμογής αυτής της μεθόδου αποτελούν οι συμβάσεις που πραγματοποιούνται στο πλαίσιο διαχείρισης ενός οδικού δικτύου με τον ιδιώτη να είναι συνήθως υπεύθυνος για την μέτρηση και τον υπολογισμό της κυκλοφορίας, την παροχή πληροφοριών, την διαχείριση της κυκλοφορίας των οχημάτων ή ενδεχομένως και την είσπραξη διοδίων.

4.4.2 Χρηματοδοτική μίσθωση: Μέθοδος BOLT (Build - Own - Lease - Transfer) και μέθοδος LRO (Lease - Rehabilitate - Operate)

Σε αυτήν την περίπτωση το έργο χρηματοδοτείται και κατασκευάζεται από τον ιδιωτικό φορέα ενώ στην συνέχεια μισθώνεται με τη μορφή leasing στο Δημόσιο, το οποίο οφείλει να καταβάλλει περιοδικές πληρωμές στον ιδιώτη μέχρι εκείνο το ποσό που απαιτείται για την μεταβίβαση της ιδιοκτησίας του έργου στην κυριότητά του. Με το πέρας της συμφωνημένης περιόδου το Δημόσιο είναι πλέον ο ιδιοκτήτης των εγκαταστάσεων, ή τις αγοράζει με τίμημα, που έχει προσδιοριστεί στη σύμβαση leasing. Όσον αφορά την περίοδο που πραγματοποιείται η μίσθωση, η λειτουργία των εγκαταστάσεων μπορεί να αναληφθεί τόσο από το δημόσιο όσο και από τον ιδιωτικό φορέα. Στην περίπτωση του μοντέλου LRO, ο ιδιώτης ενοικιάζει τις ήδη υπάρχουσες εγκαταστάσεις του Δημοσίου, επενδύοντας ίδια κεφάλαια για τον

εκσυγχρονισμό ή την επέκτασή τους και εν συνέχεια αναλαμβάνει τη λειτουργία και εκμετάλλευσή τους για προκαθορισμένο χρονικό διάστημα για την απόσβεση του κεφαλαίου του και την απολαβή ενός εύλογου κέρδους.

4.4.3 Παραχώρηση: Μέθοδος BOT (Build - Operate - Transfer) και BOOT (Build - Own - Operate - Transfer)

Ο ιδιωτικός φορέας κατασκευάζει, συντηρεί και λειτουργεί το έργο, σύμφωνα με τις προδιαγραφές που έχει ορίσει το Δημόσιο. Το έργο μπορεί να ανήκει είτε σε κρατικούς φορείς (περίπτωση B.O.T) είτε να έχει εκχωρηθεί στον ιδιώτη (περίπτωση B.O.O.T.) για ένα προκαθορισμένο χρονικό διάστημα. Μετά την λήξη της περιόδου εκμετάλλευσης (παραχώρησης), ο ιδιώτης στην περίπτωση του μοντέλου B.O.T. μεταβιβάζει την λειτουργία του, ενώ στην αντίστοιχη περίπτωση του μοντέλου B.O.O.T. μεταβιβάζει στο Δημόσιο την κυριότητα. Η μορφή αυτήν θεωρείται ως η πλέον διαδεδομένη των υπολοίπων και υιοθετήθηκε στην Ελλάδα για την κατασκευή μεγάλων έργων υποδομής, όπως του αεροδρομίου «Ελευθέριος Βενιζέλος», της Ελευθέρας Λεωφόρου Σπάτων-Ελευσίνας, της Δυτικής Περιφερειακής Λεωφόρου Υμηττού και της ζεύξης Ρίου – Αντιρρίου.

4.4.4 Μέθοδος BBO (Buy - Built - Operate)

Στην προσπάθειά του το Δημόσιο να προσελκύσει και να επωφεληθεί από ιδιωτικά κεφάλαια, πωλεί υφιστάμενες εγκαταστάσεις κοινωφελούς σκοπού σε ιδιώτες, με απώτερο στόχο την πραγματοποίηση πρόσθετων επενδύσεων (ανακαίνιση, επέκταση, εκσυγχρονισμός) ώστε να αυξηθεί η οικονομική αξία των υφισταμένων υποδομών. Ο ιδιώτης στην συνέχεια λειτουργεί τις εν λόγω εγκαταστάσεις ως ένα κερδοφόρο κοινωφελές έργο, πάντα όμως κάτω από την συνεχή εποπτεία του κράτους.

4.4.5 Μέθοδος BTO (Build - Transfer - Operate)

Κατά την εφαρμογή αυτής της μεθόδου ο ιδιωτικός φορέας σχεδιάζει, χρηματοδοτεί και κατασκευάζει το έργο, μετά την ολοκλήρωση του οποίου, η κυριότητα του μεταβιβάζεται στο Δημόσιο. Στην συνέχεια, συμφωνείται η μίσθωση του έργου στον ίδιο ανάδοχο για μία προκαθορισμένη χρονική περίοδο κατά την οποία αυτός θα διαχειρίζεται το έργο και θα εισπράττει τα έσοδα λειτουργίας του.

4.4.6 PFI: Μέθοδος DBFO (Design - Build - Finance - Operate)

Ο ανάδοχος είναι υπεύθυνος για το σχεδιασμό, τη κατασκευή, τη λειτουργία και τη χρηματοδότηση του έργου και επανακτά την αξία των κεφαλαίων που έχει επενδύσει σε αυτό από τις πληρωμές, που καταβάλλει το Δημόσιο για τις υπηρεσίες που παρέχονται κατά τη διάρκεια της σύμβασης. Με το πέρας της σύμβασης σύμπραξης, η κυριότητα του έργου μεταφέρεται στο Δημόσιο. Το μοντέλο DBFO αποτελεί σήμερα το βασικό μοντέλο συμβάσεων υποδομών και ανάπτυξης παγίων του Δημοσίου και αφορά κυρίως τις περιπτώσεις που οι δυνατότητες παράπλευρης εμπορικής εκμετάλλευσης δεν είναι γνωστές και εξασφαλισμένες εκ των προτέρων.

4.4.7 BOO (Build - Own - Operate)

Ο ιδιώτης ανάδοχος χορηγείται με μακράς διάρκειας άδεια λειτουργίας ενός κοινωφελούς έργου που έχει ανάγκη το Δημόσιο και καθίσταται υπεύθυνος για την χρηματοδότηση, το σχεδιασμό, την ανέγερση και την λειτουργία του, ενώ

ταυτόχρονα έχει και την κυριότητα του παγίου. Κύριο χαρακτηριστικό της συγκεκριμένης μορφής Σύμπραξης, είναι ότι σε αυτήν την περίπτωση ο δημόσιος φορέας προσδιορίζει επακριβώς τις προδιαγραφές λειτουργίας που αφορούν στις προσφερόμενες υπηρεσίες του έργου που υλοποιείται, τους κανόνες ασφάλειας και το ανώτατο επίπεδο τυχόν τελών χρήσης του έργου αν αυτό πρόκειται για ανταποδοτικό έργο (π.χ. διόδια).

Πίνακας 4.1: Κατηγορίες και μοντέλα συμβάσεων ΣΔΙΤ

Γενική Κατηγορία Συμβάσεων ΣΔΙΤ	Κυριότερες επιμέρους κατηγορίες	Κυριότητα αντικειμένου της σύμβασης	Ευθύνη επένδυσης	Ανάληψη κινδύνων	Διάρκεια σύμβασης (έτη)
Συμβάσεις Παροχής Υπηρεσιών, Διαχείρισης και συντήρησης (Supply, Management and Maintenance)	Εξωτερική ανάθεση (Outsourcing)	Δημόσιο	Δημόσιο	Δημόσιο	1-3
	Συμβάσεις παροχής Υπηρεσιών και Διαχείρισης (Ο.Μ. και Ο.Μ.Μ.)	Δημόσιο	Δημόσιο	Δημόσιο (κυρίως)	3-5
Συμβάσεις «με το κλειδί στο χέρι» (Turnkey)		Δημόσιο	Δημόσιο	Δημόσιο (κυρίως)	1-3
Χρηματοδοτική Μίσθωση (Affermage)	BLOT (μίσθωση στο Δημόσιο)	Δημόσιο	Δημόσιο	Δημόσιο/Ιδιώτες	5- 20
	LRO (μίσθωση στον ιδιώτη)	Δημόσιο	Δημόσιο	Δημόσιο/Ιδιώτες	5-20
Παραχωρήσεις	Συμβάσεις Δικαιοχρησίας (Franchise)	Δημόσιο/Ιδιώτες	Δημόσιο /Ιδιώτες	Δημόσιο/Ιδιώτες	3-10
	BOT, BTO, BOOT, BROT, BBO	Δημόσιο/Ιδιώτες	Ιδιώτες	Δημόσιο/Ιδιώτες	15-30
PFI	BOO, BOM, BDO, DCMF, DBO, DBFO	Δημόσιο/Ιδιώτες	Ιδιώτες	Ιδιώτες (κυρίως)	10-20
Πλήρης Ιδιωτικοποίηση	Αποεπένδυση (Divesture)	Ιδιώτες	Ιδιώτες	Ιδιώτες	–

Πηγή: Ίδια επεξεργασία

B. ΣΥΜΒΑΤΙΚΟ ΣΤΑΔΙΟ

4.5 ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΕΠΙΜΕΡΙΣΜΟΣ ΚΙΝΔΥΝΩΝ

Οι δύο βασικές αρχές μιας ΣΔΙΤ αφορούν α) στην εξασφάλιση της αποδοτικότητας των οικονομικών πόρων του δημόσιου τομέα και β) στην μεταβίβαση των επιχειρηματικών κινδύνων της παρεχόμενης υπηρεσίας από το Δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα. Η μεγαλύτερη οικονομική αποδοτικότητα (value for money) και η κατανομή του επιχειρηματικού κινδύνου (risk allocation) αποτελούν, επομένως, τα ουσιώδη εκείνα στοιχεία πάνω στα οποία βασίζονται οι ενδιαφερόμενοι φορείς για να λάβουν την τελική απόφαση για την πραγματοποίηση ή μη ενός έργου με την μέθοδο ΣΔΙΤ. Εάν αποδεικνύεται από την αρχική μελέτη ότι αυτές δεν μπορούν να επιτευχθούν, τότε θα πρέπει να εφαρμόζονται οι παραδοσιακές μέθοδοι των δημοσίων συμβάσεων.

Στις περιπτώσεις πάντως που ο δημόσιος τομέας έχει επιλέξει τις διαδικασίες των ΣΔΙΤ για να πραγματοποιήσει ένα έργο ή υπηρεσία, δημιουργείται μία νέα σχέση δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, που διαφέρει ριζικά από εκείνες των παραδοσιακών δημοσίων μορφών με τα κατασκευαστικά συμβόλαια που συνάπτει ο δημόσιος τομέας ή με τις εκμισθώσεις με πλήρη ανάληψη του κόστους επισκευών.

4.5.1 Οικονομική αποδοτικότητα

Ως «οικονομική αποδοτικότητα», νοείται η σχέση του οικονομικού αποτελέσματος ενός οικονομικού εγχειρήματος προς το χρησιμοποιηθέν κεφάλαιο για την παραγωγή αυτού⁴⁸².

Σε ένα έργο ΣΔΙΤ επιτυγχάνεται οικονομική αποδοτικότητα όταν αυτό παράγει αποτέλεσμα που ενσωματώνει καθαρό κέρδος για την κοινωνία και είναι μεγαλύτερο από αυτό που θα είχε επιτευχθεί μέσω μιας εναλλακτικής μεθόδου υλοποίησης αυτού. Η οικονομική αποδοτικότητα στα έργα ΣΔΙΤ, ισοδυναμεί συνήθως με την ελαχιστοποίηση της οικονομικής συμμετοχής της Αναθέτουσας Αρχής στο έργο, η οποία επιδιώκεται μέσα από το συνδυασμό α) της επιλογής του εταίρου με τον οποίο θα συμβληθεί, β) της αυστηρά ανταγωνιστικής διαδικασίας επιλογής αυτού του εταίρου και γ) του τρόπου με τον οποίο θα διαρθρώσει τους εμπορικούς και συμβατικούς όρους με την Εταιρεία Ειδικού Σκοπού συμπεριλαμβάνοντας, ειδικότερα, και την προσφορότερη μεταβίβαση των κινδύνων)⁴⁸³.

Εντούτοις, η χαμηλότερη τιμή δεν αντιπροσωπεύει πάντα και την μεγαλύτερη αποδοτικότητα η επίτευξη της οποίας εξαρτάται και από άλλους παράγοντες όπως η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, η αποδοτικότητα των συντελεστών παραγωγής, η έκταση των σχετικών κινδύνων, οι ατέλειες της αγοράς κλπ.

⁴⁸² Μπουραντάς Δ./Βάθης Α./Παπακωνσταντίνου Χ./Ρεκλείτης Π., (1999) *Αρχές Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων και Υπηρεσιών*. Υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων. Παιδαγωγικό Ινστιτούτο. Εκδ Οργανισμός Εκδόσεως Διδακτικών Βιβλίων, Αθήνα, σελ. 41

⁴⁸³ Βλ. Εγχειρίδιο για την υλοποίηση έργων και υπηρεσιών μέσω ΣΔΙΤ, σελ. 32 http://www.sdit.mnec.gr/sites/default/files/sdit-documents/SDIT_guide_final.pdf (πρόσβαση 9/9/2018).

Ο άριστος συνδυασμός του κόστους εφ' όρου ζωής, του οφέλους και των κινδύνων που περιβάλλουν το εγχείρημα, είναι αυτός που επιτυγχάνει την μεγαλύτερη οικονομική αποδοτικότητα ενός έργου⁴⁸⁴.

Σύμφωνα με την διεθνή εμπειρία σε έργα ΣΔΙΤ τις τελευταίες δεκαετίες, η πιθανότητα για την επίτευξη μεγαλύτερης οικονομικής αποδοτικότητας αυξάνεται στο βαθμό που πληρούνται οι εξής προϋποθέσεις:

α) το επιλεχθέν έργο είναι μεγάλης κλίμακας και επωφελείται της αποτελεσματικής διαχείρισης των κινδύνων που εμπλέκονται στην διαδικασία παραγωγής του,

β) ο ιδιωτικός φορέας έχει την απαραίτητη εμπειρία μελέτης, κατασκευής και διαχείρισης μεγάλων και πολυσύνθετων έργων,

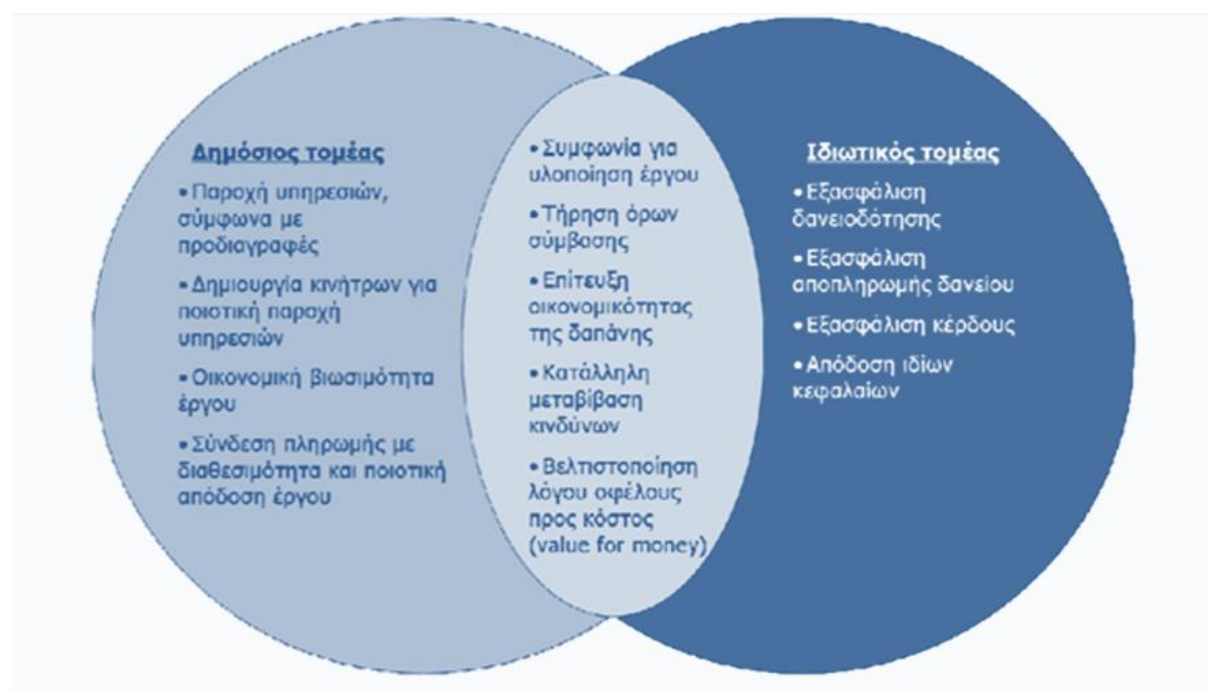
γ) υπάρχει σαφής διαχωρισμός και ορθή κατανομή των κινδύνων μεταξύ των εμπλεκόμενων μερών,

δ) επιτυγχάνεται σαφής καθορισμός των αναγκών των συμβατικών μερών έτσι ώστε να διασφαλίζεται η απρόσκοπτη συνεργασία τους, η έγκαιρη και αποτελεσματική παράδοση του έργου, η λογοδοσία και η αποφυγή της προσφυγής στην διαιτησία,

ε) είναι εφικτή η εκτίμηση του συνολικού μακροπρόθεσμου κόστους όλων των στοιχείων που εμπλέκονται στην υλοποίηση του έργου,

στ) η τεχνολογία που περιβάλλει το έργο είναι σχετικά σταθερή, χωρίς την ύπαρξη πιθανότητας να καταστεί βραχυπρόθεσμα απαρχαιωμένη.

Σχήμα 4.6: Οι στόχοι του μηχανισμού πληρωμών των ΣΔΙΤ



Πηγή: ΕΔΣΔΙΤ, (2006) Εγχειρίδιο για την υλοποίηση έργων και υπηρεσιών μέσω ΣΔΙΤ

⁴⁸⁴ Βλ. Εγχειρίδιο για την υλοποίηση έργων και υπηρεσιών μέσω ΣΔΙΤ, σελ. 36 http://www.sdit.mnec.gr/sites/default/files/sdit-documents/SDIT_guide_final.pdf (πρόσβαση 9/9/2018).

4.5.1.1 Δημόσια συγκριτική κοστολόγηση

-Έννοια και σκοπός της Δημόσιας Συγκριτικής κοστολόγησης

Είναι εύλογο ότι λόγω της υψηλής πιστοληπτικής ικανότητας του Δημοσίου, το κόστος χρηματοδότησης αυτού θα είναι πάντα χαμηλότερο από αυτό του ιδιωτικού τομέα σε μία αντίστοιχη περίπτωση. Κατά συνέπεια, για να επιτευχθεί η επιθυμητή μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα σε μία σύμβαση ΣΔΙΤ ώστε να έχει νόημα η επιλογή εφαρμογής της, πρέπει να αντισταθμιστεί αυτό το πρόσθετο κόστος από τις ιδιαίτερες ικανότητες του ιδιωτικού τομέα.

Η πιθανότητα επίτευξης μεγαλύτερης οικονομικής αποδοτικότητας μέσω μιας ΣΔΙΤ σε σχέση με μια παραδοσιακή σύμβαση σύμβασης, υπολογίζεται μέσω της ανάλυσης που συγκρίνει το κόστος της υποθετικής υλοποίησης του έργου με δημόσια χρηματοδότηση με το αντίστοιχο κόστος μέσω της εναλλακτικής μορφής ΣΔΙΤ και ονομάζεται Δημόσια Συγκριτική Κοστολόγηση (ΔΣΚ)⁴⁸⁵.

Η ΔΣΚ μπορεί να οριστεί λοιπόν ως η υποθετική κοστολόγηση μιας παροχής, συμπεριλαμβανόμενων των κινδύνων που αυτή συνεπάγεται από το δημόσιο τομέα ως προμηθευτή -όπως αυτός παρουσιάζεται στο πλαίσιο του παραδοσιακού τρόπου των δημοσίων προμηθειών-, έναντι μιας παροχής με τις ίδιες προδιαγραφές από μία ΣΔΙΤ. Με άλλα λόγια, η ΔΣΚ υπολογίζει το κόστος συμπεριλαμβανομένων των διαφόρων κινδύνων που το επηρεάζουν έμμεσα ή άμεσα που προκύπτει στην περίπτωση που ένα έργο χρηματοδοτείται, ανήκει και εκτελείται από το Δημόσιο και αναπτύσσεται στο πλαίσιο των προδιαγραφών παραγωγής και προτεινόμενης κατανομής κινδύνου⁴⁸⁶.

-Καθορισμός της Δημόσιας Συγκριτικής Κοστολόγησης

Για να επιτευχθεί η σύγκριση της κοστολόγησης ενός έργου ή μιας υπηρεσίας που υποθετικά χρηματοδοτείται και εκτελείται από το δημόσιο τομέα και του τιμήματος που προσφέρουν οι υποψήφιοι ανάδοχοι μιας ΣΔΙΤ, η ΔΣΚ πρέπει να περιλαμβάνει και να εξετάζει τέσσερα βασικά στοιχεία τα οποία είναι⁴⁸⁷:

A) Το καθαρό κόστος του έργου

Περιλαμβάνει όλες τις κύριες και λειτουργικές δαπάνες, άμεσες και έμμεσες που σχετίζονται με την κατασκευή, ιδιοκτησία, διατήρηση και παράδοση της υπηρεσίας κατά την διάρκεια της ίδιας περιόδου και σύμφωνα με τα πρότυπα προδιαγραφών της παραγωγής.

Άμεσες δαπάνες είναι ενδεικτικά οι κύριες δαπάνες (κόστος που είναι συνδεδεμένο με την παραγωγή οποιασδήποτε εγκατάστασης και σχετικού εξοπλισμού για την κατασκευή, δαπάνες που προκύπτουν κατά την φάση σχεδιασμού του έργου, κόστος της γης και σχετικές δαπάνες όπως αγορά ή μίσθωση, πληρωμές σε

⁴⁸⁵ Βλ. Εγχειρίδιο για την υλοποίηση έργων και υπηρεσιών μέσω ΣΔΙΤ, ό.π. σελ. 34

⁴⁸⁶ Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2003 για τον σωστό υπολογισμό της ΔΣΚ πρέπει αυτήν να α) διατυπώνεται σε καθαρή τρέχουσα αξία β) στηρίζεται σε πρόσφατες μεθόδους παραγωγής των συγκεκριμένων έργων από το δημόσιο τομέα γ) συνυπολογίζει τους επιχειρηματικούς κινδύνους που θα αντιμετωπίζονταν με τον παραδοσιακό τρόπο των δημοσίων προμηθειών δ) αντικατοπτρίζει τις δαπάνες που αφορούν σε όλο τον κύκλο ζωής του έργου.

⁴⁸⁷ Partnerships Victoria, (2001) *Partnerships Victoria Guidance Material-Public Sector Comparator*. Pub. Department of Treasury and Finance, pp. 19-22

εξωτερικούς προμηθευτές κλπ), οι δαπάνες συντήρησης (αφορούν πρώτες ύλες, εργαλεία και εξοπλισμός συντήρησης, αμοιβές του ανθρώπινου δυναμικού κλπ) και οι άμεσες λειτουργικές δαπάνες (εξουσιοδοτήσεις, άμεσες διοικητικές δαπάνες, κάλυψη εργασίας κλπ).

Έμμεσες δαπάνες είναι αυτές που δεν βασίζονται άμεσα με την παροχή υπηρεσιών όπως λειτουργικές δαπάνες, εταιρικά, γενικά λειτουργικά έξοδα, διοικητικά έξοδα κλπ.

Β) Η ανταγωνιστική ουδετερότητα

Οι ρυθμίσεις που αφορούν την ανταγωνιστική ουδετερότητα, στοχεύουν στην εξάλειψη οποιουδήποτε καθαρού ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος που ευνοεί ένα κυβερνητικό έργο, λόγω της δημόσιας ιδιοκτησίας του. Οι αναλυτές της ΔΣΚ πρέπει να προσδιορίζουν τα υλικά πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα όσο τον δυνατόν πληρέστερα, ώστε να επιτευχθεί πραγματική ανταγωνιστική ουδετερότητα και να είναι εφικτή η απαιτούμενη σύγκριση. Για την εκτίμηση της ανταγωνιστικής ουδετερότητας λοιπόν πρέπει να εντοπίζονται οι διαφορές στα επίπεδα δαπανών και όχι οι διαφορές στην απόδοση κατά την σύγκριση δημοσίου και ιδιωτικού φορέα.

Γ) Ο μεταβιβάσιμος κίνδυνος

Η βέλτιστη κατανομή του κινδύνου όπως προαναφέρθηκε, αποτελεί βασικό στόχο των έργων ΣΔΙΤ. Η αξία του μεταβιβάσιμου κινδύνου για την κυβέρνηση πρέπει να περιλαμβάνεται σε μία ΔΣΚ έτσι ώστε να χρησιμοποιηθεί στην σύγκριση με την αξία που προκύπτει από την αξιολόγηση των προσφορών του ιδιωτικού τομέα κατά την διαγωνιστική διαδικασία. Η έννοια της μεταφοράς του κινδύνου στον ιδιωτικό τομέα, υπονοεί ότι αυτός αρχικά βαρύνει το Δημόσιο. Συνεπώς, η μεταβίβαση του κινδύνου αποτελεί ουσιαστικό στοιχείο τόσο της ανάπτυξης μιας ΔΣΚ, όσο και γενικότερα του θεσμού των ΣΔΙΤ, όπως ρητά αναφέρεται και στο Ν. 3389/2005⁴⁸⁸. Μετά τον προσδιορισμό όλων των μεταβιβάσιμων κινδύνων και των αναμενόμενων χρηματικών ροών που συνδέονται με αυτούς⁴⁸⁹, κάθε κίνδυνος πρέπει να περιληφθεί ως μεμονωμένο στοιχείο ταμειακών ροών και έπειτα να

⁴⁸⁸ Σύμφωνα με το άρθρο 2, παρ.1 (εδαφ. β) του Ν. 3389/2005, «οι Συμπράξεις μπορούν να υπάγονται στις διατάξεις του νόμου αυτού, εφόσον προβλέπεται ότι οι Ιδιωτικοί Φορείς, έναντι ανταλλάγματος που καταβάλλεται εφάπαξ ή τμηματικά από τους Δημόσιους Φορείς ή τους τελικούς χρήστες των έργων ή υπηρεσιών αυτών, αναλαμβάνουν ουσιώδες μέρος των κινδύνων που συνδέονται με τη χρηματοδότηση, την κατασκευή, τη διαθεσιμότητα ή τη ζήτηση του αντικειμένου της Σύμπραξης και των συναφών κινδύνων όπως, ενδεικτικά, το διαχειριστικό και τον τεχνικό κίνδυνο.

⁴⁸⁹ Ο υπολογισμός τόσο του μεταβιβάσιμου όσο και του παραμένον κινδύνου, μπορεί να πραγματοποιηθεί εύκολα με την μέθοδο υπολογισμού του κόστους του συγκεκριμένου κινδύνου στις χρηματικές ροές, δηλαδή μετρώντας τη διαφορά μεταξύ του εισοδήματος στο κόστος ΔΣΚ και στα αναμενόμενα έσοδα σε περίπτωση πραγματοποίησης του κινδύνου. Ένας περιεκτικός υπολογισμός του κόστους κινδύνου, πρέπει σε κάθε περίπτωση να περιλαμβάνει και τον παράγοντα πιθανότητας εμφάνισής του, οδηγώντας συνήθως τους αναλυτές στην εφαρμογή ενός πίνακα επικινδυνότητας (risk matrix). Είναι αναγκαία μία ουσιαστική εκτίμηση του εξεταζόμενου κόστους καθώς τυχόν επιφανειακή προσέγγιση του θέματος θα οδηγήσει σε απλουστευτικές εκτιμήσεις, σχετικά με το κατά πόσο η υλοποίηση Δημοσίων Έργων με τη μέθοδο των Συμπράξεων αποτελεί «φθηνότερη» ή «ακριβότερη» επιλογή.

προσθεθεί με τους υπόλοιπους του είδους του, για να καθοριστεί το σύνολο του μεταβιβάσιμου κινδύνου στην ΔΣΚ.

Δ) Ο παραμένων κίνδυνος

Ο κίνδυνος που αποφασίζεται πως δεν θα μεταβιβαστεί στον ανάδοχο αλλά θα παραμείνει στο Δημόσιο, ονομάζεται παραμένων κίνδυνος. Το κόστος του παραμένοντος κινδύνου πρέπει να περιλαμβάνεται στην ΔΣΚ, η αξία του οποίου μάλιστα πρέπει να προστίθεται σε κάθε μία από τις ιδιωτικές προσφορές της διαγωνιστικής διαδικασίας για να γίνεται ουσιαστική σύγκριση. Το άθροισμα των χρηματικών ροών όλων των παραμενόντων μεμονωμένων κινδύνων (κατά τον ίδιο τρόπο όπως και στην περίπτωση των μεταβιβαζόμενων κινδύνων), καθορίζει το σύνολο του παραμένοντος κινδύνου στη ΔΣΚ, για να επιτευχθεί η σύγκριση με τις προσφορές των ιδιωτών.

-Συνοπτική διαδικασία επιλογής της μεθόδου υλοποίησης του έργου/ υπηρεσίας

Για την επιλογή της πλέον κατάλληλης μεθόδου υλοποίησης του επιλεχθέντος έργου/υπηρεσίας, πρέπει να συνηυπολογιστεί το κόστος των στοιχείων της προηγούμενης παραγράφου μαζί με την οικονομική αποδοτικότητα του έργου και να συγκριθεί με τις προσφορές που θα δεχθεί ο δημόσιος φορέας από τους υποψήφιους ιδιώτες αναδόχους.

Η διαδικασία που πρέπει να ακολουθηθεί έτσι ώστε να εκτελεστεί σωστά και αποτελεσματικά ο μηχανισμός της Δημόσιας Συγκριτικής Κοστολόγησης περιλαμβάνει τα εξής στάδια:

Α) Εκτίμηση του αρχικού κόστους κατασκευής, λειτουργίας και συντήρησης του έργου σύμφωνα με τις προδιαγραφές παραγωγής (άμεσες και έμμεσες δαπάνες, κύριες και μη δαπάνες).

Β) Εξάλειψη των συγκριτικών πλεονεκτημάτων και μειονεκτημάτων του δημοσίου τομέα σε σχέση με τους ιδιωτικούς φορείς κατά την καταβολή των προσφορών τους.

Γ) Προσδιορισμός των κινδύνων και δημιουργία πίνακα επικινδυνότητας⁴⁹⁰.

Δ) Εκτίμηση του κόστους των εντοπισμένων κινδύνων σύμφωνα με τον πίνακα επικινδυνότητας ως άθροισμα αυτών στο συνολικό κόστος.

Ε) Η κατανομή των παραπάνω κινδύνων ανάμεσα στα εμπλεκόμενα μέρη σύμφωνα με την αρχή της βέλτιστης κατανομής (κατανομή του κινδύνου ανάλογα με τον φορέα ο οποίος μπορεί να τον διαχειριστεί καλύτερα).

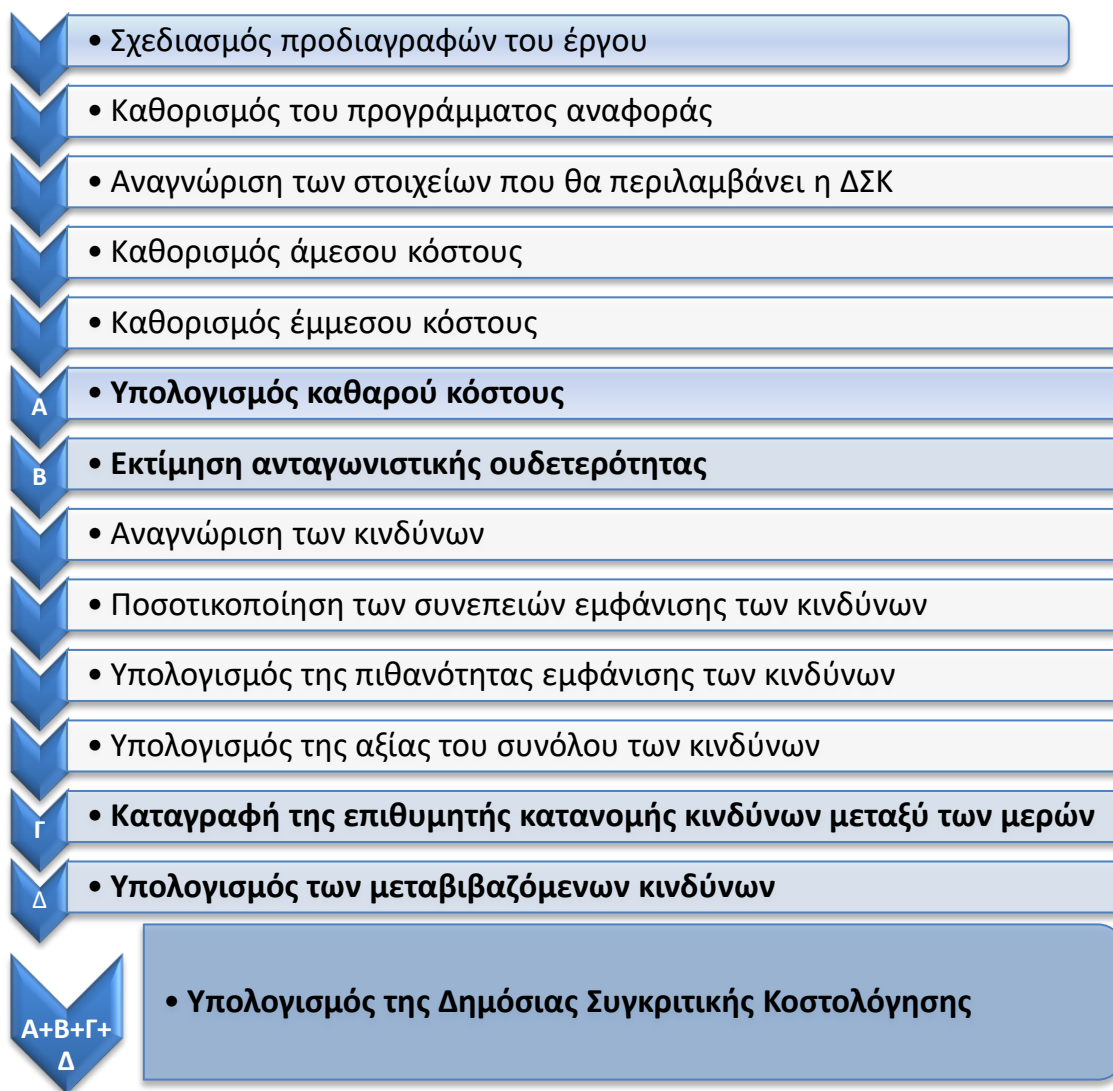
Στ) Άθροιση του συνολικού κόστους των παραπάνω, δηλαδή του αρχικού κόστους (κόστος κατασκευής, λειτουργίας και συντήρησης του έργου), του κόστους που αφορά ένα ανταγωνιστικό πλεονέκτημα του δημοσίου τομέα, του κόστους των μεταβιβαζόμενων κινδύνων και του κόστους των παραμενόντων κινδύνων.

⁴⁹⁰ Ο Πίνακας Επικινδυνότητας ή Πίνακας Απόφασης Επικινδυνότητας (Risk Decision Matrix), είναι ένα εργαλείο που χρησιμοποιείται στον καθορισμό της σοβαρότητας επικινδυνότητας ενός εμφανιζόμενου περιστατικού. Εκφράζεται με μαθηματικό πίνακα δύο διαστάσεων, όπου η πρώτη διάσταση απεικονίζει την πιθανότητα εμφάνισης της πηγής κινδύνου ή του ανεπιθύμητου συμβάντος, και η δεύτερη τις συνέπειες ή τον αντίκτυπο της πηγής κινδύνου.

Ζ) Σύγκριση του συνολικού κόστους της περίπτωσης στ) με τις προσφορές του ιδιωτικού τομέα.

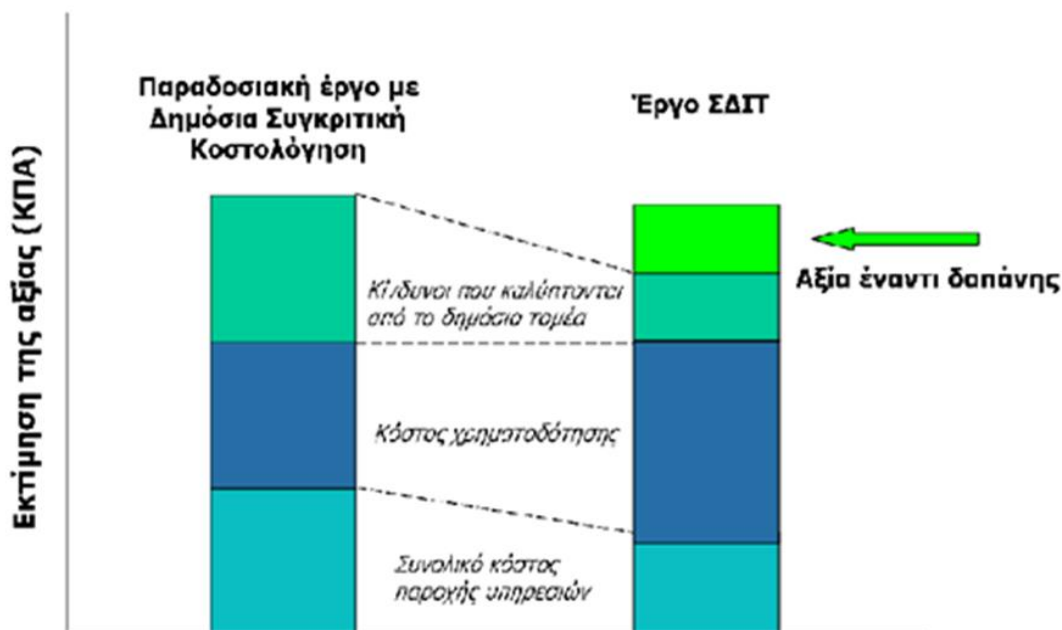
Η) Επιλογή της οικονομικά αποδοτικότερης μεθόδου υλοποίησης του δημοσίου έργου/υπηρεσίας δηλαδή επιλογή μεταξύ της παραδοσιακής μεθόδου υλοποίησης έργων από το δημόσιο τομέα και της μεθόδου ΣΔΙΤ.

Σχήμα 4.7: Διαδικασία της Δημόσιας Συγκριτικής Κοστολόγησης



Πηγή: Partnerships Victoria, (2001) Partnerships Victoria Guidance Material- Public Sector Comparator. Pub. Department of Treasury and Finance

Σχήμα 4.8: ΔΣΚ και Οικονομική αποδοτικότητα



Πηγή: ΕΔΣΔΙΤ, (2006) Εγχειρίδιο για την υλοποίηση έργων και υπηρεσιών μέσω ΣΔΙΤ

4.5.1.2 Ποιότητα και οικονομική αποδοτικότητα

Η αξιολόγηση των ιδιωτικών προσφορών έναντι της βάσης σύγκρισης⁴⁹¹ της ΔΣΚ, δίνει μία ποσοτική απάντηση στην οικονομική αποδοτικότητα του ανταλλάγματος που προσφέρουν οι ενδιαφερόμενοι ιδιώτες.

Η επιλογή της οικονομικά αποδοτικότερης μεθόδου υλοποίησης του δημοσίου έργου/ υπηρεσίας όμως, πρέπει να συνεκτιμά και όλους τους εκείνους τους ποιοτικούς παράγοντες που δεν εμφανίζονται πλήρως κοστολογημένοι στην ΔΣΚ λόγω της αδυναμίας τους να προσδιοριστούν ποσοτικά. Η πλήρης διαδικασία αξιολόγησης μπορεί να επιτρέψει την ταυτόχρονη εξέταση των ποσοτικών και των ποιοτικών στοιχείων αλλά η ποσοτική ανάλυση όπως προηγήθηκε θα πρέπει να είναι η πρώτη που θα εξεταστεί. Συγκεκριμένα, οι ποιοτικοί παράγοντες εμφανίζονται ιδιαιτέρως σημαντικοί όταν οι χαμηλότερες ιδιωτικές προσφορές βρίσκονται κοντά στην βάση σύγκρισης και η συνεκτίμηση τους μπορεί να καθορίσει το αποτέλεσμα της ΔΣΚ.

Ο προσδιορισμός της καλύτερης έκβασης για την εφαρμογή της κατάλληλης μεθόδου υλοποίησης του έργου που προκύπτει μέσω της ΔΣΚ, απαιτεί την ύπαρξη μιας εύκαμπτης διαδικασίας αξιολόγησης σε συνδυασμό με την εκτίμηση όλων των ποιοτικών παραγόντων που εμπεριέχονται σε αυτήν⁴⁹².

⁴⁹¹ Η βάση σύγκρισης αποτελεί την πλέον πιθανή και αποδοτική μορφή παράδοσης ενός έργου που ανήκει, χρηματοδοτείται και εκτελείται από το δημόσιο τομέα και ικανοποιεί όλα τα στοιχεία προδιαγραφής παραγωγής. Πρέπει να απεικονίζει τόσο το πλέον πιθανό επιτεύξιμο κόστος με δημόσια χρηματοδότηση, όσο και να παρέχει την ίδια ποιότητα που αναμένεται να παρέχουν οι ενδιαφερόμενοι υποψήφιοι ιδιώτες.

⁴⁹² Βλ. Εγχειρίδιο για την υλοποίηση έργων και υπηρεσιών μέσω ΣΔΙΤ, σελ. 33 http://www.sdit.mnec.gr/sites/default/files/sdit-documents/SDIT_guide_final.pdf (πρόσβαση 4/2/2017).

Τέλος, θα πρέπει να αναφερθεί ότι στον βαθμό που η οικονομική αποδοτικότητα απεικονίζει την εκτίμηση των ποιοτικών παραγόντων, οι τελευταίοι πρέπει να τεκμηριώνονται πλήρως για να επιτρέπεται ο έλεγχος αυτών από τα συμβαλλόμενα μέρη κατά την διαδικασία λήψης αποφάσεων. Με αυτόν τον τρόπο, καλύπτεται επίσης και η πιθανότητα μη καταγραφής σημαντικών παραγόντων που μπορούν δυνητικά να επηρεάσουν την ποιότητα του έργου που λόγω της πλήρους αδυναμίας τους να συγκριθούν με την ΔΣΚ δεν θα λαμβάνονταν υπόψη στην τελική επιλογή των σχετικών φορέων.

4.5.2 Κατανομή των κινδύνων

4.5.2.1 Αρχή της βέλτιστης κατανομής των κινδύνων

Η βασική αρχή της κατανομής του κινδύνου μεταξύ των συμβαλλόμενων μερών, απαιτεί τη μεταβίβαση κινδύνων που παραδοσιακά βαρύνουν το δημόσιο φορέα στον ιδιωτικό φορέα. Η μεταβίβαση αυτή βέβαια δεν γίνεται αυθαίρετα, ούτε είναι αυτονόητο ότι ο εταίρος του ιδιωτικού τομέα πρέπει να αναλάβει όλους τους κινδύνους που συνδέονται με το έργο ή το μεγαλύτερο μέρος αυτών. Οι κίνδυνοι που μπορεί να προκύψουν κατά την διάρκεια όλης της ζωής του έργου κατανέμονται διαφορετικά σε κάθε περίπτωση και ανατίθενται στον φορέα εκείνο που θεωρείται καταλληλότερος για την αξιολόγηση, τον έλεγχο και την διαχείριση τους⁴⁹³.

Έτσι απαιτείται απ' όλα τα μέρη που συμμετέχουν σε έργα ΣΔΙΤ να προχωρήσουν σε ανάλυση του κινδύνου έτσι ώστε να αποφασιστεί από κοινού πως θα γίνει η σχετική κατανομή αυτών. Τα κυριότερα μέρη της σύμβασης σύμπραξης που συμμετέχουν σε αυτή τη διαδικασία είναι ο δημόσιος τομέας, ο ανάδοχος ιδιωτικός φορέας και οι χρηματοδότες του (τράπεζες και άλλοι χρηματοδοτικοί οργανισμοί)⁴⁹⁴.

Ο ιδιωτικός φορέας κατά κύριο λόγο αναμένεται να αναλάβει τους κινδύνους που συνδέονται με την κατασκευή, την χρηματοδότηση, την λειτουργία, την διαχείριση και την διαρκή συντήρηση του έργου.

Στο δημόσιο τομέα παραμένουν πρωτίστως οι κίνδυνοι που αφορούν σε αλλαγές στην κυβερνητική πολιτική (πολιτικός κίνδυνος), στη νομοθεσία (νομικός κίνδυνος) και στη ζήτηση του αντικειμένου της σύμβασης σύμπραξης στα μη ανταποδοτικά έργα. Η αναθέτουσα αρχή πρέπει να ακολουθήσει ξεκάθαρη στρατηγική όσον αφορά την κατανομή των κινδύνων έχοντας αποφασίσει ήδη από το στάδιο υποβολής προσφορών των υποψηφίων το είδος των κινδύνων που είναι διατεθειμένη να διατηρήσει και αυτών που επιθυμεί να μεταβιβάσει περαιτέρω στους ιδιωτικούς φορείς.

Οι δανείστριες τράπεζες φέρουν κατά κύριο λόγο τον πιστωτικό κίνδυνο της υλοποίησης του έργου. Γι' αυτό το λόγο μάλιστα, οι εν λόγω χρηματοδότες δεν εξετάζουν μόνο τον επιμερισμό των κινδύνων μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων πριν αναλάβουν τον κίνδυνο αυτό αλλά και την ικανότητα της αναθέτουσας αρχής να υποστηρίξει αποτελεσματικά το έργο καθ' όλη την διάρκεια υλοποίησης του.

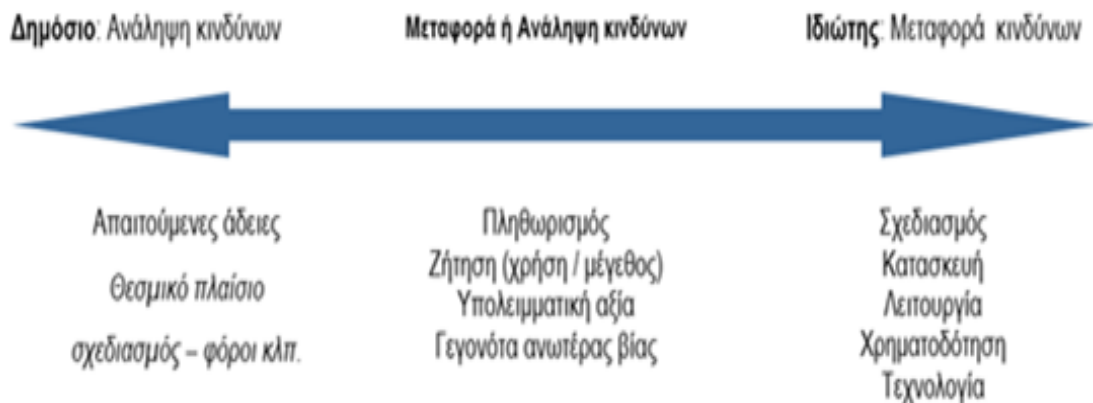
⁴⁹³ Κίτσος Ι., (2014) ό.π., σελ. 381

⁴⁹⁴ Βενιέρης Ι., (2007) ό.π., σελ. 146 και 155

Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει και το εγχειρίδιο της ΕΓΣΔΙΤ⁴⁹⁵, το βασικό επιχειρηματικό ρίσκο για τις ΣΔΙΤ είναι η διαθεσιμότητα, η συνεχής δηλαδή παροχή ενός ολοκληρωμένου έργου και των σχετικών με αυτό υπηρεσιών. Σε αντίθεση με την παραδοσιακή μέθοδο των Δημοσίων προμηθευτών, η οποία περιλαμβάνει μία Σύμβαση μελέτης και κατασκευής, στην περίπτωση των ΣΔΙΤ η αναθέτουσα αρχή «αγοράζει» μια υπηρεσία, η αποπληρωμή της οποίας θα πραγματοποιηθεί μόνο εφόσον το αντικείμενο της σύμβασης είναι σύμφωνο με το επίπεδο ποιότητας που έχει οριστεί στο προσυμβατικό στάδιο και συνάδει με τις προδιαγραφές του έργου και μόνο μετά την έναρξη της λειτουργίας του. Ο ιδιωτικός φορέας είναι υπεύθυνος για τη λειτουργία του έργου σε όλη τη διάρκεια της συμβατικής περιόδου και συνεπάγει και την μεταβίβαση του σχετικού κινδύνου σε αυτόν. Η σωστή κατανομή και η αποτελεσματική διαχείριση του κινδύνου από τον ιδιωτικό φορέα, μπορεί όχι μόνο να αντισταθμίσει αλλά και να υπερκαλύψει το υψηλότερο κόστος δανεισμού που τον βαρύνει, εξασφαλίζοντας έτσι την οικονομική βιωσιμότητα του έργου και της χρηματοοικονομικής ισορροπίας του καθ' όλη την περίοδο εκμετάλλευσης.

Η κατανομή του κινδύνου κυρίως λόγω της μακράς διάρκειας την σύμβασης σύμβασης πρέπει να είναι ρητή και πλήρης ώστε να καθίσταται σαφές κάθε φορά ποιο είναι το συμβαλλόμενο μέρος το οποίο φέρει την ευθύνη διαχείρισης του. Η επιτυχής διαχείριση αυτή προϋποθέτει σε κάθε περίπτωση την στενή συνεργασία όχι μόνο των συμβαλλόμενων μερών της κύριας σύμβασης αλλά και όλων εμπλεκόμενων μερών του εγχειρήματος για την αποφυγή μελλοντικών προβλημάτων⁴⁹⁶.

Σχήμα 4.9: Μεταβίβαση του κινδύνου με την εισαγωγή των ΣΔΙΤ



Πηγή: PWC Greece⁴⁹⁷

⁴⁹⁵ Βλ. Εγχειρίδιο για την υλοποίηση έργων και υπηρεσιών μέσω ΣΔΙΤ, ό.π. σελ. 36

⁴⁹⁶ Βενιέρης Ι., (2007), ό.π. σελ. 287

⁴⁹⁷ Βλ. PWC <http://www.pwc.com/gr/en/> (πρόσβαση 18/1/2018).

4.5.2.2 Είδη κινδύνου

A) Γενικοί Κίνδυνοι

Γενικοί είναι οι κίνδυνοι που αφορούν όλες τις φάσεις του έργου καθώς μπορούν να εμφανιστούν κατά την διάρκεια όλων των σταδίων υλοποίησης του αντικειμένου της σύμβασης σύμπραξης. Σημαντικότεροι από αυτούς είναι ο πολιτικός κίνδυνος, ο πιστωτικός κίνδυνος, ο χρηματοοικονομικός κίνδυνος, ο νομικός κίνδυνος, ο κίνδυνος αγοράς και οι κίνδυνοι ανωτέρας βίας⁴⁹⁸.

Πολιτικός κίνδυνος

Μία από τις κυριότερες μορφές κινδύνου που αποτελεί και σημαντικότερο ανασταλτικό παράγοντα στην πραγματοποίηση έργων ΣΔΙΤ και επενδύσεων γενικότερα, αποτελεί η πολιτική αστάθεια μιας χώρας. Ως πολιτικός κίνδυνος ορίζεται ο κίνδυνος που σχετίζεται με το θεσμικό και κανονιστικό πλαίσιο του κράτους στο οποίο λειτουργεί μια επιχείρηση και με τις πιθανές αλλαγές που επέρχονται σε αυτό.

Η διαχείριση του κινδύνου αυτού, όσο βέβαια αυτό είναι εφικτό δεδομένου των πολιτικών γεγονότων των τελευταίων ετών ιδίως στην χώρα μας, παρουσιάζεται ως πρωταρχικό μέλημα από όλους τους εμπλεκόμενους φορείς σε μία σύμβαση ΣΔΙΤ.

Επίσης, λαμβάνοντας υπόψη την μακροχρόνια φύση της σύμβασης σύμπραξης, πρέπει να μελετηθεί ο κίνδυνος τόσο σε μικροοικονομικό, όσο και σε μακροοικονομικό επίπεδο.

Μέσα σε ένα τέτοιο πλαίσιο αναφέρονται ενδεικτικά α) γεγονότα που δεν προκαλούνται άμεσα από δραστηριότητες του κράτους όπως επαναστάσεις, πραξικοπήματα, εμφύλιοι πόλεμοι, αναταραχές λόγω εξτρεμιστικών πράξεων, απεργίες, κοινωνικές αναταραχές πάσης φύσεως, αλλαγές στη κοινή γνώμη αλλά και β) αυτές που αφορούν άμεσα τις εκάστοτε κυβερνητικές πράξεις όπως κρατικοποιήσεις, ασυνέχεια στην επενδυτική πολιτική της χώρας, αλλαγές στην πολιτική του κράτους ως προς την φορολογία, υψηλά επίπεδα γραφειοκρατίας, συναλλαγματικοί περιορισμοί, απαγόρευση εξαγωγής δανειακών κεφαλαίων από την χώρα κλπ.

Πιστωτικός κίνδυνος

Ο κίνδυνος οποιασδήποτε οικονομικής απώλειας, που απορρέει από την αδυναμία ενός συμβαλλόμενου να αποπληρώσει το χρέος του, ή να εκπληρώσει συμβατικές του υποχρεώσεις ονομάζεται πιστωτικός κίνδυνος. Είναι με άλλα λόγια, ο κίνδυνος οικονομικής ζημίας που σχετίζεται με την αθέτηση από τον οφειλέτη των συμβατικών υποχρεώσεων του προς τους αντισυμβαλλόμενους. Η μη αναμενόμενη αυτή εκπλήρωση των υποχρεώσεων που πηγάζουν από την σύμβαση, μπορεί να γίνει αντιληπτή από άποψη χρόνου, κόστους, ποιότητας και να οδηγήσει σε αλυσιδωτές αρνητικές συνέπειες στην εξέλιξη του αντικειμένου της σύμβασης.

Λόγοι εμφάνισης αυτού του κινδύνου μπορεί να είναι α) η αντισυμβατική συμπεριφορά του αντισυμβαλλόμενου, β) η λανθασμένη εκτίμηση των στοιχείων πάνω στα οποία βασίστηκε η προσφορά, γ) η αδυναμία εκτέλεσης των συμβατικών

⁴⁹⁸ Κίτσος Ι., (2014) ό.π., σελ. 384

υποχρεώσεων από τον αντισυμβαλλόμενο λόγω οικονομικής δυσχέρειας ή πτώχευσής του.

Ο πιστωτικός κίνδυνος είναι στενά συνδεδεμένος με την αναμενόμενη απόδοση μιας επένδυσης, συνεπάγοντας ότι όσο υψηλότερος είναι ο αντιληπτός πιστωτικός κίνδυνος σε μια σύμβαση σύμπραξης, τόσο υψηλότερα θα είναι τα απαιτούμενα επιτόκια καταβολής από τον οφειλέτη.

Συγκεκριμένα για τα έργα ΣΔΙΤ, τον πιστωτικό κίνδυνο φέρουν οι δανείστριες τράπεζες. Ο Ν.3389/2005 αναφέρει ότι οι προσφορές των υποψήφιων αναδόχων πρέπει να συνοδεύονται από «ισχυρή δεσμευτική επιστολή» (Letter of Commitment) εκ μέρους των υποψήφιων τραπεζών και η υπογραφή των δανειστικών συμβάσεων πρέπει να συμπίπτει χρονικά με την υπογραφή της Σύμβασης Σύμπραξης. Οι υποψήφιες δανείστριες τράπεζες υπολογίζουν και καλύπτουν τον κίνδυνο αυτό σύμφωνα με τις επιμέρους συμφωνίες που έχουν γίνει μεταξύ των συμβαλλομένων για τον επιμερισμό των κινδύνων .

Χρηματοοικονομικός κίνδυνος

Ο χρηματοοικονομικός κίνδυνος περιλαμβάνει τους κινδύνους που προέρχονται από την χρηματοδότηση μιας επένδυσης με ξένα κεφάλαια. Ο υπερβολικός δανεισμός αυξάνει τον κίνδυνο της μη αποπληρωμής των υποχρεώσεων της επιχείρησης στο μέλλον και ο οποίος είναι εξαιρετικά αυξημένος στις ημέρες μας.

Ένας από τους χρηματοοικονομικούς κινδύνους είναι και ο κίνδυνος ρευστότητας που προκαλείται από την εν γένει έλλειψη ρευστότητας στην αγορά ως προς ένα ή και περισσότερα χρηματοοικονομικά μέσα. Με άλλα λόγια, πρόκειται για τον κίνδυνο αδυναμίας ρευστοποίησης στοιχείων του ενεργητικού της επένδυσης έχοντας ως αποτέλεσμα να επέρχονται επενδυτικές απώλειες λόγω της διακύμανσης των τιμών κατά το χρόνο που μεσολαβεί από τη λήψη της εντολής του έως και την εκτέλεσή της.

Νομικός κίνδυνος

Ο νομικός κίνδυνος περιλαμβάνει πιθανές χρηματικές απώλειες, διακοπή των λειτουργιών της εταιρείας ή οποιαδήποτε αρνητική κατάσταση, που μπορεί να προκύψει από νομικές παραλείψεις των επιχειρήσεων λόγω της μη εφαρμογής ή παράβασης νομικών διατάξεων που σχετίζονται με μεταρρυθμίσεις του νομικού πλαισίου που διέπει τις συμβάσεις. Ο νομικός κίνδυνος δηλαδή μπορεί να καταστήσει παράνομη μια επένδυση, η οποία ήταν προηγουμένως νόμιμη. Ο εν λόγω κίνδυνος εξαρτάται από πολλαπλούς πολιτικούς, οικονομικούς και άλλους παράγοντες και μπορεί να περιλαμβάνει κάθε είδους μεταρρυθμίσεις ακόμα και ενδεχόμενες μεταβολές στο φορολογικό καθεστώς.

Κίνδυνος Αγοράς

Ο Κίνδυνος Αγοράς, που ορίζεται και ως “μη διαφοροποιήσιμος κίνδυνος”, “κίνδυνος μεταβλητότητας” ή “συστηματικός κίνδυνος”, επηρεάζει το σύνολο της αγοράς (ή έστω έναν ευρύ τομέα αυτής) και εκδηλώνεται ως μια δυσμενής μεταβολή της τιμής ενός ή περισσότερων ενεργητικών ή περιουσιακών στοιχείων ενός οικονομικού φορέα.

Σε γενικές γραμμές αντιπροσωπεύει και αντανακλά την γενική κατάσταση της οικονομίας, τις πληθωριστικές τάσεις που υπάρχουν, τις δραστηριότητες των εταιριών γενικά, τα επίπεδα των επιτοκίων και των τιμών χρεογράφων, τις ισοτιμίες συναλλάγματος και την φορολογία.

Χαρακτηριστικό του συγκεκριμένου κινδύνου είναι ότι στο βαθμό που αυτός δεν αφορά ένα συγκεκριμένο χρηματοπιστωτικό μέσο ή εταιρεία, δεν μπορεί να αντισταθμιστεί αντίστοιχα μέσω διαφοροποίησης .

Κίνδυνος κοινωνικής αποδοχής

Η αρνητική αντίδραση των τοπικών κοινωνιών στην υλοποίηση πολλών έργων ΣΔΙΤ, αποτελεί σημαντικότατο κίνδυνο για την επιτυχή εφαρμογή του θεσμού και μπορεί να εμφανιστεί σε οποιοδήποτε στάδιο της υλοποίησης του έργου. Οι λόγοι που συνήθως οδηγούν σε τέτοιου είδους αντιδράσεις από τις τοπικές κοινωνίες, είναι το ύψος των χρεώσεων κυρίως σε ανταποδοτικά έργα, οι περιβαλλοντικές ανησυχίες που προέρχονται από τις δραστηριότητες των φορέων που σχετίζονται με το έργο ή η μη αποδοχή ανάληψης συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων που θεωρούνται παραδοσιακά δημόσιες από τον ιδιωτικό φορέα.

Κίνδυνοι ανωτέρας βίας

Με τον όρο ανωτέρα βία χαρακτηρίζεται οποιοδήποτε τυχερό γεγονός, του οποίου η επέλευση είναι από την φύση του απρόβλεπτη και αναπότρεπτη για τις ανθρώπινες δυνάμεις.

Τυπικές περιπτώσεις ανωτέρας βίας αποτελούν ο πόλεμος, το πραξικόπημα, οι απρόβλεπτες κυβερνητικές απαγορεύσεις, η ξαφνική βαριά ασθένεια (σε κάποιες περιπτώσεις), οι αιφνίδιες φυσικές καταστροφές ή ακόμα και τα "ακραία καιρικά φαινόμενα".

B) Ειδικό Κίνδυνο

Ειδικό ονομάζονται οι κίνδυνοι, οι οποίοι εμφανίζονται μόνο σε συγκεκριμένα στάδια του έργου είτε δηλαδή αυτού της κατασκευής είτε της λειτουργίας και εκμετάλλευσης.

α) Στάδιο κατασκευής

Κατασκευαστικός ή Τεχνικός κίνδυνος

Ο κίνδυνος κατασκευής αναφέρεται στα προβλήματα που είναι πιθανόν να δημιουργηθούν λόγω ατελούς σχεδιασμού ή μη τήρηση προδιαγραφών και οδηγούν σε πρόσθετο κατασκευαστικό κόστος και καθυστέρηση στην παράδοση. Η ανάληψη και η διαχείριση του κατασκευαστικού κινδύνου επιβαρύνουν κατά κύριο λόγο τους ιδιωτικούς φορείς.

Ο κατασκευαστικός κίνδυνος περιλαμβάνει σημαντικό αριθμό κινδύνων όπως τον κίνδυνο λαθών κατά τον σχεδιασμό του έργου ή τον κίνδυνο κακής διαχείρισης από τους υπεργολάβους που έχουν αναλάβει τμήματα του έργου. Γι' αυτό το λόγο, το κόστος χρηματοδότησης κατά την κατασκευαστική περίοδο είναι πάντα υψηλότερο σε σύγκριση με την περίοδο που έπεται της αποπεράτωσης του έργου. Είναι σύνηθες λοιπόν, μετά την αποπεράτωση κατασκευής του έργου να γίνεται αναδιάρθρωση του χρέους με χαμηλότερα επιτόκια για το υπόλοιπο της ζωής του.

Ο εν λόγω κίνδυνος αποτελεί μέρος της ευρύτερης έννοιας του λειτουργικού ή επιχειρησιακού κίνδυνου, δηλαδή αυτόν που αντιμετωπίζει μία επιχείρηση κατά την διάρκεια της παραγωγικής διαδικασίας και περιλαμβάνει τα προβλήματα που παρουσιάζονται στις εσωτερικές διεργασίες, στις εργασιακές σχέσεις, στα συστήματα μιας επιχείρησης και γενικά αφορά κάθε δυσλειτουργία που οφείλεται στον άνθρωπο.

β) Στάδιο λειτουργίας και εκμετάλλευσης

Κίνδυνος Διαθεσιμότητας

Ο κίνδυνος αυτός αναλαμβάνεται κατά κύριο λόγο από τον ιδιώτη - επενδυτή, ο οποίος φέρει την ευθύνη για την παροχή συγκεκριμένης ποσότητας και συγκεκριμένης ποιότητας υπηρεσιών στους τελικούς χρήστες, σύμφωνα με τις προδιαγραφές που έχουν ρητά προβλεφθεί στη σύμβαση. Ακόμα και στην περίπτωση που η τελική ζήτηση του έργου/υπηρεσίας αποδειχθεί πολύ χαμηλή (τον κίνδυνο της οποίας έχει αναλάβει ο δημόσιος τομέας), ο ιδιώτης έχει την υποχρέωση να έχει το έργο/υπηρεσία συνεχώς διαθέσιμο προς χρήση, παρέχοντας την ποιότητα υπηρεσιών που αντιστοιχεί στις συμφωνηθέντες προδιαγραφές⁴⁹⁹.

Κίνδυνος Ζήτησης

Ο κίνδυνος ζήτησης αναφέρεται στο στάδιο της λειτουργίας- εκμετάλλευσης του έργου και πηγάζει από παράγοντες που είναι δύσκολο να προσδιορισθούν εκ των προτέρων. Ο βαθμός παρέκκλισης της τελικής ζήτησης από εκείνη που είχε εκτιμηθεί κατά τη σύναψη της σύμβασης σύμπραξης καλύπτεται μόνο στην περίπτωση που συντρέχουν συγκυριακοί παράγοντες, όπως νέες τάσεις αγοράς, τεχνολογική απαξίωση, πλεονάζουσα ζήτηση σε σχέση με τις δυνατότητες εξυπηρέτησης του έργου, και όχι αν αυτήν οφείλεται σε υπαιτιότητα του ιδιώτη.

Στα έργα ΣΔΙΤ, το μεγαλύτερο μέρος του κινδύνου ζήτησης το φέρει η δημόσια αρχή η οποία μάλιστα εγγυάται στην ΕΕΣ ένα προκαθορισμένο ελάχιστο επίπεδο εσόδων σε περίπτωση εξαιρετικά χαμηλής ζήτησης. Από την άλλη, σύμφωνα με τον Ν. 3389/2005 δίνεται η δυνατότητα στην αναθέτουσα αρχή να υποκαταστήσει τον ιδιωτικό φορέα ή τους δανειστές, σε περίπτωση που οι χρηματοροές που επιφέρει το έργο μειωθούν τόσο ώστε να μην καθίσταται πλέον βιώσιμο⁵⁰⁰.

⁴⁹⁹ Βλ. Εγχειρίδιο για την υλοποίηση έργων και υπηρεσιών μέσω ΣΔΙΤ, σελ 40 http://www.sdit.mnec.gr/sites/default/files/sdit-documents/SDIT_guide_final.pdf (πρόσβαση 17/10/2017).

⁵⁰⁰ Βλ. Εγχειρίδιο για την υλοποίηση έργων και υπηρεσιών μέσω ΣΔΙΤ, ό.π. σελ. 41

Σχήμα 4.10: Διαφορές στην μεταβίβαση του κινδύνου με την εισαγωγή των ΣΔΙΤ



Πηγή: ΕΔΣΔΙΤ, (2006) Εγχειρίδιο για την υλοποίηση έργων και υπηρεσιών μέσω ΣΔΙΤ

4.6 ΑΠΟΠΛΗΡΩΜΗ ΙΔΙΩΤΙΚΩΝ ΦΟΡΕΩΝ

Ανάλογα με την μέθοδο αποπληρωμής που θα επιλεγθεί ως καταλληλότερη για την εκάστοτε περίπτωση ΣΔΙΤ, θα καθοριστεί παράλληλα και το μοντέλο της σύμπραξης πάνω στο οποίο θα διαμορφωθεί η τελική σύμβαση που θα συνάψουν τα δύο μέρη. Η επιλογή και η αποπληρωμή του φορέα που θα επιβαρυνθεί με την κάλυψη του κόστους των εργασιών, είναι καίριας σημασίας σε μια ΣΔΙΤ καθώς αυτήν θα καθορίσει τις περαιτέρω παραμέτρους και τα χαρακτηριστικά της σύμβασης. Το σχετικό με την αποπληρωμή κόστος, περιλαμβάνει την αποζημίωση του φορέα για την πραγματοποίηση των απαιτούμενων δαπανών και την αμοιβή των ιδιωτικών φορέων που εμπλέκονται στην σύμβαση σύμπραξης. Ως κύριοι τρόποι αποπληρωμής στις σύγχρονες ΣΔΙΤ παρουσιάζονται οι εξής⁵⁰¹:

4.6.1 Καταβολές από το δημόσιο φορέα

Στις ΣΔΙΤ, ο ιδιωτικός φορέας αποπληρώνεται τόσο από την εκμετάλλευση του αντικειμένου της σύμπραξης, όσο και από καταβολές του δημοσίου φορέα. Όπως περιγράφεται αναλυτικότερα⁵⁰², στην πρώτη περίπτωση, η διαφοροποίηση των ΣΔΙΤ με τις συμβάσεις παραχώρησης έγκειται στο γεγονός ότι σε μια Σύμβαση Παραχώρησης, η αποπληρωμή του ιδιώτη γίνεται από τον χρήστη του δημοσίου έργου ή υπηρεσίας, το οποίο και εκμεταλλεύεται ο ίδιος, ενώ σε κάθε περίπτωση που ο φορέας αυτός απολαμβάνει επιπρόσθετα και την καταβολή αμοιβής από το Δημόσιο, η καταβολή αυτήν έχει μόνο συμπληρωματικό χαρακτήρα και στοχεύει

⁵⁰¹ Βενιέρης Ι., (2007) ό.π., σελ. 320

⁵⁰² Βλ. Ενότητα 3.5.2.3.

κυρίως στην μείωση του ύψους του ποσού που καλείται να καταβάλει ο πολίτης-χρήστης.

Στην περίπτωση που η αποπληρωμή του ιδιωτικού φορέα γίνεται μόνο από καταβολές εκ του δημοσίου, η σύμβαση ΣΔΙΤ διαφοροποιείται από τις απλές δημόσιες συμβάσεις κυρίως λόγω του ότι η χρηματοδότηση για την πραγματοποίηση του έργου ή την παροχή της υπηρεσίας, αφορά κεφάλαια και πόρους που εξασφαλίζει ο ιδιωτικός φορέας χωρίς να χρειαστεί να δεσμευτούν αρχικά κεφάλαια του Δημοσίου.

Οι καταβολές από το δημόσιο φορέα πραγματοποιούνται συνήθως στις περιπτώσεις που α) *οι εγκαταστάσεις παραχωρούνται στο δημόσιο φορέα για ιδία χρήση*. Με αυτόν τον τρόπο επιτυγχάνεται η δημιουργία υποδομών και εγκαταστάσεων, που όπως προαναφέρθηκε, σε μία διαφορετική περίπτωση σύναψης μίας κλασσικής δημόσιας σύμβασης, ο δημόσιος φορέας θα ήταν υποχρεωμένος να χρηματοδοτήσει, κατασκευάσει αλλά και να συντηρήσει ο ίδιος. β) *Γίνεται παραχώρηση των εγκαταστάσεων προς το δημόσιο φορέα, ο οποίος αμείβει την ΕΕΣ για την «διαθεσιμότητα» των εγκαταστάσεων που του παρέχει*. Η «έννοια της διαθεσιμότητας» δεν εμπεριέχει τα στοιχεία του τρόπου ή της έκτασης αξιοποίησης αυτών, αλλά αναφέρεται κυρίως στον σκοπό και το κόστος χρήσης τους, ενσωματώνοντας πάντα και το στοιχείο του χρόνου διάθεσης τους. γ) *Οι εγκαταστάσεις παραχωρούνται για χρήση προς τρίτους*. Η αποπληρωμή γίνεται κυρίως από το κοινό-χρήστες του έργου ή της υπηρεσίας, που όμως στην εξεταζόμενη περίπτωση, δεν επαρκεί για να καλύψει το κόστος χρήσης του αντικειμένου της σύμβασης. Για την κάλυψη του υπόλοιπου ποσού, καταβάλλονται δημόσια κεφάλαια ως κάποιο είδος επιχορήγησης, τα οποία έχουν ήδη συμφωνηθεί κατά την κατάρτιση της σύμβασης.

4.6.2 Καταβολές από τρίτους - χρήστες

Στις περιπτώσεις των ανταποδοτικών ΣΔΙΤ, η αποπληρωμή της αρχικής χρηματοδότησης για την κάλυψη των δαπανών του έργου αλλά και της απολαβής ενός εύλογου κέρδους από την εταιρεία ειδικού σκοπού, γίνεται μέσω της είσπραξης τελών από τους τελικούς χρήστες του έργου ή της υπηρεσίας.

Το δικαίωμα εκμετάλλευσης των εγκαταστάσεων από την ΕΕΣ επιτρέπει την απόληψη αντιτίμου για την χρήση του αντικειμένου της σύμβασης από τους πολίτες - χρήστες. Το αντίτιμο αυτό που υποχρεούται να πληρώσει ο χρήστης, επιτρέπει στην ΕΕΣ να καλύψει το κόστος των πραγματοποιηθεισών δαπανών και την αμοιβή των ιδιωτικών φορέων.

Όσον αφορά την διαδικασία είσπραξης του αντιτίμου και κάθε άλλη σχετική λεπτομέρεια που αφορά αυτήν την περίπτωση, το άρθρο 19 του Ν.3389/2005⁵⁰³, αναφέρει ότι υποχρεούται να ρυθμίζεται με απόφαση της ΔΕΣΔΙΤ για την διευκόλυνση της είσπραξης του συμβατικού ανταλλάγματος και την διασφάλιση της απρόσκοπτης είσπραξης των ταμειακών ροών της ΕΕΣ⁵⁰⁴.

⁵⁰³ Με τίτλο «Αντάλλαγμα καταβλητέο από τους χρήστες των έργων ή των υπηρεσιών».

⁵⁰⁴ Βλ. Εισηγητική έκθεση του άρθρου 19 του Ν. 3389/2005.

4.6.3 Καταβολές από τρίτους - χρηματοδότες

Τα οικονομικά αποτελέσματα από την εκμετάλλευση των εγκαταστάσεων, επέρχονται μετά την λειτουργία τους και την είσπραξη του αντιτίμου από τους χρήστες του έργου ή της υπηρεσίας. Μέχρι εκείνο το σημείο η ΕΕΣ δεν απολαμβάνει αμοιβή ή αποζημίωση για τις δαπάνες που απαιτήθηκαν για την μελέτη και την κατασκευή του έργου ή της υπηρεσίας, ενώ απαιτείται να αναλάβει η ίδια την χρηματοδότηση για την εκτέλεση των υποχρεώσεων που απορρέουν από την διαδικασία σύμπραξης, εξασφαλίζοντας ίδια ή ξένα κεφάλαια.

Τα ξένα κεφάλαια αποτελούν πρωτίστως κεφάλαια ρευστότητας και κίνησης που λαμβάνει η ΕΕΣ από τους χρηματοδότες της κατά την διάρκεια του κατασκευαστικού κυρίως σταδίου της σύμβασης σύμπραξης, τα οποία δεν έχουν συνήθως την μορφή δανεισμού αλλά αποτελούν μορφή ανταλλάγματος επιμέρους συμβάσεων μεταξύ της ΕΕΣ και των χρηματοδοτών, με συνηθέστερη την περίπτωση της σύμβασης πρακτορείας. Με αυτόν τον τρόπο η ΕΕΣ μεταβιβάζει στον πράκτορα-χρηματοδότη τις εκκρεμείς (γεννημένες ή μέλλουσες να γεννηθούν) απαιτήσεις από τη διάθεση του έργου ή της υπηρεσίας και ο πράκτορας- χρηματοδότης καταβάλλει αμέσως το σύνολο ή μέρος των απαιτήσεων- κεφαλαίων⁵⁰⁵.

4.6.4 Καταβολές από την ρευστοποίηση της αξία των εγκαταστάσεων

Στις περισσότερες περιπτώσεις των συμπράξεων, μπορεί να περιλαμβάνεται στο περιεχόμενο της σύμβασης, η δυνατότητα της άντλησης κεφαλαίων μέσω της ρευστοποίησης της αξίας του αντικειμένου της. Οι συμφωνίες αυτές αποτελούν κυρίως συμφωνίες πώλησης ή μεταβίβασης εμπράγματων δικαιωμάτων μεταξύ του μέρους που έχει την κυριότητα των εγκαταστάσεων και τρίτων μερών στα οποία μεταβιβάζονται τα νέα αυτά δικαιώματα.

Στις περιπτώσεις των συμπράξεων που είτε η κυριότητα των εγκαταστάσεων δεν ανήκει εξ αρχής στο δημόσιο φορέα, είτε δεν υπάρχει η υποχρέωση της άμεσης μεταβίβασης της κυριότητας σε αυτόν στο τέλος της σύμπραξης, δύναται εκ της σύμβασης σύμπραξης η επιλογή στο δημόσιο φορέα, να αγοράσει αν επιθυμεί τις εγκαταστάσεις από την ΕΕΣ μέσω συμφώνου προαίρεσεως⁵⁰⁶ που είναι σύνηθες να περιλαμβάνεται στο περιεχόμενο της σύμβασης.

Από την στιγμή που ο δημόσιος φορέας επιλέξει να ασκήσει το δικαίωμα προαίρεσης, που του δίνεται από το σχετικό σύμφωνο, υποχρεούται να καταβάλει το αντίστοιχο τίμημα στην ΕΕΣ για την απόκτηση των εγκαταστάσεων, το οποίο και στο εξής, θα υπολογίζεται ως μέρος των κεφαλαίων αποπληρωμής του ιδιωτικού φορέα.

⁵⁰⁵ Αναλυτικότερα για το θέμα της χρηματοδότησης της ΕΕΣ βλέπε Ενότητα 4.8.

⁵⁰⁶ Το σύμφωνο προαίρεσης, από το οποίο απορρέει το δικαίωμα προαίρεσης, αποτελεί μια ιδιόμορφη, αυτοτελή και προπαρασκευαστικής φύσης σύμβαση, με την οποία καθορίζεται το περιεχόμενο της σκοπούμενης κυρίας σύμβασης και συγχρόνως παρέχεται στον δικαιούχο η εξουσία να θέσει σε ισχύ τη συμβατική αυτή σχέση με μόνη τη δική του δήλωση, χωρίς την ανάγκη σύμπραξης του άλλου μέρους (Εφ. Αθ 11154/1995).

Σχήμα 4.11: Απεικόνιση χρηματικών ροών στο πλαίσιο των παραδοσιακών δημοπρατήσεων και έργων ΣΔΙΤ



Πηγή: ΕΔΣΔΙΤ, (2006) Εγχειρίδιο για την υλοποίηση έργων και υπηρεσιών μέσω ΣΔΙΤ

4.7 ΕΦΑΡΜΟΣΤΕΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΔΙΑΙΤΗΤΙΚΗ ΕΠΙΛΥΣΗ ΔΙΑΦΟΡΩΝ

Οι συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα διέπονται καταρχήν από τις διατάξεις του Ν.3389/2005, τις διατάξεις που περιλαμβάνονται στο περιεχόμενο των συμβάσεων σύμπραξης και συμπληρωματικά από τις διατάξεις του ΑΚ⁵⁰⁷.

Οι διατάξεις του άρθρου 17⁵⁰⁸ του νόμου, καθορίζουν με σαφήνεια το ελάχιστο περιεχόμενο των συμβάσεων σύμπραξης, που οφείλει να είναι σαφές και πλήρες ως προς την ερμηνεία, την εφαρμογή και το κύρος το διατάξεων που περιλαμβάνει για να επιτευχθεί η απρόσκοπτη εκτέλεση του εγχειρήματος και από τα δύο μέρη της σύμπραξης.

Ωστόσο, κατά την εκτέλεση των συμβάσεων σύμπραξης και λόγω της πολυπλοκότητας που αυτές συνήθως παρουσιάζουν, είναι πιθανόν να εμφανιστούν διαφωνίες μεταξύ των μερών, οι οποίες θα πρέπει να επιλυθούν όσο πιο σύντομα

⁵⁰⁷ Βλ. ΕΓΣΔΙΤ <http://www.sdit.mnec.gr/> (πρόσβαση 23/7/2017).

⁵⁰⁸ Βλ. άρθρο 17, παρ.2 του Ν. 3389/2005.

και απλουστευμένα, ώστε να μην υπάρξει καθυστέρηση στην ολοκλήρωση του έργου.

Η επίλυση των διαφορών των μερών μπορεί εκ της συμβάσεως να γίνει με διάφορους τρόπους όπως για παράδειγμα με συναινετική επίλυση, με ορισμό τρίτων πραγματογνωμόνων ή και με ορισμό τρίτων διαμεσολαβητών⁵⁰⁹.

Ο Ν. 3389/2005⁵¹⁰ προβλέπει ρητά ότι κάθε διαφορά που προκύπτει σχετικά με την εφαρμογή, την ερμηνεία ή το κύρος Συμβάσεων Σύμπραξης ή των Παρεπόμενων Συμφώνων, επιλύεται με διαιτησία. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του ίδιου νόμου, ο λόγος επιλογής αυτού του τρόπου επίλυσης, έγκειται στο γεγονός ότι η διαιτησία σε σχέση με την τακτική δικαιοσύνη, παρουσιάζει τα πλεονεκτήματα της ταχύτητας στην έκδοση απόφασης, της δυνατότητας επιλογής εξειδικευμένων σε σχέση με το συγκεκριμένο αντικείμενο της διαφοράς διαιτητών και της παρουσίας υψηλού επιπέδου εμπιστευτικότητας.

Έτσι, κατά παρέκκλιση από τις διατάξεις που ισχύουν για τις διαιτησίες του Δημοσίου, με διαιτησία που διαμορφώνουν οι διατάξεις της σύμβασης, επιλύεται κάθε διαφορά που προκύπτει σχετικά με την εφαρμογή, την ερμηνεία ή το κύρος Συμβάσεων Σύμπραξης ή των Παρεπόμενων Συμφώνων.

Για τη διευκόλυνση των μερών στην εξεύρεση της πλέον κατάλληλης γι' αυτά διαιτησίας, ορίζεται με τον Ν. 3389/2005⁵¹¹, ότι με τη Σύμβαση Σύμπραξης ή τα Παρεπόμενα Σύμφωνα, καθορίζονται οι ειδικότεροι κανόνες που διέπουν τον ορισμό των διαιτητών, οι εφαρμοστέοι κανόνες διαιτησίας, η έδρα του διαιτητικού δικαστηρίου (ή οργάνου), οι αμοιβές των διαιτητών (εφόσον δεν ορίζονται από τους εφαρμοστέους κανόνες διαιτησίας) και η γλώσσα στην οποία θα διεξαχθεί η διαιτησία. Η διαιτητική απόφαση που θα εκδοθεί, είναι οριστική και αμετάκλητη και δεν υπόκειται σε κανένα τακτικό ή έκτακτο ένδικο μέσο, αποτελεί δε τίτλο εκτελεστό χωρίς να χρειάζεται να κηρυχθεί αυτό από τα τακτικά Δικαστήρια, και τα αντίδικα μέρη δεσμεύονται να συμμορφωθούν αμέσως με τους όρους της.

Είναι άξιο επίσης να σημειωθεί ότι η επιλογή αυτής της νομοθετικής ρύθμισης έχει επικριθεί στο παρελθόν λόγω του ότι τα κρατικά δικαστήρια φαίνεται να αποκλείονται εντελώς από την διαδικασία επίλυσης των διαφορών που αφορούν τις ΣΔΙΤ και μάλιστα με την κρίση από την διαιτησία να είναι οριστική και αμετάκλητη. Η επίκριση αυτήν έγκειται στο γεγονός ότι σύμφωνα με το Σύνταγμα, οι διαφορές που αφορούν αντικείμενα κατεξοχήν κρατικής αρμοδιότητας, πρέπει να υπάγονται υποχρεωτικά στην κρίση κρατικών και όχι ιδιωτικών δικαστηρίων, μη συμφωνώντας με την αιτιολογία που προβάλλεται υπέρ της διάταξης για την ύπαρξη δικαιώματος αυτοκαθορισμού του τρόπου επίλυσης των διαφορών των συμβαλλομένων⁵¹².

⁵⁰⁹ Βενιέρης Ι., (2007) ό.π., σελ. 408

⁵¹⁰ Βλ. άρθρο 31

⁵¹¹ Βλ. άρθρο 31, παρ.2

⁵¹² Βενιέρης Ι., (2007) ό.π., σελ. 415

4.8 ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΤΩΝ ΕΡΓΩΝ ΣΔΙΤ

4.8.1 Έννοια του Project finance

Η βασική χρηματοδοτική επιλογή για την υλοποίηση μεγάλων έργων υποδομής με τη συμμετοχή ιδιωτικών κεφαλαίων (συγχρηματοδοτήσεων και αυτοχρηματοδοτήσεων), δομείται υπό τη μορφή του Project Finance⁵¹³.

Στο Project Finance, η χρηματοδότηση του έργου προέρχεται τόσο από δημόσιες, όσο και από ιδιωτικές πηγές, σε αντίθεση με τις άλλες δύο μορφές χρηματοδότησης δηλαδή αυτήν της απευθείας κρατικής χρηματοδότησης και αυτήν της αποκλειστικής εταιρικής χρηματοδότησης και ιδιοκτησίας. Σε σχέση μάλιστα με την δεύτερη περίπτωση, το στοιχείο που την διαφοροποιεί, είναι ότι κύρια ή/και αποκλειστική πηγή αποπληρωμής των δανειακών υποχρεώσεων, είναι τα προσδοκώμενα έσοδα από την εκμετάλλευση του έργου δηλαδή οι προσδοκώμενες χρηματοροές και τα περιουσιακά στοιχεία του καθ' αυτού έργου. Η πιστοληπτική ικανότητα της εταιρείας βασιζόμενη στο ιστορικό της, δεν ενδιαφέρει τους δανειοδότες, αφού η ΕΕΣ που φέρει την ευθύνη για την υλοποίηση του έργου, αποτελεί διακριτή οντότητα σε σχέση με αυτή των ιδιωτικών φορέων που επιλέχθηκαν ως ανάδοχοι⁵¹⁴. Η διακριτή οντότητα της, επιτρέπει την εκτός ισολογισμού (off balance sheet) αντιμετώπιση του χρέους του αναδόχου, χωρίς κατά συνέπεια να επιβαρύνεται η πιστοληπτική του ικανότητα, αφού το εν λόγω χρέος δεν θα είναι καταγεγραμμένο στον δικό του ισολογισμό αλλά σε αυτόν της ΕΕΣ.

Στην Ελλάδα, ο τύπος χρηματοδότησης project finance, αναφέρεται κατά κύριο λόγο σε τράπεζες που αναζητούν ώριμες και δοκιμασμένες τεχνολογίες (χαμηλού ρίσκου) ή επενδύσεις που θα αναπτύξουν οικονομίες κλίμακας, όπως αυτές εμφανίζονται στα έργα ΣΔΙΤ.

