



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ  
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

# Συμπράξεις Δημοσίου & Ιδιωτικού Δικαίου (ΣΔΙΤ) και Ιδιωτικοποιήσεις

Διπλωματική Εργασία

**Θεοδώρα - Ελένη (Δωριλένια) Λιαγουροπούλου**

**Τριμελής Επιτροπή**  
Βασίλειος Κέφης (Επιβλέπων)  
Σταυρούλα Κτιστάκη  
Ευαγγελία Μπάλτα

2022

Αθήνα

## Πίνακας περιεχομένων

Περίληψη.....	4
Abstract .....	4
Συνοτομογραφίες.....	5
Πρόλογος .....	6
1. Συμπράξεις Ιδιωτικού Δημοσίου Τομέα.....	8
Μορφές των Συμπράξεων Δημοσίου Ιδιωτικού Τομέα .....	9
Το Ευρωπαϊκό πλαίσιο .....	11
Το Ευρωπαϊκό πλαίσιο για τις συμβάσεις παραχώρησης.....	11
Πράσινη Βίβλος για τις Συμπράξεις Δημοσίου Ιδιωτικού Τομέα .....	15
Νόμος 3389/2005 .....	33
1.1 Πεδίο εφαρμογής.....	34
1.2 Διυπουργική Επιτροπή Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (Δ.Ε.Σ.Δ.Ι.Τ.) .....	35
1.3 Ειδική Γραμματεία (Ε.Γ.Σ.Δ.Ι.Τ) .....	36
1.4 Συνέπειες Απόφασης Υπαγωγής.....	38
1.5 Διατάξεις για την Ε.Γ.Σ.Δ.Ι.Τ. ....	39
1.6 Γενικές Αρχές.....	41
1.7 Ανάθεση.....	43
1.8 Διαδικασίες Ανάθεσης.....	44
1.9 Γενικές Διατάξεις για τη Διεξαγωγή των Διαδικασιών Ανάθεσης.....	44
1.10 Ανταγωνιστικός Διάλογος.....	45
1.11 Λόγοι Αποκλεισμού Υποψηφίων.....	48
1.12 Σύμβαση σύμπραξης .....	51
1.13 Θέματα χρηματοδότησης .....	52
1.14 Έκδοση αδειών .....	53
1.15 Αρχαιολογικά ευρήματα.....	53
1.16 Προστασία του περιβάλλοντος.....	54
1.17 Απαλλοτριώσεις .....	54
1.18 Εκχώρηση απαιτήσεων.....	55
1.19 Κύρος εμπράγματων ασφαλειών.....	56
1.20 Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων .....	57
1.21 Μεταβιβάσεις μετοχών και εισαγωγή σε χρηματιστηριακή αγορά .....	57
1.22 Λοιπές ρυθμίσεις.....	58

1.23 Αποσβέσεις .....	59
1.24 Επίλυση Διαφορών – Εφαρμοστέο Δίκαιο .....	60
Καινοτομίες του νόμου 3389/2005.....	60
Νομολογία του ΣτΕ για τις ΣΔΙΤ .....	61
Οι συμβάσεις παραχώρησης σε αντιδιαστολή με τις ΣΔΙΤ .....	64
Μελέτη περίπτωσης.....	67
2. Ιδιωτικοποιήσεις.....	70
Η ιδιωτική περιουσία του δημοσίου.....	72
Η οικονομική φιλοσοφία των ιδιωτικοποιήσεων.....	73
Η πολιτική οικονομία των ιδιωτικοποιήσεων .....	75
Αποκρατικοποίηση/Ιδιωτικοποίηση, Απελευθέρωση, Απορρύθμιση. Οριοθέτηση συναφών εννοιών .....	76
Ιστορική εξέλιξη των ιδιωτικοποιήσεων .....	78
Οι ιδιωτικοποιήσεις στην Ελλάδα.....	82
Η πορεία των ελληνικών ιδιωτικοποιήσεων .....	83
Μέθοδοι ιδιωτικοποίησης.....	87
Μορφές ιδιωτικοποιήσεων που εμφανίζονται στην Ελλάδα.....	89
Η σύσταση και ο σκοπός σύστασης του ΤΑΙΠΕΔ .....	91
Ο Νόμος για τις ιδιωτικοποιήσεις (3049/2002).....	93
2.1 Πεδίο Εφαρμογής.....	93
2.2 Διυπουργική Επιτροπή Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων .....	94
2.3 Μορφές Αποκρατικοποιήσεων .....	95
2.4 Διαδικασία αποκρατικοποιήσεων.....	96
2. 6 Σύμβουλοι .....	98
2. 7 Επιχειρήσεις δημοσίου συμφέροντος και κοινής ωφέλειας – Ειδική Μετοχή.....	99
2. 8 Άλλες ρυθμίσεις.....	99
2. 9 Φορολογικά και άλλα θέματα .....	100
Νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας .....	102
Το ιδιοκτησιακό δικαίωμα του δημοσίου επί της ιδιωτικής περιουσίας του.....	106
Πλεονεκτήματα και προβληματισμοί των ιδιωτικοποιήσεων .....	107
Μελέτη περίπτωσης.....	109
Επίλογος- Συμπεράσματα.....	113
Βιβλιογραφία.....	115

## Περίληψη

Η παρούσα εργασία αναλύει και εξετάζει τις Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) και τις Ιδιωτικοποιήσεις. Οι ΣΔΙΤ είναι η συνεργασία του δημοσίου με τον ιδιωτικό τομέα με στόχο την ανάπτυξη υποδομών και την παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών σε τομείς της εθνικής οικονομίας, οι οποίοι μέχρι πρότινος άνηκαν στην αρμοδιότητα του δημοσίου τομέα, ενώ οι ιδιωτικοποιήσεις αφορούν τη μεταβίβαση ή τη μεταφορά μιας εταιρείας ή δραστηριότητας του δημοσίου τομέα στον ιδιωτικό. Για την καλύτερη κατανόηση των δύο αυτών διαδικασιών παρατίθενται δύο παραδείγματα. Για τις ΣΔΙΤ μελετάται η περίπτωση της ζεύξης Ρίου – Αντιρρίου και για τις ιδιωτικοποιήσεις την πώληση και μεταβίβαση του 100% του μετοχικού κεφαλαίου της εταιρείας «Ελληνικό Α.Ε.».

## Abstract

This paper analyzes and examines both Public-Private Partnerships (PPPs) and Privatizations. PPPs are public-private partnerships aimed at developing infrastructure and providing specific services in sectors of the national economy that were previously the responsibility of the public sector, while privatizations involve the transfer of a company or public sector activity in the private sector. To better understand these two procedures, two examples are given. The case of the Rio - Antirrio connection is being studied for PPPs and for the privatization the sale and transfer of 100% of the share capital of the company "Elliniko S.A.".

## Συντομογραφίες

E.B.R.D.:	European Bank for Reconstruction and Development (Ευρωπαϊκή Τράπεζα Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης)
ECU:	European Currency Unit
ΑΕΠ:	Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν
ΑΚ:	Αστικός Κώδικας
Γ.Σ.:	Γενική Συνέλευση
Δ.Ε.Α.Α.:	Διπυργική Επιτροπή Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων
Δ.Ε.Κ.Α. Α.Ε:	Δημόσια Επιχείρηση Κινητών Αξιών Α.Ε.
Δ.Ε.Σ.Δ.Ι.Τ.:	Διπυργική Επιτροπή Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα
ΔΕΚΟ:	Δημόσιες Επιχειρήσεις Κοινής Ωφέλειας
ΔΚΚ:	Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας
Ε.Γ.Α.Α.:	Ειδική Γραμματεία Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων
Ε.Γ.Σ.Δ.Ι.Τ.:	Ειδική Γραμματεία Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα
ΕΚ:	Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
ΕΤΕπ:	Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων
ΝΠΔΔ:	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
Ο.Α.Ε.:	Οργανισμός Ανασυγκρότησης Επιχειρήσεων
ΟΝΕ:	Οικονομική και Νομισματική Ένωση
ΟΟΣΑ:	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΤΑ:	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΣΔΙΤ:	Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα
ΣτΕ:	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΤΑΠΠΕΔ:	Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας Δημοσίου

## Πρόλογος

Σε μια περίοδο έντονων πολιτικών, οικονομικών, κοινωνικών, ακόμα και γεωπολιτικών αλλαγών, κράτη και κυβερνήσεις καλούνται να προσαρμοστούν στις συνεχώς μεταβαλλόμενες ανάγκες της εποχής και να διαχειριστούν γρήγορα, αποτελεσματικά και πάντα με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον τις όποιες αλλαγές προκύψουν.

Στο πλαίσιο της προσαρμογής, οι κυβερνήσεις προβαίνουν στη δημιουργία πολιτικών με τις οποίες θα έχουν την δυνατότητα να κινηθούν με περισσότερη ευελιξία στους γραφειοκρατικούς λαβυρίνθους, να ενισχύσουν το κρατικό ταμείο και ίσως να ανοίξουν την αγορά – που άλλοτε κυριαρχούσε το κρατικό μονοπώλιο – στον ιδιωτικό τομέα.

Η παρούσα διπλωματική εργασία εξετάζει τις Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) και τις Ιδιωτικοποιήσεις, πολιτικές στις οποίες είτε ο ιδιωτικός τομέας συμπορεύεται με τον δημόσιο, είτε η κρατική παρέμβαση περιορίζεται ή καταργείται και δίνει τη θέση της στον ιδιωτικό τομέα.

Οι Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) αφορούν στη συνεργασία του δημοσίου με τον ιδιωτικό τομέα με στόχο την ανάπτυξη υποδομών και την παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών σε τομείς της εθνικής οικονομίας, οι οποίοι μέχρι πρότινος άνηκαν στην αρμοδιότητα του δημοσίου τομέα. Μέσω των συμπράξεων αυτών, ο δημόσιος τομέας παραχωρεί τη σχεδίαση, κατασκευή, χρηματοδότηση, συντήρηση, διαχείριση και λειτουργία έργων υποδομής και την παροχή δημόσιων υπηρεσιών για ένα καθορισμένο, μακροχρόνιο διάστημα στον ιδιωτικό τομέα, έναντι του δικαιώματος εκμετάλλευσης του έργου (ανταποδοτικά έργα) ή έναντι ετήσιων πληρωμών εκ μέρους του δημοσίου (μη ανταποδοτικά έργα). Ο θεσμός σαν θεσμός, διευρύνει το παρόν πλαίσιο δημιουργίας υποδομών και παροχής δημόσιων υπηρεσιών στους πολίτες και ταυτόχρονα επιδιώκει να επιτύχει πολλαπλούς στόχους κυρίως αναφορικά με την υλοποίηση ελλειπουσών υποδομών και την επίτευξη υψηλού ρυθμού ανάπτυξης, χωρίς όμως την αύξηση του δημοσίου χρέους.

Οι ιδιωτικοποιήσεις από την άλλη μεριά, αποτέλεσαν ένα παγκόσμιο φαινόμενο τη δεκαετία του 1990. Τα έσοδα από τις σχετικές πράξεις σε όλο τον κόσμο ξεπέρασαν το ένα τρισεκατομμύριο δολάρια από τα οποία περίπου το 60% πραγματοποιήθηκαν

στις χώρες του ΟΟΣΑ και κυρίως στα κράτη – μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η ταχύρρυθμη ανάπτυξη των ιδιωτικοποιήσεων από τη δεκαετία του 1980 και έπειτα, ήταν η απάντηση στη μεγάλη έκταση που είχε καταλάβει ο δημόσιος τομέας – κυρίως μετά τη μεταπολεμική περίοδο, όσον αφορά στην ιδιοκτησία παραγωγικών μονάδων και πόρων, καθώς επίσης και υποδομών.

Αυτή η επέκταση του δημοσίου τομέα χαρακτηρίστηκε εκείνα τα χρόνια ως αναγκαία τόσο για λόγους διατήρησης ενός ικανοποιητικού επιπέδου διαβίωσης των πολιτών σε μια δύσκολη οικονομικά εποχή, όσο και για λόγους εθνικών συμφερόντων και ασφάλειας. Παρόλο που χώρες όπως η Γερμανία και η Χιλή, είχαν προβεί σε ορισμένες αποκρατικοποιήσεις πριν από το 1979, πρωτόπορος στον τομέα αυτόν αποτέλεσε η Μεγάλη Βρετανία υπό την πρωθυπουργία της Margaret Thatcher. Στην εδραίωση των ιδιωτικοποιήσεων ως σημαντικού εργαλείου για την επίτευξη στόχων της οικονομικής πολιτικής, συνέδραμαν καθοριστικά οι ραγδαίες οικονομικές, πολιτικές και κοινωνικές εξελίξεις στην ευρύτερη γεωγραφική περιοχή της Ευρώπης. Από τη μία πλευρά η κατάρρευση των κομμουνιστικών καθεστώτων στις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης και από την άλλη η ανάγκη για βελτίωση των δημοσιονομικών μεγεθών με βάση τους στόχους που τέθηκαν από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992, είχαν ως αποτέλεσμα την αύξηση των ιδιωτικοποιήσεων και τη σημαντική μείωση του ποσοστού συμβολής του δημοσίου τομέα στο ΑΕΠ<sup>1,2</sup>.

---

<sup>1</sup> Χαρακτηριστικό είναι ότι στις περισσότερες χώρες του αναπτυσσόμενου κόσμου, στις αρχές του 1980, το ποσοστό συμβολής του δημοσίου τομέα στο ΑΕΠ ήταν 10%, ενώ μέχρι το τέλος της δεκαετίας του 1990 είχε μειωθεί σε λιγότερο από 5%.

<sup>2</sup> Γ. Μ. Παπαϊωάννου, Οικονομική Πολιτική και ΟΝΕ – Απορύθμιση Αγορών και Ιδιωτικοποιήσεις, εκδ. Δίκαιο & Οικονομία Π.Ν. Σάκουλας, σελ.23

## 1. Συμπράξεις Ιδιωτικού Δημοσίου Τομέα

Οι Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ), αποτελούν εναλλακτική μέθοδο υλοποίησης δημοσίων υποδομών ή παροχή κοινής ωφέλειας η οποία χαρακτηρίζεται από την -έστω και τμηματική- ανάληψη της απαιτούμενης χρηματοδότησης από τον ιδιωτικό τομέα και την παροχή από τον τελευταίο της ειδικής τεχνογνωσίας. Ο ιδιωτικός τομέας αναλαμβάνει περαιτέρω με τη Σύμβαση Σύμπραξης κινδύνους σχετικούς με την υλοποίηση, λειτουργία και εκμετάλλευση του αντικειμένου της σύμπραξης οι οποίοι σε αντίθετη περίπτωση θα επιβάρυναν το Δημόσιο. Ως αντάλλαγμα ο ιδιώτης εξασφαλίζει το δικαίωμα εκμετάλλευσης του αντικειμένου της σύμπραξης για συγκεκριμένο, συνήθως μακρύ, χρονικό διάστημα λαμβάνοντας από το Δημόσιο ή τον τελικό χρήστη χρηματικές καταβολές, οι οποίες του επιτρέπουν να αποσβέσει το κόστος της επένδυσής του και την επίτευξη του κέρδους.

Τα προαναφερθέντα χαρακτηριστικά των ΣΔΙΤ, τις καθιστούν ελκυστικές τόσο για το Δημόσιο όσο και για τους Ιδιώτες. Παράλληλα όμως η ανάθεση και η υλοποίηση των σχετικών συμβάσεων αποτελούν μια σύνθετη και περίπλοκη διαδικασία. Η επιλογή και η προετοιμασία μιας σύμπραξης απαιτεί εκτενή διερεύνηση ποικίλων νομικών, οικονομικών και τεχνικών παραμέτρων. Αντίστοιχη προετοιμασία απαιτείται και από πλευράς ιδιωτών για τη διαμόρφωση της προσφοράς τους, ενώ ταυτόχρονα και η διαδικασία αναθέσεως είναι σύνθετη και συχνά περιλαμβάνει εκτενείς και χρονοβόρες διαπραγματεύσεις. Βασική προϋπόθεση για την ανάπτυξη και υλοποίηση μιας σύμπραξης αποτελεί η δημιουργία και ο εναρμονισμός ενός πλέγματος συμβάσεων, οι οποίες περιλαμβάνουν μεταξύ άλλων τη μελέτη, τη χρηματοδότηση, την κατασκευή, τη λειτουργία, τη συντήρηση και τη διοίκηση και την ασφάλιση του αντικειμένου της σύμπραξης<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> «Συμπράξεις Δημοσίου & Ιδιωτικού Τομέα- Ο νέος Νόμος 3389/2005 για τις συμπράξεις και η διεθνής εμπειρία». Ημερίδα ΕΜΕΔΙΤΕΚΑ 2006, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 1



## Μορφές των Συμπράξεων Δημοσίου Ιδιωτικού Τομέα

Οι Συμπράξεις Δημοσίου Ιδιωτικού Τομέα μπορούν να λάβουν πολλές μορφές. Οι πιο συνηθισμένες μορφές είναι αυτές που χαρακτηρίζονται στην αγγλική ορολογία ως B.O.T. (Build Operate Transfer) και BOO (Build Own Operate), B.T.O. (Build Transfer Operate), οι κοινοπραξίες, η μίσθωση (leasing), η χρηματοδότηση του έργου από ιδιώτη-εργολάβο (Developer Financing), η σύναψη συμβάσεων εκμετάλλευσης ή διαχείρισης, κατασκευή νέων εγκαταστάσεων με το κλειδί στο χέρι (Turn-Key). Χαρακτηριστικά παραδείγματα για τις προαναφερθείσες μορφές είναι:

- B.O.T. (Κατασκευή – Λειτουργία – Μεταβίβαση): πρόκειται για συμβάσεις στις οποίες ο ιδιωτικός τομέας έχει την πρωταρχική ευθύνη για την ανεύρεση οικονομικών πόρων, τον σχεδιασμό, την κατασκευή και τη λειτουργία του έργου με βάση τις προδιαγραφές που έχει συμφωνήσει με το Δημόσιο. Στις περισσότερες περιπτώσεις, ο ιδιώτης είναι υπεύθυνος για τμήμα ή για το σύνολο της χρηματοδότησης του έργου. Συνεπώς η περίοδος εκμετάλλευσης πρέπει να είναι επαρκής, προκειμένου ο ιδιώτης μέσω των τελών χρήσης του έργου να επιτύχει μια ελάχιστη απόδοση επί του κεφαλαίου που έχει επενδύσει. Μετά το πέρας της προκαθορισμένης περιόδου εκμετάλλευσής του από τον ιδιώτη, ο έλεγχος, η επίσημη ιδιοκτησία και η λειτουργία του έργου μεταφέρεται πίσω στον δημόσιο τομέα. Επιπλέον μπορεί το Δημόσιο να αναθέσει τη λειτουργία εκ νέου στον ιδιώτη που το κατασκεύασε ή και σε τρίτο.
- B.O.O. (Κατασκευή – Απόκτηση – Λειτουργία): σε αυτές τις συμβάσεις ο έλεγχος και η ιδιοκτησία του έργου παραμένει στον ιδιωτικό τομέα. Ο κρατικός φορέας αποφασίζει την κατασκευή ενός νέου κοινωφελούς έργου και στρέφεται στον ιδιωτικό τομέα για να το υλοποιήσει, χορηγώντας του άδεια λειτουργίας μακράς διάρκειας. Στο πλαίσιο της κατηγορίας αυτής, ο ιδιωτικός τομέας χρηματοδοτεί, κατασκευάζει και λειτουργεί μια εγκατάσταση υποδομής αποτελεσματικά και στο διηνεκές. Συνεπώς, ο ιδιώτης έχει την ιδιοκτησία του έργου, ενώ οι κρατικοί φορείς έχουν την ευθύνη για τον προσδιορισμό των προδιαγραφών των παρεχόμενων υπηρεσιών, των κανόνων ασφαλείας και του ανώτατου επιπέδου των τελών χρήσης του έργου (π.χ. διόδια).

- **B.T.O. (Build Transfer Operate):** Μέσω αυτής της μεθόδου, ο ιδιώτης σχεδιάζει, χρηματοδοτεί και κατασκευάζει το έργο. Μετά την αποπεράτωση του η ιδιοκτησία του μεταβιβάζεται στον κρατικό φορέα ο οποίος με τη σειρά του συμφωνεί να το νοικιάσει στον ιδιώτη για μια προκαθορισμένη χρονική περίοδο. Η συμφωνία αυτή δίνει στον ιδιώτη τη δυνατότητα και το δικαίωμα να λειτουργεί το έργο και να εισπράττει τα αντίστοιχα έσοδα. Κατά το πέρας της μισθωτικής περιόδου, είναι στη διακριτική ευχέρεια του Δημοσίου το αν θα αναλάβει το ίδιο τη διαχείριση του έργου ή θα την αναθέσει στον ιδιώτη που το κατασκεύασε ή και σε τρίτο ενδιαφερόμενο.
- **Κοινοπραξίες:** η σύμβαση αυτή πραγματοποιείται όταν ο ιδιωτικός και ο δημόσιος τομέας συγχρηματοδοτούν, κατέχουν και λειτουργούν μια εγκατάσταση ή ένα έργο.
- **Μίσθωση (leasing):** στην παρούσα κατηγορία, το ρίσκο του έργου μεταφέρεται στον ιδιωτικό τομέα. Για παράδειγμα ένας δήμος κατασκευάζει μια εγκατάσταση ύδρευσης, και στη συνέχεια συνάπτει μια σύμβαση με μια ιδιωτική εταιρεία για τη λειτουργία και τη συντήρηση της εγκατάστασης.
- **Χρηματοδότηση του έργου από ιδιώτη-εργολάβο (Developer Financing):** στην κατηγορία αυτή ο ιδιώτης, ο οποίος είναι συνήθως τεχνική εταιρεία, χρηματοδοτεί την κατασκευή ή επέκταση των εγκαταστάσεων, με αντάλλαγμα την εκχώρηση του δικαιώματος να κατασκευάσει κατοικίες, εμπορικά καταστήματα ή βιομηχανικές εγκαταστάσεις. Ο ιδιώτης εργολάβος συνεισφέρει σε κεφάλαιο και δύναται να λειτουργήσει τις εγκαταστάσεις υπό την επίβλεψη της κρατικής αρχής, έχοντας τη δυνατότητα ορισμένες φορές να αμείβεται από τους χρήστες των εγκαταστάσεων. Σε διαφορετική περίπτωση, ο ιδιώτης εργολάβος, πέραν από τη χρηματοδότηση των εγκαταστάσεων, προκειμένου να αποκτήσει το δικαίωμα να κατασκευάσει ακίνητα σε μια ακριβή περιοχή, μπορεί να επιβαρυνθεί από τον κρατικό φορέα με ένα χρηματικό ποσό ή να υποχρεωθεί να αγοράσει ένα τμήμα της δυναμικότητας των υφιστάμενων εγκαταστάσεων.
- **Σύναψη Συμβάσεων Εκμετάλλευσης ή Διαχείρισης:** στην προκειμένη κατηγορία, ο ιδιωτικός τομέας εμπλέκεται μερικώς. Για παράδειγμα μέσω της παροχής υπηρεσιών είτε μέσω της διαχείρισης των εργασιών. Συμβάσεις υπηρεσιών ή διαχείρισης, επιτρέπουν στον ιδιωτικό τομέα να παρέχει

υπηρεσίες που σχετίζονται με την υλοποίηση του έργου για συγκεκριμένες χρονικές περιόδους.<sup>4</sup>

- Κατασκευή νέων εγκαταστάσεων με το κλειδί στο χέρι (Turn-Key): σε αυτή τη κατηγορία, ο ιδιωτικός φορέας αναθέτει τον σχεδιασμό και την κατασκευή των εγκαταστάσεων σε έναν ιδιώτη, με βάση προσυμφωνημένα χαρακτηριστικά. Ο ιδιώτης δεσμεύεται να κατασκευάσει το έργο στην ήδη συμφωνημένη τιμή και να επωμιστεί τον κίνδυνο ενός πιο υψηλού κόστους κατασκευής. Στην περίπτωση που η ιδιοκτησία παραμείνει στον ιδιώτη εργολάβο μέχρι την ολοκλήρωση της κατασκευής του έργου, ο κατασκευαστής δεν περιορίζεται από τους κανονισμούς προμηθειών του Δημοσίου. Το γεγονός αυτό, του επιτρέπει να αποπερατώσει το έργο σε μικρότερο χρονικό διάστημα και με μικρότερο κόστος αναλογικά με αυτό που θα προέκυπτε αν το έργο αποπερατωνόταν σύμφωνα με τις παραδοσιακές τεχνικές κατασκευής των δημοσίων έργων. Η χρηματοδότηση των εγκαταστάσεων δύναται να ανατεθεί τόσο στον ιδιώτη όσο και στον κρατικό φορέα.<sup>5</sup>

## Το Ευρωπαϊκό πλαίσιο

### Το Ευρωπαϊκό πλαίσιο για τις συμβάσεις παραχώρησης

Μετά την τροποποίηση της Οδηγίας 71/305/ΕΟΚ με την Οδηγία 89/440/ΕΟΚ, εισήχθη στο κοινοτικό λεξιλόγιο ο όρος «σύμβαση παραχώρησης δημοσίων έργων». Η χρηματοδοτική ικανότητα της Κοινότητας η οποία μετεξελίχθηκε σε Ένωση, δεν μπορούσε πλέον να καλύψει το σύνολο των μελών της ενόψει της διαμόρφωσης των κοινών υποδομών. Μετά την κατάρρευση του Τείχους του Βερολίνου, τα ευρωπαϊκά κράτη αναζήτησαν συνεταιίρους στα έργα υποδομής και υπηρεσιών. Η Κοινότητα συνέπραξε δραστικά προτείνοντας τη συνεργασία ιδιωτών και δημοσίου, μέσω ενός κατάλληλου εργαλείου για τη πραγματοποίησή της, τη σύμβαση παραχώρησης δημοσίων έργων. Με τη σύμβαση παραχώρησης δημοσίων έργων, είχαν τη

---

<sup>4</sup> D. Grimsey/ M. K. Lewis, Public Private Partnerships – The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance, εκδ. Edward Elgar, σελ.10

<sup>5</sup> Ε. Τροβά / Π. Σκουρής, Το Κοινοτικό Δίκαιο των Συμβάσεων Παραχώρησης και των Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα. Ι. Κείμενα Εργασίας, εκδ. Ελληνικά Γράμματα, σελ. 18

δυνατότητα να εξεύρουν συμμάχους από τον ιδιωτικό τομέα, ο οποίος εκείνη τη περίοδο ήταν σε πλήρη άνθηση, και να δημιουργήσουν έργα ικανά να κινήσουν την οικονομία των κρατών – μελών άλλα και της Κοινότητας, να περιορίσουν την ανεργία και να ξανασχεδιάσουν το πολιτικό αφήγημα της Κοινότητας.

Η αρχική ρύθμιση προέβλεπε ότι στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 71/305/ΕΟΚ, δεν υπάγεται ο συγκεκριμένος συμβατικός τύπος, ο οποίος όμως ορίστηκε και περιγράφηκε επαρκώς. Το άρθρο 3 παράγραφος 1 της Οδηγίας προέβλεπε ότι οι διατάξεις της δεν εφαρμόζονται στις συμβάσεις που ονομάζονται «παραχωρήσεις έργων». Πρόκειται για τις συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας που συνάπτονται ανάμεσα σε μια δημόσια αναθέτουσα αρχή και έναν εργολήπτη, στις οποίες η αντιπαροχή για τα εκτελούμενα έργα έγκειται – σε ορισμένες περιπτώσεις – στη χορήγηση του δικαιώματος εκμετάλλευσης του έργου για μια ορισμένη χρονική περίοδο χωρίς καταβολή αμοιβής<sup>6</sup>, και σε άλλες περιπτώσεις, στη χορήγηση αυτού του δικαιώματος εκμετάλλευσης σε συνδυασμό με καταβολή αμοιβής. Ο ορισμός αυτής της νέας έννοιας δόθηκε αφενός για να εξαιρεθεί του πεδίου εφαρμογής της Οδηγίας, όμως μετέπειτα μεταβλήθηκε. Αξιοσημείωτο είναι ότι στη Συνθήκη της Κοινής Αγοράς, εισήλθε την ίδια περίοδο ένας νέος ορισμός, αυτός της εσωτερικής αγοράς. Σύμφωνα με αυτόν, η εσωτερική αγορά είναι ένας χώρος χωρίς εσωτερικά σύνορα, εντός των οποίων διασφαλίζεται, βάσει των όρων της Συνθήκης του Μάαστριχτ (Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση), η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων και των κεφαλαίων. Η δημιουργία της εσωτερικής αγοράς ως ενιαίας απαιτούσε τη χάραξη των υποδομών που θα καθιστούσαν επιτρεπτή την εκπλήρωση του σκοπού της. Παράλληλα στο άρθρο 129 Β της Συνθήκης όπου γίνεται αναφορά στα Διευρωπαϊκά Δίκτυα ορίζεται ότι: «Προκειμένου να συντελέσει στην υλοποίηση των στόχων που αναφέρονται στα άρθρα 7 Α και 130 Α και να επιτρέψει στους πολίτες της Ένωσης, στους οικονομικούς φορείς καθώς και στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης να επωφελούνται πλήρως από τη δημιουργία ενός χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα, η Κοινότητα συμβάλλει στη δημιουργία και στην ανάπτυξη διευρωπαϊκών δικτύων όσον αφορά τα έργα υποδομής στους τομείς μεταφορών, των τηλεπικοινωνιών και της ενέργειας.

---

<sup>6</sup> Για παράδειγμα: η είσπραξη τέλους διοδίων σε έναν αυτοκινητόδρομο για ορισμένη χρονική περίοδο.

Στα πλαίσια συστήματος ανοικτών και ανταγωνιστικών αγορών, η δράση της Κοινότητας αποσκοπεί στην προώθηση της διασύνδεσης και της διαλειτουργικότητας των εθνικών δικτύων καθώς και της πρόσβασης στα δίκτυα αυτά, και λαμβάνει, ειδικότερα, υπόψη την ανάγκη να συνδεθούν οι νησιωτικές, οι μεσόγειες και οι περιφερειακές περιοχές με τις κεντρικές περιοχές της Κοινότητας»<sup>7</sup>.

Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 129 Γ της Συνθήκης, η Κοινότητα αποκτούσε έναν μείζονα πολιτικό ρόλο σε σχέση με τα δίκτυα αυτά, καθορίζοντας πρότυπα και προσανατολισμούς, ενισχύοντας τις χρηματοδοτικές προσπάθειες των κρατών – μελών για τα «σχέδια» κοινού ενδιαφέροντος, δεδομένου ότι θα είχε υπόψη της και υπό την εποπτεία της την οικονομική βιωσιμότητα των «σχεδίων» αυτών. Η πολιτική αυτή, με βάση το άρθρο 130 Α, όφειλε να προσβλέπει στην ανάπτυξη της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, στη βελτίωση των όρων ανάπτυξης, ενώ στο πλαίσιο του άρθρου 7 Α λαμβάνει μέτρα για την προοδευτική εγκαθίδρυση της εσωτερικής αγοράς. Με το άρθρο 4 Β της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση προήχθη σε επίπεδο συνθήκης η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, η οποία και ανέλαβε θεσμικό ρόλο στην εκπλήρωση του στόχου της ανάπτυξης των διευρωπαϊκών δικτύων στον ενιαίο ευρωπαϊκό χώρο. Ο ρόλος που συνήθως καλείτο να διαδραματίσει η σύμβαση παραχώρησης δημοσίων έργων, καθώς και το όραμα που επρόκειτο να υπηρετήσει μέσα στον ενιαίο ευρωπαϊκό χώρο είναι ιδιαίτερα ευδιάκριτος.

Το αίτημα για δημιουργία κοινοτικών υποδομών και η κρισιμότητα αυτού, προσέδωσε στον ευρωπαϊκό αυτό διάλογο μια δυναμική προόδου, διαμορφώνοντας μια ουσιαστική παραδοχή για την άσκηση εξουσίας. Η αποδοχή αυτού του διαλόγου, συνεχίστηκε και στο πλαίσιο των συμβάσεων παραχώρησης δημοσίων έργων. Για τον λόγο αυτό στις 29 Απριλίου του 2000 εκδόθηκε η Ερμηνευτική Ανακοίνωση της Επιτροπής (ΕΕΕΕ L 121 της 29ης Απριλίου 2000)<sup>8</sup> για τις συμβάσεις παραχώρησης δημοσίων έργων, η οποία προκλήθηκε και ολοκληρώθηκε μέσα από διαδικασίες διαλόγου. Στο ίδιο πλαίσιο πραγματοποιήθηκε και για τη Πράσινη Βιβλίο αναφορικά με τις συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα και το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και των συμβάσεων παραχώρησης. Στο σημείο αυτό άξιο

---

<sup>7</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT> [πρόσβαση 20/1/22]

<sup>8</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2000:121:FULL&from=IT> [πρόσβαση 20/1/22]

αναφοράς αποτελεί το γεγονός ότι το δίκαιο των συμβάσεων παραχώρησης και των συμπράξεων του ιδιωτικού και του δημοσίου τομέα είναι πρωτίστως νομολογιακό. Η ιδιωτική χρηματοδότηση και η ανταποδοτικότητα τέθηκαν ως βασική και κεντρική αρχή στη δημιουργία των δικτύων αυτών, καθώς επίσης και η συμμετοχή των ιδιωτών στην εκμετάλλευσή τους. Η ιδιωτική διαχείριση των υποδομών βασίστηκε σε μια συνολικότερη υιοθέτηση φιλελεύθερων αρχών και κανόνων από την Ευρωπαϊκή Ένωση στο πλαίσιο της Ενιαίας Αγοράς. Η ίδια η Ένωση έθεσε τους όρους για τη χορήγηση κοινοτικής ενίσχυσης στον τομέα των διευρωπαϊκών δικτύων το 1995. Βάσει αυτών των όρων, χαράσσονται, ακόμη και σήμερα, η πολιτική και η χρηματοδότηση της δημιουργίας των ευρωπαϊκών υποδομών. Οι όροι/ κανόνες εξειδικεύθηκαν με τη ρύθμιση της σύμβασης παραχώρησης δημοσίων έργων στην οδηγία 93/37/ΕΟΚ και εν γένει στο πλαίσιο του καθεστώτος των δημοσίων συμβάσεων σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο. Επιχειρήθηκε κατ' αυτόν τον τρόπο μια πιο συνολική εναρμόνιση των νομικών εννοιών στον συγκεκριμένο τομέα. Κομβικής σημασίας προσπάθεια εννοιολογικής εναρμόνισης, απετέλεσε ο ορισμός της σύμβασης παραχώρησης δημοσίων έργων, με τον οποίο και εκφράστηκε μια συνισταμένη των νομικών πολιτισμών των κρατών – μελών σε σχέση με τις ανάλογες εννοιολογικές συμβατικές προσεγγίσεις.

Η σύμβαση παραχώρησης αποτελεί μια συμβατική μέθοδο κρατικής δράσης, ιδίως σε ότι αφορά τη διανομή ρεύματος, την παραγωγή και διανομή ηλεκτρικής ενέργειας και υγραερίου, την ανάπτυξη των σιδηροδρόμων και την ανάπτυξη των τηλεπικοινωνιών. Η κατασκευή και διαχείριση των έργων υποδομής αποτελεί ιδιαίτερη κατηγορία δράσεων που μοιράζεται το κράτος με τους ιδιώτες. Η συν-κατασκευή και συνδιαχείριση κράτους και ιδιωτών, επέφερε πρόσθετες ριζικές μεταβολές. Με τον τρόπο αυτό πέρασε σε ιδιωτικούς φορείς μια δραστηριότητα που μέχρι το κοντινό παρελθόν αποτελούσε μια δραστηριότητα της κρατικής λειτουργίας. Μέσω των συμβάσεων αυτών, ο ιδιώτης αναλάμβανε την υλοποίηση έργων και παράλληλα την παροχή υπηρεσιών που, όπως προαναφέρθηκε, ήταν άμεσα συνυφασμένα και συνδεδεμένα με τη λειτουργία του κράτους. Δίδεται κατ' αυτόν τον τρόπο η δυνατότητα σε ιδιωτικά συμφέροντα να αποκομίσουν, αναλαμβάνοντας αποκλειστικά τον κίνδυνο, μεγάλα οικονομικά οφέλη. Η επίτευξη της κερδοφορίας, μέσω της

εκμετάλλευσης έργων υποδομής, αποτέλεσε τη μεγάλη καινοτομία των συμβάσεων παραχώρησης που εισήγαγε το κοινοτικό δίκαιο<sup>9</sup>.