4.8.1.1 Πλεονεκτήματα από την χρήση της χρηματοδότησης Project Finance

Σύμφωνα με την διεθνή βιβλιογραφία⁵¹⁵, τα σημαντικότερα επιχειρήματα της εφαρμογής του Project Finance έναντι των άλλων μορφών χρηματοδότησης αφορούν κυρίως σε:

α) *Διαχωρισμό του έργου από τις υπόλοιπες δραστηριότητες της επιχείρησης.* Κατά συνέπεια δεν απειλείται αφενός η πιστοληπτική ικανότητα της επιχείρησης, δημιουργώντας όλο και μεγαλύτερη προθυμία για ανάληψη μεγάλων έργων από

⁵¹³ Η διεθνής Ένωση για το project Finance (International Project Finance Association – IPFA) ορίζει το project finance ως "την χρηματοδότηση (της κατασκευής) μιας μακροχρόνιας υποδομής, βιομηχανικού έργου ή δημόσιας υπηρεσίας με περιορισμένη ως και καθόλου αναγωγή, όπου το χρέος θα αποπληρωθεί από την χρηματοροή που θα δημιουργήσει το ίδιο το έργο». Σύμφωνα με αυτόν τον ορισμό, τρία στοιχεία είναι αυτά που χαρακτηρίζουν την συγκεκριμένη μορφή χρηματοδότησης: α) η επένδυση, β) η ξεχωριστή νομικά και οικονομικά οντότητα-ΕΕΣ και γ) η χρηματοδότηση

⁵¹⁴ Σχετικά με την ΕΕΣ βλέπε 4.1.2.1

⁵¹⁵ Παπαδόπουλος Δ./Φραγκιδάκης Α., (2008) Συγκριτική Διερεύνηση της Χρηματοδότησης έργου Project Finance) και της εταιρικής χρηματοδότησης (Corporate Finance) ως εργαλεία κεφαλαιοαγοράς. http://prime.teilar.gr/papers/vol1_2008/papadopoulos-fragiadakis.pdf (πρόσβαση 22/8/2018).

τους διοικούντες και αφετέρου δεν δημιουργείται δικαίωμα αναγωγής στα περιουσιακά στοιχεία των μητρικών επιχειρήσεων.

β) *Χρηματοδότηση χωρίς ή με περιορισμένη αναγωγή.* Το χαρακτηριστικό αυτό του Project Finance, υπάγεται στους κυριότερους λόγους για τους οποίους επιλέγεται το είδος αυτό της χρηματοδότησης καθώς σε αυτήν την περίπτωση οι δανειστές δεν μπορούν να στραφούν εναντίον των κατασκευαστών σε περίπτωση που οι χρηματοροές του έργου δεν επαρκούν για να αποπληρωθεί το χρέος και οι τόκοι των επενδυμένων δανείων. Όπως προαναφέρθηκε οι δανειστές μπορούν να ικανοποιηθούν μόνο από τα περιουσιακά στοιχεία του έργου και από τις χρηματαγορές που αυτό δημιουργεί μέσω της ΕΕΣ και όχι από τα περιουσιακά στοιχεία των κατασκευαστών.

γ) *Μακροχρόνια χρηματοδότηση που παρέχεται μέσω του Project Finance.* Αποτελεί ένα βασικότατο στοιχείο στην προσπάθεια εμπορικής βιωσιμότητας των έργων ΣΔΙΤ που επιτρέπει να διατηρηθεί το αντίτιμο της χρήσης ή του έργου σε χαμηλότερο επίπεδο σε σχέση με περιπτώσεις που η χρηματοδότηση θα ήταν βραχυχρόνια και ο δανεισμός θα έπρεπε να εξυπηρετηθεί πιο σύντομα.

δ) *Σύσταση ανεξάρτητης μονάδας όπως η ΕΕΣ* μαζί με όλα τα φορολογικά πλεονεκτήματα που αυτήν επιφέρει - κυρίως έναντι μιας μορφής χρηματοδότησης όπως αυτήν της εταιρικής. Ο λόγος που υπάρχουν αυτές οι φορολογικές ελαφρύνσεις υπέρ της νέας εταιρείας και η διαφοροποίηση γενικότερα στα φορολογικά βάρη σε σχέση με τις υπόλοιπες περιπτώσεις, έγκειται στο γεγονός ότι τα έργα που κατασκευάζονται με βάση τις αρχές του Project Finance όπως είναι τα ΣΔΙΤ, αφενός αφορούν σε δημόσιο σκοπό και αφετέρου εμπλέκουν το δημόσιο φορέα με τον οποίο προβλέπεται ειδική φορολογική μεταχείριση, από την υπογραφή κιόλας της σύμβασης σύμπραξης.

ε) *Δημιουργία αξίας λόγω της καλύτερης διαχείρισης κινδύνου* αφού ο κίνδυνος αναλαμβάνεται από το μέρος που μπορεί να τον διαχειριστεί καλύτερα. Όσον αφορά στα έργα ΣΔΙΤ, η αποτελεσματική κατανομή για την αντιμετώπιση των κινδύνων μεταξύ των μερών αποτελεί ένα από τα πιο ουσιώδη στοιχεία για την επιτυχή υλοποίηση του έργου.

στ) *Μείωση του κόστους λόγω ασύμμετρης πληροφόρησης.* Λαμβάνοντας υπόψη ότι τα άτομα που βρίσκονται μέσα στην επιχείρηση και κυρίως οι διοικούντες αυτής, έχουν περισσότερες πληροφορίες σχετικά με την εμφάνιση κερδοφόρων επενδύσεων σε σχέση με αυτούς που είναι εκτός της επιχείρησης, η πιθανή ασύμμετρη πληροφόρηση μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων, αυξάνει το κόστος υλοποίησης του έργου μέσω της μη ανάληψης επενδύσεων που είναι περισσότερο κερδοφόρες (υποεπένδυση).

ε) *Μείωση των εσωτερικών συγκρούσεων λόγω αντιτιθέμενων συμφερόντων των εμπλεκόμενων μερών* που συνήθως οδηγούν και σε λανθασμένες επενδυτικές αποφάσεις. Εξάλλου, κάθε επένδυση στην συγκεκριμένη περίπτωση, αξιολογείται όχι μόνο μεμονωμένα ως έργο από τις ίδιες τις επιχειρήσεις αλλά και με παράλληλη

συμμετοχή ενός μεγάλου αριθμού εξειδικευμένου προσωπικού όπως οι χρηματοδότες ή και οι σύμβουλοι όλων των εμπλεκόμενων φορέων⁵¹⁶.

ζ) *Μείωση του πολιτικού κινδύνου*. Τόσο το πλήθος των συμμετεχόντων που λαμβάνουν μέρος στην υλοποίηση του έργου όσο και ο χαρακτήρας αυτών (τοπικός και διεθνής), δεν αφήνουν πολλά περιθώρια στην εκάστοτε κυβέρνηση να επηρεάσει αρνητικά με τις επιλογές της την εξέλιξη του έργου ή να αποτελέσει με οποιονδήποτε τρόπο τροχοπέδη στην ολοκλήρωση του.

Πίνακας 4.12: Σύγκριση του Corporate Finance και του Project Finance

Παράγοντας	Corporate Finance	Project Finance
Εγγυήσεις έναντι των δανειστών	Περιουσιακά στοιχεία των δανειζόμενων	Περιουσιακά στοιχεία της ΕΕΣ
Επίδραση στη χρηματοοικονομική δραστηριότητα	Μείωση της ελαστικότητας για το δανειζόμενο	Καμία ή μειωμένη επίδραση για τον ανάδοχο
Λογιστική αλειτουργία	Στοιχείο ισολογισμού	Στοιχείο εκτός ισολογισμού
Κύριες μεταβλητές που εγγυώνται τη χρηματοδότηση	Πελατειακές σχέσεις Αξιοπιστία ισολογισμού Κερδοφορία	Μελλοντικές ταμειακές ροές
Βαθμός δανεισμού	Εξαρτάται από την επίδραση στον ισολογισμό του έργου	Εξαρτάται από τις χρηματοοικονομικές ροές του έργου

Πηγή: Ροδίτης Ρ., (2009)⁵¹⁷

⁵¹⁶ Σύμφωνα με το άρθρο 6, παρ. 2 με τίτλο «Επιλογή Συμβούλων για την επικουρία της Ε.Γ.Σ.Δ.Ι.Τ.» ορίζεται ότι με απόφαση της Δ.Ε.Σ.Δ.Ι.Τ. κατόπιν εισήγησης της Ε.Γ.Σ.Δ.Ι.Τ. και για την επικουρία αυτής κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της, μπορεί να συνάπτονται συμβάσεις παροχής ανεξάρτητων υπηρεσιών ή έργου με χρηματοοικονομικούς, τεχνικούς, νομικούς ή άλλους συμβούλους. Για τη σύναψη των συμβάσεων αυτών εφαρμόζονται αναλόγως οι διατάξεις του δεύτερου εδαφίου της παραγράφου 4 του ίδιου άρθρου, όπως αυτό ισχύει μετά από την αντικατάσταση του από την παρ.1 του άρθρου 16 του ν. 3483/2006 (Α' 169).

Οι σύμβουλοι της παρούσας παραγράφου πρέπει να καλύπτουν ευρύ φάσμα γνωστικών αντικειμένων και να διαθέτουν εκτενή εμπειρία στους τομείς της ιδιαίτερης εξειδίκευσής τους, ιδίως όσον αφορά: α) σε θέματα τεχνικών χρηματοδότησης, β) στην κατάρτιση, επεξεργασία, ανάλυση και αξιολόγηση χρηματοοικονομικών υποδειγμάτων, γ) σε νομικά θέματα, όπως σύνταξη τευχών δημοπράτησης, νομική υποστήριξη κατά τη διενέργεια δημοσίων διαγωνισμών, σύνταξη και διαπραγμάτευση συμβάσεων περιλαμβανομένων και συμβάσεων παραχώρησης, χρηματοδοτικών, δανειακών και λοιπών συμβάσεων που είναι απαραίτητες για την εξασφάλιση της απαιτούμενης χρηματοδότησης, δ) σε τεχνικά, ασφαλιστικά, φορολογικά και λογιστικά ζητήματα, ε) σε θέματα μελέτης, κατασκευής, λειτουργίας και συντήρησης έργων, καθώς και κατάρτισης προδιαγραφών.

4.8.2 Χρηματοδότηση των έργων ΣΔΙΤ

Στις παραδοσιακές μορφές σύμβασης έργων, ο δημόσιος τομέας χρηματοδοτεί την κατασκευή των υποδομών του κυρίως μέσω των κρατικών φόρων ή άλλων ειδικών εισπρακτικών μέτρων και μέσω δανειακών κεφαλαίων. Στην δεύτερη περίπτωση, ο πλέον σύνηθες τρόπος για τη δημόσια χρηματοδότηση, πραγματοποιείται με την έκδοση ομολόγων ή τον δανεισμό από την διεθνή τραπεζική αγορά (ειδικά από την διεθνή Τράπεζα- World Bank). Η υπογραφή μίας σύμβασης για την κατασκευή μιας υποδομής ή την παροχή μιας υπηρεσίας σημαίνει την άμεση εκταμίευση προκαταβολής από πλευράς Δημοσίου στον ανάδοχο κατασκευαστή, ο οποίος είναι υπεύθυνος για το έργο μόνο κατά τη διάρκεια της κατασκευαστικής φάσης του, ενώ η συνολική αποπληρωμή του έργου ή της υπηρεσίας γίνεται με την ολοκλήρωσή του από αυτόν⁵¹⁸.

Παράλληλα, το Δημόσιο αναλαμβάνει και οποιοδήποτε κόστος προκύπτει από αυξήσεις στον προϋπολογισμό που μπορεί να οφείλονται σε διάφορα προβλήματα ή καθυστερήσεις κατά τη διάρκεια υλοποίησης του έργου αφού η αναθέτουσα αρχή χρηματοδοτεί το έργο, πληρώνοντας ανά φάση εκτέλεσης, χωρίς να έχει τη δυνατότητα να εκτιμήσει εάν το έργο θα λειτουργήσει σωστά στις επόμενες φάσεις μέχρι και το τελικό στάδιο λειτουργίας.

Από την άλλη, στο πλαίσιο των έργων ΣΔΙΤ, η χρηματοδότηση προέρχεται κατά κύριο λόγο από τον ιδιωτικό τομέα, ο οποίος δεν είναι μόνο υπεύθυνος για την αρχική χρηματοδότηση που αφορά την κατασκευή του έργου αλλά και για τη συντήρηση αυτού καθ' όλη τη διάρκεια της συμβατικής ζωής του. Ο δημόσιος φορέας λοιπόν, μπορεί να έχει την κύρια και συνολική ευθύνη του έργου αλλά ο ιδιωτικός φέρει το μέρος της ευθύνης που έχει σχέση με την σωστή υλοποίηση του, αναλαμβάνοντας σημαντικό μέρος της χρηματοδότησης αλλά και μεγάλου μέρους του κινδύνου υλοποίησης που συμφωνήθηκε εκ των προτέρων μέσα από κατάλληλο διαχωρισμό ρίσκων και ευθυνών.

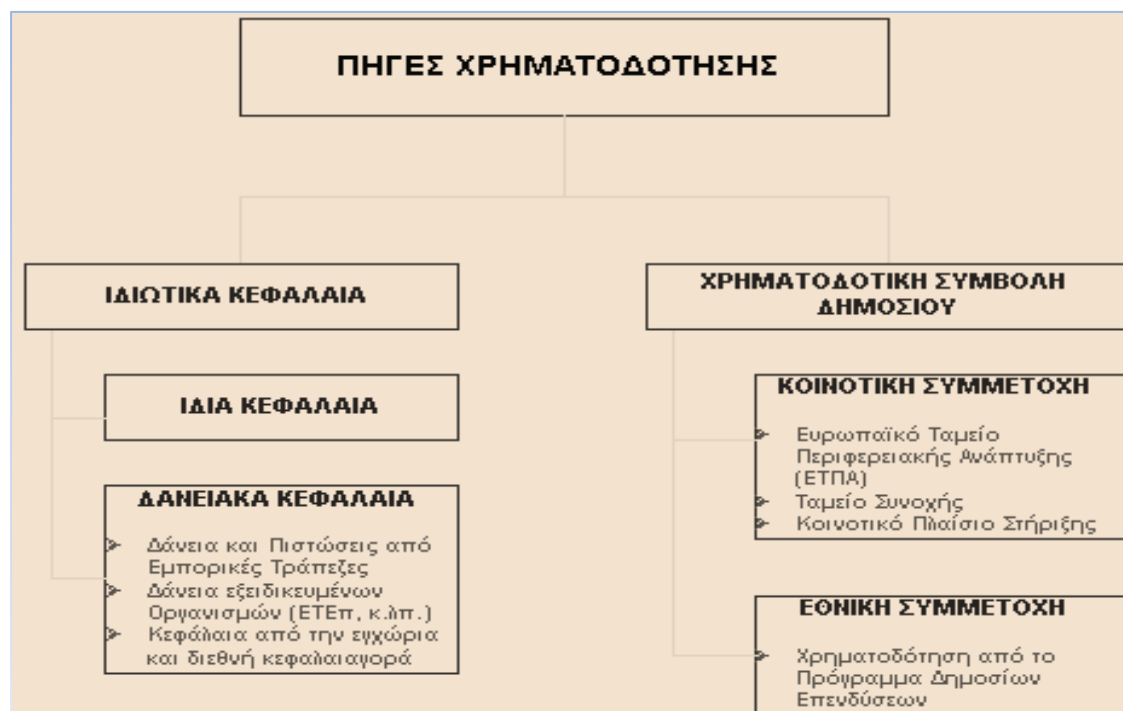
Η χρηματοδότηση του έργου περιλαμβάνει ιδίως⁵¹⁹: α) τα ίδια κεφάλαια της ΕΕΣ, β) τα κεφάλαια που εξασφαλίζει η ΕΕΣ με οποιαδήποτε μορφή δανείου ή πίστωσης και ιδίως με δάνεια, ομολογίες και τιτλοποίηση μελλοντικών ή υφιστάμενων απαιτήσεων, γ) τις αναγκαίες εγγυήσεις ή εξασφαλίσεις που απαιτούνται για την παροχή των υπό (α) και (β) ανωτέρω κεφαλαίων ή πιστώσεων και δ) τους πόρους από την εκμετάλλευση του αντικειμένου της Σύμπραξης κατά την κατασκευαστική περίοδο.

⁵¹⁷ Ροδίτης Ρ., (2009) Project Finance Χαρακτηριστικά, Σύμβουλοι, Αποτίμηση, Χρηματοδότηση. Πανεπιστήμιο Πειραιά, Αθήνα

⁵¹⁸ Γέροντας Α., (2009) Δίκαιο δημοσίων έργων: Η διοικητική σύμβαση - Ανάθεση - Εκτέλεση - Δικαστική προστασία (κατά το εθνικό και κοινοτικό δίκαιο). Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, σελ. 626

⁵¹⁹ Κίτσος Ι., (2014) ό.π., σελ. 450

Σχήμα 4.12: Πηγές Χρηματοδότησης των ΣΔΙΤ



4.8.2.1 Χρηματοδότηση με ίδια κεφάλαια

Ίδια κεφάλαια ή Καθαρή Θέση μιας εταιρείας συνιστούν α) το Μετοχικό Κεφάλαιο που εισφέρουν οι φορείς στην επιχείρηση (χρήμα ή είδος), τόσο κατά την ίδρυση της ή όσο και σε μεταγενέστερο στάδιο της παραγωγικής της ζωής της εταιρείας, β) τα Αποθεματικά, δηλαδή τα αδιανέμητα στους φορείς της επιχείρησης κέρδη που παρακρατούνται σε αυτή, γ) τα κεφάλαια (σε χρήμα και είδος) που χορηγούνται δωρεάν στην επιχείρηση από τρίτους, οι οποίοι δεν αποκτούν την ιδιότητα του φορέα.

Οι ανάδοχοι που κατέχουν μετοχές της ΕΕΣ διακρίνονται α) στους μετόχους που ενδιαφέρονται να συμμετέχουν ως ενεργά εμπλεκόμενοι στην σύμβαση σύμπραξης προσφέροντας στην ΕΕΣ υλικό εξοπλισμό, πρώτες ύλες και υπηρεσίες με κύριο στόχο να αποκομίσουν όφελος, αφενός από την έγκαιρη και εντός προϋπολογισμού ολοκλήρωση του έργου και αφετέρου από τα έσοδα που θα προκύψουν από την λειτουργία αυτού (Contractors/ Sponsors), β) στους ανάδοχους που έχουν ως κύριο στόχο την επένδυση κεφαλαίων σε έργα που θεωρείται ότι είναι πιο πιθανόν να αποφέρουν υψηλά κέρδη. Οι τελευταίοι αυτοί μέτοχοι έχουν παθητικό ρόλο ως προς την ΕΕΣ και δεν συμμετέχουν ενεργά στις πολιτικές σχεδιασμού αυτής (purely financial investors).

Η συγκέντρωση των παραπάνω κεφαλαίων αφορά μόνο την εξυπηρέτηση των αναγκών της σύμβασης σύμπραξης με σκοπό την επιτυχή ολοκλήρωση του έργου, με τα κεφάλαια αυτά να παραμένουν επενδυμένα ως στοιχεία του Ενεργητικού της επιχείρησης, μέχρι να επιτευχθεί ο σκοπός της ίδρυσης και της λειτουργίας της.

Ένας από τους κύριους σκοπούς της χρηματοδότησης με ίδια κεφάλαια είναι και η διασφάλιση της φερεγγυότητας της επιχείρησης, αφού λαμβάνοντας υπόψη ότι η απολαβή των κερδών θα προέρχεται από την επιτυχή λειτουργία και εκμετάλλευση του αντικειμένου της σύμπραξης, η συμμετοχή των ιδρυτικών εταιριών στην ΕΕΣ και

κυρίως των Contractors/ Sponsors αποτελεί τεκμήριο ως προς τις επενδυτικές προθέσεις τους⁵²⁰.

4.8.2.2 Χρηματοδότηση με ξένα κεφάλαια

Σύμφωνα με την διεθνή πρακτική, ο θεσμός των ΣΔΙΤ δεν μπορεί να εξυπηρετηθεί εξ' ολοκλήρου από τα ίδια κεφάλαια τα οποία προσφέρουν οι ανάδοχοι-μέτοχοι κατά την αρχική σύνθεση του μετοχικού κεφαλαίου. Τα έργα που πραγματοποιούνται με την μέθοδο ΣΔΙΤ είναι συνήθως μεγάλης εμβέλειας, ενέχουν σημαντικούς κινδύνους και παρουσιάζουν τόσο υψηλό προϋπολογισμό που είναι αδύνατον να καλυφθούν από μόνο την καθαρή θέση της εταιρείας χωρίς εξωτερικό δανεισμό. Η προσέλκυση ξένων κεφαλαίων φαίνεται να είναι σήμερα και ο κύριος προσανατολισμός των επενδυτών σε έργα ΣΔΙΤ, γεγονός που επαληθεύεται και με τα ποσοστά αυτού του είδους χρηματοδότησης να αγγίζουν ακόμα και το 90% των έργων ΣΔΙΤ⁵²¹.

Σχετικά με τον Ν.3389/2005, απευθείας διατάξεις που επιτρέπουν την χρηματοδότηση με ξένα κεφάλαια, είναι εκτός αυτών της παραγράφου 1, του άρθρου 18 που αναφέρει χαρακτηριστικά ότι «τα κεφάλαια που εξασφαλίζει η ΕΕΣ με οποιαδήποτε μορφή δανείου ή πίστωσης και ιδίως με δάνεια, ομολογίες και τιτλοποίηση μελλοντικών ή υφιστάμενων απαιτήσεων», και της παρ.2 του άρθρου 15, που αναφέρουν ότι «..μετά τη διενέργεια του απαιτούμενου ελέγχου, η Αναθέτουσα Αρχή ελέγχει την οικονομική και χρηματοοικονομική επάρκεια των Υποψηφίων ή Προσφερόντων, αλλά και στοιχείων σχετικά με την πιστοληπτική τους ικανότητα. Για τον έλεγχο αυτόν, η Αναθέτουσα Αρχή δύναται, μεταξύ άλλων, να ζητά από τους Υποψηφίους ή Προσφέροντες να προσκομίζουν στοιχεία από τα οποία να προκύπτει η ύπαρξη τραπεζικής χρηματοδότησης ή υποστήριξης σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που θα ορίζονται στην Προκήρυξη Διαγωνισμού».

Κοινοπρακτικό δάνειο

Ο τραπεζικός δανεισμός είναι σήμερα και ο πιο συνηθισμένος τρόπος χρηματοδότησης ενός έργου ΣΔΙΤ, παρέχοντας το αναγκαίο κεφάλαιο κίνησης στην ΕΕΣ με όρους προσαρμοσμένους στις εκάστοτε ανάγκες των τραπεζών.

Η τράπεζα και η ΕΕΣ, προχωρούν σε διαπραγματεύσεις για το ύψος του δανείου που θα χορηγηθεί αλλά και όλων των σχετικών θεμάτων που αφορούν την αποπληρωμή του δανεισθέντος κεφαλαίου και των συνδεδεμένων με αυτό τόκων. Λόγω του υψηλού ποσοστού χρηματοδότησης που έχουν ανάγκη τα έργα ΣΔΙΤ και του υψηλού κινδύνου που αυτά περικλείουν, οι τράπεζες συχνά μοιράζονται την χορήγηση του δανείου δημιουργώντας ένα συνασπισμό, ο οποίος παράλληλα θα τους επιτρέψει να επιμερίσουν τους κινδύνους σε περίπτωση που η ΕΕΣ δεν καταφέρει να υλοποιήσει το αντικείμενο της σύμβασης.

Τα πιστωτικά ιδρύματα λοιπόν, προβαίνουν σε κοινοπραξία με κύριο ανάδοχο της πίστωσης μία τράπεζα που θα ενεργεί ως διαχειριστής της, στη σύναψη

⁵²⁰ Βενιέρης Ι., (2007) ό.π., σελ. 444

⁵²¹ Του ιδίου, σελ. 452

κοινοπρακτικών δανείων⁵²² και στη λήψη οποιωνδήποτε σχετικών αποφάσεων μετά από ανεξάρτητη εκτίμηση, έρευνα και θεώρηση της οικονομικής και εν γένει περιουσιακής κατάστασης, φερεγγυότητας και θέσης του δανειολήπτη από κάθε πιστωτικό ίδρυμα ξεχωριστά.

Τα τραπεζικά δάνεια εμφανίζονται συνήθως ελαστικά ως προς τα θέματα της αποπληρωμής τους ή τους όρους που τα περιβάλλουν και προσαρμόζονται κάθε φορά ανάλογα με τις ιδιαιτερότητες του κάθε έργου. Καίριο χαρακτηριστικό της χρηματοδότησης μέσω κοινοπρακτικού δανείου άμεσα συνδεδεμένο με αυτό το συμφέρον, είναι και η παροχή δυνατότητας στις εμπλεκόμενες τράπεζες να έχουν αυξημένα δικαιώματα ελέγχου και εποπτείας καθ' όλη τη διαδικασία σύμπραξης. Σημαντικός συμμετέχων με την μορφή τραπεζικών δανείων για την υλοποίηση των έργων ΣΔΙΤ, έχει αποτελέσει τα τελευταία χρόνια η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ)⁵²³.

Ομολογιακό δάνειο

Ομολογιακό είναι το δάνειο που εκδίδεται από έναν εκδότη-στην προκειμένη περίπτωση την ΕΕΣ -και διαιρείται σε ομολογίες⁵²⁴, οι οποίες αντιπροσωπεύουν τα δικαιώματα των ομολογιούχων έναντι της ΕΕΣ κατά τους ορούς του δανείου.

Κύριο χαρακτηριστικό των ομολογιακών δανείων αποτελεί το γεγονός ότι αυτές δεν ενσωματώνουν μετοχική σχέση⁵²⁵ με την ΕΕΣ αλλά μόνο απαίτηση σε τμήμα του χρέους της εταιρείας και μάλιστα έντοκη.

Εκτός από εναλλακτική μορφή χρηματοδότησης, η έκδοση ομολόγων προσφέρει επιπλέον το πλεονέκτημα της εξασφάλισης μεσοπρόθεσμου και μακροπρόθεσμου κεφαλαίου για την εκδότρια ΕΕΣ καθώς και προσαρμοσμένη διάρκεια δανείου στον οικονομικό προγραμματισμό της εταιρείας. Επιπλέον με την δυνατότητα επιλογής της κατάλληλης κατηγορίας ομολογιακού δανείου όπως αυτήν που αφορά έκδοση μετατρέψιμου ή ανταλλάξιμου ομολογιακού δανείου ή ακόμα και ομολογιακού δανείου με παραστατικά δικαιωμάτων προς κτήση άλλων κινητών αξιών, δίνεται η δυνατότητα της μη αποπληρωμής δανείου σε μετρητά προς διευκόλυνση της ΕΕΣ.

Χρηματοδοτική μίσθωση

Η χρηματοδοτική μίσθωση (leasing) γενικά, καθιερώθηκε στην Ελλάδα με το Ν. 1665/1986, ως μία σύγχρονη μέθοδος μεσομακροπρόθεσμης χρηματοδότησης επιχειρήσεων και επαγγελματιών, για τις περιπτώσεις της άμεσης ανάγκης απόκτησης παγίων στοιχείων για επαγγελματική χρήση. Όσον αφορά τα έργα ΣΔΙΤ,

⁵²² Ως κοινοπρακτικό δάνειο, ορίζεται κάθε είδους χρηματοδότηση επιχειρήσεων στην οποία συμμετέχουν περισσότερα του ενός πιστωτικά ιδρύματα και από την οποία απορρέουν διαιρετά και αυτοτελή δικαιώματα και υποχρεώσεις για κάθε ένα από τα συμμετέχοντα πιστωτικά ιδρύματα.

⁵²³ Για την προαγωγή της δημιουργίας ΣΔΙΤ, η ΕΤΕπ έχει θεσπίσει το Κέντρο Ευρωπαϊκής Εμπειρογνομοσύνης για έργα ΣΔΙΤ (EPEC), το οποίο απευθύνεται κυρίως στους ενδιαφερόμενους δημόσιους φορείς και προωθεί τις εν λόγω συμπράξεις, παραθέτοντας οδηγίες και διευκρινίσεις για την σωστή υλοποίησή τους.

⁵²⁴ Οι ομολογίες ή ομόλογα είναι χρεόγραφα με βάση τα οποία ο εκδότης του τίτλου υπόσχεται να καταβάλει στον κάτοχο των ομολόγων (επενδυτή-αγοραστή) το αρχικό ποσό δανεισμού (ονομαστική αξία) συν πληρωμές τόκου σε τακτά προκαθορισμένα διαστήματα (τοκομερίδιο ή κουπόνι).

⁵²⁵ Στην περίπτωση βέβαια της κατηγορίας μετατρέψιμου Ομολογιακού Δανείου, ο ομολογιούχος μπορεί να μετατραπεί εντέλει σε μέτοχο.

η σύμβαση χρηματοδοτικής μίσθωσης (project leasing) αποτελεί πλέον ένα εύχρηστο χρηματοοικονομικό εργαλείο με το οποίο η ΕΕΣ αποκτά κινητά ή ακίνητα πράγματα για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα έναντι σταθερού ή κυμαινόμενου μισθώματος χωρίς να χρειάζεται να χρησιμοποιήσει άμεσα τη δική της ρευστότητα ή να προβεί σε δανεισμό ώστε να τα αποκτήσει. Συμβαλλόμενα μέρη είναι η ΕΕΣ και η ειδική εταιρεία leasing, ως χρηματοδοτικός μεσάζων, ενώ πίσω από την δεύτερη ενδέχεται να υπάρχει σειρά εναλλακτικών συνεργασιών με τις οποίες μεταξύ άλλων εγγυάται και η καλή κατάσταση του αντικειμένου που παραδίδεται προς χρήση.

Η εταιρεία μίσθωσης (εκμισθωτής) παρέχει το περιουσιακό στοιχείο που χρειάζεται η ΕΕΣ αφού πρώτα το έχει αγοράσει από τον προμηθευτή της ΕΕΣ. Η καταβολή της αξίας της αγοράς αυτής δεν καλύπτει το πλήρες ποσό αλλά συνήθως το 20-40% της συνολικής αξίας της. Το υπόλοιπο ποσό καλύπτεται με μακροπρόθεσμο δανεισμό από οργανισμούς που διαθέτουν κεφάλαια για μακροπρόθεσμη τοποθέτηση (μεγάλες τράπεζες, ασφαλιστικές εταιρείες κλπ) που συμφωνούν να ικανοποιηθούν αποκλειστικά και μόνο από τα μισθώματα που θα καταβάλλει η ΕΕΣ στην εκμισθωτή εταιρεία. Οι δανειστές λοιπόν δεν έχουν το δικαίωμα να στραφούν κατά της εταιρείας leasing σε περίπτωση αφερεγγυότητας του μισθωτή αλλά μπορούν να καλύψουν την απαίτηση τους από την απευθείας εκποίηση του πάγιου στοιχείου που χρησιμοποιεί η ΕΕΣ. Γι αυτόν το λόγο άλλωστε και κατά τις αρχές ανάληψης κινδύνου, το ύψος του επιτοκίου δανεισμού συναρτάται με την πιστοληπτική ικανότητα του μισθωτή και όχι του δανειολήπτη- εκμισθωτή, δηλαδή της εταιρείας leasing.

4.8.2.3 Χρηματοδότηση από το δημόσιο φορέα

Σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 3389/2005⁵²⁶, ο δημόσιος φορέας μπορεί να συμμετέχει στη χρηματοδότηση της εκτέλεσης των έργων ή της παροχής των υπηρεσιών που υπάγονται στο νόμο αυτόν. Η συμμετοχή αυτή μπορεί να είναι σε χρήμα ή σε είδος.

Στην τελευταία περίπτωση, μπορεί να έχει τη μορφή ανταλλαγμάτων όπως ενδεικτικά είναι η παραχώρηση ακινήτων κατά χρήση (εν όλω ή εν μέρει), η παραχώρηση εμπράγματων δικαιωμάτων επί ακινήτων και η εκχώρηση δικαιωμάτων εκμετάλλευσης έργων. Στις περιπτώσεις του προηγούμενου εδαφίου, τα δικαιώματα που παρέχονται στην ΕΕΣ δεν μπορούν να εκτείνονται και στο διάστημα που ακολουθεί μετά τη λήξη της Σύμβασης Σύμπραξης (εδαφ. α).

Επίσης, οι δημόσιοι φορείς επιτρέπεται να συμμετέχουν και στην εκμετάλλευση του αντικειμένου της σύμπραξης (εδαφ. β) ενώ σε κάθε περίπτωση, η συμμετοχή του δημοσίου φορέα και η μορφή ή οι μορφές που θα μπορεί να λάβει, πρέπει να προσδιορίζονται με σαφήνεια στη σχετική Προκήρυξη (εδαφ. γ).

⁵²⁶ Βλ. άρθρο 18, παρ. 3 του Ν. 3389/2005 με τίτλο «Συμμετοχή Δημοσίων Φορέων και μορφές αυτής - Άλλα ανταλλάγματα»

4.8.2.4 Χρηματοδότηση από κονδύλια της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Σημαντικό μέρος της χρηματοδότησης προέρχεται από κονδύλια της ΕΕ που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τη συγχρηματοδότηση των ΣΔΙΤ⁵²⁷. Οι εθνικοί φορείς του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα μπορούν να χρηματοδοτηθούν από:

Διαρθρωτικά ταμεία που συνδέονται με τα έργα ΣΔΙΤ-Πρωτοβουλία JESSICA

Το εργαλείο JESSICA⁵²⁸ είναι μια πρωτοβουλία που αναπτύσσεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ), σε συνεργασία με την Τράπεζα Ανάπτυξης του Συμβουλίου της Ευρώπης (CEB), με σκοπό να υποστηρίξει τις βιώσιμες επενδύσεις σε αστικές περιοχές. Η πρωτοβουλία JESSICA δεν αποτελεί νέα πηγή χρηματοδοτήσεων για τα κράτη μέλη αλλά παρέχει στα κράτη μέλη την ευχέρεια να χρησιμοποιήσουν μέρος των μη επιστρεπτέων επιχορηγήσεων που λαμβάνουν από τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ, για την επένδυση σε έργα που εντάσσονται στο πλαίσιο ολοκληρωμένων σχεδίων για την προαγωγή της βιώσιμης ανάπτυξης. Οι επενδύσεις αυτές, μπορούν να έχουν τη μορφή ιδίων κεφαλαίων, δανείων ή/και εγγυήσεων, και πραγματοποιούνται μέσω Ταμείων Αστικής Ανάπτυξης και εάν είναι απαραίτητο και μέσω Ταμείων Χαρτοφυλακίου.

Κονδύλια της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ΕΤΕπ) και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Επενδύσεων (ΕΤΕ).

Η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ) προάγει τους στόχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, παρέχοντας μακροπρόθεσμη χρηματοδότηση, εγγυήσεις και συμβουλές σε έργα πραγματοποιούμενα εντός και εκτός ΕΕ. Η ΕΤΕπ είναι ο οργανισμός στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης που αποτελεί μια από τις σημαντικότερες πηγές χρηματοδότησης των έργων ΣΔΙΤ που αφορούν σε κοινωνικά έργα υποδομής στις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές της ΕΕ, τα οποία δε δύνανται να χρηματοδοτηθούν από τα ίδια τα κράτη - μέλη. Τα δάνεια της ΕΤΕπ⁵²⁹, αφού πρώτα εγκριθούν από την κυβέρνηση της σχετικής χώρας και τη σχετική διεύθυνση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, μπορούν να καλύψουν έως και το 50% του συνολικού κόστους του έργου, εφόσον άλλες πηγές χρηματοδότησης δε διαθέτουν κεφάλαια υπό ευνοϊκούς όρους.

Μέτοχοί της ΕΤΕπ είναι τα κράτη μέλη της ΕΕ, ενώ η ίδια με την σειρά της αποτελεί τον βασικό μέτοχο του Ευρωπαϊκού Ταμείου Επενδύσεων (ΕΤΕ)⁵³⁰.

⁵²⁷ Για την ύπαρξη δυνατότητας χρηματοδότησης από κονδύλια της Ευρωπαϊκής Ένωσης ο συμπράξεις ΣΔΙΤ πρέπει να συνάδουν με τους κανόνες της ΕΕ σχετικά με α) τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς β) το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, γ) την κοινοτική νομοθεσία περί δημοσίων συμβάσεων και παραχώρησης υπηρεσιών, δ) τους κανόνες ανταγωνισμού στο βαθμό που οι ΣΔΙΤ ασκούν οικονομική δραστηριότητα.

⁵²⁸ Το Αγγλικό ακρωνύμιο της οποίας "Joint European Support or Sustainable Investment in City Areas" (Κοινή Ευρωπαϊκή υποστήριξη για βιώσιμες επενδύσεις σε αστικές περιοχές).

⁵²⁹ Το άρθρο 27 του Ν. 3389/2005 με τίτλο Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων αναφέρει ότι για την εφαρμογή των διατάξεων της νομοθεσίας που αναφέρονται σε απαιτήσεις τραπεζών και στις εξασφαλίσεις τους, η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων υπάγεται στις αντίστοιχες ρυθμίσεις, εφόσον πρόκειται για δανειακές συμβάσεις και συναφείς δικαιοπραξίες που καταρτίζονται σε σχέση με την εκτέλεση των έργων ή την παροχή των υπηρεσιών που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του νόμου αυτού.

⁵³⁰ ΕΤΕπ και ΕΤΕ αποτελούν μαζί τον Όμιλο ΕΤΕπ.

Λόγω του μη κερδοσκοπικού της χαρακτήρα, η ΕΤΕπ λειτουργεί ως αμερόληπτο χρηματοδοτικό όργανο με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον και σε συνδυασμό με την παροχή αξιολογών βιώσιμων προγραμμάτων εμπνέει την απαραίτητη εμπιστοσύνη στους δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς για την σύναψη της σύμβασης σύμπραξης. Επίσης, η μακρά διάρκεια των δανείων που προσφέρει (συνήθως 20 - 25 χρόνια) και οι ευνοϊκοί όροι δανεισμού προς τον ανάδοχο, ενδείκνυνται ιδιαίτερα ωφέλιμοι για μεγάλα έργα υποδομής όπως αυτά που πραγματοποιούνται με την μέθοδο ΣΔΙΤ.

4.8.2.5 Χρηματοδότηση με βάση τους πόρους από την εκμετάλλευση του αντικειμένου της Σύμπραξης

Εκτός από την χρηματοδότηση μέσω ιδίων και ξένων κεφαλαίων, η διεθνής πρακτική αποδεικνύει ότι σημαντικά χρηματοδοτικά κεφάλαια μπορούν να παραχθούν μέσω της επιχειρηματικής αξιοποίησης των χρηματοροών που προκύπτουν από την λειτουργία και εκμετάλλευση του αντικειμένου της σύμβασης σύμπραξης. Ανεξάρτητα δηλαδή από τον τρόπο με τον οποίο αμείβεται⁵³¹, η ΕΕΣ με σκοπό την συγκέντρωση περισσότερων κεφαλαίων μπορεί να προκαλέσει άμεση ρευστότητα μέσω της εκμετάλλευσης τόσο των απαιτήσεων αυτών που έχουν ήδη γεννηθεί και δεν είναι ληξιπρόθεσμες όσο και αυτών που πρόκειται να γεννηθούν στο άμεσο μέλλον με την έναρξη λειτουργίας της υποδομής.

Κατά το άρθρο 25 του Ν. 3389/2005⁵³², οι Εταιρείες Ειδικού Σκοπού ΣΔΙΤ, δύνανται να εκχωρούν μέρος ή το σύνολο των συμβατικών τους αξιώσεων, υφιστάμενων και μελλοντικών, (εφόσον αυτές προσδιορίζονται ή είναι δυνατόν να προσδιορισθούν με οποιονδήποτε τρόπο), στα εμπλεκόμενα πιστωτικά ή χρηματοδοτικά ιδρύματα ή οποιαδήποτε άλλα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα που υπόκεινται σε εποπτεία κεντρικής τράπεζας ή άλλης αρμόδιας ανεξάρτητης αρχής, προς εξασφάλιση των απαιτήσεών τους από τη χρηματοδότηση του έργου.

Οι δύο ειδικότερες μορφές της χρηματοδότησης με εκχώρηση απαιτήσεων που επιτρέπει ο Ν.3389/2005, είναι αυτήν της καταπιστευτικής εκχώρησης απαιτήσεων της ΕΕΣ και β) της εκχώρησης απαιτήσεων της ΕΕΣ σε αλλοδαπές ή ημεδαπές Εταιρείες Ειδικού Σκοπού προς το σκοπό τιτλοποίησης.

Καταπιστευτική εκχώρηση απαιτήσεων της ΕΕΣ

Η απαίτηση έχει καταστεί αγαθό που μπορεί να συναλλάσσεται στην αγορά για ανταλλακτικούς, εξασφαλιστικούς ή οποιουσδήποτε άλλους σκοπούς και συνεπώς έχει οικονομική αξία, την οποία ο δανειστής μπορεί να αξιοποιήσει, να εμπορευθεί, να χαρίσει κλπ, μεταβιβάζοντας την όπως και τα αντικείμενα της κυριότητας ή επιβαρύνοντας την με ενέχυρο, επικαρπία κλπ .

Σύμφωνα με τον συνδυασμό των διατάξεων του Ν. 3389/2005 και του αστικού κώδικα για τις εκχωρήσεις, η μεταβίβαση της απαίτησης γίνεται με σύμβαση

⁵³¹ Όπως προαναφέρθηκε η ΕΕΣ μπορεί να αμείβεται α) από το δημόσιο φορέα β) από τρίτους-χρήστες του έργου/ υπηρεσίας γ) τον συνδυασμό αυτών.

⁵³² Η Εισηγητική έκθεση του Νόμου για το άρθρο 25 αναφέρει χαρακτηριστικά ότι η εν λόγω διάταξη αντανάκλα τη βασική αρχή της χρηματοδότησης έργων ή υπηρεσιών (project finance), σύμφωνα με την οποία η αποπληρωμή των δανείων ή άλλων πιστώσεων που παρέχονται από τις τράπεζες στην Εταιρεία Ειδικού Σκοπού θα πρέπει να μπορούν να αποπληρώνονται από τα έσοδα του ίδιου του έργου ή της υπηρεσίας που αποτελεί το αντικείμενο της Σύμπραξης.

ανάμεσα στην ΕΕΣ (εκχωρητής) και στην χρηματοδότη τράπεζα (εκδοχέα), χωρίς να απαιτείται η συναίνεση του οφειλέτη.

Αντικείμενο της εκχώρησης μπορεί να αποτελεί οποιαδήποτε απαίτηση⁵³³ της ΕΕΣ ακόμη και μελλοντική, εκείνη δηλαδή της οποίας ο λόγος παραγωγής δεν υπάρχει κατά την εκχώρηση (πλήρως μελλοντική απαίτηση). Με τον τρόπο αυτό, επέρχεται ειδική διαδοχή στο πρόσωπο της χρηματοδότη τράπεζας και όχι απόσβεση της απαίτησης⁵³⁴. Με άλλα λόγια, δεν μεταβάλλεται η ταυτότητα της απαίτησης αλλά το πρόσωπο του δανειστή.

Εκδοχείς κατά τον Ν. 3389/2005 μπορούν να είναι μόνο πιστωτικά ή χρηματοδοτικά ιδρύματα ή οποιαδήποτε άλλα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα που υπόκεινται σε εποπτεία κεντρικής τράπεζας ή άλλης αρμόδιας ανεξάρτητης αρχής, τα οποία συμμετέχουν στη χρηματοδότηση της υλοποίησης του αντικειμένου της Σύμβασης Σύμπραξης ή συμβάλλονται με τέτοια πιστωτικά ή χρηματοδοτικά ιδρύματα ή οποιαδήποτε άλλα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα που υπόκεινται σε εποπτεία υπό οποιαδήποτε ιδιότητα, όπως εκδοχέως, διαδόχου ή αντισυμβαλλομένου.

Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 25 του ίδιου νόμου, η εκχώρηση θεωρείται καταπιστευτική⁵³⁵ καθώς ορίζεται ότι σκοπός της εν λόγω εκχώρησης είναι η εξασφάλιση των απαιτήσεων των προαναφερθέντων χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων που προκύπτουν από τη χρηματοδότηση τους στο εγχείρημα ΣΔΙΤ. Βασικό εννοιολογικό χαρακτηριστικό της καταπιστευτικής εκχώρησης, όπως και κάθε καταπιστευτικής δικαιοπραξίας, είναι ότι στον εκχωρητή μεταβιβάζονται περισσότερες εξουσίες από εκείνες που είναι απαραίτητες για την επίτευξη του σκοπού που επιδιώκουν τα μέρη⁵³⁶.

Εκχώρηση απαιτήσεων της ΕΕΣ προς τον σκοπό τιτλοποίησής τους

Ο Ν. 3389/2005 αναφέρει επίσης, ότι επιτρέπεται η ως άνω εκχώρηση σε αλλοδαπές ή ημεδαπές εταιρείες ειδικού σκοπού προς το σκοπό τιτλοποίησης κατ' εφαρμογή του άρθρου 10 του Ν. 3156/2003⁵³⁷.

Τιτλοποίηση απαιτήσεων κατά την έννοια του άρθρου αυτού, είναι η μεταβίβαση επιχειρηματικών απαιτήσεων λόγω πώλησης, σε συνδυασμό με την έκδοση και διάθεση (με ιδιωτική τοποθέτηση μόνο⁵³⁸) ομολογιών οποιουδήποτε είδους ή

⁵³³ Ως εκχωρούμενες θεωρούνται οι μεμονωμένες απαιτήσεις και όχι οι συμβατικές σχέσεις. Οι συμβατικές σχέσεις μεταβιβάζονται πάντα με συνδυασμό εκχώρησης για τις απαιτήσεις και αναδοχής χρέους για τις υποχρεώσεις.

⁵³⁴ Βλ. Αστικό Κώδικα, άρθρα 467-469

⁵³⁵ Το είδος αυτό της εκχώρησης απαιτήσεων διακρίνεται τόσο από την εκχώρηση με την οποία μεταβιβάζεται η απαίτηση με σκοπό την πρόσκτηση της στην περιουσία του εκδοχέα (χαριστική εκχώρηση) όσο και από την εκχώρηση για διαχείριση της μεταβιβαζόμενης απαίτησης από τον εκδοχέα (συνήθως εκχώρηση προς είσπραξη).

⁵³⁶ Βλ. Εφ. Θεσ/κης 90/ 1994, Αρ. 48.1043

⁵³⁷ Βλ. άρθρο 25, εδάφ. β

⁵³⁸ Ο Ν. 3156/2003 ορίζει την ιδιωτική τοποθέτηση, ως τη διάθεση των ομολογιών σε περιορισμένο κύκλο προσώπων που δεν μπορεί να υπερβαίνει τα εκατόν πενήντα. Επίσης Αμοιβαία κεφάλαια και εταιρείες επενδύσεων χαρτοφυλακίου με έδρα την Ελλάδα μπορούν να μετέχουν σε ιδιωτική τοποθέτηση, εφόσον οι ομολογίες έχουν αξιολογηθεί πιστοληπτικά από έναν διεθνώς αναγνωρισμένο οίκο αξιολόγησης (risk rating agency), σε ποσοστό το οποίο χαρακτηρίζεται διεθνώς ως επενδυτικού βαθμού (investment grade). Ασφαλιστικά ταμεία και ασφαλιστικοί οργανισμοί δεν

μορφής, η εξόφληση των οποίων πραγματοποιείται α) από το προϊόν είσπραξης των επιχειρηματικών απαιτήσεων που μεταβιβάζονται ή και β) από δάνεια, πιστώσεις ή συμβάσεις παραγώγων χρηματοοικονομικών μέσων.

Στην προσπάθεια της αύξησης της ρευστότητάς της, η Εταιρεία Ειδικού Σκοπού ΣΔΙΤ-δικαιούχος των υφιστάμενων μη ληξιπρόθεσμων και μελλοντικών απαιτήσεων, εκχωρεί σε άλλη εταιρεία ειδικού σκοπού (ΕΕΣ τιτλοποίησης) τις απαιτήσεις αυτές, ως αντίτιμο για τα κεφάλαια χρηματοδότησης που της παρασχέθηκαν από την δεύτερη. Με αυτόν τον τρόπο λοιπόν, η ΕΕΣ της ΣΔΙΤ ρευστοποιεί τις απαιτήσεις της πριν λήξουν, μετατρέποντας μέρος της λογιστικής περιουσίας της σε ρευστά διαθέσιμα.

Από την άλλη, η ΕΕΣ της τιτλοποίησης δραστηριοποιείται μόνο στον τομέα τιτλοποίησης απαιτήσεων. Προκειμένου να εξεύρει τα χρηματικά κεφάλαια που χρειάζονται για την απόκτηση των απαιτήσεων αυτών, η ΕΕΣ της τιτλοποίησης απευθύνεται στο ευρύτερο επενδυτικό κοινό μέσω της έκδοσης ομολογιών, εξασφαλίζοντας έτσι τα παραπάνω αναγκαία κεφάλαια.

Συνοψίζοντας, η τιτλοποίηση απαιτήσεων παρέχει τη δυνατότητα στον δανειστή να μετατρέψει την μελλοντική ροή πληρωμών από την λειτουργία του έργου που της εκχωρήθηκε ως αντάλλαγμα του δανείου της στην ΕΕΣ σε άμεση ρευστότητα, μέσω έκδοσης τίτλων που διατίθενται σε επενδυτές με την μορφή ομολογιών αλλά και άλλων χρηματοπιστωτικών προϊόντων.

4.8.3 Χρηματιστηριακοί σύμβουλοι

Η πολυπλοκότητα των συμβάσεων ΣΔΙΤ, απαιτεί την παρουσία και εμπλοκή εξωτερικών συμβούλων για την επικουρία των εμπλεκόμενων φορέων. Η χρηματοδότηση των δαπανών εξωτερικών συμβούλων γίνεται με έγκριση από την ΔΕΣΔΙΤ κατά την αρχική φάση της ανάληψης ενός έργου ή υπηρεσίας με την μέθοδο ΣΔΙΤ⁵³⁹.

Οι βασικές υπηρεσίες των συμβούλων, αφορούν κυρίως σε θέματα προσδιορισμού της σχέσης κόστους έργου και της αξίας πραγματοποίησης της σύμπραξης (value for money), επιμερισμού του κινδύνου ανάμεσα στα εμπλεκόμενα μέρη, παροχής συμβουλευτικών υπηρεσιών για την μορφή της σύμβασης σύμπραξης και της μετέπειτα κατάρτισης των σχετικών διακηρυχθέντων τευχών, θέματα που αφορούν στην διαδικασία ανάθεσης, παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών για τις τεχνικές προδιαγραφές του έργου και της συντήρησης του, συμμετοχή σε τυχόν

μπορούν να μετέχουν σε ιδιωτική τοποθέτηση ούτε μέσω αμοιβαίων κεφαλαίων ή εταιριών επενδύσεων χαρτοφυλακίου.

⁵³⁹ Σύμφωνα με το άρθρο 6, παρ.4 του Ν. 3389/2005 με τίτλο «Πρόσληψη συμβούλων και προσώπων ειδικών προσόντων», με απόφαση της Δ.Ε.Σ.Δ.Ι.Τ. που λαμβάνεται κατόπιν αιτιολογημένης εισήγησης της Ε.Γ.Σ.Δ.Ι.Τ., μπορεί να συνάπτονται συμβάσεις παροχής ανεξάρτητων υπηρεσιών ή έργου με χρηματοοικονομικούς, τεχνικούς, φορολογικούς, νομικούς, ασφαλιστικούς ή και άλλους συμβούλους, καθώς και με ειδικούς επιστημονικούς συνεργάτες και εμπειρογνώμονες, οι οποίοι θα είναι φυσικά ή νομικά πρόσωπα αναγνωσμένου κύρους και εξειδικευμένης εμπειρίας σε έργα αντίστοιχα με εκείνα για τα οποία καλούνται να παράσχουν τις υπηρεσίες τους.

Οι συμβάσεις αυτές συνάπτονται, κατά παρέκκλιση κάθε άλλης γενικής ή ειδικής διάταξης της εθνικής νομοθεσίας, σύμφωνα με την απόφαση του προηγούμενου εδαφίου, με την οποία καθορίζονται ο συμβαλλόμενος δημόσιος φορέας, συμπεριλαμβανομένης της Ε.Γ.Σ.Δ.Ι.Τ., οι παρεχόμενες υπηρεσίες ή το έργο και η αμοιβή των αντισυμβαλλομένων.

διαπραγματεύσεις ή διαβουλεύσεις με όλους τους εμπλεκόμενους φορείς καθώς και μεταφορά της τεχνογνωσίας στο ελληνικό Δημόσιο σχετικά με όλα τα παραπάνω θέματα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5ο

ΣΔΙΤ ΚΑΙ ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΦΟΡΕΣ

5.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ: ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ ΤΟΥ ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΕΣ ΜΕΤΑΦΟΡΕΣ

5.1.1 Εισαγωγή: Εννοιολογική προσέγγιση του τουρισμού

Ο Τουρισμός αποτελεί ένα πολυδιάστατο οικονομικοκοινωνικό φαινόμενο καθώς σχετίζεται με πολλούς κλάδους της οικονομίας και απαιτεί την συμβολή οικονομικών, κοινωνικών, πολιτιστικών και περιβαλλοντολογικών δεδομένων. Ανατρέχοντας στην βιβλιογραφία για τον τουρισμό, θα βρει κανείς ένα πλήθος ορισμών του, γεγονός που αποδεικνύει και την πολυπλοκότητα του ως φαινόμενο⁵⁴⁰.

Κοινές έννοιες και χαρακτηριστικά τα οποία εντοπίζονται στους περισσότερους από αυτούς αποτελούν: α) η θεώρηση ότι ο τουρισμός αφορά την μεμονωμένη ή ομαδική μετακίνηση ανθρώπων σε διάφορους τουριστικούς προορισμούς καθώς και τη διαμονή τους σε αυτούς για τουλάχιστον ένα 24ωρο, με σκοπό να ικανοποιήσουν τις ψυχαγωγικές τους ανάγκες, β) το ταξίδι και η διαμονή των ατόμων που αποφασίζουν να μετακινηθούν για τουριστικούς λόγους, λαμβάνουν χώρα σε διαφορετικό τόπο από εκείνο της μόνιμης διαμονής τους, γ) η μετακίνηση αυτήν των ανθρώπων προς διάφορους τουριστικούς προορισμούς είναι προσωρινού και βραχυχρόνιου χαρακτήρα, αφού μετά την εκπλήρωση της ικανοποίησης των ψυχαγωγικών τους αναγκών επιστρέφουν στον τόπο της μόνιμης κατοικίας τους, δ) σε όλες τις μορφές τουρισμού, οι άνθρωποι επισκέπτονται τουριστικούς προορισμούς για τουριστικούς λόγους και οπωσδήποτε διαφορετικούς από εκείνους της μόνιμης διαμονής τους ή της επαγγελματικής απασχόλησής τους.

Οι Hunziger και Krapf (1942), οι οποίοι έδωσαν και τον πρώτο ορισμό υψηλής αποδοχής για την εποχή σχετικά με τον τουρισμό, τον περιγράφουν ως *το σύνολο των φαινομένων και σχέσεων που αναπτύσσονται κατά την διάρκεια του ταξιδιού και της παραμονής των ξένων σε ένα τόπο διαφορετικό από εκείνον της μόνιμης κατοικίας τους και δεν έχουν σκοπό κερδοφορίας*⁵⁴¹.

Κατά την διάρκεια της δεκαετίας του 80', ξεκινά και η προσέγγιση του τουρισμού ως ιδιωτική κατανάλωση, γεγονός που γίνεται εμφανές με την χρησιμοποίηση των τουριστικών στοιχείων από διάφορους οργανισμούς και υπηρεσίες (Π.Ο.Τ., Ο.Ο.Σ.Α, EUROSTAAT) για την καταγραφή Εθνικών λογαριασμών. Ο τουρισμός σε αυτήν την περίπτωση μπορεί να περιγραφεί και ως μια *ιδιαίτερη διαμορφούμενη ιδιωτική κατανάλωση, η οποία περιλαμβάνει τόσο την συμμετοχή όλων σχεδόν των κλάδων*

⁵⁴⁰ Σύμφωνα με τον ορισμό της Διεθνούς Ένωσης Επιστημόνων Τουρισμού (International Association of Scientific Experts on Tourism - AIEST), ως τουρισμός ορίζεται «το σύνολο των φαινομένων και των σχέσεων που προκύπτουν από το ταξίδι και τη διαμονή μη μόνιμων κατοίκων σε έναν προορισμό και δεν συνδέονται με κάποια κερδοσκοπική δραστηριότητα» βλ. Βενετσανοπούλου Μ., (2006) Η κρατική συμβολή στον τουρισμό – Εναλλακτικές μορφές τουρισμού: Ιστορική Εξέλιξη - Θεσμικό πλαίσιο. Εκδ. Interbooks, Αθήνα, σελ. 45

⁵⁴¹ Hunziker W./Krapf K., (1942) Grundriss der Allgemeinen Fremdenverkehrslehre :The Outline of General Tourism Science. Polygraphischer Verlag., Zürich, pp. 8-9

της παραγωγικής διαδικασίας, όσο και των τομέων του κράτους και της κοινωνίας σε μια εθνική οικονομία υποδοχής.⁵⁴²

Άμεση απόρροια της παραπάνω οικονομικής προσέγγισης, είναι η αναγκαιότητα για σωστό στρατηγικό σχεδιασμό στο πλαίσιο μιας ορθής πολιτικής που θα περιλαμβάνει τον συντονισμό και συνεργασία Πολιτείας, Αυτοδιοίκησης, φορέων, επιχειρηματιών, εργαζομένων αλλά και όλων των πολιτών για την αιεφόρο ανάπτυξη του σύγχρονου ελληνικού τουριστικού προϊόντος με απώτερο σκοπό την σταθερή και ευημερούσα εθνική οικονομία της χώρας υποδοχής.

5.1.2 Είδη και μορφές τουρισμού

Από την αρχή της εμφάνισης του «τουριστικού φαινομένου» μέχρι και σήμερα, οι έντονες διαφοροποιήσεις των τάσεων που επικρατούν στον τομέα, δεν θα μπορούσαν να περάσουν απαρατήρητες. Ο τουρισμός κατά την διάρκεια των χρόνων εξελίσσεται και μεταλλάσσεται ανάλογα με τις ανάγκες τις εποχής και τις προτιμήσεις των ταξιδιωτών. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, αναπτύχθηκαν σταδιακά διάφορα είδη και μορφές τουρισμού σημαντικότερες εκ των οποίων είναι οι εξής:

- *Εγχώριος τουρισμός (domestic tourism)*: Αφορά την μεταφορά ατόμων μιας χώρας εντός της επικράτειας της χώρας αυτής
- *Εξερχόμενος τουρισμός (outbound tourism)*: Αφορά την μεταφορά των μόνιμων κατοίκων μίας χώρας σε μία άλλη ξένη χώρα
- *Εισερχόμενος τουρισμός (inbound tourism)*: Αφορά την μεταφορά αλλοδαπών από μία ξένη χώρα σε μία άλλη θεωρούμενη ως δεδομένη
- *Διεθνής τουρισμός (international tourism)*: Αφορά το σύνολο του εισερχόμενου και του εξερχόμενου τουρισμού
- *Εσωτερικός τουρισμός (internal tourism)*: Αφορά την μεταφορά των μόνιμων κατοίκων μιας χώρας εντός της επικράτειας της χώρας αυτής
- *Εθνικός τουρισμός: (national tourism)*: Αφορά το σύνολο του εγχώριου και του εξερχόμενου τουρισμού
- *Μαζικός τουρισμός (Mass tourism)*: Αποτελεί εκείνη την μορφή τουρισμού που χαρακτηρίζεται από την οργάνωση και ομαδικότητα μετακίνησης των τουριστών σε κοσμοπολίτικες κυρίως περιοχές, για σκοπούς αναψυχής και διασκέδασης και συχνά επιβαρύνει τον τόπο επίσκεψής τους (μέσα μεταφοράς, διανομή και χώροι επίσκεψης είναι συνήθως προκαθορισμένες από τουριστικά πακέτα)
- *Εναλλακτικός τουρισμός (Alternative Tourism)*: Αποτελεί την μορφή τουρισμού που χαρακτηρίζεται από την αναζήτηση των ατόμων για ένα διαφορετικό τρόπο διακοπών, ο οποίος συνδέεται με την προστασία της τοπικής κουλτούρας, την προστασία του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος αλλά και με την αποφυγή της χρήσης υπηρεσιών οργανωμένου μαζικού τουρισμού.

Ως τμήμα των ειδικών μορφών τουρισμού, που ενσωματώνουν υποχρεωτικά στην έννοια τους την ύπαρξη ενός ειδικού κινήτρου στη ζήτηση, το είδος αυτό παρουσιάζεται με διάφορες μορφές όπως αυτές του αγροτουρισμού, αθλητικού

⁵⁴² Ζαχαράτος Γ., (2000) Package Tour Παραγωγή και διάθεση του τουριστικού ταξιδιού. Εκδ. Προπομπός, Αθήνα, σελ. 22

τουρισμού, χειμερινού τουρισμού, θαλάσσιου τουρισμού, οικοτουρισμού, κοινωνικού τουρισμού, θρησκευτικού τουρισμού και πολλές άλλες⁵⁴³.

5.1.3 Τουριστικές μεταφορές

Μεταξύ των κύριων συστατικών που συνθέτουν το συνολικό τουριστικό προϊόν⁵⁴⁴, είναι αδιαμφισβήτητα και η προσπελασιμότητα του τόπου, η οποία σχετίζεται με το πόσο εύκολα, γρήγορα και οικονομικά μπορεί να φτάσει ο τουρίστας στον προορισμό του και αποτελεί θέμα συγκοινωνιακής υποδομής και συγκοινωνιακής τεχνολογίας.

Οι τουριστικές μεταφορές, ανάλογα με το μέσο που θα χρησιμοποιηθεί, μπορούν να χωριστούν στις εξής κατηγορίες: α) τις εναέριες μεταφορές (που σήμερα καταλαμβάνουν και το σημαντικότερο κομμάτι της μεταφορικής δραστηριότητας επιβατών), β) τις θαλάσσιες μεταφορές και γ) τις χερσαίες μεταφορές, οι οποίες περιλαμβάνουν τόσο το οδικό όσο και το σιδηροδρομικό δίκτυο.

Η μεγάλη αυτή ποικιλία που υπάρχει στα τουριστικά μέσα μεταφοράς, σε συνδυασμό με τις υψηλών προδιαγραφών υπηρεσίες που παρέχουν, έχουν καταφέρει να αυξήσουν σημαντικά την επιβατική κίνηση των τελευταίων ετών, ενισχύοντας σημαντικά τον τουριστικό κλάδο των δραστηριοποιούντων σε αυτόν χωρών. Κρουαζιέρες, αεροπορικά και σιδηροδρομικά ταξίδια είναι πλέον αναπόσπαστο μέρος της καθημερινότητας του σύγχρονου ανθρώπου⁵⁴⁵.

Η ανάπτυξη, ο εκσυγχρονισμός και η επέκταση των σχετικών υποδομών που αφορούν αυτές τις μεταφορές, είναι παράγοντες άρρηκτα συνδεδεμένοι με το μέγεθος και την ποιότητα των τουριστικών υπηρεσιών που παρέχονται στους ταξιδιώτες και αποτελούν βασικές παραμέτρους για την συνολική ανάπτυξη του τομέα του τουρισμού.

Το γεγονός αυτό, αποτυπώνεται και από ένα πλήθος εντύπων και δημοσιεύσεων, τόσο Εθνικών όσο και Ευρωπαϊκών, που περιλαμβάνουν κατευθύνσεις, στρατηγικές και στόχους, με τους οποίους θα καταστεί εφικτή, η περαιτέρω ενίσχυση του τουριστικού τομέα μέσα από την βελτίωση των μεταφορικών υποδομών⁵⁴⁶.

⁵⁴³ Βενετσανοπούλου Μ., (2006) Η Κρατική συμβολή στον τουρισμό. Εναλλακτικές μορφές τουρισμού. Εκδ. Interbooks, Αθήνα, σελ. 65

⁵⁴⁴ Κύρια συστατικά του τουριστικού προϊόντος αποτελούν επίσης α) τα θέλγητρα του τόπου προορισμού, β) οι διευκολύνσεις του τόπου προορισμού (τα καταλύματα, τα εστιατόρια, τα μαγαζιά, τα μέσα μεταφοράς κλπ) γ) η εικόνα του τόπου προορισμού, που εκφράζει τις παραστάσεις που διαμορφώνουν οι τουρίστες σχετικά με το τι θα δουν και θα κάνουν εκεί που θα πάνε και δ) η τιμή του τουριστικού προϊόντος, δηλαδή το συνολικό κόστος της μετακίνησης, διαμονής, διατροφής και συμμετοχής σε δραστηριότητες.

⁵⁴⁵ Τζένος Χ./Σιταράς Θ., (2007) Εισαγωγή στη Θεωρία του Τουρισμού. Εκδ. Interbooks, Αθήνα, σελ. 93-95

⁵⁴⁶ Βλ. α) Λευκή Βίβλος 2011 για τις Μεταφορές, β) Μνημόνιο Συνεργασίας Ελλάδας Ευρωπαϊκής Επιτροπής, γ) Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων (Ε.Π.Μ.), δ) θέσεις των Υπηρεσιών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Ελλάδα (Position Paper - Greece 20142020), ε) ΕΣΠΑ 2014-2020 (προτεραιότητες του Στρατηγικού Προγράμματος Επενδύσεων Μεταφορών - Ελλάδα 2025 (ΣΠΕΜ), στ) Κοινό Στρατηγικό Πλαίσιο 2014-2020 μεταξύ ΕΤΠΑ και ΤΣ.

5.2 ΔΙΕΘΝΕΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΚΑΙ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΣΤΟΝ ΠΑΓΚΟΣΜΙΟ ΤΟΥΡΙΣΜΟ

5.2.1 Τουρισμός: Ένα παγκόσμιο φαινόμενο

Ο τουρισμός με τη σύγχρονη μορφή του, αποτελεί ένα οικονομικό και κοινωνικό φαινόμενο, η ανάπτυξη του οποίου μετά το τέλος του Β' Παγκόσμιου Πολέμου πραγματοποιήθηκε με τόσο γρήγορους ρυθμούς, που ήδη από το 1997 τον έχει καταστήσει την μεγαλύτερη βιομηχανία του κόσμου⁵⁴⁷.

Οι σημαντικότεροι παράγοντες που συνέβαλαν σε αυτήν την ιλιγγιώδη ανάπτυξη, υπήρξαν κατά κύριο λόγο η αύξηση του εισοδήματος των ανθρώπων, η αυξανόμενη διαθεσιμότητα ελεύθερου χρόνου, η ραγδαία τεχνολογική εξέλιξη στα μέσα μαζικής μεταφοράς και ιδιαίτερα του αεροπλάνου, οι οργανωτικές αλλαγές στην διαβίωση και την εργασία, η απλούστευση των διατυπώσεων εισόδου-εξόδου στις χώρες υποδοχής και φιλοξενίας τουριστών, η «δημοκρατικοποίηση» της πληροφόρησης κλπ.

Το τουριστικό προϊόν αποτελεί εκ φύσεως ένα ετερογενές προϊόν, ένα μίγμα δηλαδή υλικών (θάλασσα, τουριστικές εγκαταστάσεις και υποδομές) και άυλων στοιχείων (ήλιος, κλίμα, κλπ). Το γεγονός αυτό συνδεδεμένο με την υψηλή προσέλκυση ενδιαφέροντος για τουριστικές δραστηριότητες που επέφερε η παγκόσμια ανάπτυξη του τουρισμού, δημιούργησε μία συνεχή εξειδίκευση στον τομέα, που κατέληξε στη δημιουργία επιχειρήσεων που τον προώθησαν ακόμα περισσότερο. Η οριζόντια και κάθετη ολοκλήρωση των τουριστικών επιχειρήσεων οδήγησε με την σειρά της σε διαφορετικό επίπεδο δραστηριοποίησης για κάθε μερίδιο της αγοράς, υψηλά επίπεδα ανταγωνισμού μεταξύ τους, μείωση του κόστους τουριστικών πακέτων και παροχή υψηλότερου επιπέδου τουριστικών υπηρεσιών.

Αποτελώντας πλέον την κυρίαρχη δραστηριότητα σε πολλές χώρες, ο τουρισμός συνέβαλλε στην συνολική οικονομική ανάπτυξη των χωρών με πολλαπλές θετικές επιδράσεις στο επίπεδο διαβίωσης των τουριστικά ανεπτυγμένων περιοχών και στην ευημερία των πολιτών τους⁵⁴⁸. Σύμφωνα μάλιστα με μελέτες του Παγκόσμιου Οργανισμού Τουρισμού, η σημαντικότερη επίδραση του φαινομένου «τουρισμός» φαίνεται να αφορά τις αναπτυσσόμενες κυρίως χώρες των οποίων ο κλάδος αποτελεί σημαντικότατο κομμάτι των εθνικών στρατηγικών τους για την ανάπτυξη της οικονομίας τους⁵⁴⁹.

⁵⁴⁷ Ηγουμενάκης Γ./Ηγουμενάκη Ν., (2004) Τουριστικό μάρκετινγκ - Γενικές αρχές. Εκδ. Interbooks, Αθήνα, σελ. 60

⁵⁴⁸ Βλ. UNWTO http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/final_annual_report_pdf_3.pdf (πρόσβαση 1/10/2018).

⁵⁴⁹ Στην Αφρική, οι θέσεις εργασίας περίπου 2,5 εκατομμύριων ανθρώπων που απασχολούνται άμεσα στον τουρισμό και που αντιπροσωπεύουν το 30% της συνολικής απασχόλησης τουρισμού, υποστηρίζονται από επισκέπτες που φθάνουν αεροπορικώς από το εξωτερικό. Σε ορισμένα πάλι νησιωτικά κράτη, ο τομέας του τουρισμού φαίνεται να έχει συντριπτική επιρροή στην εθνική οικονομία. Η ομοσπονδία Άγιου Χριστοφόρου και Νέβις, για παράδειγμα, στηρίζει περίπου το 26% της οικονομίας της στα τουριστικά έσοδα καθώς επίσης και θέσεις εργασίας που αγγίζουν το 25% των θέσεων όλων των κλάδων. Τέλος, σε ορισμένες χώρες της Καραϊβικής, ο τουρισμός προσφέρει ένα από τα λίγα μέσα της οικονομικής τους ανάπτυξης.

5.2.2 Η ανάπτυξη του διεθνούς τουρισμού - τάσεις και προοπτικές για το μέλλον

Ο Διεθνής τουρισμός έχει αγγίξει σημαντικά υψηλά επίπεδα τα τελευταία χρόνια, με την ισχυρή επίδοση του να γίνεται ολοένα πιο αισθητή σε όλες τις εκφάνσεις της οικονομίας των χωρών που δραστηριοποιούνται σ' αυτόν.

Σύμφωνα με την μελέτη που πραγματοποίησε το WTTC για το έτος 2017⁵⁵⁰, η άμεση συμβολή του τουριστικού τομέα στο παγκόσμιο ΑΕΠ άγγιξε το 3,2% του παγκόσμιου ΑΕΠ. Οι χώρες στις οποίες η συμβολή του τουρισμού φαίνεται να επέδρασε δυναμικότερα είναι η Κίνα, η Ινδία, οι ΗΠΑ, η Ιαπωνία, η Γαλλία, η Ινδονησία, η Ισπανία και η Βραζιλία⁵⁵¹.

Πιο συγκεκριμένα, τα στατιστικά στοιχεία δείχνουν ότι κατά το έτος 2017, η άμεση συμβολή του τομέα στο παγκόσμιο ΑΕΠ ανήλθε στα \$2,5 τρις με το απασχολούμενο εργατικό προσωπικό να καταλαμβάνει πάνω από 118 εκατ. θέσεις εργασίας παγκοσμίως. Από το 2028 μάλιστα, το Παγκόσμιο Συμβούλιο Ταξιδιού & Τουρισμού αναμένει ότι η άμεση απασχόληση στον τουριστικό κλάδο θα ξεπερνά τον αριθμό των 150 εκατ. θέσεων εργασίας.

Αν πάλι εξετάσουμε τις θέσεις εργασίας και το ΑΕΠ που δημιουργούνται μέσα από τις έμμεσες και παρεπόμενες επιπτώσεις του τουρισμού, τα στοιχεία παρουσιάζονται εξαιρετικά υψηλότερα με τα σχετικά νούμερα να ανέρχονται στα 322 εκατ. για τις θέσεις εργασίας (9,9% της συνολικής απασχόλησης) και \$8,27 τρις για το ΑΕΠ αντίστοιχα⁵⁵². Από το 2028, σύμφωνα πάλι με το Παγκόσμιο Συμβούλιο Ταξιδιού & Τουρισμού, ο τουριστικός τομέας σε παγκόσμιο επίπεδο, θα μπορεί να υποστηρίξει μέχρι και 413 εκατ. θέσεις εργασίας που αντιστοιχούν στο 11,6% των συνολικών θέσεων εργασίας παγκοσμίως, ενώ παράλληλα θα συμβάλλει και κατά \$12,45 τρις στο παγκόσμιο ΑΕΠ.

Σχετικά με τις παραπάνω εξελίξεις, ο David Scowsill, Πρόεδρος & Διευθύνων Σύμβουλος του WTTC, ανέφερε χαρακτηριστικά: «Ο Ταξιδιωτικός και Τουριστικός τομέας, απέδειξε για άλλη μια φορά την εύκαμπτη φύση του. Οι τρομοκρατικές επιθέσεις, τα κρούσματα επιδημιών, οι διακυμάνσεις των συναλλαγματικών ισοτιμιών και οι γεωπολιτικές προκλήσεις, έχουν επηρεάσει τον τομέα σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο, αλλά σε παγκόσμιο επίπεδο συνεχίζει να επιτυγχάνει μια ακόμη ισχυρή απόδοση⁵⁵³».

Αν και όπως περιγράφηκε προηγουμένως, είναι εμφανές ότι η συμβολή του συνόλου των τουριστικών δραστηριοτήτων είναι τεράστια στην ανάπτυξη των χωρών παγκοσμίως, ο τουρισμός από μόνος του δεν μπορεί να αποτελέσει πανάκεια για την αντιμετώπιση όλων των οικονομικών και κοινωνικών προβλημάτων των χωρών που επιχειρούν να τον αναπτύξουν. Η ανάπτυξη του

⁵⁵⁰ Βλ. WTTC <https://www.wttc.org/-/media/files/reports/economic-impact-research/regions-2018/world2018.pdf> (πρόσβαση 1/10/2018).

⁵⁵¹ Βλ. Report on World Tourism Economy Trends (2018) https://www.itb-kongress.de/media/itbk/itbk_dl_all/itbk_praesentationen2018/ITB_City_Tourism_Forum_Introduction_Of_WTCF_Research_Dr._Song_Rui.pdf (πρόσβαση 1/10/2018).

⁵⁵² Τα νούμερα αυτά, αντιστοιχούν στο 10,4% της παγκόσμιας οικονομίας

⁵⁵³ Βλ. WTTC http://www.wttc.org/-/media/files/reports/economic-impact-research/2016-documents/economic-impact-summary-2016_a4-web.pdf (πρόσβαση 2/10/2018).

τουρισμού είναι ένα μόνο μέρος από πλήθος παραγόντων που συμβάλουν στην ενίσχυση των οικονομιών της παγκόσμιας σκηνής και οι οποίες είναι ξεκάθαρο πως έχουν ανάγκη από μια συνολική και στοχευόμενη αναπτυξιακή προσπάθεια εφ' όλων των τομέων τους⁵⁵⁴.

5.3 Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΗ ΑΓΟΡΑ

5.3.1 Η Ελληνική τουριστική αγορά σε αριθμούς

Η Ελλάδα συγκαταλέγεται στους πιο δημοφιλείς τουριστικούς προορισμούς της Μεσογείου, αλλά και παγκοσμίως, αν λάβει κανείς υπόψη τα πληθυσμιακά μεγέθη. Ο τουρισμός ως ένας από τους πιο δυναμικούς παραγωγικούς τομείς της χώρας, καταγράφει σε διεθνές επίπεδο ικανοποιητικότερες επιδόσεις με σημαντική επίδραση στη διαμόρφωση της κοινωνικής και οικονομικής δομής των τουριστικών περιοχών της⁵⁵⁵. Η ταχύτατη και σταθερή αύξηση που παρουσίασαν οι τουριστικές αφίξεις μάλιστα, μετά τη δεκαετία του '50, κατέστησαν τον τουρισμό ως τη βάση της εθνικής οικονομίας της χώρας μας⁵⁵⁶.

Σύμφωνα με τον ΣΕΤΕ⁵⁵⁷, η αναπτυξιακή πορεία του ελληνικού τουρισμού των τελευταίων ετών, οφείλεται τόσο στις σχετικά ευνοϊκές συνθήκες ανάπτυξης των χωρών προέλευσης των ταξιδιωτών, όσο και σε σημαντικές γεωπολιτικές εξελίξεις. Η διαμόρφωση μιας νέας οικονομικής πολιτικής της χώρας σε όλους τους τομείς και η κατακόρυφη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των κλάδων της οικονομίας που παράγουν διεθνώς εμπορεύσιμα προϊόντα, ενίσχυσαν επίσης σημαντικά αυτήν την αναπτυξιακή τάση. Βασικότερος λόγος ωστόσο, θα αποτελέσει το γεγονός της βελτίωσης της εικόνας της Ελλάδας ως «ασφαλούς προορισμού» στο εξωτερικό που έστρεψε σημαντικά τις προτιμήσεις των ταξιδιωτών προς την χώρα μας κυρίως λόγω των πολλαπλών τρομοκρατικών επιθέσεων σε χώρες όπως η Γαλλία, η Γερμανία και το Ην. Βασίλειο.

Κατά την περίοδο 2012-2015, η χώρα μας κατάφερε να διαγράψει μία σταθερά ανοδική πορεία στην λίστα κατάταξης των διεθνών αφίξεων του Παγκόσμιου Οργανισμού Τουρισμού, καταλαμβάνοντας την 14η θέση στην σχετική καταγραφή για το 2016⁵⁵⁸. Το 2017 μάλιστα, οι διεθνείς τουριστικές αφίξεις παρουσίασαν αύξηση της τάξης του 9,7%, ποσοστό που αντιστοιχεί σε 27 εκατ. διεθνείς επισκέπτες. Όσον αφορά στα έσοδα της χώρας, σύμφωνα με τα προσωρινά στοιχεία του ΣΕΤΕ⁵⁵⁹, οι ταξιδιωτικές εισπράξεις του 2017 σημείωσαν αύξηση 11,4% και

⁵⁵⁴ Ηγουμενάκης Γ./Ηγουμενάκη Ν., (2004) Τουριστικό μάρκετινγκ - Γενικές αρχές.....ό.π., σελ. 59

⁵⁵⁵ Πολύζος Σ., (2002) Ανάλυση Παραγόντων Επιρροής και Εμπειρική Διερεύνηση των Εσωτερικών Τουριστικών Ροών στην Ελλάδα. *ΤΟΠΟΣ*, 18-19, σελ. 87-88

⁵⁵⁶ Polyzos S./Sdrolias L., (2006) Strategic Method of Confrontation of Tourist Competition: The Case of Greece. *Journal of Travel and Tourism Research*, 6 (1), pp. 2-28

⁵⁵⁷ Βλ. ΣΕΤΕ <http://sete.gr/media/5444/periodiki-meleti-ellinikos-tourismos-teyhos-1.pdf> (πρόσβαση 5/10/2018).

⁵⁵⁸ Βλ. UNWTO http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/unwto_barom17_03_june_excerpt_1.pdf (πρόσβαση 5/10/2018).

⁵⁵⁹ Βλ. ΣΕΤΕ http://www.insete.gr/Portals/0/meletes-INSETE/01/2018_SymvolhTourismou-2017.pdf (πρόσβαση 5/10/2018).

ανήλθαν στο ποσό των €14,2δισ. έναντι των 12,7 δισ. που παρουσίαζαν το αντίστοιχο διάστημα του 2016. Επίσης, στα τελευταία στοιχεία που ανακοίνωσε το Παγκόσμιο Οικονομικό Φόρουμ (WEF), η χώρα μας καταλαμβάνει την 24η θέση μεταξύ 136 χωρών στο Δείκτη Ταξιδιωτικής και Τουριστικής Ανταγωνιστικότητας σε διεθνές επίπεδο και την ίδια στιγμή βρίσκεται στην 18η θέση του αντίστοιχου ευρωπαϊκού Δείκτη που συγκρίνει τις επιδόσεις 37 χωρών⁵⁶⁰.

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, ο ελληνικός τουρισμός διαδραματίζει σημαντικότερο ρόλο στην οικονομία της χώρας και συνδράμει πολλαπλασιαστικά ως κινητήριος δύναμη και στην ανάπτυξη άλλων τομέων της οικονομίας. Συγκεκριμένα, ο Σύνδεσμος Ελληνικών Τουριστικών Επιχειρήσεων καταγράφει ότι ο τουρισμός για το έτος 2017⁵⁶¹:

-συνέβαλε άμεσα στη δημιουργία του 10,3% του ΑΕΠ της χώρας, με την συνολική άμεση και έμμεση συμβολή να ανέρχεται στα πολύ υψηλότερα επίπεδα της τάξεως του 22,6% με 27,3%, επιβεβαιώνοντας το γεγονός της ανάδειξης του τουρισμού ως τον ισχυρότερο και ανταγωνιστικότερο κλάδο της οικονομίας.

-παρουσίασε ανάπτυξη της τάξεως του 9,3% (αφού από €16,6 δισ. άμεσης συνεισφοράς στο ΑΕΠ το 2016, έφτασε τα €18,3 δισ. το επόμενο έτος), όταν την ίδια περίοδο το συνολικό ΑΕΠ της χώρας εκτιμάται ότι αυξήθηκε κατά €3,5 δισ. (αύξηση 2%).

-συνέφερε άμεσα στη δημιουργία τουλάχιστον 50% του ΑΕΠ για 3 νησιωτικές Περιφέρειες (Κρήτη, Νότιο Αιγαίο, Ιόνιο). Οι περιφέρειες αυτές έχουν από τα υψηλότερα κατά κεφαλήν ΑΕΠ στη χώρα και δικαίως υποστηρίζουν την άποψη ότι ο τουρισμός αποτελεί την ατμομηχανή της οικονομίας τους. Αυτό γίνεται ακόμα πιο αντιληπτό αν λάβει κανείς υπόψη, ότι μόνο για τον μήνα Αύγουστο του 2016, η μεγαλύτερη επιβατική κίνηση (εκτός των αεροδρομίων των Αθηνών και της Θεσσαλονίκης, καταγράφεται στα αεροδρόμια του Ηρακλείου, της Ρόδου και της Κέρκυρας, με τους αντίστοιχους αριθμούς επιβατών να ανέρχονται στους 1.359.703, 1.012.786 και 616.523 αντίστοιχα⁵⁶².

-συνέφερε σημαντικά στην κάλυψη του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου. Πιο συγκεκριμένα, με τις ταξιδιωτικές εισπράξεις οι οποίες σχεδόν ισούνται με τις εισπράξεις από τις εξαγωγές όλων των άλλων προϊόντων που εξάγει η χώρα (εξαιρουμένων των εισπράξεων από εξαγωγή πλοίων και καυσίμων), ο τουρισμός κατάφερε να καλύψει το 80% του ελλείμματος. Αν μάλιστα στις ταξιδιωτικές εισπράξεις συνυπολογισθούν και αυτές που προέρχονται από αερομεταφορές και θαλάσσιες μεταφορές του εισαγόμενου τουρισμού, τότε το ποσοστό αυτό αυξάνεται στο 89%.

-συνέφερε σημαντικά στην αύξηση της απασχόλησης αφού τα στοιχεία δείχνουν πως το σύνολο της απασχόλησης που δημιούργησε ο τουρισμός κατά την αιχμή του

⁵⁶⁰ Βλ. UNWTO http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/annual_report_2015_lr.pdf (πρόσβαση 5/10/2018).

⁵⁶¹ Βλ. ΣΕΤΕ http://www.insete.gr/Portals/0/meletes-INSETE/01/2018_SymvolhTourismou-2017.pdf (πρόσβαση 5/10/2018).

⁵⁶² Βλ. ΥΠΑ <http://www.ypa.gr/profile/statistics/yearstatistics/> (πρόσβαση 8/10/2018).

το 2017, εκτιμάται σε 630 χιλιάδες εργαζόμενους ή 16,9% της συνολικής απασχόλησης. Όσον αφορά την έμμεση συμβολή του, την απασχόληση δηλαδή σε άλλους τομείς της οικονομίας (χονδρικό και λιανικό εμπόριο και επισκευές, μεταφορές και αποθήκευση, ενημέρωση και επικοινωνία, επαγγελματικές, επιστημονικές και τεχνικές δραστηριότητες, εκπαίδευση, υγεία, τέχνες, διασκέδαση και ψυχαγωγία κλπ), η αύξηση αυτήν υπήρξε ακόμα πιο σημαντική, διαμορφώνοντας έτσι την συνολική συμβολή του τουρισμού στην συνολική απασχόληση στο επίπεδο μεταξύ 37,2% και 44,8%.

Τέλος, και στον αντίποδα, θα ήταν αξιοσημείωτο να αναφερθεί ότι ο κυριότερος αρνητικός παράγοντας στην ανάπτυξη του τουρισμού και της οικονομίας γενικότερα, παραμένει η υπέρμετρη φορολογική επιβάρυνση τόσο από τους έμμεσους, όσο και από τους άμεσους φόρους.

Πίνακας 5.1: Εισερχόμενος τουρισμός για τα έτη 2016-2017

Εισερχόμενος Τουρισμός, 2016 - 2017				
	Αφίξεις		Έσοδα	
	2016	2017	2016	2017
Ιαν	559.058	520.436	167.000.000	163.129.400
Φεβ	433.185	444.404	147.617.000	143.123.000
Μαρ	628.723	627.577	210.881.000	193.468.000
Απρ	901.581	1.009.699	409.432.000	456.541.640
Μαι	1.952.667	1.982.124	1.019.791.000	1.035.619.000
Ιουν	2.970.997	3.356.288	1.722.682.000	1.976.755.000
Ιούλ	4.664.388	5.141.621	2.697.905.000	2.840.325.000
Αυγ	5.084.156	5.813.441	2.952.098.000	3.450.330.172
Σεπ	4.149.739	4.639.734	2.069.227.000	2.404.511.353
Οκτ	2.174.081	2.355.849	969.703.000	1.115.131.000
Νοε	716.782	740.535	204.398.000	208.082.000
Δεκ	563.986	562.475	178.480.045	179.857.525
Σύνολο	24.799.343	27.194.183	12.749.214.045	14.202.462.079
Μεταβολή		9,7%		11,4%

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, ΤτΕ. Επεξεργασία SETE Intelligence⁵⁶³

⁵⁶³ Βλ. ΣΕΤΕ http://www.insete.gr/Portals/0/meletes-INSETE/01/2018_SymvolhTourismou-2017.pdf (πρόσβαση 5/10/2018).