## Πράσινη Βίβλος για τις Συμπράξεις Δημοσίου Ιδιωτικού Τομέα

«Για τον όρο "σύμπραξη δημοσίου και ιδιωτικού τομέα" ("ΣΔΙΤ") δεν υπάρχει ορισμός σε κοινοτικό επίπεδο. Ο όρος αυτός αναφέρεται γενικά σε μορφές συνεργασίας των δημοσίων αρχών με τον κόσμο των επιχειρήσεων που αποσκοπούν στην εξασφάλιση της χρηματοδότησης, της κατασκευής, της ανακαίνισης, της διαχείρισης ή της συντήρησης μιας υποδομής ή στην παροχή μιας υπηρεσίας.

Οι ΣΔΙΤ χαρακτηρίζονται συνήθως από τα ακόλουθα στοιχεία:

- Τη μακρά σχετικά διάρκεια της σχέσης που συνεπάγεται μια συνεργασία μεταξύ του εταίρου του δημοσίου τομέα και του εταίρου του ιδιωτικού τομέα, με αντικείμενο τις διάφορες πτυχές ενός σχεδίου που πρόκειται να υλοποιηθεί.
- Τον τρόπο χρηματοδότησης του σχεδίου, η οποία εξασφαλίζεται εν μέρει από τον ιδιωτικό τομέα, πολλές φορές με πολύπλοκες ρυθμίσεις μεταξύ των διαφόρων συντελεστών. Ωστόσο, η ιδιωτική χρηματοδότηση μπορεί να συμπληρωθεί από δημόσια χρηματοδότηση, συχνά πολύ μεγάλου ύψους.
- Ο σημαντικός ρόλος του οικονομικού φορέα, ο οποίος συμμετέχει σε διάφορα στάδια του σχεδίου (μελέτη, υλοποίηση, εφαρμογή, χρηματοδότηση). Ο εταίρος του δημοσίου τομέα επικεντρώνεται κυρίως στον καθορισμό των στόχων που πρέπει να επιτευχθούν όσον αφορά το δημόσιο συμφέρον, την ποιότητα των προσφερόμενων υπηρεσιών, την πολιτική των τιμών, και εξασφαλίζει τον έλεγχο της τήρησης των στόχων αυτών.
- Η κατανομή των κινδύνων μεταξύ του εταίρου του δημοσίου τομέα και του εταίρου του ιδιωτικού τομέα, στον οποίο μεταφέρονται αστάθμητοι παράγοντες που βαρύνουν συνήθως το δημόσιο τομέα. Στις ΣΔΙΤ δεν είναι ωστόσο αυτονόητο ότι ο εταίρος του ιδιωτικού τομέα πρέπει να αναλάβει όλους τους κινδύνους ή το μεγαλύτερο μέρος των κινδύνων που συνδέονται με το σχέδιο.

---

<sup>9</sup> Ε. Τροβά / Π. Σκουρής, ο.π., σελ. 10

Η ακριβής κατανομή των κινδύνων πραγματοποιείται κατά περίπτωση, ανάλογα με την ικανότητα κάθε πλευράς να τους αξιολογεί, να τους ελέγχει και να τους διαχειρίζεται.

Κατά τη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας το φαινόμενο ΣΔΙΤ αναπτύχθηκε σε πολλά πεδία του δημοσίου τομέα. Η αύξηση των ΣΔΙΤ οφείλεται σε διάφορους παράγοντες. Αφενός, λόγω των δημοσιονομικών περιορισμών που αντιμετωπίζουν τα κράτη μέλη, οι ΣΔΙΤ ανταποκρίνονται στην ανάγκη του δημοσίου τομέα για ιδιωτική χρηματοδότηση και, αφετέρου, προσφέρουν στο δημόσιο τομέα τη δυνατότητα να επωφεληθεί περισσότερο από την τεχνογνωσία και τις μεθόδους λειτουργίας του ιδιωτικού τομέα. Η ανάπτυξη των ΣΔΙΤ εντάσσεται εξάλλου στη γενικότερη εξέλιξη του ρόλου του κράτους στον οικονομικό τομέα, το οποίο πέρασε από το ρόλο του άμεσου φορέα σ' ένα ρόλο οργανωτή, ρυθμιστή και ελεγκτή.

Οι δημόσιες αρχές των κρατών μελών πολλές φορές έχουν χρησιμοποιήσει ρυθμίσεις ΣΔΙΤ για την υλοποίηση σχεδίων υποδομής, ιδίως στους τομείς των μεταφορών, της δημόσιας υγείας, της παιδείας και της δημόσιας ασφάλειας. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, έχει αναγνωριστεί ότι η χρησιμοποίηση ΣΔΙΤ θα μπορούσε να συμβάλει στην υλοποίηση διευρωπαϊκών δικτύων μεταφορών, υλοποίηση η οποία έχει καθυστερήσει πάρα πολύ κυρίως λόγω ανεπαρκών επενδύσεων<sup>10</sup>. Στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας για την ανάπτυξη, το Συμβούλιο ενέκρινε μια σειρά μέτρων με σκοπό την αύξηση των επενδύσεων στις υποδομές του διευρωπαϊκού δικτύου και στον τομέα της καινοτομίας, καθώς και στην έρευνα και στην ανάπτυξη, ιδίως με την εφαρμογή ρυθμίσεων για τις ΣΔΙΤ<sup>11</sup>.

Η Πράσινη Βίβλος αναλύει το φαινόμενο των ΣΔΙΤ από την πλευρά του κοινοτικού δικαίου για τις δημόσιες συμβάσεις και τις συμβάσεις παραχώρησης. Το κοινοτικό δίκαιο δεν προβλέπει ειδικούς κανόνες που να καλύπτουν τις ΣΔΙΤ. Είναι όμως γεγονός ότι κάθε πράξη, συμβατική ή μονομερής, με την οποία ένας δημόσιος φορέας αναθέτει την παροχή μιας οικονομικής δραστηριότητας σε τρίτο υπόκειται στους κανόνες και στις αρχές που απορρέουν από τη Συνθήκη, ιδίως όσον αφορά την

---

<sup>10</sup>Βλ. την ανακοίνωση της Επιτροπής της 23ης Απριλίου 2003 "Ανάπτυξη του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών: καινοτόμος χρηματοδότηση, διαλειτουργικότητα τηλεδιοδίων", COM (2003) 132, και την έκθεση της ομάδας υψηλού επιπέδου για το διευρωπαϊκό δίκτυο μεταφορών της 27ης Ιουνίου 2003.

<sup>11</sup>Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών στις 12 Δεκεμβρίου 2003. <https://www.consilium.europa.eu/media/20818/79660.pdf> [πρόσβαση 26/9/2021]



ελευθερία εγκατάστασης και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών (άρθρα 43 και 49 της συνθήκης ΕΚ)<sup>12</sup>. Στις αρχές αυτές περιλαμβάνονται ιδίως οι αρχές της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης, της αναλογικότητας και της αμοιβαίας αναγνώρισης<sup>13</sup>. Επιπλέον, εφαρμόζονται λεπτομερείς διατάξεις στις περιπτώσεις που καλύπτονται από τις οδηγίες για το συντονισμό των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων<sup>14 15</sup>. Οι οδηγίες αυτές σκοπό έχουν "την προστασία των συμφερόντων των εγκατεστημένων σε κράτος μέλος επιχειρηματιών, οι οποίοι επιθυμούν να παραδώσουν αγαθά ή να παράσχουν υπηρεσίες στις αναθέτουσες αρχές που είναι εγκατεστημένες σε άλλο κράτος μέλος και, προς τούτο, την αποσόβηση του κινδύνου να προτιμηθούν οι ημεδαποί υποψήφιοι κατά τη σύναψη συμβάσεως καθώς και τον αποκλεισμό του ενδεχομένου η δημοσίου δικαίου αναθέτουσα αρχή να καθορίζει τη

---

<sup>12</sup>Οι κανόνες που αφορούν την εσωτερική αγορά, συμπεριλαμβανομένων των κανόνων και των αρχών για τις δημόσιες συμβάσεις και τις συμβάσεις παραχώρησης, εφαρμόζονται σε κάθε δραστηριότητα οικονομικού χαρακτήρα, δηλαδή σε κάθε δραστηριότητα που αφορά την παροχή υπηρεσιών, αγαθών ή έργων σε μια αγορά, ακόμη και αν οι εν λόγω υπηρεσίες, αγαθά ή έργα αποσκοπούν στην εξασφάλιση μιας "δημόσιας υπηρεσίας", όπως αυτή καθορίζεται από ένα κράτος μέλος.

<sup>13</sup>Βλ. την ερμηνευτική ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τις συμβάσεις παραχώρησης στο κοινοτικό δίκαιο, ΕΕΕΕ C 121 της 29ης Απριλίου 2000.

<sup>14</sup>Δηλ. τις οδηγίες 92/50/ΕΟΚ, 93/36/ΕΟΚ, 93/37/ΕΟΚ, 93/38/ΕΟΚ σχετικά με το συντονισμό των διαδικασιών σύναψης, αντίστοιχα, δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών, συμβάσεων δημοσίων προμηθειών, συμβάσεων δημοσίων έργων και συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών. Οι οδηγίες αυτές θα αντικατασταθούν από την οδηγία 2004/18/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 2004 για το συντονισμό των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών· και από την οδηγία 2004/17/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 2004 για το συντονισμό των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών, οι οποίες θα δημοσιευτούν σύντομα στην ΕΕΕΕ. Στον ιστοχώρο [http://www.europarl.eu.int/code/concluded/default\\_2003\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/code/concluded/default_2003_en.htm) έχει δημοσιευτεί η [προσωρινή] έκδοση των νέων αυτών οδηγιών.

<sup>15</sup>Επιπλέον, σε ορισμένους τομείς, και ιδίως στον τομέα των μεταφορών, η δημιουργία μιας ΣΔΙΤ μπορεί να υπόκειται σε μια ειδική κλαδική νομοθεσία. Βλ. τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 2408/92 του Συμβουλίου της 23ης Ιουλίου 1992 για την πρόσβαση των κοινοτικών αερομεταφορέων σε δρομολόγια ενδοκοινοτικών αεροπορικών γραμμών, τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 3577/92 του Συμβουλίου της 7ης Δεκεμβρίου 1992 για την εφαρμογή της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηρεσιών στις θαλάσσιες μεταφορές στο εσωτερικό των κρατών μελών, τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 1191/69 του Συμβουλίου της 26ης Ιουνίου 1969 περί των ενεργειών των κρατών μελών που αφορούν τις υποχρεώσεις που είναι συνυφασμένες με την έννοια της δημοσίας υπηρεσίας στον τομέα των σιδηροδρομικών, οδικών και εσωτερικών πλωτών μεταφορών, όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό (ΕΟΚ) αριθ. 1893/91, και την τροποποιημένη πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με δράσεις των κρατών μελών για τους όρους παροχής δημοσίας υπηρεσίας στον τομέα των σιδηροδρομικών, οδικών και εσωτερικών πλωτών συγκοινωνιών (COM(2002) 107 τελικό).

στάση της με βάση εκτιμήσεις μη οικονομικής φύσεως"<sup>16</sup>. Η εφαρμογή των λεπτομερών διατάξεων των οδηγιών αυτών περιορίζεται ωστόσο σε ορισμένες υποθέσεις και αφορούν κυρίως τη φάση της σύναψης των συμβάσεων.

Οι δημόσιες συμβάσεις έργων ή υπηρεσιών που έχουν οριστεί ως συμβάσεις προτεραιότητας<sup>17</sup> υπόκεινται στις λεπτομερείς διατάξεις των κοινοτικών οδηγιών. Οι συμβάσεις παραχώρησης έργων και οι δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών που ορίζονται ως "μη προτεραιότητας" διέπονται από ορισμένες μόνο διατάξεις του παράγωγου δικαίου. Τέλος, ορισμένες δραστηριότητες, και ιδίως οι συμβάσεις παραχώρησης υπηρεσιών, διαφεύγουν από οποιοδήποτε πλαίσιο παράγωγου δικαίου. Το ίδιο ισχύει εξάλλου και για οποιαδήποτε ανάθεση πραγματοποιείται μέσω μονομερούς πράξης.

Όσον αφορά το φαινόμενο ΣΔΙΤ, η Επιτροπή έχει ήδη αναλάβει πρωτοβουλίες στον τομέα του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων. Δημοσίευσε το 2000 ερμηνευτική ανακοίνωση σχετικά με τις συμβάσεις παραχώρησης στο κοινοτικό δίκαιο<sup>18</sup>, με την οποία καθόρισε, βάσει των κανόνων και των αρχών που απορρέουν από τη Συνθήκη και το εφαρμοστέο παράγωγο δίκαιο, το περίγραμμα της έννοιας της σύμβασης παραχώρησης στο κοινοτικό δίκαιο, καθώς και τις υποχρεώσεις που βαρύνουν τις δημόσιες αρχές κατά την επιλογή των οικονομικών φορέων, στους οποίους ανατίθενται οι συμβάσεις παραχώρησης. Επιπλέον, οι νέες οδηγίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου που αποσκοπούν στον εκσυγχρονισμό και στην απλοποίηση του κοινοτικού νομοθετικού πλαισίου καθιερώνουν μια καινοτόμο διαδικασία ανάθεσης, η οποία έχει σχεδιαστεί ειδικά για να ανταποκρίνεται στις ιδιαιτερότητες της ανάθεσης "ιδιαίτερα πολύπλοκων συμβάσεων" και, κατά συνέπεια, ορισμένων μορφών ΣΔΙΤ. Η νέα αυτή διαδικασία, η οποία ονομάζεται "ανταγωνιστικός διάλογος", επιτρέπει στις δημόσιες αρχές να συζητούν με τις υποψήφιες επιχειρήσεις με σκοπό τον προσδιορισμό λύσεων που θα μπορούσαν να καλύψουν τις ανάγκες τους.

---

<sup>16</sup>Συγκεκριασθείσες υποθέσεις C-285/99 και C-286/99, *Impresa Lombardini κατά ANAS*, απόφαση της 27ης Νοεμβρίου 2001, σκέψη 36 και, κατά την ίδια έννοια, υπόθεση C-380/98, *University of Cambridge*, Συλ. σ. I-8035 και υπόθεση C-19/00, *SIAC construction*, Συλ. σ. I-7725.

<sup>17</sup>Δηλ. εκείνες που περιλαμβάνονται στον κατάλογο του παραρτήματος ΙΑ της οδηγίας 92/50/ΕΟΚ ή στο παράρτημα ΧVIA της οδηγίας 93/38/ΕΟΚ.

<sup>18</sup>Ερμηνευτική ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τις συμβάσεις παραχώρησης στο κοινοτικό δίκαιο. ΕΕΕΕ L 121 της 29ης Απριλίου 2000.

Είναι γεγονός ότι πολλοί εκπρόσωποι ενδιαφερομένων ομάδων θεωρούν ότι οι κοινοτικοί κανόνες που εφαρμόζονται στην επιλογή των επιχειρήσεων που καλούνται να συνεργαστούν με μια δημόσια αρχή στο πλαίσιο μιας ΣΔΙΤ, και ο αντίκτυπός τους στις συμβατικές σχέσεις που διέπουν την εκτέλεση της σύμπραξης, δεν είναι αρκετά σαφείς και δεν είναι ομοιογενείς στα διάφορα κράτη μέλη. Αυτή η κατάσταση μπορεί να δημιουργήσει αβεβαιότητα για τους κοινοτικούς φορείς και κατά συνέπεια να αποτελέσει πραγματικό εμπόδιο στη δημιουργία ή την επιτυχία των ΣΔΙΤ, εις βάρος της χρηματοδότησης σημαντικών σχεδίων υποδομής και της ανάπτυξης δημοσίων υπηρεσιών ποιότητας.

Ο σκοπός της Πράσινης Βίβλου είναι να δώσει το έναυσμα για μια συζήτηση σχετικά με την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων και των συμβάσεων παραχώρησης στο φαινόμενο των ΣΔΙΤ. Επομένως, η συζήτηση που εγκαινιάζεται με τον τρόπο αυτό θα επικεντρωθεί στους κανόνες που πρέπει να εφαρμόζονται όταν αποφασίζεται η ανάθεση μιας αποστολής ή ενός καθήκοντος σε τρίτο. Αφορά το σχέδιο που έπεται της οικονομικής και οργανωτικής επιλογής που πραγματοποιεί μια τοπική ή εθνική αρχή και δεν μπορεί κατά κανένα τρόπο να θεωρηθεί ότι επιχειρεί να αξιολογήσει την επιλογή της ανάθεσης ή όχι σε εξωτερικούς φορείς της διαχείρισης των δημοσίων υπηρεσιών· η επιλογή αυτή ανήκει στην αρμοδιότητα των δημοσίων αρχών. Μάλιστα, το κοινοτικό δίκαιο για τις δημόσιες συμβάσεις και τις συμβάσεις παραχώρησης είναι ουδέτερο ως προς την επιλογή των κρατών μελών να εξασφαλίσουν μια δημόσια υπηρεσία με τις ίδιες τις δικές τους υπηρεσίες ή με την ανάθεσή της σε τρίτο.

Πιο συγκεκριμένα, η παρούσα Πράσινη Βίβλος σκοπό έχει να παρουσιάσει την έκταση εφαρμογής των κοινοτικών κανόνων κατά το στάδιο επιλογής του εταίρου του ιδιωτικού τομέα και κατά το στάδιο που ακολουθεί την επιλογή αυτή, ώστε να διαπιστωθούν τυχόν αβεβαιότητες και να αναλυθεί εάν το κοινοτικό πλαίσιο είναι το κατάλληλο για τις ανάγκες και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των ΣΔΙΤ. Θα εξεταστούν πιθανές δυνατότητες κοινοτικής παρέμβασης. Καθώς η παρούσα Πράσινη Βίβλος αποσκοπεί στο να ξεκινήσει μια διαβούλευση, δεν έχει αποφασιστεί καμιά προκαθορισμένη επιλογή κοινοτικής παρέμβασης. Τα διαθέσιμα μέσα για τη βελτίωση του ανοίγματος των ΣΔΙΤ στον ανταγωνισμό μέσα σ' ένα σαφές νομικό περιβάλλον είναι όντως πολύ διαφορετικά: νομοθετικά μέσα, ερμηνευτικές

ανακοινώσεις, ενέργειες με στόχο τον καλύτερο συντονισμό των εθνικών πρακτικών ή την ανταλλαγή ορθών πρακτικών μεταξύ των κρατών μελών.

Επομένως, παρότι η Βίβλος αυτή αφορά κυρίως θέματα που συνδέονται με το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και των συμβάσεων παραχώρησης, πρέπει να υπενθυμιστεί ότι η Επιτροπή έχει ήδη λάβει, σε άλλους τομείς, μέτρα που αποσκοπούν στην άρση των εμποδίων που θα μπορούσαν να παρεμποδίσουν τη δημιουργία ΣΔΙΤ. Έτσι, διευκρινίστηκαν πρόσφατα οι κανόνες που αφορούν τη λογιστική αντιμετώπιση, στους εθνικούς λογαριασμούς, των συμβάσεων που συνάπτονται από δημόσιους φορείς στο πλαίσιο συμπράξεων με ιδιωτικούς φορείς. Πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι η έγκριση του καταστατικού της ευρωπαϊκής εταιρείας θα διευκολύνει τη δημιουργία διευρωπαϊκών ΣΔΙΤ<sup>19</sup>.

Για τους σκοπούς της ανάλυσης αυτής της Πράσινης Βίβλου, προτείνεται να γίνει η ακόλουθη διάκριση:

- ΣΔΙΤ καθαρά συμβατικού τύπου, στις οποίες η σύμπραξη μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα βασίζεται σε αποκλειστικά συμβατικούς δεσμούς, και
- ΣΔΙΤ θεσμοθετημένου τύπου, στις οποίες υπάρχει συνεργασία μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα στο πλαίσιο ενός άλλου φορέα.

Η διάκριση αυτή βασίζεται στη διαπίστωση ότι οι διαφορετικές πρακτικές ΣΔΙΤ που απαντώνται στα κράτη μέλη μπορούν να διαιρεθούν σε δύο μεγάλες κατηγορίες. Η καθεμιά από αυτές δημιουργεί ιδιαίτερα ζητήματα όσον αφορά την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου για τις δημόσιες συμβάσεις και τις συμβάσεις παραχώρησης, τα οποία αξίζει να εξεταστούν ξεχωριστά, όπως και γίνεται στα κεφάλαια που ακολουθούν<sup>20,21</sup> [...]

---

<sup>19</sup>Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2157/2001 του Συμβουλίου της 8ης Οκτωβρίου 2001.

<sup>20</sup>Η διάκριση αυτή δεν λαμβάνει υπόψη τους νομικούς χαρακτηρισμούς που δίνονται από το εθνικό δίκαιο και δεν προδικάζει κατά κανένα τρόπο το χαρακτηρισμό των ρυθμίσεων ή των συμβάσεων αυτού του είδους από κοινοτικό δίκαιο. Η ανάλυση που ακολουθεί έχει επομένως ως μοναδικό στόχο να διακρίνει μεταξύ αυτών τις ρυθμίσεις που συνήθως χαρακτηρίζονται ΣΔΙΤ, ώστε, σε ένα δεύτερο στάδιο, να βοηθήσει στον καθορισμό των κανόνων του κοινοτικού δικαίου για τις δημόσιες συμβάσεις και τις συμβάσεις παραχώρησης που αρμόζει να εφαρμοστούν σε αυτές.

<sup>21</sup><https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX%3A52004DC0327>

[πρόσβαση

26/9/2021]

Το καθεστώς που εφαρμόζεται στη σύναψη δημοσίων συμβάσεων έργων ή δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών, οι οποίες χαρακτηρίζονται ως συμβάσεις προτεραιότητας<sup>22</sup>, απορρέει από τις διατάξεις των κοινοτικών οδηγιών που ορίζουν τους λεπτομερείς κανόνες, ιδίως όσον αφορά τα θέματα δημοσιότητας και συμμετοχής. Όταν η δημόσια αρχή είναι μια αναθέτουσα αρχή που ενεργεί στο πλαίσιο των κλασικών οδηγιών<sup>23</sup>, πρέπει κανονικά να εφαρμόσει ανοικτή ή κλειστή διαδικασία για την επιλογή του εταίρου του ιδιωτικού τομέα. Κατ' εξαίρεση, και υπό ορισμένες συνθήκες, είναι δυνατόν να εφαρμοστεί ορισμένες φορές η διαδικασία με διαπραγμάτευση. Όσον αφορά αυτό το ζήτημα, η Επιτροπή επιθυμεί να υπενθυμίσει ότι η παρέκκλιση που προβλέπεται από το άρθρο 7 παράγραφος 2 της οδηγίας 93/37/ΕΟΚ και αφορά την εφαρμογή διαδικασίας με διαπραγμάτευση για τη σύναψη της σύμβασης "όταν πρόκειται για έργα των οποίων η φύση ή διάφοροι αστάθμητοι παράγοντες δεν επιτρέπουν το συνολικό προκαθορισμό των τιμών", έχει πολύ περιορισμένο πεδίο εφαρμογής. Η παρέκκλιση αυτή αφορά μόνο εξαιρετικές περιπτώσεις στις οποίες υπάρχει *a priori* αβεβαιότητα σχετικά με το χαρακτήρα ή την έκταση των έργων που πρέπει να πραγματοποιηθούν, αλλά δεν καλύπτει τις περιπτώσεις στις οποίες η αβεβαιότητα προκύπτει από άλλες αιτίες, όπως είναι η δυσκολία προκαθορισμού της τιμής λόγω της πολυπλοκότητας της νομικής ή χρηματοοικονομικής ρύθμισης που εφαρμόζεται<sup>24</sup>.

Μετά την έκδοση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ, κατά τη σύναψη ιδιαίτερα πολύπλοκων συμβάσεων είναι δυνατόν να χρησιμοποιείται μια νέα διαδικασία που ονομάζεται "ανταγωνιστικός διάλογος"<sup>25</sup>. Η διαδικασία του ανταγωνιστικού διαλόγου εφαρμόζεται στις περιπτώσεις κατά τις οποίες ο αναθέτων οργανισμός δεν είναι αντικειμενικά σε θέση να καθορίσει τα τεχνικά μέσα που μπορούν να ανταποκριθούν στις ανάγκες και στους στόχους του, καθώς και στην περίπτωση κατά την οποία ο αναθέτων οργανισμός δεν είναι αντικειμενικά σε θέση να καθορίσει τις νομικές και/ή χρηματοοικονομικές ρυθμίσεις ενός σχεδίου. Η νέα αυτή διαδικασία θα επιτρέπει

---

<sup>22</sup>Δηλαδή, εκείνες που περιλαμβάνονται στον κατάλογο του παραρτήματος ΙΑ της οδηγίας 92/50/ΕΟΚ και στο παράρτημα ΧVΙΑ της οδηγίας 93/38/ΕΟΚ.

<sup>23</sup>Δηλαδή, των οδηγιών 93/37/ΕΟΚ, 92/50/ΕΟΚ και 2004/18/ΕΚ.

<sup>24</sup>Π.χ. η παρέκκλιση αυτή μπορεί να εφαρμοστεί στην περίπτωση έργων που πραγματοποιούνται σε γεωλογικά ασταθή περιοχή ή σε αρχαιολογική ζώνη και, για το λόγο αυτό, η έκταση των έργων που πρόκειται να πραγματοποιηθούν δεν είναι δυνατόν να προβλεφθεί κατά την έναρξη της διαδικασίας. Παρόμοια παρέκκλιση προβλέπεται από το άρθρο 11 παράγραφος 2 της οδηγίας 92/50 και από το άρθρο 30 παράγραφος 1 στοιχείο β) της οδηγίας 2004/18/ΕΚ.

<sup>25</sup>Άρθρο 29 της οδηγίας 2004/18/ΕΚ.

στους αναθέτοντες οργανισμούς να αναπτύσσουν, κατόπιν διαλόγου με τους υποψηφίους, τις κατάλληλες λύσεις οι οποίες θα ανταποκρίνονται στις ανάγκες αυτές. Στο τέλος του διαλόγου αυτού, οι υποψήφιοι θα καλούνται να υποβάλουν την τελική τους προσφορά με βάση τη λύση ή τις λύσεις που εντοπίστηκαν κατά τη διάρκεια του διαλόγου. Οι προσφορές αυτές πρέπει να περιλαμβάνουν όλα τα απαιτούμενα και απαραίτητα στοιχεία για την υλοποίηση του σχεδίου. Οι αναθέτοντες οργανισμοί αξιολογούν τις προσφορές με βάση τα προκαθορισμένα κριτήρια ανάθεσης. Ο υποψήφιος που έχει υποβάλει την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά μπορεί να κληθεί να αποσαφηνίσει σημεία της προσφοράς του ή να επιβεβαιώσει τις δεσμεύσεις που περιέχονται σ' αυτήν, με την προϋπόθεση ότι με τον τρόπο αυτό δεν τροποποιούνται ουσιαστικά στοιχεία της προσφοράς ή της πρόσκλησης υποβολής προσφορών, δεν στρεβλώνεται ο ανταγωνισμός και δεν εισάγονται διακρίσεις.

Η διαδικασία του ανταγωνιστικού διαλόγου πρέπει να εξασφαλίζει την αναγκαία ευελιξία στις συζητήσεις με τους υποψηφίους για όλες τις πτυχές της σύμβασης κατά τη φάση της εφαρμογής, εξασφαλίζοντας παράλληλα ότι κατά τη διεξαγωγή των συζητήσεων τηρούνται οι αρχές της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης και δεν διακυβεύονται τα δικαιώματα που παρέχει η Συνθήκη στους οικονομικούς φορείς. Βασίζεται στην ιδέα ότι οι διαρθρωμένες μέθοδοι επιλογής πρέπει να προστατεύονται σε όλες τις περιπτώσεις, επειδή συμβάλλουν στην εξασφάλιση της αντικειμενικότητας και της ακεραιότητας της διαδικασίας που οδηγεί στην επιλογή ενός φορέα. Με τον τρόπο αυτό διασφαλίζεται η ορθή χρήση των δημοσίων κεφαλαίων, μειώνεται ο κίνδυνος αδιαφανών πρακτικών και ενισχύεται η ασφάλεια δικαίου που είναι απαραίτητη για την εφαρμογή τέτοιου είδους σχεδίων.

Εξάλλου, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι οι νέες οδηγίες ενισχύουν το συμφέρον των αναθετόντων οργανισμών να διατυπώνουν τις τεχνικές προδιαγραφές βάσει επιδόσεων ή λειτουργικών απαιτήσεων. Οι νέες διατάξεις θα επιτρέψουν επομένως στους αναθέτοντες οργανισμούς να διευρύνουν τις δυνατότητες εξέτασης καινοτόμων λύσεων κατά τη φάση της σύναψης, όποια και αν είναι η διαδικασία που εφαρμόζεται<sup>26</sup>. [...]

---

<sup>26</sup>Άρθρο 23 της οδηγίας 2004/18/EK και άρθρο 34 της οδηγίας 2004/17/EK.

Πρόσφατα αναπτύχθηκαν σε ορισμένα κράτη μέλη κάποιες πρακτικές οι οποίες τείνουν να παρέχουν στον ιδιωτικό τομέα τη δυνατότητα να αναλαμβάνει την πρωτοβουλία για μια ΣΔΙΤ<sup>27</sup>. Στα συστήματα αυτού του είδους, οι οικονομικοί φορείς υποβάλλουν λεπτομερή πρόταση σχεδίου, κατά κανόνα κατασκευής και διαχείρισης έργων υποδομής, ενδεχομένως κατόπιν προσκλήσεως της διοίκησης.

Οι πρακτικές αυτές παρέχουν τη δυνατότητα να διερευνάται σε πρώιμο στάδιο η βούληση των οικονομικών φορέων να επενδύσουν σε ορισμένα σχέδια. Παροτρύνουν επίσης τους εν λόγω φορείς να αναπτύσσουν ή να εφαρμόζουν ρηξικέλευθες τεχνικές λύσεις, προσαρμοσμένες στις ιδιαίτερες ανάγκες του αναθέτοντος οργανισμού.

Το γεγονός ότι ένα σχέδιο κοινής ωφέλειας εκπηγάει από την ιδιωτική πρωτοβουλία δεν μεταβάλλει τη φύση των συμβάσεων που συνάπτονται μεταξύ των αναθετόντων οργανισμών και των οικονομικών φορέων. Αν οι συμβάσεις αυτές έχουν ως αντικείμενο εργασίες που καλύπτονται από το παράγωγο δίκαιο και αν συνάπτονται εξ επαχθούς αιτίας, πρέπει να χαρακτηρισθούν είτε δημόσιες συμβάσεις είτε συμβάσεις παραχώρησης και να τηρήσουν το ανάλογο καθεστώς σύναψης.

Κατά συνέπεια, πρέπει να εξασφαλιστεί ότι οι διαδικασίες που χρησιμοποιούνται στο πλαίσιο αυτό δεν έχουν ως αποτέλεσμα να στερούν τους ευρωπαϊκούς οικονομικούς φορείς από τα δικαιώματα που τους παρέχει το κοινοτικό δίκαιο περί δημοσίων συμβάσεων και συμβάσεων παραχώρησης. Ειδικότερα, η Επιτροπή θεωρεί ότι πρέπει να εξασφαλίζεται τουλάχιστον η πρόσβαση όλων των ευρωπαϊκών οικονομικών φορέων στο εν λόγω είδος σχεδίων, ιδίως μέσω της κατάλληλης δημοσιότητας της πρόσκλησης για υποβολή σχεδίου. Στη συνέχεια, αν η δημόσια αρχή επιθυμεί να υλοποιήσει κάποιο από τα σχέδια που της υποβλήθηκαν, πρέπει να οργανώσει διαγωνιστική διαδικασία με τη συμμετοχή όλων των οικονομικών φορέων που πιθανώς ενδιαφέρονται για την υλοποίηση του επιλεγέντος σχεδίου, παρέχοντας όλες τις εγγυήσεις αμερόληπτης επιλογής.

Για να παραμείνει το σύστημα ελκυστικό, τα κράτη μέλη επιδίωξαν ορισμένες φορές να θεσπίσουν κάποια κίνητρα για όσους αναλαμβάνουν πρωτοβουλίες. Χρησιμοποιήθηκε η δυνατότητα ανταμοιβής του φορέα που εκπόνησε το σχέδιο, π.χ.

---

<sup>27</sup>Σε ορισμένα κράτη μέλη, η ιδιωτική πρωτοβουλία πλαισιώνεται από ειδικές ρυθμίσεις (βλ., στην Ιταλία, τον νόμο Merloni ter της 18ης Νοεμβρίου 1998 και, στην Ισπανία, τον κανονισμό των υπηρεσιών των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης του 1995 και το νόμο 13/2003 για τις συμβάσεις παραχώρησης έργων της 23ης Μαΐου 2003). Οι ΣΔΙΤ ιδιωτικής πρωτοβουλίας αναπτύσσονται επίσης στην πράξη και σε άλλα κράτη μέλη.

αποζημιώνοντάς τον για την πρωτοβουλία του εκτός της μεταγενέστερης διαγωνιστικής διαδικασίας. Μελετήθηκε επίσης η δυνατότητα χορήγησης ορισμένων πλεονεκτημάτων στον φορέα που ανέλαβε την πρωτοβουλία κατάρτισης του σχεδίου, πλεονεκτημάτων τα οποία θα μπορούσε ο εν λόγω φορέας να επικαλεστεί κατά τη διαγωνιστική διαδικασία που έχει ως αντικείμενο την υλοποίηση του επιλεγέντος σχεδίου. Οι λύσεις αυτές πρέπει να μελετηθούν προσεκτικά, ούτως ώστε τα ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα που παρέχονται στο φορέα που εκπόνησε το σχέδιο να μην παραβιάζουν την αρχή της ίσης μεταχείρισης των υποψηφίων.

Το παράγωγο δίκαιο που διέπει τις δημόσιες συμβάσεις και τις συμβάσεις παραχώρησης αφορά κυρίως τη φάση ανάθεσης της σύμβασης. Αντίθετα, η φάση μετά την επιλογή του εταίρου του ιδιωτικού τομέα δεν καλύπτεται κατά κανόνα από το παράγωγο δίκαιο. Ωστόσο, οι αρχές της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας, που απορρέουν από τη Συνθήκη, δεν επιτρέπουν γενικά, μετά την επιλογή του εταίρου του ιδιωτικού τομέα, καμία παρέμβαση του εταίρου του δημόσιου τομέα, στο μέτρο που μια τέτοια παρέμβαση θα ήταν δυνατόν να διακυβεύσει την ίση μεταχείριση μεταξύ των οικονομικών φορέων (προσφερόντων)<sup>28</sup>.

Ο συχνά περίπλοκος χαρακτήρας των συμβάσεων αυτών, το χρονικό διάστημα που μπορεί να μεσολαβήσει ανάμεσα στην επιλογή του εταίρου του ιδιωτικού τομέα και την υπογραφή της σύμβασης, η σχετικά μεγάλη διάρκεια των σχεδίων και, τέλος, η συχνή προσφυγή σε μηχανισμούς υπεργολαβίας καθιστούν ενίοτε προβληματική την εφαρμογή των εν λόγω κανόνων και αρχών. Παρακάτω εξετάζονται δύο ζητήματα: το συμβατικό πλαίσιο των ΣΔΙΤ και η υπεργολαβία.

Ως προς το συμβατικό πλαίσιο του σχεδίου, οι σχετικές διατάξεις που διέπουν τη φάση της υλοποίησης της ΣΔΙΤ ανήκουν κατ' αρχάς στο εθνικό δίκαιο. Ωστόσο, κατά την κατάρτιση των συμβατικών ρητρών πρέπει να τηρηθούν και οι σχετικοί κοινοτικοί κανόνες, και ιδίως οι αρχές της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας. Αυτό σημαίνει, ειδικότερα, ότι τα έγγραφα του διαγωνισμού πρέπει να περιγράφουν με σαφήνεια τους όρους και τις λεπτομέρειες εκτέλεσης των συμβάσεων, ούτως ώστε οι διάφοροι υποψήφιοι να μπορούν να τους ερμηνεύσουν με τον ίδιο τρόπο και να τους λάβουν υπόψη τους στην κατάρτιση των προσφορών τους. Εξάλλου, οι εν λόγω

---

<sup>28</sup>Βλ. υπόθεση C-87/94, *Επιτροπή κατά Βελγίου (Bus Wallons)*, απόφαση της 25ης Απριλίου 1994, σκέψη 54. Βλ. επίσης την υπόθεση C-243/89, *Επιτροπή κατά Δανίας (γέφυρα επί του Storebaelt)*, απόφαση της 22ας Ιουνίου 1992.



όροι και λεπτομέρειες εκτέλεσης δεν πρέπει να επιφέρουν άμεσες ή έμμεσες διακρίσεις ή να εμποδίζουν αδικαιολόγητα την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών ή την ελευθερία εγκατάστασης<sup>29</sup>.

Η επιτυχία μιας ΣΔΙΤ εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την πληρότητα του συμβατικού πλαισίου του σχεδίου, καθώς και από τον όσο το δυνατόν ακριβέστερο και σαφέστερο καθορισμό των στοιχείων που θα διέπουν την υλοποίησή της. Στο πλαίσιο αυτό, έχει καίρια σημασία η ακριβής αξιολόγηση και η βέλτιστη κατανομή των κινδύνων μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, ανάλογα με την ικανότητα του καθενός να αναλάβει τους κινδύνους αυτούς. Σημαντική θεωρείται επίσης η πρόβλεψη μηχανισμών που να καθιστούν δυνατή την τακτική αξιολόγηση της απόδοσης του αναδόχου της ΣΔΙΤ. Στο πλαίσιο αυτό, η αρχή της διαφάνειας επιβάλλει να αναφέρονται στα έγγραφα του διαγωνισμού τα στοιχεία που επιτρέπουν την αξιολόγηση και την κατανομή των κινδύνων, καθώς και την αξιολόγηση της απόδοσης, ούτως ώστε οι υποψήφιοι να μπορούν να τα λάβουν υπόψη τους κατά την κατάρτιση των προσφορών τους.

Εξάλλου, η περίοδος κατά τη διάρκεια της οποίας ο εταίρος του ιδιωτικού τομέα θα αναλάβει την εκμετάλλευση ενός έργου ή μιας υπηρεσίας πρέπει να καθορίζεται σε συνάρτηση με την ανάγκη εξασφάλισης της χρηματοοικονομικής ισορροπίας ενός σχεδίου. Ειδικότερα, η διάρκεια της εταιρικής σχέσης πρέπει να καθορίζεται κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να μην περιορίζεται ο ελεύθερος ανταγωνισμός πέραν του ορίου που είναι απαραίτητο για την εξασφάλιση της απόσβεσης των επενδύσεων και της εύλογης «ανταμοιβής» των επενδυθέντων κεφαλαίων. Τυχόν υπερβολική διάρκεια είναι δυνατόν να προσβληθεί είτε με βάση τις αρχές που διέπουν την εσωτερική αγορά<sup>30</sup> είτε με βάση τις περί ανταγωνισμού διατάξεις της Συνθήκης<sup>31</sup>. Ομοίως, η αρχή της διαφάνειας επιβάλλει να αναφέρονται στα έγγραφα του διαγωνισμού τα στοιχεία που καθιστούν δυνατό τον προσδιορισμό της διάρκειας, ούτως ώστε οι υποψήφιοι να μπορούν να τα λάβουν υπόψη τους κατά την κατάρτιση των προσφορών τους.

---

<sup>29</sup>Υπόθεση C-19/00, *SIAC Constructions*, απόφαση της 18<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2001, σκέψεις 41-45· υπόθεση C-31/87, *Gebroeders Beentjes κατά Κάτω Χωρών*, απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 1988, σκέψεις 29-37. Βλ. επίσης το άρθρο 26 της οδηγίας 2004/18/EK και άρθρο 38 της οδηγίας 2004/17/EK.

<sup>30</sup>Βλ. την ερμηνευτική ανακοίνωση για τις συμβάσεις παραχώρησης, και ιδίως το σημείο 3.1.3.

<sup>31</sup>Άρθρα 81, 82 και 86 παράγραφος 2 της συνθήκης ΕΚ.

Οι σχέσεις που συνδέουν τους εταίρους στο πλαίσιο μιας ΣΔΙΤ, εφόσον αφορούν εργασίες που καλύπτουν μεγάλο χρονικό διάστημα, πρέπει να μπορούν να εξελίσσονται για να προσαρμόζονται στις αλλαγές του μακροοικονομικού ή του τεχνολογικού περιβάλλοντος, καθώς και στις ανάγκες του γενικού συμφέροντος. Γενικά, το κοινοτικό δίκαιο περί δημοσίων συμβάσεων επιτρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι εν λόγω εξελίξεις, εφόσον αυτό γίνεται κατά τέτοιον τρόπο, ώστε να τηρούνται οι αρχές της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας. Έτσι, τα έγγραφα του διαγωνισμού, που διαβιβάζονται στους προσφέροντες ή στους υποψηφίους κατά τη διαδικασία επιλογής, μπορούν να προβλέπουν ρήτρες αυτόματης αναπροσαρμογής, όπως ρήτρες τιμαριθμικής αναπροσαρμογής των τιμών ή να καθορίζουν τις συνθήκες υπό τις οποίες θα είναι δυνατόν να γίνει αναθεώρηση των τιμών. Μπορούν επίσης να προβλέπουν ρήτρες αναθεώρησης, στο μέτρο που οι ρήτρες αυτές καθορίζουν με ακρίβεια τις περιστάσεις και τους όρους υπό τους οποίους θα είναι δυνατόν να γίνουν αναπροσαρμογές στη συμβατική σχέση. Ωστόσο, οι ρήτρες αυτές πρέπει να είναι πάντοτε επαρκώς σαφείς, ώστε οι οικονομικοί φορείς να μπορούν να τις ερμηνεύουν με τον ίδιο τρόπο κατά τη φάση επιλογής του εταίρου.

Σε ορισμένες περιπτώσεις, τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα διατηρούν το δικαίωμα να υποκαταστήσουν το διαχειριστή του σχεδίου ή να ορίσουν νέο διαχειριστή, όταν οι χρηματοοικονομικές ροές τις οποίες δημιουργεί το σχέδιο μειώνονται κάτω από ένα ορισμένο επίπεδο. Η εφαρμογή των ρητρών αυτών, που ανήκουν στην κατηγορία των λεγομένων ρητρών "step-in", μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την αλλαγή του προερχόμενου από τον ιδιωτικό τομέα εταίρου του αναθέτοντος οργανισμού χωρίς διαδικασία διαγωνισμού. Στην περίπτωση αυτή πρέπει να εξεταστεί με ιδιαίτερη προσοχή η συμβατότητα των εν λόγω πράξεων με το κοινοτικό δίκαιο περί δημοσίων συμβάσεων και συμβάσεων παραχώρησης.

Γενικά, οι τροποποιήσεις που γίνονται κατά τη διάρκεια της εκτέλεσης μιας ΣΔΙΤ, όταν δεν προβλέπονται στα συμβατικά έγγραφα, έχουν στις περισσότερες περιπτώσεις ως αποτέλεσμα να διακυβεύεται η αρχή της ίσης μεταχείρισης των οικονομικών φορέων<sup>32</sup>. Οι τροποποιήσεις αυτού του είδους δεν επιτρέπονται παρά

---

<sup>32</sup>Βλ. υπόθεση C-337/98, *Επιτροπή κατά Γαλλίας*, απόφαση της 5<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2000, σκέψεις 44 και επόμενες. Το κοινοτικό δίκαιο δεν επιτρέπει τις τροποποιήσεις που γίνονται κατά τη διάρκεια της φάσης της τελικής διαμόρφωσης του σχεδίου, μετά την οριστική επιλογή του αναδόχου. Οι νέες διατάξεις που διέπουν τον ανταγωνιστικό διάλογο προβλέπουν σχετικά ότι ο ανάδοχος μπορεί μόνο "να αποσαφηνίσει ορισμένες πτυχές της προσφοράς του ή να επιβεβαιώσει δεσμεύσεις που

μόνον όταν καθίστανται αναγκαίες λόγω απρόβλεπτου γεγονότος ή όταν δικαιολογούνται από λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας και δημόσιας υγείας<sup>33</sup>. Εξάλλου, κάθε ουσιώδης τροποποίηση, που αφορά το ίδιο το αντικείμενο της σύμβασης, πρέπει να εξομοιώνεται με τη σύναψη νέας σύμβασης και να αποτελεί αντικείμενο νέας διαγωνιστικής διαδικασίας<sup>34</sup>.

Τέλος, δεν πρέπει να λησμονείται ότι το παράγωγο δίκαιο διευκρινίζει τις εξαιρετικές καταστάσεις στις οποίες επιτρέπεται η απευθείας και άνευ διαγωνισμού ανάθεση πρόσθετων έργων ή υπηρεσιών, που δεν περιλαμβάνονται στο αρχικά προβλεπόμενο σχέδιο ή στην πρώτη συναφθείσα σύμβαση<sup>35</sup>. Οι εξαιρέσεις αυτές πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικά. Παραδείγματος χάριν, δεν αφορούν την επέκταση της διάρκειας μιας ήδη υφιστάμενης σύμβασης παραχώρησης αυτοκινητοδρόμου, με σκοπό να καλυφθούν οι δαπάνες των εργασιών που απαιτούνται για την κατασκευή ενός νέου τμήματος. Πράγματι, η πρακτική που συνίσταται στη συγκέντρωση, στα χέρια ενός και μόνον παραχωρησιούχου, «κερδοφόρων» και «μη κερδοφόρων» δραστηριοτήτων δεν μπορεί να οδηγήσει σε μια νέα κατάσταση στα πλαίσια της οποίας ανατίθεται στον υφιστάμενο παραχωρησιούχο μια νέα δραστηριότητα χωρίς διαγωνισμό.

Αναφορικά με την υπεργολαβία, όπως προκύπτει από την πείρα την οποία διαθέτει η Επιτροπή, η εφαρμογή των κανόνων περί υπεργολαβίας δημιουργεί ενίοτε αβεβαιότητες ή ερωτηματικά στο πλαίσιο των ΣΔΙΤ. Ορισμένοι ισχυρίστηκαν, π.χ., ότι οι συμβατικές σχέσεις μεταξύ της εταιρείας που εκπόνησε το σχέδιο, η οποία έγινε ανάδοχος της δημόσιας σύμβασης ή της σύμβασης παραχώρησης, και των μετόχων της εγείρουν ορισμένα νομικά ζητήματα. Σχετικά με το θέμα αυτό η Επιτροπή επιθυμεί να υπενθυμίσει ότι, όταν η εταιρεία που εκπόνησε το σχέδιο έχει ίδια την ιδιότητα του αναθέτοντος οργανισμού, πρέπει να συνάψει τις δημόσιες

---

περιλαμβάνονται σ' αυτήν, με την προϋπόθεση ότι αυτό δεν έχει ως συνέπεια την τροποποίηση ουσιωδών στοιχείων της προσφοράς ή της πρόσκλησης υποβολής προσφορών, τη νόθευση του ανταγωνισμού ή την εισαγωγή διακρίσεων".

<sup>33</sup>Άρθρο 46 της Συνθήκης.

<sup>34</sup>Υπόθεση C-337/98, *Επιτροπή κατά Γαλλίας*, απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 2000, σκέψεις 44 και επόμενες. Η ερμηνευτική ανακοίνωση για τις συμβάσεις παραχώρησης διευκρινίζει σχετικά ότι η ανανέωση μιας υφιστάμενης σύμβασης παραχώρησης πέραν της αρχικώς καθορισθείσας διάρκειάς της εξομοιώνεται με σύναψη νέας σύμβασης παραχώρησης με τον ίδιο παραχωρησιούχο.

<sup>35</sup>Βλ. άρθρο 11 παράγραφος 3 στοιχείο ε) της οδηγίας 92/50/ΕΟΚ, άρθρο 7 παράγραφος 3 στοιχείο δ) της οδηγίας 93/37/ΕΟΚ και άρθρο 20 παράγραφος 2 στοιχείο στ) της οδηγίας 93/38/ΕΟΚ. Η νέα οδηγία 2004/18/ΕΚ προβλέπει παρόμοια εξαίρεση για τις συμβάσεις παραχώρησης έργων, βλ. άρθρο 61.

συμβάσεις της ή τις συμβάσεις παραχώρησής της με διαδικασία διαγωνισμού, ανεξαρτήτως του αν οι εν λόγω συμβάσεις συνάπτονται ή όχι με τους δικούς της μετόχους. Το αντίθετο μπορεί να συμβαίνει μόνον όταν οι εργασίες τις οποίες αναθέτει μια τέτοια εταιρεία στους μετόχους της έχουν ήδη αποτελέσει αντικείμενο διαδικασίας διαγωνισμού από τον εταίρο του δημόσιου τομέα, πριν από τη σύσταση της εν λόγω εταιρείας<sup>36</sup>. Αντίθετα, όταν η εταιρεία που εκπόνησε το σχέδιο δεν έχει την ιδιότητα αναθέτοντος οργανισμού, είναι κατ' αρχήν ελεύθερη να συνάπτει συμβάσεις με τρίτους, είτε αυτοί είναι είτε δεν είναι οι δικοί της μέτοχοι. Κατ' εξαίρεση, όταν η εταιρεία που εκπόνησε το σχέδιο είναι 'παραχωρησιούχος έργων', ισχύουν ορισμένοι κανόνες δημοσιότητας για τη σύναψη συμβάσεων έργων που υπερβαίνουν το όριο των 5 εκατομμυρίων ευρώ, με εξαίρεση πάντως τις συμβάσεις που συνάπτονται με τις επιχειρήσεις που συγκροτούν κοινοπραξία για να εξασφαλίσουν τη σύμβαση παραχώρησης ή τις συνδεδεμένες επιχειρήσεις τους<sup>37</sup>.

Οι εταίροι του ιδιωτικού τομέα είναι κατ' αρχήν ελεύθεροι να αναθέτουν σε υπεργολάβους μέρος ή και το σύνολο μιας δημόσιας σύμβασης ή μιας σύμβασης παραχώρησης. Επισημαίνεται, ωστόσο, ότι, στο πλαίσιο της σύναψης δημόσιων συμβάσεων, μπορεί να ζητηθεί από τους υποψηφίους να προσδιορίσουν στην προσφορά τους το ποσοστό της σύμβασης, το οποίο προτίθενται να αναθέσουν υπεργολαβικά σε τρίτους<sup>38</sup>. Για τις συμβάσεις παραχώρησης έργων η αξία των οποίων υπερβαίνει τα 5 εκατομμύρια ευρώ, ο αναθέτων οργανισμός μπορεί, εξάλλου, να επιβάλλει στον παραχωρησιούχο την υποχρέωση να αναθέσει σε τρίτους συμβάσεις που αντιστοιχούν τουλάχιστον στο 30% της συνολικής αξίας των έργων που αποτελούν αντικείμενο της σύμβασης παραχώρησης<sup>39</sup>.

Η πράξη που συνίσταται στη δημιουργία ενός φορέα μικτού κεφαλαίου δεν καλύπτεται καθαυτήν από το δίκαιο περί δημόσιων συμβάσεων και συμβάσεων παραχώρησης. Ωστόσο, πρέπει να εξασφαλίζεται η τήρηση των κανόνων και των

---

<sup>36</sup>Το άρθρο 13 της οδηγίας 93/38/ΕΟΚ προβλέπει παρέκκλιση όταν συμβάσεις υπεργολαβίας που αφορούν υπηρεσίες ανατίθενται από αναθέτοντα φορέα, που διαχειρίζεται δίκτυα, σε συνδεδεμένη επιχείρηση. Το άρθρο 23 της οδηγίας 2004/17/ΕΚ επεκτείνει την εξαίρεση αυτή στις συμβάσεις υπεργολαβίας που αφορούν προμήθειες ή έργα.

<sup>37</sup>Άρθρο 3 παράγραφος 4 της οδηγίας 93/37/ΕΟΚ και άρθρα 63 ως 65 της οδηγίας 2004/18/ΕΚ. Τα τελευταία άρθρα αυξάνουν το προαναφερόμενο όριο στα 6.242.000 ευρώ.

<sup>38</sup>Άρθρο 17 της οδηγίας 93/36/ΕΟΚ, άρθρο 20 της οδηγίας 93/37/ΕΟΚ, άρθρο 25 της οδηγίας 92/50/ΕΟΚ, άρθρο 27 της οδηγίας 93/38/ΕΟΚ. Βλ. επίσης το άρθρο 25 της οδηγίας 2004/18/ΕΚ και το άρθρο 37 της οδηγίας 2004/17/ΕΚ.

<sup>39</sup>Άρθρο 3, παράγραφος 2 της οδηγίας 93/37/ΕΟΚ. Βλ. επίσης το άρθρο 60 της οδηγίας 2004/18/ΕΚ.

αρχών που απορρέουν από το εν λόγω δίκαιο (γενικές αρχές της Συνθήκης ή, σε ορισμένες περιπτώσεις, διατάξεις των οδηγιών), όταν μια τέτοια πράξη συνοδεύεται από την ανάθεση καθηκόντων μέσω πράξης, η οποία μπορεί να χαρακτηριστεί δημόσια σύμβαση ή και σύμβαση παραχώρησης<sup>40</sup>.

Επομένως, η επιλογή ενός εταίρου του ιδιωτικού τομέα ο οποίος θα κληθεί να εκτελέσει τέτοια καθήκοντα στο πλαίσιο της λειτουργίας ενός μικτού φορέα δεν μπορεί να βασιστεί αποκλειστικά και μόνο στα κεφάλαια που εισφέρει ή στην πείρα του, αλλά πρέπει επιπλέον να λαμβάνει υπόψη και τα χαρακτηριστικά της προσφοράς του – η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη - σε σχέση με τα συγκεκριμένα προς εκτέλεση καθήκοντα. Πράγματι, αν δεν υπάρχουν σαφή και αντικειμενικά κριτήρια που επιτρέπουν στην αναθέτουσα αρχή να επιλέξει την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά, η πράξη κεφαλαιακής συναλλαγής θα μπορούσε να συνιστά παραβίαση του δικαίου περί δημοσίων συμβάσεων και συμβάσεων παραχώρησης.

Στο πλαίσιο αυτό, η πράξη που συνίσταται στη δημιουργία ενός τέτοιου φορέα δεν δημιουργεί κατά κανόνα προβλήματα από την άποψη του εφαρμοστέου κοινοτικού δικαίου όταν αποτελεί τρόπο εκτέλεσης του καθήκοντος που ανατέθηκε σε εταίρο του ιδιωτικού τομέα στο πλαίσιο μιας σύμβασης. Ωστόσο, οι όροι σύστασης του φορέα πρέπει να είναι σαφώς καθορισμένοι όταν διενεργείται ο διαγωνισμός για τα καθήκοντα, τα οποία πρόκειται να ανατεθούν στον εταίρο του ιδιωτικού τομέα<sup>41</sup>.

Ωστόσο, η Επιτροπή διαπίστωσε ότι σε ορισμένα κράτη η εθνική νομοθεσία επιτρέπει στους μικτούς φορείς, στους οποίους η συμμετοχή του δημόσιου τομέα συνίσταται στη συμμετοχή του αναθέτοντος οργανισμού, να συμμετέχουν σε διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης ή σύμβασης παραχώρησης, ενώ οι εν λόγω φορείς τελούν ακόμη υπό σύσταση. Στην υποθετική αυτή περίπτωση, ο φορέας θα συσταθεί οριστικά μόνο μετά την ανάθεση της σύμβασης σ' αυτόν. Σε άλλα κράτη μέλη αναπτύχθηκε μια πρακτική, η οποία τείνει να συγχέει τη φάση της σύστασης του φορέα με τη φάση της ανάθεσης των καθηκόντων. Στην περίπτωση αυτή, αντικείμενο

---

<sup>40</sup>Υπενθυμίζεται ότι οι αρχές του δικαίου περί δημοσίων συμβάσεων και συμβάσεων παραχώρησης εφαρμόζονται και όταν η ανάθεση ενός έργου γίνεται με μονομερή πράξη (π.χ., με νομοθετική ή κανονιστική πράξη).

<sup>41</sup>Εξάλλου, οι όροι αυτοί δεν πρέπει να εισάγουν διακρίσεις ούτε να αποτελούν αδικαιολόγητο εμπόδιο για την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών ή την ελευθερία εγκατάστασης, ούτε να συνιστούν περιορισμούς δυσανάλογους προς τον επιδιωκόμενο στόχο.

της διαδικασίας την οποία προκηρύσσει η αναθέτουσα αρχή είναι η δημιουργία ενός μικτού φορέα στον οποίο ανατίθενται κάποια καθήκοντα.

Οι μέθοδοι αυτές δε φαίνεται να προσφέρουν ικανοποιητικές λύσεις από την άποψη των εφαρμοστέων διατάξεων περί δημοσίων συμβάσεων και συμβάσεων παραχώρησης<sup>42</sup>. Στην πρώτη περίπτωση, ο πραγματικός ανταγωνισμός κινδυνεύει να νοθευθεί από την προνομιακή θέση στην οποία περιέρχεται η υπό σύσταση εταιρεία και, κατά συνέπεια, ο εταίρος του ιδιωτικού τομέα που συμμετέχει σ' αυτήν. Στη δεύτερη περίπτωση, η ειδική διαδικασία επιλογής του εταίρου του ιδιωτικού τομέα δημιουργεί επίσης πολλά προβλήματα. Ορισμένες δυσχέρειες σχετίζονται με την υποχρέωση των αναθετουσών αρχών να καθορίζουν, με επαρκώς σαφή και ακριβή τρόπο, το αντικείμενο της δημόσιας σύμβασης ή της σύμβασης παραχώρησης στο πλαίσιο αυτό. Η Επιτροπή διαπίστωσε συχνά ότι τα καθήκοντα που ανατίθενται στον εταιρικό φορέα δεν καθορίζονται με σαφήνεια και ότι, σε ορισμένες περιπτώσεις, εκφεύγουν ακόμη και από κάθε συμβατικό πλαίσιο. Αυτό όχι μόνο δημιουργεί προβλήματα από την άποψη των αρχών της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης, αλλά εγκυμονεί επίσης τον κίνδυνο να βλάψει τους στόχους γενικού συμφέροντος τους οποίους επιδιώκει η δημόσια αρχή. Μπορεί επίσης να διαπιστωθεί ότι η διάρκεια ζωής του φορέα που δημιουργείται δε συμπίπτει συνήθως με τη διάρκεια της συναπτόμενης δημόσιας σύμβασης ή σύμβασης παραχώρησης, γεγονός που φαίνεται να οδηγεί στην ανανέωση του έργου που ανατίθεται στον εν λόγω φορέα, χωρίς να λαμβάνει χώρα πραγματική διαδικασία διαγωνισμού κατά την ανανέωση αυτή. Αποτέλεσμα της κατάστασης αυτής είναι, μερικές φορές, να ανατίθενται στην πράξη καθήκοντα για αόριστη διάρκεια.

Εξάλλου, δεν πρέπει να ξεχνά κανείς ότι η από κοινού δημιουργία τέτοιων φορέων δεν μπορεί να γίνει παρά μόνο με τήρηση της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, γενικά, και της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων ειδικότερα<sup>43</sup>. Έτσι, π.χ., οι δημόσιες αρχές δεν πρέπει κανονικά να συνδυάζουν τη

---

<sup>42</sup>Κατά το σχεδιασμό ή την οργάνωση τέτοιων πράξεων, η δοκιμή που συνίσταται στην εφαρμογή των τυποποιημένων εντύπων – τα οποία περιλαμβάνουν τα στοιχεία που απαιτούνται για μια σωστά συγκροτημένη διαγωνιστική διαδικασία επιτρέπει εξάλλου να κατανοηθεί το πόσο δύσκολο μπορεί να είναι να βρεθεί μια κατάλληλη "φόρμουλα" δημοσιότητας για την ανάθεση των καθηκόντων που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου περί δημοσίων συμβάσεων ή συμβάσεων παραχώρησης.

<sup>43</sup>Η συμμετοχή σε νέα επιχείρηση με στόχο τη δημιουργία σταθερών οικονομικών δεσμών υπάγεται στις διατάξεις του άρθρου 56 σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων. Βλ. το παράρτημα

θέση τους ως μετόχου ενός τέτοιου φορέα με υπερβολικά προνόμια που δεν απορρέουν από την κανονική εφαρμογή του εταιρικού δικαίου<sup>44</sup>.

Η Επιτροπή επιθυμεί επίσης να υπενθυμίσει ότι η συμμετοχή του αναθέτοντος οργανισμού στο μικτό φορέα, ο οποίος γίνεται από κοινού ανάδοχος της σύμβασης, μετά τη διαδικασία επιλογής δεν δικαιολογεί τη μη εφαρμογή του δικαίου περί δημοσίων συμβάσεων και συμβάσεων παραχώρησης κατά την επιλογή του εταίρου του ιδιωτικού τομέα. Πράγματι, η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου περί δημοσίων συμβάσεων και συμβάσεων παραχώρησης δεν εξαρτάται από το δημόσιο, ιδιωτικό ή μικτό χαρακτήρα του αντισυμβαλλομένου του αναθέτοντος οργανισμού. Όπως αποφάνθηκε το Δικαστήριο στην υπόθεση *Teckal*, το δίκαιο αυτό εφαρμόζεται όταν ένας αναθέτων οργανισμός αποφασίζει να αναθέσει την εκτέλεση ενός καθήκοντος σε τρίτον, δηλαδή σε πρόσωπο το οποίο νομικώς διακρίνεται από τον οργανισμό αυτόν. Διαφορετική περίπτωση συντρέχει μόνον εάν, συγχρόνως, ο αναθέτων οργανισμός ασκεί επί του εν λόγω προσώπου έλεγχο ανάλογο προς εκείνον που ασκεί επί των δικών του υπηρεσιών και αν το πρόσωπο αυτό πραγματοποιεί *το ουσιώδες τμήμα της δραστηριότητάς του* με τον ή τους οργανισμούς που το ελέγχουν<sup>45</sup>. Μόνον οι φορείς που πληρούν σωρευτικά τις δύο αυτές προϋποθέσεις μπορούν να εξομοιωθούν με φορείς 'in house' σε σχέση με τον αναθέτοντα οργανισμό και να αναλάβουν την εκτέλεση καθηκόντων χωρίς διαδικασία διαγωνισμού<sup>46</sup>.

Τέλος πρέπει να υπομνησθεί ότι εάν ο μικτός φορέας έχει την ιδιότητα αναθέτοντος οργανισμού, η ιδιότητα αυτή του επιβάλλει επίσης το σεβασμό του δικαίου περί δημοσίων συμβάσεων και συμβάσεων παραχώρησης, όταν αναθέτει στον εταίρο του ιδιωτικού τομέα την εκτέλεση καθηκόντων, τα οποία δεν είχαν αποτελέσει αντικείμενο διαγωνισμού από την αναθέτουσα αρχή πριν από τη σύσταση του μικτού φορέα. Πράγματι, ο εταίρος του ιδιωτικού τομέα δεν είναι δυνατόν να

---

Ι της οδηγίας 88/361/ΕΟΚ, που εκδόθηκε στο πλαίσιο του πρώην άρθρου 67, το οποίο απαριθμεί τα διάφορα είδη πράξεων που πρέπει να θεωρούνται ως κινήσεις κεφαλαίων.

<sup>44</sup>Βλ. αποφάσεις του Δικαστηρίου της 4<sup>ης</sup> Ιουνίου 2002, υπόθεση C-367/98, *Επιτροπή κατά Πορτογαλίας*, Συλλογή I-4731· υπόθεση C-483/99, *Επιτροπή κατά Γαλλίας*, Συλλογή I-4781· και αποφάσεις της 13<sup>ης</sup> Μαΐου 2003, υπόθεση C-463/00, *Επιτροπή κατά Ισπανίας*, Συλλογή I-4581· υπόθεση C-98/01, *Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου*, Συλλογή I-4641. Για τις αιτιολογίες που είναι δυνατόν να προβληθούν στο πλαίσιο αυτό, βλ. απόφαση του Δικαστηρίου της 4<sup>ης</sup> Ιουνίου 2002, υπόθεση C-503/99, *Επιτροπή κατά Βελγίου*, Συλλογή I-4809.

<sup>45</sup>Υπόθεση C-107/98, *Teckal*, απόφαση της 18<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 1999, σκέψη 50.

<sup>46</sup>Υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο τρία προδικαστικά ερωτήματα (υποθέσεις C-26/03, C-231/03 και C-458/03) με στόχο την περαιτέρω αποσαφήνιση της έννοιας των κριτηρίων που επιτρέπουν να επιβεβαιωθεί η ύπαρξη σχέσης τύπου 'in house.'

εκμεταλλεύεται την προνομιούχο θέση του μέσα στον μικτό φορέα για να αναλαμβάνει την εκτέλεση ορισμένων καθηκόντων χωρίς να προηγηθεί διαγωνισμός.

Η σύσταση μιας ΣΔΙΤ θεσμοθετημένου τύπου μπορεί επίσης να γίνει με την τροποποίηση της μετοχικής σύνθεσης ενός δημόσιου φορέα. Σχετικά με το θέμα αυτό πρέπει κατ' αρχάς να υπογραμμιστεί ότι η μετάβαση μιας επιχείρησης του δημόσιου τομέα στον ιδιωτικό τομέα αποτελεί επιλογή οικονομικής πολιτικής η οποία, ως τέτοια, υπάγεται στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών<sup>47</sup>.

Δεν πρέπει ακόμη να λησμονείται ότι το κοινοτικό δίκαιο περί δημοσίων συμβάσεων δεν εφαρμόζεται καταρχήν στις πράξεις που αποτελούν απλές εισφορές κεφαλαίων από έναν κεφαλαιούχο σε μια επιχείρηση, είτε αυτή ανήκει στον δημόσιο είτε στον ιδιωτικό τομέα. Οι πράξεις αυτές εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων της Συνθήκης των σχετικών με την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων<sup>48</sup>, πράγμα που σημαίνει ειδικότερα ότι τα εθνικά μέτρα που τις διέπουν δεν πρέπει να αποτελούν εμπόδια για τις επενδύσεις που προέρχονται από άλλα κράτη μέλη<sup>49</sup>.

Αντίθετα οι διατάξεις που αφορούν την ελευθερία εγκατάστασης, κατά την έννοια του άρθρου 43 της Συνθήκης, πρέπει να εφαρμόζονται όταν μια δημόσια αρχή αποφασίζει, μέσω πράξεως κεφαλαιακής συναλλαγής, να εκχωρήσει σε τρίτον συμμετοχή που του επιτρέπει να ασκεί μια ορισμένη επιρροή επί δημοσίου φορέα, ο οποίος εκτελεί καθήκοντα που υπάγονται κανονικά στην ευθύνη του κράτους<sup>50</sup>.

Ειδικότερα, όταν οι δημόσιες αρχές παρέχουν σε οικονομικό φορέα μια κάποια επιρροή σε μια επιχείρηση, στο πλαίσιο μιας πράξης εκχώρησης κεφαλαίου, και όταν η πράξη αυτή έχει ως αποτέλεσμα να ανατίθενται στον εν λόγω οικονομικό φορέα καθήκοντα που εμπίπτουν στο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής του δικαίου περί δημοσίων συμβάσεων, καθήκοντα τα οποία ασκούνταν προηγουμένως, άμεσα ή έμμεσα, από τις δημόσιες αρχές, οι διατάξεις σχετικά με την ελευθερία εγκατάστασης επιβάλλουν την τήρηση των αρχών της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης, προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι κάθε υποψήφιος έχει ισότιμη πρόσβαση στην

---

<sup>47</sup> Αυτό απορρέει από την αρχή της ουδετερότητας της Συνθήκης έναντι του καθεστώτος ιδιοκτησίας, αρχής η οποία κατοχυρώνεται με το άρθρο 295 της Συνθήκης.

<sup>48</sup> Άρθρο 56 και επόμενα της συνθήκης ΕΚ.

<sup>49</sup> Βλ. την ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με ορισμένες νομικές πλευρές που αφορούν τις ενδοκοινοτικές επενδύσεις, ΕΕΕΚ αριθ. C 220 της 19<sup>ης</sup> Ιουλίου 1997, σ. 15.

<sup>50</sup> Βλ., προς την κατεύθυνση αυτή, την απόφαση του Δικαστηρίου της 13<sup>ης</sup> Απριλίου 2000, υπόθεση C-251/98, *Baars*, Συλλογή I-2787.



άσκηση τέτοιων δραστηριοτήτων, οι οποίες ασκούνταν προηγουμένως κατ' αποκλειστικότητα από τις δημόσιες αρχές.

Εξάλλου, η πρακτική συνιστά την εξασφάλιση ότι μια τέτοια πράξη κεφαλαιακής συναλλαγής δεν υποκρύπτει στην πραγματικότητα την ανάθεση σε εταίρο του ιδιωτικού τομέα συμβάσεων που μπορούν να χαρακτηριστούν ως δημόσιες συμβάσεις ή και συμβάσεις παραχώρησης. Αυτό συμβαίνει ειδικότερα όταν, πριν από την πράξη κεφαλαιακής συναλλαγής, ανατίθενται απευθείας και χωρίς διαγωνισμό στον εν λόγω φορέα συγκεκριμένα καθήκοντα προκειμένου να καταστεί ελκυστική η πράξη κεφαλαιακής συναλλαγής<sup>51</sup>».

## Νόμος 3389/2005

Η πολυπλοκότητα των ΣΔΙΤ καθιστά τη νομοθετική ρύθμισή τους δυσχερή. Παρόλο που ο θεσμός δεν είναι άγνωστος στην Ελλάδα, αφού διάφορα μεγάλα (αεροδρόμιο “Ελ. Βενιζέλος”, έργο ζεύξης Ρίου-Αντιρρίου, αυτοκινητόδρομος “Αττική Οδός”), άλλα και μικρότερα (π.χ. χώρος στάθμευσης “Polis”) έργα, έχουν υλοποιηθεί μέσω ΣΔΙΤ. Μέχρι την ψήφιση του νόμου 3389/2005 η νομοθεσία για τις συμπράξεις ήταν αποσπασματική. Ο νόμος 3389/2005 για τις “Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα” αποτελεί την πρώτη απόπειρα<sup>52</sup> συνολικότερης ρύθμισης της ανάθεσης και της επέκτασής τους<sup>53</sup>.

Με τη ψήφισή του από τη Βουλή (ν. 3389/2005 ΦΕΚ Α' 232/22.09.2005) για την εφαρμογή και στη χώρα μας του Ευρωπαϊκού Θεσμού των “Συμπράξεων του Δημοσίου Τομέα με φορείς του Ιδιωτικού Τομέα, βάσει των Οδηγιών 2004/17, περί

---

<sup>51</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52004DC0327&from=EL>

<sup>52</sup> Επιπλέον στη σχετική νομοθεσία εντάσσονται: ο νόμος 3483/2006, η πράσινη βίβλος που παρουσιάστηκε παραπάνω, η ανακοίνωση της Επιτροπής στις 15.11.2005, η Οδηγία 2004/17/EC, η Οδηγία 2004/18/EC, το Προεδρικό Διάταγμα υπ' αριθμ. 59 (ΦΕΚ Α 63), το Προεδρικό Διάταγμα υπ' αριθμ. 60 (ΦΕΚ Α 64), ο Κανονισμός 1303/2013, ο ΝΟΜΟΣ υπ' αριθμ. 4314 (ΦΕΚ Α 265), η Οδηγία 2014/23/EE, η Οδηγία 2014/25/EE και η Οδηγία 2014/24/EE. <http://www.sdit.mnec.gr/%CF%80%CE%BB%CE%B7%CF%81%CE%BF%CF%86%CF%8C%CF%81%CE%B7%CF%83%CE%B7%CE%B2%CE%B9%CE%B2%CE%BB%CE%B9%CE%BF%CE%B8%CE%AE%CE%BA%CE%B7%CF%83%CF%87%CE%B5%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AE-%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%BF%CE%B8%CE%B5%CF%83%CE%AF%CE%B1>

[πρόσβαση 20/1/2021]

<sup>53</sup> Ημερίδα ΕΜΕΔΙΤΕΚΑ 2006, ο.π., σελ.1

του συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών”, και 2004/18/Ε.Κ., περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων, έργων, προμηθειών και υπηρεσιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, επιτυγχάνεται μια συγκεκριμένη πολιτική, κοινωνική και οικονομική σκοπιμότητα και κατ’ επέκταση αντίστοιχη κοινωνική νομιμοποίηση. Βασική επιδίωξη είναι η υλοποίηση των εξής οφελών: α) μέσω της εκμετάλλευσης της εμπειρίας και της τεχνογνωσίας, των πόρων και των ικανοτήτων του Ιδιωτικού Τομέα, επιχειρείται η επίτευξη της καλύτερης δυνατής λύσης στην εκτέλεση μεγάλων και ειδικών έργων βασικής υποδομής που άπτονται του Δημοσίου τομέα, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.), για την παροχή ποιοτικότερων υπηρεσιών προς τους πολίτες - όχι μόνο σε μεγάλα έργα υποδομών - άλλα και σε ενδιάμεσα έργα που αφορούν στην καθημερινότητα της ζωής τους (π.χ. σχολεία, πυροσβεστικοί σταθμοί, νοσοκομεία). β) Η ανάληψη εκ μέρους του Ιδιωτικού Φορέα και του μεγαλύτερου μέρους των κινδύνων κατασκευής, της χρηματοδότησης και άλλων σημαντικών παραγόντων, που είναι επακόλουθα υλοποίησης του αντικειμένου της σύμπραξης. γ) Αποφεύγεται η πρόσθετη επιβάρυνση του δημοσιονομικού χρέους και των ΟΤΑ. δ) Η εισαγωγή και αξιοποίηση της ιδιωτικής τεχνογνωσίας, εμπειρίας και πόρων στην ευρύτερη λειτουργία της κοινωνίας<sup>54</sup>.