Πίνακας 5.2: Συμμετοχή του τουρισμού στην διαμόρφωση του ΑΕΠ της Ελλάδας για τα έτη 2016-2017

Κατηγορία Δαπάνης	2016, € εκ.	2017, € εκ.
Δαπάνη Εισερχόμενων Τουριστών	€12.749	€14.202
Δαπάνη Τουριστών Κρουαζιέρας	457	462
Δαπάνη Εταιρειών Κρουαζιέρας	169	171
Αερομεταφορές	1.326	1.432
Θαλάσσιες Μεταφορές	133	90
Εγχώριος Τουρισμός	1.287	1.323
Επενδύσεις	615	615
Άμεση Επίπτωση Τουρισμού	€16.736	€18.295
ως % ΑΕΠ	9,6%	10,3%
πολλαπλασιαστής ΙΟΒΕ	2,2	2,2
Έμμεσο και Άμεσο Αποτέλεσμα	€36.818	€40.249
ως % ΑΕΠ	21,1%	22,6%
πολλαπλασιαστής ΚΕΠΕ	2,65	2,65
Έμμεσο και Άμεσο Αποτέλεσμα	€44.349	€48.481
ως % ΑΕΠ	25,5%	27,3%
ΑΕΠ	€174.199	€177.735

Πηγή: *SETE Intelligence*⁵⁶⁴

Πίνακας 5.3: Συμβολή του τουρισμού στην απασχόληση

	Εξέλιξη απασχόλησης για τα έτη 2016 - 2017 (σε χιλ.)							
	2016				2017			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
Σύνολο	3.606	3.703	3.737	3.649	3.659	3.791	3.824	3.736
% μεταβολή					1,5%	2,4%	2,3%	2,4%
Καταλύματα - Εστίαση	303	352	381	329	303	375	399	325
% μεταβολή					0,2%	6,6%	4,6%	-1,0%

Πηγή: *ΕΛΣΤΑΤ, ΙΝΣΕΤΕ SETE*⁵⁶⁵

5.3.2 Παράγοντες ανάπτυξης της τουριστικής αγοράς

Όπως αναλύθηκε και προηγουμένως, ο τουρισμός εμφανίζεται ως ο ισχυρότερος και ανταγωνιστικότερος κλάδος της οικονομίας με σημαντικότερες δυνατότητες για μεγαλύτερη ανάπτυξη την τρέχουσα δεκαετία. Για να πραγματοποιηθεί ένας στόχος

⁵⁶⁴ Βλ. ΣΕΤΕ http://www.insete.gr/Portals/0/meletes-INSETE/01/2018_SymvolhTourismou-2017.pdf πρόσβαση (5/10/2018).

⁵⁶⁵ Στο ίδιο

«περαιτέρω ανάπτυξης», είναι αναγκαία η διαμόρφωση κατάλληλων στρατηγικών (όπως και συμβαίνει σε αρκετά μεγάλο ποσοστό, τόσο σε εθνικό όσο και σε κοινοτικό επίπεδο- Ευρώπη 2014-2020), με τις οποίες θα προωθηθούν επενδύσεις σε βασικούς πυλώνες του τομέα όπως τουριστικά έργα και υποδομές, ανθρώπινο κεφάλαιο, πληροφόρηση κλπ.

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, παράγοντες ανάπτυξης σήμερα, αποτελούν κυρίως οι εξής:

Επενδυτικός Νόμος

Ο Επενδυτικός Νόμος 3908/11⁵⁶⁶, αποτελεί το βασικό χρηματοδοτικό εργαλείο της ελληνικής νομοθεσίας για την ίδρυση, την επέκταση και τον εκσυγχρονισμό επιχειρήσεων.

Όσον αφορά τις επενδύσεις, για το έτος 2017, εκτιμάται ότι ο συνολικός αριθμός επενδύσεων που πραγματοποιήθηκαν στον τομέα του τουρισμού (λαμβάνοντας υπόψη και την επενδυτική κάμψη στην Ελλάδα μετά το 2009), ανήλθε σε €3,1 δισ. ενώ για το 2018 υπολογίζεται ότι θα καταγραφεί αύξηση κατά 3,6%⁵⁶⁷. Σύμφωνα με τον αρμόδιο εθνικό φορέα για την προσέλκυση επενδύσεων στην Ελλάδα “Enterprise Greece”, οι κύριες επενδυτικές ευκαιρίες θα πρέπει να εμπεριέχουν τα εξής στοιχεία⁵⁶⁸: α) της ιδιωτικοποίησης βασικών τουριστικών και μεταφορικών κρατικών περιουσιακών στοιχείων (μαρίνες, περιφερειακά αεροδρόμια, τουριστικά ακίνητα κλπ) από το Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου, β) της δημιουργίας πολυτελών τουριστικών θέρετρων, με τη βοήθεια επενδυτικών κινήτρων στις οποίες συμβάλλει ο σημαντικά ο εν λόγω νόμος, γ) της ανάπτυξης εξειδικευμένων τουριστικών προϊόντων και υποδομών που θα επικεντρώνονται σε συγκεκριμένες θεματικές ενότητες (γαστρονομία, πολιτισμός, ευεξία, πολυτέλεια), υποκατηγορίες τουρισμού (ιατρικός, συνεδριακός), σημαντικές αγορές (Ρωσία, Ισραήλ, Ασία κλπ) ή δημογραφικές ομάδες (συνταξιούχοι, οικογένειες, ζευγάρια κλπ).

ΣΔΙΤ

Οι Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα παρέχουν σημαντικές επενδυτικές ευκαιρίες για συμμετοχή σε έργα νέων υποδομών συμπεριλαμβάνοντας αεροδρόμια, μαρίνες και εκμετάλλευση ιαματικών πηγών⁵⁶⁹.

ΕΣΠΑ

Με το πρόγραμμα ΕΣΠΑ 2014-2020, γίνεται προσπάθεια να επιτευχθεί μία ισορροπημένη ανάπτυξη της χώρας με σημαντικό μέρος του προϋπολογισμού να διατίθεται σε έργα ανάπτυξης της Περιφέρειας. Προωθούνται έργα που σχετίζονται άμεσα και έμμεσα με την τουριστική ανάπτυξη και προσφέρεται πλήθος ευκαιριών σε επενδυτές να συμμετάσχουν σε διάφορα έργα. Μερικοί από τους θεματικούς στόχους του ΕΣΠΑ 2014-2020 αναφέρονται στην ενίσχυση της έρευνας, της

⁵⁶⁶ Όπως τροποποιήθηκε από τους Νόμους 4072/12, 4146/13 και 4242/14

⁵⁶⁷ Βλ. Εφημ. *Ναυτεμπορική* <https://www.naftemporiki.gr/finance/story/1339148/tourismos-sta-31-dis-euro-oi-ependuseis-tou-2017> (πρόσβαση 10/10/2018).

⁵⁶⁸ Βλ. Enterprise Greece <http://www.enterprisegreece.gov.gr/gr/ependytikoi-tomeis/toyrismos> (πρόσβαση 10/10/2018).

⁵⁶⁹ Βλ. αναλυτικά κεφάλαια 3 και 4.

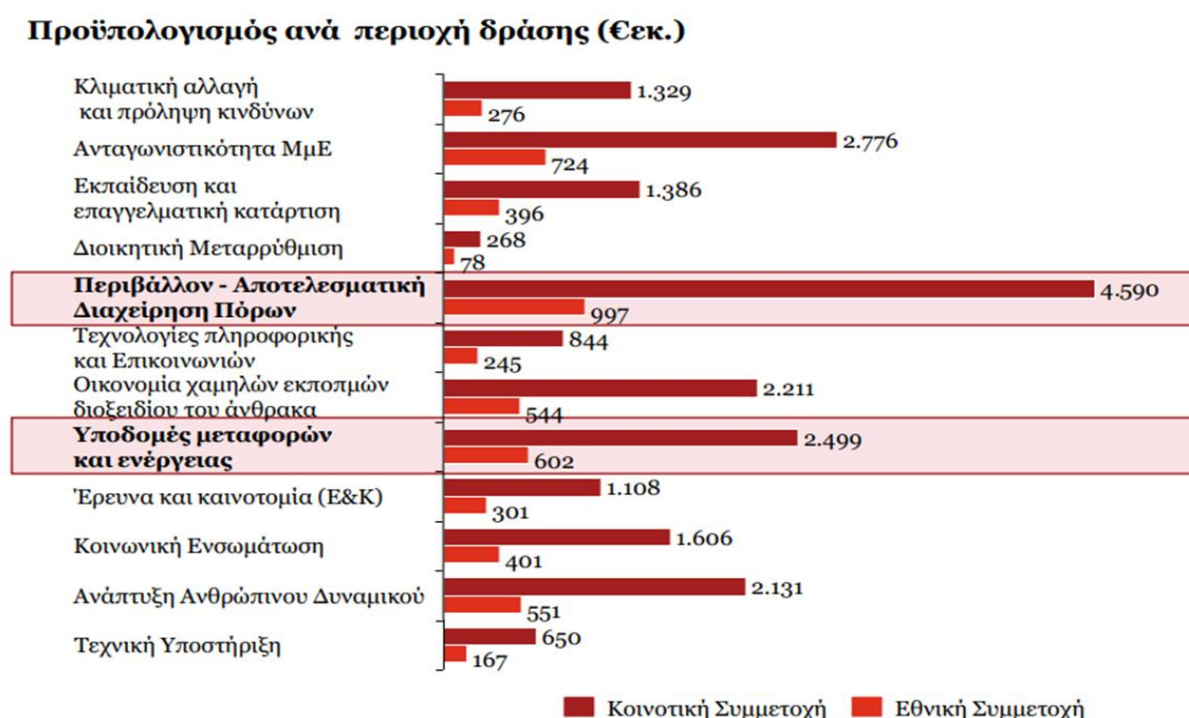
τεχνολογικής ανάπτυξης και της καινοτομίας, στην προώθηση των βιώσιμων μεταφορών και απομάκρυνση των σημείων συμφόρησης σε σημαντικά δίκτυα υποδομών καθώς και στη βελτίωση της θεσμικής επάρκειας και της αποτελεσματικής Δημόσιας Διοίκησης⁵⁷⁰.

Στους τομείς του Περιβάλλοντος και των Μεταφορών, το ΕΣΠΑ παρέχει σημαντική οικονομική υποστήριξη αφού υπολογίζεται ότι €3,975 δισ. (24% του νέου ΕΣΠΑ), θα κατευθυνθούν στην ολοκλήρωση αλλά και δημιουργία νέων βασικών υποδομών συμπεριλαμβανομένων των διευρωπαϊκών δικτύων (οδικό και σιδηροδρομικό), την προώθηση έργων λιμένων και αεροδρομίων, την επέκταση του ΜΕΤΡΟ Αθήνας, την κατασκευή του ΜΕΤΡΟ Θεσσαλονίκης.

Όσον αφορά τον τομέα του τουρισμού συγκεκριμένα, και εφόσον δεν υπάρχει κάλυψη αυτού από διακριτό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα σε αυτή την περίοδο, το ΕΣΠΑ στηρίζει τις δράσεις και τα έργα του τομέα εξασφαλίζοντας του ικανούς πόρους, τόσο από τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ), όσο και από τα Τομεακά (ΕΠ).

Η υποστήριξη του ΕΣΠΑ περιλαμβάνει ποικιλία δράσεων όπως ενίσχυση επιχειρηματικότητας επιμέρους ομάδων πληθυσμού, υποδομές και δικτύωση, εξωστρέφεια, προστασία του περιβάλλοντος, προώθηση και ανάδειξη των τοπικών προϊόντων και προορισμών με στόχο πάντα την αύξηση του αριθμού των διεθνών επισκεπτών και την μείωση της εποχικότητας.

Πίνακας 5.4: Συνεισφορά του ΕΣΠΑ σε επενδύσεις υποδομών στην Ελλάδα (2014-2020)



Πηγή: Υπουργείο Ανάπτυξης, επεξεργασία PWC (2018)⁵⁷¹

⁵⁷⁰ Βλ. ΕΣΠΑ <https://www.espa.gr/el/Pages/staticOperationalProgrammes.aspx> (πρόσβαση 7/9/2018).

⁵⁷¹ Βλ. PWC <https://www.pwc.com/gr/en/publications/greek-thought-leadership/infrastructure%20-funding-the%20future-%202017-gr.pdf> (πρόσβαση 7/9/2018).

Υπουργείο Τουρισμού

Η καθιέρωση του υπουργείου Τουρισμού, αντικατοπτρίζει πρωτίστως την σημαντικότητα του τομέα για την οικονομία της Ελλάδας. Ρόλος του είναι να διατυπώνει την τουριστική πολιτική της χώρας, να επιβλέπει την εφαρμογή της, καθώς επίσης και μέσω της συνεργασίας και συντονισμού με άλλα υπουργεία να προωθεί πολιτικές και έργα ανάπτυξης που να καθιστούν τον τουριστικό τομέα της Ελλάδας ισχυρό και κερδοφόρο⁵⁷².

Ελληνικός Οργανισμός Τουρισμού (ΕΟΤ)

Ο Ελληνικός Οργανισμός Τουρισμού (ΕΟΤ), υπό την εποπτεία του Υπουργείου Τουρισμού, έχει ως αποστολή να ενισχύσει την αξία του ελληνικού Τουρισμού, σε συνεργασία με την τουριστική βιομηχανία και όλους τους εμπλεκόμενους φορείς, με στόχο την αύξηση του εισερχόμενου τουρισμού και την πραγματοποίηση τουριστικών εσόδων.

Παρ' όλα αυτά, η ποιότητα του τουριστικού προϊόντος δεν εμφανίζεται πάντα υψηλή, κυρίως λόγω της απουσίας ενός σωστού στρατηγικού αναπτυξιακού σχεδιασμού. Έτσι, η Ελλάδα αναδεικνύεται σήμερα σε προορισμό χαμηλών και μεσαίων εισοδημάτων, με μονοδιάστατο τουριστικό προϊόν μέτριας ποιότητας και σχετικά υψηλού κόστους⁵⁷³.

Πίνακας 5.5: Δυναμικότητα Ελληνικού τουρισμού: Εκτιμήσεις για αφίξεις, διανυκτερεύσεις και έσοδα από εισερχόμενο τουρισμό

Χώρες	Αφίξεις	Διανυκτ/εις	Μέση διάρκεια	Έσοδα (κλ. €)	Έσοδα ταξιδιώτη (€)	Έσοδα/ Διανυκτ/ση (€)
Στοιχεία 2015	26.114.200	188.012.000	7,2	14.125.800	541	75
Στόχος 2021	34.800.000	250.000.000	7,2	19.600.000	563	78

Πηγή: ΤτΕ, Εκτιμήσεις SETE Intelligence⁵⁷⁴

5.3.3 Βασικά χαρακτηριστικά της Ελληνικής τουριστικής αγοράς

Η ελληνική τουριστική αγορά όπως έχει εξελιχθεί μέχρι σήμερα, παρουσιάζει μία σειρά από χαρακτηριστικά βάσει των οποίων διαμορφώνονται και αναπτύσσονται οι κύριες πολιτικές, στρατηγικές και δράσεις του τομέα. Σύμφωνα με την σχετική βιβλιογραφία, κυριότερα από αυτά είναι⁵⁷⁵:

A) Η υψηλή Εποχικότητα. Περισσότερο από το 60% των αφίξεων/ διανυκτερεύσεων πραγματοποιείται μεταξύ των μηνών Ιουνίου και Σεπτεμβρίου, γεγονός που συνεπάγεται την υποαπασχόληση των παραγωγικών συντελεστών κατά τους υπόλοιπους μήνες. Βασικοί λόγοι του φαινομένου της εποχικότητας είναι είτε

⁵⁷² Βλ. Υπ. Τουρισμού <http://www.mintour.gov.gr/el/Ministry/VisionMission/> (πρόσβαση 15/5/2018).

⁵⁷³ Βλ. ΕΟΤ <http://www.gnto.gov.gr/el/%CE%91%CE%A0%CE%9F%CE%A3%CE%A4%CE%9F%CE%9B%CE%97> (πρόσβαση 17/6/2018).

⁵⁷⁴ Βλ. ΣΕΤΕ http://sete.gr/media/3004/simasia_tourismou_sete_intelligence_report.pdf (πρόσβαση 17/6/2018).

⁵⁷⁵ Βενετσανοπούλου, Μ., (2006) Η Κρατική συμβολή στον τουρισμό..... ό.π., σελ. 41-43

φυσικοί που σχετίζονται κυρίως με το κλίμα της χώρας είτε θεσμικοί, όπως, π.χ. η καθιερωμένη περίοδος σχολικών διακοπών, οι θρησκευτικές εορτές, έθιμα κλπ.

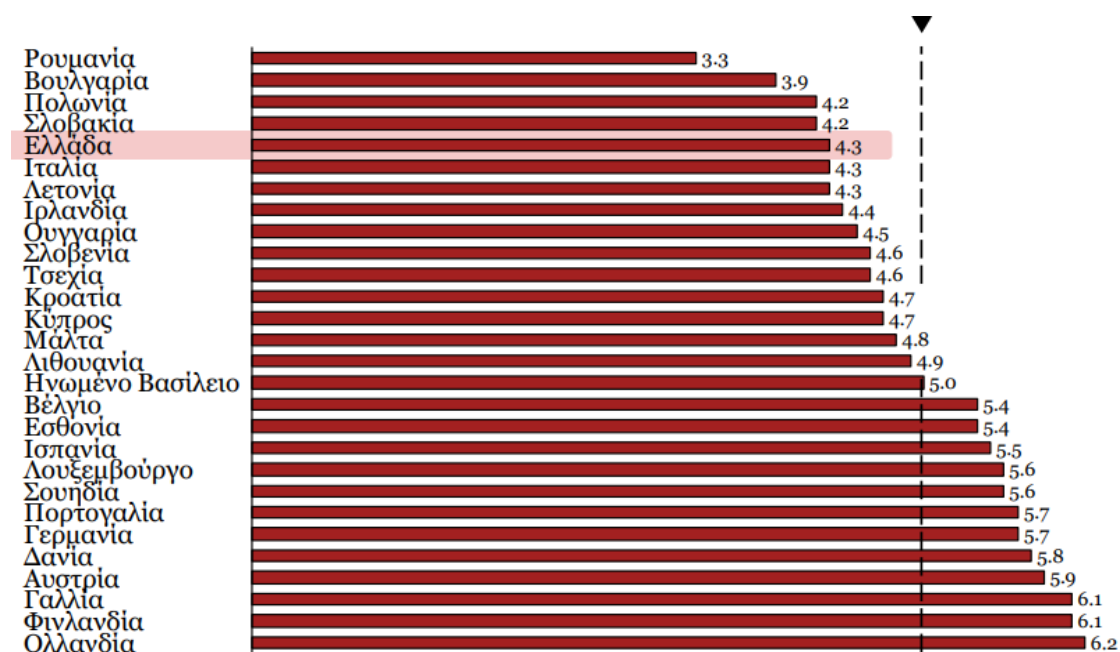
Β) Η μη διαφοροποίηση των προσφερόμενων τουριστικών προϊόντων και προορισμών. Το ελληνικό τουριστικό προϊόν παραμένει τυπικά "μεσογειακό" και σύμφωνα με το πρότυπο "ήλιος- θάλασσα". Έτσι, μόνο συγκεκριμένες νησιωτικές-παράκτιες περιοχές επιλέγονται ως δημοφιλείς προορισμοί και δεν επιτυγχάνεται η αναγκαία διαφοροποίηση του τουριστικού προϊόντος που θα οδηγούσε σε μείωση της εξάρτησης του από τον οργανωμένο παραθεριστικό τουρισμό και την επιμήκυνση της περιόδου ζήτησης του.

Γ) Η μη ισόρροπη κατανομή της τουριστικής ανάπτυξης. Παραπάνω από το 60% των συνολικών διανυκτερεύσεων αφορούν τους προορισμούς Αθήνα, Ρόδος, Κρήτη και Κέρκυρα. Η ανισοκατανομή που παρατηρείται όχι μόνο στην Ελλάδα αλλά και σε άλλες χώρες οφείλεται κυρίως στην ύπαρξη παραγόντων που ευνοούν την τουριστική ανάπτυξη όπως είναι οι κλιματολογικές συνθήκες, οι κατάλληλες υποδομές, η παρουσία αρχαιολογικών χώρων σε ορισμένες μόνο περιοχές κλπ.

Δ) Η άνιση χωρική κατανομή της τουριστικής υποδομής. Η συγκέντρωση μεγάλου αριθμού τουριστικών υποδομών σε ορισμένες περιοχές έχει σοβαρές συνέπειες για το περιβάλλον, ενώ η υπέρβαση της υπάρχουσας τουριστικής ικανότητας οδηγεί σε κορεσμό και υποβάθμιση των τουριστικών προορισμών.

Ε) Η έλλειψη κατάλληλης υποδομής και η ανεπάρκεια ειδικευμένου προσωπικού. Οι ελλείψεις και οι υποβαθμισμένες ποιοτικά τουριστικές υποδομές, η ελλιπής εκπαίδευση και κατάρτιση του ανθρώπινου δυναμικού στις τουριστικές υπηρεσίες, τα προβλήματα στις μεταφορές (περιφερειακά αεροδρόμια, λιμάνια, οδικά δίκτυα, κατάσταση σιδηροδρόμων, ακτοπλοΐα κλπ), αποτελούν τροχοπέδη στην προσπάθεια για αναβάθμιση του ελληνικού τουριστικού προϊόντος.

Πίνακας 5.6: Ποιότητα Υποδομών - Κατάταξη Ελλάδας στην Ευρώπη



Πηγή: World Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2016-2017, επεξεργασία PWC (2018)

5.3.4 Ανάγκη διαμόρφωσης νέου πλαισίου άσκησης τουριστικής πολιτικής

Η Ελλάδα είναι ένας παγκοσμίως αναγνωρίσιμος προορισμός με συνεχώς αυξανόμενο αριθμό τουριστών κάθε χρόνο. Η ανάγκη, λοιπόν, για ανάπτυξη και παροχή ολοκληρωμένων και ποιοτικών τουριστικών υπηρεσιών είναι επιβεβλημένη.

Οι σύγχρονες τάσεις στο διεθνή τουριστικό χώρο και η αυξημένη ανταγωνιστικότητα του κλάδου, απαιτούν διαφοροποίηση και εμπλουτισμό του προσφερόμενου τουριστικού προϊόντος σύμφωνα με τις ανάγκες και το προφίλ του σημερινού ταξιδιώτη⁵⁷⁶. Η διαμόρφωση μιας ενιαίας πολιτικής, η χάραξη σωστού στρατηγικού σχεδιασμού και οι κατάλληλες μεταρρυθμιστικές δράσεις για την αντιμετώπιση των προβλημάτων- ελλείψεων του τομέα, αποτελούν μονόδρομο τόσο για την επιτυχημένη πορεία του ελληνικού τουρισμού, όσο και για το σύνολο της ελληνικής οικονομίας. Μέσω των πληροφοριών που αναδύονται κατά την μελέτη της ελληνικής και ξένης βιβλιογραφίας, καθίσταται προφανές ότι το νέο αυτό πλαίσιο άσκησης τουριστικής πολιτικής πρέπει να περιλαμβάνει τουλάχιστον τα εξής στοιχεία:

- Επαύξηση των μεριδίων από την διεθνή τουριστική αγορά
- Ενεργοποίηση παραγωγικού δυναμικού και αξιοποίηση υποδομών όπως περιφερειακά αεροδρόμια, ανεκμετάλλευτες μαρίνες (π.χ. μαρίνα Αλίμου στην Αττική) κλπ⁵⁷⁷
- Δημιουργία κλίματος εμπιστοσύνης και σταθερού επιχειρηματικού περιβάλλοντος ελκυστικό για ιδιωτικές επενδύσεις
- Μεταρρυθμιστική δράση στους τομείς όπου οι υφιστάμενες κυβερνητικές πολιτικές δεν οδηγούν στα αναμενόμενα αποτελέσματα και τα ανεπαρκώς μελετημένα ή δυσλειτουργικά αναπτυξιακά προγράμματα αποτελούν τροχοπέδη στην ανάπτυξη του κλάδου
- Εφαρμογή σύγχρονων μεθόδων και εργαλείων μάρκετινγκ για την προώθηση και την ενίσχυση της εικόνας της χώρας μας στο εξωτερικό⁵⁷⁸
- Επένδυση σε ανθρώπινο κεφάλαιο
- Διαφοροποίηση του παραδοσιακού προϊόντος της χώρας ώστε να καταστεί περισσότερο ελκυστικό⁵⁷⁹

Απαραίτητη προϋπόθεση για την επιτυχή διαμόρφωση της νέας πολιτικής, είναι ότι αυτή θα πρέπει να είναι συνεπής με τους στόχους της ΕΕ, να εμφανίζει υψηλή συνοχή όσον αφορά τις εσωτερικές διαδικασίες ανάπτυξης των περιφερειών αλλά και να παρουσιάζει υψηλή εξειδίκευση σε όλους τους τομείς του τουριστικού κλάδου⁵⁸⁰.

⁵⁷⁶ Λαγός Δ., (2005) Τουριστική Οικονομική. Εκδ. Κριτική, Αθήνα, σελ.68-70

⁵⁷⁷ Βλ. Ενότητα 5.5.2.

⁵⁷⁸ Ηγουμενάκης Γ./Ηγουμενάκη Ν., (2004) Τουριστικό μάρκετινγκό.π., σελ. 60

⁵⁷⁹ Βενετσανοπούλου Μ., (2006) Η Κρατική συμβολή στον τουρισμό ό.π., σελ. 43

⁵⁸⁰ Βλ. ΤΕΕ http://library.tee.gr/digital/books_notee/book_59509/book_59509_tsartas.pdf (πρόσβαση 18/8/2018).

Πίνακας 5.7: Προσεχή έργα για την αναβάθμιση του τουριστικού προϊόντος

A/A	Προσεχή έργα ενεργειακής διασύνδεσης	Υπολειπόμενος προϋπολογισμός (€ εκ.)	Ημερομηνία έναρξης	Εκτιμώμενη ημερομηνία ολοκλήρωσης*
1	Αεροδρόμιο Καστελίου στο Ηράκλειο	850	2018	2023
2	Τοπικά αεροδρόμια	330	2017	2021
3	Αναβάθμιση της 6 ^{ης} προβλήτας του Λιμένα Θεσσαλονίκης	220	2018	2022
4	Αναβάθμιση λιμένος Ηγουμενίτσας	59	2008	2020
5	Αναβάθμιση αεροδρομίου Μακεδονίας	71	2005	2018
6	Αναβάθμιση και κατασκευή νέου τερματικού σταθμού στο αεροδρόμιο Ιωαννίνων	17	2010	2018
7	Αναβάθμιση λιμένος Πατρών	75	2012	ΜΔ
8	Κύριες μαρίνες	43	2003|ΜΔ	2018|ΜΔ
9	Πολυτελείς μαρίνες (Μύκονος, Αργοστόλι)	9	ΜΔ	ΜΔ
10	49 ελληνικές μαρίνες	4	ΜΔ	ΜΔ
11	Μαρίνα Mega Yacht Λαύριο	4	ΜΔ	ΜΔ
12	Λιμάνι Θεσσαλονίκης-Μητροπολιτικό Υδατοδρόμιο	0,4	ΜΔ	ΜΔ
	Σύνολο	1.682		

Πηγή: PWC, 2018⁵⁸¹

5.4 Η ΠΑΓΚΟΣΜΙΑ ΑΓΟΡΑ ΣΔΙΤ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΩΝ ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ

5.4.1 Η εξέλιξη της παγκόσμιας αγοράς ΣΔΙΤ στον τομέα των τουριστικών μεταφορών

Η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα για τη δημιουργία έργων υποδομής και την παροχή υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών, ως μέρος της γενικότερης τάσης που επικράτησε σε όλους τους τομείς, παρουσίασε σημαντικότερη αύξηση τις τελευταίες τρεις δεκαετίες προσελκύοντας ολοένα και περισσότερο το ενδιαφέρον της παγκόσμιας οικονομικής κοινότητας. Η αντίληψη σε διεθνές επίπεδο ότι η μείωση των κρατικών πόρων ως πηγή χρηματοδότησης απαιτεί πλέον την ανάπτυξη νέων προσεγγίσεων ως προς τον τρόπο που θα δημιουργούνται οι νέες αυτές υποδομές, έχει καταστήσει τις ΣΔΙΤ ως ένα από τα πιο σύγχρονα χρηματοδοτικά εργαλεία της εποχής με αμοιβαία ωφέλεια τόσο για το δημόσιο, όσο και για τον ιδιωτικό τομέα⁵⁸².

Ως εκ τούτου, υπήρξαν ποικίλες απόπειρες ΣΔΙΤ στα τέλη του 1970 που αφορούσαν την υλοποίηση έργων μεταφοράς με τις γνωστές παραχωρήσεις εκμετάλλευσης

⁵⁸¹ Βλ. PWC <https://www.pwc.com/gr/en/publications/greek-thought-leadership/infrastructure%20-funding-the%20future-%202017-gr.pdf> (πρόσβαση 10/10/2018).

⁵⁸² Κίτσος Ι., (2014) Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα και συμβάσεις Παραχώρησης. Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, σελ. 486

αυτοκινητοδρόμων στη Γαλλία⁵⁸³ αλλά και στα μέσα της δεκαετίας του 1980 με την πραγματοποίηση ανάλογων εγχειρημάτων σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες.

Παρ' όλα αυτά, η ισχυρότερη προώθηση των ΣΔΙΤ στον τομέα των μεταφορών παρουσιάστηκε στην Αγγλία, χώρα στην οποία οι οικονομικές μεταρρυθμίσεις ενθάρρυναν τις προσπάθειες για την επίτευξη μιας σειράς ιδιωτικοποιήσεων που μεταξύ άλλων αφορούσαν και τα κυριότερα συστήματα μεταφοράς. Αυτές οι πρώτες προσπάθειες επικεντρώθηκαν κυρίως στα πιο εξελιγμένα συστήματα της εποχής, αυτά δηλαδή των σιδηροδρόμων, των αυτοκινητόδρομων και των αεροδρομίων⁵⁸⁴.

Η σημαντική αυτή εξέλιξη που παρουσιάστηκε στην Αγγλία και αφορούσε στην εκτεταμένη χρήση της μεθόδου ΣΔΙΤ για την υλοποίηση έργων υποδομής, υπήρξε κυρίως το αποτέλεσμα των νομοθετικών και κανονιστικών μεταρρυθμίσεων του 1992 που είχαν τεθεί σε εφαρμογή υπό την σκέπη της «ιδιωτικής πρωτοβουλίας - PFI». Πρόκειται για ένα σύνολο ρυθμίσεων που μέσω των ειδικών προνομίων που παρείχαν στον ιδιωτικό τομέα, δημιουργούσαν σημαντικά κίνητρα για τον ιδιώτη επενδυτή να αναλάβει τη δημιουργία δημοσίων έργων υποδομής υπό την προϋπόθεση ότι αν μη τι άλλο θα καθίσταντο υπεύθυνος για την χρηματοδότηση και την ανάληψη των κινδύνων των έργων αυτών, μέσα από μια μακροπρόθεσμη σύμβαση που θα σύναπταν τα δύο μέρη.

Με τον καιρό, θεσπίστηκαν ρυθμίσεις για πρωτοβουλίες ΣΔΙΤ και σε άλλες χώρες της τότε Βρετανικής Κοινοπολιτείας των Εθνών όπως η Αυστραλία, η Νέα Ζηλανδία, η Σκωτία και ο Καναδάς, ενώ με τη δημιουργία και επέκταση της Ευρωπαϊκής Ένωσης (μετά και την κατάρρευση της Σοβιετικής Ένωσης) αλλά και την αναζωογόνηση της Ευρωπαϊκής οικονομίας κατά την τελευταία δεκαετία, το ενδιαφέρον για την εφαρμογή της μεθόδου ΣΔΙΤ έχει εξαπλωθεί σε όλο τον κόσμο. Χώρες στην κεντρική και Ανατολική Ευρώπη, Ασία και Λατινική Αμερική αναζητούν ολοένα και περισσότερους εταίρους του ιδιωτικού τομέα για την επενδυτική χρηματοδότηση και ανάπτυξη σημαντικότερων έργων υποδομής στις μεταφορές, έργα των οποίων η ανάγκη πραγματοποίησης προκύπτει από τις ταχύτατες παγκόσμιες οικονομικοκοινωνικές αλλαγές αλλά και την αύξηση του βιοτικού επιπέδου των αναπτυσσόμενων χωρών⁵⁸⁵.

Από τα μέσα της δεκαετίας του 1980, χώρες σε όλο τον κόσμο έχουν αποκτήσει σημαντική εμπειρία και εμπιστοσύνη στη χρήση της μεθόδου ΣΔΙΤ, ιδιαίτερα όταν πρόκειται για την κατασκευή μεγάλων και πολύπλοκων έργων υποδομής. Οι τοπικές Διοικήσεις μάλιστα, με σκοπό την μείωση του κόστους και τη βελτίωση των επιδόσεων των μεταφορικών δικτύων τους, χρησιμοποιούν κατά κόρον την μέθοδο της εξωτερικής ανάθεσης (outsourcing) για την συντήρηση των υποδομών τους ενώ

⁵⁸³ Χειμωνίτη-Τερροβίτη, Σ. (2003) Εκθέσεις 40, Συμμετοχή ιδιωτών στα έργα υποδομής και αυτοχρηματοδότηση. Εκδ. ΚΕΠΕ, Αθήνα, σελ. 76

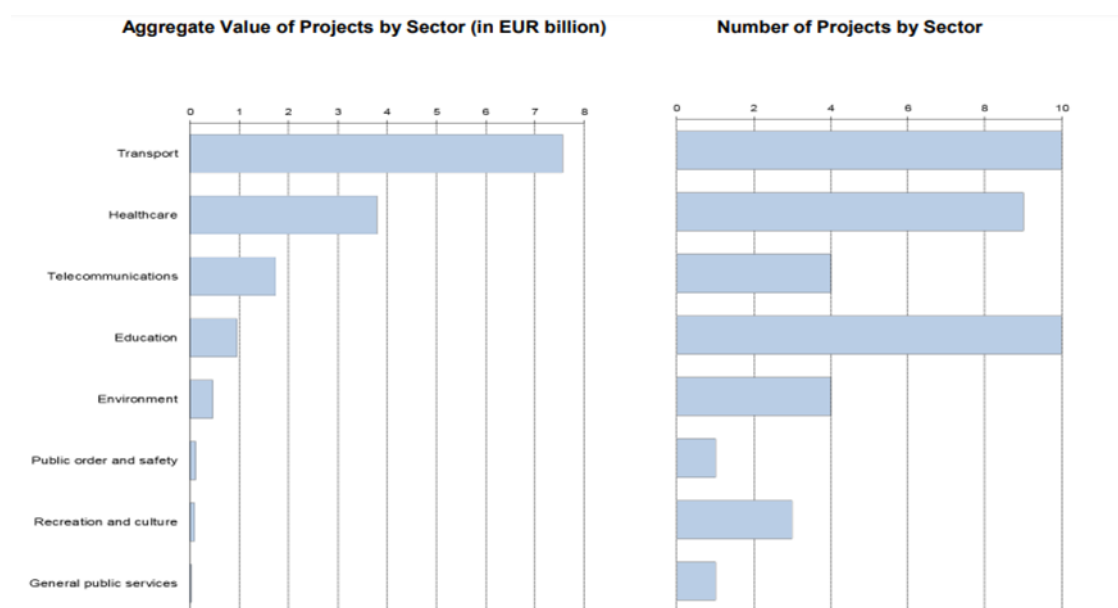
⁵⁸⁴ Οι πρωτοβουλίες είχαν ως στόχο την δυναμικότερη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα ως νέα πηγή χρηματοδότησης σε ένα μεγάλο εύρος έργων που δεν αφορούσαν αποκλειστικά τις μεταφορές αλλά και άλλους τομείς της οικονομίας, όπως τον τομέα της υγείας, της εκπαίδευσης, της άμυνας κ.ά.

⁵⁸⁵ Βλ. WBG Group <http://ppi.worldbank.org/~media/GIAWB/PPI/Documents/Data-Notes/PPI-in-IDA-Countries-2011-2015.pdf> (πρόσβαση 10/10/2018).

όλο και περισσότερο παρατηρείται το φαινόμενο της ανάθεσης της διαχείρισης τους πάλι από ιδιώτες.

Σήμερα, η τάση για την κατασκευή έργων μέσω ΣΔΙΤ, έχει δημιουργήσει μία «νέα κατασκευαστική βιομηχανία» αξίας \$0,5 τρις, που επενδύει σε όλα τα είδη υποδομών παγκοσμίως, συμπεριλαμβανομένων των αυτοκινητόδρομων, σιδηρόδρομων, αεροδρομίων και θαλάσσιων λιμένων ενώ \$0,8 επιπλέον τρις. εμπλέκονται στην χρηματοδότηση έργων ΣΔΙΤ τα οποία δεν έχουν ακόμα ολοκληρωθεί⁵⁸⁶. Όπως φαίνεται και στο σχήμα 6.1, για το 2017 ο τομέας των μεταφορών έρχεται στην πρώτη θέση τόσο ως προς την συνολική αξία των συμβάσεων ΣΔΙΤ που πραγματοποιηθήκαν, όσο και ως προς τον αριθμό των έργων στα οποία αναφέρονται.

Σχήμα 5.1: Συνολική αξία και αριθμός συμβάσεων ΣΔΙΤ ανά τομέα



Πηγή: EPEC, 2017⁵⁸⁷

Το είδος των έργων υποδομών μεταφοράς που πραγματοποιούνται μέσω κάποιας μορφής ΣΔΙΤ ποικίλλει μεταξύ των διαφόρων χωρών/ πόλεων και η επιλογή τους εξαρτάται από το επίπεδο ανάπτυξης της κάθε περιοχής αλλά και από το σχετικό αριθμό των χρηστών-ταξιδιωτών σε κάθε περίπτωση.

Το μεγαλύτερο ποσοστό χρηματοδότησης που σχετίζεται με έργα μεταφορών αφορά το οδικό δίκτυο (έργα αυτοκινητοδρόμων) και το δίκτυο των σιδηροδρόμων, κάτι που ισχύει και για όλες τις χώρες του κόσμου, εξαιρουμένων της Αφρικής και των χωρών της Μέσης Ανατολής, στις οποίες κυριαρχούν τα έργα ύδρευσης. Στις χώρες αυτές που είναι και λιγότερο αναπτυγμένες οικονομικά, είναι φυσικό να παρατηρείται μία ανάγκη για βασικότερες (καμιά φορά μέχρι και στοιχειώδεις) υποδομές όπως αυτές που αφορούν υδάτινους πόρους και δίκτυα αποχέτευσης. Ωστόσο, ακόμη και στην Αφρική και τη Μέση Ανατολή, τα οδικά έργα κατέχουν το

⁵⁸⁶ Βλ. US Transportation D. http://www.fhwa.dot.gov/ipd/pdfs/int_ppp_case_studies_final_report_7-7-07.pdf (πρόσβαση 8/9/2018).

⁵⁸⁷ Βλ. EPEC http://www.eib.org/attachments/epec/epec_market_update_2017_en.pdf (πρόσβαση 9/9/2018).

δεύτερο μεγαλύτερο ποσοστό του συνόλου των πραγματοποιούμενων έργων ΣΔΙΤ, προωθώντας σημαντικά την οικονομική ανάπτυξη των χωρών αυτών.

Για την ίδια περίπτωση χωρών, καθοριστικό ρόλο παίζει και η ενεργητική παρουσία των διαφόρων διεθνών χρηματοδοτικών οργανισμών όπως η Παγκόσμια Τράπεζα, η Ασιατική Τράπεζα ανάπτυξης, η Διαμερικανική Τράπεζα Ανάπτυξης κ.ά., μέσω των οποίων προωθείται η χρήση των διαφόρων οικονομικών εργαλείων και εργαλείων διαχείρισης περιουσιακών στοιχείων αλλά και οι κατάλληλες εκείνες τεχνικές που συμβάλλουν δραστικά στην ανάπτυξη και δημιουργία σύγχρονων έργων υποδομών, μεταφορικών και μη⁵⁸⁸.

Αξιοσημείωτη χρονιά για τα έργα μεταφορών ΣΔΙΤ, αποτέλεσε το έτος 2015. Σε όρους αξίας των συνολικών πραγματοποιούμενων ΣΔΙΤ παγκοσμίως, ο τομέας των μεταφορών αναδεικνύεται πρώτος με συνολικό ποσό εμπλεκόμενων συμβάσεων που ξεπερνά τα \$69,9 δις⁵⁸⁹, αξία που αντιστοιχεί στο 63% της συνολικής παγκόσμιας επένδυσης στον τομέα. Αν και θα ανέμενε κανείς ότι ένα τόσο υψηλό ποσό θα προέκυπτε από έναν μεγάλο αριθμό υπογεγραμμένων συμβάσεων, οι συμβάσεις στον τομέα των μεταφορών υπήρξαν μόλις 55, συμπεριλαμβανόμενων όμως δύο εξαιρετικά μεγάλων έργων ΣΔΙΤ, αυτά του Διεθνούς αεροδρομίου της Κωνσταντινούπολης (Istanbul's IGA Airport με \$35.6 δις) και του αυτοκινητόδρομου Gebze-Izmir (\$6.4 δις), ανεβάζοντας έτσι κατακόρυφα την συνολική αξία των συμβάσεων ΣΔΙΤ στις μεταφορές για το συγκεκριμένο έτος.

Πιο συγκεκριμένα, τα έργα ΣΔΙΤ του τομέα των μεταφορών που παρουσίασαν την μεγαλύτερη αξία συμβάσεων για το έτος 2015, εμφανίζονται στον παρακάτω πίνακα:

Πίνακας 5.8: Έργα ΣΔΙΤ με την μεγαλύτερη συμβατική αξία στον τομέα των μεταφορών παγκοσμίως (2015)

Όνομασία έργου	Χώρα	Συνολικό κόστος έργου	Χρηματοδότες (%προέλευση Χώρας χρηματοδότησης)
Αεροδρόμιο «IGA Istanbul»	Τουρκία	\$35,587	Limak Holding (20%/Turkey), Cengiz Holding (20%/Turkey), Kolin Group (20%/Turkey), MNG Holding (20%/Turkey), Kalyon Group (20%/Turkey)
Αυτοκινητόδρομος «Gebze-Orhangazi-Izmir»	Τουρκία	\$6,356	Astaldi SpA (19%/Italy), Gocay Group (19%/Turkey), Makyol (19%/Turkey), Nurol Holding (19%/Turkey), Ozaltin (19%/Turkey), Yuksel Insaat AS (9%/Turkey)

⁵⁸⁸ Βλ. US Transportation D http://www.fhwa.dot.gov/ipd/pdfs/int_ppp_case_studies_final_report_7-7-07.pdf (πρόσβαση 9/9/2018).

⁵⁸⁹ Η συνολική αυτήν αξία ήταν 29% μεγαλύτερη από αυτήν του καταγράφηκε το 2014 και ανερχόταν στα US\$54,3 δις.

Γραμμή 2 «Lima Metro»	Περου	\$5.373	ACS Group (Actividades de Construccion y Servicios) (25%/ Spain), Ferrovial Group (19%/Spain), Impregilo SpA (19%/Italy), Cosapi (10%/Peru), Finmeccanica (29%/Italy)
Αυτοκινητόδρομος «Autopista Chirajara-Villavincencio»	Κολομβία	\$1,164	Corficolombia (100% /Colombia)
Αεροδρόμιο «Dalaman Airport Domestic Terminal»	Τουρκία	\$1,086	YDA (100%/Turkey
Αυτοκινητόδρομος «Autopista Neiva-MocoaSantana»	Κολομβία	\$1,080	Carlos Alberto Solarte S.A. (20%/Colombia), Latinco S.A. Latinoamericana de Construcciones (10%/Colombia), ICA SA de CV (35%/Mexico), Cass Constructores y Cia (20%/Colombia), Alca Ingenieria S.A.S. (5%/ Colombia), Estyma S.A. (10%/Colombia)

Πηγή : World Bank -Private Participation in Infrastructure Database⁵⁹⁰ - *Ιδία επεξεργασία*

Το 2017, οι επενδύσεις στον τομέα των μεταφορών ανήλθαν σε \$36,5δισ και αφορούσαν 66 έργα. Αν και ο αριθμός των επενδύσεων αυτών σχεδόν διπλασιάστηκε σε σύγκριση με το προηγούμενο έτος (\$18,8δισ για το 2016), καταγράφηκε μείωση της τάξεως του 25% σε σχέση με τον μέσο όρο των τελευταίων πέντε ετών (\$48,4δισ).

Από τα 66 συνολικά έργα μεταφορών ΣΔΙΤ που πραγματοποιήθηκαν το 2017, τα 39 αφορούσαν αυτοκινητόδρομους, τα 15 λιμένες, τα 7 σιδηρόδρομους και τα 5 αεροδρόμια. Τα σιδηροδρομικά έργα προσέλκυσαν το μεγαλύτερο ποσοστό επένδυσης στον τομέα (\$16,5δισ), καταγράφοντας πέντε φορές υψηλότερα επίπεδα συγκριτικά με το 2016. Κύριος λόγος της σημαντικής αύξησης της σχετικής επένδυσης ήταν η δημιουργία μεγάλων σιδηροδρομικών συστημάτων υψηλής ταχύτητας σε χώρες όπως η Κίνα (6,8 δισ), η Ινδονησία (6 δισ) αλλά και η Ταϊλάνδη (3,1 δισ).

⁵⁹⁰ Βλ. World Bank Group <http://ppi.worldbank.org/~media/GIAWB/PPI/Documents/Global-Notes/Global2015-PPI-Update.pdf> (πρόσβαση 12/8/2018).

5.4.2 Ενδεικτικά παραδείγματα έργων ΣΔΙΤ στον τομέα των μεταφορών παγκοσμίως

Όπως έχει ήδη προαναφερθεί, τα δημόσια έργα αποτελούν έργα υποδομής μιας χώρας που καλύπτουν βασικές ανάγκες του κοινωνικού συνόλου και συμβάλλουν στην ανάπτυξη των παραγωγικών δυνατοτήτων της, αποσκοπώντας πάντα στη βελτίωση της ποιότητας της ζωής του λαού. Η σημαντικότητα του εκάστοτε δημοσίου έργου λοιπόν, μπορεί να έγκειται σε διάφορους λόγους και δεν αναδεικνύεται μόνο μέσω της αξίας των συμβάσεων. Η εξέταση του βαθμού αυτής της σημαντικότητας μπορεί να πραγματοποιηθεί υπό το πρίσμα διαφόρων οπτικών και να επιφέρει διαφορετικά αποτελέσματα κάθε φορά. Έτσι, ένα έργο μπορεί να παρουσιάζει μεγάλη σπουδαιότητα είτε επειδή έστω και με μικρό προϋπολογισμό εξυπηρετεί μια βασικότερη ανάγκη του κοινωνικού συνόλου, είτε επειδή πραγματοποιήθηκε κάτω από δυσμενείς συνθήκες και κατέστη παρ' όλα αυτά επιτυχές, είτε επειδή υπήρξε παράδειγμα-ένανυσμα για την μετέπειτα πορεία των δημοσίων κατασκευών μιας χώρας (π.χ. σύνηθες φαινόμενο στις αναπτυσσόμενες χώρες), είτε πάλι επειδή είχε έντονο κοινωνικό ή πολιτιστικό χαρακτήρα. Θα μπορούσε να αναφέρει κανείς ένα πλήθος λόγων που ένα έργο θα μπορούσε να θεωρηθεί «σημαντικό» και να «αναδειχθεί» μεταξύ άλλων.

Την τελευταία δεκαετία πραγματοποιήθηκε ένας μεγάλος αριθμός τέτοιων έργων ΣΔΙΤ στον τομέα των μεταφορών. Ενδεικτικά έργα που ξεχώρισαν τόσο σε παγκόσμιο, όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο αποτελούν τα εξής:

Α. Σε παγκόσμιο επίπεδο

Πίνακας 5.9: Σημαντικά έργα ΣΔΙΤ στον τομέα των μεταφορών παγκοσμίως (2000-2016)

Όνομασία έργου	Περιγραφή έργου	Χώρα	Μέθοδος ΣΔΙΤ	Διάρκεια Σύμβασης
«Daniel Duber Quirós International Airport- new Terminal »	Πρόκειται για τη δημιουργία ενός νέου τερματικού σταθμού του αεροδρομίου	Κόστα Ρίκα	DCOM	20 έτη
«Delhi International Airport»	Αφορά τον εκσυγχρονισμό και λειτουργία του διεθνούς αερολιμένα Indira Gandhi International Airport	Ινδία (Δελχί)	M&O	30 έτη (με πιθανή επέκταση για άλλα 30)
«Hyderabad International Airport»	Αφορά την κατασκευή και λειτουργία του διεθνούς αερολιμένα του Hyderabad	Ινδία (Hyderabad)	DBOM	30 έτη (με πιθανή επέκταση για άλλα 30)
«Skukuza Airport»	Αφορά την διαχείριση και	Νότια Αφρική	M&O	10 έτη

	λειτουργία του εν λόγω αεροδρομίου			
«Golden Ears Bridge - new crossing»	Αφορά ένα νέο πέρασμα από το ποτάμι Fraser ως συμπλήρωμα του έργου της γέφυρας Golden Ears Bridge	Καναδάς (British Columbia)	DBFO	32 έτη
«British Columbia - Sea-to-Sky Highway Improvement»	Αφορά τον εκσυγχρονισμό του αυτοκινητόδρομου Sea-to-Sky Highway	Καναδάς (British Columbia)	DBFO	16 έτη
«Autoroute 30»	Πρόκειται για την κατασκευή και λειτουργία του αυτοκινητόδρομου «Autoroute 30» ως παράκαμψη που οδηγεί στο νότιο μέρος του Μόντρεαλ	Καναδάς (Quebec)	DBOM	35 έτη
«Corredor Turístico»	Αφορά την κατασκευή αυτοκινητόδρομου 122χλμ κατά μήκος των ατλαντικών ακτών	Honduras	DFBOT	30 έτη

Πηγή: *Public-Private-Partnership in infrastructure Resource Center*⁵⁹¹-*Ιδία επεξεργασία*

B: Σε Ευρωπαϊκό επίπεδο

A. Αεροδρόμια:

Πίνακας 5.10: Σημαντικά έργα ΣΔΙΤ στην Ευρώπη- Αεροδρόμια (2000-2016)

Ονομασία έργου	Περιγραφή έργου	Χώρα	Μέθοδος ΣΔΙΤ	Κόστος	Διάρκεια Σύμβασης
«Αεροδρόμια Varna και Burgas»	Αφορά τον εκσυγχρονισμό, την επέκταση και	Βουλγαρία	Παραχώρηση	€500 εκατ.	35 έτη

⁵⁹¹ Ό.π .<http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sector/transportation> (πρόσβαση 13/8/2018).

	την διαχείριση των εγκαταστάσεων				
«Αεροδρόμιο Ρυλκονο» (Αγ. Πετρούπολη)	Αφορά την κατασκευή ενός νέου τερματικού αεροσταθμού στο αεροδρόμιο	Ρωσία	Παραχώρηση	€773 εκατ.	30 έτη
«Αεροδρόμιο Lvin»	Αφορά την κατασκευή ενός νέου τερματικού αεροσταθμού στο αεροδρόμιο	Ουκρανία	Παραχώρηση	€200 εκατ.	-
«Διεθνής Αερολιμένας Αθηνών»	Αφορά τον εκσυγχρονισμό, την επέκταση, την διαχείριση και λειτουργία του αεροδρομίου	Ελλάδα	Παραχώρηση - BOOT	€2.2 δις	30 έτη

Πηγή: *Ιδία Επεξεργασία*⁵⁹²

B. Λιμένες

Πίνακας 5.11: Σημαντικά έργα ΣΔΙΤ στην Ευρώπη- Λιμένες (2000-2016)

Όνομασία έργου	Περιγραφή έργου	Χώρα	Μέθοδος ΣΔΙΤ	Κόστος	Διάρκεια Σύμβασης
«Oriahovo, Svishtov and Silistra»	Αφορά τον εκσυγχρονισμό και διαχείριση λιμένων κατά μήκος του Δούναβη	Βουλγαρία	Παραχώρηση	-	-
«Nicotera marina»	Αφορά τον εκσυγχρονισμό και ανάπτυξη της μαρίνας στην περιοχή Nicotera	Ιταλία		€29,9 εκατ.	-

Πηγή: *Ιδία Επεξεργασία*⁵⁹³

⁵⁹² Στοιχεία διαθέσιμα σε: http://www.fhwa.dot.gov/ipd/pdfs/int_ppp_case_studies_final_report_7-7-07.pdf (πρόσβαση 10/10/2018).
file:///C:/Users/Compufix/Downloads/CMS_PPPinEurope_Guide082010.pdf (πρόσβαση 10/10/2018).
http://www.eib.org/epcc/library/epcc_market_update_2015_en2 (πρόσβαση 10/10/2018).
<http://infrappworld.com/pipeline-html/projects-in-italy> (πρόσβαση 10/10/2018).

⁵⁹³ Ό.π.

Γ. Σιδηρόδρομοι

Πίνακας 5.12: Σημαντικά έργα ΣΔΙΤ στην Ευρώπη- Σιδηρόδρομοι (2000-2016)

Όνομασία έργου	Περιγραφή έργου	Χώρα	Μέθοδος ΣΔΙΤ	Κόστος	Διάρκεια Σύμβασης
«Diabolo»	Αφορά τη δημιουργία σιδηρ/μικής γραμμής μεταξύ του κέντρου των Βρυξελλών και του διεθνούς αεροδρομίου του Βελγίου	Βέλγιο	Παραχώρηση -DBFOM	€540 εκατ.	40 έτη
«Liefkenshoek rail link-Antwerp»	Αφορά τη δημιουργία σιδηρ/μικής γραμμής 16.2 χλμ μεταξύ των δυτικών και ανατολικών ακτών του ποταμού Scheldt	Βέλγιο	Παραχώρηση -DBFOM	€540 εκατ.	38 έτη
«AirCon railway link»	Αφορά τη δημιουργία σιδηρ/μικής γραμμής μεταξύ του αεροδρομίου της Πράγας και του κέντρου της πόλης	Τσεχία	Παραχώρηση - DBFOM	€0,8 δις	30 έτη (με δυνατότητα επέκτασης ακόμα 10)
«Tours-Bordeaux HS rail»	Αφορά τη δημιουργία σιδηρ/μικής γραμμής μεταξύ των ομώνυμων πόλεων	Γαλλία	Παραχώρηση - DBFM	€7,2 δις	44 έτη

«Nimes-Montpellier HS rail»	Αφορά τη δημιουργία σιδηρ/μικής γραμμής μεταξύ των ομώνυμων πόλεων	Γαλλία	Παραχώρηση - DBFM	€1,6 δις	25 έτη
«Bretagne - Pays de Loire HΣ rail»	Αφορά τη δημιουργία σιδηρ/μικής γραμμής μεταξύ των ομώνυμων πόλεων	Γαλλία	Παραχώρηση -DBFM	€3.4 δις	25 έτη
«Zuid-Amsterdam Belg»	Αφορά τη δημιουργία σιδηρ/μικής γραμμής μεταξύ του Άμστερνταμ και των Βελγικών συνόρων	Ολλανδία	Παραχώρηση - DBFM	€6.3 δις	25 έτη
«Toruń - Bydgoszcz»	Αφορά την κατασκευή HS σιδηρ/μικής γραμμής μεταξύ των ομώνυμων πόλεων	Πολωνία	-	€200 εκατ.	-
«The Channel Tunnel Rail Link» (Αποτελεί ένα από τα μεγαλύτερα έργα υποδομής με ιδιωτική χρηματοδότηση στην Ευρώπη)	Αφορά την ανάπτυξη HS σιδηρ/μικής γραμμής μεταξύ του St. Pancras και της σήραγγας της Μάγχης	Ην. Βασίλειο	Παραχώρηση - DBFM	€7 δις	90 έτη

Πηγή: *Ιδία Επεξεργασία*⁵⁹⁴

⁵⁹⁴ Ό.π.

Δ. Αυτοκινητόδρομοι

Πίνακας 5.13: Σημαντικά έργα ΣΔΙΤ στην Ευρώπη- Αυτοκινητόδρομοι (2000-2016)

Όνομασία έργου	Περιγραφή έργου	Χώρα	Μέθοδος ΣΔΙΤ	Κόστος	Διάρκεια Σύμβασης
«A5 Nord autobahn»	Πρόκειται για αυτοκινητόδρομο που εκτείνεται στην περιφέρεια της Βιέννης και οδηγεί στα βόρεια σύνορα με την Τσεχία.	Αυστρία	Παραχώρηση - DBFOM	€933 εκατ.	30 έτη
«B4 road-Maissau»	Πρόκειται για ένα από τα πρώτα έργα ΣΔΙΤ του οδικού δικτύου (σε επαρχιακό επίπεδο)	Αυστρία	Παραχώρηση - DBFOM	€30 εκατ.	25 έτη
Istria “Y”	Αφορά τη δημιουργία ενός οδικού δικτύου 141 χλμ.	Κροατία	Παραχώρηση - DBFOM	€ 635 εκατ.	32 έτη
«M5 and — M6 motorways»	Πρόκειται για μέρος των αυτοκινητόδρομων M1-M15 που ενώνει τις πρωτεύουσες της Βουδαπέστης, της Βιέννης και της Μπρατισλάβα	Ουγγαρία	DBFOT	€193 εκατ.	35 έτη
«Bre.Be.Mi. Road»	Πρόκειται για αυτοκινητόδρομο που θα διέρχεται από το κέντρο της Λομβαρδίας (διαμέσου 130 δήμων)	Ιταλία	Παραχώρηση - DBFM	€2.200 εκατ.	20 έτη
«A59 motorway»	Αφορά αυτοκινητόδρομο 9 χλμ που	Ολλανδία	Παραχώρηση - DBFM	€218 εκατ.	18 έτη

	εκτείνεται από το Geffen στο Rosmalen				
«Route Słowackiego – Sucharskiego»	Πρόκειται για την κατασκευή δρόμου που ενώνει το αεροδρόμιο με το λιμάνι του Gdańsk	Πολωνία	-	€300 εκατ.	-
«D1 Motorway» (Dubná Skala - Ivachnová, Jánovce - Jablonov, Fričovce - Svinia)	Αφορά αυτοκινητόδρομο 75χλ στην κεντρική και ανατολική Σλοβακία ο οποίος ενώνει την Μπρατισλάβα με την Κοσίτσε.	Σλοβακία	Παραχώρηση - DBFO	€2 δις	30 έτη
«A5 motorway» (Malsch-Offenburg)	Αφορά την επέκταση του αυτοκινητόδρομου A5 από δύο σε τρεις λωρίδες κυκλοφορίας	Γερμανία	Παραχώρηση - DBFMO	€500 εκατ.	30 έτη
«A7 motorway»	Αφορά την επέκταση του αυτοκινητόδρομου A7 από έξι σε οχτώ λωρίδες κυκλοφορίας	Γερμανία	Παραχώρηση - DBFMO	€600 εκατ.	30 έτη
«M6 Tollway»	Πρόκειται για την κατασκευή διπλής παράκαμψης 44 χλμ στο δυτικό Μίντλαντς	Ην. Βασίλειο	Παραχώρηση - DBFO	€1,3 δις	53 έτη
«QE2 Dartford Bridge»	Αφορά την κατασκευή διπλής καλωδιατής γέφυρας	Ην. Βασίλειο	Παραχώρηση - DBFO	€123 εκατ.	20 έτη
«Yorkshire Link»	Το έργο παρέχει οδική σύνδεση μεταξύ δύο μεγάλων αυτοκινητόδρομων στο Λιντς	Ην. Βασίλειο	Παραχώρηση - DBFO	€420 εκατ.	30 έτη

«A88 Motorway»	Αφορά τελευταίο τμήμα του αυτοκινητόδρομου που ενώνει την περιοχή της Νότιας Νορμανδίας με το κέντρο της Γαλλίας	Γαλλία	Παραχώρηση -DBFO	€250 εκατ.	55 έτη
----------------	--	--------	------------------	------------	--------

Πηγή: *Ιδία Επεξεργασία*⁵⁹⁵

5.5 Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΑΓΟΡΑ ΣΔΙΤ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΩΝ ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ

5.5.1 Αεροπορικές μεταφορές

5.5.1.1 Εισαγωγή στις αεροπορικές τουριστικές μεταφορές

Μετά το Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο και καθώς ο τουρισμός καθίσταντο μαζικός με τα μέχρι τότε αεροπλάνα που χρησιμοποιούνταν για στρατιωτικούς σκοπούς να διατίθενται πια για αστική χρήση, ο τομέας των αεροπορικών μεταφορών για τουριστικούς λόγους αρχίζει να αναπτύσσεται με ιδιαίτερο ενδιαφέρον. Η τεράστια ανάπτυξη της τεχνολογίας με την σειρά της, κατέστησε εφικτή την ικανοποίηση των τεχνικών αναγκών της τουριστικής μετακίνησης, η οποία απαιτούσε δυνατότητα πρόσβασης, μεταφορική ικανότητα και ταχύτητα μετακίνησης.

Το μερίδιο των αερομεταφορών αυξήθηκε από το 38% του συνόλου το 1980, στο 51% το 2010. Η ανάπτυξη αερομεταφορών χαμηλού κόστους και ο πολλαπλασιασμός ένδο-ευρωπαϊκών δρομολογίων έδωσε νέα ώθηση στα διεθνή αεροπορικά ταξίδια.

Σήμερα, η πλειοψηφία των διεθνών μετακινήσεων επιβατών από και προς την Ελλάδα περιλαμβάνει κυρίως την εναέρια μεταφορά.

Η εξυπηρέτηση των αεροπορικών μεταφορών πραγματοποιείται μέσω ενός εκτεταμένου δικτύου 40 αεροδρομίων, μεγαλύτερα από τα οποία είναι αυτό των Αθηνών, της Θεσσαλονίκης, του Ηρακλείου, της Ρόδου και της Κέρκυρας εξυπηρετώντας το 85% της συνολικής αεροπορικής κίνησης ενώ πολλά από αυτά εξυπηρετούν και έκτακτη κίνηση εξωτερικού.

Τα τελευταία χρόνια παρουσιάζεται μία αυξητική τάση της επιβατικής κίνησης σε όλα τα αεροδρόμια της χώρας. Σύμφωνα με τα στατιστικά στοιχεία της Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας για την κίνηση των αεροδρομίων, συγκεκριμένα για το πρώτο επτάμηνο του έτους 2017 διακινήθηκαν 31,08 εκατ. επιβάτες, παρουσιάζοντας μία αύξηση της τάξεως του 9,8% σε σχέση με το 2016. Όσον αφορά τον συνολικό αριθμό πτήσεων στα ελληνικά αεροδρόμια, αυτός άγγιξε τις 261.700 (από τις οποίες 108.620 ήταν εσωτερικού και 153.080 εξωτερικού), παρουσιάζοντας επίσης αύξηση κατά 0,7% σε σχέση με το αντίστοιχο διάστημα του 2016⁵⁹⁶.

⁵⁹⁵ Ο.π.

⁵⁹⁶ Βλ. ΥΠΑ <http://www.hcaa.gr/news/aeroporkh-kinshsh-iolylioy-kai-statistika-stoixeia-gia-to-eptamhno-toy-2017> (πρόσβαση 7/9/2018).

Παρά τις προσπάθειες της Υπηρεσίας Πολιτικής αεροπορίας για την βελτίωση των εγκαταστάσεων και υπηρεσιών που παρέχουν τα ελληνικά αεροδρόμια, η δυναμικότητα των αεροδρομίων δεν φαίνεται να καλύπτει την υψηλή υφιστάμενη κίνηση αλλά και την μελλοντική όπως αυτήν αναμένεται. Για την επίλυση του σημαντικού αυτού προβλήματος (λαμβάνοντας πάντα υπόψη ότι ο τομέας των αερομεταφορών είναι άρρηκτα συνδεδεμένος με την πορεία του τουρισμού που αποτελεί τον βασικό πυλώνα της ελληνικής οικονομίας), οι κυβερνητικοί φορείς τα τελευταία ιδίως χρόνια, προσπαθούν να προσελκύσουν ιδιωτικές επενδύσεις - κυρίως με συμβάσεις παραχώρησης-τόσο για λόγους χρηματοδότησης όσο και για λόγους καλύτερης διαχείρισης των σχετικών υποδομών.

5.5.1.2 Το θεσμικό πλαίσιο των ελληνικών αερομεταφορών

A. Υπηρεσία Πολιτικής αεροπορίας (Υ.Π.Α.)

Έννοια – Αποστολή - Οργάνωση: Η Υπηρεσία Πολιτικής Αεροπορίας (ΥΠΑ) είναι δημόσια υπηρεσία του υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων και διοικείται από τον Διοικητή και τους Υποδιοικητές της.

Αποστολή της είναι η οργάνωση, ανάπτυξη και έλεγχος του συστήματος αερομεταφορών της χώρας καθώς και η μελέτη και διατύπωση εισηγήσεων προς τον υπουργό Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων για τη διαμόρφωση της πολιτικής στις αερομεταφορές γενικά⁵⁹⁷.

Αποτελείται από την Κεντρική Υπηρεσία, σαν επιτελείο, και τα αεροδρόμια, ραδιοβοηθήματα, τεχνικές υπηρεσίες, έλεγχο εναέριας κυκλοφορίας, σαν περιφερειακές μονάδες. Η ΥΠΑ εποπτεύει όλο το φάσμα των αερομεταφορών και εκφράζει την ελληνική πολιτική στο γενικότερο διεθνές πλαίσιο.

Αρμοδιότητες: Η Υ.Π.Α. ως επίσημος κρατικός φορέας στο χώρο των αερομεταφορών, ασκεί ένα σύνολο αρμοδιοτήτων πότε κανονιστικών (άμεσων ή έμμεσων) και πότε εποπτείας.

Όταν έναν κανονισμό ή μια διαδικασία εκπονείται από την ίδια την υπηρεσία ή γενικότερα όταν η ΥΠΑ με τα αρμόδια εξουσιοδοτημένα όργανά της παίρνει αποφάσεις, τότε λέμε ότι ασκεί «άμεση» νομοθετική αρμοδιότητα. Για παράδειγμα, όταν η αρμόδια Διεύθυνση Αεροπορικής Εκμετάλλευσης εκπονεί τον κανονισμό εκτέλεσης έκτακτων ναυλωμένων πτήσεων (charters) ή όταν ο Αερολιμενάρχης ως ανώτατη αεροπορική αρχή, επιβάλλει πρόστιμο έως και τριάντα χιλιάδες (30.000) ευρώ για παραβάσεις των Αερολιμενικών Διατάξεων.

Αντίθετα «έμμεσα» νομοθετεί όταν συμμετέχει σε διάφορες νομοπαρασκευαστικές επιτροπές ή ομάδες εργασίας για την έκδοση, τροποποίηση Προεδρικών Διαταγμάτων, Νόμων, Κανονισμών κτλ.

Σύμφωνα με το άρθρο 4 της ΥΠΑ⁵⁹⁸, στις αρμοδιότητες της ανήκουν:

⁵⁹⁷ Βλ. ΥΠΑ <http://www.ypa.gr/profile/mission/> (πρόσβαση 10/10/2018).

⁵⁹⁸ Βλ. άρθρο 11 του ν.δ. 714/1970, άρθρο 1 του Ν. 1141/1981, άρθρο 6 παρ. 2 του Ν. 2338/1995, άρθρο 13, παρ. 3 του Ν. 2465/1997.

α. Η μελέτη και η διατύπωση προτάσεων για τη διαμόρφωση πολιτικής στις εθνικές αεροπορικές μεταφορές, στις αεροπορικές εργασίες, στην ιδιωτική αεροπορία, στις αεροπορικές συμβάσεις και συμφωνίες και τις διεθνείς αεροπορικές σχέσεις.

β. Η ανάληψη των απαιτούμενων ενεργειών, η παρακολούθηση και ο έλεγχος της εφαρμογής τους.

γ. Η εκπόνηση, η εισήγηση, η εφαρμογή και η παρακολούθηση της εφαρμογής των τυποποιημένων κειμένων (προτύπων), των κανονισμών και των απαιτήσεων εκμεταλλεύσεως και λειτουργίας αεροσκαφών, του αεροπορικού υλικού και των αεροπορικών μονάδων, εν γένει.

δ. Η χορήγηση των πτυχίων και των αδειών πολιτικής αεροπορίας.

ε. Η οργάνωση και η εκμετάλλευση του Εναερίου Χώρου, η άσκηση του ελέγχου εναερίου κυκλοφορίας, η εγκατάσταση και η λειτουργία των αεροναυτικών τηλεπικοινωνιών και ραδιοβοηθημάτων και η παροχή αεροναυτικών πληροφοριών.

στ. Η οργάνωση, η λειτουργία και η διοίκηση των αερολιμένων της Χώρας.

ζ. Ο προγραμματισμός, η προμελέτη και η μελέτη για την ανάπτυξη και τη βελτίωση του δικτύου αερολιμένων της Χώρας και την εκτέλεση έργων πολιτικής αεροπορίας εν γένει.

η. Η εκτέλεση επειγόντων έργων, καθώς και έργων συντήρησης, βελτίωσης και επέκτασης, προϋπολογισμού δαπάνης - κατά περίπτωση - μέσα σε συγκεκριμένα χρηματικά όρια.

θ. Η εκτέλεση προμηθειών ηλεκτρονικού και ηλεκτρικού υλικού, ανεξαρτήτως ύψους δαπάνης.

ι. Η Εισήγηση για τη διαμόρφωση της νομοθεσίας «περί της πολιτικής αεροπορίας».

ια. Η παροχή εκπαίδευσης, σύμφωνα με τα οριζόμενα στην ισχύουσα νομοθεσία.

ιβ. Η τεχνική, η οικονομική και η εφοδιαστική υποστήριξη των δραστηριοτήτων της.

ιγ. Η δημιουργία, η ανάπτυξη και η διοίκηση των οικονομικών της, η σχεδίαση του προϋπολογισμού και η οικονομοτεχνική έρευνα

B. Ιδιοκτησιακό καθεστώς αερολιμένων

Η Ελλάδα διαθέτει ένα εκτεταμένο αεροπορικό δίκτυο που περιλαμβάνει 40 πολιτικούς αερολιμένες και καλύπτει τις ανάγκες τόσο των ηπειρωτικών όσο και τον νησιωτικών περιοχών με 13 ηπειρωτικούς και 27 νησιωτικούς αερολιμένες αντίστοιχα⁵⁹⁹.

Επίσης, σημαντικό κριτήριο διάκρισης αυτών αποτελεί και το ιδιοκτησιακό καθεστώς⁶⁰⁰ τους οποίους και διαφοροποιεί σε:

Κρατικούς: Μέχρι πρότινος, οι πλειοψηφία των περιφερειακών αερολιμένων ανήκαν στο Ελληνικό Δημόσιο (Κτηματική Εταιρεία του Δημοσίου). Μετά την

⁵⁹⁹ Βλ. ΥΠΑ <http://www.ypa.gr/our-airports> (πρόσβαση 10/10/2018).

⁶⁰⁰ Παντέλογλου Κ., (2012) Η αποτελεσματικότητα των εναλλακτικών διαχειριστικών - διοικητικών προτύπων και οι επιδράσεις τους στη λειτουργικότητα της Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας. *Διδακτορική διατριβή*, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα, σελ. 41

σχετικά πρόσφατη απόφαση της Διυπουργικής Επιτροπής Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων (2011), τα περιφερειακά αεροδρόμια μεταβιβάστηκαν μαζί με άλλα περιουσιακά στοιχεία του Δημοσίου στο «Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας» .

Δημοτικούς: Παρ' όλο που διοικούνται και λειτουργούν επιχειρησιακά με ευθύνη της ΥΠΑ, οι αερολιμένες των νήσων Κάσου, Καστελόριζου, Σητείας και Λέρου, χαρακτηρίζονται δημοτικοί, καθώς ανήκουν στους δήμους της περιοχής όπου εδρεύουν.

Μικτούς: Πρόκειται για τους αερολιμένες του Υπουργείου Εθνικής Αμύνης των οποίων η κυριότητα, διοίκηση, λειτουργία και εποπτεία ανήκει είτε στην Πολεμική Αεροπορία, είτε στην Αεροπορία Στρατού. Μετά από Διυπουργικές αποφάσεις και εντός των περισσότερων αερολιμένων της κατηγορίας αυτής, παραχωρήθηκαν στην ΥΠΑ διάφοροι χώροι για τη δημιουργία εγκαταστάσεων και υποδομών έτσι ώστε να μπορούν να λειτουργούν έστω και τμηματικά ως πολιτικοί αερολιμένες.

Ιδιωτικούς: Στην Ελλάδα δεν παρατηρούνται αμιγώς ιδιωτικοί αερολιμένες με εξαίρεση έναν μικρό αριθμό αεροδρομίων (περίπου 15) για χρήση ελαφρών αεροσκαφών.

Ημικρατικούς: Στο ελληνικό αεροπορικό γίνεσθαι, παρατηρείται μία μόνο περίπτωση αερολιμένα ο οποίος ανήκει κατά ένα ποσοστό στο κράτος (συγκεκριμένα 55%) και ένα άλλο σε ιδιωτική εταιρεία(45%).Αυτήν είναι η περίπτωση του Διεθνούς Αερολιμένα Αθηνών (ΔΑΑ) και λόγω της σημαντικότητάς του ως πρωτεύον αερολιμένα τουριστικής και όχι μόνο μεταφοράς, αναλύεται εκτενέστερα ακολούθως.

5.5.1.3 Μελέτη περίπτωσης του Διεθνούς Αερολιμένα Αθηνών «Ελευθέριος Βενιζέλος»

Στις 31 Ιουλίου 1995, η ελληνική κυβέρνηση και η επιλεγμένη μετά από διεθνή διαγωνισμό γερμανική ιδιωτική κοινοπραξία HOCHTIEF Aktiengesellschaft, σύναψαν τη Σύμβαση Ανάπτυξης Αεροδρομίου (Σ.Α.Α), η οποία και κυρώθηκε με το Ν.2338/95⁶⁰¹. Η σύμβαση είχε ως σκοπό την ανάπτυξη ενός διεθνούς αερολιμένα στη περιοχή των Σπάτων, μέσω της Σύμπραξης Δημοσίου και Ιδιωτικού τομέα και συγκεκριμένα της μεθόδου BOOT, δηλαδή της διαδικασίας που περιλαμβάνει 4 στάδια: Κατασκευή, Ιδιοκτησία, Λειτουργία και Μεταβίβαση.

Η σύμβαση προβλέπει την τριακονταετή εκχώρηση της επικαρπίας, δηλαδή το αποκλειστικό δικαίωμα κατοχής και χρήσης του ακινήτου για τη μελέτη, χρηματοδότηση, κατασκευή, ολοκλήρωση, θέση σε λειτουργία, συντήρηση, λειτουργία, διοίκηση και ανάπτυξη του αεροδρομίου. Έτσι το 1996, δημιουργείται το ΝΠΙΔ «Διεθνής Αερολιμένας Αθηνών Α.Ε.», ιδρυόμενο ως ανώνυμη ιδιωτική εταιρεία που θα αναλάμβανε τη κατασκευή του αεροδρομίου από μηδενική βάση, γεγονός που καθιστά και την συγκεκριμένη συνεργασία πρωτοπόρα αν ληφθεί υπόψη ότι είναι το πρώτο αεροδρόμιο σημαντικού μεγέθους σε διεθνή κλίμακα που κατασκευάζεται υπό αυτές τις συνθήκες. Ο ιδιωτικός τομέας περιελάμβανε τρεις

⁶⁰¹ Βλ. Ν. 2338/95 με τίτλο «Κύρωση Σύμβασης Ανάπτυξης του νέου Διεθνούς Αεροδρομίου της Αθήνας στα Σπάτα, ίδρυση της εταιρείας "Διεθνής Αερολιμένας Αθηνών Α.Ε.", έγκριση περιβαλλοντικών όρων και άλλες διατάξεις».

μετόχους με συνολικό ποσοστό 45%, ενώ το Δημόσιο κατείχε το 55% των μετοχών του ΔΑΑ⁶⁰².

Η κάλυψη του κόστους κατασκευής του αεροδρομίου προήλθε κυρίως από τραπεζικό δανεισμό, βασικός χρηματοδότης του οποίου υπήρξε η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων. Ένα επίσης μεγάλο ποσό καλύφθηκε από ιδιωτικά μετοχικά κεφάλαια, από επιχορηγήσεις του Ελληνικού Δημοσίου και από κεφάλαια του Ευρωπαϊκού Ταμείου Συνοχής. Πιο συγκεκριμένα, ο συνολικός προϋπολογισμός του έργου ανερχόταν σε €2,2 δις με συμμετοχή του αναδόχου κατά 8% (αφορούσε μετοχικό κεφάλαιο 6% και δανειακό 2%) και επιχορήγηση του Ελληνικού Δημοσίου και της ΕΕ κατά 7% και 11% αντίστοιχα. Το ποσοστό χρηματοδότησης από την ΕΤΕ αντιστοιχούσε στο 45% ενώ πόροι προέρχονταν και από τα τέλη του αεροδρομίου (13%). Τέλος, οι εμπορικές τράπεζες μέσω δανειακών συμβάσεων κάλυπταν το υπόλοιπο 16% της χρηματοδότησης του έργου⁶⁰³.

Το αεροδρόμιο ξεκίνησε την λειτουργία του τον Μάρτιο του 2001 ως κόμβος για τις διεθνείς αερομεταφορές, παρέχοντας τόσο εναέριες όσο και επίγειες υπηρεσίες. Σήμερα, ο ΔΑΑ -Ελευθέριος Βενιζέλος, έχει την δυνατότητα διακίνησης πάνω από 15 εκατ. επιβατών ανά έτος, με δυνατότητα για μελλοντική επέκταση και εξυπηρέτηση έως και 50 εκατ. επιβατών ανά έτος⁶⁰⁴.

Η πρωτοποριακή αυτή συνεργασία δημοσίου και ιδιωτικού τομέα δικαιώνεται συνεχώς με την συνεχή διεθνή αναγνώριση μέσω σημαντικών βραβείων και διακρίσεων⁶⁰⁵. Αναμφισβήτητα λοιπόν ο ΔΑΑ, ξεχωρίζοντας για τις επιδόσεις λόγω των ανταγωνιστικών του πλεονεκτημάτων και των αποτελεσμάτων που παρουσιάζει σε ένα διεθνές περιβάλλον έντονων προκλήσεων, καθιερώνεται ως ένα επιτυχημένο μοντέλο συνεργασίας και ανοίγει το δρόμο για την εφαρμογή μελλοντικών έργων.

5.5.1.4 Συμβάσεις παραχώρησης περιφερειακών αεροδρομίων και νέες προοπτικές

Το 2011 και μετά την απόφαση της τότε Διυπουργικής Επιτροπής Αναδιαρθρώσεων και αποκρατικοποιήσεων, τα περιφερειακά αεροδρόμια μεταβιβάστηκαν μαζί με άλλα περιουσιακά στοιχεία του Δημοσίου στο «Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας». Συνέπεια αυτής της παραχώρησης στην εν λόγω ΑΕ, ήταν εκτός από την μεταβίβαση δικαιωμάτων περιουσιακής φύσεως και η μεταβίβαση δικαιωμάτων διαχείρισης και εκμετάλλευσης, μέσω συμβάσεων παραχώρησης.

Πιο συγκεκριμένα, το Πρόγραμμα Αποκρατικοποιήσεων του Ταμείου περιλάμβανε μεταξύ άλλων, την εκμετάλλευση των δικαιωμάτων και συμφερόντων του Ελληνικού Δημοσίου στα 37 από τα 39 περιφερειακά αεροδρόμια του Ελληνικού

⁶⁰² Μέτοχοι του ΔΑΑ σήμερα είναι το Ελληνικό Δημόσιο (25%), το ΤΑΙΠΕΔ (30%), η AviAlliance GmbH (26,7% +8 μετοχές), η AviAlliance Capital GmbH (13,3%) και η οικογένεια Δ. Κοπελούζου (5% -8 μετοχές), βλ. ΤΑΙΠΕΔ <https://www.hradf.com/portfolio/view/17/athens-international-airport> (πρόσβαση 10/10/2018).

⁶⁰³ Χειμωνίτη-Τερροβίτη Σ., (2003) ό.π., σελ.101

⁶⁰⁴ Βλ. Επίσημη Ιστοσελίδα αεροδρομίου «Ελευθέριος Βενιζέλος» <https://www.aia.gr/el/company-and-business/the-company/facts-and-figures/> (πρόσβαση 11/10/2018).

⁶⁰⁵ Η τελευταία διάκριση έρχεται από το ετήσιο συνέδριο του Συμβουλίου Αεροδρομίων της Ευρώπης (Airports Council International - Europe), στην οποία ο Διεθνής Αερολιμένας Αθηνών, βραβεύτηκε στη Φρανκφούρτη ως το «Καλύτερο Αεροδρόμιο στην Ευρώπη» για το 2014, στο πλαίσιο των 10ων «Best Airport Awards», στην κατηγορία 10-25 εκ. επιβατών.

Δημοσίου, τα οποία είναι δημόσιας χρήσης και εξυπηρετούν εμπορικές αεροπορικές μεταφορές (εκτός του Διεθνούς Αερολιμένος Ηρακλείου και του Διεθνούς Αερολιμένος Αθηνών).

Με στόχο την διερεύνηση της βέλτιστης αναδιοργάνωσης των 37 αεροδρομίων σε ομάδες⁶⁰⁶ και εν συνεχεία την προσέλκυση επενδυτών ανά ομάδα αεροδρομίων, το Ταμείο προέβη τον Δεκέμβριο του 2015 στη σύναψη σύμβασης παραχώρησης υπηρεσιών για τη λειτουργία των αεροδρομίων, κυρώνοντας με αυτόν το τρόπο το αποτέλεσμα της διεθνούς διαγωνιστικής διαδικασίας παραχώρησης των περιφερειακών αεροδρομίων που ξεκίνησε το 2013⁶⁰⁷.

Η σύμβαση υπογράφηκε μεταξύ της κοινοπραξίας των Fraport AG⁶⁰⁸ του Ομίλου Κοπελούζου (ως ανάδοχος) και του Ταμείου Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου Α.Ε (ως αναθέτουσα αρχή), ενώ οι συμβάσεις παραχώρησης αφορούσαν τη λειτουργία, τη διαχείριση, την ανάπτυξη και τη συντήρηση των 14 αυτών περιφερειακών αεροδρομίων της Ελλάδας για 40 χρόνια.

Ο επενδυτής είναι υποχρεωμένος να καταβάλλει σε ετήσια βάση, μίσθωμα ύψους €22,9 εκατ. και ποσό που αντιστοιχεί στο 28,6% του EBITDA⁶⁰⁹. Το συνολικό ποσό που θα καταβάλει στο Δημόσιο η παραχωρησιούχος κοινοπραξία μέχρι και την λήξη της σύμβασης παραχώρησης, ανέρχεται στα €10,048 δις.⁶¹⁰ Πλέον του ανωτέρω εφάπαξ και ετήσιου (σταθερού και μεταβλητού) τιμήματος, το ελληνικό Δημόσιο προσδοκά σωρευτικά φορολογικά, κοινωνικά και άλλα οφέλη ύψους μέχρι €4,6 δις κατά προσέγγιση.

Όσον αφορά την τιμολογιακή πολιτική που θα ακολουθηθεί, η σύμβαση εμπεριέχει την πρόβλεψη για πλαφόν στις χρεώσεις από την Fraport AG προς τους επιβάτες των αεροδρομίων, που ανέρχονται σε €13,5 για την πρώτη τετραετία και €18,5 μετά την ολοκλήρωση των επενδύσεων της στα αεροδρόμια, ύψους €330 εκατ.

Ο παραχωρησιούχος επίσης δεν έχει καμία αξίωση από το ελληνικό Δημόσιο, σχετικά με δυνατότητά του να δημιουργεί και να αναπτύσσει ή να παραχωρεί υποδομές και δραστηριότητες εκμετάλλευσης υδροπλάνων⁶¹¹.

Σύμφωνα με πληροφορίες από κεντρικούς φορείς⁶¹², εξετάζεται επιπλέον και ένα δεύτερο κύμα παραχωρήσεων αεροδρομίων, στο πλαίσιο πάντα της λειτουργίας

⁶⁰⁶ Η α' ομάδα περιλαμβάνει τα αεροδρόμια Θεσσαλονίκης, Κέρκυρας, Ζακύνθου, Κεφαλονιάς, Ακτίου, Καβάλας, Χανίων ενώ η β' ομάδα περιλαμβάνει τα αεροδρόμια Ρόδου, Κω, Σάμου, Μυτιλήνης, Μυκόνου, Σαντορίνης και Σκιάθου, με δυνατότητα πρόσθεσης των αεροδρομίων Χίου, Καρπάθου και Λήμνου.

⁶⁰⁷ Σύμφωνα με ανακοίνωση του ΤΑΙΠΕΔ στις 10 Οκτωβρίου του 2014, δεσμευτικές προσφορές και για τις δύο ομάδες κατέθεσαν οι κοινοπραξίες: Casa (Corporation America S.A.) – ΜΕΤΚΑ Α.Ε., Fraport AG- Slentel Ltd και Vinci Airports S.A.S. – Aktor Παραχωρήσεις Α.Ε

⁶⁰⁸ Η επένδυση της Fraport στα περιφερειακά αεροδρόμια, υπάγεται στις διατάξεις του νομοθετικού διατάγματος 2687/1953 περί προνομίων των ξένων επενδυμένων κεφαλαίων στην Ελλάδα (αρ. 223).

⁶⁰⁹ Η συντομογραφία EBITDA, αποτελεί τα αρχικά του Earnings Before Interest, Tax, Depreciation, and Amortization, δηλαδή τα κέρδη μίας επιχείρησης πριν αφαιρεθούν τόκοι, φόροι, και απόσβεση.

⁶¹⁰ Βλ. ΤΑΙΠΕΔ <http://www.hradf.com/el/portfolio/regional-airports> (πρόσβαση 11/10/2018).

⁶¹¹ Βλ. Εφημ. Ναυτεμπορική <http://www.naftemporiki.gr/finance/story/1106598/deutero-kuma-paraxorisis-23-perifereiakon-aerodromion> (πρόσβαση 11/10/2018).

⁶¹² Ό.π. <http://www.naftemporiki.gr/finance/story/1106598/deutero-kuma-paraxorisis-23-perifereiakon-aerodromion> (πρόσβαση 10/10/2018).

του νέου υπερταμείου που αναλαμβάνει την αξιοποίηση της περιουσίας του ελληνικού Δημοσίου. Πρόκειται για τους 23 περιφερειακούς κρατικούς και δημοτικούς αερολιμένες που απέμειναν στο κράτος μετά το κλείσιμο της συμφωνίας με τις Frarport - Slentel, εκτός από τον Διεθνή Αερολιμένα Αθηνών «Ελ. Βενιζέλος» (για τον οποίο ήδη δρομολογείται η επέκταση της σύμβασης παραχώρησης και η πώληση του ποσοστού του Δημοσίου) και το αεροδρόμιο Ηρακλείου που συνδέεται με το σχετικό έργο στο Καστέλι.

Σε 6 από τα 23 αυτά αεροδρόμια μάλιστα, και συγκεκριμένα για τα αεροδρόμια Πάρου, Καλαμάτας, Χίου, Νάξου, Μήλου και Σητείας, το υπουργείο Υποδομών Μεταφορών και Δικτύων φαίνεται να δίνει προτεραιότητα με σκοπό την αναβάθμιση τους μέσω έργων συνολικής δαπάνης €197 εκατ. περίπου ενώ ήδη καταγράφεται επενδυτικό ενδιαφέρον⁶¹³. Και για τα έξι έργα φαίνεται πως έχει επιλεγεί η μορφή χρηματοδότησης στο πλαίσιο του θεσμού των ΣΔΙΤ, είτε μέσω αυτοχρηματοδότησης από τον ιδιωτικό τομέα, είτε μέσω συγχρηματοδότησης (δημοσίου και ιδιωτικού) του κόστους κατασκευής. Σε αυτήν την περίπτωση, οι επενδυτές θα έχουν το δικαίωμα της εμπορικής εκμετάλλευσης των εγκαταστάσεων των αεροδρομίων, ενώ η Υπηρεσία Πολιτικής Αεροπορίας θα διατηρήσει τον εποπτικό της ρόλο⁶¹⁴.

5.5.1.5 Προβλήματα που παρουσιάζουν οι συμβάσεις ΣΔΙΤ⁶¹⁵ στον τομέα των αεροπορικών μεταφορών

Το European PPP Expertise Center (EPEC) σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ), δημοσίευσε τον Αύγουστο του 2009 μία σημαντική μελέτη που σχετίζεται με την οικονομική κρίση στην Ευρώπη και τον τρόπο που αυτήν επηρεάζει τις συμβάσεις παραχώρησης⁶¹⁶. Λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι οι συμβάσεις παραχώρησης που αφορούν τα 14 περιφερειακά αεροδρόμια υπογράφηκαν εν μέσω της δύσκολης αυτής οικονομικής περιόδου και ότι οι συμβάσεις αυτές παρουσιάζουν έντονη πολυπλοκότητα, είναι σημαντικό να αναφερθούν τα εξής ενδεικτικά προβλήματα:

1) Δεδομένου ότι επικρατεί αβεβαιότητα για το εάν η χώρα μας θα ξεπεράσει την κρίση, οι δανειστριες Τράπεζες στη διεθνή αγορά, εμφανίζονται διστακτικές ως προς την χρηματοδότηση έργων που επενδύονται στην Ελλάδα ενώ και αν ακόμα προβούν σε τέτοιο εγχείρημα, χρηματοδοτούν τα έργα με υψηλά επιτόκια δανεισμού⁶¹⁷.

Στις συμβάσεις παραχώρησης για τα αεροδρόμια, η παραχωρησιούχος εταιρεία-κοινοπραξία πρέπει κατά την συνήθη περίπτωση να υποβάλει κάποιου είδους

⁶¹³ Βλ. Εφημ. *Ναυτεμπορική* <http://www.naftemporiki.gr/finance/printStory/1115158> (πρόσβαση 12/10/2018).

⁶¹⁴ Ο.π. <http://www.naftemporiki.gr/finance/printStory/1115158> (πρόσβαση 12/10/2018).

⁶¹⁵ Για λόγους ευκολίας, με τον όρο ΣΔΙΤ στο εξής θα εννοούμε κάθε είδους σύμπραξη Δημοσίου και Ιδιωτικού τομέα συμπεριλαμβανόμενης και της σύμβασης παραχώρησης (και όχι μόνο εκείνων των ΣΔΙΤ που υπάγονται στον Ν.3389/2005).

⁶¹⁶ Βλ. EPEC <http://www.eib.org/epec/resources/epec-credit-crisis-paper-abridged.pdf> (πρόσβαση 5/8/2018).

⁶¹⁷ Πολλές Τράπεζες δυστυχώς, έχουν αποσυρθεί ολικώς από την αγορά χρηματοδότησης έργων παραχώρησης ενώ πολλοί διεθνείς επενδυτές προσανατολίζονται όλο και περισσότερο στις εγχώριες αγορές τους.

μακροχρόνιου «Master Plan», μέσα από το οποίο θα ορίζονται όλα τα επικείμενα νέα ή επεκτατικά έργα που προτίθεται να αναλάβει. Σε περίπτωση που ο ανάδοχος δεν εξασφαλίσει την χρηματοδότηση για την υλοποίηση του επενδυτικού πλάνου για το οποίο έχει δεσμευτεί, αφενός θα υφίσταται σημαντικότερες κυρώσεις και αφετέρου δεν θα μπορεί να μεταβιβάσει μετοχικά μερίδια, δικαιώματα και υποχρεώσεις χωρίς την έγκριση του Δημοσίου. Επίσης στην περίπτωση που θα απαιτηθεί αύξηση μετοχικού κεφαλαίου και αυτήν δεν θα καταστεί δυνατή λόγω έλλειψης χρηματοδότησης, θα καταπέσουν οι εγγυητικές επιστολές τους, με ότι αυτό συνεπάγεται για τον παραχωρησιούχο⁶¹⁸.

2) Σύμφωνα με τις συμβάσεις παραχώρησης των αεροδρομίων, υπάρχουν σκληροί όροι τόσο για το Δημόσιο όσο και για τον ιδιώτη- ανάδοχο, οι οποίοι αν δεν τηρηθούν θα προκαλέσουν την αξίωση σημαντικών αποζημιώσεων και κυρώσεων από το αντισυμβαλλόμενο μέρος. Από πλευράς μάλιστα του Δημοσίου, η μόνιμη αδυναμία του να προχωράει γρήγορα σε απαλλοτριώσεις, αρχαιολογικές εργασίες, έκδοση περιβαλλοντικών αδειών, μετακινήσεις δικτύων κοινής ωφέλειας, καθιστά σχεδόν βέβαιο το γεγονός της έγερσης οικονομικών αξιώσεων από τον παραχωρησιούχο για γεγονότα ευθύνης του πρώτου, ακόμα και από τις πρώτες μέρες ανάληψης των αεροδρομίων⁶¹⁹.

3) Οι προβλέψεις κυκλοφοριακών φόρτων και εσόδων από τους παραχωρησιούχους, είναι επίσης ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα που μπορεί να αντιμετωπίσουν τα συμβαλλόμενα μέρη της σύμβασης παραχώρησης. Λαμβάνοντας υπόψη ότι τον κίνδυνο ζήτησης σε μία σύμβαση παραχώρησης τον αναλαμβάνει πλέον ο ιδιώτης και όχι το Δημόσιο, η πρόοδος των έργων εξαρτάται άμεσα από τα τέλη αεροδρομίου (που ενσωματώνονται στην τιμή του εισιτηρίου και πληρώνουν κατά κύριο λόγο οι επιβάτες των πτήσεων), χωρίς την είσπραξη των οποίων δεν μπορεί να διατηρηθεί η οικονομική ισορροπία των Συμβάσεων⁶²⁰.

4) Σε μεγάλο βαθμό, οι σημειούμενες καθυστερήσεις οφείλονται στη μη τήρηση συμβατικών υποχρεώσεων των μερών, είτε σχετικά με την προετοιμασία περιβαλλοντικών αδειοδοτήσεων, εκπόνησης μελετών, κινητοποίησης του κατασκευαστικού δυναμικού από τους παραχωρησιούχους, είτε όπως προαναφέρθηκε σχετικά με την ολοκλήρωση των αναγκαίων αρχαιολογικών ερευνών και την έκδοση περιβαλλοντικών αδειών από το Δημόσιο. Αυτές με την σειρά τους, μπορεί να οδηγήσουν στην καταγγελία της σύμβασης, η οποία θα επιφέρει περαιτέρω καθυστερήσεις (είτε ακόμα και διακοπή των εργασιών) μέχρι να παρθεί η σχετική δικαστική υπόθεση ή η απόφαση από την ορισθείσα στην σύμβαση διαιτησία (περιπτώσεις συμπτύξεων που υπάγονται στον Ν. 3389/2005 για τις ΣΔΙΤ).

5) Βασικότερος παράγοντας όλων για την επιτυχή πραγματοποίηση κάθε μορφής σύμπραξης, αποτελούν οι συμβάσεις πάνω στις οποίες αυτές θα στηρίζονται. Μία προβληματική σύμβαση υπό την έννοια ότι δεν θα ενσωματώνει στο περιεχόμενό της τις απαιτούμενες ρυθμίσεις που θα λαμβάνουν υπόψη όλες τις σχετικές

⁶¹⁸ Βλ. Εφημ. Το ΒΗΜΑ <http://www.tovima.gr/finance/article/?aid=731195> (πρόσβαση 5/9/2018).

⁶¹⁹ Ό.π. <http://www.tovima.gr/finance/article/?aid=731195> (πρόσβαση 5/9/2018).

⁶²⁰ Όπως έχει προαναφερθεί και σε προηγούμενη ενότητα, τα τέλη των χρηστών αποτελούν βασικό τρόπο αποπληρωμής των δανειακών κεφαλαίων του ιδιωτικού τομέα.

παραμέτρους, θα οδηγήσουν αποδεδειγμένα σε αποτυχία της σύμπραξης⁶²¹. Για παράδειγμα, αναφερόμενοι στις προσφάτως πραγματοποιούμενες συμβάσεις που αφορούν τα 14 περιφερειακά αεροδρόμια, τόσο τα τεχνικά προβλήματα που αντιμετωπίζουν τα παραχωρούμενα αεροδρόμια που παραμένουν χωρίς πιστοποίηση (με τα κυριότερα να παρουσιάζονται στους αεροδιαδρόμους της Μυκόνου και της Κεφαλονιάς), όσο και τα δημόσια έργα των αερολιμένων της Θεσσαλονίκης και των Χανίων τα οποία έχουν «παγώσει» λόγω των δυσχερειών που αντιμετωπίζει το ελληνικό Δημόσιο, δύναται να αξιώσουν μεγάλες αποζημιώσεις από πλευράς του παραχωρησιούχου⁶²². Το συμβατικό περιεχόμενο της σύμβασης παραχώρησης των περιφερειακών αεροδρομίων ως έχει⁶²³, είναι αμφίβολο αν καλύπτει πλήρως τα συγκεκριμένα θέματα, δεδομένου ότι βασικά προβλήματα που διέπουν την ελληνική οικονομία και μαζί της το ελληνικό Δημόσιο, δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν από την μία μέρα στην άλλη. Έτσι, με πολύ αυστηρούς και ανελαστικούς συμβατικούς όρους είναι απόλυτα βέβαιο ότι η πορεία προς υλοποίηση της σύμβασης, κυρίως για το Δημόσιο, δεν θα είναι καθόλου εύκολη.

5.5.2 Θαλάσσιες μεταφορές

5.5.2.1 Εισαγωγή στις θαλάσσιες τουριστικές μεταφορές

Η ιστορία των θαλάσσιων μεταφορών, χάνεται στα βάθη των αιώνων. Κατά το παρελθόν και πριν την ιλιγγιώδη ανάπτυξη της αεροπορικής συγκοινωνίας, η μεταφορά των επιβατών και των εμπορευμάτων σε παραθαλάσσιες πόλεις, νησιά και άλλες περιοχές πραγματοποιούνταν κατά κύριο λόγο μέσω θαλάσσης.

Σήμερα και όσον αφορά τις τουριστικές μεταφορές, το αεροπλάνο επικρατεί ως το κύριο μέσο μεταφοράς που επιλέγουν οι ταξιδιώτες. Όμως σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να πει κάποιος ότι οι θαλάσσιες μεταφορές δεν συμβάλλουν εξίσου σημαντικά στον τουριστικό τομέα αλλά και στην ελληνική οικονομία γενικότερα.

Με την ανάπτυξη των θαλάσσιων μεταφορών μέσω του εκσυγχρονισμού των υποδομών και την εναρμόνιση των εξοπλισμών και διαδικασιών κατά την πορεία των χρόνων, σημειώθηκε αλλαγή στις προτιμήσεις των διακινούμενων ατόμων, οι οποίες με την σειρά τους διαμόρφωσαν ένα νέο πλαίσιο τουριστικών μεταφορών. Για την κάλυψη των νέων αυτών αναγκών, δημιουργήθηκαν σταδιακά διάφορα είδη επιχειρήσεων που έναντι αμοιβής θα επωφελούνταν από τα νέα δεδομένα.

Οι κύριες μορφές αυτών των επιχειρήσεων αποτέλεσαν και την βάση δημιουργίας και ανάπτυξης των αντίστοιχων κλάδων, που διακρίνονται σήμερα στις εξής κυρίως κατηγορίες:

Κλάδος Ακτοπλοΐας

Αντικείμενο του κλάδου της ακτοπλοΐας, αποτελεί η μεταφορά ατόμων που διακινούνται για τουρισμό και πραγματοποιείται μέσω ακτοπλοϊκών επιχειρήσεων

⁶²¹ Χειμωνίτη-Τερροβίτη Σ., (2003) ό.π., σελ. 45

⁶²² Βλ. Εφημ. Το ΒΗΜΑ <http://www.tovima.gr/finance/article/?aid=731195> (πρόσβαση 5/9/2018).

⁶²³ Βλ. την αναλυτική σύμβαση παραχώρησης των 14 περιφερειακών αεροδρομίων διαθέσιμη στο <http://thesecretrealtruth.blogspot.com/2016/01/14-fraport.html> (πρόσβαση 16/5/2018).

που εκτελούν συγκοινωνία μεταξύ πολλών σημείων σε προγραμματισμένα δρομολόγια και επί πληρωμής ναύλου⁶²⁴.

Η ακτοπλοΐα της χώρας μας, με κέντρο το λιμάνι του Πειραιά, παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον διεθνώς. Αποτελεί το κυκλοφοριακό σύστημα του ελληνικού τουρισμού και συμβάλλει στην ανάπτυξή του, αφού οι περισσότεροι τουρίστες επισκέπτονται τα νησιά μας χρησιμοποιώντας το ακτοπλοϊκό μας δίκτυο. Τα ακτοπλοϊκά πλοία εκτελούν κάθε χρόνο 40χιλιάδες δρομολόγια, μεταφέροντας 46 εκατ. επιβάτες εκ των οποίων το μεγαλύτερο ποσοστό διακινείται μέσω του δικτύου μας που εξυπηρετεί περισσότερα από 100 νησιά, αποτελώντας το πυκνότερο δίκτυο στην Ευρώπη. Τα μεγέθη αυτά της τουριστικής ακτοπλοϊκής κίνησης, αναδεικνύουν τον κλάδο σε βασικό πυλώνα της ελληνικής οικονομίας ενώ αξιοσημείωτο αποτελεί και το γεγονός ότι παρ' όλο που η Ελλάδα αποτελεί το 2,2% του πληθυσμού της ΕΕ, συμμετέχει με 18% στην ευρωπαϊκή ακτοπλοΐα⁶²⁵.

Σύμφωνα με μελέτη που εκπόνησε το Ίδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών (ΙΟΒΕ) με τίτλο «Η συμβολή της ακτοπλοΐας στην ελληνική οικονομία»⁶²⁶, η συνολική συνεισφορά της ελληνικής ακτοπλοΐας στο Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν ανέρχεται στο ποσό των €11,8 δις ή αλλιώς στο 6,5% του ΑΕΠ. Πιο συγκεκριμένα, από την ανάλυση του ΙΟΒΕ προέκυψε ότι σε όρους ΑΕΠ, η συνεισφορά στην οικονομία από τη ζήτηση για ακτοπλοϊκές μεταφορές στο εσωτερικό της χώρας, εκτιμήθηκε περίπου στα €1,5 δις, ενώ σημαντικά υψηλότερη είναι η συνεισφορά από τις καταλυτικές επιδράσεις που συνδέονται με τον τουρισμό και την ανάπτυξη του πρωτογενή και μεταποιητικού τομέα στις νησιωτικές περιφέρειες της χώρας.

Κλάδος Κρουαζιέρας

Αντικείμενο του κλάδου της κρουαζιέρας αποτελεί η πραγματοποίηση ταξιδιών αναψυχής έναντι ναύλου, με κύριο σκοπό την εγκατάσταση των επιβατών στο πλοίο και η επίσκεψη τους σε διάφορους προορισμούς. Κύριο διαφοροποιό στοιχείο μεταξύ της έννοιας της κρουαζιέρας και της παραπάνω γενικότερης έννοιας της ακτοπλοΐας, αποτελεί το γεγονός ότι σκοπός στην πρώτη περίπτωση δεν είναι κατά αποκλειστικότητα η μεταφορά των επιβατών στους εκάστοτε προορισμούς αλλά και η παραμονή τους στο πλοίο⁶²⁷.

Οι επιχειρήσεις κρουαζιέρας πραγματοποιούν κυκλικές διαδρομές (κρουαζιέρες) στο Αιγαίο, το Ιόνιο, την Ανατολική και Δυτική Μεσόγειο και συνήθως αφορούν μονοήμερες, τριήμερες, τετραήμερες και επτάήμερες κρουαζιέρες από έναν κύριο λιμένα επιβίβασης και επιστροφή στον ίδιο χώρο⁶²⁸.

Η εικόνα των στοιχείων του 2017 επαληθεύει τις προβλέψεις των στελεχών της αγοράς κρουαζιέρας για πτώση τόσο στις αφίξεις κρουαζιερόπλοιων όσο και στις επισκέψεις επιβατών κρουαζιέρας στους Ελληνικούς προορισμούς, που έχουν

⁶²⁴ Βλ. ΣΕΤΕ <http://sete.gr/fileuploads/entries/Online%20library/GR/ProtaseisEllinikiAktoploia.pdf> (πρόσβαση 7/7/2018).

⁶²⁵ Βλ. σχετικό άρθρο <http://money-tourism.gr/8868/> (πρόσβαση 19/9/2018).

⁶²⁶ Βλ. ΙΟΒΕ http://iobe.gr/research_dtl.asp?RID=100 (πρόσβαση 20/9/2018).

⁶²⁷ Wild G.P., (2012) *Competing in a Changing World: Outlook for Cruise Tourism to 2020. International LTD report*, pp. 261-282

⁶²⁸ Γασπαρινάτος Σ./Αλεξιάδη Ε., (2003) *Οργάνωση Τουριστικών Πακέτων-Μεταφορικά Μέσα Προορισμοί Τουριστικών Πακέτων*. Εκδ. Έλλην, Αθήνα, σελ. 123

επηρεαστεί κυρίως από την αστάθεια και αβεβαιότητα στην ευρύτερη περιοχή της Ανατολικής Μεσογείου και τα λιμάνια των χωρών αυτών.

Σύμφωνα με την Ένωση Λιμένων Ελλάδος για το έτος 2017, ο συνολικός αριθμός αφίξεων κρουαζιέρας άγγιξε τις 3.415 (έναντι 4.307 αφίξεων για το 2016), ενώ όσον αφορά τον αριθμό αφίξεων επιβατών κρουαζιέρας αυτός ανέρχεται στους 4.625.363 (έναντι 5.204.231 για το έτος 2016 αντίστοιχα).

Τα λιμάνια με τον υψηλότερο αριθμό αφίξεων και για τις δύο κατηγορίες εξακολουθούν να παραμένουν αυτά του Πειραιά, της Σαντορίνης, της Μυκόνου και της Κέρκυρας⁶²⁹.

Κλάδος Γιώτινγκ

Αντικείμενο του κλάδου του γιώτινγκ αποτελεί η πραγματοποίηση θαλάσσιας δραστηριότητας κατά την οποία ο ταξιδιώτης χρησιμοποιεί θαλαμηγό, μηχανοκίνητο σκάφος ή ιστιοφόρο για λόγους αναψυχής⁶³⁰. Η ιδιαιτερότητα του γιώτινγκ είναι ότι ο επιβαίνων στο σκάφος έχει τη δυνατότητα καθορισμού του χρόνου και του χώρου των δραστηριοτήτων αναψυχής, συνδυάζοντας την απόλαυση της θάλασσας με την πολυτέλεια του σκάφους.

Στην Ελλάδα (μια χώρα με 16.000 χλμ ακτογραμμή και περισσότερα από 420 νησιά), το γιώτινγκ αναπτύχθηκε κυρίως με βάση το θεσμικό πλαίσιο του επαγγελματικού σκάφους με τον Ν. 438/76⁶³¹ και τις μετέπειτα τροποποιήσεις του. Ο κλάδος αναπτύχθηκε βασιζόμενος σε αλλοδαπούς κυρίως πελάτες ενώ μέχρι το 2007 εκτιμάται ότι τα επαγγελματικά τουριστικά σκάφη ήταν μεταξύ 4.000 - 4.500 και διακινούνταν από περισσότερα από 100 ναυλομεσιτικά γραφεία.

Σήμερα, ως αποτέλεσμα της οικονομικής κρίσης, το 80% περίπου των μεγαλύτερων σκαφών αναψυχής με μόνιμο πλήρωμα που έδρευαν στην Ελλάδα την εποχή των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004, έχουν μετεγκατασταθεί στην Κροατία και την Τουρκία, δύο χώρες οι οποίες έχουν αναγνωρίσει τα οφέλη του θαλάσσιου τουρισμού και αποτελούν πλέον σοβαρούς ανταγωνιστές μας, ενώ ταυτόχρονα απομακρύνθηκαν και πολλά μικρότερα σκάφη⁶³².

Επιπλέον, όσον αφορά τις θέσεις ελλιμενισμού, η Ελλάδα παρουσιάζει τον χαμηλότερο μέσο όρο από όλες τις χώρες (0,5 ανά χιλιόμετρο ακτογραμμής, αντί του 8,9 για τις χώρες της Μεσογείου, της Ευρωπαϊκή Ένωσης και της Τουρκίας), γεγονός που στερεί από την χώρα μεγάλα οφέλη σε θέσεις εργασίας και έσοδα.

Αυτό συμβαίνει γιατί κάθε σκάφος δεν προσφέρει στην εθνική οικονομία μόνο από τον ναύλο του αλλά σχετίζεται και με την προμήθεια ειδών διατροφής, τις επισκέψεις σε μουσεία και αρχαιολογικούς χώρους, τα τουριστικά αξιοθέατα, τα

⁶²⁹ Βλ. Ένωση Λιμένων Ελλάδας <https://www.elime.gr/deltia-typou/item/1056-elime-04012018> (πρόσβαση 4/9/2018).

⁶³⁰ Μυλωνόπουλος Δ./Μοίρα Π., (2005) Θαλάσσιος Τουρισμός. Εκδ. Interbooks, Αθήνα, σελ. 94

⁶³¹ Ο Ν. 438/1976, στήριξε την ανάπτυξη του επαγγελματικού γιώτινγκ ενώ παρείχε το προνόμιο διεξαγωγής του συγκεκριμένου είδους τουρισμού από πλοία με Ελληνική σημαία, με εξασφάλιση διαφόρων φοροαπαλλαγών, έχοντας ως αποτέλεσμα την αύξηση του εισερχόμενου συναλλάγματος.

⁶³² Λουτριώτης Π., (2014) Η σημασία του τουριστικού σκάφους αναψυχής γιώτινγκ για την ενίσχυση των τοπικών οικονομιών και για την ανάπτυξη ποιοτικού τουρισμού στην Ελλάδα. *10ο Συνέδριο IMIC 2014: Αντιμετωπίζοντας με επιτυχία την εποχικότητα στον τουρισμό*, Αθήνα, σελ. 2

λιμενικά και άλλα τέλη, το ρεύμα, το νερό, τη συντήρηση, τη μετακίνηση των επιβατών, την εστίαση, τα καύσιμα κλπ. Σύμφωνα μάλιστα με μελέτη της Ισπανικής Ένωσης Τουριστικών Λιμένων που έγινε το 2010, κάθε τουρίστας που ξοδεύει €100 σε μία μαρίνα, ξοδεύει επιπλέον €450 στην τοπική οικονομία⁶³³.

5.5.2.2 Το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας των λιμένων

Η Ελλάδα διαθέτει εκατοντάδες δημόσιους Λιμένες, διαφορετικού μεγέθους, σημασίας και ποικιλίας χρήσεων, τους οποίους διαχειρίζονται πάνω από 100 Δημόσιες Αρχές μέσω παραχώρησης τους από το Δημόσιο. Το δικαίωμα αυτό περιλαμβάνει το δικαίωμα χρήσης και εκμετάλλευσης της Λιμενικής Ζώνης, αλλά και την διοίκηση αυτών με σκοπό την παροχή ενός μεγάλου και διαφοροποιημένου συνόλου υπηρεσιών.

Οι Ελληνικοί Λιμένες διαχειρίζονται πάνω από το 85% των εξωτερικών εμπορευματικών συναλλαγών της Ελλάδας και εξασφαλίζουν την τροφοδοσία των νησιών, ενώ η ταξιδιωτική κίνηση μέσω των ελληνικών λιμένων ανέρχεται στο 22% του συνόλου των επιβατικών θαλάσσιων μεταφορών σε όλη την Ε.Ε.

Κύρια χαρακτηριστικά του Ελληνικού Λιμενικού Συστήματος, αποτελούν τόσο ο σημαντικός αριθμός λιμένων και λιμενικών εγκαταστάσεων που διαθέτει η Ελλάδα, όσο και η ύπαρξη πολλαπλών μορφών και κατηγοριών που αφορούν τους φορείς διοίκησης και εκμετάλλευσης των λιμένων, τους ίδιους τους λιμένες και τις λιμενικές εγκαταστάσεις που λειτουργούν ανά την επικράτεια. Ταυτόχρονα εξελίσσονται διαρκώς νομοθετικές παρεμβάσεις, οι οποίες μετά την εφαρμογή της διοικητικής μεταρρύθμισης της χώρας «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης» το 2010, πυκνώνουν συνεχώς και λαμβάνουν έντονο τοπικό χαρακτήρα⁶³⁴.

Σήμερα, στο εθνικό λιμενικό σύστημα λειτουργούν: α) δώδεκα (12) λιμένες διεθνούς και εθνικής σημασίας με τη μορφή Ανώνυμης Εταιρείας, β) δεκατρία (13) Κρατικά Λιμενικά Ταμεία (Κ.Λ.Τ.) που αφορούν λιμένες διεθνούς, εθνικής, μείζονος ή τοπικής σημασίας (εποπτεία από το Υπουργείο Ναυτιλίας και Αιγαίου) και γ) εξήντα εννέα (69) Δημοτικά Λιμενικά Ταμεία (Δ.Λ.Τ.) που αφορούν λιμένες διεθνούς, εθνικής, μείζονος ή τοπικής σημασίας.

Η χαμηλή αποδοτικότητα που παρουσιάζουν οι φορείς διαχείρισης των Λιμένων σε συνδυασμό με την πολυπλοκότητα των διαδικασιών στις πολυάριθμες εμπλεκόμενες υπηρεσίες και την έλλειψη σαφούς κανονιστικού - ρυθμιστικού πλαισίου, δυσχεραίνει την έγκαιρη παρέμβαση σε σημαντικά θέματα όπως είναι οι υποδομές⁶³⁵.

Η λιμενική πολιτική και τεχνική εποπτεία επί συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων (της Επιτροπής Σχεδιασμού και Ανάπτυξης Λιμένων) ανήκουν στο Υπουργείο Ναυτιλίας, ενώ η υλοποίησή τους στο Υπουργείο Υποδομών ή την Περιφερειακή Διοίκηση.

⁶³³ Βλ. σχετικά http://imic2014.conferences.gr/wp-content/uploads/IMIC_2014_LOUTRIOTIS_P.pdf (πρόσβαση 18/4/2018).

⁶³⁴ Θεοδωροπούλου Ρ./Κασώλη Α., (2014) Μεταφορές και Logistics. Γενική Γραμματεία έρευνας και τεχνολογία, Αθήνα, σελ. 18-20

⁶³⁵ Στο ίδιο, σελ. 20-21

Στο πλαίσιο αυτής της πολιτικής, η οποία σήμερα επηρεάζεται αναπόφευκτα από τις μνημονιακές υποχρεώσεις που έχει αναλάβει η χώρα μας, κύριο ζήτημα αποτελεί η απόφαση για το να αν θα πρέπει το κράτος να είναι αυτό που θα ασκεί την διαχείριση και εκμετάλλευση των λιμένων μέσω των δημοσίων υπηρεσιών του (κρατικών ή Οργανισμών - ΝΠΔΔ) ή αν θα πρέπει να παραχωρεί το δικαίωμα διοίκησης και εκμετάλλευσης τους σε ιδιώτες επιχειρηματίες μέσω παραχωρήσεων όπως συμβαίνει κατά κόρον σε πολλές ξένες χώρες.

5.5.2.3 Περιπτώσεις παραχωρήσεων⁶³⁶ λιμένων και μαρίνων στην Ελλάδα

Ειδική μνεία στις περιπτώσεις των Οργανισμών Λιμένων Πειραιά και Θεσσαλονίκης (ΟΛΠ και ΟΛΘ)

Το χαρτοφυλάκιο του Ελληνικού Κράτους περιλαμβάνει 12 λιμάνια με τη μορφή ΑΕ, ήτοι τα λιμάνια του Πειραιά (ΟΛΠ), της Θεσσαλονίκης (ΟΛΘ), του Βόλου, της Ραφήνας, της Ηγουμενίτσας, της Πάτρας, της Αλεξανδρούπολης, του Ηρακλείου, της Ελευσίνας, του Λαυρίου, της Κέρκυρας και της Καβάλας.

Οργανισμός Λιμένων Πειραιά (ΟΛΠ):

Ο Πειραιάς αποτελεί το μεγαλύτερο λιμάνι της Ευρώπης και τη βασική θαλάσσια πύλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο νοτιοανατολικό της άκρο. Αποτελεί επίσης το βασικό συνδετικό κρίκο της ηπειρωτικής Ελλάδας με τα νησιά του Αιγαίου και την Κρήτη, εξυπηρετώντας περίπου 20 εκατ. επιβάτες ετησίως (περιλαμβανομένης και της πορθμειακής γραμμής Σαλαμίνας - Περάματος από την οποία διακινούνται περίπου 8 εκατ. επιβάτες ετησίως)⁶³⁷.

Η ΟΛΠ ΑΕ και σύμφωνα με την από 13/2/2002 σύμβαση παραχώρησης μεταξύ Ελληνικού Δημοσίου και ΟΛΠ Α.Ε.⁶³⁸, αποτελεί τον αποκλειστικό φορέα διοίκησης και εκμετάλλευσης της Λιμενικής Ζώνης (χερσαίας και θαλάσσιας) που του έχει παραχωρηθεί από το Ελληνικό Δημόσιο, ενώ το 2012⁶³⁹ παραχώρησε στο ΤΑΙΠΕΔ, όπως και οι υπόλοιποι λιμενικοί οργανισμοί, το μεγαλύτερο μέρος των μετοχών του (74%), καθιστώντας το Ταμείο κύριο μέτοχο της ΟΛΠ⁶⁴⁰.

Δυνάμει της σχετικής απόφασης του διοικητικού του συμβουλίου της 5ης Μαρτίου 2014, το Ταμείο αποφάσισε τη διάθεση πλειοψηφικού ποσοστού συμμετοχής στο μετοχικό κεφάλαιο της ΟΛΠ, ανερχόμενου σε 67%, και περαιτέρω ενέκρινε την διαδικασία αναφορικά με την πώληση του ποσοστού αυτού μέσω διεθνούς ανταγωνιστικής διαγωνιστικής διαδικασίας, προκειμένου να αξιοποιηθεί ο λιμένας για τουριστικούς και επιχειρηματικούς σκοπούς⁶⁴¹. Στις 8/4/2016 υπογράφηκε η

⁶³⁶ Κατ' εξαίρεση στην ενότητα αυτήν, θα αναφερθούμε και στις συμβάσεις πώλησης μετοχικών κεφαλαίων που πραγματοποιούνται για επενδυτικούς σκοπούς α) λόγω της σημαντικότητας αυτών στην σε συνδυασμό με την πρόσφατη εμπειρία της χώρας μας αναφορικά με τους ΟΛΠ και ΟΛΘ και β) λόγω της ίδιας φιλοσοφίας από την οποία διέπονται ως συμβάσεις ιδιωτικοποίησης έστω και αν εμπεριέχουν σημαντικές διαφορές μεταξύ τους (κυριότητα, διάθεση κλπ).

⁶³⁷ Βλ. ΟΛΠ <http://www.olp.gr/el/coastal-shipping/coasting> (πρόσβαση 28/8/2018).

⁶³⁸ Η σύμβαση έχει συναφθεί σε εκτέλεση ρητής διάταξης του Ν. 2932/2001 με το άρθρο 35, κυρώθηκε με τον Ν. 3654/2008 με το άρθρο 1 και τροποποιήθηκε με την Κ.Υ.Α. 8322.03/12/08

⁶³⁹ Απόφαση 206/25-4-2012 Μεταφορά της εταιρείας «Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας Δημοσίου» περιουσιακών στοιχείων του Δημοσίου».

⁶⁴⁰ Οι μετοχές των υπόλοιπων δέκα οργανισμών μεταβιβάστηκαν στο ΤΑΙΠΕΔ το Νοέμβριο του 2012, σε ποσοστό που αντιστοιχεί στο 100% του μετοχικού τους κεφαλαίου.

⁶⁴¹ Βλ. ΤΑΙΠΕΔ <http://www.hrdf.com/el/portfolio/ports> (πρόσβαση 1/10/2018).

σύμβαση πώλησης του 67% του ΟΛΠ στην China COSCO Shipping Corporation Limited, η οποία αναδείχθηκε μέσω της διαγωνιστικής διαδικασίας ως ο προτιμητέος επενδυτής έναντι συνολικού τιμήματος €368,5 εκατ.

Οργανισμός Λιμένων Θεσσαλονίκης (ΟΛΘ)

Το λιμάνι της Θεσσαλονίκης αποτελεί τον σημαντικότερο λιμένα της Μακεδονίας και έναν από τους σημαντικότερους λιμένες της νοτιοανατολικής Ευρώπης. Λόγω της πλεονεκτικής γεωγραφικής του θέσης και των εξαιρετικών οδικών και σιδηροδρομικών συνδέσεων του, είναι ο μεγαλύτερος λιμένας διαμετακομιστικού εμπορίου της χώρας και εξυπηρετεί τις ανάγκες 15 περίπου εκατομμυρίων κατοίκων της διεθνούς ενδοχώρας του.

Η ΟΛΘ ΑΕ, ως φορέας διοίκησης και εκμετάλλευσης της Λιμενικής Ζώνης της περιοχής, παραχώρησε κι εκείνη το 2011⁶⁴² στο ΤΑΙΠΕΔ, το μεγαλύτερο μέρος των μετοχών του, καθιστώντας το Ταμείο κύριο μέτοχο της ΟΛΘ.

Κατά τον ίδιο τρόπο όπως και στην περίπτωση του ΟΛΠ (το ΤΑΙΠΕΔ κατείχε αρχικά το 74% του ΟΛΘ, οι μετοχές του οποίου είναι και αυτές εισηγμένες στο Χρηματιστήριο Αθηνών), στις 14/4/2014, το ΤΑΙΠΕΔ ξεκίνησε την διαδικασία πώλησης πλειοψηφικού ποσοστού συμμετοχής ανερχόμενου στο 67% του μετοχικού κεφαλαίου της ΟΛΘ, δημοσιεύοντας σχετική Πρόσκληση Εκδήλωσης Ενδιαφέροντος⁶⁴³.

Προτιμώμενος επενδυτής για την απόκτηση του 67% των μετοχών της εταιρείας ΟΛΘ ΑΕ, ανακηρύχθηκε η ένωση των εταιρειών «Deutsche Invest Equity Partners GmbH», «Belterra Investments Ltd.» και «Terminal Link SAS». Η σύμβαση πώλησης υπογράφηκε τον 12/2017 μεταξύ του ΤΑΙΠΕΔ και της South Europe Gateway Thessaloniki (SEGT) Limited (εταιρεία που σύστησε η ένωση του προτιμητέου επενδυτή) με το συνολικό αντίτιμο να ανέρχεται στα €231,926 εκατ.

Η περίπτωση της Μαρίνας Αλίμου

Η μαρίνα Αλίμου είναι η μεγαλύτερη μαρίνα των Βαλκανίων με 1,100 θέσεις ελλιμενισμού, το μεγαλύτερο μέρος των οποίων είναι επαγγελματικά σκάφη προς ενοικίαση. Η μαρίνα κατέχει στρατηγική θέση ως μέρος του αστικού ιστού της Αθήνας και η μεγάλη χερσαία ζώνη της αποτελεί εξαιρετικό συγκριτικό πλεονέκτημα για την αξιοποίησή της⁶⁴⁴.

Η αξιοποίηση του τουριστικού λιμένα Αλίμου, ο οποίος βρίσκεται στο χαρτοφυλάκιο του ΤΑΙΠΕΔ είναι σήμερα εν εξελίξει (2017), αφού για την πραγματοποίηση της έχει ήδη δημοσιευτεί πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος για την παροχή νομικών υπηρεσιών από το Ταμείο⁶⁴⁵. Σε αυτό μάλιστα το σημείο θα πρέπει να σημειωθεί ότι ο σχεδιασμός του Ταμείου σε σχέση με τον προηγούμενο διαγωνισμό, για την παραχώρηση της μαρίνας Αλίμου μαζί με αυτές στην Ύδρα,

⁶⁴² Απόφαση 195/27-10-2011 Μεταφορά της εταιρείας «Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας Δημοσίου» περιουσιακών στοιχείων του Δημοσίου κατά τις διατάξεις του Ν. 3986/2011».

⁶⁴³ Βλ. ΤΑΙΠΕΔ http://www.hradf.com/sites/default/files/attachments/20140430-rfp-fvvd-olth-el_0.pdf (πρόσβαση 10/10/2018).

⁶⁴⁴ Ό.π. <http://www.hradf.com/el/portfolio/alimos-marina> (πρόσβαση 10/10/2018).

⁶⁴⁵ Ό.π. <http://www.hradf.com/el/procurement/privatization/20160602-marina-alimou-rfp-legal> (πρόσβαση 11/10/2018).

στον Πόρο και στην Επίδαυρο, που κηρύχθηκε άγονος, έχει μεταβληθεί προβλέποντας την παραχώρηση σε ιδιώτη επενδυτή μόνον της μαρίνας Αλίμου και για χρονική διάρκεια 40 ετών⁶⁴⁶.

5.5.2.4 Προβλήματα των Συμβάσεων Παραχώρησης στον τομέα των θαλάσσιων μεταφορών

Όπως όλες οι συμβάσεις παραχώρησης, έτσι και οι συμβάσεις που αφορούν στον τομέα των θαλάσσιων μεταφορών, παρουσιάζουν πολλές φορές προβλήματα, τα οποία προκύπτουν άλλοτε για λόγους πολιτικούς (ασταθές κυβερνητικό περιβάλλον, χαμηλή κυβερνητική αξιοπιστία, φαινόμενα διαφθοράς εντός του κυβερνητικού πλαισίου, έλλειψη ισχυρής πολιτικής δέσμευσης, προβλήματα συντονισμού κλπ), άλλοτε για λόγους κοινωνικής αποδοχής που στην συγκεκριμένη περίπτωση παρουσιάζονται πιο έντονοι λόγω της σημαντικότητας του κλάδου και άλλοτε για λόγους που αφορούν στο θεσμικό πλαίσιο ή χρηματοπιστωτικό πλαίσιο. Στην συνέχεια αναλύουμε ενδεικτικά μερικά από αυτά, συνδυάζοντας τα εμπειρικά, με γεγονότα που επηρέασαν στο παρελθόν την χώρα μας.

1) Τόσο το θεσμικό πλαίσιο των συμβάσεων παραχώρησης όσο και εκείνο των ΣΔΙΤ (που υπάγονται στον Ν. 3389/2005), περιλαμβάνουν στις διατάξεις τους τις αρχές της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης και της νομιμότητας των πράξεων ενώ ταυτόχρονα ενθαρρύνουν εμμέσως και την αποτελεσματική πρόληψη, τον εντοπισμό και την άμεση θεραπεία συγκρούσεων συμφερόντων⁶⁴⁷, που μπορεί να προκύπτουν κατά τη διεξαγωγή διαδικασιών ανάθεσης (σχεδιασμός και προετοιμασία της διαδικασίας, κατάρτιση των εγγράφων της σύμβασης, επιλογή υποψηφίων και προσφερόντων κλπ), αλλά και καθ' όλη την διάρκεια υλοποίησης του αντικείμενου της σύμβασης. Με αυτόν τον τρόπο, αποφεύγονται τυχόν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού, διασφαλίζεται η ίση μεταχείριση όλων των οικονομικών φορέων και η εκτέλεση της σύμβασης σύμπραξης εξελίσσεται ομαλά χωρίς τις καθυστερήσεις που επιφέρει η μη πραγματοποίηση των συμφωνηθέντων ή η καταγγελία συμβάσεων.

Οι παραβιάσεις, όπως η απάτη, η διαφθορά, η σύγκρουση συμφερόντων και άλλες σοβαρές παρατυπίες κατά την εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων, είναι φαινόμενα που παρουσιάζονται τόσο συχνά στην χώρα μας, που θα μπορούσε να πει κανείς ότι σχεδόν την χαρακτηρίζουν⁶⁴⁸.

Κυρίως όσον αφορά τις περιπτώσεις των συμβάσεων της ΟΛΠ και ΟΛΘ⁶⁴⁹ και κατά την διάρκεια της διαδικασίας επιλογής του αναδόχου μέχρι την υπογραφή της σύμβασης με την επιλεχθείσα Cosco, υπήρξαν πολλά γεγονότα που κατά πολλούς υπέσκαπταν τη νομιμότητα και την διαφάνεια των διαδικασιών.

⁶⁴⁶ Βλ. Εφημ *Capital* <http://www.capital.gr/story/3142939> (πρόσβαση 11/10/2018).

⁶⁴⁷ Ως «σύγκρουση συμφερόντων» περιγράφεται κάθε κατάσταση, στην οποία εμπλεκόμενα πρόσωπα της εκάστοτε σύμβασης παραχώρησης έχουν, άμεσα ή έμμεσα, «ιδιωτικό συμφέρον (χρηματικό, οικονομικό ή άλλο προσωπικό συμφέρον) στο αποτέλεσμα της διαδικασίας σύναψης της σύμβασης, το οποίο μπορεί να θεωρηθεί ότι πλήττει την αμερόληπτη και αντικειμενική εκτέλεση των καθηκόντων τους.

⁶⁴⁸ Δέγλερης Π., (2012) Διαφθορά και δημόσιες συμβάσεις. Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ. 1-6

⁶⁴⁹ Επισημαίνουμε για ακόμη μία φορά ότι δεν εμπίπτουν στην κατηγορία των συμβάσεων παραχώρησης αλλά πρόκειται για συμβάσεις πώλησης μετοχικού κεφαλαίου τόσο μεγάλης σημαντικότητας που θεωρούμε αναγκαίο να τις περιλάβουμε στην ανάλυσή μας.

Χαρακτηριστικότερο παράδειγμα, αποτέλεσε η επιστολή- καταπέλτης εναντίον της Ελληνικής κυβέρνησης που έστειλε η Cosco, με αφορμή το σχέδιο νόμου που κατατέθηκε στη Βουλή για κύρωση της σύμβασης παραχώρησης του Οργανισμού Λιμένος Πειραιώς, με την οποία καταγγέλλονταν το συγκεκριμένο νομοσχέδιο κύρωσης ως «εντελώς αντίθετο» σε σχέση με τους βασικούς όρους της συμφωνίας που είχε συναφθεί με το ΤΑΙΠΕΔ, αφήνοντας να εννοηθεί ότι αν η εταιρεία ήξερε εξ αρχής τους νέους κανόνες που προέκυπταν από αυτό, κατά πάσα πιθανότητα δεν θα είχε καν καταθέσει προσφορά⁶⁵⁰. Προσφορά μάλιστα, που κατά πολλούς, δεν προήλθε με τήρηση όλων των προβλεπόμενων διαδικασιών του διαγωνισμού, αφού η Cosco φαίνεται να μην ήρθε πραγματικά αντιμέτωπη με άλλους διεκδικητές των μετοχών της ΟΛΠ, γεγονός που επέφερε θύελλα αντιδράσεων από ένα μεγάλο μέρος του κοινωνικού συνόλου, που θεώρησε τον διαγωνισμό ως «στημένο».

2) Όπως έχει προαναφερθεί, το ΤΑΙΠΕΔ μέσω συμβάσεων, έχει το δικαίωμα παραχώρησης σε τρίτους, την χρήση προς εκμετάλλευση ορισμένων μικρών λιμένων και τουριστικών λιμένων σκαφών αναψυχής (μαρίνες) σε διάφορες περιοχές της χώρας.

Κατά αυτής της κυβερνητικής επιλογής, έχει ενταχθεί ένας μεγάλος αριθμός Δήμων, Δημοτικών Λιμενικών Ταμείων και κατοίκων των διαφόρων περιοχών που έχουν λιμάνια⁶⁵¹, οι οποίοι μέσω του ΣτΕ έχουν ζητήσει να ακυρωθεί η σχετική εγκριτική απόφαση της Διυπουργικής Επιτροπής Αναδιαρθρώσεων και αποκρατικοποιήσεων.

Σύμφωνα με τους προσφεύγοντες στο ΣτΕ, οι λόγοι στους οποίους βασίζονταν η αίτηση ακύρωσης της σχετικής απόφασης, αφορούσαν την πρόσκρουση της στις διατάξεις του άρθρου 5 του Συντάγματος, που αναφέρεται στις προσωπικές ελευθερίες, του άρθρου 25 που σχετίζεται με την εγγύηση που πρέπει να παρέχει το κράτος για την διαφύλαξη των δικαιωμάτων των ανθρώπων ως άτομα και ως μέλη κοινωνικού συνόλου, του άρθρου 106 σχετικά με την οικονομική ελευθερία αλλά και του άρθρου 24 που προστατεύει τον αιγιαλό⁶⁵².

Παρ' όλο που η ολομέλεια του ΣτΕ έκρινε συνταγματική και νόμιμη την σχετική παραχώρηση στο ΤΑΙΠΕΔ, με την αιτιολογία ότι η μεταβίβαση αυτήν αποσκοπεί σε σκοπούς δημοσίου συμφέροντος, το θέμα της συνταγματικότητας των παραχωρήσεων (ή πώλησης μετοχικού κεφαλαίου) που αφορούν εξαιρετικά σημαντικούς τομείς για την οικονομία της χώρας μας, όπως είναι ο τομέας της ναυτιλίας, αποτελεί καίριο ζήτημα και η σημαντικότητα αυτού θα πρέπει να λαμβάνεται σε μεγαλύτερο βαθμό υπόψη από τους φορείς που εμπλέκονται στις σχετικές συμβάσεις.

⁶⁵⁰ Βλ. σχετική επιστολή <http://www.skai.gr/files/1/aalex8/scancosco.pdf> (πρόσβαση 11/10/2018).

⁶⁵¹ Ειδικότερα, στο ΣτΕ είχαν προσφύγει:

- 1) Οι δήμοι Γλυφάδας, Σκύρου, Σκιάθου, Πόρου, Μυκόνου, Επιδαύρου Ζακύνθου και Ρεθύμνου.
- 2) Τα Δημοτικά Λιμενικά Ταμεία: α) Πύργου για τον λιμένα Κατακόλου, β) Νότιας Δωδεκανήσου για τον λιμένα Μανδρακίου Ρόδου και γ) Νότιας Δωδεκανήσου για τους λιμένες Ρόδου και Ύδρας.
- 3) Κάτοικοι, Αλίμου, Γλυφάδας, Μυκόνου, Ύδρας, Ρόδου, Κω Ρεθύμνου, Σούδας, Ζακύνθου, Κεφαλληνίας, Ιτέας και Κατακόλου.
- 4) Ο Σύλλογος Εργαζομένων στα Λιμενικά Ταμεία Δυτικής Κρήτης.
- 5) Η Ανώνυμη Εταιρεία Εκμετάλλευσης Τουριστικού Λιμένα Κω, η οποία έχει μισθώσει από τον δήμο Κω από το 1999 και για 40 χρόνια τον λιμένα της Κω (ο δήμος Κω συμμετέχει κατά 90% στο κεφάλαιο της εταιρείας).

⁶⁵² Βλ. σχετικές διατάξεις στο «Σύνταγμα της Ελλάδος».

3) Η κατασκευή, λειτουργία και διαχείριση των μεγάλων έργων υποδομής, απαιτεί συγκεκριμένη τεχνογνωσία και εξειδίκευση, την οποία ενδέχεται να μην διαθέτει το Δημόσιο. Αυτός μάλιστα είναι και ένας από τους βασικότερους λόγους που επιλέγονται ολοένα και περισσότερο οι συμβάσεις σύμπραξης έργων με ιδιώτες. Επίσης, από πλευράς των ιδιωτών, εκείνοι που αναλαμβάνουν τέτοιου μεγέθους έργα, απαιτείται να διαθέτουν υψηλή κατάρτιση και τεχνογνωσία υπό την έννοια ότι αλλιώς δεν θα μπορούν να είναι ανταγωνιστικοί. Η συγκεκριμένη εξειδίκευση λοιπόν, είναι βασικότατο στοιχείο για την επιτυχή υλοποίηση ενός έργου⁶⁵³.

Αναφερόμενοι πάλι στην περίπτωση της ιδιωτικοποίησης των ΟΛΠ και ΟΛΘ, ένα από τα προβληματικά σημεία της σχετικής σύμπραξης, φαίνεται να αποτελεί το γεγονός ότι ο αγοραστής των μετοχών της ΟΛΠ, Cosco HK, ασχολείται μόνο με εμπορευματοκιβώτια. Έτσι προκύπτουν πολλά ερωτήματα σχετικά με το θέμα. Τι θα γίνει με την κρουαζιέρα και την ακτοπλοΐα, τομείς στους οποίους δεν έχει καμιά εμπειρία ο αγοραστής; Με ποιόν τρόπο θα αναπτύξει τους σημαντικότερους αυτούς κλάδους της οικονομίας μας χωρίς να έχει την σχετική τεχνογνωσία; Η επιλογή του κάθε αγοραστή ή παραχωρησιούχου περιλαμβάνει πράγματι και άλλα κριτήρια πέρα από την χρηματική προσφορά ή όλα αρχίζουν και τελειώνουν σε αυτήν οδηγούμενη από την ανάγκη απόκτησης του υψηλότερου δυνατού αντιτίμου για την μείωση του δημοσίου χρέους;

Όλες αυτές οι ερωτήσεις, οι οποίες εμφανίζονται στις περισσότερες περιπτώσεις εφαρμογής τέτοιων συμβάσεων (είτε συμβάσεων παραχώρησης, είτε συμβάσεων πώλησης μετοχικού κεφαλαίου ελληνικών εταιριών με σκοπό την επένδυση), χρειάζονται άμεσες και ξεκάθαρες απαντήσεις, απαραίτητες μεταξύ άλλων και για την ανάδειξη της διαύγειας των διαδικασιών.

4) Όπως όλες οι ιδιωτικοποιήσεις τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα, έτσι και αυτές των ΟΛΠ και ΟΛΘ αλλά και της μαρίνας Αλίμου, συνεπάγονται τροποποιήσεις του εργασιακού καθεστώτος, επιφυλάσσοντας ένα μάλλον αβέβαιο μέλλον για το ανθρώπινο δυναμικό τους.

Οι συμβάσεις παραχώρησης τις περισσότερες φορές δεν ενσωματώνουν στο περιεχόμενό τους κατάλληλες και επαρκείς διατάξεις για την εξασφάλιση των εργαζομένων των παραχωρηθέντων οργανισμών, αναδεικνύοντας κάθε άλλο παρά το πλέον αναγκαίο κοινωνικό πρόσωπο του κράτους. Και μπορεί για παράδειγμα, όπως επισημάνθηκε στην ανακοίνωση του σχετικού υπουργείου για την περίπτωση των ΟΛΠ και ΟΛΘ, ο κυρωτικός νόμος της σύμβασης παραχώρησης να προβλέπει την διατήρηση σε ισχύ του Γενικού Κανονισμού Προσωπικού του ΟΛΠ ΑΕ, η αντικατάστασή του οποίου θα πρέπει να γίνει σύμφωνα με τις ισχύουσες γενικές διατάξεις περί ιδιωτικών επιχειρήσεων και εκμεταλλεύσεων, όμως για την περίπτωση της μαρίνας Αλίμου δεν υπάρχει κάποια σχετική πρόβλεψη.

Πιο συγκεκριμένα, η πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος του ΤΑΙΠΕΔ που αφορά στην συγκεκριμένη μαρίνα, δεν αναφέρει τίποτα για την εξέλιξη της εργασιακής

⁶⁵³ Κίτσος Ι., (2014) ό.π., σελ. 496

κατάστασης των εργαζομένων της⁶⁵⁴, ενώ ταυτόχρονα και η ΕΤΑΔ δεν φαίνεται να παίρνει επίσημα θέση επί του θέματος.

5.5.3 Σιδηροδρομικές μεταφορές

5.5.3.1 Εισαγωγή στις σιδηροδρομικές τουριστικές μεταφορές

Ο σιδηρόδρομος αποτέλεσε τον πρώτο και επικρατέστερο τρόπο μεταφοράς (ακολούθησε αργότερα η μεταφορά με πούλμαν και εν συνεχεία με ιδιωτικά αυτοκίνητα), μέσω του οποίου ενισχύθηκε σημαντικά ο τουρισμός αμέσως μετά τον Β' παγκόσμιο πόλεμο. Σήμερα, τα εθνικά και διεθνή δίκτυα, εμφανίζονται πολύ ανεπτυγμένα αφού καταφέρνουν να συνδέουν ουσιαστικά όλες τις μεγάλες πόλεις σε πολύ υψηλές ταχύτητες .

Στην Ελλάδα, το σύνολο του σιδηροδρομικού δικτύου εκτός από τις αστικές σιδηροδρομικές μεταφορές της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης λειτουργεί υπό την ευθύνη της ΤΡΑΙΝΟΣΕ⁶⁵⁵, ενώ τοπικά σιδηροδρομικά δίκτυα αποτελούν το μετρό Αθήνας και το μετρό Θεσσαλονίκης που είναι ακόμα υπό κατασκευή και για το οποίο θα μιλήσουμε εκτενέστερα στην επόμενη ενότητα.

Το υφιστάμενο εθνικό δίκτυο καταφέρει να συνδέσει τους περισσότερους νομούς της χώρας, φθάνοντας από την Πάτρα μέχρι την Αλεξανδρούπολη και μέχρι τη Φλώρινα στη Δυτική Μακεδονία⁶⁵⁶. Επίσης, ενώνει την Ελλάδα με άλλες γειτονικές χώρες όπως την ΠΓΔΜ μέσω Ειδομένης και Γευγελής⁶⁵⁷ και την Βουλγαρία μέσω Προμαχώνας⁶⁵⁸.

Όσον αφορά τις τουριστικές σιδηροδρομικές μεταφορές και με γνώμονα την ανάπτυξη του σιδηροδρομικού τουρισμού στη χώρα μας, το 2012 η ΤΡΑΙΝΟΣΕ, ενέταξε στη συνολική στρατηγική της, το άνοιγμά της στην τουριστική αγορά

⁶⁵⁴ Βλ. ΤΑΙΠΕΔ <http://www.hradf.com/sites/default/files/attachments/ALIMOS%20-%20NEW%20LEGAL%20ADVISOR%20RFP%20-%20Final%2002.06.2016.pdf> (πρόσβαση 19/8/2018).

⁶⁵⁵ Η ΤΡΑΙΝΟΣΕ Α.Ε. ιδρύθηκε το 2005 ως θυγατρική εταιρεία της ΟΣΕ Α.Ε. (σε ποσοστό 100%). Το 2007, αποσχίστηκε από τη μητρική εταιρεία ΟΣΕ ΑΕ και ανέλαβε τη λειτουργία και εκμετάλλευση όλων των μεταφορών (επιβατικών, εμπορευματικών κ.λ.π.) ως πλήρως ανεξάρτητη εταιρεία (και με ξεχωριστή διοίκηση και οργάνωση, σύμφωνα και με τις επιταγές της Κοινοτικής νομοθεσίας), ενώ την ίδια χρονιά ολοκληρώθηκε επίσης και η διαδικασία συγχώνευσης της με την ΠΡΟΑΣΤΙΑΚΟΣ Α.Ε. η οποία διαχειριζόταν τον Προαστιακό Σιδηρόδρομο της Αθήνας, προσθέτοντας έτσι στο αντικείμενό της και τη διαχείριση και λειτουργία των προαστιακών γραμμών.

Το επόμενο έτος, η ΟΣΕ Α.Ε. μεταβιβάζει το σύνολο των μετοχών της ΤΡΑΙΝΟΣΕ Α.Ε. στο Ελληνικό Δημόσιο, που λίγα χρόνια αργότερα (2013) θα αλλάξει ξανά χέρια και θα μεταφερθεί στο ΤΑΙΠΕΔ. Το 2013, το Διοικητικό Συμβούλιο του ΤΑΙΠΕΔ αποφασίζει και εγκρίνει την διαδικασία και τους όρους αξιοποίησης για την πώληση του 100% των μετοχών και τη μεταβίβαση του ελέγχου της ΤΡΑΙΝΟΣΕ σε επενδυτή που θα επιλεγόταν μέσω διεθνούς, ανοιχτού, πλειοδοτικού διαγωνισμού. Η οικονομική προσφορά της επιλεγείσας Ferrovie Dello Stato Italiane S.p.A για την απόκτηση του 100% του μετοχικού κεφαλαίου της ΤΡΑΙΝΟΣΕ, ανέρχεται σε 45 εκατ. ευρώ. Σήμερα (2016), ο διαγωνισμός βρίσκεται εν εξελίξει με τον φάκελο του διαγωνισμού να υποβάλλεται άμεσα στο Ελεγκτικό Συνέδριο για προσυμβατικό έλεγχο, ενώ η σύμβαση αγοραπωλησίας μετοχών αναμένεται να υπογραφεί μετά την έγκριση του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπό την αίρεση πάντα των εγκρίσεων από τις αρμόδιες αρχές.

⁶⁵⁶ Συνδέσεις επίσης εξασφαλίζονται για προορισμούς της κεντρικής Ελλάδας με μετεπιβίβαση των επιβατών σε κεντρικούς κόμβους του δικτύου.

⁶⁵⁷ Η γραμμή σήμερα δεν λειτουργεί, λόγω κατάληψης του Σιδηροδρομικού σταθμού από τους πρόσφυγες.

⁶⁵⁸ Βλ. ΤΡΑΙΝΟΣΕ <http://www.trainose.gr/> (πρόσβαση 28/8/2018).

καθιερώνοντας ειδικές εκδρομικές αμαξοστοιχίες, πανελλαδικά αλλά και ειδικότερα στο δίκτυο της Πελοποννήσου με ιδιαίτερη επιτυχία⁶⁵⁹.

5.5.3.2 Περιπτώσεις σιδηροδρομικών έργων ΣΔΙΤ⁶⁶⁰ στην Ελλάδα

Μέχρι σήμερα, δεν έχει υλοποιηθεί σιδηροδρομικό έργο με την μέθοδο ΣΔΙΤ (υπό ευρεία έννοια) στην Ελλάδα, αφού όπως είπαμε τα μεγάλα έργα υποδομής στον τομέα των σιδηροδρομικών μεταφορών κατασκευάστηκαν και λειτούργησαν ως δημόσια έργα, το κόστος των οποίων καλύφθηκε από εθνική και κοινοτική χρηματοδότηση. Δυστυχώς, η παρούσα δημοσιονομική κατάσταση της Ελλάδας δεν επιτρέπει πλέον - τουλάχιστον σε μεγάλο βαθμό- την χρηματοδότηση έργων με δημόσια κεφάλαια και έτσι η χώρα έχει στραφεί σημαντικά στον ιδιωτικό επιχειρηματικό κόσμο για να καταστεί εφικτή η υλοποίηση αυτών. Χαρακτηριστικότερες από τις περιπτώσεις για τις οποίες έχει συζητηθεί το ενδεχόμενο ανάπτυξης έργων από ιδιώτες επενδυτές μέσω της μεθόδου ΣΔΙΤ είναι οι εξής:

Μετρό Αθήνας

Το Μετρό της Αθήνας αποτελεί ένα δίκτυο υπόγειων, επίγειων και υπέργειων αστικών σιδηροδρόμων της Αττικής και συγκεκριμένα των περιοχών της ευρύτερης Αθήνας, του Πειραιά και των προαστίων τους. Μέχρι στιγμής είναι το μοναδικό δίκτυο μετρό στην Ελλάδα. Αποτελείται από 3 γραμμές, με 61 συνολικά σταθμούς, εξυπηρετώντας καθημερινά κατά μέσον όρο 614.000 επιβάτες στην ευρύτερη περιοχή της πρωτεύουσας⁶⁶¹.

Το έργο «Αττικό Μετρό» κατασκευάστηκε «ως δημόσιο έργο» και το αρχικό χρηματοδοτικό μείγμα για την κατασκευή του βασικού έργου, αφορούσε κεφάλαια που προέρχονταν τόσο από το Ελληνικό Δημόσιο (δανεισμός από την ΕΤΕπ και την Eurobank- 50%), όσο και από την ΕΕ μέσω επιχορηγήσεων (-50%)⁶⁶².

Αν και μέχρι πρόσφατα είχε αποφασιστεί η οριστική κατασκευή του μετρό ως «δημόσιο έργο», το Υπουργείο Υποδομών σε συνεργασία με την Αττικό Μετρό ΑΕ, προκρίνει και πάλι την μέθοδο ΣΔΙΤ για την κατασκευή μια νέας γραμμής (γραμμής 4) του Μετρό⁶⁶³. Η εξέλιξη αυτήν οφείλεται στο γεγονός ότι τα κεφάλαια σήμερα,

⁶⁵⁹ Στο πλαίσιο αυτό προωθούνται τουριστικά πακέτα που περιλαμβάνουν σιδηροδρομικά δρομολόγια, καταλύματα, σίτιση και πιο συγκεκριμένα: α) Πακέτο σιδηροδρομικού τουρισμού με εξαήμερο γύρο της Πελοποννήσου: Ο γύρος της Πελοποννήσου ξεκινά από την Πάτρα και συνεχίζει σε Καλαμάτα, Μεσσήνη (αρχαίο Θέατρο), Τρίπολη, Άργος, Ναύπλιο, Κόρινθο β) Τη διαδρομή Ζαχλωρού – Καλάβρυτα με τον οδοντωτό που εκτελείται με ατμάμαξα που χρονολογείται από το 1860 και ήδη ανασκευάζεται στο αμαξοστάσιο του ΟΣΕ στον Πειραιά γ) Ο γύρος του Πηλίου, ο οποίος σύμφωνα με στελέχη της ΕΕΣΣΤΥ, αποτελεί εκδρομή για την οποία αν υπάρξει ζήτηση μπορεί, τεχνικά, να ξεκινήσει άμεσα.

⁶⁶⁰ Ο όρος χρησιμοποιείται με την ευρεία του έννοια και περιλαμβάνει κάθε μορφής σύμπραξη δημοσίου και ιδιωτικού τομέα συμπεριλαμβανομένης και της παραχώρησης.

⁶⁶¹ Βλ. ΟΑΣΑ http://www.oasa.gr/pdf/el/annualreports/ekthesi_pepr_9_2013.pdf (πρόσβαση 18/2/2017).

⁶⁶² Βλ. ΑΤΤΙΚΟ ΜΕΤΡΟ Α.Ε. <http://www.ametro.gr/page/default.asp?la=1&id=75> (πρόσβαση 18/2/2018).

⁶⁶³ Το έργο αφορά πέντε τμήματα: Άλσος Βεΐκου-Γουδή, Γουδή-Μαρούσι, Μαρούσι-Εθνική Οδός, Άλσος Βεΐκου - Περισσός και Ευαγγελισμός-Άνω Ηλιούπολη.

δεν είναι αρκετά για να καλύψουν το σύνολο του ποσού που χρειάζεται η κατασκευή της νέας γραμμής, προκειμένου να ξεκινήσει και η δημοπράτηση της.

Οι κυβερνητικοί φορείς εξετάζουν την λύση της εισόδου του έργου στο Πακέτο Juncker, έτσι ώστε από την μία να ελαφρύνουν τα κεφάλαια του νέου ΕΣΠΑ και να τα κατευθύνουν προς μικρότερα έργα αλλά και από την άλλη να δοκιμαστεί η μέθοδος ΣΔΙΤ και στα μέσα σταθερής τροχιάς της Αθήνας⁶⁶⁴.

Το εγχείρημα αυτό εμφανίζεται ιδιαίτερα δύσκολο καθώς δεν υπάρχει αντίστοιχο μοντέλο σε άλλο δίκτυο στην Ευρώπη, γεγονός που εγείρει ερωτήματα για τον τρόπο με τον οποίο θα λειτουργήσει⁶⁶⁵, για το συνολικό κόστος και την βιωσιμότητα του έργου αλλά και για το ύψος του αντιτίμου που θα κληθούν να πληρώσουν οι χρήστες του έργου.

Μετρό Θεσσαλονίκης

Το 2003, αποφασίζεται να κατασκευαστεί το Μετρό Θεσσαλονίκης ως δημόσιο έργο, με την χρηματοδότηση του Ελληνικού Δημοσίου και της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η σύμβαση με την επιλεχθείσα μέσω της σχετικής διαγωνιστικής διαδικασίας ανάδοχο κοινοπραξία ΑΕΓΕΚ Impregilo - Ansaldo T.S.F. – Seli - AnsaldoBreda, υπογράφηκε το 2006 και το ίδιο έτος ξεκίνησε και η κατασκευή του έργου που θα περιλάμβανε 13 σταθμούς με κεντρική αποβάθρα και δύο ανεξάρτητες υπόγειες σήραγγες μονής τροχιάς μήκους 9,6 χλμ. η κάθε μία⁶⁶⁶.

Ενώ το έργο σύμφωνα με τους αρχικούς σχεδιασμούς έπρεπε να έχει ολοκληρωθεί μέχρι το 2012 και να δοθεί στο κοινό προς χρήση, κατέληξε να παραμένει ακόμη υπό κατασκευή, μετατρέποντας το κέντρο της πόλης σε ένα απέραντο εργοτάξιο, χωρίς να γνωρίζει κανείς με σιγουριά το πότε ακριβώς θα τελειώσει.

Παρ' όλα αυτά, τα έργα του Μετρό στην Θεσσαλονίκη και μετά από μακρά παύση, έχουν ξεκινήσει ξανά και υλοποιούνται με ταχείς ρυθμούς. Σύμφωνα με την Αττικό Μετρό ΑΕ, αναμένεται να έχει αναπτυχθεί στη Θεσσαλονίκη μετά το 2020, δίκτυο μετρό 35 χλμ. με 35 σταθμούς και με κόστος κατασκευής €3,4 δις⁶⁶⁷.

Τα Υπουργεία Οικονομικών και Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού, έχουν ήδη αποστείλει επιστολή σε διάφορους φορείς (δημόσιους και θεσμικούς ιδιωτικούς), ώστε να υποβάλουν μια λίστα δυνητικών έργων και δράσεων, τα οποία θα

⁶⁶⁴ Βλ. Εφημ. *Το Πρώτο Θέμα* <http://www.protothema.gr/economy/article/565467/spirtzis-protaseis-gia-erga-ano-ton-12-dis-euro-pros-edaxi-sto-paketo-giounker/> (πρόσβαση 11/9/2018).

⁶⁶⁵ Δεν έχει διευκρινιστεί ακόμα, αν το μοντέλο πρόκειται να εφαρμοστεί μόνο για το πρώτο τμήμα Άλσος Βεΐκου - Γουδή ή θα εφαρμοστεί σε όλη τη γραμμή 4.

⁶⁶⁶ Το 2013, υπογράφεται ακόμα μία σύμβαση που αφορά την επέκταση του Μετρό προς την Καλαμαριά με ανάδοχο εταιρεία την ΑΚΤΩΡ Α.Τ.Ε. Το έργο έχει ενταχθεί στο Ε.Σ.Π.Α.- Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Μακεδονία - Θράκη» και δανειοδοτείται από την ΕΤΕπ, με συνολικό προϋπολογισμό 518 εκ. €.

⁶⁶⁷ Βλ. ΑΤΤΙΚΟ ΜΕΤΡΟ Α.Ε. http://www.ametro.gr/files/pdf/AM_Thessaloniki_Metro_Entipo_gr.pdf (πρόσβαση 1/7/2018).

μπορούσαν να ενταχθούν στο πρόγραμμα «Juncker»⁶⁶⁸ και να πραγματοποιηθούν μέσω συμπράξεων του Δημοσίου με ιδιώτες⁶⁶⁹.

Στον κατάλογο των έργων αυτών περιλαμβάνονται σήμερα, τρεις επεκτάσεις του μετρό Θεσσαλονίκης (Δημοκρατίας - Σταυρούπολη - Ευκαρπία, Μίκρα - Αεροδρόμιο και Νέος Σιδηροδρομικός Σταθμός - Κορδελιό), συνολικού προϋπολογισμού €1,32 δις.

Κατασκευή και λειτουργία γραμμής Πάτρα - Πύργος - Καλαμάτα και τμήματος Κατάκολο - Αρχαία Ολυμπία και επενδυτικές δράσεις στις τουριστικές μεταφορές

Σύμφωνα με κυβερνητικούς φορείς, ένα άλλο έργο το οποίο περιλαμβάνεται στην πρόταση για το πακέτο Juncker είναι και αυτό της ανάπτυξης της γραμμής Πάτρα - Πύργος - Καλαμάτα και του τμήματος Κατάκολο - Αρχαία Ολυμπία.

Στέλεχος της ΕΡΓΟΣΕ που παρουσίασε αναλυτικά στοιχεία της μελέτης, ενημέρωσε ότι το Πάτρα - Πύργος και το Κατάκολο - Αρχαία Ολυμπία έχουν εγκεκριμένες οριστικές μελέτες και τεύχη που αφορούν την βελτίωση της υπάρχουσας γραμμής με το συνολικό κόστος των οποίων υπολογίζεται στα €600 εκατ⁶⁷⁰.

Επίσης, ο Διευθύνων Σύμβουλος του ΟΣΕ αναφερόμενος στην Πελοπόννησο, επιβεβαίωσε και την ύπαρξη πρότασης από Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης της δυτικής Ελλάδας, επιμελητήρια και άλλους φορείς, για τη σύσταση εταιρείας εκμετάλλευσης σιδηροδρόμων δραστηριοποιούμενη σε τουριστικές υπηρεσίες⁶⁷¹.

5.5.3.3 Προβλήματα των έργων ΣΔΙΤ στον τομέα των σιδηροδρομικών μεταφορών

Όπως αναφέραμε και προηγουμένως, η Ελλάδα δεν έχει υλοποιήσει σιδηροδρομικό έργο μέσω της μεθόδου ΣΔΙΤ αφού όπως είπαμε τα μεγάλα έργα υποδομής στον τομέα των σιδηροδρομικών μεταφορών κατασκευάστηκαν και λειτούργησαν ως δημόσια έργα. Παρ' όλα αυτά, λαμβάνοντας υπόψη α) τα γεγονότα που εξελίχθηκαν ενόψει της απόφασης για ιδιωτικοποίηση του ΟΣΕ, β) την οικονομική κατάσταση στην οποία βρίσκεται η χώρα, γ) τα προβλήματα που καταγράφηκαν σε ανάλογα έργα άλλων χωρών και δ) την εν γένει προβληματική των συμβάσεων παραχώρησης, θα μπορούσαμε να αναφέρουμε ενδεικτικά τα εξής:

1) Κρίσιμος παράγοντας για μια επιτυχή ΣΔΙΤ (υπό την ευρεία έννοια) αποτελεί αδιαμφισβήτητη η κοινωνική αποδοχή του έργου και κυρίως στην πρώτη περίοδο υλοποίησης της, χωρίς την οποία τίθεται σε αμφιβολία και η βιωσιμότητα του έργου. Λόγοι για την μη αποδοχή μιας τέτοιας σύμπραξης αποτελούν κυρίως η αύξηση των τελών που είναι και η συνήθης περίπτωση σε έργα των οποίων η χρηματοδότηση προέρχεται από τον ιδιωτικό τομέα, η διαφορετική κουλτούρα ή διαφορετική κοινωνική /πολιτική αντίληψη των χρηστών αλλά και φόβος για την μείωση των θέσεων εργασίας.

⁶⁶⁸ Το Πακέτο Juncker αποτελεί επενδυτικό εργαλείο της ΕΕ που καθιστά εφικτή την υλοποίηση σημαντικών έργων, μέσω της μόχλευσης κεφαλαίων από την παγκόσμια αγορά επενδυτών.

⁶⁶⁹ Βλ. ΕΓΣΔΙΤ <http://www.sdit.mnec.gr/sites/default/files/assets/xairetismos.pdf> (πρόσβαση 8/6/2018).

⁶⁷⁰ Βλ. σχετικά http://sidirodromikanea.blogspot.gr/2016/04/blog-post_86.html (πρόσβαση 5/10/2018).

⁶⁷¹ Βλ. σχετικά <http://www.ypodomes.com/index.php/special-editions/paraxoriseis-sdit/item/33951-test3> (πρόσβαση 5/10/2018).

Για παράδειγμα, στην σχετική περίπτωση της σχεδιαζόμενης ιδιωτικοποίησης των ΤΡΑΙΝΟΣΕ και της Ελληνικής Εταιρείας Συντήρησης Σιδηροδρομικού Τροχαίου Υλικού (ΕΕΣΣΤΥ)⁶⁷², οι εργαζόμενοι στον ΟΣΕ και τον Προαστιακό εξέφρασαν έντονα την αντίδρασή τους με συνεχείς απεργίες και κινητοποιήσεις. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να διακοπεί η λειτουργία των τρένων και του προαστιακού για αρκετές ημέρες, προκαλώντας μεγάλη αναστάτωση στο δίκτυο και ταλαιπωρώντας παράλληλα χιλιάδες επιβάτες.

2) Οι δυσκολίες τέλεσης των σχετικών διαγωνισμών μπορεί επίσης να αφορούν θέματα όπως χαμηλό συντονισμό μεταξύ των διαφόρων δημοσίων υπηρεσιών και φορέων, καθυστερήσεις σε κυβερνητικές δράσεις και ενέργειες λόγω της ύπαρξης μεγάλου αριθμού εμπλεκόμενων (σε συνδυασμό με τον ασαφή καθορισμό καθηκόντων και την ύπαρξη αυξημένης γραφειοκρατίας), ύπαρξη φαινομένων διαφθοράς στις διοικητικές συναλλαγές, παρουσία νομοθετικών κενών, μεγάλο αριθμό κυβερνητικών αστοχιών και παραλείψεων σε σχετιζόμενους με τις σχετικές συμβάσεις τομείς κλπ.

Όσον αφορά την τελευταία περίπτωση σχετικά με τις κυβερνητικές παραλείψεις/αστοχίες και μελετώντας την δράση των κυβερνήσεων των τελευταίων ιδίως ετών, θα μπορούσε να πει κανείς ότι η Ελλάδα έχει μία αρκετά μεγάλη και αρνητική εμπειρία πάνω στο θέμα. Παραλειπόμενες ενέργειες και ημιτελείς δράσεις τόσο σε πολιτικό όσο και νομοθετικό πλαίσιο, υπήρξαν λόγοι για σημαντικές καθυστερήσεις και κοστοβόρες διορθωτικές ενέργειες της τελευταίας στιγμής σε μια προσπάθεια για την επίτευξη της επιθυμητής συμφωνίας.

Στην περίπτωση της πώλησης της ΤΡΑΙΝΟΣΕ για παράδειγμα, εκκρεμεί το ζήτημα της μεταφοράς της με νόμο, ως περιουσιακό στοιχείο στο Ταμείο, έτσι ώστε να μπορέσει να ανατεθεί και επίσημα η διαδικασία αυτήν σε ειδικό σύμβουλο.

Ακόμα ένα πρόβλημα που αντιμετωπίζουν τα συμβαλλόμενα μέρη, είναι και ότι τα περιουσιακά στοιχεία της εταιρείας δεν είναι επακριβώς καθορισμένα, γεγονός που έχει ως αποτέλεσμα ο αγοραστής να μην ξέρει ακριβώς τι πρόκειται να αγοράσει και τον λόγο για τον οποίο θα τον συνέφερε η συγκεκριμένη αγορά έναντι της ίδρυσης μιας δικής του εταιρείας από την αρχή.

Το νέο δίκτυο υψηλών ταχυτήτων του ΟΣΕ είναι και αυτό επίσης ένα μέρος του συνολικού προβλήματος, αφού ακόμα και αν βρεθούν οι σχετικές χρηματοδοτήσεις για την υλοποίηση του, δεν είναι σίγουρο πως θα είναι έτοιμο εγκαίρως, δημιουργώντας «γκρίζες ζώνες» στην διαδικασία σύναψης της σύμβασης⁶⁷³.

Όλα αυτά τα ζητήματα περιπλέκουν τις όποιες διαδικασίες σύναψης συμβάσεων μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και των ιδιωτών, που εκτός από την επίδραση που έχουν στο κόστος και την ταχύτητα ανάπτυξης των υποδομών, κλονίζουν και την αξιοπιστία της χώρας μας στα μάτια του κάθε ιδιώτη επενδυτή, με ότι αυτό συνεπάγεται.

⁶⁷² Αφορά πώληση μετοχικού κεφαλαίου και όχι περίπτωση ΣΔΙΤ ή παραχώρησης.

⁶⁷³ Βλ. σχετικά <http://www.matrix24.gr/2012/07/γιατι-ειναι-δυσκολη-η-ιδιωτικοποιηση/> (πρόσβαση 6/10/2018).

5.5.4 Μεταφορές μέσω του οδικού δικτύου

5.5.4.1 Εισαγωγή στις οδικές τουριστικές μεταφορές - Τουριστικά λεωφορεία

Οι σύγχρονοι αυτοκινητόδρομοι είναι ταυτισμένοι με την ανάπτυξη των περιοχών που εξυπηρετούν. Συνδέουν προορισμούς, διευκολύνουν τη μεταφορά ανθρώπων και αγαθών, συντομεύουν τις διαδρομές και παρέχουν ασφάλεια στις μετακινήσεις.

Μία αρκετά δημοφιλή κατηγορία οδικού μέσου για την τουριστική μεταφορά επιβατών στην χώρα μας αποτελεί το τουριστικό λεωφορείο.

Η χρήση τουριστικών λεωφορείων, τροφοδοτεί τα τουριστικά γραφεία με μία αξιοσημείωτη ποικιλία επιλογών, καλύπτοντας ανάγκες όπως την μεταφορά των ταξιδιωτών από μία πόλη/χώρα σε άλλη με κύριο σκοπό την αναψυχή, την μεταφορά τους από το αεροδρόμιο προς το ξενοδοχείο που θα διαμείνουν, την πραγματοποίηση σύντομων ξεναγήσεων ή επισκέψεων σε αξιοθέατα της περιοχής⁶⁷⁴.

Τα μεγάλα ταξιδιωτικά γραφεία έχουν συνήθως έναν μεγάλο στόλο τουριστικών λεωφορείων με τα οποία είτε αναλαμβάνουν μεταξύ άλλων απευθείας μεταφορές σε πολύ μεγάλες εκδηλώσεις και γεγονότα (π.χ. οι Ολυμπιακοί αγώνες, εθνικές εκδηλώσεις μεγάλης σημαντικότητας), είτε προμηθεύουν άλλα τουριστικά γραφεία για την διενέργεια ημερήσιων ή πολυήμερων οδικών εκδρομών μικρότερης εμβέλειας από εκείνες που πραγματοποιούν αυτά.

Σήμερα, λόγω του έντονου ανταγωνισμού της αγοράς με την υψηλή προσφορά μεταφορικών μέσων που παρέχει, τα τουριστικά λεωφορεία εμφανίζονται όλο και πιο ελκυστικά για τον ταξιδιώτη, αφού κατασκευάζονται με υψηλές προδιαγραφές ποιότητας και παρέχουν ένα μεγάλο σύνολο επιλογών. Τα τελευταία χρόνια μάλιστα, με την ανάπτυξη των αεροπορικών μεταφορών και την εισαγωγή ειδικών ναύλων, ο αριθμός των συνδυαζόμενων αεροπορικών και οδικών προγραμμάτων έχει αυξηθεί σημαντικά, αναβαθμίζοντας τον ρόλο των τουριστικών λεωφορείων ως τουριστικό μέσο μεταφοράς⁶⁷⁵.

5.5.4.2 Το Πρόγραμμα των Αυτοκινητοδρόμων με Συμβάσεις Παραχώρησης

Το πρώτο και σημαντικότερο έργο υποδομής που υλοποιήθηκε μέσω της μεθόδου της παραχώρησης και αφορούσε τον οδικό συγκοινωνιακό τομέα, υπήρξε αυτό του αστικού αυτοκινητόδρομου «Αττική Οδός», που δόθηκε σε κυκλοφορία το 2003. Σήμερα, υλοποιούνται με συμβάσεις παραχώρησης, οι ακόλουθοι πέντε αυτοκινητόδρομοι του Διευρωπαϊκού Οδικού Δικτύου (ΔΟΔ):

1. Ολυμπία Οδός: Ελευσίνα - Κόρινθος - Πάτρα - Πύργος - Τσακώνα
2. Ιόνια Οδός: Αντίρριο - Ιωάννινα και ΠΑΘΕ: Α/Κ Μεταμόρφωσης - Σκάρφεια και Σχηματάρι - Χαλκίδα
3. Αυτοκινητόδρομος Κεντρικής Ελλάδας - Ε65: Λαμία - Εγνατία Οδός
4. ΠΑΘΕ: Μαλιακός - Κλειδί (Αυτοκινητόδρομος Αιγαίου)

⁶⁷⁴ Μακρυγιωργάκης Μ., (1990) Τουριστικοί οργανισμοί και επαγγελματικές Ενώσεις. *Σημειώσεις Τ.Ε.Ι Κρήτης*, Ηράκλειο, σελ. 22

⁶⁷⁵ Του ιδίου, σελ. 24

5. Αυτοκινητόδρομος Μορέας: Κόρινθος - Τρίπολη - Καλαμάτα και Λεύκτρο - Σπάρτη

Συνοπτική περιγραφή των έργων:

Αττική οδός

Η Αττική Οδός αποτελεί ένα πρωτοποριακό οδικό έργο που κατασκευάστηκε με τη μέθοδο της παραχώρησης και εντάσσεται στον κατάλογο των μεγαλύτερων συγχρηματοδοτούμενων οδικών έργων της Ευρώπης.

Πρόκειται για έναν σύγχρονο κλειστό αυτοκινητόδρομο μήκους 70 χλμ., ο οποίος διασχίζει την ευρύτερη περιοχή της πρωτεύουσας της Ελλάδας με την μορφή δακτυλίου, συνιστώντας την «σπονδυλική στήλη» του οδικού δικτύου ολόκληρου του Νομού Αττικής⁶⁷⁶.

Η ανάγκη κατασκευής της περιφερειακής οδού (αλλιώς γνωστή ως «Ελεύθερη Λεωφόρος Ελευσίνας - Σταυρού - Αεροδρομίου Σπάτων και η Δυτική Περιφερειακή Λεωφόρος Υμηττού») είχε αναγνωριστεί ήδη από τη δεκαετία του '50, κυρίως λόγω της έλλειψης οδικών δικτύων που θα υποστήριζαν την ανάπτυξη της πόλης προς τα ανατολικά και θα αντιμετώπιζαν τα σοβαρά κυκλοφοριακά προβλήματα στα βόρεια προάστια.

Η σύμβαση παραχώρησης κατασκευής και λειτουργίας της «Αττικής Οδού», μορφής ΒΟΤ, έχει συνολική διάρκεια 23 χρόνια για την περίοδο της μελέτης και της κατασκευής και 18 χρόνια για την διάρκεια λειτουργίας και εκμετάλλευσης από την παραχωρησιούχο εταιρεία.

Ο συνολικός προϋπολογισμός του έργου ανήλθε στα €1.240 εκατ., η χρηματοδότηση του οποίου έγινε από το Ελληνικό Δημόσιο (με επιχορήγηση της ΕΕ) κατά 33%, από δανειακά κεφάλαια τραπεζών (το μεγαλύτερο μέρος των οποίων προήλθε από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων που όπως και στην περίπτωση της χρηματοδότησης του έργου της ζεύξης Ρίου - Αντιρρίου που αφορούσε την κατασκευαστική περίοδο, πραγματοποιήθηκε υπό την εγγύηση ξένων και ελληνικών ομίλων τραπεζών), αλλά και από ίδια κεφάλαια που κάλυπταν το ποσοστό του 13% της χρηματοδότησης.

Όσον αφορά την υλοποίηση του έργου, ο ανάδοχος ο οποίος συνίσταται από 11 κορυφαίες Ελληνικές επιχειρήσεις του τομέα των κατασκευών, έχει ιδρύσει την Κοινοπραξία «Αττική Οδός», που κατασκεύασε το έργο και την εταιρεία Αττικές Διαδρομές, η οποία είναι υπεύθυνη για την λειτουργία του.

Μέχρι σήμερα και σύμφωνα με τα στοιχεία που παρέχει η εταιρεία «Αττική οδός ΑΕ» τα οφέλη που έχουν προκύψει από την υλοποίηση αυτού του έργου είναι πολλά και σημαντικά⁶⁷⁷. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι ο αυτοκινητόδρομος:

Α) Δημιουργεί το βασικό κορμό διασύνδεσης όλων των μεταφορικών μέσων και υποδομών της Αττικής: οδικών, εναέριων, σταθερής τροχιάς (Μετρό, Τραμ, Σιδηρόδρομος, Προαστιακός κ.ά.) και λιμανιών.

⁶⁷⁶ Ο αυτοκινητόδρομος της Αττικής Οδού αποτελεί επίσης τον συνδετικό κρίκο του οδικού άξονα ΠΑΘΕ (Πάτρα-Αθήνα-Θεσσαλονίκη-Εύζωνοι) αφού συνδέει την Εθνική Οδό Αθηνών-Λαμίας με την Εθνική Οδό Αθηνών-Κορίνθου, παρακάμπτοντας το κέντρο της Αθήνας.

⁶⁷⁷ Βλ. ΑΤΤΙΚΕΣ ΔΙΑΔΡΟΜΕΣ Α.Ε <http://www.aodos.gr/perigrafi/> (πρόσβαση 29/9/2018).

Β) Μειώνει σημαντικά τον κυκλοφοριακό φόρτο της πρωτεύουσας, αφού υπολογίζεται ότι έχει απορροφήσει σημαντικό ποσοστό της συνολικής καθημερινής διαμεπερούς κίνησης των οχημάτων στο Λεκανοπέδιο.

Γ) Συντελεί στην ανάπτυξη και ολοκλήρωση του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού του Νομού Αττικής.

Δ) Βοηθά στη στρατηγική αναδιάρθρωση των δικτύων ενέργειας και τηλεπικοινωνιών.

Ε) Συμβάλλει στην οικιστική και επιχειρηματική ανάπτυξη των απομακρυσμένων περιοχών του Νομού.

Η Αττική Οδός αποτέλεσε ένα από τα πρώτα δείγματα της συνεργασίας δημοσίου και ιδιωτικού τομέα (μαζί με αυτά των έργων για το αεροδρόμιο «Ελευθέριος Βενιζέλος» και της ζεύξης Ρίου- Αντιρρίου), που κατέδειξε με έντονο τρόπο ότι τόσο η κατασκευή και η λειτουργία, όσο και η συντήρηση σημαντικών έργων συγκοινωνιακής υποδομής μπορεί να εξασφαλιστεί με επιτυχία, δηλαδή να καταφέρει να παρέχει στους χρήστες των έργων που πραγματοποιούνται μέσω της σύμπραξης με ιδιώτες, υψηλού επιπέδου υπηρεσίες συνδυασμένες με αυξημένο βαθμό μεταφορικής ασφάλειας.