## 1.1 Πεδίο εφαρμογής

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

---

<sup>54</sup>Μ. Γ. Καραναστάσης, Οι Συμπράξεις Δημοσίου-ΟΤΑ-ΝΠΔΔ και των Ανώνυμων Εταιρειών με τους φορείς του ιδιωτικού τομέα., εκδ Γ.Μ. Καραναστάση, Αθήνα 2005, σελ 3

η χρηματοδότηση, εν όλω ή εν μέρει, της κατασκευής των έργων ή της παροχής των υπηρεσιών θα γίνει με κεφάλαια και πόρους που εξασφαλίζουν οι Ιδιωτικοί Φορείς και το συνολικό συμβατικό προϋπολογιζόμενο κόστος της υλοποίησης του αντικείμενου της Σύμπραξης δεν υπερβαίνει το ποσό των πεντακοσίων εκατομμυρίων (500.000.000) ευρώ χωρίς συνυπολογισμό του αναλογούντος Φόρου Προστιθέμενης Αξίας. Αξίζει στο σημείο αυτό να αναφερθεί ότι σύμφωνα με την παράγραφο 3 του άρθρου 2, δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο Σύμπραξης οι δραστηριότητες που κατά το Σύνταγμα ανήκουν άμεσα και αποκλειστικά στο Κράτος και ιδίως η εθνική άμυνα, η αστυνόμευση, η απονομή της δικαιοσύνης και η εκτέλεση των ποινών που επιβάλλονται από τα αρμόδια δικαστήρια.

## **1.2 Διυπουργική Επιτροπή Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (Δ.Ε.Σ.Δ.Ι.Τ.)**

Η Δ.Ε.Σ.Δ.Ι.Τ., σύμφωνα με το άρθρο 3, 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 ως 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 Δ.Ε.Σ.Δ.Ι.Τ., εποπτεύει το έργο της και έχει την ευθύνη της υποβολής των σχετικών εισηγήσεων προς αυτήν. Η Δ.Ε.Σ.Δ.Ι.Τ. αποφασίζει κατόπιν εισηγήσεων της Ειδικής Γραμματείας Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα.

Η λειτουργία της Δ.Ε.Σ.Δ.Ι.Τ. διέπεται από τις διατάξεις του ν.1558/1985 (ΦΕΚ 137 Α') και εξειδικεύει την κυβερνητική πολιτική για την εκτέλεση έργων και την παροχή υπηρεσιών με τη συμμετοχή ιδιωτικών κεφαλαίων.

Με αποφάσεις της η Δ.Ε.Σ.Δ.Ι.Τ. εγκρίνει την υπαγωγή Συμπράξεων στις διατάξεις του νόμου αυτού ή ανακαλεί τέτοιες εγκρίσεις, σύμφωνα με την παράγραφο 3 του άρθρου 5, αποφασίζει την ένταξη στο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων του

καταβλητέου στους Ιδιωτικούς Φορείς συμβατικού ανταλλάγματος, 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, και λαμβάνει κάθε άλλη συναφή απόφαση.

### **1.3 Ειδική Γραμματεία (Ε.Γ.Σ.Δ.Ι.Τ)**

Στο Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών συνιστάται Ειδική Γραμματεία Συμπράξεων Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα ("Ε.Γ.Σ.Δ.Ι.Τ.") με σκοπό την επικουρία της Δ.Ε.Σ.Δ.Ι.Τ. και των Δημόσιων Φορέων και ορίζεται από το άρθρο 4.

Έργο της Ε.Γ.Σ.Δ.Ι.Τ. είναι ο εντοπισμός των έργων ή υπηρεσιών που μπορούν να εκτελεσθούν ή να παρασχεθούν μέσω Συμπράξεων και να υπαχθούν στις διατάξεις του νόμου αυτού σύμφωνα με την παράγραφο 2, η εν γένει προώθηση της εκτέλεσης έργων ή της παροχής υπηρεσιών μέσω του θεσμού των Συμπράξεων, η διευκόλυνση και υποστήριξη των Δημόσιων Φορέων στα πλαίσια των Διαδικασιών Ανάθεσης, όπως αυτές ορίζονται στο άρθρο 8 του παρόντος, για την επιλογή των Ιδιωτικών Φορέων που θα αναλάβουν την εκτέλεση των έργων ή την παροχή υπηρεσιών στα πλαίσια Συμπράξεων, η παρακολούθηση της υλοποίησης των Συμβάσεων Σύμπραξης και των Παρεπόμενων Συμφώνων, η τακτική ενημέρωση της Δ.Ε.Σ.Δ.Ι.Τ. και η επεξεργασία και υποβολή εισηγήσεων για την αντιμετώπιση τυχόν προβλημάτων και η σύνταξη ετήσιας έκθεσης και η παρουσίασή της στην αρμόδια Επιτροπή της Βουλής.

Για την πραγματοποίηση των σκοπών της, η Ε.Γ.Σ.Δ.Ι.Τ., σύμφωνα με την παράγραφο 2, μπορεί να ζητά και να λαμβάνει στοιχεία σχετικά με έργα ή υπηρεσίες την εκτέλεση ή παροχή των οποίων προωθούν ή σχεδιάζουν Δημόσιοι Φορείς, 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 Δημόσιων και Ιδιωτικών Φορέων σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου αυτού, 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, 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, σε συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών αλλά και τις αρμόδιες υπηρεσίες των εμπλεκόμενων Δημόσιων Φορέων, να παρακολουθεί 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, 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, να τυποποιεί έγγραφα που μπορούν να χρησιμοποιούνται για τις ανάγκες των Διαδικασιών Ανάθεσης, όπως αυτές ορίζονται στο άρθρο 8, να τυποποιεί κάθε είδους Συμβάσεις Σύμπραξης ή Παρεπόμενα Σύμφωνα προς το σκοπό της διευκόλυνσης των Δημόσιων και Ιδιωτικών Φορέων στη διαμόρφωση των όρων των Συμβάσεων Σύμπραξης, να υποβάλλει στη Δ.Ε.Σ.Δ.Ι.Τ. προτάσεις για τη βελτίωση του νομοθετικού πλαισίου των Συμπράξεων, να συντονίζει τις υπηρεσίες και το έργο που παρέχουν τα πρόσωπα που επιλέγονται σύμφωνα με τις διατάξεις της παραγράφου 4 του άρθρου 6.

Με βάση τις ανωτέρω αρμοδιότητες που της παρέχονται, συγκεντρώνει 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. Στη συνέχεια η Ε.Γ.Σ.Δ.Ι.Τ. καταρτίζει 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 Ε.Γ.Σ.Δ.Ι.Τ. συντάσσει συνοπτική αιτιολογική έκθεση που παρουσιάζει 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, τα κριτήρια που έλαβε υπόψη της για την επιλογή των συγκεκριμένων έργων ή

υπηρεσιών που έχουν περιληφθεί στον Κατάλογο Προτεινόμενων Συμπράξεων, 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, τη μορφή της προτεινόμενης Διαδικασίας Ανάθεσης, όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο 8, που είναι σκόπιμο να εφαρμοσθεί, καθώς και τους Δημόσιους Φορείς που ενεργούν ως αναθέτουσα αρχή, ενδεικτικό χρονοδιάγραμμα της Διαδικασίας Ανάθεσης, αναφορά του ενδεικτικού προϋπολογισμού του αντικειμένου της Σύμβασης Σύμπραξης και, ενδεχομένως, των Παρεπόμενων Συμφώνων.

Σύμφωνα με την παράγραφο 3 που αναφέρεται στις Αιτήσεις Υπαγωγής και Απόφασης Υπαγωγής, ορίζεται ότι η Ε.Γ.Σ.Δ.Ι.Τ. γνωστοποιεί, στους κατά περίπτωση αρμόδιους Δημόσιους Φορείς, την ένταξη έργων ή υπηρεσιών της αρμοδιότητάς τους στον Κατάλογο Προτεινόμενων Συμπράξεων και καλεί αυτούς μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δύο μηνών από τη λήψη της σχετικής ειδοποίησης, να υποβάλουν αίτηση στη Δ.Ε.Σ.Δ.Ι.Τ. για την υπαγωγή της συγκεκριμένης Σύμπραξης στις διατάξεις του νόμου αυτού ("Αίτηση Υπαγωγής"). Αν στη Σύμβαση Σύμπραξης που έχει περιληφθεί στον Κατάλογο Προτεινόμενων Συμπράξεων συμμετέχουν ή συμβάλλουν περισσότεροι του ενός Δημόσιοι Φορείς, η Αίτηση Υπαγωγής πρέπει να υπογράφεται από εξουσιοδοτημένους εκπροσώπους όλων των εμπλεκόμενων Δημόσιων Φορέων. Η Δ.Ε.Σ.Δ.Ι.Τ., μέσα σε δύο μήνες από τη διαβίβαση σε αυτή των Αιτήσεων Υπαγωγής, εκδίδει απόφαση ("Απόφαση Υπαγωγής") με την οποία εγκρίνει ή απορρίπτει, εν όλω ή εν μέρει, τις Αιτήσεις Υπαγωγής. Επιπλέον η Ε.Γ.Σ.Δ.Ι.Τ. συμπληρώνει και αναμορφώνει τον Κατάλογο Προτεινόμενων Συμπράξεων ανά εξάμηνο χωρίς να αποκλείεται η έκτακτη μεταβολή του από νέες προτάσεις Συμπράξεων που κρίνονται ώριμες ή υποβάλλονται προς κρίση μετά την τακτική έκδοσή του.

#### **1.4 Συνέπειες Απόφασης Υπαγωγής**

Το άρθρο 5 του νόμου, αναφέρει ότι μετά την έγκριτη Απόφαση Υπαγωγής της Ε.Γ.Σ.Δ.Ι.Τ. αναλαμβάνει το συντονισμό των Διαδικασιών Ανάθεσης, όπως αυτές

ορίζονται στο άρθρο 8, για την επιλογή του Ιδιωτικού Φορέα που θα συμμετάσχει στη Σύμπραξη.

Οι Δημόσιοι Φορείς που έχουν υπαχθεί στις διατάξεις του παρόντος νόμου, σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 5, υποχρεούνται να ακολουθούν τις υποδείξεις της Ε.Γ.Σ.Δ.Ι.Τ. ως προς τη Διαδικασία Ανάθεσης που θα ακολουθηθεί για την επιλογή του Ιδιωτικού Φορέα που θα συμμετάσχει στη Σύμπραξη, 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 Σχέδιο Σύμβασης, σύμφωνα με τις οδηγίες, τις τροποποιήσεις και αλλαγές που εισηγείται η Ε.Γ.Σ.Δ.Ι.Τ, στην οποία και κοινοποιούνται πριν από τη διανομή ή τη δημοσίευση όλα τα κείμενα και η αλληλογραφία που αφορούν στη Διαδικασία Ανάθεσης, και να μεριμνούν για τη συμμετοχή εκπροσώπου της Ε.Γ.Σ.Δ.Ι.Τ. 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.

Στην περίπτωση που οι εμπλεκόμενοι Δημόσιοι Φορείς δεν συμμορφώνονται με τις διατάξεις της παραγράφου 2 του άρθρου 5, σύμφωνα με την παράγραφο 3, η Δ.Ε.Σ.Δ.Ι.Τ. μπορεί να ανακαλέσει την Απόφαση Υπαγωγής είτε πριν είτε κατά τη διάρκεια της Διαδικασίας Ανάθεσης<sup>55</sup>.

### **1.5 Διατάξεις για την Ε.Γ.Σ.Δ.Ι.Τ.**

Σύμφωνα με το άρθρο 6 παράγραφος 1 ο ορισμός του Ειδικού Γραμματέα Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα της Ε.Γ.Σ.Δ.Ι.Τ πραγματοποιείται έπειτα από κοινή απόφαση του Πρωθυπουργού και του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών, ενώ με απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών ύστερα από πρόσκληση για εκδήλωση ενδιαφέροντος, προσλαμβάνεται ο Διευθυντής με

---

<sup>55</sup> Με την παρ.1 άρθρου 73 Ν.3982/2011,ΦΕΚ Α 143/17.6.2011,ορίζεται ότι: "Όπου στις διατάξεις του ν. 3389/2005 (Α` 232), όπως ισχύει, αναφέρονται το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών και ο Υπουργός Οικονομίας και Οικονομικών, νοούνται το Υπουργείο Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας και ο Υπουργός Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας, αντίστοιχα".

σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης.

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 παρόντος 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 εξειδίκευσης τους, ιδίως να διαθέτουν εμπειρία: σε θέματα τεχνικών χρηματοδότησης, στην κατάρτιση, επεξεργασία, ανάλυση και αξιολόγηση χρηματοοικονομικών υποδειγμάτων, σε νομικά θέματα, όπως σύνταξη τευχών δημοπράτησης, νομική υποστήριξη κατά τη διενέργεια δημόσιων διαγωνισμών, σύνταξη και διαπραγμάτευση συμβάσεων περιλαμβανομένων και συμβάσεων παραχώρησης, χρηματοδοτικών, δανειακών και λοιπών συμβάσεων που είναι απαραίτητες για την εξασφάλιση της απαιτούμενης χρηματοδότησης, σε τεχνικά, ασφαλιστικά, φορολογικά και λογιστικά ζητήματα, σε θέματα μελέτης, κατασκευής, λειτουργίας και συντήρησης έργων, καθώς και κατάρτισης προδιαγραφών (άρθρο 6 παράγραφος 2).

Άξιο αναφοράς είναι το γεγονός ότι σύμφωνα με την παράγραφο 3 οι σύμβουλοι που επιλέγονται δεν επιτρέπεται κατά το χρονικό διάστημα παροχής των υπηρεσιών τους στην Ε.Γ.Σ.Δ.Ι.Τ. και για χρονικό διάστημα έξι μηνών μετά από τη λήξη της παροχής των υπηρεσιών τους σε αυτήν: να συμμετέχουν στην ίδρυση ή στο μετοχικό κεφάλαιο ή σε διοικητικό όργανο Ιδιωτικού Φορέα που συμμετέχει σε Σύμπραξη ή σε σχετική Διαδικασία Ανάθεσης, όπως ορίζεται στο άρθρο 8 ή να συμμετέχουν στην ίδρυση ή στο μετοχικό κεφάλαιο ή σε διοικητικό όργανο εταιρείας συνδεδεμένης, κατά την έννοια του άρθρου 42ε του κ.ν. 2190/1920, με τους Φορείς του προηγούμενου εδαφίου. 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 (παράγραφος 4). Αναφορικά με τις αποσπάσεις, η παράγραφος 5 του ίδιου άρθρου ορίζει ότι «Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Οικονομίας και Οικονομικών, καθώς και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού μπορεί να αποσπώνται στην Ε.Γ.Σ.Δ.Ι.Τ., κατά παρέκκλιση των περί αποσπάσεων διατάξεων, υπάλληλοι υπουργείων και εποπτευόμενων από αυτά φορέων. Η δαπάνη μισθοδοσίας των υπαλλήλων αυτών, για το χρόνο απόσπασής τους, βαρύνει τον προϋπολογισμό του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών».

Τέλος με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Οικονομίας και Οικονομικών μπορεί να ρυθμίζονται ειδικότερα θέματα της Ε.Γ.Σ.Δ.Ι.Τ, να εξειδικεύονται περαιτέρω οι αρμοδιότητες της Ε.Γ.Σ.Δ.Ι.Τ, ο τρόπος και η διαδικασία άσκησης τους, η οργάνωση και η λειτουργία της, η γραμματειακή της υποστήριξη, καθώς και κάθε άλλο σχετικό θέμα. (παράγραφος 6).

## 1.6 Γενικές Αρχές

Στο πλαίσιο των Διαδικασιών Ανάθεσης και στις σχέσεις του Δημόσιου Φορέα που ενεργεί ως Αναθέτουσα Αρχή με τους Υποψηφίους ή Προσφέροντες, καθώς και με κάθε τρίτο εμπλεκόμενο πρόσωπο, ισχύουν οι αρχές της ίσης μεταχείρισης, της διαφάνειας, της αναλογικότητας, της αμοιβαίας αναγνώρισης, της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος, της προστασίας των δικαιωμάτων των ιδιωτών, της ελευθερίας του ανταγωνισμού και της προστασίας του περιβάλλοντος και της βιώσιμης και αειφόρου ανάπτυξης (άρθρο 9 παράγραφος 1).

Η αρχή της ίσης μεταχείρισης σημαίνει την αποφυγή 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.

Η αρχή της διαφάνειας ορίζει ότι κάθε πρόθεση της Αναθέτουσας Αρχής στη σύναψη Σύμβασης Έργου ή Υπηρεσιών ή Μικτής Σύμβασης, πρέπει να εξασφαλίζει τη δημιουργία συνθηκών ανταγωνισμού χωρίς στρεβλώσεις.

Η αναλογικότητα 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.

Η αμοιβαία αναγνώριση 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.

Η προστασία του δημόσιου συμφέροντος σημαίνει ότι κατά τη λήψη της απόφασης για την Ανάθεση Σύμβασης Έργου ή Υπηρεσιών ή Μικτής Σύμβασης λαμβάνονται υπόψη οι σχετικές χρηματοδοτικές ανάγκες και η κατά το δυνατό ελαχιστοποίηση της οικονομικής επιβάρυνσης ή συμβολής της Αναθέτουσας Αρχής, οι ανάγκες των χρηστών για βελτιωμένες υπηρεσίες και η ανάγκη χρήσης εξειδικευμένης τεχνογνωσίας.

Η Προστασία 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.

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 συνθηκών μονοπωλίων ή ολιγοπωλίων ή στρεβλώσεων.

Τέλος η αρχή 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.

### 1.7 Ανάθεση

Η Ανάθεση των Συμβάσεων από το Δημόσιο Φορέα που ενεργεί ως Αναθέτουσα Αρχή γίνεται είτε με το κριτήριο της πλέον συμφέρουσας – από οικονομικής άποψης- Προσφοράς είτε με το κριτήριο της χαμηλότερης τιμής, όπως ορίζει η παράγραφος 1 του άρθρου 10.

Όταν η Ανάθεση γίνεται με βάση το 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. Τα κριτήρια αυτά πρέπει να προσδιορίζονται με σαφήνεια από την Αναθέτουσα Αρχή στο πλαίσιο της Διαδικασίας Ανάθεσης. Η σχετική στάθμιση που προσδίδει η Αναθέτουσα Αρχή σε καθένα από τα κριτήρια αυτά για τον προσδιορισμό της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη Προσφοράς πρέπει επίσης να γνωστοποιείται στους Υποψηφίους. Η στάθμιση αυτή μπορεί να εκφράζεται και με τον καθορισμό ανώτατου και κατώτατου ορίου (εύρους). Σε περίπτωση που η στάθμιση δεν είναι δυνατή, η Αναθέτουσα Αρχή προσδιορίζει την προτεραιότητα των κριτηρίων που έχει επιλέξει με την κατάρτιση πίνακα, όπου τα κριτήρια αυτά εμφανίζονται κατά φθίνουσα σειρά σπουδαιότητας (παράγραφος 2).

Στην περίπτωση που οι προσφορές που κατέθεσαν οι προσφέροντες στην Αναθέτουσα Αρχή, εμφανίζονται ασυνήθιστα χαμηλές σε σχέση με το εκτιμώμενο κόστος του αντικειμένου της Σύμβασης, σύμφωνα με την παράγραφο 4, η

Αναθέτουσα Αρχή, πριν απορρίψει τις Προσφορές αυτές, οφείλει να ζητήσει γραπτώς διευκρινίσεις από τους Προσφέροντες. Οι διευκρινίσεις αυτές μπορούν να αφορούν ιδίως 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. Εφόσον διαπιστωθεί ότι μια προσφορά είναι ασυνήθιστα χαμηλή λόγω κρατικής ενίσχυσης που θα χορηγηθεί στον Προσφέροντα, η Προσφορά μπορεί να απορρίπτεται αποκλειστικά για το λόγο αυτόν μόνο μετά από διαβούλευση με τον Προσφέροντα, και εφόσον αυτός δεν είναι σε θέση να αποδείξει, εντός εύλογης προθεσμίας την οποία τάσσει η Αναθέτουσα Αρχή, ότι η εν λόγω ενίσχυση θα χορηγηθεί σε νόμιμα πλαίσια.

## 1.8 Διαδικασίες Ανάθεσης

Για την Ανάθεση και τη σύναψη Μικτών Συμβάσεων, Συμβάσεων Έργου και Συμβάσεων Υπηρεσιών, οι Αναθέτουσες Αρχές εφαρμόζουν είτε Διαδικασίες Ανοικτού Τύπου είτε Διαδικασίες Κλειστού Τύπου σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 11 παράγραφος 1. Υπό τους όρους που προβλέπονται στο άρθρο 13, το άρθρο 11 παράγραφος 2 ορίζει οι Αναθέτουσες Αρχές μπορούν να συνάπτουν Μικτές Συμβάσεις, Συμβάσεις Υπηρεσιών ακολουθώντας τις Διαδικασίες του Ανταγωνιστικού Διαλόγου<sup>56</sup>. Επιπλέον οι Αναθέτουσες Αρχές μπορούν να συνάπτουν Συμβάσεις Έργου και Συμβάσεις Υπηρεσιών ακολουθώντας Διαδικασίες Διαπραγμάτευσης, υπό τους όρους που προβλέπονται στο άρθρο 14 όπως ορίζει η παράγραφος 3.

## 1.9 Γενικές Διατάξεις για τη Διεξαγωγή των Διαδικασιών Ανάθεσης

Με την επιφύλαξη της τήρησης των γενικών αρχών που περιγράφονται στο άρθρο 9, η Αναθέτουσα Αρχή μπορεί να καθορίζει τα ελάχιστα προσόντα και ικανότητες που

---

<sup>56</sup> «Ανταγωνιστικός διάλογος» είναι η διαδικασία στην οποία κάθε οικονομικός φορέας μπορεί να ζητήσει να συμμετάσχει και στην οποία η αναθέτουσα αρχή διεξάγει διάλογο με τους υποψηφίους που έχουν γίνει δεκτοί στη διαδικασία αυτή προκειμένου να βρεθούν μία ή περισσότερες λύσεις που θα μπορούσαν να ικανοποιήσουν τις ανάγκες της, και βάσει των οποίων οι υποψήφιοι που επελέγησαν καλούνται να υποβάλλουν προσφορά».

οφείλουν να συγκεντρώνουν οι Υποψήφιοι. Τα ελάχιστα αυτά προσόντα και ικανότητες αναφέρονται στην Προκήρυξη Διαγωνισμού (άρθρο 12 παράγραφος 1).

Στις Διαδικασίες Κλειστού Τύπου, στις Διαδικασίες Διαπραγμάτευσης (εφόσον γίνονται με δημοσίευση Προκήρυξης Διαγωνισμού) και στις Διαδικασίες Ανταγωνιστικού Διαλόγου, η Αναθέτουσα Αρχή μπορεί να περιορίζει τον αριθμό των Υποψηφίων οι οποίοι προσκαλούνται για να υποβάλουν Προσφορά, να διαπραγματευθούν ή να συμμετάσχουν στο διάλογο, υπό τον όρο να υπάρχει ικανός αριθμός Υποψηφίων. Με την Προκήρυξη Διαγωνισμού, η Αναθέτουσα Αρχή προσδιορίζει τα κριτήρια που προτίθεται να χρησιμοποιήσει για την επιλογή των Υποψηφίων που θα καλέσει, τον ελάχιστο αριθμό Υποψηφίων που προβλέπει ότι θα καλέσει και, ενδεχομένως, το μέγιστο αριθμό. Τα κριτήρια αυτά πρέπει να είναι αντικειμενικά και να μην εισάγουν διακρίσεις μεταξύ των Υποψηφίων.

Στις Διαδικασίες Κλειστού Τύπου, ο ελάχιστος αριθμός Υποψηφίων είναι πέντε. Στη Διαδικασία Διαπραγμάτευσης (εφόσον γίνεται με δημοσίευση Προκήρυξης) και στη Διαδικασία Ανταγωνιστικού Διαλόγου, ο ελάχιστος αριθμός Υποψηφίων είναι τρεις. Σε κάθε περίπτωση, ο αριθμός των προσκαλούμενων Υποψηφίων πρέπει να είναι επαρκής ώστε να διασφαλίζεται πραγματικός ανταγωνισμός. Οι Αναθέτουσες Αρχές καλούν αριθμό Υποψηφίων τουλάχιστον ίσο προς τον ελάχιστο αριθμό Υποψηφίων που έχει καθορισθεί εκ των προτέρων. Αν ο αριθμός των Υποψηφίων, που ικανοποιούν τα κριτήρια επιλογής και τα ελάχιστα προσόντα και ικανότητες που έχουν καθορισθεί με την Προκήρυξη, είναι μικρότερος από το ελάχιστο όριο, η Αναθέτουσα Αρχή μπορεί να συνεχίζει τη Διαδικασία Ανάθεσης καλώντας τον Υποψήφιο ή τους Υποψηφίους που πληρούν τα ελάχιστα προσόντα και ικανότητες.

Η Αναθέτουσα Αρχή δεν μπορεί να περιλαμβάνει στη Διαδικασία Ανάθεσης πρόσωπα που δεν υπέβαλαν αίτηση συμμετοχής ή Υποψηφίους που δεν συγκεντρώνουν τα ελάχιστα προσόντα και ικανότητες που έχουν καθορισθεί (άρθρο 12 παράγραφος 2).

### **1.10 Ανταγωνιστικός Διάλογος**

Στις Ιδιαίτερα Πολύπλοκες Συμβάσεις, η Αναθέτουσα Αρχή, και εφόσον κρίνει ότι η τήρηση Διαδικασίας Ανοικτού Τύπου ή Κλειστού Τύπου δεν επιτρέπει την Ανάθεση

συγκεκριμένης Σύμβασης, το άρθρο 10 παράγραφος 1 ορίζει ότι μπορεί να προσφύγει στη Διαδικασία Ανταγωνιστικού Διαλόγου. Στη Διαδικασία Ανταγωνιστικού Διαλόγου, η Ανάθεση της Σύμβασης Σύμπραξης πραγματοποιείται αποκλειστικά και μόνο με βάση το κριτήριο της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη Προσφοράς (παράγραφος 2). Η Αναθέτουσα Αρχή δημοσιεύει Προκήρυξη Διαγωνισμού η οποία περιλαμβάνει περιγραφή των αναγκών και απαιτήσεών της οι οποίες μπορούν να περιέχονται, εφόσον αυτό απαιτείται, και σε παραρτήματα της Προκήρυξης (παράγραφος 3).

Αναφορικά με τη διεξαγωγή του διαλόγου και τον προσδιορισμό των προσφορότερων λύσεων, η παράγραφος 4 ορίζει ότι η Αναθέτουσα Αρχή προβαίνει με τους Υποψηφίους που επελέγησαν σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 15 σε διάλογο, σκοπός του οποίου είναι η διερεύνηση και ο προσδιορισμός των μέσων που μπορούν να ικανοποιήσουν με τον καλύτερο τρόπο τις ανάγκες της. Κατά τη διάρκεια του διαλόγου αυτού, η Αναθέτουσα Αρχή εξασφαλίζει την ίση μεταχείριση όλων των Υποψηφίων μεριμνώντας, μεταξύ άλλων, για την παροχή της ίδιας επακριβώς πληροφόρησης σε όλους τους Υποψηφίους. Οι λύσεις, προτάσεις και εν γένει εμπιστευτικές πληροφορίες που περιέχονται σε γνώση της Αναθέτουσας Αρχής από έναν Υποψήφιο είναι εμπιστευτικές και δεν γνωστοποιούνται στους άλλους Υποψηφίους χωρίς τη συναίνεσή του. Στο στάδιο αυτό, η Αναθέτουσα Αρχή δημοσιεύει Προκήρυξη Διαγωνισμού η οποία περιλαμβάνει περιγραφή των αναγκών και των απαιτήσεών της οι οποίες μπορούν να περιέχονται, εφόσον αυτό απαιτείται, και σε παράρτημα της Προκήρυξης (παράγραφος 3).

Έπειτα η Αναθέτουσα Αρχή προβαίνει με τους Υποψηφίους που επελέγησαν σε διάλογο, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 15. Σκοπός του είναι η διερεύνηση και ο προσδιορισμός των μέσων που μπορούν να ικανοποιήσουν με τον καλύτερο τρόπο τις ανάγκες της. Κατά τη διάρκεια του διαλόγου αυτού, η Αναθέτουσα Αρχή εξασφαλίζει την ίση μεταχείριση όλων των Υποψηφίων μεριμνώντας, μεταξύ άλλων, για την παροχή της ίδιας επακριβώς πληροφόρησης σε όλους τους Υποψηφίους. Οι λύσεις, προτάσεις και εν γένει εμπιστευτικές πληροφορίες που περιέχονται σε γνώση της Αναθέτουσας Αρχής από έναν Υποψήφιο είναι εμπιστευτικές και δεν γνωστοποιούνται στους άλλους Υποψηφίους χωρίς τη συναίνεσή του (παράγραφος 4).

Η Αναθέτουσα Αρχή μπορεί να προβλέψει ότι η Διαδικασία Ανταγωνιστικού Διαλόγου δύναται να διεξαχθεί και σε διαδοχικές φάσεις, σε τρόπο ώστε να μειώνεται ο αριθμός των υπό εξέταση λύσεων κατά τη φάση του διαλόγου με την εφαρμογή των κριτηρίων Ανάθεσης που αναφέρονται στην Προκήρυξη Διαγωνισμού. Μνεία της δυνατότητας αυτής περιλαμβάνεται στην Προκήρυξη Διαγωνισμού ή και σε ξεχωριστό έγγραφο το οποίο και γνωστοποιείται σε όλους τους Υποψηφίους (παράγραφος 5). Αφού επιλέγει τη λύση ή τις λύσεις που ανταποκρίνονται καλύτερα στις ανάγκες της, κηρύσσει τη λήξη του διαλόγου και ενημερώνει σχετικά τους Υποψηφίους, τους οποίους καλεί να υποβάλουν την τελική Προσφορά τους, με βάση τη λύση ή τις λύσεις που επελέγησαν κατά τη διάρκεια του διαλόγου (παράγραφος 6). Οι Προσφορές πρέπει να περιέχουν όλα τα στοιχεία που είναι αναγκαία για την υλοποίηση της λύσης που επιλέχθηκε κατά τη διαδικασία του διαλόγου (παράγραφος 7).

Η Αναθέτουσα Αρχή δύναται, εφόσον το κρίνει σκόπιμο, να ζητά από τους Προσφέροντες να παράσχουν διευκρινίσεις σχετικά με τις Προσφορές τους ή να τις συμπληρώνουν, εφόσον οι διευκρινίσεις ή συμπληρώσεις αυτές δεν επιφέρουν τροποποίηση των βασικών στοιχείων της Προσφοράς, δεν προξενούν στρέβλωση του ανταγωνισμού και δεν εισάγουν διακρίσεις σε βάρος οποιουδήποτε Προσφέροντος (παράγραφος 8).

Για την επιλογή της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη Προσφοράς, η Αναθέτουσα Αρχή αξιολογεί τις Προσφορές με βάση τα κριτήρια Ανάθεσης που έχουν καθορισθεί στην Προκήρυξη και επιλέγει την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη Προσφορά, σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 10. Η Αναθέτουσα Αρχή δύναται να ζητά από τον Προσφέροντα που υπέβαλε την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη Προσφορά είτε να παράσχει διευκρινίσεις σχετικά με την Προσφορά του είτε να τη συμπληρώσει, εφόσον η διευκρίνιση ή συμπλήρωση αυτή δεν επιφέρει τροποποίηση των βασικών στοιχείων της Προσφοράς του Προσφέροντος, δεν προξενεί στρέβλωση του ανταγωνισμού και δεν εισάγει διακρίσεις σε βάρος οποιουδήποτε άλλου Προσφέροντος (παράγραφος 9).

Τέλος αν η Αναθέτουσα Αρχή κρίνει ότι το κόστος συμμετοχής στη Διαδικασία Ανταγωνιστικού Διαλόγου είναι υψηλό, δύναται να απονέμει βραβεία ή να καταβάλει μέρος του σχετικού κόστους στους Προσφέροντες (παράγραφος 10)<sup>57</sup>.

### 1.11 Λόγοι Αποκλεισμού Υποψηφίων

Στο άρθρο 15 κατοχυρώνονται οι λόγοι αποκλεισμού των Υποψηφίων. Η παράγραφος 1 ορίζει ότι στα πλαίσια των Διαδικασιών Ανάθεσης και πριν από την Ανάθεση της Σύμβασης, η Αναθέτουσα Αρχή ελέγχει αν δεν συντρέχει λόγος αποκλεισμού Υποψηφίων ή Προσφερόντων. Πιο συγκεκριμένα η Αναθέτουσα Αρχή αποκλείει τη συμμετοχή στις Διαδικασίες Ανάθεσης οποιουδήποτε Υποψηφίου που είτε ο ίδιος είτε τα φυσικά πρόσωπα που έχουν εξουσία εκπροσώπησης του ή δύνανται 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. Επιπλέον η Αναθέτουσα Αρχή έχει το δικαίωμα να αποκλείσει οποιονδήποτε Υποψήφιο ή Προσφέροντα από τη συμμετοχή ή την περαιτέρω συμμετοχή στις Διαδικασίες Ανάθεσης, όταν:

- τελεί υπό πτώχευση, εκκαθάριση ή ειδική εκκαθάριση ή αναγκαστική διαχείριση ή πτωχευτικό συμβιβασμό ή σε οποιαδήποτε ανάλογη κατάσταση που προκύπτει από παρόμοια διαδικασία προβλεπόμενη είτε από τις διατάξεις της ελληνικής νομοθεσίας είτε από τις διατάξεις της νομοθεσίας της χώρας καταγωγής του.
- 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.

---

<sup>57</sup> Σχετική μνεία πρέπει να γίνεται στην Προκήρυξη.



- 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.
- έχει διαπράξει σοβαρό επαγγελματικό παράπτωμα το οποίο αποδεδειγμένως διαπίστωσε με οποιοδήποτε μέσο η Αναθέτουσα Αρχή.
- 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.
- 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.
- προέβη αποδεδειγμένα σε σοβαρές ψευδείς δηλώσεις κατά την παροχή των πληροφοριών που απαιτούνται κατ' εφαρμογή της παραγράφου αυτής ή όταν δεν έχει παράσχει τις πληροφορίες αυτές.

Η Αναθέτουσα Αρχή, μετά τη διενέργεια του απαιτούμενου ελέγχου, ελέγχει την οικονομική και χρηματοοικονομική επάρκεια των Υποψηφίων ή Προσφερόντων, 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, η οικονομική τους κατάσταση (όπως δια μέσου ισολογισμών ή αποσπασμάτων ισολογισμών), 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, 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. Επίσης 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), και τέλος η πιστοληπτική τους ικανότητα (όπως δια μέσου βεβαίωσης διεθνούς οργανισμού

αξιολόγησης από όπου να προκύπτει η σχετική διαβάθμιση). Σε περίπτωση που ο Υποψήφιος ή Προσφέρων, για βάσιμο λόγο, δεν είναι σε θέση να προσκομίσει τα δικαιολογητικά που ζητεί η Αναθέτουσα Αρχή, μπορεί να αποδεικνύει την οικονομική και χρηματοοικονομική του επάρκεια με οποιοδήποτε άλλο έγγραφο το οποίο η Αναθέτουσα Αρχή κρίνει κατάλληλο (παράγραφος 2).