Ολυμπία Οδός: Ελευσίνα - Κόρινθος - Πάτρα -(Πύργος - Τσακώνα)

Η Ολυμπία Οδός Α.Ε.⁶⁷⁸ συνιστά την ανάδοχο τεχνική εταιρεία που προέκυψε μέσω μειοδοτικού διαγωνισμού που πραγματοποιήθηκε από το ΥΠΕΧΩΔΕ (αναθέτουσα αρχή), για την σύμβαση παραχώρησης 30 ετών που αφορούσε την μελέτη, χρηματοδότηση, κατασκευή και λειτουργία του αυτοκινητόδρομου «Ελευσίνα - Κόρινθος - Πάτρα-Πύργος - Τσακώνα», με αφετηρία ισχύος της σύμβασης το έτος 2008⁶⁷⁹.

Το αντικείμενο της κατασκευής περιλαμβάνει τόσο την αναβάθμιση και συντήρηση του υπάρχοντος εδώ και χρόνια τμήματος Ελευσίνα-Κόρινθος (63 χλμ.), όσο και την ανακατασκευή, αναβάθμιση και συντήρηση του τμήματος Κόρινθος - Πάτρα (130 χλμ).

Ο προϋπολογισμός για την κατασκευή του έργου ανήλθε σε €1,487 εκατ. και χρηματοδοτείται από διάφορες πηγές που περιλαμβάνουν τραπεζικά δανειακά κεφάλαια (29%), ίδια κεφάλαια της αναδόχου εταιρείας (9%), ευρωπαϊκά κονδύλια (33%), κεφάλαια από το Ελληνικό Δημόσιο (6%) καθώς και κεφάλαια που θα εισφέρουν οι χρήστες του έργου μέσω των διοδίων (23%)⁶⁸⁰.

Το κομμάτι του έργου «Ελευσίνα - Κόρινθος - Πάτρα»⁶⁸¹ βρίσκεται σήμερα σε λειτουργία και αναμένεται να αναβαθμίσει σημαντικά την οδική ασφάλεια καθώς

⁶⁷⁸ Η Ολυμπία Οδός Α.Ε. αποτελεί μία κοινοπραξία των κορυφαίων εταιρειών α) Vinci Concessions SAS (Γαλλία) (29,9%), β) Hochtief PPP Solutions GmbH (Γερμανία) (17%), J&P-Αβας (Κύπρος) (17%), Άκτωρ Παραχωρήσεις ΑΕ (Ελλάδα) (17%), ΓΕΚ Τέρνα ΑΕ (Ελλάδα) (17%), Αθηνά ΑΤΕ (Ελλάδα) (2,1%)

⁶⁷⁹ Τα παραπάνω έργα ξεκίνησαν το 2008, σταμάτησαν το 2010-11 λόγω προβλημάτων με την χρηματοδότηση και ξεκίνησαν πάλι το 2013.

⁶⁸⁰ Βλ. ΟΛΥΜΠΙΑ ΟΔΟΣ Α.Ε. http://www.olympiaodos.gr/index.php?ID=why_pay_EL (πρόσβαση 29/9/2018).

⁶⁸¹ Στο τέλος του 2013 και μέσα από μία επώδυνη διαδικασία, η Ολυμπία Οδός έχασε όλο το δυτικό της τμήμα και αποφασίστηκε να κατασκευαστεί μόνο το τμήμα Κόρινθος-Πάτρα μήκους 120χλμ.

και να τονώσει την οικονομική και τουριστική δραστηριότητα⁶⁸² της ευρύτερης περιοχής της Πελοποννήσου⁶⁸³.

Ιόνια Οδός: Αντίρριο - Ιωάννινα και ΠΑΘΕ: Α/Κ Μεταμόρφωσης - Σκάρφεια και Σχηματάρι - Χαλκίδα

Η σύμβαση παραχώρησης για το έργο της Ιόνιας Οδού υπογράφηκε τον Δεκέμβριο του 2006 μεταξύ του Δημοσίου και της παραχωρησιούχου εταιρείας «Νέα Οδός ΑΕ» και αφορούσε την μελέτη, κατασκευή, χρηματοδότηση, λειτουργία, συντήρηση και εκμετάλλευση του αυτοκινητόδρομου για διάρκεια τα 30 ετών.

Το έργο αυτό περιλαμβάνει α) τον ομώνυμο αυτοκινητόδρομο «Ιόνια Οδός» μήκους 196 χλμ. από το Αντίρριο έως τα Ιωάννινα, αναβαθμίζοντας σημαντικά αστικά και αγροτικά κέντρα όπως τα Ιωάννινα, την Άρτα και το Αγρίνιο και προσφέροντας επαρκέστερη σύνδεση των λιμανιών Πάτρας, Αστακού και Ηγουμενίτσας και β) το τμήμα του αυτοκινητόδρομου Π.Α.Θ.Ε. μήκους περίπου 172,5 χλμ. από τον Ανισόπεδο Κόμβο Μεταμόρφωσης Αττικής έως τη Σκάρφεια Φθιώτιδας, στον οποίο εκτελούνται σήμερα μια σειρά σημαντικών έργων⁶⁸⁴.

Ο προϋπολογισμός του έργου ανέρχεται σε €1,6 δις περίπου (συνυπολογιζόμενου του ποσού των €100 εκατ. για την κατασκευή της δίδυμης σήραγγας στην Κλόκοβα⁶⁸⁵, σύμφωνα με την Συμφωνία Τροποποίησης της οικείας Σύμβασης Παραχώρησης). Η Χρηματοδοτική συμβολή του Ελληνικού Δημοσίου, η οποία καταβλήθηκε ήδη, ανήλθε στα €360 εκατ. ενώ η πρόσθετη χρηματοδοτική συμβολή του Δημοσίου που αφορά την κατασκευή αυτής της δίδυμης σήραγγας προβλέπεται στα €279 εκατ. Τα υπόλοιπα χρηματοδοτικά κεφάλαια, προέρχονται από επένδυση με μετοχικά κεφάλαια του παραχωρησιούχου, ύψους περίπου €192 εκατ. και από διάφορα τραπεζικά δάνεια⁶⁸⁶.

Παρά τους δυσμενείς, κατά πολλούς, για το δημόσιο όρους των συμβάσεων και τις υπέρογκες διεκδικήσεις αποζημιώσεων που οδήγησαν στα τέλη του έτους 2010 τις δανείστριες τράπεζες να σταματήσουν τη χρηματοδότηση του έργου και εντέλει να «επιβάλλουν» την μακρόχρονη αναστολή εργασιών τον Φεβρουάριο του 2011, η μετέπειτα επαναδιαπραγμάτευση για την «Ιόνια Οδό», οδήγησε σε συμφωνία μεταξύ των κατασκευαστών, των παραχωρησιούχων και του Δημοσίου και παρουσιάστηκε δεσμευτικό χρονοδιάγραμμα ολοκλήρωσης της κατασκευής του έργου.

Ο αυτοκινητόδρομος εγκαινιάστηκε τον Σεπτέμβριο του 2017 και εξυπηρετεί σήμερα μεγάλο μέρος της Πελοποννήσου και της Ηπειρωτικής Ελλάδας, ξεκινώντας

Εκτός από το Πάτρα-Πύργος, εκτός παραχώρησης έμειναν και τα επόμενα τμήματα Πύργος-Καλό Νερό-Τσακώνα.

⁶⁸² Ο τουρισμός ωφελείται σημαντικά, καθώς ο νέος αυτοκινητόδρομος παρέχει ευκολότερη πρόσβαση στα σημεία τουριστικού ενδιαφέροντος των κοντινών περιοχών

⁶⁸³ Βλ. ΟΛΥΜΠΙΑ ΟΔΟΣ Α.Ε. http://www.olympiaodos.gr/index.php?ID=benefits_EL (πρόσβαση 29/9/2018).

⁶⁸⁴ Βλ. ΝΕΑ ΟΔΟΣ Α.Ε. <http://www.neaodos.gr/> (πρόσβαση 29/9/2018).

⁶⁸⁵ Η Σήραγγα Κλόκοβας αποτελεί την μεγαλύτερη οδική σήραγγα της Ιόνιας Οδού, με μήκος 2854μ.

⁶⁸⁶ Βλ. Εφημ. *Ναυτεμπορική* <http://www.naftemporiki.gr/finance/story/1122310/stin-eutheia-gia-tin-paradosi-i-ionia-odos> (πρόσβαση 29/9/2018).

από το Ρίο Αχαΐας και καταλήγοντας στα Ιωάννινα, όπου συνδέεται με την Εγνατία Οδό⁶⁸⁷.

Αυτοκινητόδρομος Κεντρικής Ελλάδας - Ε65: Λαμία - Εγνατία Οδός

Το 2007 και κατόπιν διεθνούς μειοδοτικού διαγωνισμού, η ανάδοχος εταιρεία «Κεντρική Οδός»⁶⁸⁸, ανέλαβε τη μελέτη, σχεδιασμό, κατασκευή, λειτουργία, εκμετάλλευση και συντήρηση του έργου παραχώρησης «Αυτοκινητόδρομος Κεντρικής Ελλάδος - Ε65».

Πρόκειται για έναν σύγχρονο αυτοκινητόδρομο ευρωπαϊκών προδιαγραφών, με συνολικό μήκος 232 χλμ., που εξυπηρετεί κυρίως τους νομούς Φθιώτιδας, Καρδίτσας, Τρικάλων και Γρεβενών με στρατηγική σημασία για την ανάπτυξη της χώρας.

Ο προϋπολογισμός του έργου αγγίζει σχεδόν το €1,6 δις, η χρηματοδότηση του οποίου αποτελεί συνδυασμό ιδίων κεφαλαίων της αναδόχου εταιρείας, τραπεζικών δανειακών κεφαλαίων, ευρωπαϊκών κονδυλίων και κεφαλαίων του Ελληνικού Δημοσίου και κεφαλαίων που θα προέρχονται στο μέλλον από τους χρήστες του έργου⁶⁸⁹.

Η σύμβαση παραχώρησης 30 ετών τέθηκε σε ισχύ τον Μάρτιο του 2008. Ωστόσο, λόγω της έλλειψης κονδυλίων, από το 2016, η κατασκευή των τμημάτων Λαμία - Ξυνιάδα (32 χλμ.) και Τρίκαλα - Καλλιθέα (50 χλμ.) έχουν ανασταλεί και μόνο το μεσαίο τμήμα⁶⁹⁰ (Ξυνιάδα - Τρίκαλα - 80 χλμ.) είναι σε λειτουργία, αφήνοντας άγνωστη την ημερομηνία περάτωσης ολόκληρου του έργου.

ΠΑΘΕ: Μαλιακός - Κλειδί (Αυτοκινητόδρομος Αιγαίου)

Η σύμβαση παραχώρησης που αφορά το έργο "Μελέτη, Κατασκευή, Χρηματοδότηση, Λειτουργία, Συντήρηση και Εκμετάλλευση" του τμήματος "Μαλιακός - Κλειδί" του αυτοκινητόδρομου ΠΑΘΕ, υπογράφηκε το 2007 μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και της παραχωρησιούχου εταιρείας «Αυτοκινητόδρομος Αιγαίου Α.Ε.»⁶⁹¹

Η σύμβαση έχει διάρκεια 30 έτη και περιλαμβάνει: α) την ανακατασκευή και αναβάθμιση του υφιστάμενου αυτοκινητόδρομου μήκους 230 χλμ. από τις Ράχες του νομού Φθιώτιδος έως το Κλειδί του Νομού Ημαθίας, β) την κατασκευή νέου τμήματος αυτοκινητόδρομου μήκους 25 χλμ. από τον Ευαγγελισμό του νομού Λάρισας έως τη Σκοτίνα του νομού Πιερίας, γ) την κατασκευή και λειτουργία 5 νέων Σταθμών Εξυπηρέτησης Αυτοκινητιστών, δ) την κατασκευή 3 νέων κόμβων (Βόρειο Κατερίνης, Κορινού και Αιγινίου), ε) την λειτουργία του αυτοκινητόδρομου για 30 χρόνια μέσω ενός πλήρως εξοπλισμένου Κέντρου Διαχείρισης και δ) τη συντήρησή

⁶⁸⁷ Βλ. σχετικά <http://www.ypodomes.com/index.php/autokinitodromoi/uperastikoi/ionia-odos> (πρόσβαση 30/9/2018).

⁶⁸⁸ Η «Κεντρική οδός» αποτελεί μια κοινοπραξία των εταιρειών ACS Group, Ferrovial και ΓΕΚ Τέρνα

⁶⁸⁹ Βλ. ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΟΔΟΣ Α.Ε. <http://kentrikiodos.gr/> (πρόσβαση 30/9/2018).

⁶⁹⁰ Το πρώτο τμήμα Λαμία - Ξυνιάδα, βρίσκεται σήμερα (2018) υπό κατασκευή.

⁶⁹¹ Οι μέτοχοι που απαρτίζουν την εταιρεία είναι: α) HOCHTIEF PPP SOLUTIONS GmbH με ποσοστό 35.00%, β) ΑΚΤΩΡ ΠΑΡΑΧΩΡΗΣΕΙΣ Α.Ε. με ποσοστό 20.00%, γ) J&P – ΑΒΑΞ Α.Ε. με ποσοστό 16.25%, δ) VINCICONCESSIONS.A. με ποσοστό 13.75%, ε) ΑΕΓΕΚ με ποσοστό 10.00%, στ) ΑΘΗΝΑ ΑΤΕ με ποσοστό 5.00%.

του υφιστάμενου αυτοκινητόδρομου για 30 χρόνια σύμφωνα με τις διεθνείς προδιαγραφές ασφάλειας⁶⁹².

Το κόστος του έργου ανέρχεται στο €1,3 δις και η χρηματοδότηση θα προέρχεται από ίδια κεφάλαια κατά €121 εκατ., τραπεζικό δανεισμό κατά €583 εκατ., κρατική ενίσχυση κατά €300 εκατ., και κεφάλαια που θα προέρχονται από την εκμετάλλευση του έργου κατά €300 εκατ.⁶⁹³

Το έργο παρά τα σημαντικά προβλήματα που αντιμετώπισε όπως η έλλειψη ρευστότητας, η καταβολή αποζημιώσεων και ένας τεράστιος κατάλογος εκκρεμοτήτων (απαλλοτριώσεις, αδειοδοτήσεις, μετακινήσεις δικτύων), ολοκληρώθηκε επίσημα στις 6 Απριλίου του 2017, με την παράδοση του τελευταίου τμήματος Ευαγγελισμός - Σκοτίνα (παράκαμψη Τεμπών και Πλαταμώννα).

Αυτοκινητόδρομος Μορέας (Κόρινθος - Τρίπολη - Καλαμάτα και τμήμα Λεύκτρο - Σπάρτη)

Ο αυτοκινητόδρομος Κόρινθος - Τρίπολη - Καλαμάτα, που συμπληρώνεται από τον κλάδο Λεύκτρο - Σπάρτη, ανήκει στην δεύτερη γενιά έργων παραχώρησης. Σκοπός του έργου, το οποίο ανήκει και στο Διευρωπαϊκό Δίκτυο (TEN), είναι να αποτελέσει έναν από τους κύριους παράγοντες περιφερειακής ανάπτυξης των περιοχών της Κεντρικής και Νότιας Πελοποννήσου και ειδικότερα των νομών Αρκαδίας, Αργολίδας, Μεσσηνίας και Λακωνίας⁶⁹⁴.

Η ΜΟΡΕΑΣ Α.Ε.⁶⁹⁵ είναι η εταιρεία που ανέλαβε τη μελέτη, χρηματοδότηση κατασκευή, λειτουργία, συντήρηση και εκμετάλλευση του αυτοκινητοδρόμου μέσω της σύμβασης παραχώρησης 30 χρόνων που υπογράφηκε μεταξύ αυτής και του Ελληνικού Δημοσίου το 2007, και η οποία κυρώθηκε με το Ν.3559/2007⁶⁹⁶.

Ο προϋπολογισμός της κατασκευής του έργου ανέρχεται σε περίπου €1 δις, 30% του οποίου, καταβάλλεται από δημόσιους και ευρωπαϊκούς πόρους, ενώ το υπόλοιπο καταβάλλεται από την παραχωρησιούχο εταιρεία και αποπληρώνεται μέσω των εισπράξεων από τα διόδια⁶⁹⁷.

Με την παράδοση της γέφυρας Τσάκωνας, ολοκληρώθηκε το 2016, όλο το τμήμα του οδικού άξονα εκτός από την παράκαμψη της Καλαμάτας, η οποία και παραδόθηκε το 2017.

⁶⁹² Βλ. Αυτοκινητόδρομος ΑΙΓΑΙΟΥ Α.Ε. <http://www.aegeanmotorway.gr/i-etairia/parousiasi> (πρόσβαση 30/9/2018).

⁶⁹³ Βλ. Αυτοκινητόδρομος ΑΙΓΑΙΟΥ Α.Ε. <http://www.aegeanmotorway.gr/i-etairia/xrmatodothsh> (πρόσβαση 30/9/2018).

⁶⁹⁴ Βλ. ΜΟΡΕΑΣ Α.Ε. <http://www.moreas.com.gr/summary.asp?catid=16028> (πρόσβαση 30/9/2018).

⁶⁹⁵ Η μετοχική σύνθεση της Μορέας ΑΕ είναι η ακόλουθη) ΑΚΤΩΡ ΠΑΡΑΧΩΡΗΣΕΙΣ Α.Ε., με ποσοστό 71,67% β) J&P-ΑΒΑΞ, με ποσοστό 15% γ) ΙΝΤΡΑΚΟΜ Α.Ε. ΣΥΜΜΕΤΟΧΩΝ, με ποσοστό 13,33%

⁶⁹⁶ Βλ. Ν. 3559/2007 με τίτλο «Κύρωση Σύμβασης Παραχώρησης του Έργου της Μελέτης, Κατασκευής, Χρηματοδότησης, Λειτουργίας, Συντήρησης και Εκμετάλλευσης του Αυτοκινητοδρόμου "Κόρινθος - Τρίπολη - Καλαμάτα και Κλάδος Λεύκτρο - Σπάρτη" και άλλες διατάξεις»

⁶⁹⁷ Βλ. ΜΟΡΕΑΣ Α.Ε. <http://www.moreas.com.gr/summary.asp?catid=16031> (πρόσβαση 30/9/2018).

5.5.4.3 Η περίπτωση της Γέφυρας Ρίου - Αντιρρίου

Η Ζεύξη Ρίου - Αντιρρίου αποτελεί ένα σημαντικότερο έργο υποδομής στον τομέα των οδικών μεταφορών, με σημασία περιφερειακή, εθνική και ευρωπαϊκή⁶⁹⁸. Η γέφυρα ενώνει οδικά την Πελοπόννησο με τη Δυτική Στερεά Ελλάδα και την Ήπειρο και εξυπηρετεί καθημερινά χιλιάδες διερχομένους, συμβάλλοντας στην οικονομική και πολιτιστική ανάπτυξη των περιοχών αυτών⁶⁹⁹.

Η σύμβαση παραχώρησης για την ζεύξη Ρίου - Αντιρρίου υπογράφηκε το 1996 και κυρώθηκε με τον Ν. 2396/96⁷⁰⁰. Η σύσταση της Εταιρείας Ειδικού Σκοπού ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε. έγινε το 1995 με αποκλειστικό σκοπό τη μελέτη, την κατασκευή, τη χρηματοδότηση, τη συντήρηση και τη λειτουργία της γέφυρας για την διάρκεια 42 ετών (από την ημερομηνία θέσης σε ισχύ της σύμβασης- Δεκέμβριος του 1997)⁷⁰¹. Η σύμβαση που περιείχε κι το δικαίωμα εκμετάλλευσης από τον ανάδοχο, του έδινε το δικαίωμα να εισπράττει διόδια για την προαναφερόμενη προκαθορισμένη περίοδο με την πρόβλεψη για δυνατότητα πρόωρης λήξης της σύμβασης στην περίπτωση πρόωρης επίτευξης της συμβατικής απόδοσης των μετόχων.

Ο ιδιωτικός φορέας που επιλέχθηκε ως ανάδοχος, ήταν η ανώνυμη εταιρεία «Γέφυρα ΑΕ», μέτοχοι της οποίας αποτελούσε η γαλλική εταιρεία VINCI, η οποία κατείχε το 53% του μετοχικού κεφαλαίου, ενώ το υπόλοιπο 47% των μετοχών κατείχαν μερικές από τις μεγαλύτερες ελληνικές κατασκευαστικές εταιρείες.

Η κατασκευή της γέφυρας ξεκίνησε το 1997 και η παράδοση του έργου προς χρήση έγινε τον Αύγουστο του 2004, όπως προβλεπόταν στο συμβατικό περιεχόμενο. Το έργο κόστισε συνολικά €816 εκατ.⁷⁰², €370 εκατ. από τα οποία προήλθαν από δανεισμό, €384 εκατ. ήταν η συμβολή του Δημοσίου και €62,5 εκατ. από ίδια κεφάλαια του αναδόχου.

Όσον αφορά την χρηματοδότηση που προήλθε από την δανειακή σύμβαση του αναδόχου με την ΕΤΕΠ και αφορά την επταετή περίοδο σχεδιασμού - κατασκευής (συμπεριλαμβανομένων των προκαταρκτικών εργασιών), το παρεχόμενο δάνειο εξασφαλίστηκε μέσω εγγυητικών επιστολών που προέρχονταν από ξένους ομίλους (με επικεφαλή τον όμιλο Mitsubishi) αλλά και από ομίλους μεγάλων ελληνικών εμπορικών τραπεζών. Έτσι, ο παραχωρησιούχος εκτός από τις υποχρεώσεις που προέκυπταν από την σύμβαση και αφορούσαν την κατασκευή του έργου, ήταν υπεύθυνος και για τον έλεγχο των δανειστών κατά την διάρκεια του συγκεκριμένου σταδίου.

Το μεγάλο αυτό έργο για την ζεύξη Ρίου - Αντιρρίου, υπήρξε ένα μεγάλο εγχείρημα και για τον επιπρόσθετο λόγο ότι παρουσίαζε μεγάλη δυσκολία ως προς την

⁶⁹⁸ Ανήκει στα Διευρωπαϊκά Δίκτυα Μεταφορών (Trans European Network/TEN), ως τμήμα του ΠΑΘΕ (αυτοκινητόδρομος Πάτρα-Αθήνα-Θεσσαλονίκη Εύζωνοι)

⁶⁹⁹ Βλ. ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε. <http://www.gefyra.gr/bridge/Ena-Megalo-Orama/> (πρόσβαση 1/10/2018).

⁷⁰⁰ Βλ. Ν. 2395/96 με τίτλο «Κύρωση Σύμβασης Παραχώρησης και Τριμερούς Συμφωνίας του Έργου της Μελέτης, Κατασκευής, Χρηματοδότησης και Εκμετάλλευσης της Γέφυρας Ρίου - Αντιρρίου, καθορισμός περιβαλλοντικών όρων και ρύθμιση συναφών θεμάτων»

⁷⁰¹ Ως μορφή παραχώρησης του έργου επιλέχθηκε η μέθοδος BOT (Build - Operate - Transfer), μέσω της οποίας ο ανάδοχος φορέας αναλάμβανε την υποχρέωση της κατασκευής, της λειτουργίας, της εκμετάλλευσης και τέλος, της μεταφοράς των δικαιωμάτων στο Δημόσιο.

⁷⁰² Ο αρχικός προϋπολογισμός ανερχόταν στα 740 εκατ. ευρώ συμπεριλαμβανόμενων των χρηματοοικονομικών εξόδων.

κατασκευή του, απαιτώντας ειδικές και εκτεταμένες προκαταρκτικές έρευνες⁷⁰³. Το γεγονός αυτό δεν επισημάνθηκε μόνο από τον ανάδοχο του έργου αλλά και από το Ελληνικό Δημόσιο ως κύριο του έργου⁷⁰⁴.

Η γέφυρα Ρίου - Αντιρρίου αποτελεί σήμερα την μεγαλύτερη καλωδιωτή γέφυρα πολλαπλών ανοιγμάτων στον κόσμο έχοντας μήκος 2.252 μέτρα και ευλόγως έχει χαρακτηριστεί από πολλούς «ένα σύγχρονο θαύμα» που έδωσε στην χώρα μας ένα «άρωμα» σύγχρονης τεχνολογίας.

5.5.4.4 Προβλήματα των Συμβάσεων Παραχώρησης στον τομέα των οδικών μεταφορών

Εκτός από τα γενικής φύσεως προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι συμβάσεις παραχώρησης και αναλύονται εκτενέστερα στα προηγούμενα κεφάλαια, τα ειδικότερα προβλήματα που παρουσιάζουν και αφορούν στον τομέα των οδικών μεταφορών μπορούν να συνοψισθούν ενδεικτικά ως εξής:

1) Σε πολλές περιπτώσεις, εμπεριέχεται στη σύμβαση η κατασκευή τμημάτων του αυτοκινητόδρομου, η πραγματοποίηση των οποίων δεν ήταν αναγκαία λόγω μικρού κυκλοφοριακού φόρτου (π.χ. Πύργος - Καλό Νερό - Τσακώνα, Λεύκτρο - Σπάρτη), επιβαρύνοντας με αυτόν τον τρόπο τους συνολικούς προϋπολογισμούς των έργων.

2) Η μικρή χρονική περίοδος για την κατασκευή του δικτύου των αυτοκινητοδρόμων που προβλέπεται συνήθως, αυξάνει σημαντικά την ανάγκη δανειοδότησης των έργων, οδηγεί δηλαδή σε σημαντική εμπροσθοβαρή φόρτιση του προγράμματος χρηματοδότησης, χαρακτηριστικό που δεν ευνοεί πάντα τα εμπλεκόμενα μέρη.

3) Με σκοπό την μείωση των δανειακών κεφαλαίων, προβλέπεται πληρωμή διοδίων και σε μη ολοκληρωμένα τμήματα (π.χ. Κόρινθος - Πάτρα).

4) Η απουσία ενός επιτυχούς διαχωρισμού των τμημάτων του δικτύου ανά σύμβαση, συνεπάγει τη δημιουργία ανισοβαρών συμβάσεων σε σχέση με τις ανάγκες δανεισμού των έργων για την υλοποίησή τους, που άλλοτε αφορά μικρό δανεισμό και μεγάλη επιστροφή χρημάτων στο Δημόσιο (όπως στην περίπτωση της Ιόνιας Οδού) και άλλοτε αφορά υψηλό δανεισμό με επιδότηση λειτουργίας (όπως στην περίπτωση του αυτοκινητόδρομου Ε65).

5) Πολλές φορές προβλέπονται δεσμεύσεις για το Δημόσιο που είναι σχεδόν αδύνατον να τηρηθούν (π.χ. παράδοση χώρων έργου σε 12 μήνες, περιβαλλοντικές αδειοδοτήσεις σε 4 μήνες κλπ), γεγονός που οδηγεί σε μεγάλες απαιτήσεις των παραχωρησιούχων έναντι του Δημοσίου.

6) Ο τεχνικός σχεδιασμός πολλών έργων που πραγματοποιούνται με την μέθοδο της παραχώρησης, εμφανίζεται σημαντικά ανεπαρκής και συνεπάγει σωρεία προβλημάτων στην μετέπειτα εξέλιξη της σύμβασης.

7) Η αναστολή των εργασιών με αποφάσεις (ή σε αναμονή αποφάσεων) του ΣτΕ, ύστερα από προσφυγές πολιτών, αποτελεί σύνθημα σε πολλές περιπτώσεις υλοποίησης έργων παραχώρησης. Στο πλαίσιο του οδικού δικτύου,

⁷⁰³ Βλ. ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε. <http://www.gefyra.gr/bridge/Meleth-Kataskeuh/> (πρόσβαση 4/10/2018).

⁷⁰⁴ Η ιδιαιτερότητα του έργου ως προς την δυσκολία κατασκευής, αφορούσε κυρίως α) το μεγάλο βάθος της θάλασσας στα σημεία ζεύξης, β) την μειωμένη αντοχή του πυθμένα, γ) την υψηλή σεισμικότητα της περιοχής με την πιθανότητα τεκτονικών μετακινήσεων.

τέτοιες περιπτώσεις αποτέλεσαν και τα τμήματα Παλαιοβούνα της Ιόνιας Οδού και Οξύνεια - Εγνατία της Ε65, ενώ το ΣτΕ αναφορικά με την περίπτωση του τμήματος Σαμικό - Ζαχάρω της Ολυμπίας Οδού, έχει ακυρώσει στο παρελθόν την σχετική ΚΥΑ για τους περιβαλλοντικούς όρους της σύμβασης του έργου.

8) Η είσπραξη των διοδίων τελών από τους παραχωρησιούχους, αντιμετωπίζει έντονες αντιδράσεις από ομάδες χρηστών (αρνήσεις πληρωμής, καταλήψεις σταθμών κλπ), δυσχεραίνοντας με αυτόν τον τρόπο την πρόοδο των έργων. Η πρόοδος αυτήν εξαρτάται άμεσα από τα τέλη που πληρώνουν οι χρήστες, ακριβώς για τον λόγο ότι τα διόδια αποτελούν το κύριο έσοδο κατά τη διάρκεια της περιόδου παραχώρησης, χωρίς την είσπραξη των οποίων όχι μόνο η ολοκλήρωση των κατασκευών, αλλά και η λειτουργία, η συντήρηση και η αποπληρωμή ολόκληρου του έργου καθίσταται σχεδόν ανέφικτη. Οι αντιδράσεις αυτές παρουσιάζονται κατά κύριο λόγο εξαιτίας του υψηλού τιμήματος των τελών που υποχρεώνονται να πληρώσουν οι διερχόμενοι του αυτοκινητόδρομου και αφορούν κυρίως χρήστες που κατοικούν κοντά σε μετωπικούς σταθμούς διοδίων, όπου δεν υπάρχει παράπλευρο δίκτυο.

ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ

ΕΜΠΕΙΡΙΚΟ ΜΕΡΟΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6ο

ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΕΡΕΥΝΑΣ

6.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΣΤΗΝ ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΗ ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ

Η μεθοδολογία έρευνας περιλαμβάνει όλες τις παραμέτρους της ερευνητικής προσπάθειας του ερευνητή, οι οποίες αφορούν στις γενικές μεθοδολογικές προσεγγίσεις, στις μεθόδους, στις τεχνικές, στα μέσα, στα υλικά και στις διαδικασίες που θα επιλέξει για τη διεξαγωγή της έρευνας του⁷⁰⁵.

Αντικείμενο της παρούσας διατριβής είναι η αποτύπωση του υφιστάμενου πλαισίου του θεσμού των ΣΔΙΤ στην Ελλάδα, με σκοπό την κατανόηση του ευρύτερου περιβάλλοντος μέσα στο οποίο αναπτύσσονται και πραγματοποιούνται τα έργα ΣΔΙΤ στην χώρα αλλά και η μελέτη της εξελικτικής πορείας του θεσμού τόσο αναφορικά με τις στρατηγικές που ακολουθήθηκαν μέσα στο πέρασμα των ετών, όσο και με τις μεταρρυθμίσεις εκείνες που τον ανέδειξαν, προώθησαν και εντέλει διαμόρφωσαν.

Η ερευνητική μεθοδολογία που επιλέχθηκε, βασίστηκε σε μία σειρά από αρχές που καθορίζουν την πορεία κάθε έρευνας και αποτελούν τους ιχνηλάτες της συλλογής υλικού.

Βασικότερη αρχή και πρωταρχικό μέλημα του ερευνητή αποτελεί η προσαρμογή της μεθοδολογίας έρευνας στο αντικείμενο το οποίο θέλει να μελετήσει. Έτσι, ως πρώτο και βασικότερο βήμα στην διαμόρφωση της μεθοδολογίας της έρευνας, κρίνεται η απάντηση στις εξής καθοριστικές ερωτήσεις:

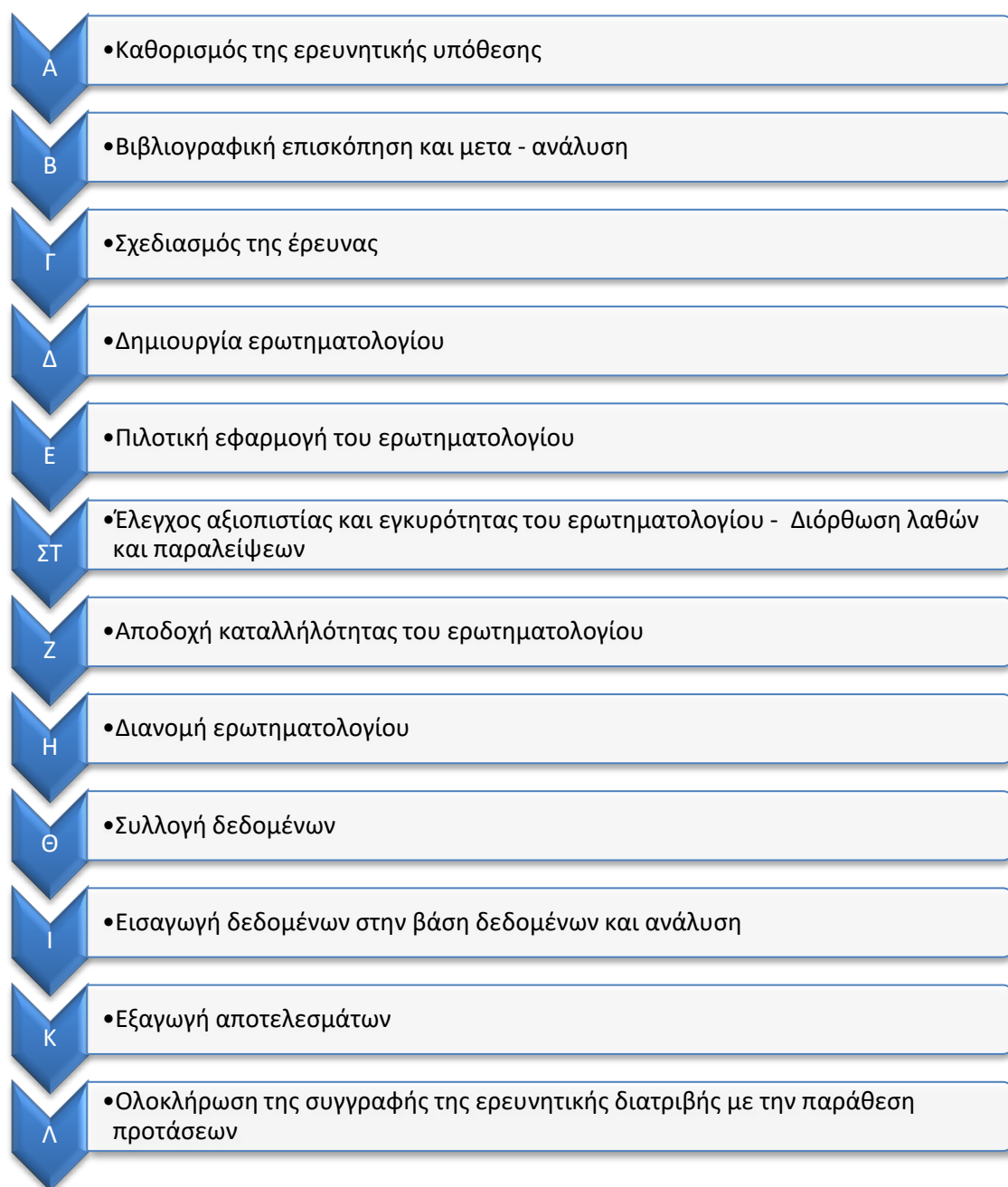
- ποιο είναι το βασικό ερώτημα της έρευνας;
- ποιες είναι οι πληροφορίες που θα πρέπει να έχουν συλλεχθεί στο τέλος της έρευνας;

Η εκ βάθους κατανόηση του ερευνητικού αντικείμενου και η σαφής διευκρίνιση των ερευνητικών υποθέσεων, είναι καθοριστικής σημασίας για την επιτυχή ολοκλήρωση της έρευνας, αφού καθορίζουν από κοινού όχι μόνο τα ερευνητικά εργαλεία που θα χρησιμοποιηθούν για την εκτέλεσή της, αλλά και όλη την ανάλυση που θα πραγματοποιηθεί στην συνέχεια⁷⁰⁶.

⁷⁰⁵ Δημητρόπουλος Ε., (2004) Εισαγωγή στη μεθοδολογία της επιστημονικής έρευνας: προς ένα συστηματικό δυναμικό μοντέλο μεθοδολογίας επιστημονικής έρευνας. Εκδ. Έλλην., Αθήνα, σελ. 27

⁷⁰⁶ Κυριαζή Ν., (2011) Η κοινωνιολογική έρευνα: κριτική επισκόπηση των μεθόδων και των τεχνικών. Εκδ. Πεδίο, Αθήνα, σελ. 13-14

Σχήμα 6.1: Στάδια διεξαγωγής της έρευνας



6.2 ΔΟΜΗ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ

Η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε για την εκπόνηση της παρούσας εργασίας στηρίζεται τόσο στην δευτερογενή, όσο και στην πρωτογενή έρευνα και παρουσιάζεται μέσα από δύο βασικούς άξονες:

6.2.1 Πρώτος άξονας: Βιβλιογραφική επισκόπηση (Δευτερογενής έρευνα)

Στο πλαίσιο της βιβλιογραφικής επισκόπησης διερευνήθηκαν ελληνικές και ξένες πηγές πληροφόρησης αναφορικά με τα θέματα που συγκροτούν τους δύο βασικούς πυλώνες της παρούσας έρευνας, δηλαδή τον πυλώνα της Δημόσιας Διοίκησης (πρώτος πυλώνας) και τον πυλώνα αναφορικά με τον τομέα των ΣΔΙΤ (δεύτερος

πυλώνας). Όπως παρουσιάζεται και στο σχήμα 6.2, κύριος σύνδεσμος των δύο πυλώνων αποτελεί το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ⁷⁰⁷, μία τάση που προέκυψε όπως είδαμε από την ανάγκη αντιμετώπισης των χρόνιων παθογενειών της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης και εμφανίστηκε με την μορφή αλληπάλληλων διοικητικών μεταρρυθμιστικών προσπαθειών.

Πρώτος Πυλώνας: Δημόσια Διοίκηση

Η επισκόπηση της βιβλιογραφίας του πρώτου πυλώνα είχε ως κεντρικό στόχο την κατανόηση βασικών εννοιών της Δημόσιας Διοίκησης στο πλαίσιο του γενικότερου κρατικού μηχανισμού, τον εντοπισμό των κύριων στοιχείων και αρχών που συνθέτουν το περιεχόμενο και λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης, την παρουσίαση των σημαντικότερων προτύπων λειτουργίας των Δημοσίων Διοικήσεων διεθνώς, την περιγραφή του υφιστάμενου διοικητικού συστήματος στην Ελλάδα και την εξέλιξη του κατά την διάρκεια των ετών, την ανάλυση των παραγόντων που διαμόρφωσαν και διαμορφώνουν αυτήν την εξέλιξη, την καταγραφή και μελέτη των παθογενειών και προβλημάτων που εμφανίζει σήμερα η ελληνική Δημόσια Διοίκηση και τους τρόπους με τους οποίους το σύστημα προσπαθεί να ανταποκριθεί στην αντιμετώπισή τους.

Δεύτερος Πυλώνας: Τομέας ΣΔΙΤ

Όσον αφορά τον δεύτερο πυλώνα, την μελέτη δηλαδή της βιβλιογραφίας αναφορικά με τον τομέα των ΣΔΙΤ, αυτή είχε ως κύριο στόχο την κατανόηση της ερμηνείας και του περιεχομένου των ΣΔΙΤ υπό εθνική αλλά και διεθνή οπτική, την παρουσίαση του θεσμικού πλαισίου μέσα στο οποίο οι ΣΔΙΤ αναπτύσσονται και τις διάφορες μορφές που αυτές λαμβάνουν, την ανάλυση των λόγων που δημιούργησε την ανάγκη για την επιλογή της συγκεκριμένης μέθοδος υλοποίησης δημοσίων έργων, την ανάλυση των πλεονεκτημάτων και μειονεκτημάτων που η μέθοδος εμπεριέχει, την επισκόπηση της ελληνικής και διεθνούς αγοράς των ΣΔΙΤ τόσο αναφορικά με τον υπό μελέτη τουριστικό τομέα, όσο και για το σύνολο των επιμέρους κλάδων της οικονομίας, την μελέτη ελληνικών και διεθνών περιπτώσεων έργων τα οποία υλοποιήθηκαν μέσω ΣΔΙΤ, την παρουσίαση των δυσλειτουργιών του θεσμού που τα εγχειρήματα αυτά ανέδειξαν και τον εντοπισμό εκείνων των λύσεων που υιοθετήθηκαν σε παγκόσμιο επίπεδο για να καλύψουν τις εν λόγω δυσλειτουργίες.

Σύνδεση των δύο πυλώνων: Διοικητική μεταρρύθμιση και Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ

Η βιβλιογραφική επισκόπηση που αφορούσε το κομμάτι της διοικητικής μεταρρύθμισης, περιλάμβανε την μελέτη όλων εκείνων των στοιχείων που συνθέτουν την έννοια και το περιεχόμενο της διοικητικής μεταρρύθμισης, την ιστορική εξέλιξη των ελληνικών μεταρρυθμίσεων από την μεταπολίτευση μέχρι και σήμερα καθώς και τον τρόπο που αυτές διαμόρφωσαν το σημερινό διοικητικό σύστημα, την συμβολή της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην προσπάθεια μεταρρύθμισης της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, τους λόγους και τις αιτίες που κατέστησαν δυσχερή την ολοκλήρωση των διοικητικών αυτών παρεμβάσεων συνοδευόμενων μάλιστα από την ανάγκη για έναν νέο τρόπο διακυβέρνησης και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης, την εμφάνιση του «Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ» ως σύγχρονη

⁷⁰⁷ Βλ. Κεφάλαιο 2.

μεταρρυθμιστική πρόταση μαζί με τις δράσεις εκείνες που το συνθέτουν, τα αποτελέσματα της υιοθέτησης των δράσεων αυτών στην σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση και την εξέλιξη τους μέσα στο νέο αυτό μεταρρυθμιστικό περιβάλλον.

Σχήμα 6.2: Λογική της ερευνητικής προσέγγισης



6.2.2 Δεύτερος άξονας: Διεξαγωγή πρωτογενούς έρευνας

Η πρώτη φάση της πρωτογενούς έρευνας περιλάμβανε την διενέργεια ελεύθερων συνεντεύξεων, τόσο με υπεύθυνους των σχετικών τμημάτων των φορέων του δημοσίου τομέα, όσο και με εξειδικευμένους επαγγελματίες και εμπειρογνώμονες πάνω σε θέματα ΣΔΙΤ προερχόμενους από τον ιδιωτικό τομέα. Οι φορείς αυτοί σχετίζονταν άμεσα ή έμμεσα με την ανάπτυξη τουριστικών υποδομών μεταφοράς, με σκοπό να διαπιστωθεί αν τα προβλήματα που αναδείχθηκαν μέσα από την δευτερογενή έρευνα και αφορούσαν κατά κύριο λόγο άλλους κλάδους, εμφανίζονταν με την ίδια ή παρόμοια μορφή και στον υπό εξέταση κλάδο των τουριστικών μεταφορών.

Οι πρόσωπο με πρόσωπο ελεύθερες συνεντεύξεις ως εργαλεία έρευνας, παρουσιάζουν σημαντικά πλεονεκτήματα, αφού δίνουν την δυνατότητα στον ερωτώμενο να απαντήσει στις ερωτήσεις που του τίθενται μέσα σε ευρύτερο πλαίσιο σε σχέση με αυτό μιας αυστηρά δομημένης συνέντευξης ή και πόσο μάλλον ενός ερωτηματολογίου⁷⁰⁸.

Μέσω της ελεύθερης συνέντευξης μπορούν να διευκρινιστούν οι απαντήσεις χωρίς περιορισμούς και να γίνουν επιπλέον ερωτήσεις με εμβάθυνση στα θέματα που αναδεικνύονται πιο σημαντικά για την έρευνα, γεγονός που ιδίως σε αυτό το στάδιο (στάδιο την συλλογής των πληροφοριών), διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο για την επιτυχή μετέπειτα δημιουργία του κύριου μέσου της συλλογής των πληροφοριών της παρούσας έρευνας, δηλαδή του ερωτηματολογίου.

Σύμφωνα με μια πρώτη εκτίμηση που προέκυπτε κάθε φορά από τις απαντήσεις των ερωτηθέντων κατά το στάδιο των ελεύθερων συνεντεύξεων, σε συνδυασμό με τα στοιχεία που καταγράφηκαν κατά την σχετική βιβλιογραφική ανασκόπηση, δημιουργήθηκε μία λίστα παραγόντων που κατά κοινή ομολογία των ερωτηθέντων επηρέαζε την επιτυχή εφαρμογή των έργων ΣΔΙΤ.

⁷⁰⁸ Κυριαζή Ν., (2010) Η κοινωνιολογική έρευνα: κριτική επισκόπηση των μεθόδων και των τεχνικών. Εκδ. Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα, σελ. 123

Η δεύτερη φάση της πρωτογενούς έρευνας, αφορούσε τη δημιουργία και διανομή του ερωτηματολογίου σε στοχευόμενες ομάδες ατόμων (επιλεγμένο δείγμα της έρευνας), με σκοπό να προσφερθούν πλέον, πληρέστερα συμπεράσματα για το αντικείμενο της μελέτης. Το δείγμα της έρευνας, όπως θα αναλυθεί και στην συνέχεια, αποτελείται από στελέχη όλων των εμπλεκόμενων μερών σε μία ΣΔΙΤ, έτσι ώστε οι πληροφορίες που θα συγκεντρωθούν, να περιλαμβάνουν όλες τις οπτικές προσεγγίσεις, υπό τις οποίες μελετάται η πρακτική του θεσμού.

Η συμπλήρωση του ερωτηματολογίου πραγματοποιήθηκε με τρεις τρόπους: α) με φυσική παρουσία, όπου αυτό κατέστη δυνατό. Αν και ο συγκεκριμένος τρόπος διανομής αποτελεί και την πιο επικοινωνιακή επιλογή υπό την άποψη ότι η επίλυση αποριών και παροχή διευκρινήσεων είναι άμεση και δεν κουράζει τον ερωτώμενο, αποτελεί δυστυχώς και την πιο απαιτητική σε κόστος και χρόνο επιλογή, ιδίως όταν πρόκειται για έρευνα που πραγματοποιείται σε πανελλαδικό επίπεδο, β) μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου που αποτέλεσε και τον κύριο τρόπο διανομής του ερωτηματολογίου, λόγω της δυσκολίας προσέγγισης των ερωτώμενων με εναλλακτικούς τρόπους και κυρίως λόγω της προτίμησης των ανώτερων στελεχών για συμπλήρωση του ερωτηματολογίου κατ' επιλογή χρόνου, γ) μέσω τηλεφωνικής επικοινωνίας με τους ερωτηθέντες, όπου αυτό επέτρεψαν οι συνθήκες, επιλογή που έγινε με σκοπό να επωφεληθεί η έρευνα από το πλεονέκτημα της μεγαλύτερης επικοινωνίας με τον χρήστη του ερωτηματολογίου.

Στις επόμενες ενότητες περιγράφεται αναλυτικά η διαδικασία της μεθοδολογίας που ακολουθήθηκε για την πραγματοποίηση της πρωτογενούς έρευνας, ενώ η γενικότερη μεθοδολογική προσέγγιση απεικονίζεται στο σχήμα 6.3.

6.3 ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΠΡΩΤΟΓΕΝΟΥΣ ΕΡΕΥΝΑΣ

6.3.1 Μέθοδος συλλογής δεδομένων

Η έρευνα διεξήχθη σε φορείς ολόκληρης της ελληνική επικράτειας και η διανομή του ερωτηματολογίου πραγματοποιήθηκε από τον Φεβρουάριο έως και τον Ιούλιο του 2016.

Η μέθοδος χρήσης ερωτηματολογίου αποτελεί μία από τις πιο δημοφιλείς μεθόδους συλλογής δεδομένων που χρησιμοποιείται ευρέως για την διερεύνηση τέτοιας φύσεως μελετών. Η μέθοδος επιλέχθηκε κυρίως γιατί προσφέρει έναν σχετικά εύκολο, απλό και άμεσο τρόπο καταγραφής τόσο των απόψεων και αντιλήψεων των ερωτούμενων, όσο και της γενικότερης μελέτης της συμπεριφοράς, των αξιών και των κινήτρων, αποτελώντας επομένως μια ιδιαίτερα δελεαστική μέθοδο συλλογής πληροφοριών απαραίτητων για τη διεξαγωγή της έρευνας⁷⁰⁹.

Η μεθοδολογία της έρευνας διαμορφώθηκε με τέτοιο τρόπο ώστε να επιτρέπει την εξαγωγή έγκυρων αποτελεσμάτων μέσα από ένα μεγάλο πλήθος περιορισμών και ελλιπών πληροφοριών του γενικότερου πεδίου της έρευνας και ταυτόχρονα να μην παραβλέπει σημαντικές παραμέτρους που ήταν αναγκαίο να ενσωματωθούν στο περιεχόμενό αυτής. Τους σχετικούς αυτούς περιορισμούς αποτέλεσαν κυρίως η

⁷⁰⁹ Robson C., (2002) *Real world research: A resource for social scientists and practitioner researchers*. Pub. Blackwell, UK, pp. 233-234

απουσία μιας ολοκληρωμένης βάσης δεδομένων σχετικά με τους φορείς που εμπλέκονται σε έργα ΣΔΙΤ ή οποιοδήποτε σχετικό πρότυπο μέσω του οποίου θα μπορούσε να προσδιοριστεί ικανοποιητικά ο αντικειμενικός πληθυσμός (target population) καθώς και το γεγονός ότι οι συμβάσεις ΣΔΙΤ υπό την ευρεία τους έννοια, εξελίσσονται και αυξάνονται με τέτοια ταχύτητα, που καθίσταται εξαιρετικά δύσκολος ο ακριβής προσδιορισμός του αριθμού των οργανισμών που εμπλέκονται σε αυτές.

Λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω, το μέγεθος του πληθυσμού καθορίστηκε σύμφωνα α) με τις διατάξεις του Ν. 3389/2005 και β) το είδος των φορέων (την επιλογή από τον αρχικό αντικειμενικό πληθυσμό όπως αυτός διαμορφώθηκε από το πλαίσιο του Ν. 3389/2005, μόνο εκείνων των φορέων οι οποίοι σχετίζονταν άμεσα ή έμμεσα με τις μεταφορές ως παράγοντα τουριστικής ανάπτυξης)⁷¹⁰.

Πιο συγκεκριμένα, ο αντικειμενικός πληθυσμός περιλαμβάνει α) τους δημόσιους φορείς που σχετίζονται με τις τουριστικές υποδομές μεταφορών και σύμφωνα με τον Ν. 3389/2005, μπορούν να καταστούν ως αναθέτουσες αρχές σε μία ΣΔΙΤ (Κεντρικοί φορείς, ΝΠΔΔ, ΟΤΑ και ΑΕ των οποίων το μετοχικό κεφάλαιο ανήκει εξολοκλήρου στο Δημόσιο), β) τους ιδιωτικούς φορείς- κατασκευαστικές τεχνικές εταιρείες, οι οποίες μπορούν να διεκδικήσουν την θέση του αναδόχου⁷¹¹ σε σχετικά έργα και γ) τους ιδιωτικούς φορείς- χρηματοπιστωτικά ιδρύματα που εμπλέκονται στην χρηματοδότηση μιας ΣΔΙΤ.

Η τεχνική δειγματοληψίας όπου αυτήν χρησιμοποιήθηκε⁷¹², βασίστηκε σε μία μεθοδευμένη προσπάθεια εντοπισμού εκείνων των φορέων μέσω των οποίων θα μπορούσαν να εξαχθούν πιο εμπειριστωμένα αποτελέσματα λόγω της εμπλοκής τους στο παρελθόν με κάποιο έργο ΣΔΙΤ. Πρόκειται για την λεγόμενη «σκοπίμη δειγματοληψία» ή αλλιώς την χρήση ενός δείγματος «κρίσης», μέθοδος που εφαρμόζεται όταν ο ερευνητής επιλέγει το δείγμα εκείνο που θεωρεί πιο αντιπροσωπευτικό για την έρευνά του και οδηγεί συχνά σε αξιόπιστα και

⁷¹⁰ Οι σχετικοί δημόσιοι φορείς επιλέχθηκαν μέσα από το «Μητρώο υπηρεσιών και φορέων της Ελληνικής Διοίκησης» του 2015.

⁷¹¹ Τον πληθυσμό αυτής της περίπτωσης αποτέλεσαν οι εργοληπτικές τεχνικές εταιρείες 6^{ης} και 7^{ης} κατηγορίας όπως αυτές καταγράφηκαν και περιλήφθηκαν στον «συνοπτικό οδηγό ελληνικών εργοληπτικών τεχνικών εταιρειών - 2016» που δημοσίευσε ο Πανελλήνιος Σύνδεσμος Τεχνικών Εταιρειών Ελλάδος.

⁷¹² Δειγματοληψία πραγματοποιήθηκε μόνο για τις περιπτώσεις των Δήμων (σύνολο 325) και των εργοληπτικών τεχνικών εταιρειών (σύνολο 39). Για τις περιπτώσεις των υπόλοιπων δημοσίων και ιδιωτικών φορέων επιλέχθηκε ολόκληρος ο πληθυσμός λόγω του μικρού αριθμού των σχετικών με τις τουριστικές μεταφορές φορέων. Πιο συγκεκριμένα επρόκειτο για 11 συνολικά Γενικές Γραμματείες (5 Γενικές Γραμματείες και 1 Ειδική Γραμματεία του Υπουργείου Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού, 2 Γενικές Γραμματείες του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων και 3 Γενικές Γραμματείες του Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιώτικης Πολιτικής), 14 συνολικά ΝΠΔΔ (13 Λιμενικά Ταμεία που υπάγονται στο Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιώτικης πολιτικής και ο ΕΟΤ που υπάγεται στο υπουργείο Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού), 23 Ανώνυμες Εταιρείες των οποίων το 100% του μετοχικού κεφαλαίου ανήκει στο δημόσιο (δύο εξ' αυτών, το ΤΑΙΠΕΔ και η Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης- Ε.Ε.Τ.Α.Α. αποτελούν ΑΕ οι οποίες με νομοθετική ρύθμιση έχουν εξαχθεί από το δημόσιο τομέα), 13 Περιφέρειες και 8 ιδιωτικοί φορείς - χρηματοπιστωτικά ιδρύματα.

γενικεύσιμα συμπεράσματα⁷¹³. Η μέθοδος της τυχαίας δειγματοληψίας άλλωστε, ενδείκνυται για τις περιπτώσεις που ο αντικειμενικός πληθυσμός είναι κατάλληλα κατανομημένος, κάτι που δεν συμβαίνει στην περίπτωσή μας, αφού η γνώση της έννοιας-περιεχομένου των ΣΔΙΤ, και πόσο μάλλον η συμμετοχή σε ένα τέτοιο εγχείρημα, είναι στην Ελλάδα πολύ περιορισμένη.

Στο πλαίσιο της συγκεκριμένης δειγματοληπτικής μεθόδου, η αξιοπιστία και η εγκυρότητα των αποτελεσμάτων εξαρτάται σημαντικά από την προσεκτική επιλογή των φορέων και ατόμων που θα λάβουν μέρος στην έρευνα, δεδομένου ότι ακόμα και η στοιχειώδης γνώση πάνω σε θέματα που αφορούν τον θεσμό ΣΔΙΤ είναι πολλές φορές περιορισμένη.

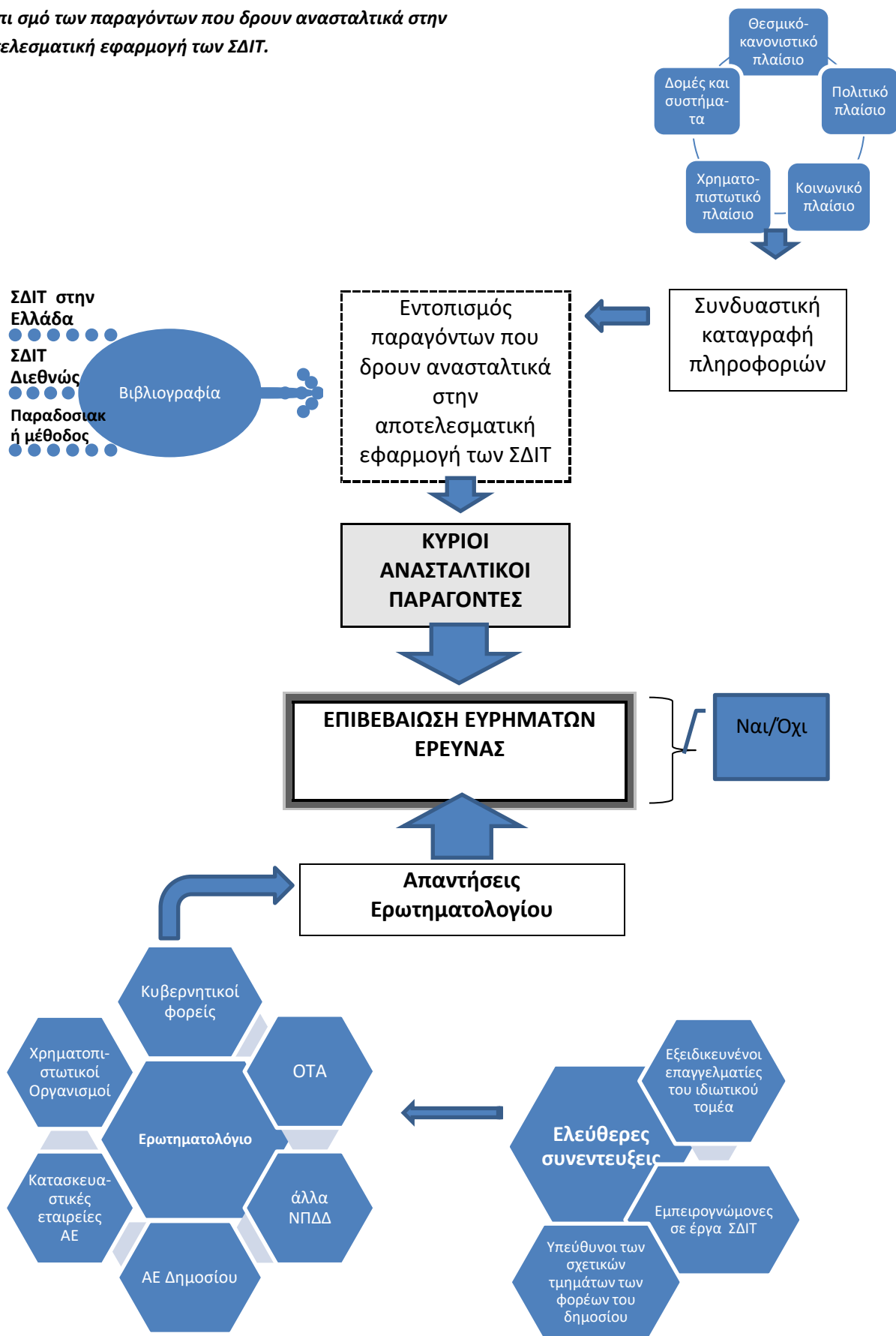
Μια πρόσφορη προσέγγιση, αποτέλεσε η επιλογή εκείνης της ομάδας ατόμων, οι οποίοι θα εμφάνιζαν την μεγαλύτερη πιθανότητα να πληρούν τουλάχιστον ένα από τα ακόλουθα κριτήρια⁷¹⁴: α) εμπειρία ως συμβαλλόμενα μέρη πάνω σε έργα ΣΔΙΤ στην Ελλάδα, β) γενικότερη, άμεση ή έμμεση συμμετοχή σε έργα ΣΔΙΤ, γ) γνώση και κατανόηση της έννοιας και του περιεχομένου μιας ΣΔΙΤ.

Για τον σκοπό αυτόν, οι επιλεγθείσες ομάδες ατόμων αποτελούνταν από στελέχη υπουργείων, ΝΠΔΔ και ΟΤΑ, κυρίως προϊστάμενους Διευθύνσεων Αναπτυξιακού Προγραμματισμού ή Τεχνικών Έργων των αντίστοιχων φορέων. Πιο συγκεκριμένα, για τους ΟΤΑ αποτελούνταν από αιρετούς εκπροσώπους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Δημάρχους, Αντιδημάρχους, Περιφερειάρχες και Αντιπεριφερειάρχες), ενώ για λογαριασμό των ΑΕ (δημοσίων και ιδιωτικών), ερωτήθηκαν τόσο μέλη των Διοικητικών Συμβουλίων, όσο και φυσικά πρόσωπα του ανώτερου κλιμακίου της Διεύθυνσης Τεχνικών Έργων ή άλλων σχετικών υπηρεσιών (αναπτυξιακού προγραμματισμού, τεχνικών έργων και μελετών κλπ).

⁷¹³ Νόβα-Καλτσούνη Χ., (2006) Μεθοδολογία εμπειρικής έρευνας στις κοινωνικές επιστήμες. Εκδ. Gutenberg, Αθήνα, σελ. 39

⁷¹⁴ Chan, P.C., (2010) Preferred risk allocation in China's public-private partnership (PPP) projects. *International Journal of Project Management*, 28, pp. 482-492

Σχήμα 6.3: Απεικόνιση της μεθοδολογικής προσέγγισης για τον εντοπισμό των παραγόντων που δρουν ανασταλτικά στην αποτελεσματική εφαρμογή των ΣΔΙΤ.



6.3.2 Σχεδιασμός Ερωτηματολογίου

6.3.2.1 Δομή ερωτηματολογίου

Η δομή ενός ερωτηματολογίου θα πρέπει πρωτίστως να εξυπηρετεί τον βασικό στόχο της επαρκούς λήψης και σαφούς καταγραφής των απόψεων μιας συγκεκριμένης ομάδας ατόμων που ενδιαφέρει τον ερευνητή για την εξαγωγή συμπερασμάτων που θα μπορούν ενδεχομένως να δώσουν λύσεις στο πρόβλημα που ερευνάται. «Καμία στατιστική έρευνα δεν μπορεί να είναι καλύτερη από το ερωτηματολόγιο που χρησιμοποιήθηκε σε αυτή». Με την φράση αυτή, τονίζεται από τους Moser και Kalton⁷¹⁵ το γεγονός ότι σε μια έρευνα, η δομή και ο σχεδιασμός του ερωτηματολογίου είναι τόσο καθοριστικής σημασίας που ακόμη και αν τα επιμέρους στοιχεία αυτής εφαρμοστούν με τον αποτελεσματικότερο δυνατό τρόπο, οι πληροφορίες που θα εξαχθούν από ένα ακατάλληλο ερωτηματολόγιο δεν θα παρέχουν το αναγκαίο επίπεδο αξιοπιστίας.

Το ερωτηματολόγιο μιας έρευνας αποτελεί τον σύνδεσμο επικοινωνίας μεταξύ του ερευνητή και του ερωτώμενου και σκοπό έχει να μειώσει το ποσοστό «θορύβου» στην αμφίδρομη αυτήν επικοινωνία⁷¹⁶. Για αυτόν το λόγο, η δομή του ερωτηματολογίου θα πρέπει να καθιστά εύκολη τη συμπλήρωσή του, έτσι ώστε αφενός να μεγιστοποιείται η ανταπόκριση την επιλεχθείσας προς διερεύνηση ομάδας ατόμων και αφετέρου να διασφαλίζεται η εγκυρότητα της συλλεγμένης πληροφορίας.

Όσον αφορά την δομή του ερωτηματολογίου που χρησιμοποιήθηκε στην παρούσα έρευνα, τα ευκρινή στοιχεία που την διαμορφώνουν, είναι η ύπαρξη εισαγωγικού σημειώματος, η διαίρεση των ερωτήσεων σε ομάδες-κατηγορίες, η στοχευόμενη σειρά των ερωτήσεων, ο προσδιορισμός της μορφολογίας και εμφάνισης του ερωτηματολογίου.

Η διαίρεση των ερωτήσεων σε ομάδες - κατηγορίες ή η εισαγωγή μιας πρότασης που προϋποθέτει τον αναγνώστη για μία ενότητα ερωτήσεων (π.χ. «..οι επόμενες ερωτήσεις αφορούν..»), επιτρέπει τη σωστή και λογική δομή του ερωτηματολογίου⁷¹⁷. Όταν το ερωτηματολόγιο αποτελείται από διάφορες ερωτήσεις που αναφέρονται σε διαφορετικά επιμέρους πλαίσια, όπως συμβαίνει στην περίπτωση μας, είναι απαραίτητο να ομαδοποιούνται οι ερωτήσεις και να δημιουργούνται επί μέρους ενότητες, έτσι ώστε να μην προκαλείται σύγχυση και παρερμηνείες στους συμμετέχοντες.

Για τους σκοπούς της συγκεκριμένης έρευνας, το χρησιμοποιηθέν ερωτηματολόγιο δομήθηκε σε δύο μέρη, εκ των οποίων το δεύτερο μέρος χωρίζεται σε τέσσερις επιμέρους ενότητες. Με το πρώτο μέρος επιδιώκεται η άντληση βασικών πληροφοριών για τους ερωτηθέντες και τους φορείς στους οποίους ανήκουν, ενώ το δεύτερο μέρος του ερωτηματολογίου επικεντρώνεται σε γενικά θέματα σχετικά

⁷¹⁵ Moser S./Kalton G., (1977) *Survey methods in social investigation*. Pub. Aldershot, Dartmouth, pp. 347-348

⁷¹⁶ Wilson A., (2006) *Marketing Research: An Integral Approach*. 2nd edition, pub. Prentice Hall, Essex, p. 132

⁷¹⁷ Earl B., (2011) *Εισαγωγή στην κοινωνική έρευνα*. Εισαγωγή και Επιμέλεια Ζαφειρόπουλος, Κ. Εκδ. Κριτική, Αθήνα, σελ. 405

με των θεσμό των ΣΔΙΤ, υπό το πρίσμα συγκεκριμένων πλαισίων (θεσμικού-κανονιστικού, πολιτικού, κοινωνικού και χρηματοοικονομικού).

Επίσης, λαμβάνοντας υπόψη ότι η σειρά με την οποία θα τεθούν οι ομάδες ερωτήσεων είναι μεγάλης σημασίας στην αύξηση του βαθμού ανταπόκρισης του κοινού, έγινε σημαντική προσπάθεια για την επίτευξη μιας αρμονικής μετάβασης από το ένα θέμα στο άλλο έτσι ώστε να διευκολυνθεί ο αναγνώστης- χρήστης του ερωτηματολογίου. Οι ερωτήσεις εξελίχθηκαν από το «γενικό» στο «ειδικό», όπως συνήθως ενδείκνυται, με σκοπό την εύκολη προσαρμογή των ερωτούμενων, ενώ ανάμεσα σε δύσκολες ερωτήσεις υπήρχαν και ορισμένες πιο εύκολες -«ερωτήσεις ανάπαυσης»⁷¹⁸.

Τέλος, η μορφή και παρουσίαση του ερωτηματολογίου είναι εξίσου σημαντικές παράμετροι, καθώς η αρτιότητα εμφάνισης του από τεχνική άποψης, επηρεάζει σε μεγάλο βαθμό την ανταπόκριση του κοινού. Ένα καλαίσθητο και καλά δομημένο ερωτηματολόγιο δημιουργεί μία ευνοϊκή προδιάθεση για τη σοβαρότητα της έρευνας, με αποτέλεσμα οι χρήστες του ερωτηματολογίου να δείχνουν μεγαλύτερο ενδιαφέρον και να καταβάλλουν μεγαλύτερη προσπάθεια να δώσουν ολοκληρωμένες απαντήσεις⁷¹⁹.

6.3.2.2 Σύνταξη και διάρθρωση ερωτηματολογίου

Το ερωτηματολόγιο αποτελείται από μία ομάδα ή σειρά ερωτήσεων που έχουν ως στόχο την εξασφάλιση πληροφοριών, σχετικών με ένα ή περισσότερα ερευνητικά ερωτήματα που αφορούν το αντικείμενο μιας μελέτης. Για την σωστή σύνταξη του, απαιτείται από τον ερευνητή να δώσει ιδιαίτερη σημασία τόσο στο γενικό περιεχόμενο του ερωτηματολογίου, όσο και στην ειδικότερη διάρθρωση των στοιχείων που το συνθέτουν. Κύρια επιμέρους στοιχεία που αποτελούν και τους σημαντικότερους παράγοντες της σωστής ή όχι διαμόρφωσης του αποτελούν⁷²⁰: α) η επιλογή των ερωτήσεων, β) η επιλογή του τύπου απάντησης και γ) η ύπαρξη εισαγωγικού σημειώματος.

A) Επιλογή των ερωτήσεων

Η επιλογή των ερωτήσεων που χρησιμοποιήθηκαν στην έρευνα, βασίστηκε σε έναν συνδυασμό πηγών, που περιελάμβανε την εκτενή και αναλυτική επισκόπηση της βιβλιογραφίας, συμπεριλαμβανομένων των αναφορών και στοιχείων από εγκεκριμένες βάσεις δεδομένων σχετικά με τα πραγματοποιούμενα έργα ΣΔΙΤ, αλλά και την πραγματοποίηση μίας σειράς διερευνητικών συζητήσεων με εξειδικευμένους φορείς και εμπειρογνώμονες πάνω σε θέματα ΣΔΙΤ. Το αποτέλεσμα αυτής της πολύπλευρης προσέγγισης, ανέδειξε μία σειρά από κρίσιμους παράγοντες σχετικά με την επιτυχή ανάπτυξη και εφαρμογή των συμβάσεων ΣΔΙΤ, και κατ' επέκταση κατέστη δυνατή η παραγωγή μιας λίστας, που αφορά στις κυριότερες προκλήσεις που αντιμετωπίζουν σήμερα τα έργα που υλοποιούνται με την μέθοδο αυτήν.

⁷¹⁸ Νόβα-Καλτσούνη Χ., (2006) Μεθοδολογία εμπειρικής έρευναςό.π., σελ. 53

⁷¹⁹ Earl B., (2011) ό.π., σελ. 398

⁷²⁰ Κυριαζή Ν., (2010) *Η κοινωνιολογική έρευνα: κριτική επισκόπηση των μεθόδων και των τεχνικών*. Εκδ. Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα, σελ. 127-141

Από αυτές επιλέχθηκε ένας περιορισμένος αριθμός ερωτήσεων, έτσι ώστε να μειωθεί ο χρόνος διάρκειας συμπλήρωσης του ερωτηματολογίου και να μην προκαλείται όχληση και κούραση στον ερωτούμενο⁷²¹.

Η τελική επιλογή των ερωτήσεων μέσα από την λίστα αυτήν, βασίστηκε στην μέθοδο «της κρίσης» (judgmental item selection) του Hayes⁷²², λόγω του ότι το περιεχόμενο της λίστας ήταν εύκολο να κατηγοριοποιηθεί περαιτέρω σε επιμέρους ενότητες, χωρίς να προκύπτει πρόβλημα «επικάλυψης» των υπό διερεύνηση θεμάτων.

Σύμφωνα με την μέθοδο, η τυχόν ύπαρξη ομοιοτήτων ή συναφειών μεταξύ των χαρακτηριστικών των ερωτήσεων που διερευνούν μία συγκριμένη διάσταση, μπορεί να οδηγήσει σε πρόβλημα αντιπροσωπευτικότητας των ερωτήσεων, γεγονός που σε αυτήν την περίπτωση καλείται να λύσει ο συντάξας, είτε με βάση την κρίση του και μόνο, είτε λαμβάνοντας υπ' όψη και ανεξάρτητα άτομα που θα κληθούν σκοπίμως να ελέγξουν την καταλληλότητα του περιεχομένου του ερωτηματολογίου πριν την διανομή του.

Το ερωτηματολόγιο συντάχθηκε με βάση κάποιες αρχές ώστε να είναι λειτουργικό και αποτελεσματικό. Σύμφωνα με αυτές τις αρχές, οι ερωτήσεις θα πρέπει⁷²³:

α) να διατυπώνονται με απλό και συγκεκριμένο τρόπο έτσι ώστε να γίνονται απόλυτα κατανοητές στον ερωτηθέντα,

β) να ακολουθούν μία ομαλή ροή και να είναι κατά προτίμηση ομαδοποιημένες σε ομογενείς ενότητες,

γ) να μην προτρέπουν προς μία συγκεκριμένη απάντηση αλλά να επιτρέπουν στον ερωτηθέντα να ακολουθήσει μόνος του την «κατεύθυνση» στην οποία θέλει να κινηθεί,

δ) να είναι διατυπωμένες με τέτοιο τρόπο ώστε να μην θίγουν πολύ λεπτά και προσωπικά ζητήματα τα οποία θα οδηγούσαν πιθανόν τον ερωτηθέντα σε μία κατάσταση «άμυνας» που θα τον απέτρεπαν να απαντήσει ειλικρινά,

ε) να είναι απόλυτα σαφείς και να μην αναφέρονται σε περισσότερα από ένα θέματα ταυτόχρονα, κυρίως μέσω διαζευκτικών προτάσεων.

Το ερωτηματολόγιο που χρησιμοποιήθηκε στην έρευνα περιλάμβανε συνολικά 26 ερωτήσεις (δομημένες σε 5 κατηγορίες), ενώ ο μέσος όρος χρόνου συμπλήρωσης του ανήλθε περίπου στα 5 λεπτά. Τόσο το μέγεθος των ερωτήσεων, όσο και ο χαμηλός μέσος όρος διάρκειας συμπλήρωσης τους, σκοπό είχαν να μην κουράσουν τον ερωτώμενο ώστε να μπορέσει να εκφράσει αβίαστα τις απόψεις του.

B) Η επιλογή του τύπου απάντησης

Ο τύπος των απαντήσεων που επιλέχτηκε στη συγκεκριμένη έρευνα, είναι αυτός των κλειστών ερωτήσεων, δίνοντας την δυνατότητα στον ερωτώμενο να επιλέξει μεταξύ μίας ή περισσότερων απαντήσεων, μέσω διαφόρων εναλλακτικών που του

⁷²¹ Earl B., (2011) ό.π., σελ. 394

⁷²² Hayes, B.E., (1992) *Measuring Customer Satisfaction, Development and use of Questionnaires*. ASQC, pub. Quality Press, USA, p. 165

⁷²³ Νόβα-Καλτσούνη Χ., (2006) *Μεθοδολογία εμπειρικής έρευνας*ό.π., σελ. 52

προσφέρονταν. Οι ερωτήσεις αυτού του τύπου παράγουν πιο «ομοιόμορφες» απαντήσεις, υπό την προϋπόθεση βέβαια ότι ο ερευνητής έχει συμπεριλάβει όλες τις σχετικές επιλογές στην λίστα των πιθανών απαντήσεων⁷²⁴. Οι εναλλακτικές απαντήσεις στο συγκεκριμένο ερωτηματολόγιο εκφράστηκαν «σε συνέχεια», δηλαδή παρουσιάστηκαν με την μορφή μιας κλίμακας αξιολόγησης που έχει επιλέξει ο ερευνητής.

Συγκεκριμένα, η κλίμακα αξιολόγησης που επιλέχτηκε είναι η κλίμακα Likert, μέσω της οποίας οι ερωτώμενοι καλούνται να δηλώσουν την γνώμη τους δίνοντας απάντηση που αντιστοιχεί σε σημείο μιας κλίμακας. Η κλίμακα αξιολόγησης Likert είναι εύχρηστη και έχει χρησιμοποιηθεί ευρύτατα από πλήθος ερευνητών για τον λόγο ότι είναι πολύ απλή και γίνεται εύκολα κατανοητή από τον χρήστη⁷²⁵. Πρόκειται για μια ψυχομετρική κλίμακα, που χρησιμοποιείται στα ερωτηματολόγια εκτίμησης του βαθμού συμφωνίας (ή διαφωνίας) των συμμετεχόντων, αναφορικά με διάφορες δηλώσεις/προτάσεις. Συνήθως, υπάρχουν πέντε (και σπανιότερα εφτά) απαντήσεις σε διατεταγμένη κλίμακα, με τους συμμετέχοντες να καλούνται να επιλέξουν αυτή που τους εκφράζει περισσότερο⁷²⁶.

Στην παρούσα έρευνα, οι επιλογές των απαντήσεων ακολούθησαν την κλίμακα Likert με τιμές από 1=ελάχιστο ως 5=μέγιστο, δίνοντας επιπλέον τη δυνατότητα στους φορείς μιας 6ης επιλογής (6= Δεν ξέρω/ δεν απαντώ), σκοπός της οποίας ήταν να φιλτράρει οποιαδήποτε απάντηση, η οποία είτε εδεικνυε άγνοια ως προς το περιεχόμενο της ερώτησης, είτε απροθυμία ανταπόκρισης στην ερώτηση.

Μέρος του ερωτηματολογίου παρατίθεται ως παράδειγμα:

Παρακαλώ αξιολογήστε με κλίμακα από 1 έως 5 (1:ελάχιστο, 5:μέγιστο, ΔΞ/ΔΑ: Δεν ξέρω/ Δεν απαντώ), τον βαθμό στον οποίο οι παρακάτω παράγοντες δυσχεραίνουν την εφαρμογή των Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού τομέα:

Φαινόμενα μη κοινωνικής αποδοχής ενός έργου ΣΔΙΤ λόγω αύξησης τελών	<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 2	<input type="radio"/> 3	<input type="radio"/> 4	<input type="radio"/> 5	<input type="radio"/> ΔΞ/ΔΑ
---	-------------------------	-------------------------	-------------------------	-------------------------	-------------------------	-----------------------------

Γ) Εισαγωγικό σημείωμα

Στην περίπτωση των αυτοσυμπληρούμενων ερωτηματολογίων, είναι σημαντική η ύπαρξη ενός εισαγωγικού σημειώματος που θα έχει ως στόχο να προϊδεάσει τον αναγνώστη για το περιεχόμενο του ερωτηματολογίου αλλά και να του καταστήσει σαφές το αντικείμενο και τον σκοπό της έρευνας για την οποία καλείται να εκφράσει την άποψή του. Το εισαγωγικό σημείωμα ιδανικά θα πρέπει να περιλαμβάνει:

- α) Μια σύντομη παρουσίαση της μεθοδολογίας και του αντικειμένου της μελέτης
- β) Τον φορέα εκπόνησης της μελέτης

⁷²⁴ Μαύρος Δ./Σιώμκος Γ., (2008) Έρευνα αγοράς. Εκδ. Σταμούλη, Αθήνα, σελ. 288

⁷²⁵ Κυριαζή Ν., (2010) ό.π., σελ. 70

⁷²⁶ Earl B., (2011) ό.π., σελ. 270

- γ) Τους συμμετέχοντες στη μελέτη
- δ) Την επισήμανση της διατήρησης της ανωνυμίας των συμμετεχόντων και της εμπιστευτικότητας των απαντήσεων
- ε) Την σημαντικότητα της συμμετοχής στη συγκεκριμένη μελέτη
- στ) Τις ευχαριστίες για τη συμμετοχή στην μελέτη
- ζ) Το όνομα του ερευνητή που είναι υπεύθυνος για τη συλλογή των ερωτηματολογίων

Η ύπαρξη εισαγωγής στο ερωτηματολόγιο είναι καθοριστικής σημασίας, καθώς αποτελεί την πρώτη επαφή των υποψήφιων συμμετεχόντων με το αντικείμενο της έρευνας και κατ' επέκταση το ίδιο το ερωτηματολόγιο που δίνεται προς συμπλήρωση. Για το λόγο αυτόν, το εισαγωγικό σημείωμα πρέπει να είναι σαφές, σύντομο και περιεκτικό, προτρέποντας τον αναγνώστη να συμμετάσχει στην έρευνα και κάνοντας τον να νιώσει παράλληλα, ότι η συμβολή του σε αυτήν είναι σημαντική και αναγνωρίζεται από την ερευνητική ομάδα της μελέτης⁷²⁷.

6.3.2.3 Προέλεγχος ερωτηματολογίου

Αμέσως μετά τη δημιουργία ενός νέου ερωτηματολογίου, είναι αναγκαίο να διεξαχθεί μια πιλοτική μελέτη, έτσι ώστε να πραγματοποιηθεί μια προκαταρκτική εκτίμηση της εγκυρότητας και της αξιοπιστίας του ερωτηματολογίου. Η δοκιμαστική εφαρμογή του δεν πρέπει να παραμελείται, καθώς οδηγεί στον εντοπισμό πιθανών ελαττωμάτων, ελλείψεων και ασαφειών του ερωτηματολογίου, ενώ αξιολογεί παράλληλα και την αποτελεσματικότητα του συστήματος κωδικοποίησης των απαντήσεων⁷²⁸.

Με γνώμονα τις διαπιστώσεις της δοκιμαστικής εφαρμογής, το ερωτηματολόγιο διορθώνεται και υποβάλλεται εκ νέου σε έλεγχο εγκυρότητας και αξιοπιστίας, μέσω νέας πιλοτικής μελέτης. Μόλις τα επίπεδα εγκυρότητας και αξιοπιστίας καταστούν αποδεκτά, το ερωτηματολόγιο μπορεί να αρχίσει να διανέμεται στους υποψήφιους συμμετέχοντες.

Ο προέλεγχος του ερωτηματολογίου που χρησιμοποιήθηκε στην παρούσα έρευνα, περιελάμβανε έναν μικρό αριθμό συμμετεχόντων (περίπου 30), ειδικών σε θέματα ΣΔΙΤ. Σύμφωνα με τα αποτελέσματα ελέγχου που προέκυψαν, το ερωτηματολόγιο ανασχηματίστηκε και πήρε την οριστική του μορφή, όπως αυτή παρουσιάζεται στο παράρτημα II⁷²⁹.

6.4 Έλεγχος αξιοπιστίας και εγκυρότητας

Μία ερευνητική μελέτη με έγκυρα αποτελέσματα, απαιτεί την χρήση ερευνητικών εργαλείων, τα οποία προηγουμένως έχουν ελεγχθεί για την εγκυρότητα και την αξιοπιστία τους. Η εστίαση στην αξιοπιστία και στην εγκυρότητα του οργάνου μέτρησης της μελέτης από μέρος του ερευνητή, πρέπει να αποτελεί πρωταρχικό

⁷²⁷ Ζαφειρόπουλος Κ., (2015) Πώς γίνεται μια επιστημονική εργασία: Επιστημονική έρευνα και Συγγραφή εργασιών. Εκδ. Κριτική, Αθήνα, σελ. 92

⁷²⁸ Κυριαζή Ν., (2010) ό.π., σελ. 142

⁷²⁹ Βλ. παράρτημα II

μέλημα, αφού μέσω των αποτελεσμάτων αυτής της αξιολόγησης, θα καθοριστεί και η επιτυχία ή μη της συνολικής του ερευνητικής δραστηριότητας⁷³⁰.

Εγκυρότητα

Η εγκυρότητα ενός ερωτηματολογίου αφορά το βαθμό στον οποίο αυτό μετρά την έννοια ή, αλλιώς, τη μεταβλητή που διατείνεται ότι μετρά⁷³¹.

Η εκτίμηση της εγκυρότητας ενός ερωτηματολογίου περιλαμβάνει την εκτίμηση της εγκυρότητας περιεχομένου (content validity) και της εγκυρότητας εννοιολογικής κατασκευής (construct validity)⁷³².

Εγκυρότητα του περιεχομένου ισχύει όταν το εργαλείο μέτρησης περιλαμβάνει όλες τις πτυχές του χαρακτηριστικού που αντιπροσωπεύει⁷³³. Επειδή η διαδικασία αξιολόγησης είναι υποκειμενική, ο ερευνητής πρέπει να επιδιώκει την γνωμοδότηση πολλών κριτών ως προς την επάρκεια του εργαλείου μέτρησης που στην περίπτωση της παρούσας έρευνας είναι το ερωτηματολόγιο. Απώτερος στόχος της συνολικής διαδικασίας είναι τόσο η κάλυψη του υπό έρευνα χαρακτηριστικού σε όλες του τις διαστάσεις, όσο και η διατύπωση των ερωτήσεων με τρόπο που να γίνεται εύκολα και άμεσα κατανοητός.

Ο έλεγχος για την εγκυρότητα της κατασκευής του ερωτηματολογίου, αφορά κατά κύριο λόγο την διερεύνηση της φύσης και του περιεχομένου των ερευνητικών μεταβλητών. Στην παρούσα έρευνα, η πραγματοποίηση του ελέγχου αυτού, εκτελέστηκε μέσω της Διερευνητικής Παραγοντικής Ανάλυσης που προσφέρεται από το στατιστικό πακέτο SPSS και η οποία απέδειξε ότι όλες οι μεταβλητές που περιλήφθηκαν στο ερωτηματολόγιο είναι μονοδιάστατες (unidimensionality) και επαρκώς προσδιορισμένες σε συγκεκριμένα πλαίσια⁷³⁴.

Αξιοπιστία

Η έννοια της αξιοπιστίας αναφέρεται στην έκταση, κατά την οποία ένα σύνολο μεταβλητών είναι συνεπές, σε αυτό που σκοπεύει να μετρήσει⁷³⁵. Με την ευρεία έννοια, όταν σε μια μέτρηση δεν υπάρχει τυχαίο σφάλμα (random error), τότε η μέτρηση λέγεται ότι έχει αξιοπιστία, ακρίβεια (precision), αναπαραγωγιμότητα (reproducibility), επαναληπτικότητα (repeatability) ή συνέπεια (consistency)⁷³⁶.

Σε μία κοινωνική έρευνα παρ' όλα αυτά, είναι πολύ πιθανό να προκύψουν λάθη ή αστοχίες, που μπορεί να οφείλονται σε διάφορους παράγοντες και να σχετίζονται τόσο με τους ερωτώμενους, όσο και με το ερευνητικό εργαλείο που χρησιμοποιήθηκε⁷³⁷. Σύμφωνα με τη κλασική θεωρία μετρήσεων, η απάντηση που θα ληφθεί μέσω της χρήσης ενός ερωτηματολογίου, συνίσταται από ένα ποσοστό

⁷³⁰ Νόβα-Καλτσούνη Χ., (2006) ό.π., σελ. 55

⁷³¹ Droge C., (1007) Assessments of validity. *Decision Line*, 28, pp. 10-12

⁷³² Κυριαζή Ν., (2010) ό.π., σελ. 88-89

⁷³³ Της ίδιας, σελ. 88

⁷³⁴ Μετά την εξακρίβωση της καταλληλότητας του δείγματος για την εκτέλεση της Διερευνητικής Παραγοντικής Ανάλυσης (KMO and Bartlett's test, 711, sig 0,000), ελέγχθηκαν οι παραγοντικές φορτίσεις των ερωτήσεων, οι οποίες και αποδείχθηκαν στατιστικά σημαντικές.

⁷³⁵ Hair F./Anderson R./Tatham R./Black W., (1995) *Multivariate Data Analysis with Readings*. 4th Ed, Pub. Prentice-Hall International, London, p. 8

⁷³⁶ Γαλάνης Π./Σπάρος Λ., (2010) *Εγχειρίδιο Επιδημιολογίας*. Εκδ. Βήτα, Αθήνα, σελ. 103

⁷³⁷ Νόβα-Καλτσούνη Χ., (2006) ό.π., σελ. 55

που αντικατοπτρίζει την πραγματική κατανόηση της ερώτησης και συνεπώς την ορθή αξιολόγηση από τον ερωτώμενο και από ένα ποσοστό που εμπεριέχει την έννοια του τυχαίου σφάλματος⁷³⁸.

Για τον λόγο όμως ότι δεν μπορεί να καταστεί εφικτή η πραγματική μέτρηση του τυχαίου αυτού σφάλματος, η αξιοπιστία των απαντήσεων διερευνάται με διάφορες τεχνικές μεθόδους, μία από τις οποίες αποτελεί και η μέθοδος «Cronbach»⁷³⁹.

Η συγκεκριμένη μέθοδος επιλέχθηκε για την μέτρηση της αξιοπιστίας της παρούσας έρευνας, λόγω της δυνατότητας μέτρησης του βαθμού αλληλοσυσχέτισης των χαρακτηριστικών που παρέχει, στο πλαίσιο του διανεμηθέντος ερωτηματολογίου. Η έννοια των «χαρακτηριστικών» σε αυτήν την περίπτωση, εκφράζεται από το σύνολο των ερωτήσεων που δομήθηκαν με τέτοιο τρόπο ώστε να επιτρέπεται η ομαδοποίηση τους και κατ' επέκταση να προσδίδονται συγκεκριμένα γνωρίσματα σε μία ιδιότητα⁷⁴⁰.

Για τον χαρακτηρισμό ενός ερωτηματολογίου ως αξιόπιστου, θα πρέπει ο δείκτης αξιοπιστίας Cronbach's α να είναι μεγαλύτερος του 0,70⁷⁴¹. Τα αποτελέσματα της χρήσης της μεθόδου Cronbach στην συγκεκριμένη περίπτωση έδειξαν ότι όλες οι μεταβλητές που ελέγχθηκαν είναι συνεπείς ως προς αυτό που μετρούνε και οι χρησιμοποιούμενες κλίμακες κρίθηκαν αξιόπιστες⁷⁴².

⁷³⁸ Cronbach L.J./Gleser G.C./Nanda H./Rajaratnum N., (1972) *The dependability, of behavioral measurements: Theory of generalizability of scores and profiles*. Pub John Wiley, NY, p. 221

⁷³⁹ Cronbach L.J., (1951) Coefficient alpha and the internal structure of tests. *Psychometrika*, 16 (3), pp. 297-334

⁷⁴⁰ Για παράδειγμα, στην ιδιότητα «πολιτικό πλαίσιο», περιλαμβάνονται τα χαρακτηριστικά της χαμηλής κυβερνητικής αξιοπιστίας, τα φαινόμενα διαφθοράς εντός του κυβερνητικού πλαισίου, η έλλειψη ισχυρής πολιτικής δέσμευσης ως προς τη υλοποίηση έργων ΣΔΙΤ, η ύπαρξη αναποτελεσματικών κυβερνητικών πολιτικών στην διαδικασία λήψης αποφάσεων κλπ.

⁷⁴¹ Pallant J., (2005) *Spss Survival Manual*. Pub. Allen & Unwin, Sydney, p. 95

⁷⁴² Βλ. Παράρτημα Ι, σελ. 344-345

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7ο

ΑΝΑΛΥΣΗ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΩΝ

7.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΣΤΗΝ ΣΤΑΤΙΣΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ

Ολοκληρώνοντας την διαδικασία για την διασφάλιση της εγκυρότητας και αξιοπιστίας της έρευνας, τα αποτελέσματα των ερωτηματολογίων καταχωρήθηκαν σε βάση δεδομένων του προγράμματος SPSS 13.0 για να εξαχθούν τα πρώτα αποτελέσματα. Η ανάλυση των δεδομένων αυτών, εξελίχθηκε μέσα από δύο στατιστικά πλαίσια :

Α) Περιγραφικό. Πραγματοποιήθηκε μία πρώτη διερευνητική ανάλυση δεδομένων προκειμένου να καταγραφούν οι αντιλήψεις και οι εκτιμήσεις των ερωτώμενων αναφορικά με τα εξεταζόμενα θέματα. Η ανάλυση αυτή έγινε τόσο σε μονομεταβλητό επίπεδο για την μελέτη των συχνοτήτων, όσο και σε διμεταβλητό επίπεδο για την σύγκριση ποσοστιαίων αναλογιών κατηγορικών διμεταβλητών μέσω των πινάκων διπλής εισόδου ή πινάκων συνάφειας.

Β) Επαγωγικό⁷⁴³. Η ανάγκη για διεξαγωγή ολοκληρωμένων συμπερασμάτων που θα αφορούν ολόκληρους τους πληθυσμούς της έρευνας και δεν θα περιορίζονται σε αυτά του δείγματος, οδήγησε στην χρήση στατιστικών μέτρων που σκοπό είχαν να εξάγουν περισσότερες πληροφορίες από αυτές που λήφθηκαν κατά το περιγραφικό στάδιο. Μέσα σε ένα τέτοιο πλαίσιο λοιπόν, πραγματοποιήθηκε η σύγκριση των αποτελεσμάτων των δημοσίων φορέων με αυτά που προέκυψαν από τους ιδιωτικούς (σύγκριση μέσω όρων) και διερευνήθηκε η πιθανή συσχέτιση μεταξύ των επιμέρους στοιχείων και μεταβλητών, έτσι ώστε να εμφανιστούν οι πραγματικές τάσεις και επιρροές, που συνέβαλαν στη διαμόρφωση των αντιλήψεων των ερωτηθέντων, ενώ παράλληλα όπως προελέχθη, ελέγχεται και η υπόθεση της ισχύος των συμπερασμάτων αυτών στους γενικούς πληθυσμούς από τους οποίους προήλθε το δείγμα.

7.2 ΠΡΟΦΙΛ ΔΕΙΓΜΑΤΟΣ ΕΡΩΤΗΘΕΝΤΩΝ

Οι επιλεχθείσες ομάδες ατόμων του δείγματος αποτελούνταν από εξειδικευμένα σε θέματα ΣΔΙΤ στελέχη του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, όπως προϊστάμενους των Διευθύνσεων Αναπτυξιακού Προγραμματισμού και Τεχνικών Έργων των υπουργείων ή άλλων ΝΠΔΔ, από αιρετούς εκπροσώπους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και μέλη των Διοικητικών Συμβουλίων, καθώς και φυσικά πρόσωπα του ανώτερου κλιμακίου της Διεύθυνσης των σχετικών υπηρεσιών, για τις περιπτώσεις των ΑΕ (δημοσίων και ιδιωτικών).

Το ερωτηματολόγιο στάλθηκε συνολικά σε 300 φυσικά πρόσωπα, τα οποία κάλυπταν τα χαρακτηριστικά όπως περιγράφηκαν στην προηγούμενη παράγραφο. Πιο συγκεκριμένα, το εν λόγω δείγμα αποτελούνταν από 180 φυσικά πρόσωπα δημοσίων φορέων και 120 φυσικά πρόσωπα του ιδιωτικού τομέα εκ των οποίων τα

⁷⁴³ Επαγωγική στατιστική είναι ο κλάδος της στατιστικής που ασχολείται με την εξαγωγή συμπερασμάτων για ολόκληρους πληθυσμούς με βάση τα δεδομένα ενός δείγματος.

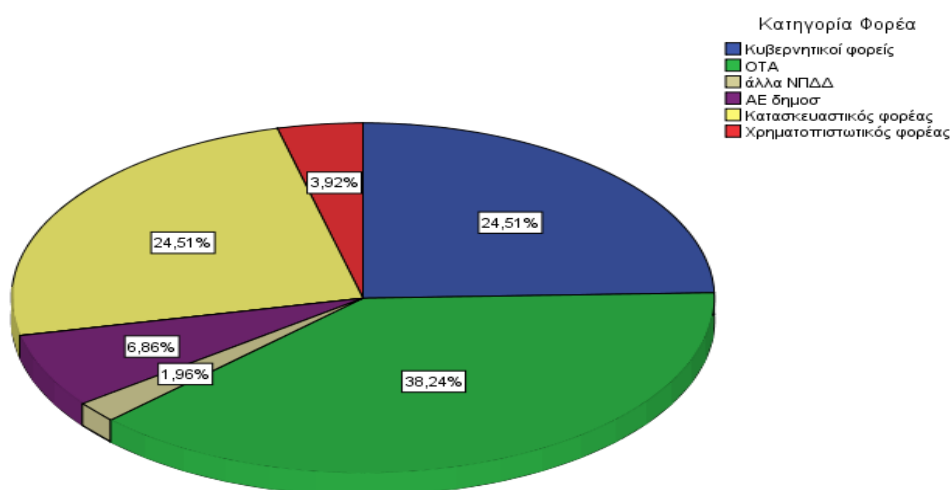
100 απασχολούνται σε τεχνικές εργοληπτικές εταιρείες 6ης και 7ης κατηγορίας και τα 20 σε χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς.

Τα αποκρινόμενα και αξιοποιήσιμα ερωτηματολόγια ανήλθαν συνολικά σε 102 (73 για το δημόσιο τομέα και 29 για τον ιδιωτικό), με το ποσοστό ανταπόκρισης να φτάνει το 34% (40,55% για το δημόσιο τομέα και 24,16% για τον ιδιωτικό). Λαμβάνοντας υπόψη τα ποσοστά ανταπόκρισης σε τέτοιου είδους έρευνες, τα αντίστοιχα ποσοστά της παρούσας, εξεταζόμενα είτε ως σύνολο είτε ξεχωριστά για τις δύο περιπτώσεις, μπορούν να κριθούν ικανοποιητικά στο μέγεθός τους και επαρκή για την εξαγωγή αξιόπιστων και ασφαλών συμπερασμάτων⁷⁴⁴.

Πίνακας 7.1: Συχνότητες- Κατηγορία Φορέα

Κατηγορία Φορέα		
	Αριθμός ατόμων που απάντησαν	Ποσοστό
Κυβερνητικοί φορείς	25	24,5
ΟΤΑ	39	38,2
Άλλα ΝΠΔΔ	2	2,0
ΑΕ Δημοσίου	7	6,9
Κατασκευαστικός φορέας	25	24,5
Χρηματοπιστωτικός φορέας	4	3,9
Σύνολο	102	100,0

Σχήμα 7.1: Συχνότητες- Κατηγορία Φορέα



⁷⁴⁴Βλ. Wibowo A./Wilhelm Alfen H., (2015) Government-led critical success factors in PPP infrastructure development. *Built Environment Project and Asset Management*, vol. 5 (1), pp. 121- 134 και Cheung E./Chan A./Kajewski S. (2010) Suitability of procuring large public works by PPP in Hong Kong. *Engineering, Construction and Architectural Management*, vol. 17 (3), pp. 292-308

7.3 ΠΕΡΙΓΡΑΦΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ

7.3.1 Ανάλυση σε μονομεταβλητό επίπεδο

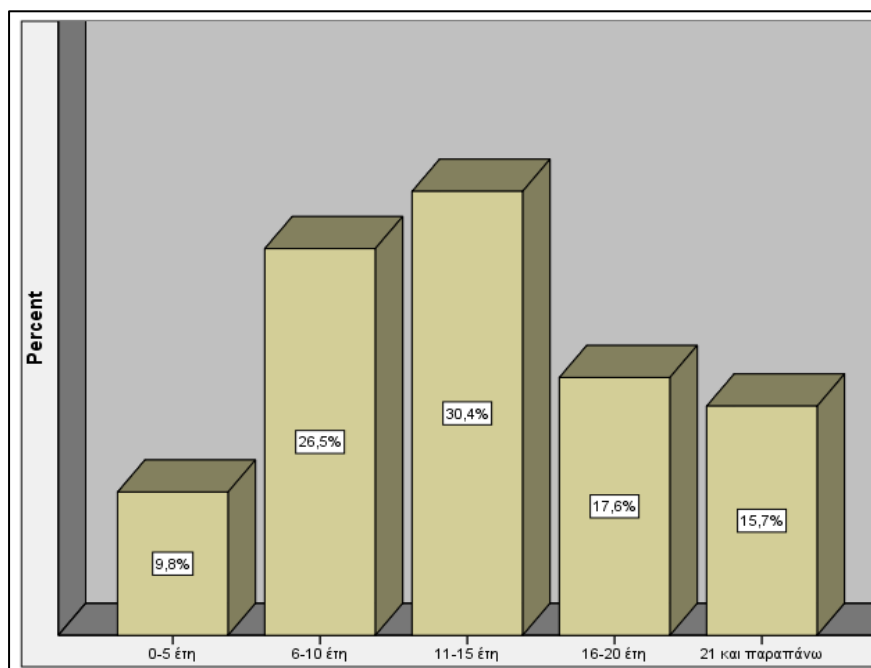
Η ανάλυση του ερωτηματολογίου σε μονομεταβλητό επίπεδο, βασίζεται στα ατομικά και υπηρεσιακά χαρακτηριστικά των ερωτηθέντων, τα οποία απορρέουν από τις ανεξάρτητες μεταβλητές α) γενική εργασιακή εμπειρία στον συγκεκριμένο φορέα, β) εργασιακή εμπειρία πάνω σε έργα ΣΔΙΤ, γ) αριθμός έργων ΣΔΙΤ στα οποία έχουν συμμετάσχει στο παρελθόν και δ) αριθμός έργων ΣΔΙΤ στα οποία έχουν συμμετάσχει στο παρελθόν και αφορούν τις τουριστικές μεταφορές (εναέριας, θαλάσσιας και χερσαίας μεταφορές).

Γενική Εργασιακή εμπειρία στον συγκεκριμένο φορέα

Πίνακας 7.2: Συχνότητες- Γενική Εργασιακή Εμπειρία στον Φορέα

Γενική Εργασιακή Εμπειρία στον Φορέα		
	Συχνότητα	Σχετική συχνότητα
1) 0-5 έτη	10	9,8
2) 6-10 έτη	27	26,5
3) 11-15 έτη	31	30,4
4) 16-20 έτη	18	17,6
5) 21 και παραπάνω	16	15,7
Σύνολο	102	100,0

Σχήμα 7.2: Συχνότητες- Γενική Εργασιακή Εμπειρία στον Φορέα



Σύμφωνα με τα στοιχεία που προέκυψαν αναφορικά με την εργασιακή εμπειρία των ερωτηθέντων στους αντίστοιχους φορείς, το μεγαλύτερο ποσοστό αυτών

απασχολείται από 11-15 έτη (30,4%), ενώ σημαντικό ποσοστό αυτών (26,5%) απασχολείται από 6-10 έτη. Μόνο ένα μικρό ποσοστό του δείγματος (9,8%) δηλώνει ότι απασχολείται στον αντίστοιχο φορέα από 0-5 έτη, γεγονός που είναι σημαντικό για την έρευνα αφού τα 6-15 έτη αποτελούν μάλλον επαρκή χρονικό διάστημα ώστε να μπορούν να έχουν οι ερωτηθέντες μία σχετικά καλή αντίληψη του περιβάλλοντος στο οποίο δουλεύουν και κυρίως γνώση σε θέματα που αφορούν τα δημόσια έργα γενικότερα και όχι μόνο τα έργα ΣΔΙΤ.

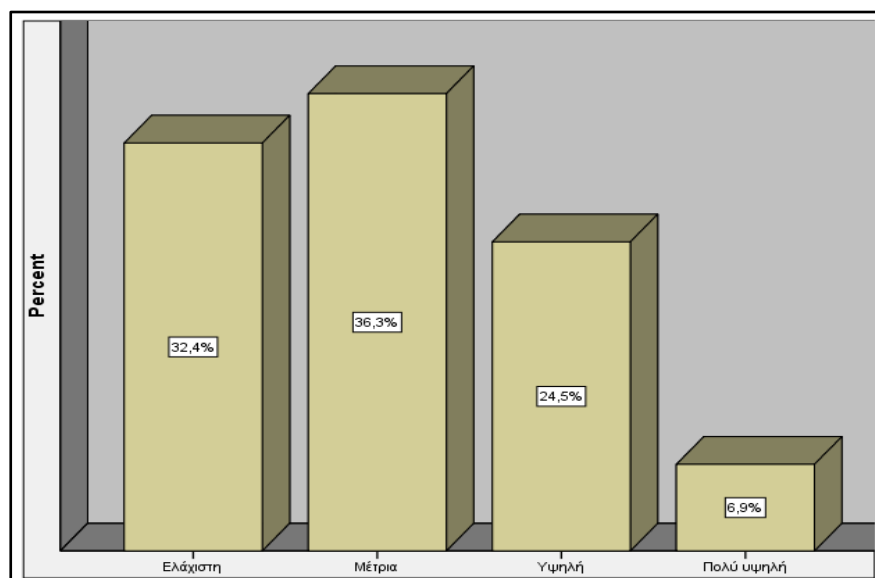
Σημαντικός λόγος ενσωμάτωσης της συγκεκριμένης ερώτησης στο εργαλείο μέτρησης της έρευνας, είναι και η σύγκριση των ποσοστιαίων αναλογιών με την μεταβλητή «Εργασιακή Εμπειρία πάνω σε έργα ΣΔΙΤ» για την διεξαγωγή αποτελεσμάτων σχετικά με την ενεργή ή όχι παρουσία των ΣΔΙΤ ως μέθοδος υλοποίησης δημοσίων έργων.

Εργασιακή Εμπειρία πάνω σε έργα ΣΔΙΤ⁷⁴⁵

Πίνακας 7.3: Συχνότητες- Εργασιακή Εμπειρία πάνω σε έργα ΣΔΙΤ

Εργασιακή Εμπειρία πάνω σε έργα ΣΔΙΤ		
	Συχνότητα	Σχετική Συχνότητα
1) Χαμηλή	33	32,4
2) Μέτρια	37	36,3
3) Υψηλή	25	24,5
4) Πολύ υψηλή	7	6,9
Σύνολο	102	100,0

Σχήμα 7.3: Συχνότητες- Εργασιακή Εμπειρία πάνω σε έργα ΣΔΙΤ



⁷⁴⁵ Η έννοια της εργασιακής εμπειρίας δεν ταυτίζεται πλήρως με έννοια της συμμετοχής σε έργα ΣΔΙΤ, αφού αποτελεί ευρύτερη έννοια που περιλαμβάνει οποιαδήποτε γνώση και πληροφόρηση αποκτήθηκε μέσα από το εργασιακό περιβάλλον σχετικά με την μέθοδο ΣΔΙΤ.

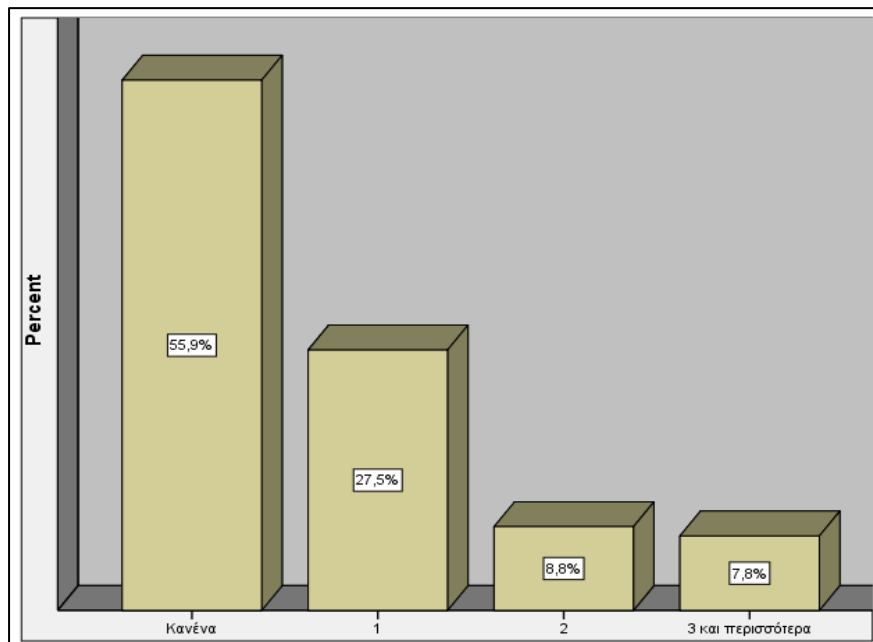
Τα στοιχεία που απορρέουν από την έρευνα σχετικά με την εργασιακή εμπειρία των ερωτηθέντων πάνω σε έργα ΣΔΙΤ, διαμορφώνουν μία εικόνα σημαντικής έλλειψης για την εποχή εμπειρίας σε έργα ΣΔΙΤ, αφού σχεδόν το 70% του συνολικού δείγματος δήλωσε ότι έχει χαμηλή ή μέτρια εμπειρία πάνω στα εν λόγω έργα. Το 24,5% και το 6,9% που έχουν υψηλή και πολύ υψηλή εμπειρία αντίστοιχα, θα έλεγε κανείς ότι αποτελεί μικρό ποσοστό σε σύγκριση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες όπως αναδεικνύεται από την σχετική βιβλιογραφία αλλά και όπως θα αναμενόταν λόγω της συνεχούς προώθησης των ΣΔΙΤ τα τελευταία χρόνια στην Ελλάδα.

Αριθμός έργων ΣΔΙΤ που έχουν συμμετάσχει οι φορείς

Πίνακας 7.4: Συχνότητες- Αριθμός έργων ΣΔΙΤ που έχουν συμμετάσχει οι φορείς

Αριθμός έργων ΣΔΙΤ που έχουν συμμετάσχει οι φορείς		
	Συχνότητα	Σχετική Συχνότητα
1) Κανένα	57	55,9
2) 1	28	27,5
3) 2	9	8,8
4) 3 και περισσότερα	8	7,8
Σύνολο	102	100,0

Σχήμα 7.4: Συχνότητες- Αριθμός έργων ΣΔΙΤ που έχουν συμμετάσχει οι φορείς



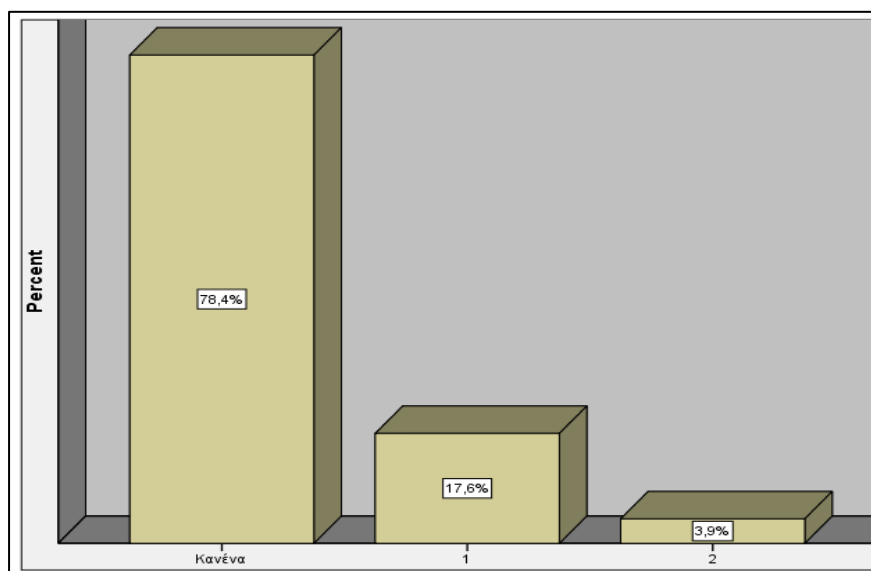
Από τα στοιχεία του πίνακα φαίνεται χαρακτηριστικά ότι τουλάχιστον ο μισός πληθυσμός του δείγματος (55.9%), δεν έχει συμμετάσχει ενεργά (είτε ως αναθέτουσα αρχή, είτε ως εμπλεκόμενος ιδιωτικός φορέας) στην πραγματοποίηση έργου με την μέθοδο ΣΔΙΤ. Παρόμοια κατεύθυνση δείχνει και το γεγονός ότι και από το 44,1% του δείγματος που έχει συμμετάσχει στο παρελθόν σε οποιαδήποτε σχετική διαδικασία ανάθεσης έργου με την εν λόγω μέθοδο, το μεγαλύτερο

ποσοστό αυτού αφορά ένα και μόνο έργο, ενώ για δύο και παραπάνω έργα το ποσοστό εμφανίζεται ακόμα πιο χαμηλό, αγγίζοντας αθροιστικά μόλις το 16,6%. Η μεγάλη αυτή απόκλιση των δύο ποσοστών θα μπορούσε ίσως να εξηγηθεί από την «αβεβαιότητα της πρώτης φοράς», μέσα στο ασταθές πλαίσιο στο οποίο θεωρούν ότι καλούνται να λειτουργήσουν οι εμπλεκόμενοι, αφού η εμπειρία της πρώτης συμμετοχής φαίνεται να ανοίγει το δρόμο για την περαιτέρω εφαρμογή της μεθόδου. Μάλιστα, αν αυτήν θεωρηθεί και η απάντηση στον λόγο της μεγάλης απόκλισης των δύο ποσοστών, θα μπορούσε να ειπωθεί ότι μάλλον προκύπτει και το συμπέρασμα μιας «θετικής εμπειρίας» για τους εμπλεκόμενους φορείς από την επιλογή της μεθόδου ΣΔΙΤ.

Αριθμός έργων ΣΔΙΤ τουριστικών μεταφορών που έχουν συμμετάσχει οι φορείς
Πίνακας 7.5: Συχνότητες - Αριθμός έργων ΣΔΙΤ τουριστικών μεταφορών που έχουν συμμετάσχει οι φορείς

Αριθμός έργων ΣΔΙΤ τουριστικών μεταφορών που έχουν συμμετάσχει οι φορείς		
	Συχνότητα	Σχετική Συχνότητα
1) Κανένα	80	78,4
2) 1	18	17,6
3) 2	4	3,9
4) 3 και περισσότερα	0	0
Σύνολο	102	100,0

Σχήμα 7.5: Συχνότητες - Αριθμός έργων ΣΔΙΤ τουριστικών μεταφορών που έχουν συμμετάσχει οι φορείς



Τέλος, όσον αφορά τον τομέα στον οποίο εστιάζει η παρούσα μελέτη, τα πραγματοποιηθέντα - έστω και μέχρι ένα στάδιο - έργα ΣΔΙΤ είναι μόλις 26 (18+2*4). Η σημαντική πλειοψηφία των ερωτηθέντων (78,4%), δήλωσε ότι δεν έχει εμπλακεί σε έργα τουριστικών μεταφορών, ενώ ως άμεσα ενεργά μέρη μιας σύμβασης ΣΔΙΤ δήλωσε ότι έχει συμμετάσχει μόνο το 21,1 % των ερωτηθέντων με

ένα ή δύο έργα και όχι παραπάνω. Ωστόσο, η πολύ χαμηλή συμμετοχή στον τομέα, δεν προκαλεί ιδιαίτερη έκπληξη αν λάβει κανείς υπόψη την γενικά χαμηλή εμπειρία σε έργα ΣΔΙΤ που έχει η χώρα μας και αναδεικνύεται τόσο από την βιβλιογραφία όσο και από τα αποτελέσματα της παρούσας έρευνας αλλά και ειδικότερα με την επικράτηση της χρήσης της μεθόδου ΣΔΙΤ σε άλλους τομείς (απορρίμματα, στερεά απόβλητα, κτηριακές υποδομές).

7.3.2 Ανάλυση σε διμεταβλητό επίπεδο

- **Εργασιακή Εμπειρία ΣΔΙΤ ανά κατηγορία φορέα**

Πίνακας 7.6: Εργασιακή Εμπειρία ΣΔΙΤ ανά κατηγορία φορέα

Εργασιακή Εμπειρία πάνω σε ΣΔΙΤ * Κατηγορία Φορέα Crosstabulation								
		Κατηγορία Φορέα						Σύνολο
		Κυβερν. φορέας	ΟΤΑ	άλλα ΝΠΔΔ	Δημ. ΑΕ	Κατασκ. Φορέας	Χρ/πιστωτικ. Φορέας	
Εργασιακή Εμπειρία πάνω σε ΣΔΙΤ	Ελάχιστη	7	16	0	2	8	0	33
	Μέτρια	9	17	1	2	7	1	37
	Υψηλή	5	5	1	3	8	3	25
	Πολύ υψηλή	4	1	0	0	2	0	7
Σύνολο		25	39	2	7	25	4	102

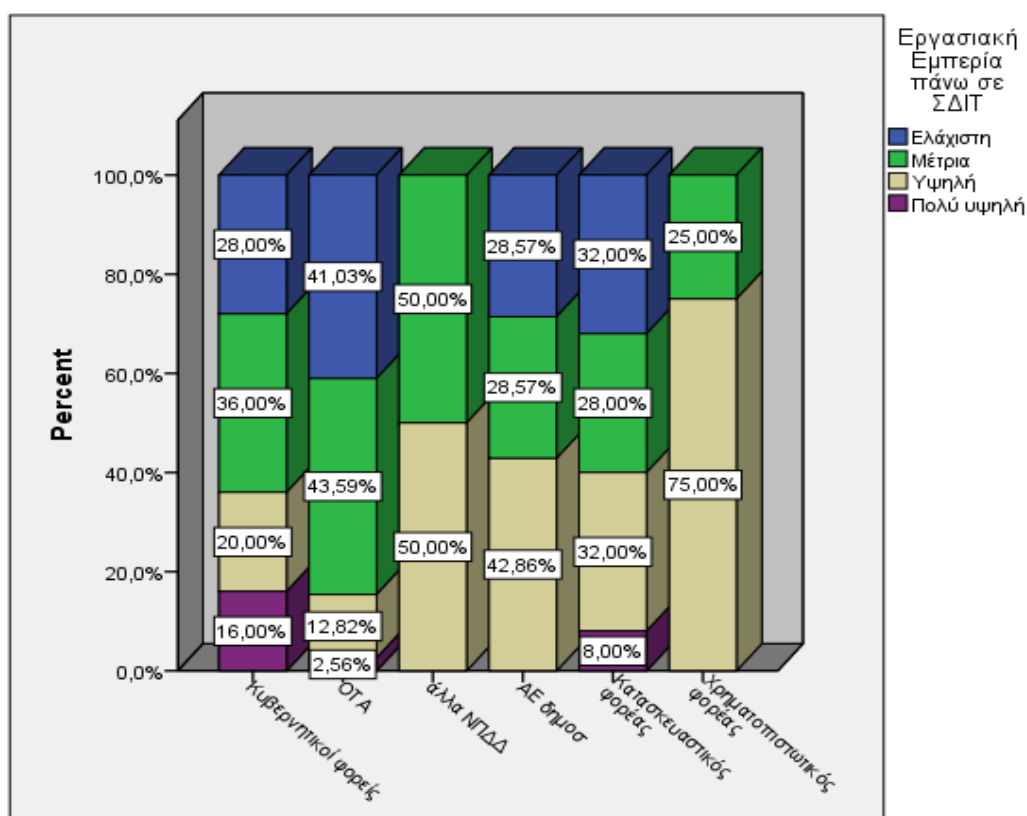
Σχετικά με το επίπεδο εμπειρίας που κατέχουν οι ερωτηθέντες πάνω σε έργα ΣΔΙΤ, το δείγμα των ατόμων που ανταποκρίθηκαν στην έρευνα(102 άτομα), ταξινομήθηκε σε τέσσερις κατηγορίες: α) Χαμηλής εμπειρίας, β) Μέτριας εμπειρίας, γ) Υψηλής εμπειρίας και δ) Πολύ υψηλής εμπειρίας. Η έννοια της «εμπειρίας» στην παρούσα έρευνα περιλαμβάνει τόσο αυτήν που αποκτήθηκε μέσα από εγχώρια έργα ΣΔΙΤ, όσο και μέσα από έργα που πιθανόν υλοποιήθηκαν στο εξωτερικό. Στον πίνακα 7.6 και το αντίστοιχο σχήμα 7.6, περιγράφεται το επίπεδο εμπειρίας ανά φορέα που προέκυψε από τα αποτελέσματα των ερωτηματολογίων.

Όσον αφορά το δημόσιο τομέα, παρατηρείται ότι το 28% των κυβερνητικών φορέων έχουν χαμηλή εμπειρία πάνω σε έργα ΣΔΙΤ, ενώ το αναλογικά μεγαλύτερο ποσοστό για την ίδια κατηγορία παρουσιάζεται σε επίπεδο μέτριας εμπειρίας (36%). Αντίθετα στους ΟΤΑ, τα αντίστοιχα ποσοστά για τα ίδια επίπεδα καταγράφονται πιο υψηλά (41, 03% και 43,59%), ενώ υπολείπονται σημαντικά στα υψηλά και πολύ υψηλά επίπεδα εμπειρίας σε σχέση με τους κυβερνητικούς φορείς(12,8 % έναντι 20% για υψηλό επίπεδο εμπειρίας και 2,56% έναντι 16% για πολύ υψηλό επίπεδο εμπειρίας). Για τα υπόλοιπα ΝΠΔΔ, δεν καταγράφεται ικανοποιητική εμπειρία αφού το μέγιστο επίπεδο που φαίνεται να κατέχουν οι ανταποκριθέντες της έρευνας για αυτήν την κατηγορία, φτάνει μόνο μέχρι το «μέτριο», το υπόλοιπο του οποίου καταγράφεται ως «χαμηλό». Ενθαρρυντικό για τον τομέα ΣΔΙΤ αποτελεί το γεγονός ότι σημαντικό ποσοστό υψηλής εμπειρίας φαίνεται να κατέχουν οι ΑΕ του Δημοσίου (42,86%). Εντούτοις, και σε αυτήν την περίπτωση, εμφανίζεται μεγάλο

μέρος του δείγματος να κατέχει χαμηλή εμπειρία (28,57), όπως συνέβαινε και στις προηγούμενες κατηγορίες του Δημοσίου.

Ο ιδιωτικός κατασκευαστικός τομέας δεν διαφοροποιείται σημαντικά ως γενική εικόνα από αυτόν του Δημοσίου, καταγράφοντας μικρές αποκλίσεις μεταξύ των διαφόρων κατηγοριών (με εξαίρεση την πολύ υψηλή εμπειρία του 8%), ενώ το 75% του χρηματοπιστωτικού τομέα δηλώνει ότι διαθέτει υψηλή εμπειρία, γεγονός που δεν προκαλεί έκπληξη αφού ο περιορισμένος αριθμός δυναμικών τραπεζών στην Ελλάδα που θα ήταν διατεθειμένες και ικανές να ανταποκριθούν στο εγχείρημα, συσσωρεύει ως εμπειρία κάθε προσπάθεια για την πραγματοποίηση ενός έργου ΣΔΙΤ.

Σχήμα 7.6: Εργασιακή Εμπειρία ΣΔΙΤ ανά κατηγορία φορέα



- **Εργασιακή Εμπειρία πάνω σε έργα ΣΔΙΤ ως συγκριτικό μέγεθος προς την Γενική Εργασιακή εμπειρία στον κάθε φορέα**

Σκοπός της συγκεκριμένης ανάλυσης είναι η ανάδειξη του πραγματικού μεγέθους της μεταβλητής «Εργασιακή Εμπειρία πάνω σε έργα ΣΔΙΤ» ως μέρος της συνολικής εργασιακής εμπειρίας των ερωτηθέντων στον φορέα που έχουν δηλώσει ότι ανήκουν. Είναι λογικό και αναμενόμενο ότι όσο πιο υψηλή είναι η γενική εργασιακή εμπειρία στον φορέα, τόσο πιο υψηλή εμπειρία θα υπάρχει και σε έργα ΣΔΙΤ. Εντούτοις, η ακριβής καταγραφή του μεγέθους της μεταβλητής αυτής, μέσα στο γενικότερο πλαίσιο εργασιακής εμπειρίας και η ποσοστιαία σύγκριση μεταξύ τους, θα μπορούσε να παρέχει μία σημαντική ένδειξη για το αν και κατά πόσο προσεγγίζεται η συγκεκριμένη μέθοδος από τους διάφορους φορείς κατά την διάρκεια των χρόνων εργασίας τους, αναδεικνύοντας με αυτόν τον τρόπο εμμέσως,

και τον βαθμό προώθησης της μεθόδου της σύμπραξης έναντι της παραδοσιακής μεθόδου υλοποίησης έργων.

Πίνακας 7.7: Εργασιακή Εμπειρία πάνω σε έργα ΣΔΙΤ ως συγκριτικό μέγεθος προς την Γενική Εργασιακή εμπειρία στον κάθε φορέα

**Εργασιακή Εμπειρία πάνω σε έργα ΣΔΙΤ * Γενική Εργασιακή Εμπειρία στον Φορέα
Crosstabulation**

		Γενική Εργασιακή Εμπειρία στον Φορέα					Σύνολο
		0-5 έτη	6-10 έτη	11-15 έτη	16-20 έτη	21και παραπάνω	
Εργασιακή Εμπειρία πάνω σε ΣΔΙΤ	Ελάχιστη	10	13	7	1	2	33
	Μέτρια	0	10	15	8	4	37
	Υψηλή	0	3	8	8	6	25
	Πολύ υψηλή	0	1	1	1	4	7
Σύνολο		10	27	31	18	16	102

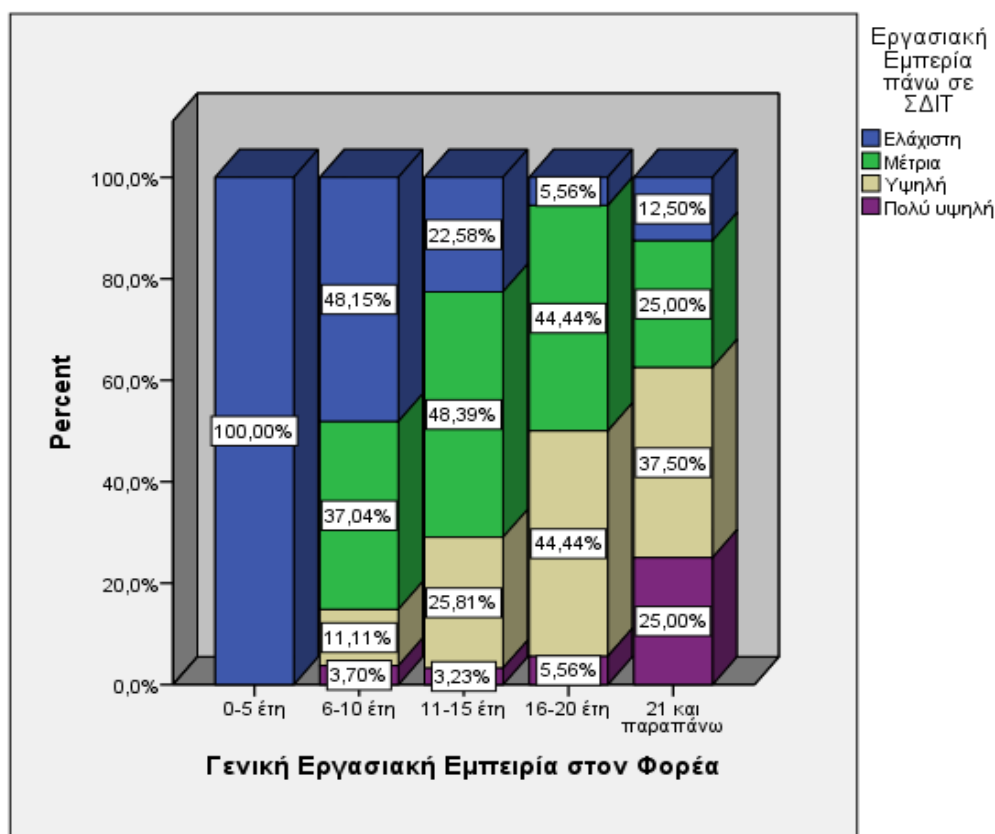
Από τον πίνακα 7.7 και το αντίστοιχο σχήμα 7.7, γίνεται αντιληπτό ότι η μέθοδος ΣΔΙΤ δεν εμφανίζεται δυναμικά ως επιλογή, τόσο για τους δημόσιους όσο και για τους ιδιωτικούς φορείς του δείγματος. Πιο συγκεκριμένα, περιγράφοντας τις ακραίες περιπτώσεις της σχετικής ταξινόμησης⁷⁴⁶, παρατηρούμε ότι για γενική εργασιακή εμπειρία από 0-5 έτη, η αντίστοιχη εμπειρία πάνω σε έργα ΣΔΙΤ είναι ελάχιστη και για τους 10 ερωτηθέντες της κατηγορίας αυτής. Από την άλλη, η υψηλότερη εμπειρία σε ΣΔΙΤ με ποσοστό 25% παρατηρείται στο επίπεδο εργασιακής εμπειρίας από 21 έτη και παραπάνω, ενώ αναλογικά υψηλό ποσοστό καταγράφεται και στο επίπεδο «υψηλή» εμπειρία (37,50%), γεγονός που δείχνει ότι σε βάθος χρόνου υπάρχει σημαντική προσέγγιση στην μέθοδο⁷⁴⁷. Όσον αφορά τα ενδιάμεσα επίπεδα γενικής εργασιακής εμπειρίας (6-10 έτη, 11-15 έτη και 16-20 έτη), τα επίπεδα εμπειρίας αυξάνονται σχετικά αρμονικά καθώς αυξάνονται τα χρόνια της γενικής εργασιακής εμπειρίας. Εξάιρεση αποτελεί το επίπεδο «πολύ υψηλής» εμπειρίας, το οποίο εκτός από τους ιδιαίτερα χαμηλούς ρυθμούς αύξησης που παρουσιάζει, εμφανίζει και μία μικρή μείωση ανάμεσα στις κατηγορίες 6-10 έτη και 11-15 έτη⁷⁴⁸.

⁷⁴⁶ Βλ. προηγούμενη παράγραφο για την ταξινόμηση της μεταβλητής «Εργασιακή εμπειρία πάνω σε έργα ΣΔΙΤ».

⁷⁴⁷ Υπενθυμίζεται ότι με την έννοια της εμπειρίας πάνω σε έργα ΣΔΙΤ, νοείται η οποιαδήποτε εμπειρία που έχει αποκτηθεί εγχώρια ή στο εξωτερικό και ταυτόχρονα περιλαμβάνει όλες τις μορφές ΣΔΙΤ και όχι μόνο αυστηρά αυτές που ενσωματώνονται στο πλαίσιο του Ν. 3389/2005.

⁷⁴⁸ Η μη αναμενόμενη μείωση αυτήν, δεν φαίνεται να χρήζει κάποιας επιμέρους ανάλυσης αφού ακολουθώντας την ροή της έρευνας, ο πιθανότερος λόγος εμφάνισής της είναι σφάλμα του δείγματος.

Σχήμα 7.7: Εργασιακή Εμπειρία πάνω σε έργα ΣΔΙΤ ως συγκριτικό μέγεθος προς την Γενική Εργασιακή εμπειρία στον κάθε φορέα

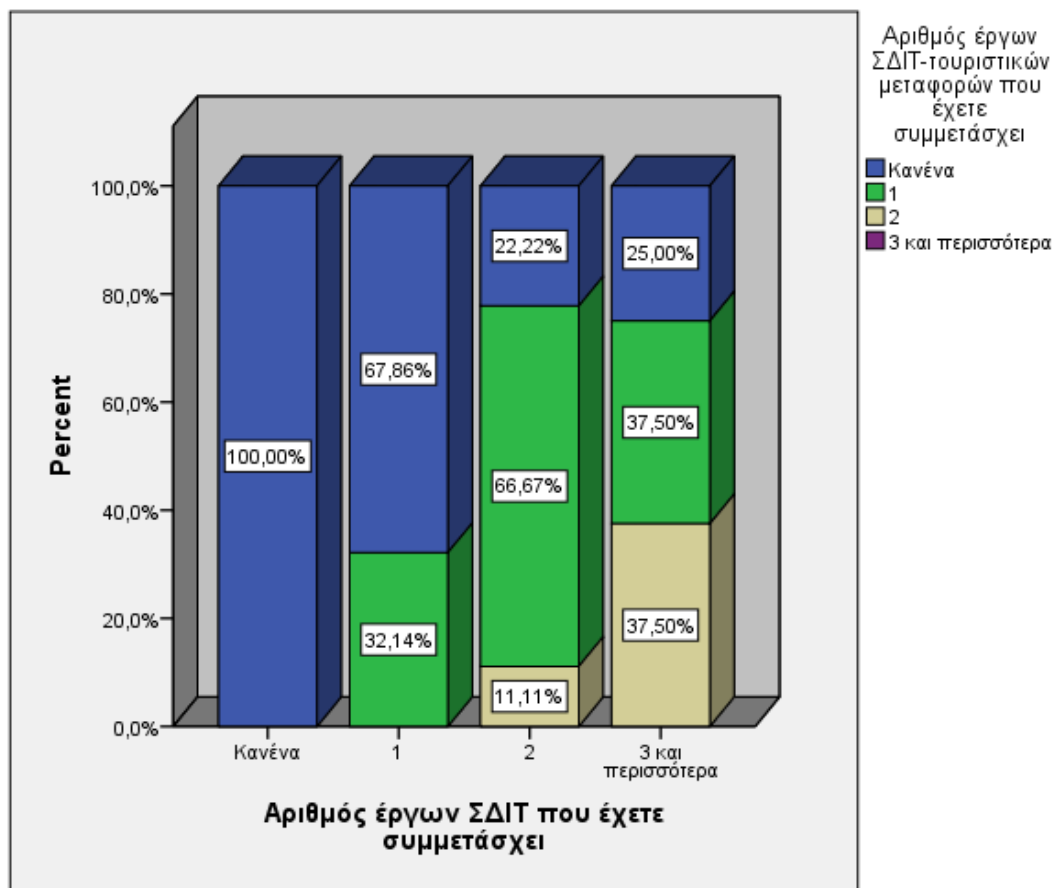


- Αριθμός έργων ΣΔΙΤ που έχουν συμμετάσχει οι φορείς του δείγματος και αφορούν τον τομέα των τουριστικών μεταφορών ως συγκριτικό μέγεθος προς τον συνολικό αριθμό έργων ΣΔΙΤ όλων των τομέων που έχουν συμμετάσχει οι ίδιοι φορείς

Πίνακας 7.8: Αριθμός έργων ΣΔΙΤ -τουριστικών μεταφορών που έχουν συμμετάσχει οι φορείς ως συγκριτικό μέγεθος προς τον συνολικό αριθμό έργων ΣΔΙΤ

Αριθμός έργων ΣΔΙΤ τουριστικών μεταφορών που έχουν συμμετάσχει οι φορείς *						
		Αριθμός έργων ΣΔΙΤ που έχουν συμμετάσχει οι φορείς				Σύνολο
		Κανένα	1	2	3 και περισσότερα	
Αριθμός έργων ΣΔΙΤ τουριστικών μεταφορών που έχουν συμμετάσχει οι φορείς	Κανένα	57	19	2	2	80
	1	0	9	6	3	18
	2	0	0	1	3	4
Σύνολο		57	28	9	8	102

Σχήμα 7.8: Αριθμός έργων ΣΔΙΤ τουριστικών μεταφορών που έχουν συμμετάσχει οι φορείς ως συγκριτικό μέγεθος προς τον συνολικό αριθμό έργων ΣΔΙΤ



Εξετάζοντας τον πίνακα 7.8 και το σχήμα 7.8, καθίσταται απόλυτα σαφές ότι δεν υπάρχει σημαντική συμμετοχή σε έργα ΣΔΙΤ τα οποία αφορούν στον τομέα των τουριστικών μεταφορών⁷⁴⁹. Συγκεκριμένα, στην περίπτωση που οι ερωτηθέντες αποκρίθηκαν ότι έχουν λάβει μέρος σε διαδικασία ΣΔΙΤ ενός έργου, κατά 68% το έργο αυτό δεν αφορούσε τον συγκεκριμένο τομέα. Στην περίπτωση που η συμμετοχή αφορούσε 2 έργα, 6 άτομα δήλωσαν ότι το ένα έργο από αυτά αφορούσε τον εξεταζόμενο τομέα (66,7%), ενώ ένα άτομο δήλωσε ότι και τα δύο έργα στα οποία συμμετείχαν ανήκαν στον τομέα των τουριστικών μεταφορών (11,1%). Τέλος, για την κατηγορία «συμμετοχή σε 3 και περισσότερα έργα», το 25% δήλωσε ότι αφορούσε άλλο τομέα, ενώ από το υπόλοιπο 75% αυτών που είχαν συμμετάσχει σε έργα ΣΔΙΤ τουριστικών μεταφορών, το 50% αφορούσε ένα έργο και το άλλο 50% δύο. Κανένας από τους ερωτηθέντες δεν δήλωσε ότι έχει συμμετάσχει σε 3 και περισσότερα έργα τουριστικών μεταφορών, γεγονός που δείχνει την χαμηλή εφαρμογή της μεθόδου ΣΔΙΤ στον εν λόγω κλάδο.

⁷⁴⁹ Υπενθυμίζεται σε αυτό το σημείο, ότι ο τομέας αυτός περιλαμβάνει κάθε είδους επιβατικές μεταφορές που μπορούν να συνδεθούν με τον τουρισμό όπως αεροπορικές, θαλάσσιες, σιδηροδρομικές αλλά και οδικές μεταφορές όπως αυτές περιγράφονται αναλυτικότερα στο κεφάλαιο 5.

7.3.3 Συγκριτική ανάλυση δειγμάτων

Το δείγμα πάνω στο οποίο βασίστηκε η ανάλυση δεδομένων αποτελούνταν, όπως προαναφέρθηκε, από δύο επιμέρους δείγματα, αυτό δηλαδή που προήλθε από εξειδικευμένα σε ΣΔΙΤ φυσικά πρόσωπα απασχολούμενα σε δημόσιους φορείς και αυτό που προήλθε από τα αντίστοιχα πρόσωπα του ιδιωτικού τομέα. Σε σύνολο 102 αποκρινόμενων και αξιοποιήσιμων συνολικών ερωτηματολογίων που προήλθαν και από τις δύο κατηγορίες φορέων, τα 73 από αυτά αφορούσαν το δημόσιο τομέα και τα 29 τον ιδιωτικό.

Θέλοντας να καταγράψουμε ξεχωριστά τις απόψεις των ερωτηθέντων για την κάθε κατηγορία, με απώτερο σκοπό να καταστεί εφικτή η σύγκριση τους για την διερεύνηση των κοινών και διαφορετικών αντιλήψεων τους, δημιουργήθηκαν δύο διαφορετικοί πίνακες, οι οποίοι κατατάσσουν τον κάθε ανασταλτικό παράγοντα που εκτέθηκε στο ερωτηματολόγιο σε φθίνουσα σειρά σημαντικότητας, ανάλογα με την βαθμολογία που προσέδωσαν σε κάθε μεταβλητή οι ερωτηθέντες.

Σύμφωνα με τον πίνακα 7.9, οι πιο σημαντικοί ανασταλτικοί παράγοντες κατά την αντίληψη των δημοσίων φορέων είναι η ύπαρξη αυξημένης γραφειοκρατίας, η χρηματοπιστωτική αστάθεια του τραπεζικού συστήματος, ο χαμηλός συντονισμός φορέων, η χαμηλή κυβερνητική αξιοπιστία και οι αναποτελεσματικές κυβερνητικές πολιτικές. Οι μέσοι όροι των διαφόρων παραγόντων δεν φαίνεται να διαφοροποιούνται σημαντικά μεταξύ τους, γεγονός που δείχνει ότι αυτοί κατατάσσονται σχετικά στο ίδιο επίπεδο, ενώ παρατηρείται επίσης και μία πλήρης απουσία ερωτηθέντων (εξαιρουμένης της περίπτωσης αναφορικά με την μεταβλητή «Αναποτελεσματικές κυβερνητικές πολιτικές») που να χαρακτηρίζουν τον παράγοντα ως «καθόλου ανασταλτικό».

Πίνακας 7.9: Ιεράρχηση των ανασταλτικών παραγόντων - Δημόσιος τομέας

		Ελάχιστη τιμή	Μέγιστη Τιμή	Μέσος Όρος
1	Υπαρξη αυξημένης γραφειοκρατίας	2	5	4,53
2	Χρηματοπιστωτική αστάθεια του τραπεζικού συστήματος	3	5	4,48
3	Χαμηλή πιστοληπτική ικανότητα των συμβαλ.	3	5	4,32
4	Χαμηλός συντονισμός φορέων	3	5	4,05
5	Χαμηλή κυβερνητική αξιοπιστία	2	5	4,01
6	Αναποτελεσματικές κυβερνητικές πολιτικές	1	5	3,97

Εξετάζοντας στην συνέχεια τον πίνακα 7.10 που αναφέρεται στους ιδιωτικούς φορείς, παρατηρείται ότι οι μισοί παράγοντες είναι κοινοί και για τις δύο κατηγορίες, εμφανίζοντας σχετικά παρόμοια βαθμολογία. Ενώ όμως για την περίπτωση του δημοσίου τομέα η «ύπαρξη αυξημένης γραφειοκρατίας» αποτελεί το βασικό πρόβλημα για την ομαλή λειτουργία του θεσμού των ΣΔΙΤ, ο ιδιωτικός τομέας δηλώνει ότι κύριος λόγος που δεν προωθείται ο θεσμός των ΣΔΙΤ στην Ελλάδα αποτελούν τα φαινόμενα διαφθοράς που εμφανίζονται εντός του

κυβερνητικού πλαισίου. Παρατηρώντας μάλιστα την ελάχιστη τιμή της εν λόγω μεταβλητής, γίνεται άμεσα αντιληπτό ότι το πρόβλημα της διαφθοράς για τον ιδιωτικό τομέα δεν αποτελεί απλά σημαντικό, αλλά μείζων ζήτημα για τον θεσμό, αφού κανένας από τους ερωτηθέντες δεν διαφώνησε με την άποψη ότι πρόκειται περί ανασταλτικού παράγοντα. Τέλος, ο αξιοσημείωτα υψηλός μέσος όρος που καταγράφεται για την συγκεκριμένη μεταβλητή, θα έλεγε κανείς ότι ξεπερνά κάθε προσδοκία αφού με την τιμή να αγγίζει προσεγγιστικά το 4,9 υποδηλώνεται ότι όλοι σχεδόν οι ερωτηθέντες της κατηγορίας συμφωνούν απόλυτα με την δήλωση ότι «τα φαινόμενα διαφθοράς εντός κυβερνητικού πλαισίου» δυσχεραίνουν την εφαρμογή των ΣΔΙΤ στον μέγιστο βαθμό της κλίμακας.

Πίνακας 7.10: Ιεράρχηση των ανασταλτικών παραγόντων - Ιδιωτικός τομέας

		Ελάχιστη τιμή	Μέγιστη Τιμή	Μέσος Όρος
1	Φαινόμενα διαφθοράς (κυβερνητικό πλαίσιο)	4	5	4,86
2	Χρηματοπιστωτική αστάθεια του τραπεζικού συστήματος	4	5	4,76
3	Υπαρξη αυξημένης γραφειοκρατίας	3	5	4,69
4	Χαμηλή πιστοληπτική ικανότητα των συμβαλ.	4	5	4,69
5	Ελλειψη χρηματ. εργαλείων-προγραμμάτων	3	5	4,52
6	Αναποτελεσματικές κυβερνητικές πολιτικές	3	5	4,45

7.4 ΕΠΑΓΩΓΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ

7.4.1 Σύγκριση των μέσων όρων των δειγμάτων

7.4.1.1 Έλεγχος Mann Whitney: Σύγκριση των μέσων όρων των δειγμάτων του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα

Στην προσπάθεια να εξαχθούν από ένα δείγμα του πληθυσμού αποτελέσματα για συγκεκριμένα χαρακτηριστικά ή τάσεις του γενικού πληθυσμού, μπορούν να συγκριθούν οι μέσοι όροι συγκεκριμένων μεταβλητών του δείγματος⁷⁵⁰. Για να επιτευχθεί ο σκοπός αυτός, στην παρούσα μελέτη επιλέχθηκε το στατιστικό κριτήριο Mann-Whitney U test. Πρόκειται για μη παραμετρικό τεστ αντίστοιχο του Independent samples t-test, με το οποίο θέλουμε να διαπιστώσουμε αν οι απαντήσεις που δίνονται από δύο ανεξάρτητα δείγματα (στην περίπτωσή μας τα δείγματα που προέρχονται από το δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα) διαφοροποιούνται μεταξύ τους.

Ο λόγος επιλογής του συγκεκριμένου στατιστικού τεστ είναι επειδή οι μεταβλητές που εμπλέκονται στον έλεγχο δεν επιτρέπουν την πραγματοποίηση του στο πλαίσιο της Παραμετρικής Στατιστικής. Σε αντίθεση λοιπόν με το αντίστοιχο παραμετρικό t-test, οι προϋποθέσεις εφαρμογής του μη παραμετρικού Mann-Whitney U test δεν

⁷⁵⁰ Field A. P., (2009) Discovering statistics using SPSS. Pub. Sage, London, p. 540

απαιτούν κανονικότητα στις κατανομές των μεταβλητών, ισότητα διακυμάνσεων και τουλάχιστον ισοδιαστημικές κλίμακες⁷⁵¹.

Με τα μη παραμετρικά τεστ, τόσο για τον έλεγχο ανεξάρτητων δειγμάτων (όπως στην περίπτωση μας) όσο και για τον έλεγχο εξαρτημένων δειγμάτων, ελέγχονται η μηδενική κα εναλλακτική υπόθεση διπλής κατεύθυνσης:

H₀: Οι κατανομές των τιμών των πληθυσμών από τους οποίους προήλθαν τα δύο δείγματα, είναι ακριβώς ίδιες ως προς το χαρακτηριστικό που εξετάζουμε

H₁: Οι κατανομές των τιμών των πληθυσμών από τους οποίους προήλθαν τα δύο δείγματα, διαφέρουν ως προς τους μέσους όρους στο χαρακτηριστικό που εξετάζουμε

Ο έλεγχος για τις στατιστικές διαφορές των μέσων όρων των δύο ομάδων (ομάδα 1:δημόσιος τομέας, ομάδα 2:ιδιωτικός τομέας) εξετάστηκε αρχικά ως προς τις μεταβλητές:

- Θεσμικό πλαίσιο
- Πολιτικό πλαίσιο
- Κοινωνικό πλαίσιο
- Χρηματοπιστωτικό πλαίσιο
- Δομές και συστήματα

Στην συνέχεια, και για την επέκταση της ανάλυσης, ο ίδιος έλεγχος πραγματοποιήθηκε σε κάθε μία από τις επιμέρους μεταβλητές που περιελάμβαναν τα παραπάνω πλαίσια.

Ο έλεγχος των μέσων όρων με το κριτήριο Mann-Whitney U test για ανεξάρτητα δείγματα, έδειξε ότι η αντίληψη των ερωτηθέντων για το πολιτικό πλαίσιο μέσα στο οποίο υλοποιούνται τα έργα ΣΔΙΤ, σχετίζεται σημαντικά με την κατηγορία του φορέα στον οποίον ανήκουν. Ειδικότερα, ο ιδιωτικός τομέας (M=63,12) αντιλαμβάνεται το πολιτικό πλαίσιο μέσα στο οποίο λειτουργούν οι ΣΔΙΤ ως υψηλότερης σημασίας ανασταλτικό παράγοντα για την αποτελεσματική σύμπραξη δημόσιου και ιδιωτικού τομέα από ότι ο δημόσιος (M=46,88), t=721,5, p= 0,012.

Η ίδια εικόνα παρατηρείται και αναφορικά με το χρηματοπιστωτικό πλαίσιο, με τις δύο κατηγορίες να διαφοροποιούνται στατιστικά σημαντικά ως προς τους μέσους όρους τους (t=725,5, p=0,011). Πιο συγκεκριμένα, ο ιδιωτικός τομέας (M=62,98), θεωρεί το υφιστάμενο χρηματοπιστωτικό περιβάλλον ως σημαντικότερο πρόβλημα για την εφαρμογή του θεσμού των ΣΔΙΤ απ' ότι ο δημόσιος φορέας (M=46,94). Γι' αυτό το λόγο, θα πρέπει και εδώ να γίνει δεκτή η εναλλακτική υπόθεση ότι οι κατανομές των τιμών των πληθυσμών από τους οποίους προήλθαν τα δύο δείγματα, διαφέρουν ως προς το εν λόγω πλαίσιο.

Όσον αφορά τις επιμέρους μεταβλητές των εξεταζόμενων πλαισίων, η μηδενική υπόθεση απορρίπτεται και για την περίπτωση της μεταβλητής «Φαινόμενα διαφθοράς εντός του κυβερνητικού πλαισίου», αφού ο μέσος όρος της βαθμολογίας που έλαβε η μεταβλητή ως λόγος για την μη προώθηση των ΣΔΙΤ από τον ιδιωτικό τομέα (M=68,55), διαφέρει σημαντικά από τον μέσο όρο που

⁷⁵¹ Νόβα-Καλτσούνη Χ., (2006) Μεθοδολογία εμπειρικής έρευνας στις κοινωνικές επιστήμες. Εκδ. Gutenberg, Αθήνα, σελ. 217

καταγράφεται για την κατηγορία του δημοσίου τομέα ($M=44,73$), $t=564, p=,000$. Όπως αναφέρθηκε και στην προηγούμενη ενότητα, ο ιδιωτικός τομέας του δείγματος δηλώνει ότι τα φαινόμενα διαφθοράς αποτελούν το μείζον πρόβλημα για τον θεσμό ενώ μετά την εφαρμογή του Mann-Whitney U test, αυτή η διαφοροποίηση της μέσης αντίληψης μεταξύ των δύο κατηγοριών, μπορεί να επεκταθεί και στους γενικότερους πληθυσμούς από τους οποίους προήλθαν τα δύο δείγματα.

Σημαντική διαφορά στους μέσους όρους των δύο δειγμάτων παρατηρείται και για την περίπτωση του ανασταλτικού παράγοντα της έλλειψης ισχυρής πολιτικής θέλησης. Τα αποτελέσματα του τεστ δείχνουν ότι οι δημόσιοι φορείς ($M= 47,45$) δεν θεωρούν ότι η έλλειψη ισχυρής πολιτικής θέλησης αποτελεί τροχοπέδη του θεσμού των ΣΔΙΤ στον ίδιο βαθμό με τον ιδιωτικό τομέα ($M=61,71$). Το τεστ στατιστικής σημαντικότητας, δείχνει ότι υπάρχει σημαντικά στατιστική διαφορά μεταξύ των αντιλήψεων των δύο ομάδων ($t=762,5$, $p=0,021$), γεγονός που μας οδηγεί ξανά στην απόρριψη της μηδενικής υπόθεσης για ίδιες κατανομές των τιμών των πληθυσμών από τους οποίους προήλθαν τα δύο δείγματα.

Κατά τον ίδιο τρόπο ερμηνεύονται και τα αποτελέσματα που αφορούν τις υπόλοιπες μεταβλητές για τις οποίες το τεστ έδειξε ότι οι διαφορές στους μέσους όρους είναι στατιστικά σημαντικές. Έτσι, για τις μεταβλητές «Αναποτελεσματικές κυβερνητικές πολιτικές», «Έλλειψη χρηματοοικονομικών εργαλείων και προγραμμάτων», «Χαμηλή πιστοληπτική ικανότητα των αντισυμβαλλόμενων μερών» και «Υπαρξη φαινομένων διαφθοράς στις διοικητικές συναλλαγές», οι ιδιωτικοί φορείς παρουσιάζουν υψηλότερους μέσους όρους από τους αντίστοιχους δημόσιους και οι οποίοι για επίπεδο σημαντικότητας 0,05 παρουσιάζουν στατιστικά σημαντικές διαφορές μεταξύ τους. Το γεγονός αυτό οδηγεί στην αποδοχή της εναλλακτικής υπόθεσης ότι οι κατανομές των τιμών των πληθυσμών από τους οποίους προήλθαν τα δύο δείγματα, διαφέρουν ως προς τους μέσους όρους των βαθμών που οι δύο κατηγορίες της έρευνας αξιολογούν τις τέσσερις αυτές μεταβλητές ως ανασταλτικούς παράγοντες⁷⁵².

7.4.1.2 Έλεγχος Kruskal Wallis: Σύγκριση των μέσων όρων των επιμέρους δειγμάτων του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα

Όπως και στην περίπτωση του Mann Whitney τεστ, ο μη παραμετρικός έλεγχος Kruskal Wallis, χρησιμοποιείται για να εξεταστεί αν συγκεκριμένα δείγματα προέρχονται από τον ίδιο πληθυσμό. Η διαφορά των δύο τεστ έγκειται στο γεγονός ότι στην πρώτη περίπτωση ο αριθμός των υπό εξέταση δειγμάτων είναι αυστηρώς δύο, ενώ στην δεύτερη ο έλεγχος αφορά παραπάνω από δύο ανεξάρτητα δείγματα.

Στην παρούσα έρευνα, ο έλεγχος Kruskal Wallis επιλέχθηκε για να εξετάσει την υπόθεση αν τα επιμέρους δείγματα των κατηγοριών του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα προέρχονται από τον ίδιο πληθυσμό, έναντι της εναλλακτικής υπόθεσης ότι τουλάχιστον δύο από τα δείγματα αυτά, προέρχονται από πληθυσμούς που διαφέρουν ως προς τις διαμέσους.

Συγκεκριμένα, ο έλεγχος πραγματοποιήθηκε μεταξύ των επιμέρους ανεξάρτητων δειγμάτων «κυβερνητικοί φορείς», «ΟΤΑ», «άλλα ΝΠΔΔ» και «ΑΕ Δημοσίου» του

⁷⁵² Βλ. παράρτημα Ι, Πίνακες 14α, 14β και 15α, 15β

δημοσίου τομέα και μεταξύ των μεταβλητών «Εργοληπτικές Τεχνικές Εταιρείες» και «Χρηματοπιστωτικοί Οργανισμοί» του ιδιωτικού τομέα.

Οι υποθέσεις του ελέγχου για την πρώτη περίπτωση είναι:

H₀: Τα τέσσερα δείγματα προέρχονται από τον ίδιο πληθυσμό

H₁: Τουλάχιστον ένα δείγμα προέρχεται από διαφορετικό πληθυσμό σε επίπεδο σημαντικότητας $\alpha: 0,05$

Τα αποτελέσματα έδειξαν ότι για τους ανασταλτικούς παράγοντες «έλλειψη ισχυρής πολιτικής θέλησης», «κατάρτιση προβληματικών συμβάσεων» και «απουσία οργάνωσης θέσεων εργασίας/ αδυναμία καθιέρωσης αρμοδιοτήτων», οι διαφορές στους μέσους όρους είναι στατιστικά σημαντικές ($p=,046$, $p=,023$ και $p=,014$ αντίστοιχα).

Ειδικότερα, όσον αφορά τον παράγοντα «έλλειψη ισχυρής πολιτικής θέλησης», οι ΟΤΑ παρουσιάζουν τον υψηλότερο μέσο όρο απ' όλες τις άλλες κατηγορίες ($M=42,81$), ενώ τον χαμηλότερο μέσο όρο παρουσιάζουν τα άλλα ΝΠΔΔ ($16,00$)⁷⁵³. Με στατιστική σημαντικότητα $p=0,046$ (ή με άλλα λόγια με πιθανότητα λάθους 46%), θα πρέπει να απορριφθεί η μηδενική υπόθεση ότι οι τέσσερις υποκατηγορίες του δημοσίου τομέα που συμμετέχουν στην έρευνα παρουσιάζουν στο δείγμα μας τους ίδιους μέσους όρους κατάταξης και συνεπώς την ίδια αντίληψη για την σημαντικότητα του ανασταλτικού παράγοντα «έλλειψη ισχυρής πολιτικής θέλησης» και να γίνει δεκτή η εναλλακτική υπόθεση ότι ο βαθμός αντίληψης για το κατά πόσο η έλλειψη αυτή αποτελεί εμπόδιο για την εφαρμογή της μεθόδου ΣΔΙΤ διαφέρει για τις τέσσερις ομάδες.

Κατά τον ίδιο τρόπο ερμηνεύονται και τα αποτελέσματα και για τις άλλες δύο μεταβλητές «κατάρτιση προβληματικών συμβάσεων» και «απουσία οργάνωσης θέσεων εργασίας/ αδυναμία καθιέρωσης αρμοδιοτήτων» ενώ σε ένα γενικότερο πλαίσιο, στατιστικά σημαντική διαφορά παρατηρείται αναφορικά με το θεσμικό περιβάλλον μέσα στο οποίο λειτουργούν οι ΣΔΙΤ ($p=0,05$)⁷⁵⁴.

7.4.2 Συσχετίσεις: Συντελεστής Συσχέτισης Spearman (μη παραμετρικό στατιστικό μέτρο)

7.4.2.1 Ανάλυση αποτελεσμάτων

Η έννοια της συσχέτισης αναφέρεται στον προσδιορισμό της σχέσης ή της συνάφειας μεταξύ δύο μεταβλητών ή μιας ομάδας μεταβλητών⁷⁵⁵.

Σε πλαίσιο στατιστικών αναλύσεων, υπάρχει ένα πλήθος συντελεστών συσχέτισης. Ο πιο κοινός από αυτούς είναι ο συντελεστής συσχέτισης Pearson, ο οποίος αποτελεί ένα αριθμητικό μέτρο ή δείκτη του μεγέθους της συσχέτισης μεταξύ δύο συνόλων τιμών.

Παρ' όλα αυτά, πολλές φορές, δεν πληρούνται από τα δεδομένα οι βασικές παραδοχές του συντελεστή συσχέτισης Pearson, ειδικά όταν οι τιμές των μεταβλητών παρουσιάζονται έντονα ασύμμετρες. Ο έλεγχος συσχέτισης σε αυτή την

⁷⁵³ Βλ. παράρτημα Ι, πίνακες 17α,17β

⁷⁵⁴ Βλ. παράρτημα Ι, πίνακες 16α,16β

⁷⁵⁵ Νόβα-Καλτσούνη Χ., (2006) ό.π., σελ. 230

περίπτωση μπορεί να πραγματοποιηθεί μέσω του συντελεστή συσχέτισης Spearman⁷⁵⁶.

Το μέτρο συσχέτισης αυτό που προτάθηκε από τον Spearman το 1904, δεν είναι άλλο από τον συντελεστή r του Pearson υπολογιζόμενο, όμως, με βάση τις τάξεις μεγέθους των παρατηρήσεων και όχι αυτές καθ' αυτές τις παρατηρήσεις. Εκφράζει δηλαδή κατά την ίδια έννοια, το βαθμό και τον τρόπο που μία μεταβλητή X μεταβάλλεται ως προς μία άλλη Y .

Ο συντελεστής συσχέτισης λαμβάνει τιμές στο διάστημα $[-1,1]$. Οι χαρακτηριστικές τιμές του ρ ερμηνεύονται ως εξής:

- $\rho = 1$: υπάρχει τέλεια θετική συσχέτιση μεταξύ των μεταβλητών X και Y
- $\rho = 0$: δεν υπάρχει καμία (γραμμική) συσχέτιση μεταξύ των μεταβλητών X και Y
- $\rho = -1$: υπάρχει τέλεια αρνητική συσχέτιση μεταξύ των μεταβλητών X και Y

Ο έλεγχος Spearman πραγματοποιήθηκε τόσο μεταξύ των εξαρτημένων μεταβλητών, όσο και μεταξύ αυτών με τις ανεξάρτητες μεταβλητές «κατηγορία φορέα», «γενική εργασιακή εμπειρία στον φορέα», «εργασιακή εμπειρία πάνω σε ΣΔΙΤ», «έργα ΣΔΙΤ που έχουν συμμετάσχει οι φορείς» και «έργα ΣΔΙΤ τουριστικών μεταφορών που έχουν συμμετάσχει οι φορείς».

Τα αποτελέσματα του ελέγχου έδειξαν σημαντικές συσχετίσεις κυρίως μεταξύ των μεταβλητών που ανήκαν σε ίδια πλαίσια. Το γεγονός αυτό, ήταν σχετικά αναμενόμενο αφού οι ανασταλτικοί παράγοντες εντός του κάθε πλαισίου είχε ήδη αποδειχθεί ότι παρουσίαζαν την απαιτούμενη, για την κατηγοριοποίηση σε πλαίσια συνάφεια⁷⁵⁷.

Πιο συγκεκριμένα, μία από τις περιπτώσεις σημαντικά στατιστικής ($p=0,000$) και θετικά ισχυρής συσχέτισης ($r=0,781$), εμφανίστηκε μεταξύ των ανασταλτικών παραγόντων που αφορούν το θεσμικό πλαίσιο του σταδίου δημοπράτησης με αυτό του σταδίου της εκτέλεσης. Στην περίπτωση αυτήν, τα αποτελέσματα έδειξαν ότι όσα περισσότερα θεσμικά κενά και δυσλειτουργίες εμφανίζονται κατά το στάδιο της δημοπράτησης, τόσα περισσότερα παρατηρούνται και εντός του θεσμικού πλαισίου του σταδίου της εκτέλεσης. Εξίσου ισχυρές συσχετίσεις παρατηρούνται και μεταξύ του θεσμικού πλαισίου του σταδίου της ωρίμανσης και της δημοπράτησης ($p=,000$, $r=0,717$), όσο και μεταξύ των σταδίων ωρίμανσης και εκτέλεσης ($p=,000$, $r=0,661$).

Είναι προφανές ότι λόγω της συνάφειας που εμφανίζουν οι διάφορες μεταβλητές που βρίσκονται υπό την σκέπη ενός κοινού κατηγορικού παράγοντα, είναι πολύ πιθανόν να εμφανίζουν ισχυρές συσχετίσεις μεταξύ τους, που άλλοτε είναι θετικές κα άλλοτε αρνητικές. Στις παραπάνω περιπτώσεις για παράδειγμα, ένα θεσμικό κενό εμφανιζόμενο υπό την μορφή ενός δυσλειτουργικού νόμου, αναφορικά με ένα στάδιο που είναι προαπαιτούμενο για ένα επόμενο, είναι μάλλον βέβαιο ότι θα εμφανίζεται ξανά άμεσα ή έμμεσα, με την ίδια ή διαφορετική μορφή και στο επόμενο στάδιο.

⁷⁵⁶ Field A. P., (2009) Discovering statistics using SPSS. Pub. Sage, London, p. 179

⁷⁵⁷ Βλ. Παράρτημα Ι, Έλεγχος Inter Matrix

Η ενότητα των επιμέρους παραγόντων εντός κάθε μίας από τις γενικές κατηγορίες του ερωτηματολογίου (θεσμικό πλαίσιο, πολιτικό πλαίσιο, κοινωνικό πλαίσιο, χρηματοπιστωτικό πλαίσιο, δομές και συστήματα), έχει ήδη αποδειχθεί κατά την «ανάλυση παραγόντων» (factor analysis), οπότε και κατά τον ίδιο τρόπο είναι λογικό να αναμένονται παρόμοιες συσχετίσεις και εντός των υπόλοιπων κατηγοριών⁷⁵⁸.

Η έρευνα σε αυτό το σημείο λοιπόν, θα επικεντρωθεί στις σημαντικότερες συσχετίσεις που εντοπίστηκαν μεταξύ των μεταβλητών διαφορετικών κατηγοριών, ενσωματώνοντας ταυτόχρονα και μία προσπάθεια ερμηνείας των λόγων που αυτές εμφανίζονται.

Σύμφωνα με τα αποτελέσματα που προέκυψαν από τον έλεγχο συσχέτισης Spearman, οι ισχυρότερες συσχετίσεις μεταξύ των μεταβλητών που εμφανίστηκαν ως στατιστικά σημαντικές⁷⁵⁹, αφορούν κατά κύριο λόγο την ύπαρξη φαινομένων

⁷⁵⁸ *Οι ΣΔΙΤ δεν προωθούνται από την ΕΕ-Προβληματικό θεσμικό πλαίσιο-Ωρίμανση ($p=0,017$, $r=0,236$)/Προβληματικό θεσμικό πλαίσιο-Δημοπράτηση ($p=0,002$, $r=0,310$)/Προβληματικό θεσμικό πλαίσιο-Εκτέλεση($p=0,006$, $r=0,272$).

*Χαμηλή κυβερνητική αξιοπιστία-Έλλειψη ισχυρής πολιτική θέλησης ($p=0,000$, $r=0,742$)/Αναποτελεσματικές κυβερνητικές πολιτικές ($p=0,000$, $r=0,694$)/ Φαινόμενα διαφθοράς εντός του κυβερνητικού πλαισίου($p=0,000$, $r=0,527$).

*Φαινόμενα διαφθοράς εντός του κυβερνητικού πλαισίου-Έλλειψη ισχυρής πολιτικής θέλησης ($p=0,000$, $r=0,468$)/ Χαμηλή κυβερνητική αξιοπιστία ($p=0,000$, $r=0,605$).

*Έλλειψη ισχυρής πολιτικής θέλησης-Αναποτελεσματικές κυβερνητικές πολιτικές ($p=0,000$, $r=0,776$)

*Φαινόμενα μη κοινωνικής αποδοχής λόγω αύξησης των τελών-Φαινόμενα μη κοινωνικής αποδοχής λόγω διαφορετικής κουλτ/κοιν- πολιτικής αντίληψης ($p=0,000$, $r=0,435$)/Φαινόμενα μη κοινωνικής αποδοχής λόγω μείωσης θέσεων εργασίας ($p=0,000$, $r=0,546$).

*Φαινόμενα μη κοινωνικής αποδοχής λόγω διαφορετικής κουλτ/κοιν-πολιτικής αντίληψης-Φαινόμενα μη κοινωνικής αποδοχής λόγω μείωσης θέσεων εργασίας ($p=0,000$, $r=0,440$).

*Αστάθεια του χρηματοπιστωτικού συστήματος-Έλλειψη χρηματ. Εργαλείων-Προγραμμάτων ($p=0,000$, $r=0,456$)/Χαμηλή πιστοληπτική ικανότητα των συμβαλ. μερών ($p=0,000$, $r=0,523$).

*Έλλειψη χρημ. Εργαλείων και προγραμμάτων-Χαμηλή πιστοληπτική ικανότητα συμβαλ. Μερών ($p=0,000$, $r=0,506$).

*Κατάρτιση προβληματικών συμβάσεων- Φαινόμενα μη κοινωνικής αποδοχής λόγω μείωσης θέσεων εργασίας ($p=0,034$, $r=0,210$)/ Απουσία οργάνωσης θέσεων εργασίας/ αδυναμία καθιέρωσης αρμοδιοτήτων ($p=0,000$, $r=0,461$)/ χαμηλός συντονισμός φορέων($p=0,000$, $r=0,249$)/Έλλειψη ευελιξίας συστημάτων ($p=0,000$, $r=0,386$).

*Απουσία οργάνωσης θέσεων εργασίας/αδυναμία καθιέρωσης αρμοδιοτήτων- χαμηλός συντονισμός φορέων ($p=0,000$, $r=0,473$) Έλλειψη ευελιξίας συστημάτων($p=0,000$, $r=0,476$)/ Ύπαρξη αυξημένης γραφειοκρατίας($p=0,033$, $r=0,211$)/Φαινόμενα διαφθοράς στις διοικητικές συναλλαγές($p=0,002$, $r=0,301$)/ Έλλειψη συστημάτων αξιολόγησης ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών($p=0,000$, $r=0,410$).

*Χαμηλός συντονισμός φορέων-Έλλειψη ευελιξίας συστημάτων($p=0,000$, $r=0,357$)/ Έλλειψη συστημάτων αξιολόγησης ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών ($p=0,000$, $r=0,299$).

*Έλλειψη ευελιξίας συστημάτων- Ύπαρξη αυξημένης γραφειοκρατίας($p=0,016$, $r=0,238$)/ Φαινόμενα διαφθοράς στις διοικητικές συναλλαγές ($p=0,037$, $r=0,207$)/ Έλλειψη συστημάτων αξιολόγησης ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών ($p=0,000$, $r=0,376$).

*Ύπαρξη αυξημένης γραφειοκρατίας-Φαινόμενα διαφθοράς στις διοικητικές συναλλαγές ($p=0,013$, $r=0,245$).

⁷⁵⁹ Στατιστικά σημαντικές αλλά λιγότερο ισχυρές, εμφανίζονται επίσης και οι εξής συσχετίσεις:

*Οι ΣΔΙΤ δεν προωθούνται από την ΕΕ-Φαινόμενα μη κοινωνικής αποδοχής λόγω μείωσης θέσεων εργασίας ($p=0,040$, $r=-0,204$).

*Προβληματικό θεσμικό πλαίσιο-Ωρίμανση-Έλλειψη ευελιξίας συστημάτων ($p=0,004$, $r=0,284$)/ Χαμηλός συντονισμός φορέων ($p=0,018$, $r=0,234$).

διαφθοράς τόσο εντός κυβερνητικού πλαισίου, όσο και σε επίπεδο διοικητικών συναλλαγών.

Για την πρώτη περίπτωση μάλιστα, βρέθηκε ότι η μεταβλητή συσχετίζεται με παραπάνω από μία μεταβλητές που ανήκαν σε διαφορετική κατηγορία⁷⁶⁰. Πιο συγκεκριμένα, ο έλεγχος έδειξε ότι τα φαινόμενα διαφθοράς εντός του κυβερνητικού πλαισίου σχετίζονται⁷⁶¹:

α) θετικά με τα φαινόμενα διαφθοράς που εμφανίζονται στις διοικητικές συναλλαγές ($p=0,000$, $r=0,507$)

Όπως αναφέρθηκε εκτενώς και σε προηγούμενα κεφάλαια⁷⁶², τα φαινόμενα διαφθοράς σε διοικητικό επίπεδο μπορεί να είναι αποτέλεσμα ενός πλήθους παραγόντων όπως η αυξημένη κρατική παρέμβαση στην οικονομία και ο διογκωμένος δημόσιος τομέας, η έλλειψη ελεγκτικών μηχανισμών, η ύπαρξη μιας ασθενώς ενεργούς «Κοινωνίας των Πολιτών» κα. Σίγουρα όμως, ότι εμπόδιο και αν εμφανίζεται σε μια προσπάθεια καταπολέμησης της διαφθοράς, ως κύρια πηγή έχει τις επιλογές των κυβερνητικών οργάνων για τον τρόπο με τον οποίο το κράτος θα πρέπει να δράσει για να αντιμετωπίσει το σχετικό φαινόμενο. Έτσι, κυβερνητικές πολιτικές, δράσεις και αποφάσεις, πίσω από τις οποίες κρύβονται προσωπικά συμφέροντα και οφέλη, δημιουργούν ένα ευνοϊκό περιβάλλον για την εμφάνιση διάφορων μορφών διαφθοράς όπως δωροδοκία, εκβιασμό, υπεξαίρεση χρημάτων, κατάχρηση κλπ., οι οποίες με την σειρά τους επεκτείνονται και στους επιμέρους κύκλους της Δημόσιας Διοίκησης.

β) θετικά με την ύπαρξη αυξημένης γραφειοκρατίας ($p=0,007$, $r=0,466$)

Ένας λόγος για τον οποίο θα μπορούσε να προκύψει ένα τέτοιο αποτέλεσμα, είναι ότι η προσπάθεια για την αντιμετώπιση των φαινομένων διαφθοράς, απαιτεί την ρύθμιση ενός σημαντικού αριθμού κανόνων και παρεμβάσεων. Υπό αυτήν την έννοια, η λογοδοσία, ο βαθμός των ελέγχων για διαφάνεια και οι δικαστικές διαδικασίες σε περίπτωση σύλληψης παρανομούμενων, είναι σημαντικοί παράγοντες που λόγω της απαίτησης για ρύθμισή τους, οδηγούν σε αύξηση της

*Προβληματικό θεσμικό πλαίσιο- Δημοπράτηση-Φαινόμενα μη κοινωνικής αποδοχής λόγω μείωσης θέσεων εργασίας ($p=0,042$, $r=0,202$).

*Προβληματικό θεσμικό πλαίσιο-Εκτέλεση-Αναποτελεσματικές κυβερνητικές πολιτικές ($p=0,016$, $r=0,238$).

Χαμηλή κυβερνητική αξιοπιστία-Έλλειψη χρηματοοικονομικών εργαλείων και προγραμμάτων ($p=0,038$, $r=0,206$)/Ύπαρξη αυξημένης γραφειοκρατίας($p=0,031$, $r=0,214$).

*Φαινόμενα διαφθοράς εντός του κυβερνητικού πλαισίου - Απουσία οργάνωσης θέσεων εργασίας/ αδυναμία καθιέρωσης αρμοδιοτήτων ($p=0,039$, $r=0,205$)/Χαμηλή πιστοληπτική ικανότητα αντισυμβαλλόμενων μερών ($p=0,019$, $r=0,232$).

*Έλλειψη ισχυρής πολιτικής θέληση- Χαμηλός συντονισμός φορέων ($p=0,008$, $r=0,260$).

*Αναποτελεσματικές κυβερνητικές πολιτικές- Ύπαρξη αυξημένης γραφειοκρατίας ($p=0,016$, $r=0,238$).

*Αστάθεια του Χρηματοπιστωτικού συστήματος - Έλλειψη συστημάτων αξιολόγησης ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών ($p=0,012$, $r=0,247$).

⁷⁶⁰ Εκτός από τις μεταβλητές που αναλύονται στην συνέχεια, η μεταβλητή συσχετίζεται θετικά και με την Απουσία οργάνωσης θέσεων εργασίας/ αδυναμία καθιέρωσης αρμοδιοτήτων ($p=0,039$, $r=0,205$) και θετικά με την χαμηλή πιστοληπτική ικανότητα αντισυμβαλλόμενων μερών ($p=0,019$, $r=0,232$). Και στις δύο περιπτώσεις όμως, ο βαθμός συσχέτισης εμφανίζεται χαμηλός.

⁷⁶¹ Βλ. παράρτημα Ι, Πίνακες 18α, 18β

⁷⁶² Βλ. κεφάλαια 1 και 2

γραφειοκρατίας. Σε μια εποχή μάλιστα που η πολυπλοκότητα των διαδικασιών και ρυθμίσεων είναι τεράστια και η διαφθορά αποτελεί σημαντική τάση και συχνή πρακτική εντός των κυβερνητικών τειχών, γεννούνται ολοένα και περισσότερες νέες ρυθμιστικές απαιτήσεις που ενισχύουν περαιτέρω τα ήδη επαυξημένα επίπεδα γραφειοκρατίας.

γ) θετικά με την έλλειψη χρηματοοικονομικών εργαλείων και προγραμμάτων ($p=0,002$, $r=0,305$)

Σε λίγο μικρότερο βαθμό, αλλά όχι αμελητέο, εμφανίζεται και η θετική συσχέτιση των φαινομένων διαφθοράς εντός κυβερνητικού πλαισίου με την έλλειψη χρηματοοικονομικών εργαλείων και προγραμμάτων που αφορούν τις ΣΔΙΤ. Με άλλα λόγια, η έρευνα έδειξε ότι μία αύξηση των φαινομένων διαφθοράς, οδηγεί σε μεγαλύτερη έλλειψη χρηματοοικονομικών εργαλείων και προγραμμάτων που αφορούν τις συμβάσεις έργων μορφής ΣΔΙΤ. Αναλύοντας το αποτέλεσμα αυτό, θα μπορούσε να ακολουθηθεί η παρακάτω συλλογιστική.