Πέραν των τεχνικών ελέγχων που αναφέρθηκαν στις παραγράφους 1 και 2 του άρθρου 15, η Αναθέτουσα Αρχή αξιολογεί τις τεχνικές και επαγγελματικές ικανότητες των Υποψηφίων ή Προσφερόντων. Οι τεχνικές ικανότητες των Υποψηφίων ή Προσφερόντων μπορούν να αποδεικνύονται με έναν ή περισσότερους τρόπους, ανάλογα με τη φύση, την ποσότητα ή τη σπουδαιότητα και τη χρήση του αντικειμένου της Σύμβασης. Επιπλέον 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 προέλευσης ή σύστασής τους, η Αναθέτουσα Αρχή είναι δυνατόν να τους ζητά να αποδείξουν ότι διαθέτουν την έγκριση αυτή ή ότι είναι μέλη του εν λόγω οργανισμού. Επίσης 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. 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. Επίσης η Αναθέτουσα Αρχή μπορεί να καλεί τους Υποψηφίους ή Προσφέροντες να συμπληρώνουν ή να διευκρινίζουν τα έγγραφα που υπέβαλαν στα πλαίσια των Διαδικασιών Ανάθεσης. Και τέλος ο τρόπος και ο χρόνος προσκόμισής τους καθορίζονται από την Αναθέτουσα Αρχή με την Προκήρυξη.

## 1.12 Σύμβαση σύμπραξης

Οι Συμβάσεις Σύμπραξης, καθώς και τα Παρεπόμενα Σύμφωνα περιλαμβάνουν τους όρους και τις ρυθμίσεις που καθορίστηκαν από το Δημόσιο Φορέα με τη σχετική Προκήρυξη κατά τη Διαδικασία Ανάθεσης, όπως ορίζεται στο άρθρο 17 παράγραφος 1, και συνιστούν το μόνο συμβατικό πλαίσιο που δεσμεύει τους εμπλεκόμενους Δημόσιους και Ιδιωτικούς Φορείς. Στις Συμπράξεις που έχουν υπαχθεί στο καθεστώς του νόμου αυτού, εφαρμόζονται οι όροι της Σύμβασης Σύμπραξης και συμπληρωματικά ο Αστικός Κώδικας.

Οι Συμβάσεις Σύμπραξης και τα Παρεπόμενα Σύμφωνα περιλαμβάνουν σαφή και αναλυτική περιγραφή των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων των μερών σε σχέση με το αντικείμενο της Σύμπραξης τα οποία εξειδικεύονται στην παράγραφο 2.

Χωρίς να θίγεται ο τρόπος άσκησης της εποπτείας της εκτέλεσης και λειτουργίας του έργου ή της παροχής της υπηρεσίας που καθορίζεται από τον Δημόσιο και τον Ιδιωτικό Φορέα με τη Σύμβαση Σύμπραξης, κατά την περίοδο υλοποίησης του έργου ή της παροχής της υπηρεσίας, ο Ιδιωτικός και ο Δημόσιος Φορέας οφείλουν να αποστέλλουν στη Γενική Γραμματεία Ιδιωτικών Επενδύσεων και ΣΔΙΤ κάθε δύο (2) μήνες αναφορά προόδου του έργου.

Συστήνεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Ιδιωτικών Επενδύσεων και ΣΔΙΤ τριμελής επιτροπή παρακολούθησης της πορείας υλοποίησης εκάστου έργου με εκπρόσωπο της Γενικής Γραμματείας Ιδιωτικών Επενδύσεων και ΣΔΙΤ, του Δημοσίου Φορέα και του Ιδιωτικού Φορέα που συμβάλλονται σε ένα έργο ΣΔΙΤ<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> Η επιτροπή αυτή θα συνεδριάζει κατ' ελάχιστον μια φορά το τρίμηνο κατόπιν πρόσκλησης του Γενικού Γραμματέα Ιδιωτικών Επενδύσεων και ΣΔΙΤ.

### 1.13 Θέματα χρηματοδότησης

Οι Εταιρείες Ειδικού Σκοπού της παραγράφου 4 του άρθρου 1, 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, οφείλουν δε 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 σύμφωνα με τη σχετική Προκήρυξη. Η χρηματοδότηση περιλαμβάνει ιδίως τα ίδια κεφάλαια της Εταιρείας Ειδικού Σκοπού, τα κεφάλαια που εξασφαλίζει η Εταιρεία Ειδικού Σκοπού με οποιαδήποτε μορφή δανείου ή πίστωσης και ιδίως με δάνεια, ομολογίες και τιτλοποίηση μελλοντικών ή υφιστάμενων απαιτήσεων, τις αναγκαίες εγγυήσεις ή εξασφαλίσεις που απαιτούνται για παροχή των ανωτέρω κεφαλαίων ή πιστώσεων, και τους πόρους από την εκμετάλλευση του αντικειμένου της Σύμπραξης κατά την κατασκευαστική περίοδο.

Προς το σκοπό της ρύθμισης ειδικών θεμάτων και την εν γένει διευκόλυνση της χρηματοδότησης των έργων και υπηρεσιών που έχουν υπαχθεί στον παρόντα νόμο, οι Δημόσιοι Φορείς δύνανται να συνάπτουν διμερείς ή πολυμερείς συμβάσεις με τους δανειστές της Εταιρείας Ειδικού Σκοπού ή/και τους Ιδιωτικούς Φορείς της παραγράφου 2 του άρθρου 1 ή/και το Ελληνικό Δημόσιο.

Κατόπιν αίτησης των Δημόσιων Φορέων των περιπτώσεων (β) ή (γ) ή (δ) του άρθρου 1 και έγκρισης της Ε.Γ.Σ.Δ.Ι.Τ., το Ελληνικό Δημόσιο δύνανται να εγγυάται έναντι της Εταιρείας Ειδικού Σκοπού ή των Ιδιωτικών Φορέων και υπέρ των Δημόσιων Φορέων την καταβολή του συνόλου ή μέρους των συμβατικών ανταλλαγμάτων που προβλέπονται στις συμβάσεις των παραγράφων 2 και 3 του άρθρου 1, εφαρμοζομένων στην περίπτωση αυτή των διατάξεων του Αστικού Κώδικα και ιδίως των άρθρων 847 επ.. Οι ειδικότεροι όροι και προϋποθέσεις για την εφαρμογή της παρούσας παραγράφου καθορίζονται συμβατικά. Για την υπογραφή των συμβάσεων

της παρούσας παραγράφου, εξουσιοδοτείται ρητώς ο Υπουργός Οικονομίας και Οικονομικών.<sup>59</sup>

### **1.14 Έκδοση αδειών**

Η έκδοση όλων των αδειών που απαιτούνται για τη μελέτη, κατασκευή, χρηματοδότηση, λειτουργία, εκμετάλλευση και συντήρηση των έργων ή και την παροχή των υπηρεσιών που έχουν ενταχθεί στο Πεδίο εφαρμογής γίνεται στο όνομα και για λογαριασμό της Εταιρείας Ειδικού Σκοπού όπως ορίζεται από το άρθρο 20. Οι άδειες αυτές λογίζεται ότι έχουν εκδοθεί, αν οι αρμόδιες και συναρμόδιες για την έκδοσή τους αρχές δεν έχουν προβεί σε έγγραφη αιτιολογημένη άρνηση έκδοσης μέσα σε αποκλειστική προθεσμία εξήντα ημερών από την υποβολή σχετικού αιτήματος από την Εταιρεία Ειδικού Σκοπού. Αίτημα για χορήγηση άδειας λογίζεται ότι έχει υποβληθεί νομίμως μόνο εάν συνοδεύεται από τα δικαιολογητικά που είναι κατά νόμο απαραίτητα για την έκδοση της άδειας αυτής και έχει τύχει προελέγχου πληρότητας φακέλου υπό την προϋπόθεση ότι ο προέλεγχος αυτός προβλέπεται από την κείμενη νομοθεσία.

### **1.15 Αρχαιολογικά ευρήματα**

Αναφορά στην περίπτωση ανεύρεσης αρχαιολογικών ευρημάτων γίνεται στο άρθρο 21. Σε περίπτωση ανεύρεσης αρχαιοτήτων κατά τη διάρκεια της κατασκευής, ο Δημόσιος Φορέας, κατόπιν ειδοποίησης από την Εταιρεία Ειδικού Σκοπού, γνωστοποιεί αυτό στην αρμόδια Αρχαιολογική Υπηρεσία, η οποία υποχρεούται μέσα σε αποκλειστική προθεσμία εξήντα (60) ημερών να υποδείξει τρόπους συνέχισης των εργασιών και να προβεί στις απαιτούμενες ενέργειες για τη διασφάλιση της προστασίας των αρχαιοτήτων. Αν παρέλθει άπρακτη η άνω προθεσμία, η υπόδειξη τρόπων συνέχισης και επιτάχυνσης των εργασιών, καθώς και των απαιτούμενων ενεργειών για τη διασφάλιση της προστασίας των αρχαιοτήτων, περιέρχεται αυτοδικαίως στην αρμόδια Διεύθυνση της Γενικής Διεύθυνσης Αρχαιοτήτων και Πολιτιστικής Κληρονομιάς και της Γενικής Διεύθυνσης Αναστήλωσης, Μουσείων

---

<sup>59</sup> Η ανωτέρω παράγραφος εφαρμόζεται και σε Συμβάσεις Σύμπραξης των οποίων οι Διαδικασίες Ανάθεσης βρίσκονται ήδη σε εξέλιξη

και Τεχνικών Έργων αντίστοιχα του Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού και ασκείται εντός τριάντα (30) ημερών.

Η Εταιρεία Ειδικού Σκοπού δύναται να ζητήσει, και ο Δημόσιος Φορέας υποχρεούται να χορηγήσει, χρονική παράταση των προβλεπόμενων συμβατικών προθεσμιών ίση με την καθυστέρηση που προκλήθηκε από τη μη συμμόρφωση της αρμόδιας Αρχαιολογικής Υπηρεσίας και την καθυστέρηση που μπορεί να προκύψει για την εκτέλεση των εργασιών που τυχόν απαιτούνται για την προστασία των ευρημάτων. Στην περίπτωση αυτή, η Εταιρεία Ειδικού Σκοπού δικαιούται να ζητήσει την ανόρθωση της ζημίας που τυχόν υπέστη από την καθυστέρηση και η οποία, σε περίπτωση άπρακτης προθεσμίας της ανωτέρω συνολικής προθεσμίας των ενενήντα (90) ημερών, αρχίζει από την επομένη της εκπνοής της.

### **1.16 Προστασία του περιβάλλοντος**

Οι απαιτούμενες κατά περίπτωση μελέτες ή προμελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων εκπονούνται και εγκρίνονται και οι επιβαλλόμενοι περιβαλλοντικοί όροι καθορίζονται πριν από την Ανάθεση της Σύμβασης Σύμπραξης όπως ορίζεται στο άρθρο 22 παράγραφος 1. Αν ο εμπλεκόμενος Δημόσιος Φορέας, για λόγους που δεν θα μπορούσε να έχει εξαρχής προβλέψει ακόμη και με καταβολή ιδιαίτερης επιμέλειας, επιβάλλει πρόσθετους όρους, τότε οφείλει να αποζημιώσει την Εταιρεία Ειδικού Σκοπού για κάθε πρόσθετο κόστος ή δαπάνη της. Επίσης όπως αναφέρει η παράγραφος 2, στη Σύμβαση Σύμπραξης μπορεί να προβλέπονται μέτρα αυξημένης προστασίας του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, εφόσον τα μέτρα αυτά είχαν περιληφθεί στη σχετική Προκήρυξη.

### **1.17 Απαλλοτριώσεις**

Η απαλλοτρίωση των ιδιοκτησιών που είναι αναγκαίες για την εκτέλεση των έργων ή την παροχή των υπηρεσιών που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του νόμου αυτού ή η σύσταση εμπράγματων δικαιωμάτων επ' αυτών, όπου αυτό επιτρέπεται, εξυπηρετούν σκοπούς προφανούς δημόσιας ωφέλειας και θεωρούνται κατεπείγουσες και μείζονος σημασίας όπως ορίζεται στην παράγραφο 1 του άρθρου 23.

Η απαλλοτρίωση των ιδιοκτησιών αυτών ή η σύσταση εμπράγματων δικαιωμάτων επ' αυτών γίνεται υπέρ του εμπλεκόμενου κάθε φορά Δημόσιου Φορέα. Η απαλλοτρίωση κηρύσσεται με κοινή απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης και Επενδύσεων και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού. Αν παρέλθει άπρακτη η τακτική προθεσμία για την ολοκλήρωση της απαλλοτρίωσης ή τη σύσταση εμπράγματων δικαιωμάτων, η Εταιρεία Ειδικού Σκοπού δικαιούται να ζητήσει και ο Δημόσιος Φορέας υποχρεούται να χορηγήσει χρονική παράταση των προβλεπόμενων συμβατικών προθεσμιών ίση με την καθυστέρηση που προκλήθηκε. Στην περίπτωση αυτή, η Εταιρεία Ειδικού Σκοπού δικαιούται να ζητήσει την ανόρθωση της ζημίας που τυχόν υπέστη από την καθυστέρηση.

Αν η απαλλοτρίωση ή η σύσταση εμπράγματου δικαιώματος επί των παραπάνω ιδιοκτησιών γίνεται με δαπάνες της Εταιρείας Ειδικού Σκοπού, οι δαπάνες αυτές συνιστούν αντάλλαγμα για τη χρήση των ιδιοκτησιών αυτών ή των επ' αυτών εμπράγματων δικαιωμάτων (παράγραφος 2).

### **1.18 Εκχώρηση απαιτήσεων**

Σύμφωνα με το άρθρο 24, οι Εταιρείες Ειδικού Σκοπού που συμβάλλονται σε Συμβάσεις Σύμπραξης 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, σε 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 προς εξασφάλιση των απαιτήσεών τους από τη χρηματοδότηση αυτή. Επιτρέπεται επίσης η ως άνω εκχώρηση σε αλλοδαπές ή ημεδαπές εταιρείες ειδικού σκοπού προς το σκοπό τιτλοποίησης κατ' εφαρμογή του άρθρου 10 του ν. 3156/2003.

### 1.19 Κύρος εμπράγματων ασφαλειών

Αναφορικά με το κύρος των εμπράγματων ασφαλειών που παρασχέθηκαν οποτεδήποτε από την Εταιρεία Ειδικού Σκοπού ή οποιονδήποτε τρίτο υπέρ οποιουδήποτε πιστωτικού ή χρηματοδοτικού ιδρύματος ή οποιουδήποτε άλλου χρηματοπιστωτικού ιδρύματος που υπόκειται σε εποπτεία κεντρικής τράπεζας ή άλλης αρμόδιας ανεξάρτητης αρχής ή Δημόσιου Φορέα ή τρίτου προς εξασφάλιση απαιτήσεων τους κατά της Εταιρείας Ειδικού Σκοπού από τη χρηματοδότηση ή οποιαδήποτε άλλη σχετική ή παρεπόμενη σύμβαση ή πράξη για την εκτέλεση των έργων ή την παροχή των υπηρεσιών που εμπίπτουν στο Πεδίο εφαρμογής του νόμου αυτού, η παράγραφος 1 του άρθρου 26 ορίζει ότι δεν θίγεται από την επιβολή οποιουδήποτε συλλογικού μέτρου ικανοποίησης των πιστωτών, που συνεπάγεται την απαγόρευση ή τον περιορισμό της εξουσίας διάθεσης των περιουσιακών στοιχείων της Εταιρείας Ειδικού Σκοπού ή του τρίτου που συνέστησε την ασφάλεια, ούτε από την υποβολή σχετικής αίτησης κατ' αυτών. Το ίδιο ισχύει και όταν πρόκειται για μελλοντικές απαιτήσεις, η γένεση των οποίων επέρχεται μετά την επιβολή του συλλογικού μέτρου ή την υποβολή της σχετικής αίτησης.

Το απρόσβλητο των εμπράγματων ασφαλειών σύμφωνα με την προηγούμενη παράγραφο ισχύει ιδίως: σε υποθήκες ή προσημειώσεις, που εγγράφονται με οποιονδήποτε τίτλο, μετά την εγγραφή τους, σε ενέχυρα με ή χωρίς παράδοση κατά τις διατάξεις του Αστικού Κώδικα, του ν.δ. 177/13.8.1923 ή και τις διατάξεις του ν. 2844/2000 με αντικείμενο κινητά πράγματα ή ομάδα πραγμάτων, μετά τη νομότυπη σύστασή τους, σε ενέχυρα ή εξασφαλιστικές εκχωρήσεις με αντικείμενο παρούσες ή μέλλουσες απαιτήσεις ή και ομάδες απαιτήσεων που προσδιορίζονται ως σύνολο σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 12 του ν. 2844/2000 (ΦΕΚ 220 Α'), μετά τη νομότυπη σύσταση του ενεχύρου ή την αναγγελία της εκχώρησης και σε περιπτώσεις παροχής κυμαινόμενης ασφάλειας σύμφωνα με τα άρθρα 15 έως και 18 του ν. 2844/2000, μετά τη νομότυπη σύσταση του ενεχύρου ή την αναγγελία της εκχώρησης (παράγραφος 2).

Οι κάθε είδους εμπράγματες ασφάλειες, όπως υποθήκες, προσημειώσεις, ενέχυρα, εξασφαλιστικές εκχωρήσεις, που παρέχονται προς εξασφάλιση απαιτήσεων από δάνεια ή άλλες πιστώσεις και χορηγούνται από κοινοπραξία πιστωτικών ή χρηματοδοτικών ιδρυμάτων ή άλλων χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων που υπόκεινται



σε εποπτεία κεντρικής τράπεζας ή άλλης αρμόδιας ανεξάρτητης αρχής, για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών που εμπίπτουν στο Πεδίο εφαρμογής του νόμου αυτού μπορούν, εφόσον οι δανειστές είναι δανειστές εις ολόκληρο για το σύνολο ή μέρος του δανείου ή της πίστωσης κατά την έννοια του άρθρου 489 του Αστικού Κώδικα, να εγγράφονται, να συνιστώνται ή να συνάπτονται για το σύνολό τους (ή το αντίστοιχο μέρος τους) υπέρ ενός εκπροσώπου των δανειστών, ο οποίος ορίζεται στην οικεία πιστωτική σύμβαση και ασκεί όλα τα δικαιώματα που απορρέουν από τις ασφάλειες αυτές ως ενυπόθηκος ή ενεχυρούχος δανειστής ή ως εκδοχέας. Εφόσον η χρηματοδότηση πραγματοποιείται με έκδοση ομολογιακού δανείου, οι σχετικές εμπράγματα ή άλλες ασφάλειες λαμβάνονται από τον εκπρόσωπο των ομολογιούχων κατά τις διατάξεις του ν. 3156/2003 (παράγραφος 3).

## **1.20 Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων**

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 (άρθρο 27).

## **1.21 Μεταβιβάσεις μετοχών και εισαγωγή σε χρηματιστηριακή αγορά**

Για τις μεταβιβάσεις μετοχών, αυξήσεις μετοχικού κεφαλαίου και εταιρικών μετασχηματισμών, όπως ορίζει το άρθρο 23 παράγραφος 1, απαιτείται η έγγραφη συναίνεση του Δημοσίου Φορέα προκειμένου να επιχειρηθούν έγκυρα:

- εξωχρηματιστηριακή μεταβίβαση μετοχών της Εταιρείας Ειδικού Σκοπού 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,

- αύξηση μετοχικού κεφαλαίου ή τροποποιήσεις του καταστατικού της Εταιρείας Ειδικού Σκοπού εκτός από αυτές που είναι υποχρεωτικές από τη Σύμβαση Σύμπραξης, τα Παρεπόμενα Σύμφωνα ή το νόμο,
- έκδοση ομολογιακού δανείου,
- οποιασδήποτε μορφής συγχώνευση, διάσπαση, απορρόφηση ή άλλος εταιρικός μετασχηματισμός της Εταιρείας Ειδικού Σκοπού.

Οι ειδικότεροι όροι και προϋποθέσεις για την παροχή της συναίνεσης αυτής καθορίζονται από τη Σύμβαση Σύμπραξης.

Για την εισαγωγή των μετοχών της Εταιρείας Ειδικού Σκοπού σε ελληνική ή αλλοδαπή οργανωμένη αγορά κινητών αξιών και την έκδοση ανταλλάξιμου ομολογιακού δανείου ή ομολογιακού δανείου μετατρέψιμου σε μετοχές, η παράγραφος 2 ορίζει ότι επιτρέπονται μόνο μετά προηγούμενη εγκριτική απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών και των κατά περίπτωση συναρμόδιων Υπουργών.

## 1.22 Λοιπές ρυθμίσεις

Οι Εταιρείες Ειδικού Σκοπού στις οποίες ανατίθεται η εκτέλεση Συμβάσεων Σύμπραξης απαλλάσσονται από το φόρο εισοδήματος επί των δεδουλευμένων τόκων που αποκτούν μέχρι το χρόνο έναρξης της εκμετάλλευσης σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 29.

Εφόσον καταβληθεί χρηματοδοτική συμβολή από το Δημόσιο Φορέα σύμφωνα με τις διατάξεις του εδαφίου ε' της παραγράφου 3 του άρθρου 9 του ν. 2052/1992, αυτή λογίζεται ως επιχορήγηση κεφαλαίου, δεν επιβαρύνεται με Φ.Π.Α., δεν υπόκειται σε φόρο εισοδήματος ή άλλο φόρο και καταβάλλεται ελεύθερη από οποιαδήποτε κράτηση υπέρ τρίτου (παράγραφος 2).

Το πιστωτικό υπόλοιπο Φ.Π.Α. επιστρέφεται στην Εταιρεία Ειδικού Σκοπού σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 34 του Κώδικα Φ.Π.Α. (ν. 2859/2000). Η αίτηση για επιστροφή δύναται να υποβληθεί με την εκκαθαριστική δήλωση Φ.Π.Α. κάθε χρήσης και η επιστροφή διενεργείται εντός ενενήντα (90) ημερών από την υποβολή της σχετικής αίτησης.

Τέλος για την υλοποίηση έργων τεχνικής βοήθειας και παροχής συμβουλευτικών υπηρεσιών για την ωρίμανση, δημοπράτηση και παρακολούθηση έργων ΣΔΙΤ του παρόντος, η παράγραφος 4 ορίζει ότι η Γενική Γραμματεία Ιδιωτικών Επενδύσεων και Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων συμβάλλεται με την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης (E.B.R.D.), στο πλαίσιο και υπό τους όρους της από 14.05.2015 «Συμφωνίας μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης σχετικά με τη συνεργασία και τις δραστηριότητες της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης στην Ελληνική Δημοκρατία» που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 4341/2015 (Α' 142).

Στο πλαίσιο αυτό, η Γενική Γραμματεία Ιδιωτικών Επενδύσεων και Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα είναι αρμόδια για την παρακολούθηση της σχετικής σύμβασης, και οι επιμέρους πράξεις για την εκτέλεση αυτής διενεργούνται από τον Γενικό Γραμματέα. Η Γενική Γραμματεία Ιδιωτικών Επενδύσεων και Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα χρηματοδοτεί στο πλαίσιο της ανωτέρω σύμβασης την Τράπεζα είτε από τον τακτικό προϋπολογισμό του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων είτε από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων του ίδιου Υπουργείου. Το ύψος της χρηματοδότησης, η χρονική κατανομή της, καθώς και τα απαιτούμενα δικαιολογητικά για την καταβολή αυτής προς την E.B.R.D. καθορίζονται με απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης και Επενδύσεων. Με ίδια απόφαση εγκρίνεται και η μεταφορά των σχετικών κονδυλίων προς την E.B.R.D..

### **1.23 Αποσβέσεις**

Το συνολικό κόστος υλοποίησης της Σύμβασης που θα περιλαμβάνει το κατασκευαστικό κόστος, όπως αυτό προκύπτει από τη σχετική Σύμβαση Σύμβασης ή το σχετικό Παρεπόμενο Σύμφωνο, συμπεριλαμβανομένου και του αρχικού κόστους του συνολικά απαιτούμενου εξοπλισμού και κάθε κόστος και δαπάνη οποιασδήποτε φύσεως περιλαμβανομένων και των τόκων της Περιόδου Κατασκευής, θα αποσβέννεται, όπως ορίζει το άρθρο 30, κατ' επιλογή της Εταιρείας Ειδικού Σκοπού, είτε με τη σταθερή μέθοδο, καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου λειτουργίας του έργου, είτε με τη μέθοδο που προβλέπεται στην παράγραφο 5 του άρθρου 50 του ν. 1914/1990 (ΦΕΚ 178 Α'), με την οποία προστέθηκε πέμπτη παράγραφος στο άρθρο

97 του ν. 1892/1990 (ΦΕΚ 101 Α΄) και σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στην παράγραφο αυτήν.

### **1.24 Επίλυση Διαφορών – Εφαρμοστέο Δίκαιο**

Κάθε διαφορά που προκύπτει σχετικά με την εφαρμογή, την ερμηνεία ή το κύρος Συμβάσεων Σύμπραξης ή των Παρεπόμενων Συμφώνων επιλύεται με διαιτησία όπως αναφέρεται στην παράγραφο 1 του άρθρου 31.

Κατά παρέκκλιση από τις διατάξεις που ισχύουν για τις διαιτησίες του Δημοσίου, με τη Σύμβαση Σύμπραξης ή τα Παρεπόμενα Σύμφωνα καθορίζονται στην παράγραφο 2 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 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. Τέλος για την επίλυση διαφοράς που αναφέρεται στην ερμηνεία ή στην εφαρμογή ή το κύρος της Σύμβασης Σύμπραξης εφαρμόζεται το Ελληνικό Ουσιαστικό Δίκαιο (παράγραφος 3)<sup>60</sup>.

### **Καινοτομίες του νόμου 3389/2005**

Σε αντίθεση με τις κλασικές δημόσιες συμβάσεις έργων και υπηρεσιών μέσω των ΣΔΙΤ, ο δημόσιος τομέας στοχεύει – όπως έχει ήδη αναφερθεί – στην παροχή υπηρεσιών από τον ιδιωτικό τομέα προς τους πολίτες. Οι προδιαγραφές που θεσπίζονται από το δημόσιο είναι πρωτίστως προδιαγραφές απόδοσης ή/ και λειτουργίας. Ο ιδιώτης που μέσω ΣΔΙΤ παρέχει της υπηρεσίες ή κατασκευάζει κάποιο έργο υποδομής, θα πληρωθεί είτε από το δημόσιο είτε από τους τελικούς χρήστες μόλις ολοκληρωθεί το έργο. Η πληρωμή στην προκειμένη περίπτωση είναι τμηματική

---

<sup>60</sup> <https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/160943/nomos-3389-2005> [πρόσβαση 29/9/2021]

και εκτείνεται καθ' όλη τη μακροχρόνια διάρκεια της σύμπραξης, έχοντας άμεση συνάφεια με την ποιότητα των παρεχόμενων από τον ιδιώτη υπηρεσιών.

Ο χρόνος έναρξης των παρεχόμενων υπηρεσιών και ολοκλήρωσης των υποδομών, είναι σε σχέση με μια κλασική δημόσια σύμβαση, βραχύτερος. Ο ιδιώτης επωφελείται από την ταχύτερη περάτωση του έργου ή έναρξης της παρεχόμενης υπηρεσίας. Ο δημόσιος τομέας παρακολουθεί την εκτέλεση της σύμβασης χωρίς να προχωρά σε τμηματικές παραλαβές επιτρέποντας τον καταμερισμό του κόστους του έργου για μελλοντικούς προϋπολογισμούς. Καταυτόν τον τρόπο, αποφεύγονται οι συνεχείς βραχυπρόθεσμες εκταμιεύσεις και καθίστανται δυνατή η προκήρυξη και η εκτέλεση μεγαλύτερου αριθμού έργων.

Τέλος μέσω των ΣΔΙΤ και του νομοθετικού πλαισίου δεν είναι πλέον απαραίτητη η κύρωση από τη Βουλή των συμβάσεων σύμπραξης που συνάπτονται στα πλαίσια του νόμου 3389/2005. Σύμφωνα με το νόμο, η πρόταση έργου ΣΔΙΤ, αφού αξιολογηθεί θετικά από την Ειδική Γραμματεία Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΕΓΣΔΙΤ) και λάβει την έγκριση της Διυπουργικής Επιτροπής Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα, υλοποιείται χωρίς νομοθετική κύρωση, καθώς θεωρείται πως με αυτόν τον τρόπο εξασφαλίζεται η τήρηση της αρχής της νομιμότητας<sup>61</sup>.

## **Νομολογία του ΣτΕ για τις ΣΔΙΤ**

Το κράτος δεδομένου ότι δεν είναι φορέας συνταγματικών δικαιωμάτων ή συμβατικής ελευθερίας, υπόκειται στην αρχή της νομιμότητας. Το δημόσιο δηλαδή μπορεί να αυτοδεσμευτεί συμβατικά στο πλαίσιο, – και αν – το ορίζει ο νόμος. Οι φορείς του δημοσίου δεν έχουν τη δυνατότητα να καταρτίζουν συμβάσεις κατά το δοκούν καθώς υπάρχει η σχετική νομική δέσμευση. Όσον αφορά τις ΣΔΙΤ, στην παράγραφο 3 του άρθρου 2 του νόμου 3389/2005, ορίζεται ότι «οι δραστηριότητες που ανήκουν, σύμφωνα με το Σύνταγμα, άμεσα και αποκλειστικά στο κράτος, δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο σύμπραξης».

---

<sup>61</sup> Φ. Καραγκούνη «Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) – Μια νέα μορφή συνεργασίας, νομοθετική και συνταγματική θεώρηση», Τελική εργασία, 2008, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης, σελ. 32

Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι με την απόφαση 1934/1998 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας για την υπόθεση των παρκόμετρων, και την ανάθεση από πλευράς του Δήμου Αθηναίων σε ιδιωτική εταιρεία οργάνωσης και επίβλεψης των σχετικών παραβιάσεων, της ακινητοποίησης οχημάτων και της επιβολής προστίμων, κρίθηκε ότι «οι διατάξεις του άρθρου 36 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (ΔΚΚ) και του άρθρου 45 του νόμου 2218/1994, κατά το μέρος που προβλέπουν ευθέως ή επιτρέπουν την ανάθεση αστυνομικής φύσεως αρμοδιοτήτων (βεβαίωση της παράβασης, ακινητοποίηση οχημάτων, επιβολή προστίμων) σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, αντίκεινται στις θεμελιώδεις διατάξεις του άρθρου 1 παρ. 3 και 26 παρ.2 του Συντάγματος, κατά την έννοια των οποίων αστυνομική εξουσία, ως κατεξοχήν δημόσια εξουσία και έκφραση της κυριαρχίας, ασκείται για της αστυνομικής αρχής, μόνο από το Κράτος (και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, ως αποκεντρωμένες καθ' ύλης δημόσιες υπηρεσίες) και όχι από ιδιώτες». Το ΣτΕ κάνει δεκτό ότι υπάρχουν αρμοδιότητες, όπως π.χ. η αστυνόμευση, οι οποίες θεωρούνται αναπόσπαστες από τον πυρήνα της κρατικής εξουσίας, ως έκφραση κρατικής κυριαρχίας και συνεπώς δεν δύναται να ανατεθούν σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου. Υπάρχουν ορισμένες αρμοδιότητες οι οποίες νοούνται θεμέλιο του πολιτεύματος σύμφωνα με το άρθρο 1 παράγραφος 3 του Συντάγματος και ασκούνται αποκλειστικά από το Κράτος, τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) και τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ), δηλαδή μέσω της δημοκρατικά νομιμοποιούμενης Δημόσιας Διοίκησης και δεν επιτρέπεται να ασκηθούν από το ιδιωτικό δίκαιο. Συνεπώς τέτοιου είδους αρμοδιότητες δεν αποτελούν αντικείμενο των ΣΔΙΤ, δεν υπάγονται στον διαχειριστικό έλεγχο ιδιωτών και δεν μπορούν να ασκηθούν στο πλαίσιο της ανταγωνιστικής ιδιωτικής οικονομίας.

Η σύμπραξη με τον ιδιωτικό φορέα αποκλείεται στο μέτρο που για την εκπλήρωση των σχετικών δημόσιων σκοπών κρίνεται αναγκαία η εφαρμογή του μέσου της δημόσιας εξουσίας, αναφορικά με την έννοια της διατύπωσης επιταγών ή απαγορεύσεων, της χορήγησης αδειών ή της επιβολής κυρώσεων. Αντίθετα είναι δυνατή η σύμπραξη του δημοσίου με ιδιώτες όταν οι τελευταίοι περιορίζονται στην άσκηση της επιχειρηματικής δραστηριότητας, χωρίς να εισέρχονται στη σφαίρα άσκησης της δημόσιας εξουσίας. Σύμφωνα με τα προαναφερθέντα, ένας ιδιώτης μπορεί να αναλάβει την κατασκευή και διαχείριση της κτιριακής υποδομής ενός

δημοσίου κτιρίου με την προϋπόθεση ότι θα απέχει από την άσκηση των λειτουργιών που πραγματοποιούνται στο δημόσιο αυτό κτίριο.

Επίσης χαρακτηριστική είναι και η απόφαση του ΣτΕ 3946/2002, η οποία βρίσκεται στον αντίποδα της προηγούμενης απόφασης. Με την υπό εξέταση απόφαση, κρίθηκε ότι η ανάθεση καθηκόντων ελέγχου προσώπων και πραγμάτων στα αεροδρόμια σε ιδιωτικές επιχειρήσεις παροχής υπηρεσιών ασφαλείας δεν αποτελεί ανεπίτρεπτη εκχώρηση σε ιδιώτες υπηρεσίες που ανήκουν στη δημόσια εξουσία, καθότι σύμφωνα με τις ρυθμίσεις του Εθνικού Κανονισμού Ασφαλείας της Πολιτικής Αεροπορίας, διαφυλάσσονται οι αρμοδιότητες των κρατικών αστυνομικών αρχών, μεταξύ άλλων για την τήρηση της τάξης και της ασφάλειας, την οργάνωση των μέτρων ασφαλείας και τον υποχρεωτικό σωματικό έλεγχο.

Στο πλαίσιο του συστήματος των ΣΔΙΤ, μεταβιβάζονται τα κρατικά καθήκοντα ή/και οι δημόσιες αρμοδιότητες σε φορείς του ιδιωτικού τομέα. Το κράτος αναθέτει στους ιδιώτες την εκπλήρωση μέρους των καθηκόντων για την εκτέλεση ενός δημόσιου έργου ή την παροχή μιας δημόσιας υπηρεσίας, χωρίς να χάνει τον εποπτικό του ρόλο. Η κατανομή εργασίας μεταξύ ιδιώτη και κράτους συνεπάγεται και κατανομή ευθυνών μεταξύ τους. Η ευθύνη υλοποίησης μετατίθεται στον ιδιωτικό τομέα ενώ το δημόσιο διατηρεί και την εγγυητική ευθύνη αναφορικά με τη διασφάλιση της καθολικής και ισότιμης παροχής του αγαθού ή της υπηρεσίας, άλλα και την ρυθμιστική ευθύνη απέναντι στους συμπράττοντες ιδιώτες για τη διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος κατά την εκτέλεση του έργου ή κατά την παροχή της υπηρεσίας.

Στο πλαίσιο των παραπάνω, η σύμπραξη ιδιωτικού και δημόσιου τομέα είναι δυνατή αν η συμμετοχή του πρώτου περιορίζεται σε αρμοδιότητες που σχετίζονται με αυτές του παραγωγού, δηλαδή σε δραστηριότητες οικονομικού ή επιχειρηματικού χαρακτήρα. Προϋπόθεση αποτελούν οι όροι που τίθενται από το Σύνταγμα και τους νόμους. Αντίθετα, σε ότι αφορά τις κρατικές δραστηριότητες που σχετίζονται με το ρόλο του κράτους ως φορέα δημόσιας εξουσίας, δεν υφίσταται δυνατότητα σύμπραξης ιδιωτών, δεδομένου ότι κάτι τέτοιο προσκρούει στη συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της λαϊκής κυριαρχίας<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> Φ. Καραγκούνη, ο.π., σελ. 63

## Οι συμβάσεις παραχώρησης σε αντιδιαστολή με τις ΣΔΙΤ

Οι Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) και οι συμβάσεις παραχώρησης, αποτελούν συγγενικά παρόμοιες και συχνά ταυτόσημες έννοιες. Εκ πρώτης όψεως δεν διαφαίνεται κάποια ουσιαστική διαφορά, καθώς και οι δύο έννοιες στοχεύουν και αποσκοπούν στην ικανοποίηση δημόσιων σκοπών και αναγκών διαμέσου της υποκατάστασης του δημοσίου από την κρατική πρωτοβουλία<sup>63</sup>. Ωστόσο, οι κοινοτικές και εθνικές διατάξεις που εφαρμόζονται για τις συμβάσεις παραχώρησης, δεν καλύπτουν πάντα και τις ΣΔΙΤ, γεγονός που προσδίδει στοιχεία διαφοροποίησης. Οι συμβάσεις παραχώρησης, όπως αναλύθηκε παραπάνω, συνιστούν ένα είδος σύμβασης που εισήγαγε το Κοινοτικό Δίκαιο συνθέτοντας έννοιες που προέρχονται από τα κράτη – μέλη, άλλα υπηρετούν αμιγώς κοινοτικές επιδιώξεις<sup>64</sup>. Ο νόμος 3389/2005, αποτελεί την απαρχή της διαφοροποίησης των συμβάσεων παραχώρησης από τις ΣΔΙΤ, καθώς ρυθμίζει τα ειδικότερα ζητήματα τα οποία αφορούν στις Συμπράξεις. Οι ομοιότητες που παρουσιάζονται στις δύο αυτές έννοιες είναι οι εξής:

- Διαδικασία επιλογής ιδιωτών. Τόσο στις ΣΔΙΤ, όσο και στις συμβάσεις παραχώρησης, η εφαρμογή των διατάξεων τις ρυθμίζουν, οδηγούν σε μια συγκεκριμένη διαδικασία ανάθεσης και επιλογής αναδόχων. Πιο συγκεκριμένα, οι διατάξεις του νόμου 3389/2005 για τις ΣΔΙΤ, ορίζουν συγκεκριμένα στάδια και διαδικασίες επιλογής ιδιωτών για την ανάδειξη αναδόχων προκειμένου να διασφαλιστεί η τήρηση των αρχών της διαφάνειας και του ελεύθερου ανταγωνισμού.
- Στοιχεία σύμβασης. Στις κοινοτικές διατάξεις, υπάρχει ρητή αναφορά ότι η σύμβαση παραχώρησης, αποτελεί δημόσια σύμβαση, συναπτόμενη γραπτώς μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα εξ επαχθούς αιτίας. Ομοίως, και στον νόμο για τις ΣΔΙΤ, και συγκεκριμένα στο άρθρο 1 παράγραφος 2, οι συμπράξεις αποτελούν έγγραφη σύμβαση συνεργασίας από επαχθή αιτία με νομικά πρόσωπα του ιδιωτικού τομέα (ιδιωτικοί φορείς) για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών.

<sup>63</sup> Ε. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2005, σελ. 354

<sup>64</sup> Ε. Τροβά, Η σύμβαση παραχώρησης δημοσίων έργων στα ελληνικά δικαστήρια: ένας ξαφνικός και απρόσμενος επισκέπτης. ΔιΔικ 2003, σελ. 203



- Αντικείμενο συμφωνίας. Και στους δύο τύπους συμβάσεων, το αντικείμενο της συνεργασίας μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού φορέα, είναι η κατασκευή έργων ή η παροχή υπηρεσιών.
- Ανάλυση κινδύνων. Αναφορικά με τις συμβάσεις παραχώρησης, ο ανάδοχος έχει το δικαίωμα να διαχειριστεί ένα έργο ή μια υπηρεσία, ώστε να μπορεί να αντλεί την απαιτούμενη ρευστότητα για την αποπληρωμή των εξόδων του και την κάλυψη του επιχειρηματικού του κέρδους. Στις ΣΔΙΤ, προβλέπεται ότι οι ιδιωτικοί φορείς έναντι ανταλλάγματος, το οποίο καταβάλλεται εφάπαξ ή τμηματικά από τους δημόσιους φορείς ή τους τελικούς χρήστες των έργων ή των υπηρεσιών, αναλαμβάνουν ένα ουσιώδες μέρος των κινδύνων που συνδέονται με τη χρηματοδότηση, την κατασκευή, τη διαθεσιμότητα ή τη ζήτηση του αντικειμένου της σύμπραξης και των συναφών κινδύνων, π.χ. τον διαχειριστικό και τον τεχνικό κίνδυνο.

Αναφορικά με τα στοιχεία που διαφοροποιούν τις δύο έννοιες, αυτά συνοψίζονται παρακάτω:

- Αποπληρωμή του ιδιωτικού φορέα. Το στοιχείο αυτό, αποτελεί τη πιο ουσιαστική ειδοποιός διαφορά. Στην περίπτωση των συμβάσεων παραχώρησης, πρέπει να καθοριστεί το συμβατικό κείμενο του τρόπου αποπληρωμής του ιδιώτη – αναδόχου, οποίος δύναται να συνίσταται είτε στην παραχώρηση του δικαιώματος εκμετάλλευσης του έργου από αυτόν, είτε στο δικαίωμα αυτό σε συνδυασμό με την καταβολή αμοιβής (εργολαβικό αντάλλαγμα). Αντίθετα, στην περίπτωση των ΣΔΙΤ, δεν ακολουθείται ένα τόσο περιοριστικό σχήμα, υπό την έννοια ότι παρέχεται η δυνατότητα αποπληρωμής του ιδιώτη αναδόχου να συνίσταται στη σταθερή και τακτική πληρωμή του ποσού από το Δημόσιο φορέα.
- Χρηματοδότηση από ιδιωτικό φορέα. Και στις ΣΔΙΤ και στις συμβάσεις παραχώρησης, το θέμα της χρηματοδότησης είναι κοινό. Μαζί με την ανάλυση του δικαιώματος και της ευθύνης εκμετάλλευσης του έργου ή της υπηρεσίας που παραχωρείται στον ιδιώτη, αναλαμβάνεται από τον τελευταίο και το βάρος της χρηματοδότησης, η έλλειψη του οποίου αποχαρακτηρίζει τη σύμβαση παραχώρησης. Ο νόμος 3389/2005, προβλέπει ρητά ότι η χρηματοδότηση της υποδομής θα γίνεται με κεφάλαια και πόρους που εξασφαλίζει ο ιδιωτικός τομέας. Στο άρθρο 2

παράγραφος 2, προβλέπεται ρητώς ότι με απόφαση της Διϋπουργικής Επιτροπής ΣΔΙΤ, είναι δυνατή κατ' εξαίρεση η υπαγωγή μιας Σύμπραξης, χωρίς την προϋπόθεση της χρηματοδότησης του έργου ή της παρασχεθείσας υπηρεσίας από τον ιδιώτη, όποτε και επωμίζεται το ανάλογο βάρος το Δημόσιο. Το γεγονός αυτό, απαγορεύεται στη περίπτωση των συμβάσεων παραχώρησης.

- Κύρωση της σύμβασης με νόμο. Για να καταστεί η σύμβαση παραχώρησης νόμιμη, πρέπει να κυρωθεί από τη Βουλή με τυπικό νόμο, δεδομένου ότι ενέργειες που κατά κύριο λόγο ασκούνται από το Κράτος, παραχωρούνται στον ιδιωτικό τομέα με στόχο την επίτευξη μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας. Παρόλο που παρέχονται τα εγγύηνα διασφάλισης του δημοσίου συμφέροντος, δεν προβλέπεται για τις ΣΔΙΤ.
- Σύμπραξη μέσω εταιρίας ειδικού σκοπού. Αν και στις συμβάσεις παραχώρησης το δημόσιο συμβάλλεται απευθείας με τους ιδιωτικούς φορείς για την επίτευξη έργων ή υπηρεσιών δημοσίου συμφέροντος, στη περίπτωση της Σύμπραξης το Δημόσιο συνεργάζεται με τους ιδιωτικούς φορείς, χωρίς όμως να συμβάλλεται με τους ίδιους, άλλα μέσω ανώνυμων εταιριών ειδικού σκοπού που συνιστώνται από τους ιδιωτικούς φορείς αποκλειστικά και μόνο για τους σκοπούς της Σύμπραξης (άρθρο 1 παράγραφος 4, ν. 3389/2005).
- Δικαιοδοσία. Οι συμβάσεις παραχώρησης, είναι κατ' εξοχήν διοικητικές συμβάσεις. Υπάγονται για την επίλυση οποιασδήποτε διαφοράς που αναφύεται σχετικά με το κύρος, την ερμηνεία, την εκτέλεση και τη λύση τους, στη δικαιοδοσία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων (νόμος 1406/1983 άρθρο 1 παράγραφος 1 εδάφιο ι)<sup>65</sup>. Στη περίπτωση των Συμπράξεων, κάθε διαφορά που ανακύπτει σχετικά με την εφαρμογή, την ερμηνεία ή το κύρος της σύμβασης, επιλύεται αποκλειστικά και μόνο με τη διαιτησία (νόμος 3389/2005, άρθρο 31 παράγραφος 1).

---

<sup>65</sup>Α. Γέροντας/Σ. Λύτρας/Π. Παυλόπουλος/Γ. Σιούτη/Κ. Φλογαίτης, Διοικητικό Δίκαιο Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2005, σελ 150

## Μελέτη περίπτωσης

Χαρακτηριστικό παράδειγμα για τις Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα αποτελεί το έργο ζεύξης του Ρίου Αντίρριου. Πρόκειται για την γέφυρα Ρίου – Αντιρρίου «Χαρίλαος Τρικούπης». Όπως προαναφέρθηκε, μαζί με το αεροδρόμιο «Ελευθέριος Βενιζέλος» και την Αττική Οδό, αποτέλεσαν τρία κομβικά έργα υποδομής για την εφαρμογή των συμβάσεων παραχώρησης ήδη από η δεκαετία του '90. Η γέφυρα Ρίου – Αντιρρίου συνδέει την Πελοπόννησο με την ηπειρωτική Ελλάδα, καθώς επίσης και τους οδικούς άξονες της Ιόνιας και της Ολυμπίας Οδού. Συμβάλει στην σύνδεση της Ηπείρου, της Δυτικής Στερεάς Ελλάδας και της Πελοποννήσου μεταξύ τους άλλα και με την υπόλοιπη Ελλάδα, εμπλουτίζοντας το οδικό δίκτυο.

Ο Χαρίλαος Τρικούπης, πρωθυπουργός της χώρας, ήταν ο πρώτος που συμπεριέλαβε στο κυβερνητικό του πρόγραμμα τη σύνδεση του Ρίο με το Αντίρριο, ήδη από το 1889, μέσω της επέκτασης του σιδηροδρομικού δικτύου, χωρίς όμως να υλοποιηθεί. Τη δεκαετία του '70 το ζήτημα της σύνδεσης επανήλθε στην επιφάνεια πρωταγωνιστώντας σε ποικίλλες διασκέψεις και συνεδριάσεις με αποτέλεσμα το 1980 να προκηρυχθεί διεθνής πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος με στόχο την υποβολή προτάσεων υλοποίησης, άνευ περιορισμού για τον τεχνικό τρόπο υλοποίησης της ζεύξης. Η κινητοποίηση αυτή δεν καρποφόρησε καθότι δεν υπήρξε ενδιαφέρον από τις κατασκευαστικές εταιρείες.

Με προοπτική την χρηματοδότηση μεγάλων έργων υποδομής από την Ευρωπαϊκή Ένωση, το 1986 στο πλαίσιο του 2<sup>ου</sup> Κ.Π.Σ. εντάσσει στο πρόγραμμα εκσυγχρονισμού των υποδομών και των μεταφορών, την κατασκευή της γέφυρας Ρίου – Αντιρρίου. Έναν χρόνο μετά επαναλαμβάνεται η προκήρυξη του διεθνούς διαγωνισμού με ειδοποιό διαφορά την αλλαγή στη μέθοδο χρηματοδότησης του έργου, μέσω δανεισμού και απόδοσης αντισταθμιστικών οφελών στο εταιρικό σχήμα που επρόκειτο να αναλάβει τη μελέτη, κατασκευή και λειτουργία της γέφυρας. Κατόπιν κωλυμάτων και προβλημάτων στις προτάσεις των τεχνικών αναφορών ο διαγωνισμός ακυρώθηκε ξανά. Πέραν των προβλημάτων στις προτάσεις, καθοριστικό ρόλο έπαιξε η πολιτική αστάθεια που επικρατούσε στην Ελλάδα σε συνδυασμό με την απροθυμία των μεταβατικών κυβερνήσεων να αναλάβουν την ευθύνη ολοκλήρωσης των διαδικασιών για ένα τόσο μεγάλο έργο υποδομής.

Για την αποτελεσματικότερη προώθηση των διαδικασιών κατασκευής της γέφυρας, το ελληνικό δημόσιο προχώρησε σε νέα προκήρυξη διεθνούς διαγωνισμού για τη μελέτη, την κατασκευή, τη χρηματοδότηση και λειτουργία του έργου για έναν συγκεκριμένο χρονικό διάστημα. Συνεπώς εφαρμόζεται η μέθοδος της ΣΔΙΤ ως χρηματοδοτικό εργαλείο. Ο διαγωνισμός υλοποιήθηκε σε δύο φάσεις. Κατά την πρώτη πραγματοποιήθηκε η προεπιλογή εταιρικών σχημάτων στα οποία μετείχαν οι τεχνικές εταιρείες και οι χρηματοδοτικοί οίκοι, και κατά τη δεύτερη φάση πραγματοποιήθηκε η διαδικασία του διαγωνισμού μεταξύ των εταιρειών που είχαν προεπιλεγεί για να αξιολογηθεί η προσφορά τους.

Το 1992 πραγματοποιούνται τεύχη δημοπράτησης για τη 2<sup>η</sup> φάση του διαγωνισμού από τον τεχνικό σύμβουλο που επέλεξε το Υ.ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ. τροποποιώντας και συμπληρώνοντας τα τεύχη του προηγούμενου διαγωνισμού, με τη προσθήκη μιας ακόμα τεχνικής λύσης πέραν της καλωδιωτής γέφυρας, αυτής της πλωτής. Το 1993 ξεκινά η διαδικασία υποβολής τεχνικών προσφορών για τις δύο από τις επτά προκρινόμενες εταιρείες, τον όμιλο «Γ.Ε.Φ.Υ.Ρ.Α. Α.Ε.» και «Κ/Ξ ΡΙΟ – ΑΝΤΙΡΡΙΟ». Η προσφορά της τελευταίας αποκλείστηκε τόσο για τυπικούς όσο και για ουσιαστικούς λόγους. Το 1994 η εταιρεία «Γ.Ε.Φ.Υ.Ρ.Α. Α.Ε.» αναδείχθηκε προσωρινός ανάδοχος, καταρτίζοντας στη συνέχεια τους όρους της σύμβασης παραχώρησης.

Τον Ιανουάριο του 1996 υπογράφηκε η σύμβαση παραχώρησης και επικυρώθηκε με τον νόμο 2395/1996 «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». Ένα χρόνο αργότερα από την υπογραφή της σύμβασης παραχώρησης, υπογράφηκαν και οι απαιτούμενες Δανειακές Συμβάσεις καθώς επίσης και η Σύμβαση Χρηματοδοτικής Συμβολής. Παράλληλα εκπληρώθηκαν οι προβλεπόμενοι από αυτές όροι και στις 24 Δεκεμβρίου του 1997 η σύμβαση παραχώρησης τέθηκε σε ισχύ.

Η σύμβαση παραχώρησης, τα δεκαπέντε Προσαρτήματα και η Τριμερής Συμφωνία για τη μελέτη και κατασκευή της Γέφυρας κυρώθηκε με τον νόμο που προαναφέρθηκε (2395/1996) και περιλαμβάνει μεταξύ άλλων τα ακόλουθα: περίοδος παραχώρησης, υποχρεώσεις αναδόχου, παροχή εγγυήσεων του αναδόχου προς το

ελληνικό δημόσιο και του κατασκευαστή προς τον ανάδοχο, χρηματοδότηση του έργου, δέσμευση του δημοσίου για τη σύναψη όλων των απαραίτητων συμφωνιών για την εξυπηρέτηση των χρηματοδοτικών υποχρεώσεων του αναδόχου προς τους δανειστές, αντιμετώπιση της εύρεσης αρχαιοτήτων κατά την κατασκευή της γέφυρας, διασφάλιση της ποιότητας του έργου, καθορισμός διοδίων, ασφάλιση του έργου, λόγοι καταγγελίας της σύμβασης και άλλα.

Σύμφωνα με το άρθρο 2 παράγραφος 2.1, ορίζεται ως περίοδος παραχώρησης σαράντα δύο χρόνια από την ημερομηνία θέσης σε ισχύ, αναλαμβάνοντας τα Δικαιώματα Παραχώρησης συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος χρηματοδότησης, μελέτης, κατασκευής, λειτουργίας και συντήρησης της γέφυρας καθώς επίσης και επιβολής και είσπραξης για ίδιο λογαριασμό διοδίων τελών από τους χρήστες.

Αναφορικά με τη χρηματοδότηση του έργου, το άρθρο 4 ορίζει ότι η Χρηματοδοτική Συμβολή του Ελληνικού Δημοσίου προς τον ανάδοχο ανέρχεται σε 200 εκατομμύρια ECU (European Currency Unit)<sup>66</sup> – σε τιμές 1<sup>ης</sup> Ιουλίου 1993. Ως Χρηματοδοτική Συμβολή αναφέρεται το ποσό που θα αποδώσει το Ελληνικό Δημόσιο στον Ανάδοχο. Το ποσό αυτό είναι μη επιστρεπτέο. Παράλληλα υπήρξε δέσμευση αναφορικά με το μετοχικό κεφάλαιο της Παραχωρησιούχου το οποίο έπρεπε να ανέρχεται στα 40 εκατομμύρια ECU πριν από την έναρξη ισχύος της Σύμβαση. Το μετοχικό κεφάλαιο στη συνέχεια θα αυξανόταν και θα ανερχόταν στα 46,5 εκατομμύρια ECU.

Αποκλειστικός δανειστής της εταιρείας «Γ.Ε.Φ.Υ.Ρ.Α Α.Ε.» ήταν η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ). Για τη χρηματοδότηση της γέφυρας, η ΕΤΕπ προσέφερε στην Παραχωρησιούχο εταιρεία 370 εκ. ECU ως δάνειο τα οποία αποδόθηκαν σε τρεις δόσεις. Ο χρόνος αποπληρωμής του δανείου ορίστηκε σε 25 χρόνια μετά την πλήρη εκταμίευση του δανείου. Άξιο αναφοράς είναι το γεγονός ότι η ΕΤΕπ κράτησε στην αρχή μια επιφυλακτική στάση ως προς τη χρηματοδότηση της Παραχωρησιούχου της γέφυρας λόγω της μακροπρόθεσμης επένδυσης. Στη συνέχεια όμως προχώρησε στην παροχή της σχετικής πίστωσης, αποτελώντας το 45% του συνολικού κόστους του έργου. Για την επίτευξη της δανειοδότησης αυτής, υπογράφηκε η σχετική Δανειακή Σύμβαση με την ΕΤΕπ, ενώ μεταξύ αυτών και του

---

<sup>66</sup> Το ECU αποτέλεσε από το 1979 μέχρι το 1998 τη λογιστική μονάδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και αργότερα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το ECU θεωρείται ο προπομπός του ευρώ.

Ελληνικού Δημοσίου συμφωνήθηκε ένα Χρηματοδοτικό Μοντέλο το οποίο αποτέλεσε τη βάση υπολογισμού για μελλοντικές εισροές. Επιπλέον απαιτήθηκε από την ΕΤΕπ να αποδίδονται υπέρ αυτής τραπεζικές εγγυήσεις πριν από κάθε εκταμίευση δόσης του δανείου.

Ακολούθησε τροποποίηση του νόμου με το Προεδρικό Διάταγμα 387/1997 σε ότι αφορά την χρηματοδότηση του έργου και τις απαιτήσεις των τραπεζών<sup>67</sup>.

## 2. Ιδιωτικοποιήσεις

Οι ιδιωτικοποιήσεις αποτελούν τον βασικό πυλώνα της σύγχρονης μικροοικονομικής πολιτικής. Αφετηρία εφαρμογής τους αποτελούν οι αρχές της δεκαετίας του '80. Βασικοί πρωταγωνιστές αυτής της πρωτοβουλίας συνιστούν ο Reagan στην Αμερική και η Thatcher στο Ην. Βασίλειο. Στις ΗΠΑ, όπου η δημόσια ιδιοκτησία ήταν αρκετά περιορισμένη, η τάση αυτή πήρε τη μορφή της απορρύθμισης (deregulation) που είχε σαν στόχο τη δημιουργία κλίματος οξύτερου ανταγωνισμού στους μέχρι τότε αυστηρά ρυθμιζόμενους κλάδους, όπως οι επίγειες συγκοινωνίες, οι αεροπορικές συγκοινωνίες, οι τηλεπικοινωνίες, και η ηλεκτρική ενέργεια. Στην Βρετανία ιδιωτικοποιήθηκαν πέραν των τηλεπικοινωνιών, παραγωγικοί τομείς όπως χαλυβουργία, ανθρακωρυχεία, ενέργεια, σιδηρόδρομοι και εταιρείες υδρεύσεως πόλεων.

Σε πολλές χώρες η σκοπιμότητα για τη διατήρηση επιχειρήσεων κρατικής ιδιοκτησίας κάλυπτε πολλούς τομείς, ιδιαίτερα στην παροχή υπηρεσιών (επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας, τραπεζικές και ασφαλιστικές υπηρεσίες και ορισμένες βιομηχανικές δραστηριότητες). Μέχρι και το 1990 οι ιδιωτικοποιήσεις αφορούσαν ιδιαίτερα σε επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνταν σε ανταγωνιστικούς κλάδους. Κατά τη δεκαετία του '90, οι ιδιωτικοποιήσεις αφορούν όλο και περισσότερο επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας, τηλεπικοινωνίες και μεταφορές. Παρά ταύτα, υπάρχουν ακόμη δημόσιες επιχειρήσεις στους προαναφερθέντες τομείς, ενώ ο δημόσιος τομέας εξακολουθεί να ελέγχει ορισμένες επιχειρήσεις σε ανταγωνιστικούς τομείς. Η κυβερνητική διαχείριση αποτελεί κυρίαρχο στοιχείο στην εκπαίδευση, στην υγεία,

---

<sup>67</sup> Μ. Ι. Λατσιοπούλου, *Οικονομική Ανάλυση και Συγκριτική Αξιολόγηση Εναλλακτικών Πρακτικών Χρηματοδότησης Δημοσίων Έργων Υποδομής (ΣΔΙΤ)*, Μεταπτυχιακή εργασία 2019, Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, Πάτρα

και σε άλλες δημόσιες υπηρεσίες όπως για παράδειγμα τοπικές – αστικές – δημόσιες μεταφορές και συλλογή απορριμμάτων).

Οι ιδιωτικοποιήσεις είχαν και εξακολουθούν να έχουν ως κίνητρο δύο βασικούς παράγοντες, την αναθεώρηση του ρόλου του κράτους στον επιχειρηματικό χώρο, στη βάση της ελαχιστοποίησης της σκοπιμότητας για κρατική παρέμβαση και την επιθυμία για χρήση διοικητικών κινήτρων στις ιδιωτικοποιημένες επιχειρήσεις ώστε να μειωθούν οι διασυνδέσεις μεταξύ διοικητικών στελεχών και πολιτικών με απώτερο στόχο την μείωση των απωλειών στην ευημερία από τις προσόδους που αναπτύσσονται από τη συγκεκριμένη διασύνδεση. Πιο συγκεκριμένα, στην Ευρωπαϊκή Ένωση, οι ιδιωτικοποιήσεις αποτέλεσαν βασικό εργαλείο στην πορεία για το πλήρες άνοιγμα των εσωτερικών συνόρων και την Οικονομική και Νομισματική Ένωση.

Οι ιδιωτικοποιήσεις, γενικά ορίζονται ως η ελεύθερη πώληση δημοσίων επιχειρήσεων ή στοιχείων αυτών από την κυβέρνηση σε φορείς του ιδιωτικού τομέα, αποτελούν ένα παγκοσμίως διαδεδομένο μέτρο για την επίτευξη των στόχων της οικονομικής πολιτικής. Όπως προαναφέρθηκε πρωτοπόρος στην προώθηση σχεδίων αποκρατικοποίησης επιχειρήσεων του δημοσίου υπήρξε η κυβέρνηση της Margaret Thatcher στην Μεγάλη Βρετανία και του Ronald Reagan στις ΗΠΑ στις αρχές της δεκαετίας του '80. Η περίοδος αυτή χαρακτηρίστηκε από έντονο και μεγάλο σκεπτικισμό (ακόμη και στους κύκλους των οικονομολόγων) ως προς τη σκοπιμότητα και την πολιτική νομιμότητα αυτών των σχεδίων. Έκτοτε η στάση απέναντι στις ιδιωτικοποιήσεις άλλαξε ριζικά σε θεωρητικό και πρακτικό επίπεδο. Οι σχετικές πολιτικές, τις περισσότερες φορές πλέον, αντιμετωπίζονται ως ένα νόμιμο αλλά και αναγκαίο – πολλές φορές – εργαλείο άσκησης πολιτικής, καθώς αναγνωρίζονται ως το κατεξοχήν παράδειγμα του παγκόσμιου φαινομένου της χρήσης των αγορών για την κατανομή πόρων.

Τόσο η μεγάλη ανάπτυξη των ιδιωτικοποιήσεων από τις αρχές της δεκαετίας του 1980, όσο και η επέκταση του ρόλου του κράτους μετά τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο συνδέονται με την επέκταση του δημοσίου τομέα στην οικονομική ζωή<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> Γιώργος Μ. Παπαϊωάννου, ο.π., σελ. V

## Η ιδιωτική περιουσία του δημοσίου

Τα περιουσιακά στοιχεία που εξυπηρετούν έμμεσα το δημόσιο συμφέρον και τα έσοδα που προέρχονται από την αξιοποίησή τους, αποτελούν την ιδιωτική περιουσία του κράτους. Ως περιουσιακά στοιχεία λογίζονται οι κρατικές ή δημοτικές επενδύσεις σε ακίνητα, μετοχές σε ομόλογα, η ιδιοκτησία δημοσίων επιχειρήσεων και η περιουσία που αποκτάται κατά τη συναλλακτική δραστηριότητα της διοίκησης.

Σε αντιδιαστολή, η δημόσια περιουσία του δημοσίου, αποτελείται από στοιχεία τα οποία συνδέονται απόλυτα με την εξυπηρέτηση ενός δημοσίου σκοπού και δεν αποτελούν αντικείμενο συναλλαγής. Διέπεται από κανόνες του δημοσίου δικαίου με τις σχετικές γενικές διατάξεις που αναγράφονται στον Αστικό Κώδικα (άρθρα 966 επόμενα). Τα κοινά σε όλους, τα κοινόχρηστα και τα προορισμένα για την εξυπηρέτηση δημοσίων, δημοτικών, κοινοτικών ή θρησκευτικών σκοπών αποτελούν πράγματα εκτός συναλλαγής σύμφωνα με το άρθρο 966 του ΑΚ. Όταν τα προαναφερθέντα πράγματα παύουν να προορίζονται για την κοινή χρήση ή για την εξυπηρέτηση των προαναφερθέντων σκοπών, αφού πρώτα αποχαρακτηριστούν με νόμο και μετατραπούν σε ιδιωτική περιουσία και είναι συνταγματικά επιτρεπτός, τότε μπορούν να μεταβιβαστούν σύμφωνα με το άρθρο 971 ΑΚ.

Η ιδιωτική περιουσία του δημοσίου δεν ορίζεται με συγκεκριμένο τρόπο στο ελληνικό δίκαιο όπως η δημόσια. Οριοθετείται από σχετικά νομοθετήματα όπως ο νόμος 3986/2011 όπου καθορίζουν σε αρχικό στάδιο το αντικείμενο της αξιοποίησης της περιουσίας του δημοσίου.

Σημαντική είναι και η συμβολή της νομολογίας των ανωτάτων δικαστηρίων στον καθορισμό της περιουσίας του δημοσίου. Πριν από τον έλεγχο της νομιμότητας της αξιοποίησης ενός περιουσιακού στοιχείου που ανήκει στο δημόσιο, ο δικαστής οφείλει πρωτίστως να διακρίνει αν αυτό όντως ανήκει στην ιδιωτική περιουσία του δημοσίου. Πέραν των ρυθμίσεων του νόμου 3986/2011, το τι αποτελεί στοιχείο της ιδιωτικής περιουσίας του δημοσίου και τι όχι, και τι μπορεί να αξιοποιηθεί κρίνεται κατά περίπτωση από τον δικαστή.



## Η οικονομική φιλοσοφία των ιδιωτικοποιήσεων

Βασικό εκφραστή των ιδιωτικοποιήσεων αποτέλεσε η Σχολή του Σικάγο με κεντρική θέση τη κριτική της κρατικής παρέμβασης σε οικονομικό επίπεδο και τις στρεβλώσεις που σχετίζονται με τη δημόσια δράση. Οι υπέρμαχοι των ιδιωτικοποιήσεων προτάσσουν την αδυναμία του κράτους να επιτελέσει με αποτελεσματικό τρόπο την αποστολή του σε κρίσιμους και κομβικούς τομείς, προτείνοντας την ανάληψη των εν λόγω λειτουργιών από την ιδιωτικό τομέα και την ελεύθερη αγορά, παρέχοντας – όπως πιστεύουν – ότι θα επιτύχει καλύτερη κατανομή των πόρων χωρίς εξωτερικές παρεμβάσεις. Σύμφωνα με τους εκφραστές της Σχολής του Σικάγο, η “αποτυχία” του κράτους αποδίδεται σε εγγενείς αδυναμίες οι οποίες σχετίζονται με τον τρόπο λειτουργίας και τη λογική που διέπει τον δημόσιο τομέα και με την ταυτόχρονη επικράτηση ιδιοφελών κινήτρων και συμπεριφορών.

Βάσει των όρων πολιτικής ιδεολογίας, η ιδιωτικοποίηση προβάλλεται σαν μια όψη της «αλλαγής υποδείγματος» σχετικά με την αντίληψη του κρατικού ρόλου και της κρατικής λειτουργίας, εκφράζοντας με αυτόν τον τρόπο τόσο την ηθική όσο και την ιδεολογική του αποδυνάμωση. Χαρακτηριστικό των περιοριστικών τάσεων του δημοσίου τομέα είναι οι αγγλοσαξονικές χώρες και συγκεκριμένα η Μεγάλη Βρετανία, μέσω των πολιτικών που ξεκίνησαν να εφαρμόζονται σταδιακά από τα τέλη της δεκαετίας του 1970. Υπό αυτό το πρίσμα, η επεκτατική τάση του δημοσίου τομέα αντιστράφηκε και κυριάρχησε η αντίληψη ότι τα όρια και οι αρμοδιότητες του κράτους πρέπει να περιοριστούν.

Σε περιόδους οικονομικής ύφεσης και κρίσης, οι πολιτικές και οι ιδεολογικές πιέσεις για ένα «μικρότερο» και «λιγότερο» κράτος επανέρχονται πιο έντονα στη δημόσια σφαίρα. Η κριτική που αρκείται στο κράτος εξειδικεύεται κυρίως στις «πολιτικές του αποτυχίες» και στα αρνητικά της οικονομικά προσανατολισμένης κρατικής παρέμβασης. Βασικό στοιχείο είναι η χαμηλή απόδοση με όρους παραγωγικότητας, ανταγωνιστικότητας και αποδοτικότητας του κρατικού μηχανισμού. Ο ανταγωνισμός που επικρατεί στην αγορά σε συνδυασμό με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις εκτιμάται ότι μπορούν να επιτύχουν τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα, ενώ ταυτόχρονα περιορίζεται το φαινόμενο του «σπάταλου» κράτους ως παράγοντα της διόγκωσης των δημοσίων δαπανών και των ελλειμμάτων. Αναφορικά με το ζήτημα της αλλαγής ιδιοκτησιακού καθεστώτος, στόχος των ιδιωτικοποιήσεων των δημοσίων φορέων είναι η πιο υψηλή

απόδοση και ο αποτελεσματικότερος έλεγχος των ιδιωτικών επιχειρήσεων σε αντίθεση με την έλλειψη απόδοσης που επικρατεί στις δημόσιες υπηρεσίες και στους δημόσιους φορείς.

Οι αποκρατικοποιήσεις και η αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας στο πλαίσιο της πολιτικής επιλογής ενέχει ορισμένα σημαντικά ρίσκα τα οποία δεν περιορίζονται μόνο στη τεχνική και δημοσιονομική διάσταση των μέτρων, άλλα αγγίζουν και την διάσταση της αμιγούς οικονομικής οπτικής των ιδιωτικοποιήσεων. Έντονο συγκρουσιακό πεδίο, δεδομένου των κοινωνικοπολιτικών συνεπειών, αποτελεί το τι θα αποκρατικοποιηθεί και θα αξιοποιηθεί και το πως θα διασφαλιστεί και θα επιτευχθεί η αξιοπιστία των αντίστοιχων αποφάσεων. Η ενδεχόμενη χαμηλή χρηματιστηριακή αξία ενός δημόσιου φορέα ή το περιορισμένο ενδιαφέρον των επενδυτών για μια ιδιωτικοποίηση μπορεί να καταλήξει σε «ξεπούλημα», καθιστώντας από τη μία πλευρά αμφίβολη την αποτελεσματικότητα των πολιτικών αυτών και από την άλλη πολιτικά δύσκολη και ευαίσθητη τη διαδικασία υλοποίησής της.

Επιπλέον, η βαρύτητα και οι επιπτώσεις τόσο των εισπρακτικών και αναπτυξιακών στόχων διαφοροποιούνται, με αποτέλεσμα οι δεύτεροι να υποβαθμίζονται λόγω πιέσεων που σχετίζονται με τον δημοσιονομικό τομέα αναφορικά με την άμεση άντληση εσόδων με στόχο την αποπληρωμή του χρέους. Συμπληρωματικά ιδιαίτερα σημαντική παράμετρος αποτελεί ο βαθμός ιδιωτικοποίησης (μερική ή πλήρης), η ισορροπία μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού ελέγχου, οι εφαρμοσμένες μέθοδοι, ο χρόνος ολοκλήρωσης και τέλος τα κριτήρια επιλογής σχετικά με την αποκρατικοποίηση ή την αξιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων.

Οι αποφάσεις για την αποκρατικοποίηση και την αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας είναι άμεσα συνδεδεμένες με το ευρύτερο πολιτικό και κοινωνικό περιβάλλον άλλα και τα ρίσκα που αυτό ενέχει, τα οποία σχετίζονται με τους όρους και τις προϋποθέσεις της δημόσιας ή της ιδιωτικής διαχείρισης καίριων και κομβικών δραστηριοτήτων, τομέων και φυσικά με τις εγγυήσεις για τη διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος. Αποτελεί συχνό φαινόμενο το ότι μπορεί να ανακύψουν

ζητήματα πολιτικού ελέγχου, σκοπιμότητας διατήρησης του δημοσίου χαρακτήρα ορισμένων λειτουργιών και δημοκρατικών διαδικασιών<sup>69</sup>.

## Η πολιτική οικονομία των ιδιωτικοποιήσεων

Προσδιοριστικός παράγοντας για την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας, είναι η ικανοποιητική λειτουργία των αγορών. Από την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας εξαρτάται τόσο η αποτελεσματικότητα στην κατανομή των παραγωγικών συντελεστών μεταξύ χρήσεων, όσο και η γρήγορη και χρονικά σωστή προσαρμογή στις συνεχείς αλλαγές των οικονομικών συνθηκών. Ο παράγοντας της ανταγωνιστικότητας τείνει να εξαλείψει τα αίτια της χαμηλής παραγωγικότητας με αποτέλεσμα να αποδεσμεύει διαρκώς πόρους για άλλες πιο παραγωγικές χρήσεις. Υπό αυτό το πρίσμα, και σε συνάρτηση με το άνοιγμα των εθνικών οικονομιών στον ευρωπαϊκό και παγκόσμιο ανταγωνισμό, ο κρατικός από-παρεμβατισμός αποτελεί το κύριο και βασικό μέσο απελευθέρωσης αλλά και διασφάλισης μιας πιο ομαλής λειτουργίας των αγορών.

Σύμφωνα με την τάση του νεοφιλελευθερισμού, η απελευθέρωση των αγορών και άρα και ιδιωτικοποίηση, αποτελούν τους εκφραστές του μετασχηματισμού και της προσαρμογής των κρατικών μορφών οικονομικής παρέμβασης στις πιέσεις της παγκοσμιοποίησης στις εθνικές οικονομίες, στοχεύοντας στην εξασφάλιση του κοινωνικοοικονομικού σχηματισμού, κομβικού για την ενίσχυση της ανταγωνιστικής βάσης αλλά και για τον βιώσιμο χαρακτήρα της οικονομίας<sup>70</sup>.

Με την πολιτική των ιδιωτικοποιήσεων επιδιώκεται και επιτυγχάνεται ο περιορισμός των δημοσίων ελλειμμάτων και χρεών, ο πληθωρισμός και η εξυγίανση της οικονομίας. Αν και το μεσοπρόθεσμο κοινωνικό κόστος, το οποίο συνεπάγεται με την απελευθέρωση των αγορών και την ιδιωτικοποίηση, η διαμόρφωση του ανταγωνιστικού οικονομικού περιβάλλοντος επιδρά θετικά στην εξυπηρέτηση του

---

<sup>69</sup> Μ. Λαμπροπούλου, Οικονομική Κρίση & Πολιτικές Αποκρατικοποίησης & Αξιοποίησης της Δημόσιας Περιουσίας, Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monnet – Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, 2013, σελ.16

<sup>70</sup> Τ. Γιαννίτσας, Η προβληματική των ιδιωτικοποιήσεων – Θεωρητικές προσεγγίσεις και σημασία για την Ελλάδα, εκδ. Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη 1994, σελ.47

δημοσίου συμφέροντος στοχεύοντας στην αμοιβαία ενδυνάμωση, στην παραγωγικότητα, στην οικονομική μεγέθυνση και άρα στην συνολική ανάπτυξη<sup>71</sup>.

### **Αποκρατικοποίηση/Ιδιωτικοποίηση, Απελευθέρωση, Απορρύθμιση, Οριοθέτηση συναφών εννοιών**

Οι έννοιες “αποκρατικοποίηση”, “απελευθέρωση” και “απορρύθμιση” θεωρούνται συναφής έννοιες. Οι όροι “αποκρατικοποίηση” και “ιδιωτικοποίηση” χρησιμοποιούνται ως ταυτόσημοι.

Η αποκρατικοποίηση, χαρακτηρίζεται από ένα τεχνικά στενό περιεχόμενο κυρίως όταν αναφέρεται στο φαινόμενο της αντιστροφής προηγούμενων κρατικοποιήσεων, δηλαδή της απόδοσης κρατικοποιημένων επιχειρήσεων ή περιουσίας στους προηγούμενους ιδιοκτήτες τους ή στον ευρύτερο δημόσιο τομέα. Η αποκρατικοποίηση ωστόσο αποτελεί ένα ευρύτερο φαινόμενο, δηλαδή τη διαδικασία αποχώρησης του κράτους από τα πεδία που μέχρι τότε κατείχε και τα οποία πλέον παύουν να υφίστανται ή αποδίδονται στην κοινωνία (ιδιωτικοποιούνται) ή μετατίθενται σε άλλα –μη κρατικά – επίπεδα πολιτικής οργάνωσης.

Πιο συγκεκριμένα, η αποκρατικοποίηση συνιστά αρχικά η κατάργηση των φορέων του κράτους χωρίς να μετατίθενται σε κάποιο άλλο υποκείμενο, ή να παύουν οι δραστηριότητες καθότι δεν κρίνεται ότι δεν είναι πλέον αναγκαίες. Επιπλέον, αποκρατικοποίηση συνιστά και η μετάθεση κρατικών φορέων ή δραστηριοτήτων σε ιδιώτες, δηλαδή την υποχώρηση του κράτους υπέρ της κοινωνίας, και κυρίως της αγοράς. Αντίθετα η τυπική ιδιωτικοποίηση, η μεταβίβαση δηλαδή σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, δεν αποτελεί αποκρατικοποίηση, καθώς υποκείμενο αυτής παραμένει το κράτος όμως με άλλη μορφή. Μια ακόμα μορφή αποκρατικοποίησης συνιστά η μετάθεση πεδίων δράσης από το κράτος προς άλλα επίπεδα πολιτικής οργάνωσης, είτε υπό τη μορφή διεθνών ή υπερεθνικών οργανισμών, είτε υπό την μορφή των ΟΤΑ.

---

<sup>71</sup> Α. Λυμπεράκη, Ιδιωτικοποίηση: Η ιδεολογία των Αγορών στην Αγορά των Ιδεολογιών, στο Κ. Βαϊτσος, Τ. Γιαννίτσης, Γ. Καλογήρου, Α. Λυμπεράκη, & Δ. Παπούλιας, «Η προβληματική των ιδιωτικοποιήσεων: θεωρητικές προσεγγίσεις και σημασία για την Ελλάδα», εκδ. Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη 1994, σελ.65

Η αποκρατικοποίηση και η ιδιωτικοποίηση δεν μπορούν να χρησιμοποιούνται κατ' εναλλαγή. Η αποκρατικοποίηση αποτελεί έννοια γένους, δηλαδή μια πιο ειδική έκφανση της οποίας είναι η ουσιαστική ιδιωτικοποίηση. Ενώ αντίθετα, αναφορικά στην εννοιολογική έκφανση της ιδιωτικοποίησης ανήκει και η τυπική ιδιωτικοποίηση. Δηλαδή το κράτος δεν αποχωρεί, άλλα αλλάζει μορφή. Κατ' αυτόν τον τρόπο, κάθε ιδιωτικοποίηση δεν είναι απαραίτητα και αποκρατικοποίηση. Παρά το γεγονός ότι οι δύο όροι διακρίνονται από εννοιολογική συγγένεια και επικαλυπτόμενο κατά καιρούς περιεχόμενο, έχουν εννοιολογική αυτοτέλεια και συνεπώς εννοιολογική διάκριση.

Όσον αφορά τον όρο «απελευθέρωση», θεωρείται η διαδικασία κατάργησης των εμποδίων πρόσβασης στην αγορά. Συνεπώς συνδέεται με την ιδιωτικοποίηση όταν το μονοπώλιο το οποίο έχει καταργηθεί, βρίσκεται υπέρ του κρατικού φορέα. Με το άνοιγμα στον ανταγωνισμό, η δημόσια – μονοπωλιακή – επιχείρηση λειτουργεί στην ίδια αγορά με τις επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα καταλαμβάνοντας οι τελευταίες ένα μερίδιο της αγοράς που μέχρι πρότινος κατείχε η δημόσια επιχείρηση. Στον αντίποδα, η κατάργηση του ιδιωτικού μονοπωλίου δεν αποτελεί ιδιωτικοποίηση. Στο σημείο αυτό, αξίζει να διευκρινιστεί το γεγονός ότι η απλή αντικατάσταση, και όχι η κατάργηση, ενός δημοσίου από ένα ιδιωτικό μονοπώλιο, δηλαδή η ιδιωτικοποίησή του, δεν συνιστά απελευθέρωση. Η απορρύθμιση αποτελεί στην ουσία τη διαδικασία περιορισμού ή κατάργησης των κανόνων, των θεσμών και των διαδικασιών της κρατικής παρέμβασης στην οικονομία. Στόχος της είναι ο παραμερισμός των “εξωσυστημικών” εμποδίων αναφορικά με στην λειτουργία της αγοράς.

Απορρύθμιση και απελευθέρωση διαθέτουν ένα κοινό στοιχείο, την ενίσχυση της ιδιωτικής επιχειρηματικής πρωτοβουλίας, ενώ η διαφοροποίησή τους έγκειται στο γεγονός ότι η απελευθέρωση συνίσταται στον περιορισμό ή ακόμα και στην κατάργηση των κανόνων πρόσβασης στην αγορά, προβαίνοντας στη δημιουργία μιας αγοράς. Η απορρύθμιση αφορά στον περιορισμό ή την κατάργηση των κανόνων συμπεριφοράς σε μια ήδη υπάρχουσα αγορά. Για τη δημιουργία μιας αγοράς, το κράτος πρέπει να θέσει το θεσμικό και κανονιστικό πλαίσιο που θα διέπει τη ρύθμισή της. Σε ότι αφορά τους κλάδους κοινής ωφέλειας, όπως οι τηλεπικοινωνίες και η ενέργεια, το άνοιγμα στον ανταγωνισμό σήμανε και μια έντονη παραγωγή νόμων, ίδρυση ρυθμιστικών αρχών, θέσπιση νέων διαδικασιών. Στην ουσία το αντίθετο από ότι ορίζει η έννοια της απορρύθμισης.

Η απορρύθμιση υπό την έννοια της κατάργησης της παρεμβατικής δράσης του κράτους, και όχι υπό την έννοια της μεταβίβασής της σε ιδιωτικά υποκείμενα, δεν συνδέεται με την ιδιωτικοποίηση. Ο περιορισμός της κρατικής ρύθμισης δεν ισοδυναμεί με την εγκατάλειψη στους νόμους της αγοράς, άλλα με την υπαγωγή στη δεοντολογική, επαγγελματική, συμβατική ή/ και συναινετική ρύθμιση, δηλαδή μέσω της μετάθεσης της ρυθμιστικής εξουσίας στην κοινωνία<sup>72</sup>.

## Ιστορική εξέλιξη των ιδιωτικοποιήσεων

Για την πληρέστερη κατανόηση της επίπτωσης των ιδιωτικοποιήσεων στο ρόλο του κράτους σε διάφορες οικονομίες, θα πρέπει πρωτίστως να γίνει μια ιστορική επισκόπηση των ιδιωτικοποιήσεων άλλα και του σταδίου πριν από αυτές, των εθνικοποιήσεων.

Από την αρχαιότητα μέχρι και σήμερα, σε πολλές κοινωνίες, επιλεγόταν ένα μείγμα ιδιωτικής και δημόσιας ιδιοκτησίας των μέσων παραγωγής. Σύμφωνα με τον Robert Sobel, η κρατική ιδιοκτησία μέσων παραγωγής, συμπεριλαμβανομένων και των πηγών πρώτων υλών όπως ορυχεία και μεταλλωρυχεία, ήταν αρκετά διαδεδομένη στην αρχαία Μικρά Ασία (Near East), ενώ στην ίδια περιοχή οι ιδιώτες κυριαρχούσαν στον εμπορικό και χρηματοπιστωτικό τομέα<sup>73</sup>. Στην αρχαία Ελλάδα, η γη, τα δάση και τα ορυχεία άνηκαν στο δημόσιο, το οποίο παραχωρούσε υπεργολαβικά την εκμετάλλευσή τους σε ιδιώτες ή επιχειρήσεις, ενώ κατά τη Ρωμαϊκή Αυτοκρατορία όπου άτομα και επιχειρήσεις από τον ιδιωτικό τομέα, αναλάμβαναν να εκπληρώνουν όλες τις οικονομικές απαιτήσεις του κράτους.

Κατά την περίοδο της Βιομηχανικής Επανάστασης, σε αρκετές εκβιομηχανισμένες δυτικές κοινωνίες, άλλα και στις αποικίες τους, ο ιδιωτικός τομέας κυριαρχεί στην παραγωγή εμπορικών αγαθών κατέχοντας σημαντική θέση στην παραγωγή δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών, χωρίς όμως να αποτελεί παγκόσμιο φαινόμενο. Το πρότυπο αυτό, όπου η κρατική συμμετοχή σε κάποιες χώρες είναι λιγότερη και σε άλλες περισσότερη, συνεχίζεται και στον εικοστό αιώνα τόσο στις δυτικοευρωπαϊκές χώρες

---

<sup>72</sup> Α. Καϊδατζής «Συνταγματικά όρια και δεσμεύσεις των ιδιωτικοποιήσεων», Διδακτορική διατριβή 2005, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, σελ. 45

<sup>73</sup> R. Sobel, *The Pursuit of Wealth*, εκδ. New York: McGraw Hill, σελ. 86

όσο και στις πρώην αποικίες τους. Σε αντιδιαστολή του προαναφερθέντος προτύπου, έρχονται οι Ηνωμένες Πολιτείες. Στις ΗΠΑ, η ανάμειξη του δημοσίου τομέα στην παραγωγή αγαθών ή υπηρεσιών είναι ελάχιστη σε σχέση με οποιαδήποτε άλλη χώρα του κόσμου.

Σημαντικά γεγονότα όπως η Μεγάλη Ύφεση, ο Δεύτερος Παγκόσμιος Πόλεμος και η τελική κατάλυση των αποικιακών αυτοκρατοριών ώθησε πολλές κυβερνήσεις ανά τον κόσμο να αναλάβουν πιο ενεργό ρόλο στις οικονομικές εξελίξεις, συμπεριλαμβανομένης της παραγωγής και της παροχής παντός είδους αγαθών και υπηρεσιών. Θα μπορούσαμε να συνάγουμε το συμπέρασμα ότι η ανάπτυξη των σύγχρονων μορφών κρατικού παρεμβατισμού στην οικονομία των χωρών της Δύσης, έχει τις ρίζες του στην Μεγάλη Κρίση του 1929-1933. Πρόκειται για την περίοδο κατά την οποία το καπιταλιστικό σύστημα υπέστη έναν συθέμελο κλονισμό, με κύρια χαρακτηριστικά της, την ανεργία, την κατακόρυφη μείωση της βιομηχανικής παραγωγής, το κλείσιμο χιλιάδων επιχειρήσεων και τον υψηλό πληθωρισμό.

Στην Δυτική Ευρώπη, η αναγκαιότητα για πιο δραστική παρέμβαση του κράτους στην οικονομία αποτελούσε ειλημμένη απόφαση. Αυτό που εκκρεμούσε να αποφασιστεί ήταν ο βαθμός στον οποίο το κράτος θα ρύθμιζε την εθνική οικονομία και ο ορισμός των παραγωγικών τομέων που θα λειτουργούσαν αποκλειστικά υπό το καθεστώς της κρατικής ιδιοκτησίας. Καθοριστικές για την περίοδο αυτή, αποτέλεσαν οι θεωρίες του οικονομολόγου John Keynes, οι οποίες αποτυπώθηκαν στο βιβλίο «Γενική Θεωρία της Απασχόλησης, του Τόκου, και του Χρήματος». Κεντρικό σημείο της θεωρίας αυτής αποτελεί η αναγκαιότητα κρατικής παρέμβασης με διάφορους τρόπους για τη δημιουργία πλήρους απασχόλησης και περιορισμού της αναρχίας των οικονομικών διαδικασιών.

Στις ΗΠΑ, η παρέμβαση του κράτους για τη σωτηρία του συστήματος, έγινε γνωστή με την ονομασία «New Deal». Το κράτος ανέλαβε το ίδιο τη διεύθυνση και την ευθύνη της οικονομίας, εγγυήθηκε για τις ατομικές καταθέσεις, έδωσε πιστώσεις στις μεγάλες επιχειρήσεις και τις έσωσε από τη οικονομική καταστροφή, ενώ ανέλαβε την εκτέλεση κοινωνικών έργων για να δώσει απασχόληση στους ανέργους.

Στην Ιταλία η κυβέρνηση δημιούργησε σύστημα με το οποίο το κράτος συμμετείχε στους βασικούς τομείς της βιομηχανίας και στις μεγάλες τράπεζες. Στη Γερμανία του

Χίτλερ, οι πολεμικές προετοιμασίες οδήγησαν σε έντονη κρατική παρέμβαση στην οικονομία με σκοπό την στρατικοποίηση. Σε άλλες μεγάλες χώρες της Ευρώπης, όπως για παράδειγμα στη Μεγάλη Βρετανία και στη Γαλλία, η κρατική παρέμβαση πήρε τη μορφή των εθνικοποιήσεων βασικών τομέων της οικονομίας (τράπεζες, ενέργεια, αυτοκινητοβιομηχανίες, ανθρακωρυχεία). Ο κρατικός μαζικός παρεμβατισμός χαρακτηρίζει ολόκληρη την περίοδο ως την οικονομική κρίση που αρχίζει στα πρώτα χρόνια της δεκαετίας του 1970.

Μετά την ανάληψη της πρωθυπουργίας από την Margaret Thatcher στη Μεγάλη Βρετανία το 1979, η απάντηση στο ερώτημα ποιοι έπρεπε να είναι οι τομείς που θα ελέγχονταν από το δημόσιο τόσο για τη Μεγάλη Βρετανία όσο και για άλλες χώρες, ήταν ότι το κράτος έπρεπε τουλάχιστον να κατέχει τις τηλεπικοινωνίες και τα ταχυδρομεία, τις επιχειρήσεις ηλεκτρισμού και αερίου και το μεγαλύτερο μέρος των μη οδικών μεταφορών, κατά κύριο λόγο τις αερογραμμές και τους σιδηροδρόμους. Επιπλέον δεν ήταν λίγοι οι πολιτικοί οι οποίοι πίστευαν ότι το κράτος έπρεπε να ελέγχει συγκεκριμένους μεταποιητικούς κλάδους «στρατηγικής» σημασίας, όπως η χαλυβουργία και η παραγωγή αμυντικών εξοπλισμών. Σε αρκετές χώρες, οι δημόσιες τράπεζες κατείχαν μονοπωλιακή προστατευμένη - από το κράτος - θέση.

Είναι απορίας άξιον το γεγονός ότι οι κυβερνήσεις κατέληξαν ταυτόχρονα στην απόφαση για «περισσότερο κράτος» στον τομέα της παραγωγής. Την απάντηση έδωσαν οι Dennis Rondinelli και Max Iacono στο έργο τους «Policies and Institutions for Managing Privatization». Σύμφωνα με αυτούς, το κράτος φαινόταν η ως μοναδική πηγή κεφαλαίου που θα μπορούσε να εγγυηθεί την ανάπτυξη σε βασικούς κλάδους και κατ' επέκταση να οδηγήσει σε οικονομική μεγέθυνση σε μια περίοδο που τα ήδη εξασθενημένα κεφάλαια αναζητούσαν κερδοφόρες περιοχές τοποθέτησης<sup>74</sup>. Δεν ήταν λίγες οι χώρες των οποίων η κρατική ιδιοκτησία αποτελούσε ζήτημα τιμής, καθώς αποτελούσε τον μοναδικό τρόπο για την «εθνικοποίηση» μιας σειράς μεγάλων επιχειρήσεων που για πολλά χρόνια κατείχαν μη αυτόχθονες.

Η κατακόρυφη αύξηση των δημοσίων επιχειρήσεων – ιδίως τη μεταπολεμική περίοδο – οδήγησε στην πολιτική αναγκαιότητα για ιδιωτικοποιήσεις. Παρά το γεγονός ότι η απαρχή των σύγχρονων μαζικών προγραμμάτων ιδιωτικοποιήσεων συνδέεται με την

---

<sup>74</sup> D. Rondinelli/ M. Iacono, Policies and Institutions for Managing Privatization, Turin, Italy 1996, εκδ. International Training Center, International Labor Office, σελ. 10.



έναρξη της διακυβέρνησης της Thatcher από το 1979, στην πραγματικότητα τα πρώτα προγράμματα αποκρατικοποιήσεων στην μεταπολεμική περίοδο έρχονται από τη Γερμανία και συγκεκριμένα από την κυβέρνηση του Konrad Adenauer. Πιο συγκεκριμένα η κυβέρνηση του Adenauer, ανακοίνωσε το πρώτο και μεγάλης κλίμακας πρόγραμμα «απο-εθνικοποίησης» ή αποκρατικοποίησης δημόσιας επιχείρησης το 1961. Η Γερμανική κυβέρνηση πούλησε πλειοψηφικό πακέτο μετοχών της Volkswagen με δημόσια προσφορά. Ίσως και να αποτελεί το πρώτο παράδειγμα ιδιωτικοποίησης με έντονο ιδεολογικό υπόβαθρο, δεδομένου ότι σε εκείνη τη δημόσια προσφορά δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση και εύνοια στους μικρότερους επενδυτές. Λίγο αργότερα, το 1965, η Γερμανική κυβέρνηση προέβη σε ακόμη μεγαλύτερη – σε όγκο – δημόσια προσφορά μετοχών της VEBA<sup>75</sup>. Και οι δύο προσφορές έγιναν αρχικά δεκτές με θετικό πρόσημο. Όμως το νέο καθεστώς μετοχικής ιδιοκτησίας δεν άντεξε στις κυκλικές πτώσεις των τιμών των μετοχών και η κυβέρνηση αναγκάστηκε να γίνει εγγυητής για πολλούς μικρούς μετόχους.

Είκοσι χρόνια αργότερα, η κυβέρνηση του Πινοσέτ στη Χιλή, έθεσε το ζήτημα των ιδιωτικοποιήσεων στο επίκεντρο της οικονομικής του πολιτικής, επιχειρώντας να ιδιωτικοποιήσει επιχειρήσεις τις οποίες ο προκάτοχός του Σαλβαδόρ Αλιέντε είχε εθνικοποιήσει. Παρά τις ενέργειες, οι προσπάθειες αυτές δεν τελεσφόρησαν. Σύμφωνα με την ελλιπή οργάνωση της διαδικασίας, η ιδιωτικοποίηση απαιτούσε πολύ μικρή επένδυση από τους αγοραστές, ενώ το κράτος λειτουργούσε – σε πολλές περιπτώσεις – σαν πιστωτής για την πραγματοποίηση αυτών των επενδύσεων. Στις αρχές της δεκαετίας του 1980, λόγω του αυξημένου χρέους της χώρας, περιήλθε σε βαθιά οικονομική κρίση. Το γεγονός αυτό οδήγησε την κυβέρνηση σε επανά-εθνικοποίηση πολλών εκ των επιχειρήσεων που είχε ιδιωτικοποιήσει. Το δεύτερο πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων στη Χιλή ανακοινώθηκε στα μέσα της δεκαετίας του 1980. Οι ιδιωτικοποιήσεις του δεύτερου προγράμματος πραγματοποιήθηκαν κυρίως μέσω δημοσίων προσφορών έναντι των άμεσων πωλήσεων. Η δεύτερη προσπάθεια από-εθνικοποίησης αποδείχτηκε σαφώς πιο επιτυχής από την πρώτη.

Βασικές επιδιώξεις των κυβερνήσεων που ακολούθησαν την εφαρμογή προγραμμάτων αποκρατικοποίησης ήταν πρώτο και κύριο η αύξηση των εσόδων του κράτους, η προώθηση της οικονομικής αποτελεσματικότητας, η μείωση της κρατικής

---

<sup>75</sup> Εταιρεία παροχής ενέργειας

παρέμβασης στην οικονομία, η προώθηση μορφών ιδιοκτησίας ευρύτερης μετοχικής βάσης, η αύξηση των ευκαιριών για την ανάπτυξη του ανταγωνισμού, η πειθαρχία των δημοσίων επιχειρήσεων στους κανόνες της αγοράς και η ανάπτυξη των εθνικών αγορών κεφαλαίου.

Παρόλο που σε διαφορετικές χώρες τα προγράμματα ιδιωτικοποιήσεων εφαρμόστηκαν με διαφορετικές ταχύτητες και διαφορετικούς ρυθμούς, εντούτοις έγινε γενικά αποδεκτό ότι οι κυβερνήσεις θεώρησαν ιδιαίτερα ελκυστικά τα έσοδα που προέκυψαν από τις πωλήσεις των δημοσίων επιχειρήσεων. Ενδεχομένως και να εξηγείται από το γεγονός ότι εξαπλώθηκαν ταχύτατα δημιουργώντας μια παγκόσμια τάση. Ένα πρόσθετο όφελος στα αυξημένα έσοδα ήταν ότι αυτά πραγματοποιούνταν χωρίς κάποια ιδιαίτερη οικονομική επιβάρυνση για τους κρατικούς προϋπολογισμούς, χωρίς φορολογική αύξηση και χωρίς καμία περικοπή στις άλλες υπηρεσίες του κράτους. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το γεγονός ότι τα συσσωρευμένα έσοδα από τις ιδιωτικοποιήσεις, παγκοσμίως, ξεπέρασαν το 1 τρισεκατομμύριο δολάρια προς το τέλος της δεκαετίας του 1990. Ως επί τω πλείστον, στο μεγαλύτερο μέρος της δεκαετίας του 1990, τα έσοδα από τις αποκρατικοποιήσεις είναι παγκοσμίως αυξανόμενα. Το 1997, ο ετήσιος τζίρος των ιδιωτικοποιήσεων άγγιξε περίπου τα 160 δισεκατομμύρια δολάρια. Από το 1998, η δραστηριότητα σταδιακά μειώνεται με αποκορύφωμα το 2001 όπου τα επίπεδα επανήλθαν σε αυτά των αρχών της δεκαετίας του 1990, αγγίζοντας τα 20 δισεκατομμύρια δολάρια<sup>76</sup>.

## **Οι ιδιωτικοποιήσεις στην Ελλάδα**

Ο σχεδιασμός όσο και η υλοποίηση της πολιτικής των ιδιωτικοποιήσεων στην Ελλάδα ξεκίνησε στην αρχή της δεκαετίας του 1990. Αποτέλεσμα της προσπάθειας αυτής ήταν η ψήφιση του Νόμου 2000/1991 «Για την αποκρατικοποίηση, απλούστευση των διαδικασιών εκκαθάρισης, ενισχύσεως των κανόνων του ανταγωνισμού κ.α. διατάξεις». Στην Ελλάδα τα προγράμματα ιδιωτικοποιήσεων δεν χαιρετίστηκαν ιδιαίτερω από πολλούς πολιτικούς όσο και από τους κοινωνικά εμπλεκόμενους φορείς καθότι υπήρξαν έντονες αντιδράσεις και κοινωνική αντίσταση. Κατά την πρώτη περίοδο εφαρμογής του προγράμματος, το μεγαλύτερο

---

<sup>76</sup> Γ. Μ. Παπαϊωάννου, ο.π., σελ. 4

ενδιαφέρον εστιάζεται στις επιχειρήσεις του Οργανισμού Ανασυγκρότησης Επιχειρήσεων (ΟΑΕ). Το 1993 αρχίζει η δεύτερη περίοδος η οποία διαρκεί μέχρι και σήμερα. Το ενδιαφέρον σε αυτή τη δεύτερη φάση στρέφεται κατά κύριο λόγο στις Δημόσιες Επιχειρήσεις Κοινής Ωφέλειας (ΔΕΚΟ) και στις τράπεζες οι οποίες άνηκαν είτε εξ' ολοκλήρου είτε κατά ένα μεγάλο ποσοστό στο δημόσιο τομέα.

## **Η πορεία των ελληνικών ιδιωτικοποιήσεων**

Η πρώτη μεγάλη ιδιωτικοποίηση που επιχειρήθηκε στην Ελλάδα ήταν αυτή του ΟΑΣΑ το 1993. Αν και η διαδικασία είχε ως επί το πλείστον ολοκληρωθεί, οι έντονες αντιδράσεις οδήγησαν στην εκ νέου κρατικοποίηση της εταιρείας από την επόμενη κυβέρνηση. Εναρκτήριο έτος για την εφαρμογή προγραμμάτων ιδιωτικοποιήσεων αποτέλεσε το 1994. Η επιτακτική ανάγκη για βελτίωση των οικονομικών του δημοσίου τομέα εν όψει της ένταξης της χώρας στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ), άλλα και της απελευθέρωσης των αγορών, απαιτούσαν πιο αποτελεσματικές και αποδοτικές επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας.

Την περίοδο 1994-1999 σημειώθηκαν διαρθρωτικές αλλαγές μεγάλης σημασίας στην ελληνική οικονομία. Συγκεκριμένα το διάστημα του 1998-2000 η κυβέρνηση έδωσε μεγάλο βάρος στην επιτάχυνση και στην εμβάθυνση των διαρθρωτικών αλλαγών που στόχευαν στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας και την προσαρμογή της στις σύγχρονες διεθνείς οικονομικές συνθήκες. Οι βασικοί στόχοι της Κυβέρνησης εστιάστηκαν στον εκσυγχρονισμό του θεσμικού πλαισίου που ρυθμίζει σημαντικούς τομείς της οικονομικής δραστηριότητας, στην απελευθέρωση και εύρυθμη λειτουργία των αγορών καθώς και στη συνεπή εφαρμογή του προγράμματος αποκρατικοποιήσεων.

Κατά την τετραετία 1994-1998, οι διαρθρωτικές αλλαγές επικεντρώθηκαν κυρίως στην απελευθέρωση των αγορών χρήματος και κεφαλαίου. Πιο συγκεκριμένα προωθήθηκαν η κατάργηση των ελάχιστων ορίων επιτοκίων των βραχυπρόθεσμων και μεσο-μακροπρόθεσμων δανείων, την απελευθέρωση της δανειοδότησης σε συνάλλαγμα, την απελευθέρωση της τραπεζικής πίστης, την κατάργηση του ανώτατου επιτοκίου προεξόφλησης τίτλων του Δημοσίου από τα πιστωτικά ιδρύματα

και τη μερική απελευθέρωση της διαχείρισης των αποθεματικών των ασφαλιστικών οργανισμών.

Πέραν των προαναφερθέντων διαρθρωτικών αλλαγών, προωθήθηκε και ένα εκτεταμένο πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων στην κεφαλαιαγορά. Το ίδιο διάστημα, η Επιτροπή Κεφαλαιαγοράς αναβαθμίστηκε με τη μετατροπή της σε ΝΠΔΔ το 1995, ενώ δύο χρόνια αργότερα το 1997 ιδρύθηκε το Χρηματιστήριο Αγοράς Παραγωγών και διαφοροποιήθηκαν οι όροι εισαγωγής στην Κύρια και Παράλληλη Αγορά. Επιπλέον η αναμόρφωση του Συνεγγυητικού Κεφαλαίου και του Επικουρικού Κεφαλαίου που αποσκοπούσε στην ασφάλεια κινδύνου αντισυμβαλλόμενου και οικονομικής επάρκειας μεσολαβητών, ενίσχυσαν τις συναλλαγές και την προστασία των επενδυτών.

Μετά την απελευθέρωση των χρηματοπιστωτικών αγορών, σειρά είχε ο τραπεζικός τομέας να εισέλθει στη φάση ριζικής αναδιάρθρωσης. Το 1998 ανακοινώθηκε η πρόθεση ιδιωτικοποίησης της Ιονικής Τράπεζας με άμεση πώληση. Η πώλησή της αποτέλεσε τη μεγαλύτερη ιδιωτικοποίηση μέχρι τότε στην Ελλάδα, συμβάλλοντας με αυτόν τον τρόπο στη συνολική αναδιάρθρωση του τραπεζικού τομέα.

Την περίοδο 1998-2001 σημειώθηκε αύξηση τόσο των ιδιωτικοποιήσεων όσο και της απελευθέρωσης των αγορών προϊόντων και υπηρεσιών. Στον τομέα των τηλεπικοινωνιών, από την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου του 2001 η αγορά με τον Νόμο 2867/2000 είχε πλήρως απελευθερωθεί, ενώ σήμερα όλες οι ενσύρματες τηλεπικοινωνίες, η φωνητική τηλεφωνία και τα δίκτυα υποδομής για την παροχή τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών έχουν πλήρως απελευθερωθεί, ενώ με τον Νόμο 2843/2000 θεσμοθετήθηκε η δυνατότητα περιορισμού της συμμετοχής του Ελληνικού Δημοσίου σε ποσοστό κάτω του 51% του μετοχικού κεφαλαίου του ΟΤΕ.

Το πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων του 1998 συνεχίστηκε και επεκτάθηκε με έντονους ρυθμούς και σε άλλους κλάδους. Η επιτυχημένη έκβασή του, ωστόσο, απαιτούσε σημαντική προσπάθεια τόσο στο στάδιο του σχεδιασμού, όσο και στο στάδιο της αναδιάρθρωσης των επιχειρήσεων και των κλάδων. Ενδεικτικό αποτελεί το γεγονός ότι μέχρι το τέλος του 2000 είχαν ιδιωτικοποιηθεί 23 δημόσιες επιχειρήσεις και τράπεζες, είτε κατά ένα μέρος είτε στο σύνολό τους, ενώ μόνο 9 άνηκαν 100% στο δημόσιο τομέα. Οι διαδικασίες ιδιωτικοποίησης των 9 εναπομεινάντων επιχειρήσεων

δρομολογήθηκαν κατά τα επόμενα χρόνια. Οι ιδιωτικοποιήσεις αυτής της περιόδου (1998-2000) απέφεραν έσοδα άνω των 7 δις. ευρώ στο ελληνικό κράτος.

Ακολούθησε το «Πρόγραμμα Σταθερότητας και Ανάπτυξης 2000-2006», άλλα και τα νέα δεδομένα μετά από την κάμψη των αγορών κεφαλαίου τα οποία ώθησαν στη διαφοροποίηση του προγράμματος των ιδιωτικοποιήσεων σε δύο σημεία. Πρώτον, η κυβέρνηση ακολούθησε μια πιο δραστική προσέγγιση ακολουθώντας νέες μεθόδους ιδιωτικοποίησης για τα ελληνικά δεδομένα, και δεύτερον, αυξήθηκε το ανώτατο όριο ιδιωτικοποίησης για ορισμένες επιχειρήσεις σε 49%. Το 2002, οι σημαντικότερες ιδιωτικοποιήσεις αφορούσαν στην ΕΤΒΑ<sup>77</sup>, στο Καζίνο της Πάρνηθας όπου πωλήθηκε το 49%, ενώ πραγματοποιήθηκαν και επιπλέον προσφορές μετοχών του ΟΠΑΠ και του ΟΤΕ. Την αυξητική πορεία των δημοσίων εσόδων από τις ιδιωτικοποιήσεις ανέκοψε η επιδείνωση της κατάστασης στη χρηματιστηριακή αγορά<sup>78</sup>.

Έπειτα στο πλαίσιο της εφαρμογής των μέτρων για τη δημοσιονομική προσαρμογή που συνοδεύτηκε από την ένταξη της Ελλάδας στον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Στήριξης και της εξυπηρέτησης των δανειακών μνημονιακών υποχρεώσεων, η χώρα αναδιοργάνωσε συστηματικά την οικονομική της πολιτική αποβλέποντας στα υψηλά δημόσια έσοδα και στα μεγάλα πλεονάσματα με διττό στόχο αφενός την αποπληρωμή του δημόσιου χρέους και αφετέρου την ανάκτηση της φερεγγυότητας απέναντι στους πιστωτές. Για την επίτευξη του σκοπού αυτού, δημιουργήθηκε ένα πρόγραμμα εντατικής αποκρατικοποίησης που αποβλέπει στη μείωση των δαπανών, στον περιορισμό του δημοσίου τομέα και στην ενίσχυση της ιδιωτικής οικονομίας. Ταυτόχρονα, ο περιορισμός και η απομάκρυνση του κράτους από την οικονομία αποτέλεσε αναπτυξιακό μέτρο για την αντιμετώπιση της οικονομικής ύφεσης. Χαρακτηριστικό αυτής της πολιτικής είναι η πρόταση του Μνημονίου Οικονομικής και Χρηματοπιστωτικής Πολιτικής (Παράρτημα V 1 II) του νόμου 4046/2012 που αναφέρει ότι: «Η οικονομική ανάκαμψη της Ελλάδας πρέπει να προέλθει από μια σθεναρή απάντηση του ιδιωτικού τομέα και αυτό δεν μπορεί να συμβεί με το Κράτος να ελέγχει την πρόσβαση σε καίρια περιουσιακά στοιχεία».

---

<sup>77</sup> Επιχειρηματικά και βιομηχανικά πάρκα. Πλέον αποτελεί μέλος της Τράπεζας Πειραιώς, και το Ελληνικό Δημόσιο συμμετέχει κατά 35%.

<sup>78</sup>Γ.Μ. Παπαϊωάννου, ο.π., σελ. 184

Παράλληλα η Ελλάδα ως κράτος-μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης προέβη στην αναμόρφωση του ρυθμιστικού πλαισίου που διέπει τους τομείς των μεταφορών, της ενέργειας, των ηλεκτρονικών επικοινωνιών, των ταχυδρομικών υπηρεσιών και των λιμενικών υπηρεσιών ενσωματώνοντας την δευτερογενή νομοθεσία της Ένωσης για την απελευθέρωση των αντίστοιχων εθνικών υπηρεσιών κοινής ωφέλειας γενικού οικονομικού συμφέροντος. Καταυτόν τον τρόπο η παροχή τους οργανώνεται σύμφωνα με τους κανόνες της ελεύθερης αγοράς, ενώ οι υπό ιδιωτικοποίηση επιχειρήσεις (πρώην δημόσιες), ανέλαβαν να υλοποιήσουν τις υποχρεώσεις κοινής ωφέλειας που συνδέονται με αυτές για το μεταβατικό διάστημα από την κατάργηση του κρατικού μονοπωλίου μέχρι την πλήρη απελευθέρωση. Αξίζει να αναφερθεί στο σημείο αυτό το γεγονός ότι η απελευθέρωση που επιβάλλει το ενωσιακό δίκαιο στις προαναφερθείσες υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, δεν συνεπάγεται την κατάργηση της επιχειρηματικής δραστηριότητας του κράτους, αλλά την κατάργηση της μονοπωλιακής και εν γένει της προνομιακής θέσης που κατείχε στους αντίστοιχους τομείς της οικονομικής δραστηριότητας, η εφαρμογή αυτής, ταυτόχρονα με το πρόγραμμα αποκρατικοποιήσεων – και πιο συγκεκριμένα της πώλησης του 100% των μετοχών, της ακίνητης περιουσίας και των δικαιωμάτων του ελληνικού Δημοσίου, έχει ως αποτέλεσμα τον περιορισμό και την κατάργηση της συναλλακτικής δραστηριότητας του κράτους.