Η χρήση χρηματοδοτικών εργαλείων στα έργα ΣΔΙΤ, αποτελεί σίγουρα έναν αποδοτικό τρόπο προώθησης των δημοσίων έργων καθώς τα κεφάλαια που επιστρέφονται μέσω αυτών, μπορούν να επαναχρησιμοποιηθούν για περαιτέρω επενδύσεις σε έργα. Όπως ήδη έχει προαναφερθεί, οι πηγές χρηματοδότησης των χρηματοδοτικών εργαλείων στην Ευρώπη αποτελούνται είτε από εθνικούς πόρους, είτε από ευρωπαϊκούς πόρους διαχειριζόμενους σε εθνικό επίπεδο (ΕΣΠΑ), είτε από ευρωπαϊκούς πόρους διαχειριζόμενους από ευρωπαϊκούς οργανισμούς (π.χ. ΕΙΒ)⁷⁶³.

Σε κάθε περίπτωση, οι διαδικασίες χρηματοδότησης ενός δημοσίου έργου πραγματοποιούνται υπό την σκέπη μιας σειράς προϋποθέσεων που έχουν τεθεί εξ αρχής, ώστε να μπορέσει να καταστεί εφικτή η χρήση του εκάστοτε χρηματοδοτικού εργαλείου. Η απουσία φαινομένων διαφθοράς κατά την διενέργεια αυτών των διαδικασιών, αποτελεί μία από τις σημαντικότερες από αυτές προϋποθέσεις⁷⁶⁴.

Η εμφάνιση κρουσμάτων διαφθοράς, επιβάλλει κατά κανόνα στον εμπλεκόμενο φορέα αναστολή χρήσης των πλεονεκτημάτων που παρέχουν τα χρηματοδοτικά εργαλεία, κυρίως όσον αφορά αυτά που σχετίζονται με κοινοτικά κονδύλια. Σε κυβερνητικό πλαίσιο μάλιστα, η παρουσία συνεχών και επαναλαμβανόμενων φαινομένων διαφθοράς, μειώνει την γενικότερη αξιοπιστία της χώρας και αποθαρρύνει την προώθηση τέτοιων εργαλείων, αφού δεν υπάρχει η απαιτούμενη πίστη ότι δεν θα γίνει κατάχρηση των ευνοϊκών διατάξεων που αυτά παρέχουν.

Τέλος, όσον αφορά την δεύτερη περίπτωση, η σημαντικά στατιστική συσχέτιση που βρέθηκε μεταξύ των μεταβλητών «φαινόμενα διαφθοράς στις διοικητικές συναλλαγές» και «χαμηλή πιστοληπτική ικανότητα των αντισυμβαλλόμενων μερών», περιγράφει μία μάλλον αναμενόμενη κατάσταση που δεν αφορά μόνο το περιβάλλον των δημοσίων έργων αλλά κάθε είδους συναλλακτικό χώρο. Τα φαινόμενα διαφθοράς σε διοικητικό επίπεδο, ενισχύουν την χαμηλή πιστοληπτική ικανότητα των αντισυμβαλλόμενων μερών, όπως αυτήν γίνεται αντιληπτή από τα

⁷⁶³ PWC (2014) Χρηματοδότηση μέσω καινοτόμων χρηματοδοτικών εργαλείων στη περίοδο 2014-2020. <file:///C:/Users/Compufix/Downloads/XrimatodotikaZergaleiaZSESMAZPwCZSESMAZfin.pdf> (πρόσβαση 8/10/2018).

⁷⁶⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014) Έκθεση της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς, Βρυξέλλες.

υπόλοιπα μέρη μιας σύμπραξης, σε οποιαδήποτε είδους σύμβαση, οποιουδήποτε τομέα της οικονομίας και με ότι αυτό συνεπάγεται για την εξέλιξη μιας εν δυνάμει συμφωνίας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8ο

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΕΡΕΥΝΑΣ

Στο παρόν κεφάλαιο εκτίθενται τα αποτελέσματα της έρευνας σε συνάρτηση με τις αντιλήψεις και τις εκτιμήσεις των δημοσίων και ιδιωτικών φορέων για την εφαρμογή της μεθόδου ΣΔΙΤ ως εναλλακτικού τρόπου παραγωγής δημοσίων έργων αλλά και τον προσδιορισμό των παραγόντων που την επηρεάζουν.

Η σημασία των αποτελεσμάτων της έρευνας έγκειται στη σημασία του θεσμού των ΣΔΙΤ ως πρωτοπόρα μέθοδος δημιουργίας υποδομών και παροχής υπηρεσιών, κυρίως εν μέσω των οικονομικών συγκυριών που αντιμετωπίζουν οι διάφορες χώρες ανά τον κόσμο, σε συνδυασμό με την ευρύτατη πρακτική εφαρμογή της μεθόδου τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε παγκόσμιο επίπεδο. Η μέθοδος ΣΔΙΤ, η οποία αναπτύχθηκε τα τελευταία χρόνια ως απόρροια της παγκόσμιας κυριαρχίας της φιλελεύθερης ιδεολογίας και της κρατικής απορύθμισης, παρέχει νέες δυνατότητες και εναλλακτικές για την χρήση των πλεονεκτημάτων της αγοράς αναδεικνύοντας περαιτέρω, τους σύγχρονους όρους της «διακυβέρνησης», του «Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ», των «δικτύων» και «συνεργασιών».

Ως τρέχουσα πρακτική σε πολλές χώρες εντός και εκτός Ε.Ε., οι ΣΔΙΤ αποκτούν ολοένα και μεγαλύτερη σημασία σε επιστημονικό αλλά και πρακτικό επίπεδο. Το παράδειγμα του Ηνωμένου Βασιλείου που με την σειρά τους ακολούθησαν και άλλες χώρες, αναπτύχθηκε με γρήγορους ρυθμούς, εξελίχθηκε θεσμικά και εφαρμόστηκε τεχνικά ποικιλοτρόπως σε διάφορους τομείς της οικονομίας των χωρών που υιοθέτησαν τον θεσμό.

Στην Ελλάδα, τα τελευταία χρόνια, υπήρξε σχετική δραστηριότητα συμμετοχής ιδιωτών στην κατασκευή ή/και διαχείριση έργων, που είτε αφορούσε σε πολύ μεγάλες υποδομές όπως η υλοποίηση του αεροδρομίου «Ελευθέριος Βενιζέλος», της «Αττικής» οδού, της γέφυρας Ρίου-Αντιρρίου, είτε σε συγκεκριμένα έργα που επιλέχθηκαν ανά περίπτωση βάσει των απαιτούμενων αναγκών, πάντως όμως σε περιορισμένο αριθμό τομέων.

Όπως αναδεικνύεται και από τα αποτελέσματα της έρευνας, η σχετική εμπειρία και η γενική οργανωτική δομή του ευρύτερου δημοσίου αλλά και του ιδιωτικού τομέα, παραμένουν εξαιρετικά περιορισμένες. Η εικόνα που διαμορφώνεται από τα στοιχεία της έρευνας, παρουσιάζει μία σχετική έλλειψη επαρκούς εμπειρίας ΣΔΙΤ σε σύγκριση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες, ιδίως αν ληφθεί υπόψη και ο βαθμός προώθησης των ΣΔΙΤ τα τελευταία χρόνια στην Χώρα.

Μία τέτοια εξέλιξη μπορεί ιστορικά να οφείλεται σε διάφορους παράγοντες όπως η μέχρι προσφάτως έλλειψη ενιαίας ρύθμισης σε επίπεδο ΕΕ με παράλληλη απουσία ενός εξειδικευμένου νομοθετικού πλαισίου σε εθνικό επίπεδο (μέχρι την ψήφιση του Ν.3389/2005), οι ασυνέπειες και πολιτικές παλινδρομήσεις των κυβερνητικών φορέων ως προς την εξέλιξη του θεσμού και η έλλειψη χρηματοδοτικών εργαλείων και προγραμμάτων αναγκαία για την χρηματοδότηση των σχετικών έργων, όπως επίσης επισημάνθηκε και από τους εμπλεκόμενους στην έρευνα φορείς.

Από την μία λοιπόν, παρουσιάζεται μία αναλογικά μικρή ενασχόληση πάνω σε θέματα ΣΔΙΤ ως μέρος της γενικής εργασιακής εμπειρίας των φορέων, γεγονός που

υποδηλώνει ότι μέχρι σήμερα δινόταν έμφαση στην παραδοσιακή διαδικασία υλοποίησης δημοσίων έργων μέσω του ΠΔΕ και από την άλλη, ο χαμηλός αριθμός των έργων ΣΔΙΤ που έχουν συμμετάσχει στο παρελθόν δημόσιοι και ιδιωτικοί φορείς, επιβεβαιώνει με αντίστοιχο τρόπο την εκτίμηση αυτή.

Δεδομένης της υφιστάμενης πολιτικής και διοικητικής κουλτούρας της χώρας, η οποία πάμπολλες φορές θεωρήθηκε υπεύθυνη για την προσκόλληση σε συγκεκριμένες πρακτικές και διαδικασίες, και σε συνάρτηση με την μεγάλη απόκλιση στα ποσοστά συμμετοχής σε έργα ΣΔΙΤ ανάμεσα στην πρώτη και δεύτερη φορά εμπλοκής των ερωτηθέντων στις σχετικές διαδικασίες που ανέδειξε η έρευνα⁷⁶⁵, οδηγούμαστε στο συμπέρασμα ότι η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα παρουσιάζει ένα μάλλον «συντηρητικό» προφίλ που δεν ενθαρρύνει ιδιαίτερα την προώθηση νέων και εναλλακτικών διοικητικών πρακτικών.

Η ικανότητα αξιοποίησης νέων ιδεών και μοντέλων λειτουργίας και η επιδίωξη συνεργασιών με άλλους τομείς και κλάδους της οικονομίας, με άλλες χώρες και με άλλους οργανισμούς, ενισχύουν την αποτελεσματικότητά της Δημόσιας Διοίκησης ως προς την παροχή δημοσίων έργων και υπηρεσιών και αυξάνουν άμεσα και έμμεσα την ανταγωνιστικότητα της χώρας εντός του πλαισίου της ΕΕ.

Όσον αφορά συγκεκριμένα τα έργα ΣΔΙΤ που έχουν υλοποιηθεί στον τομέα των τουριστικών μεταφορών (έστω μέχρι ενός σταδίου), αυτά παρουσιάζονται εμφανώς περιορισμένα τόσο σε απόλυτο μέγεθος όσο και σε σχέση με εκείνα που αφορούν άλλους τομείς της Ελληνικής οικονομίας. Όπως αναλύθηκε και σε προηγούμενα κεφάλαια, η συντριπτική πλειοψηφία των σχετικών έργων που έχουν πραγματοποιηθεί στην Ελλάδα τα τελευταία έτη, αφορούν κυρίως έργα στέγασης δημοσίων υπηρεσιών, παιδείας, υγείας, άμυνας, πολιτισμού, ασφάλειας και περιβάλλοντος.

Από την διερεύνηση λοιπόν του εν λόγω τομέα αναφορικά με τα έργα ΣΔΙΤ και την έκταση της εμπλοκής των σχετικών φορέων σε αυτά - υπό την έννοια ότι ο τομέας αφορά κυρίως μεγάλα έργα υποδομών όπως αεροδρόμια και λιμάνια, μεγαλύτερο μέρος των οποίων διαχειρίζεται αποκλειστικά το ΤΑΙΠΕΔ-, προκύπτει ότι η εμπειρία των ΣΔΙΤ στην χώρα μας είναι υπαρκτή μεν, αλλά μικρή δε, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις περιλαμβάνει και ανεπιτυχείς προσπάθειες.

Τα προβλήματα που επισημάνθηκαν στην δευτερογενή έρευνα μέσα από την μελέτη των περιπτώσεων αυτών, επιβεβαιώθηκαν σε μεγάλο βαθμό και από το εμπειρικό της μέρος, καθιστώντας δυνατή την εξαγωγή ασφαλέστερων συμπερασμάτων σχετικά με την αποτελεσματικότητα της πολιτικής που ακολουθείται στα έργα ΣΔΙΤ, την καταλληλότητα της διοικητικής δομής του συστήματος των δημοσίων έργων και συμβάσεων και την επάρκεια του θεσμικού πλαισίου μέσα στο οποίο αυτές αναπτύσσονται και εφαρμόζονται.

Σύμφωνα με τα αποτελέσματα της έρευνας, σημαντικότεροι ανασταλτικοί παράγοντες της αποτελεσματικής εφαρμογής του θεσμού ΣΔΙΤ αποτελούν: η ύπαρξη φαινομένων διαφθοράς εντός του κυβερνητικού πλαισίου, η ύπαρξη αυξημένης γραφειοκρατίας, η χρηματοπιστωτική αστάθεια του τραπεζικού συστήματος και η χαμηλή πιστοληπτική ικανότητα των αντισυμβαλλόμενων μερών.

⁷⁶⁵ Βλ. αποτελέσματα πίνακα 7.4

Τα αποτελέσματα αυτά δεν προκαλούν ιδιαίτερη έκπληξη καθώς η χώρα μας βιώνει σήμερα μια βαθιά κρίση εμπιστοσύνης στις σχέσεις του πολίτη με τους θεσμούς και η αξιοπιστία του πολιτικού μας συστήματος κρίνεται ιδιαίτερα χαμηλή. Η απουσία εμπιστοσύνης στο κράτος και η βαθιά αξιακή και θεσμική κρίση, πλήττουν ανεπανόρθωτα τη λειτουργία του πολιτεύματος μας και ενισχύουν τα φαινόμενα της διαφθοράς και ευνοιοκρατίας.

Ο τομέας των δημοσίων έργων αποτελεί μία από τις μεγαλύτερες εστίες συγκέντρωσης διαφθοράς με πολλές περιπτώσεις κατασκευαστικών εταιριών να είναι διαπλεκόμενες με κυβερνητικά στελέχη, μέσα ενημέρωσης και χρηματοοικονομικούς φορείς. Αν και ένα πλήθος αξιολογών μέτρων έχουν ληφθεί στο παρελθόν, όπως η υποχρέωση ελέγχου των συμβάσεων για έργα από το Ελεγκτικό Συνέδριο και η πλήρης δικαστική τους προστασία, η υποχρέωση δημοσίευσης διακηρύξεων σε ειδικό ΦΕΚ, η θεσμοθέτηση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, του Ειδικού Σώματος Ελεγκτών Επιθεωρητών και του Συνηγόρου του Πολίτη, η θεσμοθέτηση και λειτουργία διακομματικών επιτροπών για δημόσιες συμβάσεις ιδιαίτερα σημαντικής αξίας κλπ, οι παρεμβάσεις αυτές, όπως αποδεικνύεται, δεν είναι από μόνες τους ικανές να αντιμετωπίσουν το φαινόμενο.

Από τη στιγμή που η διαφθορά σε επίπεδο δημοσίων συμβάσεων τεράστιων προϋπολογισμών εντοπίζεται πια στους κεντρικούς πυλώνες του πολιτικού συστήματος, μετατρέπεται από παθολογικό σύμπτωμα συγκεκριμένων πολιτικών προσώπων σε οργανική ιδιότητα του ίδιου του πολιτικού συστήματος⁷⁶⁶.

Οι αφανείς χρηματικές ροές από μια ολιγαρχία προμηθευτών και εργολάβων του Δημοσίου αποτελούν την «καύσιμη ύλη⁷⁶⁷» για την ανταγωνιστικότητα του εκάστοτε πολιτικού κόμματος εξουσίας, γεγονός που δημιουργεί ένα πλέγμα ασφυκτικών αλληλεξαρτήσεων. Όσο περισσότερο επιδιώκεται η διατήρηση της πολιτικής εξουσίας, τόσο αυξάνονται τα φαινόμενα διαφθοράς, δεδομένου ότι απαιτείται συνεχής τροφοδότηση⁷⁶⁸.

Παρά την παγκοσμιότητα του φαινομένου, η διαφθορά στο ελληνικό πολιτικό σύστημα είναι σημαντικά μεγαλύτερη από ότι στα συστήματα άλλων ευρωπαϊκών κρατών αφού τα αίτια της ανάγονται στις εγγενείς παθογένειες της ελληνικής πολιτικής σκηνής και της ελληνικής κοινωνίας που έχει σύσσωμη εθιστεί στη διαφθορά.

Τρία βασικά ελλείμματα είναι εκείνα που φαίνεται να ενισχύουν και να υποθάλπουν τη διαφθορά.

Πρώτον, το δημοκρατικό έλλειμμα που ουσιαστικά συμπίπτει με την ιδιοτέλεια της άσκησης εξουσίας, η οποία πολλές φορές συναντάται ακόμα και στη νομοθετική πολιτική, όταν αυτή χρησιμοποιείται για να καλύψει άλλες αδυναμίες, όπως π.χ. αυτές του δημοσίου ελεγκτικού μηχανισμού.

⁷⁶⁶ Χρυσόγονος Κ., (2009) Κλεπτοκρατία: Το πρόβλημα της διαφθοράς στο ελληνικό πολιτικό σύστημα, Περιοδικό *Το Σύνταγμα*, Αθήνα, σελ. 28

⁷⁶⁷ Του ιδίου, σελ. 29.

⁷⁶⁸ Σταθέας Γ., (2000) Διαφθορά και ποινική καταστολή, *Περιοδ. Ποινική Δικαιοσύνη*, Αθήνα, σελ. 12

Δεύτερο έλλειμμα αποτελεί ο εκφυλισμός της προσωπικής ευθύνης μέσα σε ένα πλαίσιο αλληλοεξυπηρέτησης συμφερόντων και σιωπηλής συνενοχής. Το ζητούμενο, σε αυτήν την περίπτωση δεν είναι μόνο η εξυγίανση των ελεγκτικών μηχανισμών αλλά και η κοινωνική εγρήγορση που προϋποθέτει όρια, τα οποία έχουν προ πολλού καταργηθεί υπό την σκέπη μιας θεώρησης του «ανεύθυνου» ως «δημοκρατική κατάκτηση»⁷⁶⁹.

Τρίτο και σημαντικότερο έλλειμμα που τρέφει τη διαφθορά είναι το ηθικό έλλειμμα που αυτομάτως μετατρέπει το πρόβλημα της διαφθοράς από πολιτικοκοινωνικό σε οντολογικό. Όσες διακηρύξεις κι αν κάνει μία χώρα, όσα νομοθετήματα κι αν θεσπίσει, όσες διεθνείς συμβάσεις κι αν υπογράψει, όσους ελεγκτικούς μηχανισμούς κι αν προσθέσει, δεν μπορεί να απαλλαχθεί από την ιδεολογία της ισχύος που διακατέχει τα άτομα, μέσω εξωτερικών μόνο παραγόντων. Η διαρκής αγωνία είτε για την απόκτηση υλικών αγαθών είτε για την κατάκτηση αξιωμάτων, συναντάται σε όλες τις εκφάνσεις της κοινωνικής και πολιτικής ζωής όπου υπάρχει διάκριση, προβολή, κέρδος, συμφέρον ή εμπορευματοποίηση και αποτελεί μεταξύ άλλων εγγενές στοιχείο της ανθρώπινης φύσης.

Ο σημαντικότερος παράγοντας καταστολής της διαφθοράς, όχι μόνο στον τομέα των δημοσίων έργων και συμβάσεων αλλά σε κάθε πτυχή της Δημόσιας Διοίκησης, ίσως να είναι εν τέλει η εξάλειψη κάθε είδους συμβιβασμού, συνενοχής και αδράνειας των πολιτών⁷⁷⁰.

Όπως έχει αποδειχθεί πάμπολλες φορές, τα φαινόμενα διαφθοράς ευδοκούν εκεί όπου η γραφειοκρατία γιγαντώνεται και αυτονομείται. Υπό την ύπαρξη μάλιστα συνθηκών πολυνομίας⁷⁷¹, ακόμα και φαινόμενα μικρο-διαφθοράς καταλήγουν να εξελίσσονται σε συστημική διαφθορά.

Το πρόβλημα της γραφειοκρατίας στην Ελλάδα είναι διαχρονικό και διαπιστωμένο από κάθε κυβερνητικό σχήμα του παρελθόντος. Το ελληνικό κράτος είναι ένας λαβύρινθος με χιλιάδες διοικητικές δομές και με συνεχείς επικαλύψεις θέσεων και αντικειμένων, το κόστος γραφειοκρατίας του οποίου υπολογίζεται στο 6,5% του ΑΕΠ της Χώρας⁷⁷². Η γραφειοκρατία και η αναποτελεσματική Δημόσια Διοίκηση, η διαμόρφωση των οποίων καθορίζεται από το σύνολο των οικονομικών, πολιτικών, πολιτιστικών και κοινωνικών συνθηκών που επικρατούν σε κάθε χώρα, αποτελούν κύριους παράγοντες αποτροπής νέων επενδύσεων, καθιστώντας ιδιαίτερα δυσμενές το περιβάλλον μέσα στο οποίο καλούνται να συνεργαστούν δημόσιοι και ιδιωτικοί φορείς στην Ελλάδα.

Όσον αφορά τα δημόσια έργα, η ανάγκη υπογραφών από πολλές υπηρεσίες και οι αδειοδοτήσεις που απαιτούν πλήθος εγγράφων και δικαιολογητικών, βάζουν φρένο στην κατασκευή μικρών και μεγάλων έργων και προκαλούν σημαντικότερες καθυστερήσεις στην διαδικασία υλοποίηση τους, οδηγώντας πολλές φορές στην

⁷⁶⁹ Μπιτζιλέκης Ν., (2009) Η διαφθορά ως νομικό και πολιτικό πρόβλημα, Περιοδικό *Ποινικά Χρονικά*, Αθήνα, σελ. 97

⁷⁷⁰ Γιαρένης Η., (2005) Η διαφθορά ως πολυδιάστατο φαινόμενο της σύγχρονης κοινωνίας, *Περιοδικό Ελληνική Δικαιοσύνη*, Αθήνα, σελ. 673-681

⁷⁷¹ Η Ελλάδα είναι, ίσως, η χώρα με τους περισσότερους νόμους και ρυθμίσεις στο κόσμο (τα τελευταία 30 χρόνια, έχουν ψηφιστεί 4.000 νόμους και έχουν εκδοθεί 110.000 υπουργικές αποφάσεις).

⁷⁷² Βλ. κεφάλαιο 1

απώλεια σημαντικών κονδυλίων από την ΕΕ (κυρίως μέσω του ΕΣΠΑ). Για τα έργα παραχώρησης στους λιμένες, για παράδειγμα, σημαντικά στελέχη της Ρυθμιστικής Αρχής Λιμένων⁷⁷³ παραδέχονται ότι παρά την θετική εξέλιξη της εισροής ευρωπαϊκών κονδυλίων για την υλοποίησή τους, λόγω της υψηλής γραφειοκρατίας, τα εν λόγω χρήματα δεν καταφέρνουν να απορροφηθούν πλήρως, έχοντας ως αποτέλεσμα να χάνεται άσκοπα ένα μεγάλο μέρος τους⁷⁷⁴.

Μόνο αναφορικά με τις αδειοδοτήσεις στα δημόσια έργα, ο ίδιος ο πρωθυπουργός της χώρας αναφέρει χαρακτηριστικά⁷⁷⁵: «Σήμερα στη διαδικασία αδειοδοτήσεων εμπλέκονται περίπου 45 δημόσιοι φορείς που γνωμοδοτούν και αδειοδοτούν διαδοχικά ένα έργο δημόσιο ή ιδιωτικό. Αυτό είναι μια τρέλα. Δεν πιστεύω ότι καμιά χώρα που θέλει να έχει μια προοπτική αναπτυξιακή και θέλει να λέγεται σοβαρή χώρα μπορεί να διατηρεί ένα τέτοιο σύστημα».

Φρένο όμως στην κατασκευή κυρίως των έργων ΣΔΙΤ, μπαίνει και από πλευράς των επιχειρήσεων, οι οποίες επιβαρύνονται σημαντικά από τις υψηλές γραφειοκρατικές απαιτήσεις που συνδέονται με τη χρήση χρηματοδοτικών εργαλείων. Πολυάριθμες αιτήσεις, δικαιολογητικά και πλήθος αναλυτικών επιχειρησιακών σχεδίων είναι μόνο λίγα από τα αναγκαία απαιτούμενα για την έγκριση παροχής του πακέτου που προσφέρει το εκάστοτε χρηματοδοτικό εργαλείο, ανεβάζοντας σημαντικά το κόστος προετοιμασίας εκτέλεσης για τους ιδιώτες και αποθαρρύνοντας σε σημαντικό βαθμό την επιλογή της εν λόγω επένδυσης έναντι μιας άλλης⁷⁷⁶.

Όλα αυτά τα προβλήματα που δημιουργεί το «τέρας της γραφειοκρατίας», έχουν επισημανθεί πολλές φορές κατά την υλοποίηση έργων ΣΔΙΤ στην Ελλάδα στο παρελθόν, ενώ προσφάτως έχουν παρατηρηθεί σε εκτενή βαθμό στα έργα ανάπτυξης ευρυζωνικών υποδομών των λευκών αγροτικών περιοχών της ελληνικής επικράτειας αλλά και σε αυτά της διαχείρισης αστικών απορριμμάτων.

Στον τομέα των τουριστικών μεταφορών, αξιοσημείωτη αποτελεί και η περίπτωση της ανάπτυξης υδατοδρομίων και υδροπλάνων, η πραγματοποίηση των οποίων θεωρείται επίσης σημαντική για την αύξηση του τουρισμού της χώρας. Όπως αναφέρουν οι σχετικοί φορείς, η γραφειοκρατική κωλυσιεργία από πλευράς της Διοίκησης είναι η κύρια αιτία που δεν καταφέρνουν να ολοκληρωθούν οι διαδικασίες και να εξελιχθούν τα έργα, καθιστώντας κατ'επέκταση αδύνατο να αναπτυχθούν και οι όποιες επενδύσεις από σχήματα που έχουν ήδη εκδηλώσει ενδιαφέρον και είναι σε γνώση των αρμοδίων υπουργείων⁷⁷⁷.

⁷⁷³ Πρόκειται για Ρυθμιστική Αρχή που εποπτεύει την εφαρμογή των όρων και διατάξεων των συμβάσεων παραχώρησης στους λιμένες και την τήρηση των υποχρεώσεων

⁷⁷⁴ Πακέτο Juncker: Η γραφειοκρατία το μεγαλύτερο εμπόδιο για τα λιμενικά έργα. Εφημερίδα *Newsbomb*, (2015). <http://www.newsbomb.gr/oikonomia/news/story/629737/paketo-gioynker-h-grafeiokratia-to-megalytero-empodio-gia-ta-limenika-erga> (πρόσβαση 12/9/2018).

⁷⁷⁵ Αναλυτικά τα μέτρα που εξήγγειλε ο Πρωθυπουργός για τα δημόσια έργα. Εφημερίδα *Ναυτεμπορική*(2015). <http://www.naftemporiki.gr/story/988927/analutika-ta-metra-pou-eksiggeile-o-prothypourgos-gia-ta-dimosia-erga> (πρόσβαση 12/9/2018).

⁷⁷⁶ ΣΕΣΜΑ, (2014) Χρηματοδότηση μέσω καινοτόμων χρηματοδοτικών εργαλείων στη περίοδο 2014-2020 [file:///C:/Users/Compufix/Downloads/XrimatodotikaZergaleiaZSESMAZPwCZSESMAZfin%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Compufix/Downloads/XrimatodotikaZergaleiaZSESMAZPwCZSESMAZfin%20(2).pdf) (πρόσβαση 13/9/2018).

⁷⁷⁷ Η γραφειοκρατία «βουλιάζει» τα υδατοδρόμια της χώρας. Εφημερίδα *Paraskhnio* (2015). <http://www.paraskhnio.gr/i-grafeiokratia-voyliazei-ta-ydato/> (πρόσβαση 13/9/2018).

Παρά τις διατάξεις του Ν. 4014/2011⁷⁷⁸ και άλλων διυπουργικών αποφάσεων που θεωρητικά απλοποίησαν τις διαδικασίες για συγκεκριμένες κατηγορίες έργων, όπως φαίνεται, εξακολουθεί να υπάρχει ανάγκη για περαιτέρω ρυθμίσεις στις σχετικές διαδικασίες υλοποίησης δημοσίων έργων. Η αντιμετώπιση του γραφειοκρατικού φαινομένου άλλωστε, είναι ιδιαίτερα δύσκολη λόγω της δομής του διοικητικού συστήματος στην Ελλάδα⁷⁷⁹ και καθιστά αναγκαία την προσαρμογή της Δημόσιας Διοίκησης στις σύγχρονες ανάγκες της κοινωνίας και της οικονομίας, διασφαλίζοντας παράλληλα την απαραίτητη ευελιξία στη λειτουργία της.

Παρ' όλα αυτά και σε συνάρτηση πάντα με τα αποτελέσματα που ανέδειξε η παρούσα έρευνα, εκτός από την γραφειοκρατία, την κακοδιοίκηση και την διαφθορά που αποτελούν τις κύριες όψεις του ελληνικού διοικητικού συστήματος, όπως αυτό καταδεικνύεται και από επίσημες εκθέσεις των Επιθεωρητών Δημόσιας Διοίκησης, έρευνες και μελέτες για τη Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα⁷⁸⁰, τα έργα ΣΔΙΤ έχουν να αντιμετωπίσουν και δύο άλλους εξίσου σημαντικούς παράγοντες που αφορούν το χρηματοπιστωτικό πλαίσιο λειτουργία τους. Πρόκειται για αυτούς της αστάθειας του χρηματοπιστωτικού συστήματος και της χαμηλής πιστοληπτικής ικανότητας των αντισυμβαλλομένων μερών σε μια σύμβαση ΣΔΙΤ.

Πρωταρχικές λειτουργίες του χρηματοπιστωτικού συστήματος αποτελούν α) η μεταφορά κεφαλαίων από ετερογενείς πηγές αποταμίευσης προς επενδυτικές δράσεις και β) η συλλογή και αξιοποίηση της πληροφόρησης για το επιχειρηματικό περιβάλλον και τις οικονομικές προοπτικές, και κατά συνέπεια, η σε βάθος ανάλυση και καλύτερη διαχείριση του κινδύνου⁷⁸¹.

Η πρόσφατη διεθνής οικονομική κρίση ωστόσο, ανέδειξε σημαντικές αδυναμίες των πιστωτικών ιδρυμάτων να εκπληρώνουν τους στόχους αυτούς, και κυρίως να διαχειριστούν αποτελεσματικά την εκτίμηση και αξιολόγηση των κινδύνων που υπάρχουν στο σύγχρονο διεθνές χρηματοοικονομικό περιβάλλον.

Οι αρνητικές επιπτώσεις της χρηματοπιστωτικής κρίσης στα έργα ΣΔΙΤ, η οποία μάλιστα συνέπεσε χρονικά με τη δημοπράτηση των πρώτων έργων στην Ελλάδα, έγιναν άμεσα εμφανείς στους εμπλεκόμενους φορείς κατά το στάδιο αναζήτησης της αναγκαίας χρηματοδότησης. Η αισθητή μείωση του τραπεζικού δανεισμού και άλλων μορφών πιστώσεων, η επιδείνωση των χρηματοπιστωτικών όρων που προσφέρονται στις σχετικές δανειοδοτήσεις (λόγω της μεταβολής στην αξιολόγηση του κινδύνου που εμπεριέχουν τα σχετικά έργα)⁷⁸² και η μείωση/ αναστολή των προγραμμάτων ΣΔΙΤ από ορισμένες εθνικές κυβερνήσεις, αποτέλεσαν μερικούς από

⁷⁷⁸ Βλ. Ν. 4014/2011 με τίτλο «Περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων, ρύθμιση αυθαιρέτων σε συνάρτηση με δημιουργία περιβαλλοντικού ισοζυγίου και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Περιβάλλοντος».

⁷⁷⁹ Βλέπε κεφάλαιο 2

⁷⁸⁰ Μακρυδημήτρης Α./Μιχαλόπουλος Ν., (2000) Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη Δημόσια Διοίκηση. Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 26

⁷⁸¹ Μόσχος Δ./Χορταρέας Γ., (2013) Χρηματοπιστωτικό σύστημα και οικονομική δραστηριότητα. <http://www.hba.gr/5Ekdosis/UplPDFs/syllogikostomos/2-a%20Moschos-Xortareas53-66.pdf> (πρόσβαση 14/9/2018).

⁷⁸² Αυτές περιλαμβάνουν α) υψηλό κόστος δανεισμού, το οποίο οφείλεται στην πιστωτική στενότητα, β) μειωμένες προθεσμίες εξόφλησης που προσφέρονται από τις τράπεζες για τα δάνειά τους, γ) δέσμευση για την χρηματοδότηση μόνο στο τέλος των διαδικασιών ανάθεσης.

τους κύριους παράγοντες που διαμόρφωσαν και εξακολουθούν να διαμορφώνουν την γενικότερη πορεία του θεσμού⁷⁸³.

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο και εφόσον η δημοσιονομική εξυγίανση και η μείωση του δημοσίου χρέους αποτελούν πολιτικές αντίθετες με τις δημόσιες επενδύσεις, η εύρεση νέων προσεγγίσεων και η εφαρμογή εναλλακτικών πρακτικών με σκοπό την μεγαλύτερη δυνατή προσέλκυση ουσιαστικών ιδιωτικών επενδύσεων, εμφανίζεται σήμερα ως το κύριο ζητούμενο για την επιτάχυνση της ανάπτυξης της χώρας.

Για την πλήρη αξιοποίηση της δυναμικής των ΣΔΙΤ ως αναπτυξιακό εργαλείο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει προωθήσει ένα αποτελεσματικό και υποστηρικτικό πλαίσιο για την βελτίωση της πρόσβασης τους σε χρηματοδότηση. Αυτό περιλαμβάνει⁷⁸⁴: α) την ενίσχυση και διεύρυνση της εμβέλειας των κοινοτικών εργαλείων που διατίθενται για τη στήριξη των ΣΔΙΤ, όπως αυτών του μέσου εγγύησης δανείων για τα ΔΕΔ μεταφορών (LGTT)⁷⁸⁵ και του κέντρου εμπειρογνωμοσύνης για ΣΔΙΤ (EPEC)⁷⁸⁶, αλλά και άλλων γενικότερης φύσεως πρωτοβουλιών που μπορούν να βρουν αποτελεσματική εφαρμογή στον τομέα των ΣΔΙΤ (JASPERS⁷⁸⁷, JESSICA⁷⁸⁸, RSFF⁷⁸⁹, Ταμείο Marguerite⁷⁹⁰) και β) τον συντονισμό με την ΕΤΕπ για την διερεύνηση των τρόπων αύξησης της συμμετοχής της στη χρηματοδότηση των αναγκαίων έργων υποδομής της ΕΕ, εφαρμόζοντας παράλληλα τα απαιτούμενα μέσα εγγυοδοσίας για τη διευκόλυνση της χρηματοδότησης αυτής, μέσω της προώθησης του ρόλου των κεφαλαιαγορών, των διεθνών επενδυτών και του δημοσίου τομέα ως φορέων παροχής ρευστότητας στα έργα αυτά.

Σήμερα, με δεδομένη την υπερδέσμευση πόρων στο ΥΜΕΠΕΡΑΑ⁷⁹¹ αλλά και τις αυξανόμενες ανάγκες της ελληνικής οικονομίας για αξιόπιστες υποδομές, οι προσπάθειες για εξεύρεση λύσεων από εναλλακτικές πηγές χρηματοδότησης για νέα μεγάλα έργα υποδομής έχουν εντατικοποιηθεί σε μεγάλο βαθμό τόσο από πλευράς της ΕΕ όσο και από την ελληνική κυβέρνηση, αναδεικνύοντας ολοένα και περισσότερο την σημασία των ΣΔΙΤ για την ανάπτυξη της χώρας.

⁷⁸³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2009) Ανακοίνωση για την Κινητοποίηση των ιδιωτικών και δημοσίων επενδύσεων για την ανάκαμψη και τη μακροπρόθεσμη διαρθρωτική αλλαγή: ανάπτυξη συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.

⁷⁸⁴ Στο ίδιο

⁷⁸⁵ Αποτελεί μηχανισμό εγγύησης δανείων για ΔΕΔ-Μ (ΕΔΔΜ-LGTT), ο οποίος στηρίζει τραπεζικά δάνεια για ορισμένα είδη έργων που σχετίζονται με τις μεταφορές.

⁷⁸⁶ Πρόκειται για Ευρωπαϊκό φορέα ΣΔΙΤ της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων.

⁷⁸⁷ Το χρηματοδοτικό εργαλείο Jaspers (Joint Assistance to Support Projects in European Regions) αποτελεί συνεργασία μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της ΕΤΕπ και της ΕΤΑΑ για την παροχή τεχνικής βοήθειας, προσφέροντας ανεξάρτητες συμβουλές σε δικαιούχες χώρες, προκειμένου να τις βοηθήσει να προετοιμάσουν μεγάλα έργα υψηλής ποιότητας που θα συγχρηματοδοτηθούν από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και το Ταμείο Συνοχής

⁷⁸⁸ Βλ. ενότητα 4.8.2.4.

⁷⁸⁹ Το RSFF (Risk-Sharing Financial Facility) αποτελεί χρηματοδοτικό εργαλείο που έχει ως στόχο τη στήριξη της έρευνας και της καινοτομίας έργων που, λόγω του αυξημένου ρίσκου, δυσκολεύονται να προσελκύσουν επενδυτές.

⁷⁹⁰ Πρόκειται για ειδικό ταμείο που επενδύει σε βασικές υποδομές που παρουσιάζουν ενδιαφέρον για την ΕΕ.

⁷⁹¹ Πρόκειται για το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Υποδομές Μεταφορών, Περιβάλλον & Αειφόρος Ανάπτυξη 2014-2020».

Τέλος, παραμένοντας στο ίδιο πλαίσιο, η έρευνα επισήμανε επίσης και την χαμηλή πιστοληπτική ικανότητα των αντισυμβαλλόμενων μερών ως έναν από τους σημαντικότερους ανασταλτικούς παράγοντες για την προώθηση του θεσμού των ΣΔΙΤ στην Ελλάδα. Το γεγονός αυτό βέβαια, μπορεί να γίνει αντιληπτό ήδη και από τα προαναφερόμενα μέτρα που έχουν λάβει οι τράπεζες που ενδιαφέρονται να χρηματοδοτήσουν έργα ΣΔΙΤ, αφού οι δυσμενείς όροι χρηματοδότησης, οι οποίοι συνδέονται άμεσα με την εκτίμηση των κινδύνων που έχουν αυξηθεί λόγω της οικονομικής κρίσης, εμπεριέχουν μεταξύ άλλων και το στοιχείο της ικανότητας των αντισυμβαλλομένων να ανταποκρίνονται στις δανειακές τους υποχρεώσεις.

Η αξιολόγηση της πιστοληπτικής ικανότητας των δανειζομένων (ανεξάρτητων ιδιωτών, επιχειρήσεων, κρατών), καθώς επίσης και των χρεογράφων που εκδίδουν, παρέχουν σημαντικές πληροφορίες υπέρ των ενδιαφερομένων, καθιστώντας τους έτσι ικανούς να λαμβάνουν ασφαλέστερες χρηματοδοτικές αποφάσεις.

Θετικό μήνυμα προς την κατεύθυνση αντιμετώπισης αυτού του προβλήματος, αποτελεί η ανάπτυξη ενός συστήματος πιστοληπτικής αξιολόγησης έργων, το οποίο πραγματοποιήθηκε με πρωτοβουλία των ελληνικών τραπεζών σε συνεργασία με την ICAP⁷⁹² και έχει ως στόχο την άντληση ρευστότητας μέσω της εκχώρησης των συμβάσεων στην Τράπεζα της Ελλάδος για την διευκόλυνση της συμμετοχής των ελληνικών τραπεζών στη χρηματοδότηση των σχετικών εγχειρημάτων⁷⁹³.

Όλοι οι παραπάνω προβληματισμοί που προέκυψαν από την ανάλυση και καταγραφή των κρίσιμων παραμέτρων που αφορούν τις ΣΔΙΤ, δεν είναι ασφαλώς καινούργιοι, ούτε διατυπώνονται για πρώτη φορά μέσα από το περιεχόμενο της παρούσας μελέτης. Οι κεντρικές και τοπικές Διοικήσεις με τις ιδιαιτερότητες και τα προβλήματά τους, καλούνται να αντιμετωπίσουν συνεχώς νέες προκλήσεις μέσα σε ένα αυστηρά περιορισμένο δημοσιονομικό πλαίσιο που επηρεάζει άλλοτε λιγότερο και άλλοτε περισσότερο την πραγματοποίηση κάθε είδους δημόσιου έργου.

Με τη χρήση ιδιωτικών κεφαλαίων για την κατασκευή και ανάπτυξη δημοσίων έργων υποδομής, ο δημόσιος τομέας επιδιώκει αφενός την απελευθέρωση πόρων που θα μπορούσαν εναλλακτικά να αξιοποιηθούν αποτελεσματικότερα σε άλλους τομείς δραστηριοτήτων του, αφετέρου γίνεται μία προσπάθεια υιοθέτησης από μέρους του μιας πιο επιχειρηματικής προσέγγισης για την παροχή δημοσίων έργων/ υπηρεσιών.

Οι ΣΔΙΤ, οι οποίες αναπτύσσονται στο πλαίσιο νέων διοικητικών μοντέλων που προτάσσει η ανάγκη διοικητικής μεταρρύθμισης σήμερα, όπως αυτών του «Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ» και της «Επιχειρηματικής διακυβέρνησης», αν και δεν στερούνται μειονεκτημάτων όπως αναλύθηκε και στα προηγούμενα κεφάλαια, κερδίζουν διαρκώς έδαφος ως νέο και αποτελεσματικό αναπτυξιακό εργαλείο⁷⁹⁴.

⁷⁹² Πρόκειται για Όμιλο που μεταξύ άλλων παρέχει υπηρεσίες αξιολόγησης πιστοληπτικής ικανότητας (Credit Risk Services).

⁷⁹³ Βλ. ICAP Group <http://www.icap.gr/default.aspx?id=9965&nt=19&lang=1> (πρόσβαση 12/10/2018).

⁷⁹⁴ Μαρκαντωνάτου Μ., (2011) Κράτος και Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ: Η προνοιακή απορρύθμιση μέσα από την επιχειρηματική διακυβέρνηση, τις “καλές πρακτικές” και την “ISO προτυποποίηση. Κράτος και Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ, τεύχ. 116. http://www.theseis.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1152&Itemid=29 (πρόσβαση 12/10/2018).

Τα νέα πολιτικοοικονομικά δεδομένα άλλωστε, προωθούν συνεχώς -αν όχι επιβάλλουν-την ανάπτυξη προτύπων, πολιτικών και πρακτικών που διαπνέονται από πνεύμα περισσότερο προσανατολισμένο στην αγορά, καθιστώντας έτσι αναγκαία την ενεργότερη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα όχι μόνο στην παροχή δημοσίων έργων και υπηρεσιών αλλά και σε άλλους τομείς της Δημόσιας Διοίκησης. Η υιοθέτηση πολλών από τις πρακτικές του ιδιωτικού τομέα στον τρόπο λειτουργίας των δημοσίων οργανισμών ή ακόμα αμεσότερα, η παραχώρηση του δικαιώματος διαχείρισης τους από ιδιώτες, ιδίως στο πλαίσιο τομέων που προσφέρουν κρίσιμης σημασίας οικονομικά οφέλη όπως ο τουρισμός, καθιστούν απόλυτα σαφές τις αναπτυξιακές ανάγκες της χώρας και τις φιλελεύθερες τάσεις της εποχής.

Η Ελλάδα μάλιστα σήμερα, ξεχωρίζει ως η πιο εμβληματική περίπτωση ιδιωτικοποιήσεων υπό την πίεση των απαιτήσεων του τρίτου και πιο πρόσφατου Μνημονίου Συνεννόησης, γεγονός που αναμένεται να αυξήσει τόσο τα επίπεδα συμμετοχής ιδιωτών σε δράσεις που παραδοσιακά ανήκαν στο Δημόσιο, όσο και τον βαθμό εφαρμογής εναλλακτικών χρηματοδοτικών/ αναπτυξιακών εργαλείων όπως οι ΣΔΙΤ σε όλους τους τομείς τα επόμενα χρόνια.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9ο

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Οι προτάσεις της παρούσας έρευνας επικεντρώνονται στην ανάγκη αντιμετώπισης του κυριότερου ανασταλτικού παράγοντα για την αποτελεσματικότερη προώθηση και εφαρμογή του θεσμού των ΣΔΙΤ, όπως αυτός αναδείχτηκε μέσα από την πρωτογενή έρευνα που πραγματοποιήθηκε σε φορείς του κλάδου των τουριστικών μεταφορών στην Ελλάδα. Όπως είδαμε στο σχετικό κεφάλαιο, κύριος παράγοντας που αποτελεί τροχοπέδη στην ανάπτυξη των έργων ΣΔΙΤ, είναι κατά κύριο λόγο η ύπαρξη φαινομένων διαφθοράς εντός του κυβερνητικού πλαισίου.

Η επιλογή της παράθεσης προτάσεων που αναφέρονται αποκλειστικά στον συγκεκριμένο παράγοντα δεν αποτελεί μόνο αποτέλεσμα της ανάδειξής του ως ισχυρότερος σε σχέση με τους άλλους, αλλά βασίζεται επίσης και σε δύο επιπρόσθετους λόγους. Πρώτον, η επικέντρωση σε ένα θέμα βοηθάει στην αποδοτικότερη παραγωγή λύσεων/ προτάσεων αφού μέσα από την στοχευμένη εμβάθυνση και εξειδίκευση, αποκτώνται περισσότερες γνώσεις που μπορούν να αξιοποιηθούν προς επίτευξη του επιθυμητού σκοπού της έρευνας. Δεύτερον, από τα αποτελέσματα που προέκυψαν από τους ελέγχους συσχέτισης, βρέθηκε ότι η μεταβλητή που αφορά στα φαινόμενα διαφθοράς εντός του κυβερνητικού πλαισίου, συσχετίζεται και με άλλες μεταβλητές όπως με τα φαινόμενα διαφθοράς που εμφανίζονται στις διοικητικές συναλλαγές, με την ύπαρξη αυξημένης γραφειοκρατίας και με την έλλειψη χρηματοοικονομικών εργαλείων και προγραμμάτων.

Ξεκινώντας με τη παράθεση των προτάσεων για την πρόληψη και καταστολή της διαφθοράς στις ΣΔΙΤ, είναι σημαντικό να αναφερθεί σε αυτό το σημείο, ότι ο τομέας των δημοσίων έργων παρουσιάζει διεθνώς τα περισσότερα κρούσματα διαφθοράς λόγω του ύψους των διακινούμενων και επενδυόμενων κεφαλαίων⁷⁹⁵.

Σύμφωνα με την Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής έτους 2014 για την καταπολέμηση της διαφθοράς στο πλαίσιο ανάγκης ενίσχυσης της διαφάνειας και της συνοχής⁷⁹⁶, παρουσιάστηκαν στις εκδικασθείσες υποθέσεις διαφθοράς σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις στα κράτη-μέλη, ζητήματα που αφορούσαν: διατύπωση της συγγραφής υποχρεώσεων κατά τρόπο που να ευνοεί ορισμένους υποβάλλοντες προσφορά δηλαδή προσαρμοσμένων στο προφίλ συγκεκριμένων εταιρειών, υποβολή προσυμφωνημένων προσφορών, κατάτμηση των προσκλήσεων υποβολής προσφορών σε μικρότερους διαγωνισμούς με σκοπό την αποφυγή ανταγωνιστικών διαδικασιών, σύγκρουση συμφερόντων που επηρεάζει διάφορα στάδια των διαδικασιών και αφορά ακόμα και τα υψηλότερα επίπεδα αναθετουσών αρχών, δυσανάλογα κι αδικαιολόγητα κριτήρια επιλογής, αδικαιολόγητο αποκλεισμό διαγωνιζομένων, αδικαιολόγητη χρήση των διαδικασιών απευθείας διαπραγμάτευσης, ανεπαρκή ανάλυση καταστάσεων όπου οι τιμές προσφοράς ήταν πολύ χαμηλές, υπερβολική χρήση του κριτηρίου της χαμηλότερης τιμής ως του σημαντικότερου σε βάρος του κριτηρίου της ποιότητας των παραδοτέων έργων,

⁷⁹⁵ Βλ. Έκθεση ΟΟΣΑ (2014). <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226616en> (πρόσβαση 12/10/2018).

⁷⁹⁶ Βλ. Έκθεση COM (2014), σελ. 38

αδικαιολόγητες εξαιρέσεις από τη δημοσίευση προσφορών. Στο στάδιο μετά την ανάθεση, έχουν εντοπιστεί:⁷⁹⁷ σκόπιμες υπονομεύσεις ποιότητας παραδοτέων έργων, δωροδοκίες, ανεπαρκής αιτιολόγηση τροποποιήσεων σύμβασης, μεταγενέστερη τροποποίηση συμβάσεων για τη μεταβολή της συγγραφής υποχρεώσεων και αύξηση προϋπολογισμού.

Αν και ομολογουμένως τα τελευταία χρόνια θεσπίστηκε ένας μεγάλος αριθμός αξιολογών εθνικών και ευρωπαϊκών νομοθετημάτων, τα οποία «φιλοδόξησαν» να συμβάλλουν ουσιαστικά στην καταπολέμηση της διαφθοράς στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων⁷⁹⁸, δεν κατέστη παρ' όλα αυτά επιτυχής η πλήρης αντιμετώπιση του διαχρονικού και πολυσύνθετου αυτού φαινομένου.

⁷⁹⁷ Κουρή Σ./Βλάχου Ε., (2015) Καταπολέμηση της διαφθοράς κατά τη διεξαγωγή δημοσίων διαγωνισμών, *Περιοδ. Πειραϊκή Νομολογία.*, σελ. 205-206.

⁷⁹⁸ Νομοθετικά Μέτρα που έχουν ήδη ληφθεί και αφορούν ειδικά τις Δημόσιες Συμβάσεις: Σε αυτό το σημείο θα κάνουμε μια σύντομη επισκόπηση και αξιολόγηση κάποιων βασικών εθνικών και ευρωπαϊκών νομοθετημάτων περί δημοσίων συμβάσεων που «φιλοδόξησαν» να συμβάλλουν στην προσπάθεια καταπολέμησης της διαφθοράς στον τομέα αυτόν. Ο τελευταίος δε κατά σειρά νόμος που πολύ προσφάτως ψηφίστηκε από την Ελληνική Βουλή αφορά ειδικά τα δημόσια έργα παραχώρησης.

Με το Ν. 4013/2011 ιδρύθηκε στη χώρα μας η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων με σκοπό, μεταξύ άλλων, να διασφαλίζει τη διαφάνεια στις διαδικασίες ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων. Η Αρχή αυτή προχώρησε σε αποτύπωση των συχνότερα εμφανιζόμενων μορφών διαφθοράς και των σχετικών δεικτών που αφορούν στη διεξαγωγή δημοσίων διαγωνισμών. Με τα άρθρα 45 και 46 του Ν. 4281/2014 που άρχισε να ισχύει από 1/1/2016, θεσπίστηκε υποχρέωση των αναθετουσών αρχών να λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα για την αποτελεσματική πρόληψη, εντοπισμό και την επανόρθωση συγκρούσεων συμφερόντων που προκύπτουν κατά τη διεξαγωγή διαδικασιών ανάθεσης, προκειμένου να αποφεύγονται στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και να διασφαλίζεται η ίση μεταχείριση όλων των οικονομικών φορέων. Επίσης θεσπίστηκε η ρήτρα ακεραιότητας που προβλέπει υποχρεωτική καταγγελία σύμβασης σε περίπτωση παράνομης συμπεριφοράς αναδόχου.

Εν τω μεταξύ, η μεταρρύθμιση των Ευρωπαϊκών Οδηγιών (2014/23/ΕΕ, 2014/24/ΕΕ, 2014/25/ΕΕ) για τις δημόσιες συμβάσεις περιλαμβάνουν πρότυπα για την καταπολέμηση της διαφθοράς και τη χρηστή διακυβέρνηση ως ένα σημαντικό τμήμα του συνολικού εκσυγχρονισμού αλλά η εναρμόνιση του εθνικού μας δικαίου με αυτές καθυστέρησε αδικαιολογήτως. Μόλις πριν λίγους μήνες με τη διαδικασία του κατεπείγοντος λόγω πιέσεων πραγματοποιήθηκε η ως άνω εναρμόνιση με τους Ν. 4412/2016 και Ν. 4413/2016.

Με το Ν.4412/2016 θεσμοθετούνται νέα ηλεκτρονικά μέτρα σύναψης των δημοσίων συμβάσεων, προβλέπεται η ανάθεσή τους μέσω των ηλεκτρονικών πλειστηριασμών, αναπτύσσονται ηλεκτρονικές τεχνικές αγορών, όπως είναι οι ηλεκτρονικοί κατάλογοι. Καθίσταται υποχρεωτική η χρήση του e-Certis, ηλεκτρονικού συστήματος, σκοπός του οποίου είναι η διευκόλυνση της ανταλλαγής πιστοποιητικών. Το Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων ΕΣΗΔΗΣ προβλέπεται ότι, ως ενιαία ηλεκτρονική πλατφόρμα, θα υποστηρίξει το σύνολο των δημοσίων συμβάσεων άνω των 60.000 ευρώ με την σταδιακή υποχρεωτική χρήση του από την Άνοιξη του 2017. Προβλέπεται η διασύνδεσή του με άλλα πληροφοριακά συστήματα όπως το Ο.Π.Σ., το ΔΙΑΥΓΕΙΑ, με απώτατο σκοπό να αντικατασταθεί σε βάθος πενταετίας η υποχρέωση δημοσίευσης των συμβάσεων στον Εθνικό τύπο και την ΕτΚ από την καταχώρηση στο Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων ΚΗΜΔΗΣ. Προκρίνεται η διαίρεση των μεγάλων συμβάσεων σε τμήματα σε σκοπό την ενίσχυση μικρομεσαίων επιχειρήσεων. Προτείνεται ένα βελτιωμένο σύστημα έννομης προστασίας στο στάδιο της ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων διά της ιδρύσεων της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών, όπου μπορεί να προσφύγει όποιος υποψήφιος θεωρεί ότι θίγεται κατά το στάδιο ανάθεσης. Ορίζονται διαδικασίες για τις συμβάσεις απευθείας ανάθεσης, κανόνες για τους όρους των εγγυητικών επιστολών και σαφείς ρυθμίσεις για τις περιπτώσεις μιας ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς και του τρόπου τεκμηρίωσης με συγκεκριμένα δικαιολογητικά-αποδεικτικά. Προβλέπεται έλεγχος λόγων αποκλεισμού. Υπάρχουν σαφείς υποχρεώσεις σχετικά με τους

Η αποτελεσματικότητά των νόμων αυτών στην πράξη απαιτεί συντονισμό, οργάνωση και έλεγχο. Υπάρχει περισσότερο ανάγκη από ποτέ να μελετηθεί και να θεσπισθεί το κατάλληλο σύστημα ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης, να γίνει ανταλλαγή υψηλής τεχνογνωσίας που αφορά στην καταπολέμηση της διαφθοράς και να αξιοποιηθεί όσο το δυνατόν καλύτερα η Τεχνολογία της Πληροφορικής και των Επικοινωνιών ειδικά στον τομέα των δημοσίων έργων και των ΣΔΙΤ, στο πλαίσιο της στρατηγικής για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση⁷⁹⁹. Βέβαια, για να γίνει αυτό, χρειάζονται κονδύλια αλλά και άρτια οργάνωση. Πρέπει στην πράξη να ενισχυθούν τα συστήματα παρακολούθησης και ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων, να αναπτυχθεί πλήρως το Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων ΕΣΗΔΗΣ του οποίου η υποχρεωτική χρήση έχει ήδη καθυστερήσει σημαντικά, να αναπτυχθούν ηλεκτρονικοί κατάλογοι ξεχωριστά για τις συμβάσεις ΣΔΙΤ, να καταγράφονται οι αναθέτουσες αρχές των έργων και να πιστοποιούνται τα στελέχη τους που απασχολούνται με την ανάθεση και εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων, να ανασχεδιαστεί το ΚΗΜΔΗΣ το ταχύτερο δυνατόν, να βελτιωθεί η λειτουργία της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων κ.ά.

Ειδικότερα προτείνεται:

☞ Ανάπτυξη και εφαρμογή μιας δυναμικής στρατηγικής που θα εξασφαλίζει υψηλότερα επίπεδα διαφάνειας μέσα από εκπόνηση, ανάληψη και υλοποίηση αποτελεσματικών προγραμμάτων και στρατηγικών σχεδίων σχετικά με την πρόληψη και καταστολή της διαφθοράς. Με την βοήθεια της τεχνικής ανταλλαγής βέλτιστων πρακτικών αλλά και σε συνδυασμό με τη λήψη τεχνικής βοήθειας που παρέχεται σε μεγάλο βαθμό από την ΕΕ, θα πρέπει να υλοποιηθεί ένα ολιστικό σχέδιο δράσης που θα ενσωματώνει όλες τις σχετικές ρυθμίσεις και κύριες αξίες των επιμέρους στρατηγικών σχετικά με την καταπολέμηση της διαφθοράς στα δημόσια έργα, ενώ παράλληλα θα είναι και απαλλαγμένο από νομοθετικά κενά, ασάφειες και στόχους πολλών κατευθύνσεων, φαινόμενο που παρατηρείται πολύ συχνά σήμερα. Πιο συγκεκριμένα η στρατηγική αυτή θα πρέπει απαραίτητως να περιλαμβάνει ενέργειες όπως σαφή καθορισμό των ρόλων και των δομών σε μία ΣΔΙΤ, ενσωμάτωση μέτρων κατά της διαφθοράς σε όλα τα στάδια μιας ΣΔΙΤ, συνεχή επανεκτίμηση και βελτίωση της στρατηγικής,

υπεργολάβους, οι οποίοι δεν εμφανίζονταν ποτέ μεταξύ των συμβαλλομένων μερών και δεν είχαν καμία επικοινωνία και υποχρέωση προς το δημόσιο φορέα. Εισάγεται η έννοια της τεχνικής επάρκειας.

Αναφορικά με τον δεύτερο Ν. 4413/2016 που αφορά αποκλειστικά τις συμβάσεις παραχώρησης, οι οποίες εμπίπτουν στην ευρύτερη κατηγορία των ΣΔΙΤ που ρυθμίζει ο Ν. 3389/2005, αξίζει να σημειωθεί για άλλη μία φορά ότι μέχρι πρόσφατα, δεν υπήρχε στο ελληνικό δίκαιο ενιαίος και εναρμονισμένος με το ευρωπαϊκό δίκαιο νόμος για τις συμβάσεις αυτές. Απόρροια της ως άνω έλλειψης ήταν η κύρωση της εκάστοτε σύμβασης παραχώρησης να στηρίζεται σε διαφορετικές κάθε φορά νομικές διατάξεις, να μην υπάρχει ενιαίο νομικό πλαίσιο για τους όρους και τις διαδικασίες σύναψής της και περεταίρω να μένει ανοικτό ένα ακόμα πεδίο σύγκρουσης της χώρας μας με την Ε.Ε. Το νομοθετικό αυτό βήμα, θεωρητικά τουλάχιστον, πλησιάζει τον διαχρονικά πολυπόθητο στόχο της άμβλυνσης του φαινομένου της διαφθοράς και στον τομέα των έργων παραχώρησης. Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι το άρθρο 35 τιτλοφορείται ως «Καταπολέμηση της διαφθοράς και πρόληψη της σύγκρουσης συμφερόντων».

⁷⁹⁹ Βλ. Υπ. Διοικητικής Μεταρρύθμισης. <http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/downloads/2014/02/stratigiki-ilektron.-diakyv.-teliko-pdf1.pdf> (πρόσβαση 5/10/2018).

εστίαση στις συνέπειες της διαφθοράς με σκοπό την ευαισθητοποίηση του εμπλεκόμενου προσωπικού κα.

- ↳ Θέσπιση ολοκληρωμένων κωδίκων δεοντολογίας που θα απευθύνονται σε όλους τους εμπλεκόμενους σε μία σύμβαση ΣΔΙΤ φορείς (δημόσιους και ιδιωτικούς), καθώς και των αντίστοιχων εργαλείων λογοδοσίας για πιθανές παραβιάσεις των εν λόγω κωδίκων που θα αφορούν σε πραγματικά περιστατικά διαφθοράς. Υιοθετώντας μία τέτοια πρακτική, α) κατοχυρώνονται για άλλη μία φορά όλες οι ρυθμίσεις σχετικά με την σύγκρουση συμφερόντων και καταπολέμησης της διαφθοράς αφού μέσα από μια σύνοψη του ισχύοντος δικαίου, παρέχεται ένα ενιαίο σημείο αναφοράς σε νομοθετικές και πολιτικές απαιτήσεις που αφορούν ειδικά τις συμβάσεις ΣΔΙΤ και β) ο συνδυασμός αυτών με βοηθητικούς οδηγούς και σχετική κατάρτιση, αναμένεται να ενσωματώσει τα εν λόγω πρότυπα στην καθημερινή πρακτική της σύναψης των συμβάσεων, προάγοντας σημαντικά μια κουλτούρα ηθικής και ακεραιότητας σε όλους τους εμπλεκόμενους μιας ΣΔΙΤ.
- ↳ Μεγαλύτερη συμμετοχή των ενδιαφερόμενων ιδιωτών στην διαμόρφωση της πολιτικής που αφορούν τις ΣΔΙΤ, μέσω ανοικτού και τακτικού διάλογου τόσο με τους αναθέτοντες φορείς όσο και μεταξύ των ιδίων υποψηφίων, έτσι ώστε να ενισχυθεί η αμοιβαία κατανόηση των παραγόντων που διαμορφώνουν την συγκεκριμένη αγορά. Μία από τις δράσεις που θα μπορούσαν να εκπληρώσουν αυτόν τον στόχο, είναι πιθανώς η δημιουργία μιας διαδικτυακής πλατφόρμας, η οποία θα επιτρέπει στους εμπλεκόμενους υποψηφίους να συζητήσουν τις δυσκολίες, τα προβλήματα αλλά και τις πιθανές λύσεις που σχετίζονται με όλο τον κύκλο ανάθεσης ενός έργου ΣΔΙΤ. Βασικός στόχος της δημιουργίας αυτής της πλατφόρμας θα αποτελεί ο εντοπισμός σημαντικών στοιχείων που θα καταστήσουν δυνατή την βελτιστοποίηση των διαδικασιών ανάθεσης στα έργα ΣΔΙΤ με άμεση συνέπεια μεταξύ άλλων, την μείωση των φαινομένων που αποτελούν τροχοπέδη στα εν λόγω έργα όπως η κακοδιοίκηση, η αδιαφάνεια και η διαφθορά.
- ↳ Ανάπτυξη ολοκληρωμένων εκπαιδευτικών προγραμμάτων που αφορούν τις συμβάσεις ΣΔΙΤ και δημιουργία συγκεκριμένων προτύπων που θα πρέπει να ακολουθηθούν καθ' όλο τον κύκλο σύναψης των εν λόγω συμβάσεων, κάτω από την σκέπη ενός ειδικού, θεσμοθετημένου φορέα εκπαίδευσης. Ο φορέας θα είναι υπεύθυνος όχι μόνο για την ενημέρωση των εμπλεκόμενων μερών σε θεωρητικό επίπεδο μέσω της προώθησης εκπαιδευτικού υλικού σε όσους θα αναζητήσουν υποστήριξη κατά την διάρκεια υλοποίησης μιας ΣΔΙΤ αλλά και σε πρακτικό επίπεδο μέσω της ανάπτυξης ολοκληρωμένων εκπαιδευτικών προγραμμάτων που θα περιλαμβάνουν μεταξύ άλλων άμεση παροχή υποστήριξης με συστηματική παρουσία εξειδικευμένου προσωπικού που θα οριστεί από τον ίδιο φορέα εντός των ειδικών για ΣΔΙΤ τμημάτων κάθε μέρους της σύμπραξης. Με αυτόν τον τρόπο μπορούν να μετριαστούν σημαντικά οι κίνδυνοι που σχετίζονται με την πολυπλοκότητα και τα χαρακτηριστικά της διαδικασίας μιας ΣΔΙΤ και να βοηθηθούν οι άμεσα εμπλεκόμενοι για τον εντοπισμό παρατυπιών και φαινομένων διαφθοράς.
- ↳ Θέσπιση ειδικών μέτρων για ενίσχυση της Συμμετοχής των ΜΜΕ σε έργα ΣΔΙΤ και εξάλειψη των ρυθμιστικών παραγόντων που οδηγούν στον αποκλεισμό

τους. Κάθε διαδικασία στο πλαίσιο μιας ΣΔΙΤ, θα πρέπει όχι μόνο να μην αποκλείει τεχνητά τις ΜΜΕ από τις διαγωνιστικές διαδικασίες μέσω υπερβολικά αυστηρών απαιτήσεων των αναθετουσών αρχών αναφορικά με την οικονομική και χρηματοπιστωτική ικανότητα του αλλά και να ενισχύει την συμμετοχή τους ουσιαστικά και σε σημαντικό βαθμό. Απαιτείται λοιπόν η δημιουργία εξειδικευμένων νομοθετικών διατάξεων για την προστασία των ΜΜΕ από τον αποκλεισμό τους σε μια ΣΔΙΤ, η χρήση νέων χρηματοδοτικών εργαλείων και προγραμμάτων που θα δίνουν πραγματική ευκαιρία για συμμετοχή σε τέτοιου είδους συμπράξεις, εξατομικευμένη καθοδήγηση σε πρακτικό επίπεδο και συνεχής διάλογος με τους εκπροσώπους των ΜΜΕ για την διασφάλιση της εμπλοκής τους στον ίδιο βαθμό με τις μεγάλες εργοληπτικές επιχειρήσεις στις διαδικασίες ανάθεσης.

↳ Αναβάθμιση του πληροφοριακού συστήματος ΕΣΗΔΗΣ με επιμέρους εφαρμογές και υποσυστήματα έτσι ώστε να είναι σαφής ο διαχωρισμός των ΣΔΙΤ από τις υπόλοιπες δημόσιες συμβάσεις τόσο ως προς τη δομή τους όσο και ως προς το περιεχόμενό τους. Ο λόγος που απαιτείται η δημιουργία ξεχωριστών βάσεων δεδομένων για τις ΣΔΙΤ και της κατ'επέκταση ρύθμισης της σχετικής νομοθεσίας, έγκειται στο γεγονός της πολυπλοκότητας που συνήθως χαρακτηρίζει το αντικείμενό των ΣΔΙΤ και της ανάγκης που δημιουργεί αυτή για μεγαλύτερη προστασία από φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς. Παρ' όλα αυτά, η θέσπιση του αντίστοιχου νομοθετικού πλαισίου για μία τέτοια μεταρρυθμιστική δράση κρίνεται απαραίτητη και για τον επιπρόσθετο λόγο ότι ούτε στην σχετική νομοθεσία που αφορά τις ΣΔΙΤ ούτε κι σε εκείνη που αφορά το ΕΣΗΔΗΣ γίνεται μια ουσιαστική περιγραφή για τον τρόπο που οι ΣΔΙΤ πρέπει να εμφανίζονται στο σύστημα. Για την ακρίβεια μάλιστα, η μόνη ουσιαστική διάταξη που συνδέει το ΕΣΗΔΗΣ με τις ΣΔΙΤ είναι αυτή του Ν. 4013/2011 που αναφέρει απλά ότι "οι διατάξεις του παρόντος νόμου εφαρμόζονται και στις Συμβάσεις Παραχώρησης Έργων και Υπηρεσιών που υλοποιούνται ως Συμπράξεις Δημοσίου-Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) σύμφωνα με το Ν. 3389/2005 (Α' 232)". Πρόκειται λοιπόν για μία πολύ γενική διάταξη η οποία δεν λαμβάνει υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των ΣΔΙΤ αλλά με μία σύντομη πρόταση τις εντάσσει πρακτικά στην κατηγορία των υπολοίπων δημοσίων συμβάσεων.

↳ Δημιουργία ενός επιμέρους πληροφοριακού υποσυστήματος, το οποίο θα παρέχει αποκλειστικά πληροφορίες για την σωστή αξιολόγηση των υποψηφίων αναδόχων, έτσι ώστε να μπορούν να επιλεγθούν πραγματικά εκείνοι που είναι σε θέση να κατασκευάσουν ποιοτικά έργα και να παρέχουν υψηλού επιπέδου υπηρεσίες στους πολίτες/ χρήστες των έργων αυτών. Πιο συγκεκριμένα, οι πληροφορίες αυτές θα αφορούν προηγούμενες επιδόσεις των υποψηφίων αναδόχων σε σχετικές συμβάσεις, με βασική εστίαση στην ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών και υλοποιηθέντων έργων, τον βαθμό τήρησης των συμβατικών χρονοδιαγραμμάτων, το επίπεδο αποτελεσματικότητας στην διαχείριση των διαθέσιμων πόρων αλλά και του κόστους του έργου, την συμμόρφωση με τις τεχνικές προδιαγραφές που προβλέπονται στην σύμβαση, την ικανότητα διαχείρισης κρίσεων κλπ. Επιπλέον, στο σύστημα αυτό προτείνεται να υπάρχουν πρόσθετες πληροφορίες σχετικά με ζητήματα ακεραιότητας των υποψηφίων ιδιωτών, όπως πιθανή λύση προηγούμενων

συμβάσεων με υπαιτιότητα του ιδίου, πιθανή ποινική και αστική δίωξη του, προηγούμενες διαπιστώσεις σκόπιμης παρέκκλισης από τις συμβατικές υποχρεώσεις του, εμπλοκή σε ζητήματα κάλυψης συμφερόντων κ.α. Η ψηφιοποίηση λοιπόν των πληροφοριών αυτών και η συγκέντρωσή τους σε ένα ενιαίο σύστημα που θα επιτρέπει την εξαγωγή ασφαλών συμπερασμάτων για την ακεραιότητα των υποψηφίων ιδιωτών, αναμένεται να βοηθήσει σημαντικά τους αναθέτοντες φορείς ΣΔΙΤ κατά την διαδικασία επιλογής αναδόχων και κατ'επέκταση να συντελέσει σημαντικά στην αύξηση της διαφάνειας, στην ενίσχυση του ανταγωνισμού και στην εξοικονόμηση πόρων για το Δημόσιο.

- ↳ Δημιουργία ανεξάρτητου και θεσμοθετημένου φορέα ελέγχου προκειμένου να αποκατασταθεί η εμπιστοσύνη των ιδιωτών στην ακεραιότητα και την αμεροληψία του συστήματος των συμβάσεων ΣΔΙΤ. Όπως φάνηκε και από τα αποτελέσματα της έρευνας, το ισχύον σύστημα έχει ανάγκη από αποτελεσματικές διαδικασίες διαφάνειας όπως υψηλή προσβασιμότητα, εύχρηστα συστήματα, έγκαιρη επεξεργασία και υψηλό συντονισμό. Πάνω απ' όλα όμως, έχει ανάγκη από συστηματικό και ουσιαστικό έλεγχο, ο οποίος για να μπορέσει να καταστεί αποτελεσματικός θα πρέπει να διενεργείται από εξωτερικά όργανα εκτός πλαισίου πολιτικών επιρροών. Προτείνεται λοιπόν, για τις συμβάσεις μεγάλου οικονομικού ενδιαφέροντος, η θέσπιση ενός νέου οργάνου εξωτερικού ελέγχου το οποίο θα είναι υπεύθυνο για την αποτελεσματική παρακολούθηση των συμβάσεων ΣΔΙΤ σε όλα τα στάδια και τις διαδικασίες τους με σκοπό τον εντοπισμό φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης και την επιβολή των αντίστοιχων κυρώσεων. Πιο συγκεκριμένα, η συλλογή και συσχέτιση κάθε είδους πληροφορίας και στοιχείων όλων των συναφθέντων συμβάσεων ΣΔΙΤ σε μία ενιαία, κεντρική βάση δεδομένων (μέσω φυσικά ειδικά διαμορφωμένων πληροφοριακών συστημάτων), θα μπορούσε ενδεχομένως να αναδείξει πιθανές παρατυπίες, περιπτώσεις σύγκρουσης συμφερόντων και τάσεις για φαινόμενα διαφθοράς.

Χαρακτηριστικά παραδείγματα τέτοιων περιπτώσεων ο εντοπισμός των οποίων θα είναι στην ευθύνη του εν λόγω φορέα είναι οι επιχειρηματικές σχέσεις μεταξύ των υποψηφίων που συμμετέχουν στην ίδια διαδικασία σύναψης σύμβασης, οι προσωπικές σχέσεις μεταξύ υποψηφίων αναδόχων και στελεχών των αναθετουσών αρχών, η μη τήρηση από τους υποψηφίους των προθεσμιών υποβολής προσφορών, η υποβολή προσφοράς πριν από τη δημοσίευση της προκήρυξης δημοσίων συμβάσεων, η υποψηφιότητα πολύ μικρών επιχειρήσεων συνδεδεμένων με άλλες επιχειρήσεις, η τροποποίηση του περιεχομένου της προκήρυξης σε χρόνο μεταγενέστερο του επιτρεπόμενου κλπ.

Με βάση αυτές τις πληροφορίες και σε συνδυασμό με τα στοιχεία που προκύπτουν από την πορεία εξέλιξης των εκάστοτε συμβάσεων ΣΔΙΤ, ο φορέας θα είναι σε θέση να εκτιμήσει το επίπεδο της διαφάνειας στις διαδικασίες ΣΔΙΤ και τον βαθμό συμμόρφωσης των αναδόχων με το νόμο και τις συμβατικές ρυθμίσεις. Θα αναλαμβάνει την ευθύνη επιβολής κυρώσεων σε περιπτώσεις εντοπισμού φαινομένων διαφθοράς, ενώ παράλληλα θα μπορεί και να γνωμοδοτεί για πρακτικές βελτιώσεις ανάλογα με τα προβλήματα που αναδεικνύει ο έλεγχος, συμμετέχοντας έτσι ουσιαστικά και στην διαμόρφωση της πολιτικής διαφάνειας που αφορά τις συμβάσεις ΣΔΙΤ.

- ↳ Περαιτέρω ενίσχυση ελέγχου των δημοσίων αρχών μέσω της ενεργής συμμετοχής κοινωνικών φορέων σε όλα τα στάδια διαδικασιών σύναψης ΣΔΙΤ που υπερβαίνουν ορισμένα κατώτατα όρια. Τέτοιους φορείς θα μπορούσαν να αποτελέσουν συγκεκριμένες μη κυβερνητικές οργανώσεις αλλά και μεμονωμένα άτομα που θα έχουν επιλεγεί μέσω δημοσίου διαγωνισμού. Η δημιουργία ενός συστήματος επιλογής ατόμων και φορέων που θα επιβλέπουν τις διαδικασίες προκήρυξης, ανάθεσης, κατάρτισης και εκτέλεσης μιας σύμβασης ΣΔΙΤ θα προωθούσε αδιαμφισβήτητα τις αρχές της διαφάνειας και της λογοδοσίας και θα αναδιαμόρφωνε σημαντικά την κοινή γνώμη αναφορικά με το φαινόμενο της διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις.
- ↳ Εξεύρεση νέων τρόπων αποτελεσματικής αντιμετώπισης της συγκέντρωσης των ΜΜΕ και της δεσπόζουσας θέσης συγκεκριμένων επιχειρηματικών συμφερόντων στην αγορά αυτή με παράλληλη εξασφάλιση της πολυφωνίας και πλουραλισμού στην ενημέρωση. Τα ΜΜΕ είναι μια σημαντική «εξουσία» που μπορεί να συντελέσει στην καταπολέμηση της διαφθοράς στα δημόσια έργα και εν γένει σε όλες τις δημόσιες συμβάσεις, αρκεί όμως να είναι και οι ίδιοι οι παράγοντες των ΜΜΕ σε θέση να μην υποκύπτουν στους πειρασμούς της. Σύμφωνα με έκθεση του Ε.Κ. η Ελλάδα ανήκει στις τέσσερις ευρωπαϊκές χώρες, όπου ο πλουραλισμός στα ΜΜΕ πλήττεται περισσότερο. Πράγματι, ο κλάδος των ΜΜΕ στην Ελλάδα έχει βιώσει την είσοδο βιομηχάνων, εφοπλιστών και ανθρώπων του κατασκευαστικού κλάδου, οι οποίοι στο σύνολό τους επιχειρούν να επηρεάσουν την κοινή γνώμη και να ασκήσουν πίεση στους πολιτικούς, προς όφελος των επιχειρηματικών τους συμφερόντων, τα οποία εμφανίζονται συχνά ως διεκδικήσεις σε ΣΔΙΤ. Το βασικό «κλειδί» για την αντιμετώπιση της διαφθοράς στα ΜΜΕ είναι η αναβάθμιση του ΕΣΡ. Πρέπει να αποκατασταθεί η διαφάνεια στην επιλογή των μελών του ΕΣΡ, ώστε να ασκεί πράγματι ανεξάρτητη εποπτική και ελεγκτική αρμοδιότητα. Με το υπάρχον καθεστώς δεν φαίνεται να υπάρχει ελεγκτικός μηχανισμός που να είναι σε θέση να εξασφαλίσει ότι τα ΜΜΕ λειτουργούν αμερόληπτα. Ίσως να χρειαστεί να δοθούν και περεταίρω αρμοδιότητες σε αυτό, προκειμένου να είναι περισσότερο αποτελεσματικό. Παράλληλα βέβαια με το παραπάνω, πρέπει να υπάρξουν εγγυήσεις για την ανεξαρτησία της δημόσιας ραδιοτηλεόρασης με τη θέσπιση νέου τρόπου επιλογής των μελών του Δ.Σ. της.

Οι παραπάνω προτάσεις είναι ενδεικτικές και παρ' όλο που αναμένεται να συμβάλλουν σημαντικά στην ενίσχυση της διαφάνειας στο πλαίσιο της παραγωγής έργων με την μέθοδο ΣΔΙΤ, σε καμία περίπτωση δεν θα μπορούσε να ειπωθεί ότι αποτελούν πανάκεια για την ολοκληρωτική καταστολή του φαινομένου της διαφθοράς. Από τα αποτελέσματα της έρευνας οδηγούμαστε στο συμπέρασμα ότι παρά τις οποιεσδήποτε νομικές επιταγές και μεταρρυθμιστικές ενέργειες, ο πόλεμος κατά της διαφθοράς, ως εκ της φύσεώς του συνεχίζει να είναι μακρύς και δύσκολος και αντιμετωπίζει πλείστα εμποδίων, των οποίων βασική αφετηρία αποτελούν η απροθυμία των αρμοδίων οργάνων για αποτελεσματική δράση και η απουσία ταυτόχρονης πολιτικής βούλησης για ουσιαστικές ενέργειες κατά των μεθοδεύσεων που υποκρύπτουν διαφθορά. Ναι μεν, λοιπόν, χρειάζεται περισσότερη και ουσιαστικότερη προσπάθεια, τόσο σε επίπεδο νομοθεσίας, όσο και σε επίπεδο εφαρμογής αυτής, αλλά πάνω απ' όλα χρειάζεται ευαισθητοποίηση

των πολιτών και επιμόρφωση των δημοσίων λειτουργών πάνω σε θέματα γραφειοκρατίας, αδιαφάνειας και κακοδιοίκησης. Πρέπει να καλλιεργηθεί ηθικό βάθος και επιχειρησιακή συνείδηση στα δημόσια στελέχη γιατί μόνο έτσι θα υπηρετηθεί καλύτερα η κοινωνία και το δημόσιο συμφέρον.

Μόνο πάνω σε μία τέτοια βάση θα μπορούσε να χτιστεί το οικοδόμημα ενός κράτους, το οποίο θα καταφέρνει πραγματικά να προωθήσει θεσμούς, αξίες, πρόοδο και εξέλιξη.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΞΕΝΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Allen G., (2001) The private finance initiative (PFI). *House of Commons Library Research Paper, House of Commons Library—Economic Policy and Statistics Section*, paper 01/117, London

Asenova D./Beck M., (2003) The UK financial sector and risk management in PFI projects: a survey. *Public Money & Management*, vol. 23, pp. 195-203

Aucoin P., (1990) Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *International Journal of Policy, administration and institutions*, 3 (2), pp. 115-137

Barzelay M., (2001) *The New Public Management*. Pub. University of California Press, Berkeley

Brousseau E./Saussier S., (2015) Contracting with governments. *Economic Institutions of Strategy*, pp. 487-522

Burdette D.M./Helms M., (1996) The implementation of total quality management into public sector agencies: a case study of the Tennessee Valley Authority. *Benchmarking for Quality Management & Technology*, 3 (1), pp. 50-64

Burger P./Tyson J./Carpowicz I./Coehlo M.D., (2009) The effects of financial crisis on Public, Private Partnerships, *IMF working paper*

Carbonara N./Constantino N./Pellegrino R., (2013) A Three-Layers Theoretical Framework For Analyzing Public Private Partnerships: The Italian Case. Pub. Research paper, pp. 799-810

Carbonara N./Pellegrino R., (2014) PPP for public infrastructure in Italy: opportunity and challenges. *Managerial Finance*, 40 (11), pp. 1078-1094

Chan P.C., (2010) Preferred risk allocation in China's public-private partnership (PPP) projects. *International Journal of Project Management*, 28, pp. 482-492

Cheung E./Chan A./Kajewski S. (2010) Suitability of procuring large public works by PPP in Hong Kong. *Engineering, Construction and Architectural Management*, vol. 17 (3), pp. 292- 308

Chevallier J., (1993) *Διοικητική Επιστήμη*. Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα

Clark G.L./Root A., (1999) Infrastructure shortfall in the United Kingdom: the private finance initiative and government policy. *Political Geography*, 18(3), pp. 341-365.

Cresme (2011) 10 Anni di Partenariato Pubblico Privato in Italia. Report, CRESME, Rome de Pierris L./ Foschi M., Italian PPPs: an update. *Infrastructure Journal*, pp. 90-94

Cronbach L.J., (1951) Coefficient alpha and the internal structure of tests. *Psychometrika* , 16 (3), pp. 297-334

Cronbach L.J./Gleser G.C./Nanda H./Rajaratnum N. (1972) The dependability, of behavioral measurements: Theory of generalizability of scores and profiles. Pub. John Wiley, NY

- Decman M./Stare J./Klun M., (2010) E- Government and Cost Effectiveness. *Transilvanian Review for Administrative sciences*, pp. 48-57
- DfEE (2000) New deal for Schools PPP pilots: Interim progress reports. *Department of Education and Employment*, London
- Droge C., (1007) Assessments of validity. *Decision Line*, 28, pp. 10-12
- Edelman M., (1999) Η κατασκευή του πολιτικού θεάματος, Κοινωνία, Πολιτική και Μέσα Επικοινωνίας. Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα
- Egan J., (1998) Rethinking Construction: Report of the Construction Task Force, HMSO, London
- English L.M., (2006) Public private partnerships in Australia: an overview of their nature, purpose, incidence and oversight. *UNSW Law Journal*, 29 (3), pp. 250-262
- Ferlie E./Pettigrew A./Ashburner L./Fitzgerald L., (1996) The New Public Management in Action. Ed. Oxford University Press, Oxford
- Field A. P., (2009) Discovering statistics using SPSS. Pub. Sage, London
- Grimsey D./Graham R., (1994) PFI in NHS. *Engineering, construction and Architectural Management*, 4 (3), pp. 215-231
- Grimsey D./Lewis M.K., (2002) Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects. *International Journal of Project Management*, 20(2), pp. 107-118
- Grimsey D./Lewis M.K., (2004) Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance. Pub Edward Elgar, Cheltenham
- Hair F./Anderson R./Tatham R./Black W., (1995) Multivariate Data Analysis with Readings, 4th Ed. Pub. Prentice-Hall International, London
- Hayes B.E., (1992) Measuring Customer Satisfaction, Development and use of Questionnaires, ASQC. Pub. Quality Press, USA
- Heywood A., (2007) Εισαγωγή στην Πολιτική, μετάφραση Καράμπελας, Γ. Εκδ. Πόλις, Αθήνα
- Hirsch W./Osborne S., (2000) Privatization of government services: pressure group resistance and service transparency. *Journal of Labour research*, 21 (2), pp. 315-326
- Hodge G./Greve C. Introduction, in Hodge G./Greve C. (2005) The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning From International Experience. Pub. Edward Elgar, Cheltenham
- Hood C./Dunleavy P., (1994) From Old Public Administration to New Public Management. *Public Money and Management*, 4 (2), pp. 15-24
- Hunziker W./Krapf K., (1942) Grundriss der Allgemeinen Fremdenverkehrslehre: The Outline of General Tourism Science. Polygraphischer Verlag, Zürich
- Kanter R.M., (1999) From spare change to real change. *Harvard Business review*, 77(2), pp. 122-132

Kaufman R./Oakley-Browne H./Watkins R./Leigh D., (2003) *Strategic Planning for Success*. Pub. Jossey-Bass/Pfeifer, San Francisco

Keating B./Keating M., (2013) Private firms, public entities, and microeconomic incentives. *International Journal of Organizational Analysis*, 21 (2), pp. 176 -197

Kickert W.J.M., (1997) *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Pub. Edward Elgar, Cheltenham

Klijn E.H./Teisman G.R., (2000) Governing public-private partnerships; analyzing and managing the processes and institutional characteristics of public-private partnerships, in Osborne S.P., (2000) *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*. Pub. Routledge, London.