Λόγω των μνημονιακών δεσμεύσεων που ανέλαβε το ελληνικό κράτος και των δανειακών συμβάσεων, δημιουργήθηκαν δύο θεσμοί ιδιαίτερης σημασίας για το πεδίο των αποκρατικοποιήσεων. Ο νόμος 3986/2011, νόμος ίδρυσης του Ταμείου Αξιοποίησης της Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ) και έπειτα ο νόμος 4389/2016 με τον οποίο ιδρύεται η Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας, ή αλλιώς το «Υπερταμείο». Οι δύο αυτοί ιδρυτικοί νόμοι είχαν ως στόχο την αναμόρφωση του εθνικού πλαισίου των περιουσιακών ιδιωτικοποιήσεων υπό το θεσμικό πρίσμα μέσω της συγκέντρωσης του συνόλου της αξιοποιήσιμης περιουσίας του δημοσίου στα δύο προαναφερθέντα ταμεία για να συμβάλουν στην αξιοποίησή του μέσω του περιορισμού και στη συνέχεια κατάργησης της αντίστοιχης

αρμοδιότητας της Διυπουργικής Επιτροπής Αποκρατικοποιήσεων και Αναδιαρθρώσεων<sup>79</sup>.

## Μέθοδοι ιδιωτικοποίησης

Υπάρχουν τρεις βασικοί μέθοδοι θεώρησης της ιδιωτικοποίησης. Η δημόσια προσφορά, η πώληση μέσω ιδιωτικής συναλλαγής, και η μεικτή πώληση που αποτελεί συνδυασμό των δύο προαναφερθέντων μεθόδων.

Όσον αφορά την πρώτη μέθοδο, της δημόσιας προσφοράς, πρέπει η επιχείρηση που υπόκειται σε ιδιωτικοποίηση να είναι επαρκούς μεγέθους και ποιότητας ούτως ώστε να δικαιολογεί τη δημόσια προσφορά μετόχων. Πέραν της μεταβίβασης κυριότητας και την εισροή κεφαλαίων για τον πωλούντα μέτοχο, δηλαδή την Κυβέρνηση, οι δημόσιες προσφορές μετόχων συγκεντρώνουν συχνά πρόσθετα κεφάλαια για μια επιχείρηση μέσω της έκδοσης νέων μετοχών, και τα συγκεκριμένα κεφάλαια μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την επέκταση της επιχείρησης ή την εξόφληση του χρέους.

Ανάλογα με το μέγεθος της προσφοράς, αλλά και το βάθος της εγχώριας κεφαλαιαγοράς, οι επενδυτές στους οποίους απευθύνονται οι αρχικές δημόσιες προσφορές είτε προέρχονται από την εγχώρια αγορά είτε/ και από τις διεθνείς αγορές. Κατά τη διάρκεια της δημόσιας προσφοράς, οι μετοχές προσφέρονται συνήθως στο ευρύ κοινό και σε θεσμικούς επενδυτές, αν και η διαδικασία αυτή αποφασίζεται από την Κυβέρνηση, την εταιρεία και τους αναδόχους, ανάλογα την εκάστοτε περίπτωση. Οι μετοχές προσφέρονται σε καθορισμένη τιμή και η διαδικασία χαρακτηρίζεται από απόλυτη διαφάνεια.

Στην ίδια κατηγορία δημόσιας προσφοράς, εμπεριέχεται η κατηγορία της δευτεροβάθμιας προσφοράς (secondary offering). Πρόκειται για τη δημόσια προσφορά μετοχών εταιρείας που είναι ήδη εισηγμένη στο Χρηματιστήριο. Αυτή η μέθοδος χρησιμοποιείται όταν μια εταιρεία έχει μεγάλο μέγεθος και η πώληση του επιδιωκόμενου ποσοστού σε επενδυτές δεν είναι δυνατόν να ολοκληρωθεί σε μια συναλλαγή ή όταν οι κυβερνήσεις θέλουν να μειώσουν περισσότερο το μερίδιό τους

---

<sup>79</sup> Ε. Λάππα «Οι περιορισμοί των αποκρατικοποιήσεων μέσα από τη νομολογία του εθνικού δικαστή και του δικαστή της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Διδακτορική διατριβή 2021, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, σελ. 5

σε μια εταιρεία μετά την αρχική προσφορά. Η διαδικασία πώλησης μπορεί να είναι λιγότερο περίπλοκη από εκείνη της αρχικής δημόσιας προσφοράς<sup>80</sup>.

Το πλεονέκτημα της συγκεκριμένης μεθόδου είναι ότι οι εισηγμένες εταιρείες τίθενται υπό τη στενή παρακολούθηση των επενδυτών και των ρυθμιστικών φορέων/ αρχών και οφείλουν να συμμορφώνονται με αυστηρές απαιτήσεις<sup>81</sup>, καθώς επίσης η ευκαιρία που δίνεται σε θεσμικούς επενδυτές και στο ευρύ επενδυτικό κοινό να επενδύσουν σε αυτού του είδους μεγάλες επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας, συμβάλλοντας στην εκβάθυνση των τοπικών κεφαλαιαγορών. Μειονέκτημα της μεθόδου αυτής αποτελεί το γεγονός ότι δεν υπάρχει η διασφάλιση της εμπειρογνομοσύνης και της εμπειρίας ενός συγκεκριμένου στρατηγικού επενδυτή.

Η δεύτερη μέθοδος αφορά στην πώληση μέσω ιδιωτικής συναλλαγής. Συνεπάγεται συνήθως με την πώληση μετοχών μιας επιχείρησης του δημοσίου από την Κυβέρνηση σε στρατηγικό επενδυτή. Στις περισσότερες περιπτώσεις, ο στρατηγικός επενδυτής είναι μια εταιρεία με κοινές ή ίδιες δραστηριότητες, και η απόκτηση του συγκεκριμένου μεριδίου ενδεχομένως να σχετίζεται με την ευρύτερη στρατηγική επέκτασης της συγκεκριμένης εταιρείας. Το αποκτηθέν ποσοστό διαφέρει ανά περίπτωση, ενώ συχνά ο στρατηγικός επενδυτής αποκτά, αρχικά, μειοψηφικό μερίδιο σε μια ιδιωτικοποιημένη εταιρεία, απαιτώντας ωστόσο ουσιαστικό ρόλο στη διεύθυνση και στη διαχείριση.

Βασικό πλεονέκτημα της παρούσας μεθόδου πώλησης αποτελεί η εμπειρία και η τεχνογνωσία που ενδέχεται να φέρει ο συγκεκριμένος επενδυτής. Σε πολλές περιπτώσεις οι επενδυτές είναι εταιρείες μεγαλύτερου μεγέθους, με περισσότερους πόρους και με δραστηριότητες σε αναπτυγμένες αγορές συγκριτικά με τον προς επένδυση τομέα. Οι πωλήσεις μέσω ιδιωτικής συναλλαγής γίνονται είτε με δημοπρασίες (ανοιχτός πλειοδοτικός διαγωνισμός), είτε μέσω πωλήσεων με διαπραγμάτευση. Η δημοπρασίες είναι μέχρι τώρα συνηθέστερες και παράλληλα μπορούν να θεωρηθούν πιο διαφανείς συγκριτικά με τις πωλήσεις μέσω διαπραγμάτευσης. Η διαδικασία εναπόκειται στην Κυβέρνηση, την εταιρεία άλλα και

---

<sup>80</sup> Π.χ. ο καθορισμός της τιμής για τις μετοχές μπορεί να είναι λιγότερο δύσκολος επειδή οι μετοχές είναι ήδη εισηγμένες και η τιμή τους ήδη διαπραγματεύεται στο Χρηματιστήριο.

<sup>81</sup> Για παράδειγμα, οι εισηγμένες εταιρείες οφείλουν να συμμορφώνονται με Κώδικες Εταιρικής Διακυβέρνησης όσον αφορά στην οργανωτική τους δομή και στο ρόλο των ανεξάρτητων διευθυντών στη λήψη αποφάσεων.



τους συμβούλους της να επιλέξουν τη μέθοδο που αρμόζει και ταιριάζει στην εκάστοτε περίπτωση.

Τέλος η μικτή πώληση, δηλαδή η πώληση μέσω ιδιωτικής συναλλαγής σε συνδυασμό με δημόσια προσφορά μετοχών μπορούν να συνδυαστούν με διαφορετικούς τρόπους. Σε αρκετές περιπτώσεις η είσοδος του στρατηγικού επενδυτή προηγείται, καθώς βοηθά την ιδιωτικοποιημένη εταιρεία να γίνει αποδοτικότερη και πιο κερδοφόρα, και συνεπώς πιο ελκυστική σε πιθανούς επενδυτές σε μια ενδεχόμενη αρχική δημόσια προσφορά ως ευκαιρία ρευστοποίησης της αρχικής επένδυσης. Άξιο αναφοράς είναι ότι στις μεθόδους αυτές είναι η εφικτή η συμμετοχή των εργαζομένων στο μετοχικό κεφάλαιο των ιδιωτικοποιημένων εταιρειών, καθώς και μια μερίδα μετοχών που μπορεί να προορίζεται αποκλειστικά για αυτούς<sup>82</sup>.

### **Μορφές ιδιωτικοποιήσεων που εμφανίζονται στην Ελλάδα**

Βασικές μορφές ιδιωτικοποίησης που εμφανίζονται στην Ελλάδα με μεγαλύτερη συχνότητα είναι η μετοχοποίηση, η ρευστοποίηση, η αναδιάρθρωση, το leasing και η ανάθεση έργων μέσω της διαδικασίας αυτοχρηματοδότησης.

Όσον αφορά τη μέθοδο της μετοχοποίησης, πρόκειται για το πρωταρχικό στάδιο της επιτυχημένης και ολικής διαδικασίας της ιδιωτικοποίησης μιας δημόσιας επιχειρηματικής μονάδας ή ενός δημοσίου οργανισμού. Πιο συγκεκριμένα, στην περίπτωση που δεν πραγματοποιηθεί η μεταβίβαση μεγαλύτερου ποσοστού από το 51% του μετοχικού κεφαλαίου της δημόσιας επιχείρησης στον ιδιωτικό τομέα, τότε το δημόσιο παραμένει ο κύριος και βασικός κάτοχος της δημόσιας επιχείρησης ή του δημοσίου οργανισμού. Στην περίπτωση αυτή, μετατρέπεται από αμιγώς δημόσιος σε μεικτός (joint venture). Κατά τη διαδικασία μετοχοποίησης, ο δημόσιος τομέας διαθέτει στον ιδιωτικό τομέα δημόσια έγγραφα και μετοχές. Στην περίπτωση που το ποσοστό μεταβίβασης είναι κάτω από το 50% του συνολικού μετοχικού κεφαλαίου του δημοσίου οργανισμού, τότε επιτυγχάνεται η ταμειακή και χρηματική ενίσχυση του κρατικού προϋπολογισμού. Πρόκειται για μερική διασπορά του μετοχικού κεφαλαίου του δημοσίου οργανισμού. Παρεμφερής διαδικασία ιδιωτικοποίησης είναι

---

<sup>82</sup>[https://www.pwc.com/gr/en/publications/deals-in-greece-2020--pwc-greece/Deals\\_report\\_final.pdf](https://www.pwc.com/gr/en/publications/deals-in-greece-2020--pwc-greece/Deals_report_final.pdf)  
[προβολή 20/10/2021]

η πώληση του μετοχικού κεφαλαίου της δημόσιας επιχείρησης μέσω της αύξησης αυτού. Πρόκειται για ένα είδος μερικής μετοχοποίησης. Στη περίπτωση αυτή η συγκεκριμένη δημόσια επιχείρηση καταλήγει να είναι μεικτή και όχι αμιγώς ιδιωτική.

Στη μέθοδο της ρευστοποίησης, η πώληση του μετοχικού κεφαλαίου της δημόσιας επιχείρησης ή του δημόσιου οργανισμού δεν καθίσταται δυνατή, τότε πραγματοποιείται η μερική ή – και κάποιες φορές – η ολική πώληση των περιουσιακών της/του στοιχείων. Η ρευστοποίηση πραγματοποιείται συνήθως μέσω δημοπρασιών, άμεσων διαπραγματεύσεων με συγκεκριμένους επενδυτές καθώς επίσης και μέσω της διενέργειας πλειοδοτικών διαγωνισμών.

Η μέθοδος της αναδιάρθρωσης προτιμάται όταν μια δημόσια επιχείρηση ή ένας δημόσιος οργανισμός έχει πολλές και διαφορετικές δραστηριότητες και δράσεις και παράλληλα δεν είναι εφικτή η ανεύρεση του κατάλληλου αγοραστή ή το δημόσιο κρίνει πως πρέπει να έχει υπό την εποπτεία του μια συγκεκριμένη δράση της επιχείρησης ή του οργανισμού, τότε προβαίνει στη διαδικασία της μεταβίβασης ενός τμήματος και όχι του συνόλου της επιχείρησης στον ιδιώτη επενδυτή. Μέσω της συγκεκριμένης διαδικασίας ενισχύονται τα επίπεδα ανταγωνισμού σε συγκεκριμένες δραστηριότητες. Μπορεί επίσης να επιτευχθεί και μέσω του σχηματισμού εταιρειών – συμμετοχών (holding companies), δημιουργώντας θυγατρικές επιχειρηματικές μονάδες. Επιπλέον για την ενίσχυση των επιπέδων ανταγωνιστικότητας της δημόσιας επιχείρησης, δίνεται η δυνατότητα παροχής δικαιωμάτων κατά τη διαδικασία προσφοράς και κατά τη διαδικασία των παρεχόμενων υπηρεσιών και των παραγόμενων αγαθών προς έναν διανομέα ή παραγωγό για ένα συγκεκριμένο χρονικό διάστημα. Η αναδιάρθρωση ως μορφή ιδιωτικοποίησης θεωρείται προσφιλέστερη στη περίπτωση κατά την οποία το χρηματοοικονομικό υπόβαθρο μιας δημόσιας επιχείρησης δεν είναι καλό, και άρα δεν δύναται να προσελκύσει το επενδυτικό κοινό. Για την επίτευξη του συγκεκριμένου στόχου, ο δημόσιος τομέας προβαίνει στη χρήση μιας σειράς μέσων και εργαλείων όπως η μεταρρύθμιση του εργασιακού καθεστώτος και η μείωση ή η διαγραφή των δανείων.

Η διαδικασία του leasing επιλέγεται στην περίπτωση κατά την οποία δεν είναι δυνατή η διαδικασία της πλήρους και ολικής ιδιωτικοποίησης μιας δημόσιας επιχείρησης ή ενός δημόσιου οργανισμού. Η επιλογή της μεθόδου του leasing ή αλλιώς της χρηματοδοτικής μίσθωσης είναι δυνατόν να σχετίζεται είτε με τα περιουσιακά

στοιχεία του δημοσίου οργανισμού είτε με την άσκηση των διοικητικών του καθηκόντων. Με τη μέθοδο αυτή διασφαλίζεται το χρονικό διάστημα, η αξιοποίηση της απαιτούμενης τεχνολογίας, καθώς και η παροχή των κατάλληλων διοικητικών μεθόδων από πλευράς του ιδιωτικού τομέα. Με αυτό το μοντέλο ιδιωτικοποίησης παρουσιάζονται πιο υψηλά επίπεδα αποδόσεων των περιουσιακών στοιχείων ενός δημόσιου οργανισμού και εμφανίζεται υψηλότερη αποδοτικότητα του ανθρώπινου δυναμικού που απασχολείται. Έτσι, ο δημόσιος οργανισμός ή η δημόσια επιχείρηση δύνανται να μεγιστοποιήσουν τα επίπεδα του ανταγωνιστικού τους πλεονεκτήματος. Εξακολουθεί επίσης να κατέχει την ιδιοκτησία, την ευθύνη και τον έλεγχο του/της όντας παράλληλα υπεύθυνος για τις υποχρεώσεις του/της.

Τέλος με τη μέθοδο ανάθεσης έργων μέσω της διαδικασίας της αυτοχρηματοδότησης, επισημαίνεται η χρονική διάρκεια της διαδικασίας της εκμετάλλευσης καθώς και ο χρόνος παράδοσης του έργου σε συνδυασμό πάντα με τους λοιπούς όρους και κανονισμούς της διαδικασίας της εκμετάλλευσης των πλέον ολοκληρωμένων έργων. Με τη μέθοδο αυτή υλοποιούνται μεγάλα έργα υποδομής συμβάλλοντας στην ανάπτυξη και αναβάθμιση του κράτους. Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, η διαδικασία ιδιωτικοποίησης δεν είναι χρονικά αόριστη. Μετά από το πέρας του οριζόμενου χρονικού διαστήματος, το έργο επανέρχεται στον δημόσιο τομέα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτής της μεθόδου ιδιωτικοποίησης αποτελούν οι εθνικές οδοί και το αεροδρόμιο Ελ. Βενιζέλος<sup>83</sup>.

## **Η σύσταση και ο σκοπός σύστασης του ΤΑΙΠΕΔ**

Με τη θέσπιση των διατάξεων του νόμου 3986/2011 «Επείγοντα Μέτρα Εφαρμογής Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής», συστάθηκε η ανώνυμη εταιρεία «Ταμείο Αξιοποίησης της Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου ΑΕ». Το μετοχικό της κεφάλαιο καλύπτεται στο σύνολό της από το ελληνικό Δημόσιο και σκοπός της είναι η αξιοποίηση – υπό την έννοια της ιδιωτικοποίησης – των

---

<sup>83</sup> Γ. Καλαϊτζής, Η πορεία των Ιδιωτικοποιήσεων στη σύγχρονη Ελλάδα και η συμβολή της παγκόσμιας οικονομίας στην ανάπτυξή τους σε συνδυασμό με τις εκάστοτε κυβερνήσεις, <https://dspace.lib.uom.gr/bitstream/2159/24122/4/KalaitzisGeorgiosMsc2020.pdf>, σελ. 30 (πρόσβαση 20/11/2021)

περιουσιακών στοιχείων του κράτους (μετοχές, ακίνητα, δικαιώματα) που μεταβιβάζονται σε αυτήν.

Το ΤΑΙΠΕΔ έχει ως αποκλειστικό στόχο και σκοπό την αξιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων της ιδιωτικής περιουσίας του δημοσίου, ΝΠΔΔ ή των δημοσίων επιχειρήσεων των οποίων το μετοχικό κεφάλαιο ανήκει, είτε έμμεσα είτε άμεσα στο δημόσιο ή σε ΝΠΔΔ με εγγυήσεις πλήρους διαφάνειας. Το αποτέλεσμα της αξιοποίησης χρησιμοποιείται για την αποπληρωμή του δημόσιου χρέους. Η λειτουργία του διέπεται από τις νομοθετικές διατάξεις που ισχύουν για τις ανώνυμες εταιρείες και από τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας στο πλαίσιο της εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος. Επιπλέον το Ταμείο δεν ανήκει στην κατηγορία των επιχειρήσεων και των οργανισμών του ευρύτερου δημοσίου τομέα και άρα οι διατάξεις που διέπουν τις εταιρίες που ανήκουν άμεσα ή έμμεσα στο δημόσιο, δεν εφαρμόζονται.

Στο ΤΑΙΠΕΔ περιέχονται και μεταβιβάζονται χωρίς αντάλλαγμα οι κινητές αξίες εταιρειών που περιλαμβάνονται στο Πρόγραμμα Αποκρατικοποιήσεων του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015, και στα επόμενα αυτών, ή στην ιδιωτική περιουσία του δημοσίου, τα δικαιώματα περιουσιακής φύσης, τα εμπράγματα δικαιώματα, τα δικαιώματα διαχείρισης και εκμετάλλευσης (αποκλειστικής και μη), τα κεκτημένα οικονομικά συμφέροντα, άυλα δικαιώματα και δικαιώματα λειτουργίας, συντήρησης και εκμετάλλευσης υποδομών που περιλαμβάνονται στο Πρόγραμμα άλλα και στα επόμενα, και τέλος τα ακίνητα που περιλαμβάνονται στο Πρόγραμμα ή στην ιδιωτική περιουσία του δημοσίου.

Η μεταβίβαση των περιουσιακών στοιχείων του δημοσίου στο ΤΑΙΠΕΔ πραγματοποιείται κατόπιν απόφασης της Διυπουργικής Επιτροπής Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων (ΔΕΑΑ). Τα περιουσιακά στοιχεία που έχουν περιληφθεί στο Πρόγραμμα Αποκρατικοποιήσεων του εκάστοτε Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής, πρέπει υποχρεωτικά να μεταβιβαστούν στο ΤΑΙΠΕΔ. Πέραν των ήδη ενταγμένων στο Πρόγραμμα περιουσιακών στοιχείων, η ΔΕΑΑ έχει τη δυνατότητα να αποφασίσει τη μεταβίβαση και άλλων περιουσιακών στοιχείων. Μετά από τη δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως σχετικά με την απόφαση της ΔΕΑΑ για τη μεταβίβαση και περιέλευση στο ΤΑΙΠΕΔ της κυριότητας ή άλλου εμπράγματος δικαιώματος επί του ακινήτου, εκδίδεται η απόφαση του

Διοικητικού Συμβουλίου του Ταμείου όπου αναγράφεται η ταυτότητα του ακινήτου και το δικαίωμα του Ταμείου επ' αυτού με μνεία της απόφασης της ΔΕΑΑ για τη μεταβίβαση αυτού του δικαιώματος στο Ταμείο. Η απόφαση καταγράφεται στα βιβλία μεταγραφών του Υποθηκοφυλακείου της Περιφέρειας του ακινήτου ή στο οικείο Κτηματολογικό Γραφείο, όπου αυτό λειτουργεί.

Τα έσοδα του ΤΑΙΠΕΔ είναι το ποσό που προκύπτει από την αξιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων, τα μερίσματα, οι τόκοι και οι κάθε είδους αποδόσεις των περιουσιακών στοιχείων και των χρηματικών διαθεσίμων του, οι επιχορηγήσεις από το δημόσιο καθώς και τα έσοδα που προκύπτουν από κάθε νόμιμη ενέργεια. Τα έσοδα πηγαίνουν για την αποπληρωμή του δημόσιου χρέους, την αποπληρωμή χρεών του ΤΑΙΠΕΔ, την κάλυψη των λειτουργικών του εξόδων και την πληρωμή τυχόν δαπανών που ανακύπτουν για την εκπλήρωση του σκοπού του.

## **Ο Νόμος για τις ιδιωτικοποιήσεις (3049/2002)**

### **2.1 Πεδίο Εφαρμογής**

Σύμφωνα με το άρθρο 1 του νόμου 3049/2002, πεδίο εφαρμογής του νόμου είναι οι επιχειρήσεις του δημοσίου οι οποίες αναφέρονται στο άρθρο 1 του νόμου 2414/1996. Στις διατάξεις του νόμου αυτού υπάγονται οι επιχειρήσεις του Δημοσίου<sup>84</sup>. Πλην των δημόσιων επιχειρήσεων που αναφέρονται στον νόμο 2414/1996, με απόφαση της Διυπουργικής Επιτροπής Αποκρατικοποιήσεων που προβλέπεται στην παράγραφο 3 του άρθρου 3 μπορεί να υπάγονται στις διατάξεις του νόμου αυτού και θυγατρικές των επιχειρήσεων του Δημοσίου, όπως αυτές ορίζονται στην παράγραφο 1 και άλλοι φορείς του δημοσίου τομέα, όπως αυτοί προσδιορίζεται με την παρ. 6 του άρθρου 1 του ν. 1256/1982 (ΦΕΚ 65 Α'), καθώς και εταιρείες που συστάθηκαν ή συστήνονται για την αξιοποίηση ενός ή περισσότερων περιουσιακών στοιχείων του Δημοσίου, τα οποία εισφέρονται σε αυτές ή μειοψηφικές μετοχικές συμμετοχές του Δημοσίου σε επιχειρήσεις, σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 1. Ενώ σύμφωνα με την

---

<sup>84</sup> Ενδεικτικά αναφέρονται ορισμένες: Ανώνυμη Εταιρία Διώρυγας Κορίνθου (Α.Ε.ΔΙ.Κ), Αερολιμήν Αθηνών (Α.ΑΘ.Α.Ε), Ελληνική Αεροπορική Βιομηχανία (Ε.Α.Β. Α.Ε.), Ελληνική Βιομηχανία Όπλων (Ε.Β.Ο. Α.Ε.), Ελληνικά Δωλιστήρια Ασπροπύργου (ΕΛ.Δ.Α. Α.Ε.), Ελληνικός Οργανισμός Τυποποίησης (ΕΛ.Ο.Τ.), Ελληνικά Ταχυδρομεία (ΕΛ.ΤΑ. Α.Ε.), Ελληνικός Οργανισμός Τουρισμού(Ε.Ο.Τ.), Ελληνική Ραδιοφωνία (Ε.Ρ.Τ Α.Ε.)

παράγραφο 3, τα έσοδα από την αποκρατικοποίηση και αξιοποίηση των επιχειρήσεων και των λοιπών περιουσιακών στοιχείων προορίζονται αποκλειστικά για τη μείωση του δημόσιου χρέους.

## 2.2 Διυπουργική Επιτροπή Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων

Σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 3, συνιστάται Διυπουργική Επιτροπή Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων (Δ.Ε.Α.Α.)<sup>85</sup>. Η Δ.Ε.Α.Α. αποτελείται από τον Υπουργό Οικονομικών, ως Πρόεδρο και τους Υπουργούς Ανάπτυξης και Επενδύσεων, Ναυτιλίας, Περιβάλλοντος και Ενέργειας, Υποδομών και Μεταφορών, Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων και κατά περίπτωση από τον Υπουργό που εποπτεύει την επιχείρηση του Δημοσίου που υπάγεται στις διατάξεις του νόμου. Ο Υπουργός Οικονομικών εποπτεύει το έργο της αποκρατικοποίησης και είναι εισηγητής στη Δ.Ε.Α.Α.<sup>86</sup>. Η Δ.Ε.Α.Α. αποφασίζει με απόλυτη πλειοψηφία των μελών της, όπως ορίζει η παράγραφος 2.

Όπως ορίζει η παράγραφος 3, η Δ.Ε.Α.Α. διέπεται από τις διατάξεις του νόμου 1558/1985 (ΦΕΚ 137 Α'), και χαράσσει την κυβερνητική πολιτική για την αποκρατικοποίηση των επιχειρήσεων του Δημοσίου, καθορίζοντας με τις αποφάσεις της τις επιχειρήσεις του Δημοσίου που αποκρατικοποιούνται, ενώ σύμφωνα με την παράγραφο 4, συνίσταται στο Υπουργείο Οικονομικών Ειδική Γραμματεία Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων (Ε.Γ.Α.Α.) με σκοπό την επικουρία του έργου της Δ.Ε.Α.Α.. Το αυτοτελές γραφείο του Ε.Γ.Α.Α. παρέχει γραμματειακή υποστήριξη στον Ειδικό Γραμματέα Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων και τηρεί το πρωτόκολλο εισερχομένων και εξερχομένων εγγράφων της Ε.Γ.Α.Α.. Η

---

<sup>85</sup> Η Διυπουργική Επιτροπή Αποκρατικοποιήσεων (Δ.Ε.Α.) μετονομάστηκε σε Διυπουργική Επιτροπή Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων(Δ.Ε.Α.Α.)με το άρθρο 48 παρ.4 Ν.3871/2010,ΦΕΚ Α 141/17.8.2010.

<sup>86</sup> Ως εποπτεύων Υπουργός, κατά την έννοια της παραγράφου 1 του άρθρου 3 του ν. 3049/2002, νοείται ο Υπουργός στην αρμοδιότητα του οποίου υπάγεται το προς αξιοποίηση ακίνητο και, εφόσον η σύμβαση συνάπτεται και για τη στέγαση δημόσιας υπηρεσίας, ο Υπουργός στην αρμοδιότητα του οποίου υπάγεται η εν λόγω δημόσια υπηρεσία. Η Δ.Ε.Α.Α. ή η Ειδική Γραμματεία Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων (Ε.Γ.Α.Α.) του άρθρου 3 του ν. 3049/2002 δύναται να ζητά από την Κτηματική Εταιρία του Δημοσίου (Κ.Ε.Δ.) έκθεση, στην οποία παρουσιάζονται λεπτομερώς στοιχεία για ακίνητα του Δημοσίου και εξετάζεται η δυνατότητα αξιοποίησης τους κατά την παράγραφο 1 του παρόντος άρθρου.

Διεύθυνση Υποστήριξης διαρθρώνεται σε δύο τμήματα. Στο τμήμα Α΄ για τις Διαδικασίες Ανάθεσης Συμβάσεων και στο τμήμα Β΄ το οποίο είναι αρμόδιο για τη Παρακολούθηση της Εκτέλεσης και Παραλαβής Συμβάσεων. Το τμήμα Α΄ έχει ως αρμοδιότητες τη σύνταξη προσκλήσεων εκδήλωσης ενδιαφέροντος για τη σύναψη Συμβάσεων Αποκρατικοποιήσεων, τη δημοσίευση των προσκλήσεων, την αξιολόγηση των υποβληθεισών προσφορών και σύνταξη εισήγησης προς τη Δ.Ε.Α.Α. για την επιλογή του προτιμητέου αναδόχου, τη διεκπεραίωση κάθε άλλης απαιτούμενης διαδικασίας για την ολοκλήρωση της διαδικασίας ανάθεσης και τη στελέχωση και υποστήριξη των Επιτροπών Ανάθεσης. Το τμήμα Β΄ έχει ως αρμοδιότητες την τήρηση του αρχείου των συμβάσεων, την τήρηση του αρχείου των αποφάσεων της Δ.Ε.Α.Α. και των συνημμένων σε αυτές εγγράφων, την τήρηση του αρχείου παραδοτέων και λοιπών σχετικών εγγράφων, την παρακολούθηση εκτέλεσης των συμβάσεων και της πληρωμής τους και τέλος τη στελέχωση και υποστήριξη των επιτροπών παρακολούθησης της εκτέλεσης και παραλαβής που συγκροτούνται για κάθε ανατιθέμενη σύμβαση.

### **2.3 Μορφές Αποκρατικοποιήσεων**

Οι μορφές αποκρατικοποιήσεων σύμφωνα με τον νόμο και το άρθρο 4 είναι: η πώληση του συνόλου της επιχείρησης ή των περιουσιακών στοιχείων ή τμημάτων αυτής ή κλάδων αυτής, η εισαγωγή της επιχείρησης σε Χρηματιστήριο Αξιών ή σε άλλη οργανωμένη αγορά, η πώληση του συνόλου ή μέρους των μετοχών της επιχείρησης, με ή χωρίς ταυτόχρονη σύναψη συμφωνίας μετοχών, καθώς και η περαιτέρω μεταβίβαση μετοχών της επιχείρησης και οι αναγκαίες προπαρασκευαστικές ενέργειες για την πώληση αυτή, όπως ιδίως οι διαδικασίες για τη σύσταση της επιχείρησης, η αναδιοργάνωση και η αναδιάρθρωση της επιχείρησης. Στις μορφές αποκρατικοποιήσεων εντάσσονται και η παραχώρηση αδειών ή και δικαιωμάτων εκμετάλλευσης της επιχείρησης, η σύσταση εταιρείας ή συμμετοχή σε εταιρείες με συνεισφορά μετρητών, περιουσιακών στοιχείων, δικαιωμάτων, μετοχών, η κάθε είδους εκμίσθωση επιχείρησης ως συνόλου ή επί μέρους δικαιωμάτων ή περιουσιακών στοιχείων ή τμημάτων ή κλάδων της επιχείρησης, η ανάθεση σε τρίτο της διαχείρισης της επιχείρησης, η ανταλλαγή μετοχών, η ανταλλαγή μετοχών των αποκρατικοποιούμενων επιχειρήσεων με προμέτοχο του Δημοσίου, η πώληση

μετοχών με ειδικά σύμφωνα, όπως σύμφωνο επαναγοράς από τον πωλητή – μέτοχο Δημόσιο ή επιχείρηση του Δημοσίου, με οποιουδήποτε όρους, η πώληση μετοχών σε ημεδαπό ή αλλοδαπό νομικό πρόσωπο για την έκδοση από αυτό κινητών αξιών ανταλλάξιμων με τις πωληθείσες μετοχές, η πώληση μετοχών σε πιστωτικά ιδρύματα ή χρηματοοικονομικούς οίκους της ημεδαπής ή αλλοδαπής προς το σκοπό περαιτέρω διάθεσης από αυτούς των μετοχών σε τρίτους και τέλος η έκδοση εταιρικών ομολόγων μετατρέψιμων σε μετοχές επιχειρήσεων.

Σύμφωνα με την παράγραφο 2, οι μορφές αποκρατικοποίησης μπορεί να εφαρμόζονται αποκλειστικά ή και σε συνδυασμό σε μια ή διαδοχικές πράξεις.

Η Δ.Ε.Α.Α., όπως ορίζει η παράγραφος 3 δύναται να αποφασίζει και τη λήψη μέτρων, καθορίζοντας τον τρόπο και τις μεθόδους εκσυγχρονισμού και οργανωτικής ή κεφαλαιακής αναδιάρθρωσης της επιχείρησης του Δημοσίου. Στα μέτρα αυτά μπορεί να προβλέπεται και η συγχώνευση ή η απορρόφηση ή η εξαγορά άλλης επιχείρησης του Δημοσίου σύμφωνα με τις ισχύουσες κάθε φορά σχετικές διατάξεις.

## **2.4 Διαδικασία αποκρατικοποιήσεων**

Το άρθρο 6 του παρόντος νόμου εξετάζει τη διαδικασία των αποκρατικοποιήσεων. Σύμφωνα με την παράγραφο 1, ο σύμβουλος που προβλέπεται στο άρθρο 7 και αν δεν υπάρχει σύμβουλος, η Ε.Γ.Α.Α. συντάσσει και υποβάλλει στη Δ.Ε.Α.Α. και τη Δημόσια Επιχείρηση Κινητών Αξιών (Δ.Ε.Κ.Α. Α.Ε.) έκθεση συνοδευόμενη από αναλυτικό χρονοδιάγραμμα για την εφαρμογή της απόφασης της Δ.Ε.Α.Α. για την αποκρατικοποίηση της δημόσιας επιχείρησης. Στην έκθεση εξειδικεύεται η μορφή της αποκρατικοποίησης, εντοπίζονται οι προϋποθέσεις που θεωρούνται κρίσιμες, τίθενται οι κατευθυντήριες γραμμές και αναφέρονται οι ενέργειες για την αποκρατικοποίηση και την τήρηση του χρονοδιαγράμματος.

Όπως ορίζει η παράγραφος 2, τα όργανα της διοίκησης των επιχειρήσεων του Δημοσίου που αποκρατικοποιούνται, υποχρεούνται να λαμβάνουν, εντός της προθεσμίας που καθορίζεται κάθε φορά από τη Δ.Ε.Α.Α., κάθε απόφαση και μέτρο σχετικά με την εφαρμογή των αποφάσεων της Δ.Ε.Α.Α. και την τήρηση του χρονοδιαγράμματος. Στην απόφαση της Δ.Ε.Α.Α. μπορεί να προβλέπεται διαδικασία διαπραγμάτευσης με τους ενδιαφερόμενους επενδυτές, είτε με την μεσολάβηση του



συμβουλίου είτε απευθείας από τον πωλητή ή της Δ.Ε.Κ.Α. Α.Ε., όπως ορίζεται στην παράγραφο 3.

Η παράγραφος 4 αναφέρει ότι ο πωλητής, το Δημόσιο ή η Δ.Ε.ΚΑ. Α.Ε. ή η επιχείρηση ή ο σύμβουλος, ανάλογα με την εκάστοτε περίπτωση, μπορεί να προσκαλεί τους ενδιαφερόμενους επενδυτές να υποβάλουν προσφορές, καθορίζοντας στη σχετική πρόσκληση τη διαδικασία, τις προθεσμίες, το περιεχόμενο των προσφορών και τους λοιπούς όρους υποβολής αυτών, μεταξύ των οποίων και την παροχή από τους ενδιαφερόμενους επενδυτές σε οποιοδήποτε στάδιο της διαδικασίας κρίνεται αυτό σκόπιμο, εγγυητικών επιστολών. Μετά από έκδοση της σχετικής απόφασης από τη Δ.Ε.Α.Α. , όπως ορίζει η παράγραφος 5, διενεργείται αποτίμηση της επιχείρησης ή εκτίμηση των περιουσιακών στοιχείων της από ανεξάρτητο σύμβουλο. Αν πρόκειται για ανταλλαγή μετοχών, η αποτίμηση αφορά τόσο τις μετοχές της αποκρατικοποιούμενης επιχείρησης, όσο και τις μετοχές που ανταλλάσσονται με αυτές. Η απόφαση της Δ.Ε.Α.Α. για τη διενέργεια αποτίμησης της επιχείρησης ή εκτίμησης των περιουσιακών της στοιχείων μπορεί να αναφέρει τα στοιχεία που θα πρέπει να ληφθούν υπόψη από τον αποτιμητή, όπως ενδεικτικά, η στρατηγική