Latham M., (1994) *Constructing the team*. Pub. HMSO, London

Li B./Akintoye A./Edwards P.J./Hardcastle C., (2005) Perceptions of positive and negative factors influencing the attractiveness of PPP/PFI procurement for construction projects in the UK Findings from a questionnaire survey. *Engineering, Construction and Architectural Management*, 12 (2), pp. 125-148

Fondbrune M., (1969) Τα εκατό χρόνια της Διώρυγας του Σουέζ, Ιστορία Εικονογραφημένη, τχ. 16

McKenna J.F., (1991) TQ government. *Industry Week* , 240 (21), pp. 13-19

Merton K.R., (1957) *Bureaucratic structure and personality*. Pub. The Free Press, NY
σε Παυλίδη Π., (2001) Το φαινόμενο της γραφειοκρατίας στην ΕΣΣΔ. Εκδ. προσκήνιο
Merton K.R., (1957) *Bureaucratic structure and personality*. Pub. The Free Press, NY

Morallos D./Amekudzi A., (2008) The state of the practice of value for money analysis in comparing public private partnerships to traditional procurements. *Public Works Management and Policy*, 13(2), pp. 114-25

Moser S./Kalton G., (1977) *Survey methods in social investigation*. Pub. Aldershot, Dartmouth

Mouraviev N./Kakabadse K.N., (2012) Conceptualising public-private partnerships. *Society and Business Review*, 7 (3), pp. 260-276

NCSL, (2010) The promise and risks of public-private partnerships. *National Conference of State Legislatures*, Washington, DC

Oakland J.S., (2003) *Total quality management*. Pub. Butterworth-Heinemann, Oxford

OECD, (2011) *Public Servants as Partners for Growth: Toward a stronger, leaner and more equitable workforce*. Pub. OECD

Osborne D./Gaebler T., (1992) *Reinventing Government-How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Pub. Addison-Wesley, NY

Osborne S.P., (2000) *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*. Pub. Routledge, London

Pallant J., (2005) *Spss Survival Manual*. Pub. Allen & Unwin, Sydney

Parker D., (2009) Editorial: PPP/PFI-solution or problem? *Economic Affairs*, 29(1), pp. 2–6

Partnerships Victoria, (2001) Partnerships Victoria Guidance Material- Public Sector Comparator. Pub. Department of Treasury and Finance

Van der Hoek P. M., (2005) Handbook of Public Administration and Policy in the European Union, Public administration and public policy/113

Peters G./Peer J., (2001) Civil Servants and politicians: the changing balance. *Politicians Bureaucrats and Administrative Reform*, 7 (2), pp. 1-10

Polyzos S./Sdrolas L., (2006) Strategic Method of Confrontation of Tourist Competition: The Case of Greece. *Journal of Travel and Tourism Research*, 6 (1), pp. 2-28

Ribault A., (2001) Lessons from the French experience in public and private partnership. *Irish Banking Review*, pp. 49–60

Robokou-Karagianni A., (2014) Review of decentralization local government and regional development. *Articles*, N.75. pub. Athanasopoulos, Athens

Robson C., (2002) Real world research: A resource for social scientists and practitioner researchers. 2nd ed., pub. Blackwell, UK

Sadka E., (2007) Public-private partnerships-a public economics perspective. *CESifo Economic Studies*, 53 (3), pp. 466-490

Stephan F.J./Raymond L./Dick S., (2011) Beyond ‘one size fits all’: how local conditions shape PPP-enabling field development. *Engineering Project Organization Journal*, 1 (1), pp. 11-25

Stillman R., (2003) Twenty-first Century United States Governance. *Journal of Public Administration*, 81, (1), pp. 2-33

Unità Tecnica Finanza di Progetto, (2009) 100 Questions and answers report. Pub. UTFP, Rome

Van Der Meer F.M./Raadschelders J./Toonen T., (2015) Comparative Civil Service Systems in the 21st Century. Pub. Palgrave Macmillan, UK

Van Helden J.G., (2005) Researching Public Sector Transformation: The Role of Management Accounting. *Financial Accountability & Management*, 21 (1), p. 99-133

Verbeeten H.M.F., (2008) Performance management practices in public sector organizations: Impact on performance. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, (21) 3, pp. 427-454

Victoria Department of Treasury and Finance,(2000) Partnerships Victoria. *Victoria Department of Treasury and Finance*, Melbourne

Vigliano F./Bicchieri N., (2007) The International Comparative Legal Guide to: PFI/PPP Projects in Bing L./Akintoye A./Edwards P.J./Hardcastle C., (2005) The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK. *International Journal of Project Management*, 23, pp. 25-35

- Vining A./Boardman A., (2008) Public-private partnerships: eight rules for government. *Public Works Management & Policy*, 13 (2), pp. 149-161
- Walker R.G., (2003) Public-private partnerships: form over substance? *Australian Accounting Review*, pp. 2-13
- Wettenhall R.A., (2003) The rhetoric and reality of public-private partnerships. *Public Organization Review: A Global Journal*, 3 (1), pp. 77-107
- Wibowo A./Wilhelm A.H., (2015) Government-led critical success factors in PPP infrastructure development. *Built Environment Project and Asset Management*, vol. 5 (1), pp. 121-134
- Wild G.P., (2012) Competing in a Changing World: Outlook for Cruise Tourism to 2020. *International LTD report*, pp. 261-282
- Wilson A., (2006) *Marketing Research: An Integral Approach*. 2nd edition, pub. Prentice Hall, Essex
- Wright E., (2001) Public-Sector Work Motivation: A Review of the Current Literature and a Revised Conceptual Model. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11 (4), pp. 559-586

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Αθανασόπουλος Δ., (1996) Κυβέρνηση και Κυβερνητικά Όργανα: παρατηρήσεις για την καλή άσκηση της κυβερνητικής λειτουργίας. Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα

Ακαδημία Αθηνών, Γραφείο Οικονομικών μελετών,(2012) Η προώθηση των μεταρρυθμίσεων στην Ελληνική Οικονομία. *Μελέτες 12*, Αθήνα

Ανδριώτης Κ., (2005) Τουριστική ανάπτυξη και σχεδιασμός. Εκδ. Σταμούλη Α.Ε, Αθήνα και Λαγός, Δ., (2005) Τουριστική Οικονομική. Εκδ. Κριτική, Αθήνα

Αργυριάδης Δ., (1998) Για μια Δημόσια Διοίκηση που Αποδίδει και Επικοινωνεί με τους Πολίτες. Εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή

Βαρβαρέσος Κ., (2002) Έκθεσις επί του οικονομικού προβλήματος της Ελλάδος. Επανεκδοση Σαββάλα, Αθήνα

Βασιλειάδου Σ., (2007) Αναλύσεις. Νοσοκομεία ΝΑΙ αλλά όχι έτσι. Τεύχος 70, Αθήνα

Βενετσανοπούλου Μ., (2014) Κακοδιοίκηση και διαφθορά στη Δημόσια Διοίκηση - Ελεγκτικοί Μηχανισμοί. Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα

Της ίδιας, (2006) Η Κρατική συμβολή στον τουρισμό - Μορφές εναλλακτικού τουρισμού. Εκδ. Interbooks, Αθήνα

Βενιέρης Ι., (2007) Συμπράξεις Δημοσίου Ιδιωτικού τομέα: Το συμβατικό πλαίσιο. Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα

Γαλάνης Π./Σπάρος Λ.,(2010) Εγχειρίδιο Επιδημιολογίας. Εκδ. Βήτα, Αθήνα

Γασπαρινάτος Σ./Αλεξιάδη Ε., (2003) Οργάνωση Τουριστικών Πακέτων- Μεταφορικά Μέσα Προορισμοί Τουριστικών Πακέτων. Εκδ. Έλλην, Αθήνα

Γέροντας Α., (2009) Δίκαιο δημοσίων έργων: Η διοικητική σύμβαση - Ανάθεση - Εκτέλεση - Δικαστική προστασία (κατά το εθνικό και κοινοτικό δίκαιο). Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη

Γιαρένης Ι., (2005) Η διαφθορά ως πολυδιάστατο φαινόμενο της σύγχρονης κοινωνίας. *Περιοδ. Ελληνική Δικαιοσύνη*, τεύχ. 4

Γράβαρης Δ., (1998) ΠΑΣΟΚ. Εκδ. Πατάκη, Αθήνα

Γώγος Κ., (1998) Η έννομη προστασία των καταναλωτών έναντι ιδιωτικοποιημένων οργανισμών κοινής ωφέλειας - δικαστική προστασία κατά πράξεων και παραλείψεων διοικητικής εποπτείας; στον τόμο Αποκρατικοποίηση των δημοσίων επιχειρήσεων και προστασία του καταναλωτή - Επίλυση Καταναλωτικών Διαφορών. *Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου*. Εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη

Δέγλερης Π., (2012) Διαφθορά και Δημόσιες συμβάσεις. Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα

Δημητρόπουλος Ε., (2004) Εισαγωγή στη μεθοδολογία της επιστημονικής έρευνας: προς ένα συστηματικό δυναμικό μοντέλο μεθοδολογίας επιστημονικής έρευνας. Εκδ. Έλλην, Αθήνα

Διαμαντόπουλος Χ., (2006) Διοικητικές αντιλήψεις και Διοικητικά συστήματα: Αγγλοαμερικάνικη και Ευρωπειρωτική παράδοση. *Εργαστήριο Ευρωπαϊκής Ενοποίησης και πολιτικής (Ε.Ε.Π.)*, Αθήνα

Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, (2008) Δημόσια Πολιτική για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση. Η Προσπάθεια Μέτρησης της Απόδοσης και Καθιέρωσης Συστήματος Διοίκησης με Στόχους, Αθήνα

Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, (2012) Πρακτικά Συνεδρίου με θέμα «Ηθική και δεοντολογία στην Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση», Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα

Ετήσια Έκθεση 2007 του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, Αθήνα

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014) Έκθεση της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς, Βρυξέλλες

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2000) Ατζέντα για την Οικονομική και Κοινωνική ανανέωση της Ευρώπης, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Λισσαβόνας, Βρυξέλλες

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2009) Ανακοίνωση για την Κινητοποίηση των ιδιωτικών και δημοσίων επενδύσεων για την ανάκαμψη και τη μακροπρόθεσμη διαρθρωτική αλλαγή: ανάπτυξη συμπράξεων δημοσίου και ιδιωτικού τομέα

Earl B., (2011) Εισαγωγή στην κοινωνική έρευνα. Εισαγωγή και Επιμέλεια Ζαφειρόπουλος Κ. Εκδ. Κριτική, Αθήνα

Ζαφειρόπουλος Κ., (2015) Πώς γίνεται μια επιστημονική εργασία: Επιστημονική έρευνα και Συγγραφή εργασιών. Εκδ. Κριτική, Αθήνα

Ζαχαράτος Γ., (2000) Package Tour Παραγωγή και διάθεση του τουριστικού ταξιδιού. Εκδ. Προπομπός, Αθήνα

Ηγουμενάκης Γ./Ηγουμενάκη Ν., (2004) Τουριστικό μάρκετινγκ - Γενικές αρχές. Εκδ. Interbooks, Αθήνα

Θεοδωροπούλου Ρ./Κασώλη Α., (2014) Μεταφορές και Logistics. *Γενική Γραμματεία έρευνας και τεχνολογία*, Αθήνα

Ιορδανίδης Γ./Τσακίριδου Ε./Παραφέστα Σ., (2010) Γραφειοκρατικές δομές ως συντελεστές προώθησης ή αναστολής του έργου των εκπαιδευτικών και της λειτουργίας τους. *Το βήμα των κοινωνικών επιστημών*, τόμος Ι, τεύχος 5B, Θεσσαλονίκη

Κυνηγόπουλος Ι., (1999) Εταιρικές αποδόσεις που οδηγούν στην ιδιωτικοποίηση : από τη θεωρία στην περίπτωση του ελληνικού τραπεζικού συστήματος. *Διδακτορική διατριβή*, Αθήνα

Καρκατσούλης Π., (1998) Διοικητική μεταρρύθμιση - Προεισαγωγική Διοικητική Εκπαίδευση. Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα

Του ιδίου, (2004) Το κράτος σε μετάβαση: από την «διοικητική μεταρρύθμιση» και το «Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ» στην «Διακυβέρνηση. Εκδ. Σιδέρης, Αθήνα

Κέφης Β., (1995) Η αποτελεσματικότητα του Μάνατζμεντ των δημοσίων επιχειρήσεων για την προσέλκυση των επενδύσεων του εξωτερικού που θα

συμβάλλουν στην ανάπτυξη της Ελληνικής Οικονομίας. *Διδακτορική Διατριβή*, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Αθήνα

Του ιδίου, (1998) Το Μάνατζμεντ των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών, Συστηματική προσέγγιση των επιδράσεων του στην ανάπτυξη της Ελληνικής Οικονομίας. Εκδ. Interbooks, Αθήνα

Του ιδίου, (2005) Ολοκληρωμένο Μάνατζμεντ: Βασικές αρχές για σύγχρονες οικονομικές μονάδες. Εκδ. Κριτική, Αθήνα

Του ιδίου, (2003) Ο ιδεατός τύπος γραφειοκρατίας του Max Weber και ο λειτουργικός δημόσιος τομέας, Διοικητική Ενημέρωση, τεύχ.25

Του ιδίου, (2014) Διοίκηση Ολικής Ποιότητας. Πρόλογος: Αναστάσιος Τσάμης. Εκδ. Κριτική, Αθήνα

Κίτσος Ι., (2014) Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα και συμβάσεις Παραχώρησης. Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη

Κοϊμτζόγλου Ι., (2001) Η αξιοκρατία ως οργανωτική αρχή της Δημόσιας Διοίκησης, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα

Κοντής Θ., (2001) Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση. Εκδ. Σύγχρονη Εκδοτική, Αθήνα

Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου Δ./Κουτούπα-Ρεγκάκου Ε., (2005) Εμβάθυνση Δημοσίου Δικαίου: Ειδικά θέματα Διοικητικού δικαίου. Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα

Κουρή Σ./Βλάχου Ε., (2015) Καταπολέμηση της διαφθοράς κατά τη διεξαγωγή δημοσίων διαγωνισμών, *Περιοδ. Πειραϊκή Νομολογία*, τεύχ. 3

Κουταλάκης Χ., (2015) Η μεταρρύθμιση της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. *6^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων: Πρακτικά Συνεδρίου*, Αθήνα

Κτιστάκη Σ., (2014) Εισαγωγή στη Δημόσια Διοίκηση. Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα

Κυριαζή Ν., (2010) Η κοινωνιολογική έρευνα: κριτική επισκόπηση των μεθόδων και των τεχνικών. Εκδ. Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα

Κωτσίκης Β., (2003) Οργάνωση και Διοίκηση της Εκπαίδευσης. Εκδ. Έλλην, Αθήνα

Λαγός Δ., (2005) Τουριστική Οικονομική. Εκδ. Κριτική, Αθήνα

Λουτριώτης Π., (2014) Η σημασία του τουριστικού σκάφους αναψυχής γιώτινγκ για την ενίσχυση των τοπικών οικονομιών και για την ανάπτυξη ποιοτικού τουρισμού στην Ελλάδα. *10ο Συνέδριο IMIC 2014: Αντιμετωπίζοντας με επιτυχία την εποχικότητα στον τουρισμό*, Αθήνα

Morgan G., (2004) Οι όψεις της Οργάνωσης. Εκδ. Καστανιώτη, Αθήνα

Μακρυγιωργάκης Μ., (1990) Τουριστικοί οργανισμοί και επαγγελματικές Ενώσεις. *Σημειώσεις Τ.Ε.Ι Κρήτης*, Ηράκλειο

Μακρυδημήτρης Α., (1992) Η Οργάνωση της Κυβέρνησης. Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα

Του ιδίου, (1999) Διοίκηση και Κοινωνία, η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα. Εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα

Του ιδίου, (2015) Προβλήματα διοικητικής μεταρρύθμισης, Διοίκηση και πολιτεία-μελέτες. Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή

- Μακρυδημήτρης Α./Μιχαλόπουλος Ν., (2000) Εκθέσεις εμπειρογνομένων για τη Δημόσια Διοίκηση. Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα
- Μαύρος Δ./Σιώμος Γ., (2008) Έρευνα αγοράς. Εκδ. Σταμούλη, Αθήνα
- Μιχαλόπουλος Ν., (2003) Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management. *Πρόλογος Αντ. Μακρυδημήτρη*, Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα
- Μούσης Ν., (2000) Εγχειρίδιο Ευρωπαϊκής Πολιτικής Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα
- Του ιδίου, (2013) Ευρωπαϊκή Ένωση: δίκαιο, οικονομία, πολιτικές. Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα
- Μπέσιλα-Βήκα Ε., (2010) Τοπική αυτοδιοίκηση, Θεσμικό Πλαίσιο - Ευρωπαϊκή Διάσταση (Υπό το πρίσμα του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων και του Προγράμματος «Καλλικράτης»). Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα
- Μπιτζιλέκης Ν., (2009) Η διαφθορά ως νομικό και πολιτικό πρόβλημα, Περιοδικό Ποινικά Χρονικά, Αθήνα
- Μπουραντάς Δ./Βάθη Α./Παπακωνσταντίνου Χ./Ρεκλείτη Π., (1999) Αρχές Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων και Υπηρεσιών. *Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων*, Αθήνα
- Μυλωνόπουλος Δ./Μοίρα Π., (2005) Θαλάσσιος Τουρισμός. Εκδ. Interbooks, Αθήνα
- Νόβα-Καλτσούνη Χ., (2006) Μεθοδολογία εμπειρικής έρευνας στις κοινωνικές επιστήμες. Εκδ. Gutenberg, Αθήνα
- Παντέλογλου Κ., (2012) Η αποτελεσματικότητα των εναλλακτικών διαχειριστικών - διοικητικών προτύπων και οι επιδράσεις τους στη λειτουργικότητα της Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας. *Διδακτορική διατριβή*, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα
- Παπαλεξανδρή Ν./Μπουραντάς Δ., (2003) Διοίκηση ανθρώπινων πόρων. Εκδ. Μπένου, Αθήνα
- Πασσάς Α./Τσέκος Θ., (2009) Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση: Η Ελληνική εμπειρία. Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα
- Πατρίκιος Γ., (2009) Συμπράξεις του Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα - Προσυμβατικό Στάδιο. Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα
- Πολύζος Σ., (2002) Ανάλυση Παραγόντων Επιρροής και Εμπειρική Διερεύνηση των Εσωτερικών Τουριστικών Ροών στην Ελλάδα. ΤΟΠΟΣ, τεύχ. 18
- Ράικος Δ. (2014) Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων. Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα
- Ράμματα Μ., (2013) Σύγχρονη Ελληνική Δημόσια Διοίκηση: Ανάμεσα στη γραφειοκρατία και το Μάνατζμεντ. Εκδ. Κριτική, Αθήνα
- Ρομπόκου-Καραγιάννη Α., (2002) Ο έλεγχος στη Δημόσια Διοίκηση και ο Συνήγορος του πολίτη, Κέντρο Έρευνας και διαχείρισης θεμάτων τοπικής αυτοδιοίκησης και αποκέντρωσης (ΚΕΔΙΤΑΑ), Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα
- Της ίδιας, (2011) Η συμβολή της επιστήμης της διοίκησης επιχειρήσεων στην βελτίωση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων επιχειρήσεων. Το παράδειγμα της Αγροτικής Τράπεζας, *Ανάπτυξη 3^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων «Διοίκηση*

και Δημοκρατία: Ποιότητα, Αποτελεσματικότητα, Νομιμοποίηση», Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα

Της ίδιας, (2015) Διοικητική Μεταρρύθμιση και εκπαίδευση των δημοσίων υπαλλήλων, 6^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων: Πρακτικά Συνεδρίου, Αθήνα

Σάββας Ε./Κονδύλης Ε., (1993) Ιδιωτικοποίηση και παραγωγικότητα. Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα

Σαϊτής Χ., (2005) Οργάνωση και Διοίκηση της Εκπαίδευσης. Αυτοέκδοση, Αθήνα

Σεραφετινίδου Μ. (2002) Εισαγωγή στην πολιτική κοινωνιολογία. Εκδ. Gutenberg, Αθήνα

Της ίδιας, (2003) Το φαινόμενο της γραφειοκρατίας: Η θεωρητική συζήτηση. Εκδ. Gutenberg, Αθήνα

Σπανού Κ., (2001) Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση. Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα

Σπηλιωτόπουλος Ι., (2010) Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου. Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα

Σταθέας Γ., (2000) Διαφθορά και ποινική καταστολή, *περιοδ. Ποινική Δικαιοσύνη*, Αθήνα

Τάχος Α., (2008) Ελληνικό διοικητικό δίκαιο. Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη

Τερλεξής Π., (1996) Διευθυντικές Ολιγαρχίες - Γραφειοκρατία, Κράτος, Κοινωνική Οργάνωση. Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα

Τζένος Χ./Σιταράς Θ., (2007) Εισαγωγή στη Θεωρία του Τουρισμού. Εκδ. Interbooks, Αθήνα

Τροβά Ε./Σκουρής Π., (2009) Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων. Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη

Τσάνης Α., (2011) Κριτική Ανάλυση Συνταγματικότητας και Οικονομικής Αποτελεσματικότητας των Ιδιωτικοποιήσεων στο Πλαίσιο της Οικονομικής Κρίσης. *Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης*, Αθήνα

Τσαντήλας Γ., (2011) Διοίκηση μέσω στόχων στο πλαίσιο εκσυγχρονισμού της Δημόσιας Διοίκησης: Ρυθμίσεις του Ν3230/04, του μνημονίου Συνεννόησης και του Προϋπολογισμού Προγραμμάτων. *Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης*, ΚΑ' Εκπαιδευτική σειρά, Αθήνα

Τσέκος Θ., (2008) Η Διαρκής Ελληνική Διοικητική Κρίση: Περί της Μεταρρυθμιστικής Ιδιομορφίας μιας Μη Βεμπεριανής Γραφειοκρατίας σε Κοντιάδης Ξ./Ανθόπουλος Χ., (2008) Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος. Εκδ. Παπαζήση, Αθήνα

Τσιρωνάς Α., (2006) Αποκρατικοποιήσεις: Έννοια, φύση και λειτουργία από την άποψη του Διοικητικού Οικονομικού Δικαίου, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα

Τύπας Γ./Κατσαρός Γ., (2003) Εισαγωγή στη διοικητική επιστήμη: από τη γραφειοκρατία και την επιστημονική διοίκηση στη σύγχρονη οργανωτική θεωρία. Εκδ. Gutenberg, Αθήνα

Φαναριώτης Π., (1999) Δημόσια Διοίκηση, Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση. Εκδ. Σταμούλη, Αθήνα

Φλωράτος Χ., (2005) Η Ελληνική Δημόσια Διοίκηση - Αδυναμίες - Μέτρα Εξυγίανσης. Εκδ. Αρσενίδη, Αθήνα

Χειμωνίτη-Τερροβίτη Σ., (2003) Εκθέσεις 40, Συμμετοχή ιδιωτών στα έργα υποδομής και αυτοχρηματοδότηση. Εκδ. ΚΕΠΕ, Αθήνα

Χρυσόγονος Κ., (2009) Κλεπτοκρατία: Το πρόβλημα της διαφθοράς στο ελληνικό πολιτικό σύστημα, *Περιοδ. Το Σύνταγμα*, Αθήνα

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

-Athens International Airport

<https://www.aia.gr/el/company-and-business/> (πρόσβαση 2/10/2018).

<https://www.aia.gr/el/company-and-business/the-company/facts-and-figures/> (πρόσβαση 2/10/2018).

-Enterprise Greece: Invest and Trade

<http://www.enterprisegreece.gov.gr/gr/arxikh-selida> (πρόσβαση 12/8/2018).

<http://www.enterprisegreece.gov.gr/gr/ependytikoi-tomeis/toyrismos> (πρόσβαση 13/8/2018).

-EPEC (European PPP Expertise Centre)

http://www.eib.org/epec/library/epec_market_update_2015_en2 (πρόσβαση 21/5/2017).

<http://www.eib.org/epec/resources/epec-credit-crisis-paper-abridged.pdf> (πρόσβαση 21/5/2017).

-EUPAN (Ευρωπαϊκό Δίκτυο Δημοσίων Διοικήσεων)

http://ec.europa.eu/civil_service/audience/nat_admin/epan_el.htm (πρόσβαση 30/5/2017).

<http://www.eupan.eu/en/content/show/&tid=188> (πρόσβαση 21/5/2017).

-EUROPA

<http://eur-lex.europa.eu/homepage.html> (πρόσβαση 6/6/2018).

http://europa.eu/legislation_summaries/index_el.htm (πρόσβαση 18/7/2017).

http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/strategies/l24226b_el.htm (πρόσβαση 18/7/2017).

-European Investment Bank

<http://www.eib.org/attachments/general/reports/st2004en.pdf> (πρόσβαση 21/1/2018).

-IMF (International Monetary Fund)

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2006/eng/index.htm> (πρόσβαση 20/1/2018).

-Infra PPP Infrastructure Knowledge

<http://infrappworld.com/pipeline-html/projects-in-italy> (πρόσβαση 9/3/2018).

- PWC (Price Water House Coopers)

<http://www.pwc.com/gr/en/publications/assets/infrastructure-funding-the-future-2015-gr.pdf> (πρόσβαση 16/2/2018).

<http://www.pwc.com/gr/en/> (πρόσβαση 16/2/2018).

-Simpraxis

<http://www.sympraxisltd.gr/main.html> (πρόσβαση 1/7/2017).

-World Bank PPI

<http://ppi.worldbank.org/~media/GIAWB/PPI/Documents/Data-Notes/PPI-in-IDA-Countries-2011-2015.pdf> (πρόσβαση 8/2/2018).

<http://ppi.worldbank.org/~media/GIAWB/PPI/Documents/Global-Notes/Global2015-PPI-Update.pdf> (πρόσβαση 27/2/2018).

<http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sector/transportation> (πρόσβαση 27/2/2018).

- UNWTO (World Tourism Organization)

http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/annual_report_2015_lr.pdf (πρόσβαση 9/9/2018).

http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/final_annual_report_pdf_3.pdf (πρόσβαση 9/9/2018).

-WTTC (World Travel and Tourism Council)

http://www.wttc.org/-/media/files/reports/economic-impact-research/2016-documents/economic-impact-summary-2016_a4-web.pdf (πρόσβαση 24/11/2017).

-Ypodomes.com

<http://www.ypodomes.com/> (πρόσβαση 3/1/2018).

<http://www.ypodomes.com/index.php/autokinitodromoi/uperastikoi/ionia-odos> (πρόσβαση 6/4/2018).

<http://www.ypodomes.com/index.php/special-editions/paraxoriseis-sdit/item/33951-test3> (πρόσβαση 6/4/2018).

-ΔΙΑΥΓΕΙΑ

<http://et.diavgeia.gov.gr/f/ypean/> (πρόσβαση 7/11/2017).

-ΕΚΤ (Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης)

<http://www.ekt.gr/> (πρόσβαση 24/9/2018).

-ΕΛΣΤΑΤ (Ελληνική Στατιστική Αρχή)

http://www.statistics.gr/portal/page/portal/ESYE/PAGE-themes?p_param=A2001
(πρόσβαση 6/3/2018).

- ΕΣΠΑ (Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς)

<https://www.espa.gr/el/Pages/Default.aspx> (πρόσβαση 21/8/2018).

<https://www.espa.gr/el/Pages/staticOperationalProgrammes.aspx> (πρόσβαση 21/8/2018).

<https://www.espa.gr/el/Pages/staticOPInfrastructureEnvironment.aspx> (πρόσβαση 9/9/2018).

-Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση»

<http://www.epdm.gr/> (πρόσβαση 7/7/2018).

<http://www.epdm.gr/index.php?obj=e04ff7431bae7f10> (πρόσβαση 7/7/2018).

http://www.epdm.gr/Uploads/Files/files_for_content/Apofasi_C2014_10138.pdf
(πρόσβαση 21/8/2018).

<http://www.sdit.mnec.gr/sites/default/files/assets/xairatismos.pdf> (πρόσβαση 25/5/2018).

-Επιχειρησιακό Πρόγραμμα- Οδικοί άξονες- Λιμάνια-Αστική ανάπτυξη

<http://www.epoalaa.gr/Default.aspx> (πρόσβαση 29/9/2018).

-ΙΟΒΕ (Ιδρυμα Οικονομικών και Βιομηχανικών Ερευνών)

http://iobe.gr/research_dtl.asp?RID=100 (πρόσβαση 21/2/2018).

-ΚΕΠΕ (Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών)

http://www.syn.gr/greek/mmpix/ΚΕΠΕ_Yphresies_Esoteriki_Agora.pdf (πρόσβαση 3/10/2018).

-Παγκόσμιο Βαρόμετρο Διαφθοράς

<http://www.transparency.org/research/gcb/overview> (πρόσβαση 22/9/2018).

-ΣΕΤΕ (Σύνδεσμος Ελληνικών Τουριστικών Επιχειρήσεων)

<http://sete.gr/fileuploads/entries/Online%20library/GR/ProtaseisEllinikiAktoploia.pdf>
(πρόσβαση 9/10/2018).

http://sete.gr/media/3004/simasia_tourismou_sete_intelligence_report.pdf
(πρόσβαση 8/10/2018).

http://sete.gr/media/5444/periodiki-meleti-ellinikos-tourismos_teyhos-1.pdf
(πρόσβαση 9/10/2018).

-ΤΑΙΠΕΔ (Ταμείο Αξιοποίησης της Ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου)

<http://www.hradf.com/el/portfolio/alimos-marina> (πρόσβαση 17/9/2018).

<http://www.hradf.com/el/portfolio/ports> (πρόσβαση 17/9/2018).

<http://www.hradf.com/el/portfolio/regional-airports> (πρόσβαση 5/9/2018).

<http://www.hradf.com/el/procurement/privatization/20160602-marina-alimou-rfp-legal> (πρόσβαση 15/8/2018).

<http://www.hradf.com/el/the-fund/mission> (πρόσβαση 15/4/2018).

http://www.hradf.com/sites/default/files/attachments/20140430-rfp-fvvd-olth-el_0.pdf (πρόσβαση 26/9/2018).

<http://www.hradf.com/sites/default/files/attachments/ALIMOS%20-%20NEW%20LEGAL%20ADVISOR%20RfP%20-%20Final%2002.06.2016.pdf> (πρόσβαση 7/7/2018).

-ΤτΕ (Τράπεζα της Ελλάδος)

<http://www.bankofgreece.gr/Pages/default.aspx> (πρόσβαση 2/5/2018).

<http://www.bankofgreece.gr/Pages/el/Statistics/externalsector/balance/travelling.aspx> (πρόσβαση 2/5/2018).

-ΥΠΑ (Υπηρεσία Πολιτικής Αεροπορίας)

<http://www.hcaa.gr/profile/statistics/> (πρόσβαση 18/11/2017).

-Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης

<http://www.ypes.gr/el/> (πρόσβαση 2/11/2017).

http://www.minadmin.gov.gr/wp-content/uploads/20140401_4250_01_1.pdf (πρόσβαση 28/4/2018).

http://apografi.yap.gov.gr/apografi/2015/Flows_2015.htm (πρόσβαση 22/8/2018).

http://www.minadmin.gov.gr/?page_id=12126 (πρόσβαση 11/2/2018).

<http://www.opengov.gr/minreform/?p=1386> (πρόσβαση 11/2/2018).

<http://www.opengov.gr/minreform/wp-content/uploads/downloads/2014/02/stratigiki-ilektron.-diakyv.-teliko-pdf1.pdf> (πρόσβαση 19/2/2018).

-Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής

<https://www.yen.gr/> (πρόσβαση 23/4/2018).

-Υπουργείο Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού

<http://www.mindev.gov.gr/> (πρόσβαση 30/9/2018).

http://www.sdit.mnec.gr/sites/default/files/sdit-documents/gr_low.pdf (πρόσβαση 30/9/2018).

<http://www.sdit.mnec.gr/> (πρόσβαση 10/10/2018).

http://www.archive-gr-2013.com/gr/m/2013-01-27_1239773_11/Ειδική-Γραμματεία-ΣΔΙΤ-928-945-953-948-949-943-945/ (πρόσβαση 10/10/2018).

http://www.sdit.mnec.gr/sites/default/files/sdit-documents/SDIT_guide_final.pdf (πρόσβαση 11/10/2018).

<http://www.mintour.gov.gr/el/Ministry/VisionMission/> (πρόσβαση 16/4/2018).

<http://www.gnto.gov.gr/el/%CE%91%CE%A0%CE%9F%CE%A3%CE%A4%CE%9F%CE%9B%CE%97> (πρόσβαση 7/9/2018).

<http://www.mintour.gov.gr/el/Ministry/VisionMission/> (πρόσβαση 14/8/2018).

-Υπουργείο Οικονομικών

<http://www.minfin.gr/> (πρόσβαση 1/10/2018).

-Υπουργείο Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων

<http://www.yme.gov.gr> (πρόσβαση 4/10/2018).

<http://www.yra.gr/our-airports> (πρόσβαση 4/10/2018).

<http://www.yra.gr/profile/mission/> (πρόσβαση 27/9/2018).

<http://www.yra.gr/profile/statistics/yearstatistics/> (πρόσβαση 1/10/2018).

-Άλλες Ηλεκτρονικές πηγές

<http://harvardkennedyschoolreview.com/us-infrastructure-public-private-partnerships-ready-for-takeoff/> (πρόσβαση 7/7/2018).

http://imic2014.conferences.gr/wp-content/uploads/IMIC_2014_LOUTRIOTIS_P.pdf (πρόσβαση 26/8/2018).

<http://kentrikiodos.gr/> (πρόσβαση 8/5/2018).

http://library.tee.gr/digital/books_notee/book_59509/book_59509_tsartas.pdf (πρόσβαση 15/4/2018).

<http://money-tourism.gr/8868/> (πρόσβαση 11/8/2018).

http://sidirodromikanea.blogspot.gr/2016/04/blog-post_86.html (πρόσβαση 11/8/2018).

<http://thesecretrealtruth.blogspot.com/2016/01/14-fraport.html> (πρόσβαση 19/12/2017).

<http://www.aegeanmotorway.gr/ergo/proodos-ergasiwn> (πρόσβαση 2/10/2018).

<http://www.aegeanmotorway.gr/i-etairia/parousiasi> (πρόσβαση 2/10/2018).

<http://www.aegeanmotorway.gr/i-etairia/xrhmatodothsh> (πρόσβαση 2/10/2018).

http://www.ametro.gr/files/pdf/AM_Thessaloniki_Metro_Entipo_gr.pdf (πρόσβαση 18/10/2018).

<http://www.ametro.gr/page/default.asp?la=1&id=75> (πρόσβαση 18/10/2018).

<http://www.aodos.gr/perigrafi/> (πρόσβαση 30/8/2018).

<http://www.dtf.vic.gov.au/Infrastructure-Delivery/Public-private-partnerships/About-Partnerships-Victoria> (πρόσβαση 14/9/2018).

http://www.elime.gr/images/Docs/Krouaziera/2013-2015_StoixeiaKrouazierasSynolikaXoras.pdf (πρόσβαση 29/9/2018).

http://www.fhwa.dot.gov/ipd/pdfs/int_ppp_case_studies_final_report_7-7-07.pdf (πρόσβαση 19/3/2018).

<http://www.gefyra.gr/bridge/Ena-Megalo-Orama/> (πρόσβαση 2/10/2018).

<http://www.gefyra.gr/bridge/Meleth-Kataskeuh/> (πρόσβαση 2/10/2018).

http://www.hellaskps.gr/2007-2013/documents/ESPA/7_EP_DIOIKHTIKH_METARYTHMISH.pdf (πρόσβαση 22/12/2017).

<http://www.matrix24.gr/2012/07/γιατι-ειναι-δυσκολη-η-ιδιωτικοποιηση/> (πρόσβαση 22/9/2017).

<http://www.moreas.com.gr/summary.asp?catid=16031> (πρόσβαση 4/10/2018).

<http://www.neados.gr/> (πρόσβαση 4/10/2018).

http://www.oasa.gr/pdf/el/annualreports/ekthesi_pepr_9_2013.pdf (πρόσβαση 26/8/2018).

<http://www.olp.gr/el/coastal-shipping/coasting> (πρόσβαση 4/10/2018).

http://www.olympiaodos.gr/index.php?ID=why_pay_EL (πρόσβαση 1/10/2018).

http://www.omegacentre.bartlett.ucl.ac.uk/wp-content/uploads/2014/12/GREECE_RIONANTIRION_PROFILE.pdf (πρόσβαση 29/9/2018).

<http://www.trainose.gr/> (πρόσβαση 10/9/2018).

Άρθρα σε Ηλεκτρονικές Εφημερίδες και Περιοδικά

Beltrami (1992) in Löffler E., (2013) Working Group on Better Quality Administration for the Public Building Quality Administration for the Public in Central and Eastern Europe. *NISPAcee Conference*, Latvia.

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan005013.pdf> (πρόσβαση 12/9/2018).

Critical Choices: The Debate Over Public-Private Partnerships and What it Means for America's Future, The National Council For Public-Private Partnerships.

www.ncppp.org (πρόσβαση 10/9/2018).

Deye A., (2015) US Infrastructure Public-Private Partnerships: Ready for Takeoff? *Kennedy School Review*.

<http://www.worldbank.org/en/news/opinion/2015/09/25/us-infrastructure-ppps-ready-for-takeoff> (πρόσβαση 2/10/2018).

DfEE (2000) Public Private Partnerships: A guide for school Governor. *Department of Education and Employment*, London. <http://www.dfes.gov.uk/ppp/intro.htm> (πρόσβαση 2/10/2018).

European PPP Expertise Centre, (2012) PPP Units and Related Institutional Framework https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/ppp/epec_france.pdf (πρόσβαση 2/10/2018).

European Parliament, (2014), Committee study on the “The Troika and financial assistance in the euro area: successes and failures”, Directorate General for Internal Policies.

http://bruegel.org/wpcontent/uploads/imported/publications/20140219ATT79633E_N_01.pdf (πρόσβαση 3/10/2018).

Maciejewski M., (2016) Δημόσιες Συμβάσεις, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuld=FTU_3.2.2.html (πρόσβαση 4/10/2018).

Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, (2012) Πρακτικά Συνεδρίου με θέμα «Ηθική και δεοντολογία στην Σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση», Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα.

http://www.ekdd.gr/ekdda/images/diethnoi/Praktika_Ekdda_Ena_GR.pdf (πρόσβαση 1/10/2018).

Επιτροπή Ελέγχου των Προϋπολογισμών (2009) Οδηγός 2009 για τα νέα μέλη της επιτροπής Ελέγχου των Προϋπολογισμών. *Γενική διεύθυνση Εσωτερικών πολιτικών της Ένωσης, Διεύθυνση δημοσιονομικών υποθέσεων*. www.europarl.europa.eu (πρόσβαση 3/10/2018).

Ζώης Φ., (2016) 197 εκατ. ευρώ προς αναβάθμιση έξι περιφερειακών αεροδρομίων, *Εφημ. Ναυτεμπορική*. <http://www.naftemporiki.gr/finance/printStory/1115158> (πρόσβαση 22/9/2018).

Ζώης Φ., (2016) Δεύτερο κύμα παραχώρησης 23 περιφερειακών αεροδρομίων. *Εφημ. Ναυτεμπορική*. <http://www.naftemporiki.gr/finance/story/1106598/deutero-kuma-paraxorisis-23-perifereiakon-aerodromion> (πρόσβαση 14/9/2018).

Καραμούζης Ν., (2012) Οι ιδιωτικοποιήσεις στην Ελλάδα: ιστορικές καταβολές και προσκλήσεις. Εφημ. *Το Βήμα*. <http://www.tovima.gr/opinions/article/?aid=445037> (πρόσβαση 27/8/2018).

Κατσιμάρδος Π., (2014) Διοικητική μεταρρύθμιση: λέξεις που ενώνουν, πολιτικές που διχάζουν, πρακτικές που επιβιώνουν. *Ινστιτούτο έρευνας Ρυθμιστικών Πολιτικών*. <http://www.inerp.gr/el/blog/143-ioikitikimetarrythmisilekseispouenonounpolitikespoudihazoun.html> (πρόσβαση 28/8/2018).

Κοϊτζόγλου Ι., (2005) Η νομική προσέγγιση της διοικητικής μεταρρύθμισης. http://www.pspa.uoa.gr/data/download/ede/conference/SDE_2005/papers/Koimtzoglou_loannis.pdf (πρόσβαση 2/10/2018).

Κουσκουβέλης Η., (2009) Προκλήσεις και Οφέλη από την Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση. <http://diethneis-sxeseis.gr/site/> (πρόσβαση 2/10/2018).

Μαντζούφας Π., (2011) Ο λόγος περί διαφθοράς και η ποινική ευθύνη των υπουργών. <http://www.constitutionalism.gr/2154-o-logos-peri-diaftoras-kai-i-poiniki-eytyni-twn-yp/> (πρόσβαση 2/10/2018).

Μαρκαντωνάτου Μ., (2011) Κράτος και Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ: Η προνοιακή απορρύθμιση μέσα από την επιχειρηματική διακυβέρνηση, τις “καλές πρακτικές” και την “ISO προτυποποίηση. *Κράτος και Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ*, τεύχ. 116. http://www.theseis.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1152&Itemid=29 (πρόσβαση 3/10/2018).

Μητρόπουλος Γ., (2012) Η Ελληνική γραφειοκρατία: Αποτίμηση. Μέρος τέταρτο, Αθήνα. <http://www.greektribune.com.au/articlesviews77.htm> (πρόσβαση 3/10/2018).

Μόσχος Δ./Χορταρέας, Γ., (2013) Χρηματοπιστωτικό σύστημα και οικονομική δραστηριότητα. <http://www.hba.gr/5Ekdosis/UplPDFs/sylogikostomos/2-a%20Moschos-Xortareas53-66.pdf> (πρόσβαση 25/2/2018).

Νομοθετικές ρυθμίσεις για την εξασφάλιση των εργαζομένων σε ΟΛΠ και ΟΛΘ, εφημ. *i-efimerida*. <http://www.iefimerida.gr/news/273090/nomothetikes-rythmiseis-gia-tin-exasfalisi-ton-ergazomenon-se-olp-kai-olth> (πρόσβαση 30/9/2018).

Πακέτο Juncker: Η γραφειοκρατία το μεγαλύτερο εμπόδιο για τα λιμενικά έργα (2015) Εφημ. *Newsbomb*. <http://www.newsbomb.gr/oikonomia/news/story/629737/paketo-gioynker-h-grafeiokratia-to-megalytero-empodio-gia-ta-limenika-erga> (πρόσβαση 30/9/2018).

Παπαδόπουλος Δ./Φραγκιδάκης Α., (2008) Συγκριτική Διερεύνηση της Χρηματοδότησης έργου Project Finance) και της εταιρικής χρηματοδότησης (Corporate Finance) ως εργαλεία κεφαλαιοαγοράς. http://prime.teilar.gr/papers/vol1_2008/papadopoulos-fragiadakis.pdf (πρόσβαση 9/8/2018).

- ΣΕΣΜΑ, (2014) Χρηματοδότηση μέσω καινοτόμων χρηματοδοτικών εργαλείων στη νέα προγραμματική περίοδο 2014-2020.
[file:///C:/Users/Compufix/Downloads/XrimatodotikaZergaleiaZSESMAPwCZSESMZfin%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Compufix/Downloads/XrimatodotikaZergaleiaZSESMAPwCZSESMZfin%20(2).pdf) (πρόσβαση 15/7/2018).
- Σισμάνης Σ., (2016) Η συμβολή της σχεδιαζόμενης ανάπτυξης του Λιμένα Θεσσαλονίκης στην τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη. Οργανισμός Λιμένος Θεσσαλονίκης Α.Ε.
http://portal.tee.gr/portal/page/portal/teetkm/DRASTHRIOTHTES/Anaptyxiako_Synedrio_TEETKM/Eishghseis/S.%20SISMANIS.pdf (πρόσβαση 19/9/2018).
- Σπίρτζης Χ., (2016) Προτάσεις για έργα άνω των 12 δισ. ευρώ προς ένταξη στο Πακέτο Γιούνκερ. Εφημ. *Πρώτο Θέμα*.
<http://www.protothema.gr/economy/article/565467/spirtzis-protaseis-gia-erga-ano-ton-12-dis-euro-pros-edaxi-sto-paketo-giounker/> (πρόσβαση 27/9/2018).
- Τσέκος Θ., (2007) Η Ελληνική διαδρομή προς την Ευρωπαϊκή Διοικητική Σύγκλιση.
http://publicpolicies.blogspot.gr/2007/06/blog-post_28.html (πρόσβαση 2/7/2017).
- Χεκίμογλου Α., (2016) Παγίδες στις συμβάσεις για τα 14 αεροδρόμια. Εφημ. *Το Βήμα*.
<http://www.tovima.gr/finance/article/?aid=731195> (πρόσβαση 19/6/2018).
- Χλωμούδης Κ., (2016) Η Ανάγκη Αντιμετώπισης του “Α-διοίκητου” του Ελληνικού Λιμενικού Συστήματος, Περί της Θαλάσσιας Οικονομίας, Ναυτιλία & Μεταφορές.
<http://chlomoudis.capitalblogs.gr/listArticles.asp> (πρόσβαση 10/8/2018).
- Χρυσικόπουλος Ν.,(2013) Η επόμενη, δύσκολη, πρόκληση του ΤΑΙΠΕΔ: Μαρίνα Αλίμου. Εφημ. *Capital*.
<http://www.capital.gr/story/3142939> (πρόσβαση 24/9/2018).

ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ - ΕΓΚΥΚΛΙΟΙ - ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ

Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο και στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών σχετικά με τις συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα και το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και των συμβάσεων παραχώρησης της 15.11.2005.COM(2005).

Ανακοίνωση της Επιτροπής της 25ης Ιουλίου 2001 «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση - Μια Λευκή Βίβλος» COM(2001).

Απόφαση 195/27-10-2011 Μεταφορά της εταιρείας «Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας Δημοσίου» περιουσιακών στοιχείων του Δημοσίου κατά τις διατάξεις του Ν.3986/2011».

Ερμηνευτική ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τις συμβάσεις παραχώρησης στο κοινοτικό δίκαιο (2000/C 121/02).

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 του ευρωπαϊκού κοινοβουλίου και του συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 2013.

Ν. 4314/2014 «Για τη διαχείριση, τον έλεγχο και την εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2014–2020».

Ν. 1320/1983 «Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της Εργατικής Νομοθεσίας και ρύθμιση διαφόρων θεμάτων».

Ν. 1388/1983 «Ίδρυση Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης».

Ν. 1418/84 «Δημόσια έργα και ρυθμίσεις συναφών θεμάτων».

Ν. 1586/1986 «Βαθμολογική Διάρθρωση των θέσεων του Δημοσίου, Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου και των οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις».

Ν. 1811/1951 «Περί Κώδικος καταστάσεως των Δημοσίων Διοικητικών Υπαλλήλων».

Ν. 1892/1990 «Για τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη και άλλες διατάξεις».

Ν. 1943/91 «Εκσυγχρονισμός της οργάνωσης και λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης και την αναβάθμιση του προσωπικού της».

Ν. 2000/1991 «Για την αποκρατικοποίηση, απλούστευση των διαδικασιών εκκαθάρισης, ενισχύσεως των κανόνων ανταγωνισμού και άλλες διατάξεις».

Ν. 2000/1991 «Για την αποκρατικοποίηση, απλούστευση των διαδικασιών εκκαθάρισης, ενισχύσεως των κανόνων ανταγωνισμού και άλλες διατάξεις».

Ν. 2190/1994 «Σύσταση Ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων Διοίκησης».

Ν. 2218/94 «Ίδρυση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις».

Ν. 2240/1994 «Συμπλήρωση διατάξεων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις».

N. 2338/95 «Κύρωση Σύμβασης Ανάπτυξης του νέου Διεθνούς Αεροδρομίου της Αθήνας στα Σπάτα, ίδρυση της εταιρείας "Διεθνής Αερολιμένας Αθηνών Α.Ε.", έγκριση περιβαλλοντικών όρων και άλλες διατάξεις».

N. 2362/1995 «Δημόσιο Λογιστικό – Έλεγχος δαπανών και άλλες διατάξεις».

N. 2414/96 «Εκσυγχρονισμός των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Οργανισμών και άλλες διατάξεις».

N. 2503/97(ΦΕΚ 107/Α) «Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις».

N. 2539/1997 «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης».

N. 2843/2000 «Εκσυγχρονισμός των χρηματιστηριακών συναλλαγών, εισαγωγή εταιριών επενδύσεων στην ποντοπόρο ναυτιλία στο Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών και άλλες διατάξεις».

N. 3049/2002 «Αποκρατικοποίηση των Επιχειρήσεων του δημοσίου και άλλες διατάξεις».

N. 3156/2003 «Ομολογιακά δάνεια, τιτλοποίηση απαιτήσεων και απαιτήσεων από ακίνητα και άλλες διατάξεις».

N. 3230/2004 «Καθιέρωση συστήματος διοίκησης με στόχους, μέτρηση της αποδοτικότητας και άλλες διατάξεις».

N. 3316/05 «Ανάθεση και εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων εκπόνησης μελετών και παροχής συναφών υπηρεσιών και άλλες διατάξεις».

N. 3389/2005 «Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα» (ΦΕΚ Α' 232/22-9-2005) (όπως τροποποιήθηκε τελευταία με το Νόμο 3483/2006, ΦΕΚ Α' 169/7.8.2006)

N. 3483/2006 «Τροποποίηση και συμπλήρωση των διατάξεων για τη χρηματοδοτική μίσθωση, διατάξεις περί δημοσίων εσόδων και άλλες ρυθμίσεις - Άρθρο 16 παρ. 1»

N. 3845/2010 «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη – μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο»

N. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης».

N. 3861/2010 «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο «Πρόγραμμα Διαύγεια» και άλλες διατάξεις.

N. 3986/11 «Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012–2015».

N. 4024/2011 «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο – βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012–2015».

N. 4048/12 «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης».

N. 4057/12 «Πειθαρχικό Δίκαιο Δημοσίων Πολιτικών Διοικητικών Υπαλλήλων και Υπαλλήλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου».

N. 4093/2012 « Έγκριση Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013–2016 – Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής του Ν. 4046/2012 και του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2013–2016».

N. 4109/13 «Κατάργηση και συγχώνευση νομικών προσώπων του Δημοσίου και του ευρύτερου δημοσίου τομέα - Σύσταση Γενικής Γραμματείας για το συντονισμό του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις».

N. 4210/2013 «Ρυθμίσεις Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και άλλες διατάξεις».

N. 4250/2014 «Διοικητικές απλουστεύσεις- καταργήσεις, Συγχωνεύσεις Νομικών προσώπων και υπηρεσιών του Δημοσίου τομέα- Τροποποίηση διατάξεων του Π.Δ. 318/1992 (Α' 161) και λοιπές διατάξεις .

N. 4336/15 «Συνταξιοδοτικές διατάξεις – Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης».

Οδηγία 2014/25/ΕΕ του ευρωπαϊκού κοινοβουλίου και του συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις προμήθειες φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και την κατάργηση της οδηγίας 2004/17/ΕΚ.

Οδηγία 2004/17/ΕΚ της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το συντονισμό των διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων.

Οδηγία 2004/18/ΕΚ της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το συντονισμό των διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων.

Οδηγία 2014/23/ΕΕ του ευρωπαϊκού κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης.

Οδηγία 2014/24/ΕΕ του ευρωπαϊκού κοινοβουλίου και του συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ.

Πράσινο Βιβλίο (Green Paper) σχετικά με τις συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα και το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και των συμβάσεων παραχώρησης.

Προεδρικό Διάταγμα Υπ' Αριθμ. 59: Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2004/17/ΕΚ "περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών", όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε (ΦΕΚ Α 63).

Προεδρικό Διάταγμα Υπ' Αριθμ. 60: Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ "περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών" όπως τροποποιήθηκε με την Οδηγία 2005/51/ΕΚ της Επιτροπής και την Οδηγία 2005/75/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Νοεμβρίου 2005 (ΦΕΚ Α 64).

Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (2005)Εγκύκλιος
«Καθιέρωση Συστήματος Διοίκησης με Στόχους (Ν. 3230/2004) - Μεθοδολογία
Στοχοθεσίας. Α.Π. ΔΙΠΑ/Φ.4/οικ.26397/27.12.2005.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

Παράρτημα Ι

Πίνακες 1α, 1β: Αποτελέσματα Ελέγχου αξιοπιστίας- Θεσμικό πλαίσιο

Reliability Statistics

Cronbach's Alpha	Cronbach's Alpha Based on Standardized Items	N of Items
,843	,837	4

Item Statistics

	Mean	Std. Deviation	N
Οι συμπράξεις δεν προωθούνται από την ΕΕ	2,15	,948	102
Προβληματικό Θεσμικό πλαίσιο ΣΔΙΤ-Ωρίμανση	3,32	1,204	102
Προβληματικό Θεσμικό πλαίσιο ΣΔΙΤ-Δημοπράτηση	3,18	1,121	102
Προβληματικό Θεσμικό πλαίσιο ΣΔΙΤ-Εκτέλεση	3,09	1,054	102

Πίνακες 2α, 2β: Αποτελέσματα Ελέγχου αξιοπιστίας- Πολιτικό πλαίσιο

Reliability Statistics

Cronbach's Alpha	Cronbach's Alpha Based on Standardized Items	N of Items
,882	,887	4

Item Statistics

	Mean	Std. Deviation	N
Χαμηλή Κυβερνητική αξιοπιστία	4,12	,871	102
Φαινόμενα διαφθοράς εντός κυβερνητικού πλαισίου	4,34	1,010	102
Έλλειψη ισχυρής πολιτικής θέλησης	4,02	,890	102
Αναποτελεσματικές κυβερνητικές πολιτικές	4,17	,902	102

Πίνακες 3α, 3β: Αποτελέσματα Ελέγχου αξιοπιστίας- Κοινωνικό πλαίσιο

Reliability Statistics

Cronbach's Alpha	Cronbach's Alpha Based on Standardized Items	N of Items
,741	,740	3

Item Statistics

	Mean	Std. Deviation	N
Φαινόμενα μη κοινωνικής αποδοχής λόγω τελών	3,83	,732	102
Φαινόμενα μη κοινωνικής αποδοχής λόγω κουλτ/κοιν- πολιτκ αντίληψ	2,88	,694	102
Φαινόμενα μη κοινωνικής αποδοχής λόγω μείωσης θέσεων εργασίας	3,34	,751	102

Πίνακες 4α, 4β: Αποτελέσματα Ελέγχου αξιοπιστίας- Χρηματοπιστωτικό πλαίσιο

Reliability Statistics

Cronbach's Alpha	Cronbach's Alpha Based on Standardized Items	N of Items
,710	,726	3

Item Statistics

	Mean	Std. Deviation	N
Χρηματοπιστωτική αστάθεια του τραπεζικού συστήματος	4,56	,623	102
Έλλειψη χρηματ. εργαλείων-προγραμμάτων	4,28	,849	102
Χαμηλή πιστοληπτική ικανότητα των συμβαλ. Μερών	4,42	,652	102

Πίνακες 5α, 5β: Αποτελέσματα Ελέγχου αξιοπιστίας- Δομές και συστήματα

Reliability Statistics

Cronbach's Alpha	Cronbach's Alpha Based on Standardized Items	N of Items
,711	,711	7

Item Statistics

	Mean	Std. Deviation	N
Κατάρτιση προβληματικών συμβάσεων	3,90	,764	102
Απουσία οργάνωσης θέσεων εργασίας/ αδυναμία καθιέρωσης αρμοδιοτήτων	3,60	,799	102
Χαμηλός συντονισμός φορέων	4,12	,708	102
Έλλειψη ευελιξίας συστημάτων	3,72	,776	102
Υπαρξη αυξημένης γραφειοκρατίας	4,58	,636	102
Υπαρξη φαινομένων διαφθοράς στις διοικ. Συναλλαγές	4,20	,901	102
Έλλειψη συστημάτων αξιολόγησης ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών	3,59	,871	102

Πίνακας 6: Περιγραφικά στατιστικά μεγέθη- Δημόσιος τομέας

Descriptive Statistics

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	Skewness		Kurtosis	
	Statistic	Statistic	Statistic	Statistic	Statistic	Statistic	Std. Error	Statistic	Std. Error

Υπαρξη αυξημένης γραφειοκρατίας	73	2	5	4,53	,668	-1,420	,281	1,969	,555
Χρηματοπιστωτικ ή αστάθεια του τραπεζικού συστήματος	73	3	5	4,48	,669	-,925	,281	-,273	,555
Χαμηλή πιστοληπτική ικανότητα των συμβαλ. μερών	73	3	5	4,32	,685	-,498	,281	-,775	,555
Χαμηλός συντονισμός φορέων	73	3	5	4,05	,664	-,060	,281	-,673	,555
Χαμηλή Κυβερνητική αξιοπιστία	73	2	5	4,01	,935	-,447	,281	-,913	,555
Αναποτελεσματικ ές κυβερνητικές πολιτικές	73	0	5	3,97	1,054	-1,043	,281	1,405	,555
Έλλειψη χρηματ. εργαλείων- προγραμμάτων	73	0	5	3,95	1,177	-1,729	,281	3,622	,555
Φαινόμενα διαφθοράς εντός κυβερνητικού πλαισίου	73	0	5	3,89	1,318	-1,289	,281	1,321	,555
Κατάρτιση προβληματικών συμβάσεων	73	2	5	3,88	,798	,059	,281	-1,054	,555
Έλλειψη ισχυρής πολιτικής θέλησης	73	0	5	3,82	,991	-,864	,281	1,657	,555
Υπαρξη φαινομένων διαφθοράς στις διοικ. συναλλαγές	73	0	5	3,81	1,174	-1,413	,281	2,623	,555
Φαινόμενα μη κοινωνικής αποδοχής λόγω τελών	73	2	5	3,78	,692	-,196	,281	,021	,555

Έλλειψη ευελιξίας συστημάτων	73	2	5	3,71	,772	-,192	,281	-,243	,555
Απουσία οργάνωσης θέσεων εργασίας/ αδυναμία καθιέρωσης αρμοδιοτήτων	73	2	5	3,53	,835	,183	,281	-,542	,555
Έλλειψη συστημάτων αξιολόγησης ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών	73	0	5	3,52	,973	-,663	,281	1,527	,555
Φαινόμενα μη κοινωνικής αποδοχής λόγω μείωσης θέσεων εργασίας	73	2	5	3,33	,728	,512	,281	,226	,555
Φαινόμενα μη κοινωνικής αποδοχής λόγω κουλτ/κοιν-πολιτικ αντίληψ	73	2	4	2,84	,624	,126	,281	-,458	,555
Προβληματικό Θεσμικό πλαίσιο ΣΔΙΤ-Δημοπράτηση	73	0	5	2,78	1,170	-,415	,281	,426	,555
Προβληματικό Θεσμικό πλαίσιο ΣΔΙΤ-Εκτέλεση	73	0	5	2,78	1,096	-,394	,281	,606	,555
Προβληματικό Θεσμικό πλαίσιο ΣΔΙΤ-Ωρίμανση	73	0	5	2,73	1,239	-,538	,281	,326	,555
Οι συμπράξεις δεν προωθούνται από την ΕΕ	73	0	5	2,00	,866	,528	,281	,896	,555
Valid N (listwise)	73								

Πίνακας 7: Περιγραφικά στατιστικά μεγέθη- Ιδιωτικός τομέας

Descriptive Statistics

	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation	Skewness		Kurtosis	
	Statistic	Statistic	Statistic	Statistic	Statistic	Statistic	Std. Error	Statistic	Std. Error
Φαινόμενα διαφθοράς εντός κυβερνητικού πλαισίου	29	4	5	4,86	,351	-2,216	,434	3,123	,845
Χρηματοπιστωτική αστάθεια του τραπεζικού συστήματος	29	4	5	4,76	,435	-1,276	,434	-,406	,845
Υπαρξη αυξημένης γραφειοκρατίας	29	3	5	4,69	,541	-1,569	,434	1,765	,845
Χαμηλή πιστοληπτική ικανότητα των συμβαλ. μερών	29	4	5	4,69	,471	-,865	,434	-1,349	,845
Έλλειψη χρηματ. εργαλείων-προγραμμάτων	29	3	5	4,52	,574	-,678	,434	-,495	,845
Αναποτελεσματικές κυβερνητικές πολιτικές	29	3	5	4,45	,632	-,706	,434	-,383	,845
Χαμηλή Κυβερνητική αξιοπιστία	29	3	5	4,38	,622	-,463	,434	-,551	,845
Υπαρξη φαινομένων διαφθοράς στις διοικ. συναλλαγές	29	0	5	4,34	1,010	-3,007	,434	12,083	,845
Έλλειψη ισχυρής πολιτικής θέλησης	29	3	5	4,31	,761	-,606	,434	-,972	,845

Χαμηλός συντονισμός φορέων	29	3	5	4,28	,797	-,555	,434	-1,180	,845
Φαινόμενα μη κοινωνικής αποδοχής λόγω τελών	29	3	5	3,97	,823	,066	,434	-1,518	,845
Κατάρτιση προβληματικών συμβάσεων	29	3	5	3,97	,680	,042	,434	-,676	,845
Απουσία οργάνωσης θέσεων εργασίας/ αδυναμία καθιέρωσης αρμοδιοτήτων	29	3	5	3,76	,689	,357	,434	-,767	,845
Έλλειψη ευελιξίας συστημάτων	29	2	5	3,72	,797	-,353	,434	-,001	,845
Έλλειψη συστημάτων αξιολόγησης ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών	29	2	5	3,55	,736	,386	,434	-,224	,845
Φαινόμενα μη κοινωνικής αποδοχής λόγω μείωσης θέσεων εργασίας	29	2	5	3,38	,820	,000	,434	-,398	,845
Φαινόμενα μη κοινωνικής αποδοχής λόγω κουлт/κοιν- πολιτκ αντίληψ	29	2	5	3,00	,845	,381	,434	-,574	,845
Προβληματικό Θεσμικό πλαίσιο ΣΔΙΤ-	29	0	5	2,93	,998	-,550	,434	1,445	,845
Δημοπράτηση Προβληματικό Θεσμικό πλαίσιο ΣΔΙΤ-Εκτέλεση	29	0	4	2,83	,889	-,949	,434	2,245	,845

Προβληματικό Θεσμικό πλαίσιο ΣΔΙΤ-Ωρίμανση	29	0	4	2,76	1,185	-1,156	,434	1,023	,845
Οι συμπράξεις δεν προωθούνται από την ΕΕ	29	1	4	2,31	,930	,172	,434	-,728	,845
Valid N (listwise)	29								

Πίνακας 8: Περιγραφικά στατιστικά μεγέθη- Κυβερνητικοί φορείς

	N	Minimu m	Maximu m	Mean	Std. Deviatio n	Skewness		Kurtosis	
	Statisti c	Statistic	Statistic	Statisti c	Statistic	Statisti c	Std. Erro r	Statisti c	Std. Erro r
Χρηματοπιστωτικ ή αστάθεια του τραπεζικού συστήματος	25	4	5	4,76	,436	-1,297	,464	-,354	,902
Χαμηλή πιστοληπτική ικανότητα των συμβαλ. μερών	25	3	5	4,56	,583	-,936	,464	-,003	,902
Υπαρξη αυξημένης γραφειοκρατίας	25	3	5	4,40	,645	-,606	,464	-,480	,902

Πίνακας 9: Περιγραφικά στατιστικά μεγέθη- ΟΤΑ

	N	Minimu m	Maximu m	Mean	Std. Deviatio n	Skewness		Kurtosis	
	Statisti c	Statistic	Statistic	Statisti c	Statistic	Statisti c	Std. Erro r	Statisti c	Std. Erro r
Υπαρξη αυξημένης γραφειοκρατίας	39	2	5	4,62	,673	-2,080	,378	5,086	,741
Χρηματοπιστωτικ ή αστάθεια του τραπεζικού συστήματος	39	3	5	4,28	,759	-,533	,378	-1,045	,741

Χαμηλή Κυβερνητική αξιοπιστία	39	2	5	4,26	,850	-,803	,378	-,342	,741
-------------------------------------	----	---	---	------	------	-------	------	-------	------

Πίνακας 10: Περιγραφικά στατιστικά μεγέθη- άλλα ΝΠΔΔ

	N	Minimu m	Maximu m	Mean	Std. Deviatio n	Skewness		Kurtosis	
	Statisti c	Statistic	Statistic	Statisti c	Statistic	Statisti c	Std. Erro r	Statisti c	Std. Erro r
	Υπαρξη αυξημένης γραφειοκρατίας	2	4	5	4,50	,707	.	.	.
Ελλειψη χρηματ. εργαλείων- προγραμμάτων	2	4	5	4,50	,707	.	.	.	.
Χρηματοπιστωτικ ή αστάθεια του τραπεζικού συστήματος	2	4	5	4,50	,707	.	.	.	.

Πίνακας 11: Περιγραφικά στατιστικά μεγέθη- Δημόσιες ΑΕ

	N	Minimu m	Maximu m	Mean	Std. Deviatio n	Skewness		Kurtosis	
	Statisti c	Statistic	Statistic	Statisti c	Statistic	Statisti c	Std. Erro r	Statisti c	Std. Error
	Υπαρξη αυξημένης γραφειοκρατίας	7	3	5	4,57	,787	-1,760	,794	2,361	1,58 7
Χρηματοπιστωτικ ή αστάθεια του τραπεζικού συστήματος	7	4	5	4,57	,535	-,374	,794	-2,800	1,58 7
Χαμηλός συντονισμός φορέων	7	3	5	4,14	,690	-,174	,794	,336	1,58 7

Πίνακας 12: Περιγραφικά στατιστικά μεγέθη- Εργοληπτικές τεχνικές εταιρείες

	N	Minimu m	Maximu m	Mean	Std. Deviation	Skewness		Kurtosis	
	Statisti c	Statistic	Statistic	Statisti c	Statistic	Statisti c	Std. Erro r	Statisti c	Std. Erro r
Φαινόμενα διαφθοράς εντός κυβερνητικού πλαισίου	25	4	5	4,88	,332	-2,491	,464	4,563	,902
Χρηματοπιστωτικ ή αστάθεια του τραπεζικού συστήματος	25	4	5	4,76	,436	-1,297	,464	-,354	,902
Υπαρξη αυξημένης γραφειοκρατίας	25	3	5	4,68	,557	-1,584	,464	1,841	,902

Πίνακας 13: Περιγραφικά στατιστικά μεγέθη- Χρηματοπιστωτικοί Οργανισμοί

	N	Minimu m	Maximu m	Mean	Std. Deviation	Skewness		Kurtosis	
	Statisti c	Statistic	Statistic	Statisti c	Statistic	Statisti c	Std. Error	Statisti c	Std. Error
Χαμηλή πιστοληπτική ικανότητα των συμβαλ. μερών	4	5	5	5,00	,000	.	.	.	.
Υπαρξη αυξημένης γραφειοκρατίας	4	4	5	4,75	,500	-2,000	1,01 4	4,000	2,61 9
Χρηματοπιστωτι κή αστάθεια του τραπεζικού συστήματος	4	4	5	4,75	,500	-2,000	1,01 4	4,000	2,61 9

**Πίνακες 14α, 14β: Μη παραμετρικό τεστ Mann Whitney (δύο ανεξάρτητα δείγματα)-
Πλαίσια**

		Ranks		
	Σύνολο	N	Mean Rank	Sum of Ranks
Θεσμικό	δημόσιοι φορείς	73	50,43	3681,50
	ιδιωτικοί φορείς	29	54,19	1571,50
	Total	102		
Πολιτικό	δημόσιοι φορείς	73	46,88	3422,50
	ιδιωτικοί φορείς	29	63,12	1830,50
	Total	102		
Κοινωνικό	δημόσιοι φορείς	73	49,82	3637,00
	ιδιωτικοί φορείς	29	55,72	1616,00
	Total	102		
Χρηματοπιστωτικό	δημόσιοι φορείς	73	46,94	3426,50
	ιδιωτικοί φορείς	29	62,98	1826,50
	Total	102		
Δομές και συστήματα	δημόσιοι φορείς	73	48,97	3574,50
	ιδιωτικοί φορείς	29	57,88	1678,50
	Total	102		

Test Statistics ^a					
	θεσμικό	Πολιτικό	Κοινωνικό	χρηματοοικονομικό	Δομές και συστήματα
Mann-Whitney U	980,500	721,500	936,000	725,500	873,500
Wilcoxon W	3681,500	3422,500	3637,000	3426,500	3574,500
Z	-,581	-2,527	-,924	-2,536	-1,379
Asymp. Sig. (2-tailed)	,561	,012	,355	,011	,168

a. Grouping Variable: Σύνολο

**Πίνακες 15α, 15β: Μη παραμετρικό τεστ Mann Whitney (δύο ανεξάρτητα δείγματα)-
Επιμέρους μεταβλητές**

		Ranks		
	Σύνολο	N	Mean Rank	Sum of Ranks
Φαινόμενα διαφθοράς εντός κυβερνητικού πλαισίου	δημόσιοι φορείς	73	44,73	3265,00

	ιδιωτικοί φορείς Total	29 102	68,55	1988,00
Έλλειψη ισχυρής πολιτικής θέλησης	δημόσιοι φορείς	73	47,45	3463,50
	ιδιωτικοί φορείς	29	61,71	1789,50
	Total	102		
Αναποτελεσματικές κυβερνητικές πολιτικές	δημόσιοι φορείς	73	47,99	3503,00
	ιδιωτικοί φορείς	29	60,34	1750,00
	Total	102		
Έλλειψη χρηματ. εργαλείων-προγραμμάτων	δημόσιοι φορείς	73	47,35	3456,50
	ιδιωτικοί φορείς	29	61,95	1796,50
	Total	102		
Χαμηλή πιστοληπτική ικανότητα των συμβαλ. Μερών	δημόσιοι φορείς	73	47,30	3453,00
	ιδιωτικοί φορείς	29	62,07	1800,00
	Total	102		
Υπαρξη φαινομένων διαφθοράς στις διοικ. Συναλλαγές	δημόσιοι φορείς	73	46,95	3427,50
	ιδιωτικοί φορείς	29	62,95	1825,50
	Total	102		

Test Statistics^a

	Φαινόμενα διαφθοράς εντός κυβερνητικού πλαισίου	Έλλειψη ισχυρής πολιτικής θέλησης	Αναποτελεσματικές κυβερνητικές πολιτικές	Έλλειψη χρηματ. εργαλείων-προγραμμάτων	Χαμηλή πιστοληπτική ικανότητα των συμβαλ. Μερών	Υπαρξη φαινομένων διαφθοράς στις διοικ. συναλλαγές
Mann-Whitney U	564,000	762,500	802,000	755,500	752,000	726,500

Wilcoxon W	3265,000	3463,500	3503,000	3456,500	3453,000	3427,500
Z	-4,068	-2,316	-2,029	-2,420	-2,539	-2,615
Asymp. Sig. (2-tailed)	,000	,021	,042	,016	,011	,009

a. Grouping Variable: Σύνολο

Πίνακες 16α, 16β: Μη παραμετρικό τεστ Kruskal Wallis (παραπάνω από δύο ανεξάρτητα δείγματα)- Πλαίσια για επιμέρους κατηγορίες του δημοσίου τομέα

Ranks			
	Κατηγορία Φορέα	N	Mean Rank
Θεσμικό	Κυβερνητικοί φορείς	25	25,22
	ΟΤΑ	39	44,51
	άλλα ΝΠΔΔ	2	32,50
	ΑΕ δημοσ	7	38,50
	Total	73	
Πολιτικό	Κυβερνητικοί φορείς	25	31,36
	ΟΤΑ	39	42,64
	άλλα ΝΠΔΔ	2	13,00
	ΑΕ δημοσ	7	32,57
	Total	73	
Κοινωνικό	Κυβερνητικοί φορείς	25	36,56
	ΟΤΑ	39	39,28
	άλλα ΝΠΔΔ	2	29,25
	ΑΕ δημοσ	7	28,07
	Total	73	
Χρηματοπιστωτικό	Κυβερνητικοί φορείς	25	44,44
	ΟΤΑ	39	33,14
	άλλα ΝΠΔΔ	2	37,00
	ΑΕ δημοσ	7	31,93
	Total	73	
Δομές και συστήματα	Κυβερνητικοί φορείς	25	45,14
	ΟΤΑ	39	33,55
	άλλα ΝΠΔΔ	2	12,00
	ΑΕ δημοσ	7	34,29
	Total	73	

Test Statistics^{a,b}

	Θεσμικό	Πολιτικό	Κοινωνικό	Χρηματοοικονομικό	Δομές και συστήματα
Chi-Square	12,845	7,514	2,044	4,957	7,672
Df	3	3	3	3	3
Asymp. Sig.	,005	,057	,563	,175	,053

a. Kruskal Wallis Test

b. Grouping Variable: Κατηγορία Φορέα

Πίνακες 17α, 17β: Μη παραμετρικό τεστ Kruskal Wallis (παραπάνω από δύο ανεξάρτητα δείγματα)- Μεταβλητές για επιμέρους κατηγορίες του δημοσίου τομέα

Ranks

	Κατηγορία Φορέα	N	Mean Rank
Έλλειψη ισχυρής πολιτικής θέλησης	Κυβερνητικοί φορείς	25	31,22
	ΟΤΑ	39	42,81
	άλλα ΝΠΔΔ	2	16,00
	ΑΕ δημοσ	7	31,29
	Total	73	
Κατάρτιση προβληματικών συμβάσεων	Κυβερνητικοί φορείς	25	45,80
	ΟΤΑ	39	33,90
	άλλα ΝΠΔΔ	2	14,00
	ΑΕ δημοσ	7	29,43
	Total	73	
Απουσία οργάνωσης θέσεων εργασίας/ αδυναμία καθιέρωσης αρμοδιοτήτων	Κυβερνητικοί φορείς	25	46,46
	ΟΤΑ	39	32,58
	άλλα ΝΠΔΔ	2	13,00
	ΑΕ δημοσ	7	34,71
	Total	73	

Test Statistics^{a,b}

	Έλλειψη ισχυρής πολιτικής θέλησης	Κατάρτιση προβληματικών συμβάσεων	Απουσία οργάνωσης θέσεων εργασίας/ αδυναμία καθιέρωσης αρμοδιοτήτων
Chi-Square	8,005	9,493	10,663
Df	3	3	3

Asymp. Sig.	,046	,023	,014
-------------	------	------	------

a. Kruskal Wallis Test

b. Grouping Variable: ΚατηγορίαΦορέα

Πίνακες 18α, 18β: Αποτελέσματα ελέγχου συσχέτισης: Συντελεστής Συσχέτισης Spearman Correlations

	Φαινόμενα διαφθοράς εντός κυβερνητικού πλαισίου	Ύπαρξη φαινομένων διαφθοράς στις διοικ. συναλλαγές	Ύπαρξη αυξημένης γραφειοκρατίας	Έλλειψη χρηματ. εργαλείων-προγραμμάτων	Χαμηλή πιστοληπτική ικανότητα των συμβαλ. Μερών
Spearman's rho	1,000	,507**	,466**	,305**	,232*
Coefficient					
Sig. (2-tailed)		,000	,007	,002	,019
N	102	102	102	102	102
Ύπαρξη φαινομένων διαφθοράς στις διοικ. συναλλαγές	,507**	1,000	,245*	,137	,343**
Coefficient					
Sig. (2-tailed)	,000		,013	,170	,000
N	102	102	102	102	102
Ύπαρξη αυξημένης γραφειοκρατίας	,466**	,245*	1,000	-,065	,111
Coefficient					
Sig. (2-tailed)	,007	,013		,518	,267
N	102	102	102	102	102
Έλλειψη χρηματ. εργαλείων-προγραμμάτων	,305**	,137	-,065	1,000	,506**
Coefficient					

των	Sig. (2-tailed)	,002	,170	,518		,000
	N	102	102	102	102	102
Χαμηλή πιστοληπτική ικανότητα των συμβαλλομένων	Correlation Coefficient	,232*	,343**	,111	,506**	1,000
	Sig. (2-tailed)	,019	,000	,267	,000	
	N	102	102	102	102	102

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

* . Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ

ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ



Έχουμε την τιμή να σας γνωρίσουμε ότι το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών εκπονεί επιστημονική έρευνα στο πλαίσιο του προγράμματος διδακτορικών σπουδών για την συμβολή που παρέχει η διοικητική μεταρρύθμιση στην αποτελεσματικότερη σύμπραξη έργων μεταξύ Δημοσίου και Ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ). Η έρευνα επικεντρώνεται στον κλάδο των τουριστικών μεταφορών και έχει ως σκοπό τον εντοπισμό και την επίλυση των προβλημάτων που παρατηρούνται κατά την εφαρμογή των εν λόγω συμπράξεων αλλά και την περιγραφή του ρόλου της διοικητικής μεταρρύθμισης στην γενικότερη ενίσχυση του θεσμού των ΣΔΙΤ.

Η διατριβή εκπονείται από την υποψήφια διδάκτορα Σβάρνα Σοφία με επιβλέπουσα την καθηγήτρια κα Ρομπόκου-Καραγιάννη Αγλαΐα (Τμήμα Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου).

Πιστεύοντας ότι η σημασία της παρούσας μελέτης είναι σημαντική για την ενίσχυση του τουριστικού προϊόντος της Ελλάδας αλλά και της ελληνικής οικονομίας γενικότερα, ζητούμε την γνώμη σας πάνω σε ορισμένα θέματα που αφορούν τις ΣΔΙΤ καθώς οι απόψεις και η εμπειρία σας θα μας βοηθήσουν σημαντικά στην εξαγωγή αξιόπιστων και εμπεριστατωμένων ερευνητικών αποτελεσμάτων.

Παρακαλούμε να απαντήσετε με ειλικρίνεια στα ερωτήματα και ευχαριστούμε εκ των προτέρων για τη συμμετοχή σας στην συμπλήρωση του ερωτηματολογίου.

Η τήρηση της ανωνυμίας σας και ο εμπιστευτικός χαρακτήρας των απαντήσεων σας πρέπει να θεωρηθούν δεδομένα.

Με τιμή

Ρομπόκου- Καραγιάννη Αγλαΐα
Σβάρνα Σοφία

ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ

ΜΕΡΟΣ 1: ΠΡΟΦΙΛ ΕΡΩΤΗΘΕΝΤΩΝ

Παρακαλώ συμπληρώστε με ένα X την κατάλληλη απάντηση σύμφωνα με την κατηγορία στην οποία ανήκετε.

Κατηγορία φορέα	<p><u>Δημόσιοι Φορείς</u></p> <p><input type="radio"/> Κυβερνητικός φορέας</p> <p><input type="radio"/> ΟΤΑ</p> <p><input type="radio"/> ΝΠΔΔ</p> <p><input type="radio"/> Α.Ε.</p> <p><u>Ιδιωτικοί φορείς</u></p> <p><input type="radio"/> Κατασκευαστικός φορέας</p> <p><input type="radio"/> Χρηματοπιστωτικός φορέας</p>
Γενική εργασιακή εμπειρία στον συγκεκριμένο φορέα	<p><input type="radio"/> 0-5 έτη</p> <p><input type="radio"/> 6-10 έτη</p> <p><input type="radio"/> 11-15 έτη</p> <p><input type="radio"/> 16-20 έτη</p> <p><input type="radio"/> 20 και παραπάνω</p>
Εργασιακή εμπειρία πάνω σε έργα ΣΔΙΤ	<p><input type="radio"/> Λιγότερο από ένα 1 έτος</p> <p><input type="radio"/> 1-3 έτη</p> <p><input type="radio"/> 3-5 έτη</p> <p><input type="radio"/> Παραπάνω από 5 έτη</p>
Αριθμός έργων ΣΔΙΤ στα οποία έχετε συμμετάσχει στο παρελθόν	<p><input type="radio"/> Κανένα</p> <p><input type="radio"/> 1</p> <p><input type="radio"/> 2</p> <p><input type="radio"/> 3 και περισσότερα</p>

Πόσα από τα παραπάνω έργα αφορούσαν <u>τουριστικές μεταφορές?</u> (Εναέριες, θαλάσσιες και χερσαίες μεταφορές)	<input type="radio"/> Κανένα <input type="radio"/> 1 <input type="radio"/> 2 <input type="radio"/> 3 και περισσότερα
---	---

ΜΕΡΟΣ 2: ΘΕΣΜΙΚΟ-ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Σύμφωνα με την άποψή σας και με κλίμακα από 1 έως 5 (1:ελάχιστο, 5:μέγιστο, ΔΕ/ΔΑ: Δεν ξέρω/ Δεν απαντώ), σε τι βαθμό πιστεύετε ότι ισχύουν οι παρακάτω προτάσεις:

1. Οι συμπράξεις δημοσίων και ιδιωτικών φορέων στην Ελλάδα προωθήθηκαν/θούνται από την ΕΕ (κανονιστικό πλαίσιο, κοινοτικές πολιτικές και δράσεις κλπ)	<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 2	<input type="radio"/> 3	<input type="radio"/> 4	<input type="radio"/> 5	ΔΕ/ΔΑ
2. Το υφιστάμενο θεσμικό/οργανωτικό πλαίσιο των ΣΔΙΤ κρίνεται πλήρως ικανοποιητικό ως προς το στάδιο Ωρίμανσης	<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 2	<input type="radio"/> 3	<input type="radio"/> 4	<input type="radio"/> 5	ΔΕ/ΔΑ
3. Το υφιστάμενο θεσμικό/οργανωτικό πλαίσιο των ΣΔΙΤ κρίνεται πλήρως ικανοποιητικό ως προς το στάδιο Δημοπράτησης	<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 2	<input type="radio"/> 3	<input type="radio"/> 4	<input type="radio"/> 5	ΔΕ/ΔΑ
4. Το υφιστάμενο θεσμικό/οργανωτικό πλαίσιο των ΣΔΙΤ κρίνεται πλήρως ικανοποιητικό ως προς το στάδιο Εκτέλεσης / Υλοποίησης	<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 2	<input type="radio"/> 3	<input type="radio"/> 4	<input type="radio"/> 5	ΔΕ/ΔΑ

ΜΕΡΟΣ 3: ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Παρακαλώ αξιολογήστε με κλίμακα από 1 έως 5 (1:ελάχιστο, 5:μέγιστο, ΔΕ/ΔΑ: Δεν ξέρω/ Δεν απαντώ), τον βαθμό στον οποίο οι παρακάτω παράγοντες δυσχεραίνουν την εφαρμογή των Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού τομέα:

5. Η χαμηλή κυβερνητική αξιοπιστία (ασταθές κυβερνητικό περιβάλλον, στρεβλώσεις σε κίνητρα και	<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 2	<input type="radio"/> 3	<input type="radio"/> 4	<input type="radio"/> 5	ΔΕ/ΔΑ
--	-------------------------	-------------------------	-------------------------	-------------------------	-------------------------	-------

εγγυήσεις, ελλειπείς και αντιφατικές ρυθμιστικές παρεμβάσεις)						
6. Τα φαινόμενα διαφθοράς εντός του κυβερνητικού πλαισίου	<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 2	<input type="radio"/> 3	<input type="radio"/> 4	<input type="radio"/> 5	<input type="radio"/> ΔΕ/ΔΑ
7. Η έλλειψη ισχυρής πολιτικής δέσμευσης ως προς τη υλοποίηση έργων ΣΔΙΤ (Αντιδράσεις από την αντιπολίτευση, αλλαγές στην στρατηγική πολιτική των ΣΔΙΤ ανάλογα με τα εκάστοτε κυβερνητικά σχήματα κλπ)	<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 2	<input type="radio"/> 3	<input type="radio"/> 4	<input type="radio"/> 5	<input type="radio"/> ΔΕ/ΔΑ
8. Αναποτελεσματικές κυβερνητικές πολιτικές στην διαδικασία λήψης αποφάσεων (βραχυπρόθεσμοι στόχοι ή στόχοι με βάση προσωπικά συμφέροντα ή αναποτελεσματικοί στόχοι λόγω μικρής εμπειρίας στον τομέα ΣΔΙΤ)	<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 2	<input type="radio"/> 3	<input type="radio"/> 4	<input type="radio"/> 5	<input type="radio"/> ΔΕ/ΔΑ

ΜΕΡΟΣ 4: ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Παρακαλώ αξιολογήστε με κλίμακα από 1 έως 5 (1:ελάχιστο, 5:μέγιστο, ΔΕ/ΔΑ: Δεν ξέρω/ Δεν απαντώ), τον βαθμό στον οποίο οι παρακάτω παράγοντες δυσχεραίνουν την εφαρμογή των Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού τομέα:

9. Φαινόμενα μη κοινωνικής αποδοχής ενός έργου ΣΔΙΤ λόγω άυξησης τελών	<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 2	<input type="radio"/> 3	<input type="radio"/> 4	<input type="radio"/> 5	<input type="radio"/> ΔΕ/ΔΑ
10. Φαινόμενα μη κοινωνικής αποδοχής ενός έργου ΣΔΙΤ λόγω διαφορετικής κουλτούρας ή κοινωνικής /πολιτικής αντίληψης των χρηστών	<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 2	<input type="radio"/> 3	<input type="radio"/> 4	<input type="radio"/> 5	<input type="radio"/> ΔΕ/ΔΑ
11. Φαινόμενα μη κοινωνικής αποδοχής ενός έργου ΣΔΙΤ λόγω μείωσης των θέσεων εργασίας	<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 2	<input type="radio"/> 3	<input type="radio"/> 4	<input type="radio"/> 5	<input type="radio"/> ΔΕ/ΔΑ

ΜΕΡΟΣ 5: ΧΡΗΜΑΤΟΠΙΣΤΩΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Παρακαλώ αξιολογήστε με κλίμακα από 1 έως 5 (1:ελάχιστο, 5:μέγιστο, ΔΕ/ΔΑ: Δεν ξέρω/ Δεν απαντώ), τον βαθμό στον οποίο οι παρακάτω παράγοντες δυσχεραίνουν την εφαρμογή των Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού τομέα:

12. Η χρηματοπιστωτική αστάθεια του τραπεζικού συστήματος	<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 2	<input type="radio"/> 3	<input type="radio"/> 4	<input type="radio"/> 5	<input type="radio"/> ΔΕ/ΔΑ
13. Έλλειψη χρηματοδοτικών εργαλείων και χρηματοοικονομικών προγραμμάτων	<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 2	<input type="radio"/> 3	<input type="radio"/> 4	<input type="radio"/> 5	<input type="radio"/> ΔΕ/ΔΑ
14. Χαμηλή Πιστοληπτική ικανότητα των αντισυμβαλλόμενων μερών	<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 2	<input type="radio"/> 3	<input type="radio"/> 4	<input type="radio"/> 5	<input type="radio"/> ΔΕ/ΔΑ

ΜΕΡΟΣ 5: ΔΟΜΕΣ ΚΑΙ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ

Παρακαλώ αξιολογήστε με κλίμακα από 1 έως 5 (1:ελάχιστο, 5:μέγιστο, ΔΕ/ΔΑ: Δεν ξέρω/ Δεν απαντώ), τον βαθμό στον οποίο οι παρακάτω παράγοντες δυσχεραίνουν την εφαρμογή των Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού τομέα:

15. Κατάρτιση προβληματικών συμβάσεων λόγω έλλειψης εμπειρίας και εξειδίκευσης στον τομέα ΣΔΙΤ	<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 2	<input type="radio"/> 3	<input type="radio"/> 4	<input type="radio"/> 5	<input type="radio"/> ΔΕ/ΔΑ
16. Απουσία οργάνωσης σε θέσεις εργασίας και αδυναμία καθιέρωσης καθηκόντων/ αρμοδιοτήτων	<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 2	<input type="radio"/> 3	<input type="radio"/> 4	<input type="radio"/> 5	<input type="radio"/> ΔΕ/ΔΑ
17. Χαμηλός συντονισμός μεταξύ των διαφόρων δημοσίων υπηρεσιών και φορέων	<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 2	<input type="radio"/> 3	<input type="radio"/> 4	<input type="radio"/> 5	<input type="radio"/> ΔΕ/ΔΑ
18. Έλλειψη ευελιξίας συστημάτων	<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 2	<input type="radio"/> 3	<input type="radio"/> 4	<input type="radio"/> 5	<input type="radio"/> ΔΕ/ΔΑ
19. Ύπαρξη αυξημένης γραφειοκρατίας	<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 2	<input type="radio"/> 3	<input type="radio"/> 4	<input type="radio"/> 5	<input type="radio"/> ΔΕ/ΔΑ
20. Ύπαρξη φαινομένων διαφθοράς στις διοικητικές συναλλαγές	<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 2	<input type="radio"/> 3	<input type="radio"/> 4	<input type="radio"/> 5	<input type="radio"/> ΔΕ/ΔΑ
21. Έλλειψη συστημάτων αξιολόγησης της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών	<input type="radio"/> 1	<input type="radio"/> 2	<input type="radio"/> 3	<input type="radio"/> 4	<input type="radio"/> 5	<input type="radio"/> ΔΕ/ΔΑ

ΣΑΣ ΕΥΧΑΡΙΣΤΟΥΜΕ ΓΙΑ ΤΗΝ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ

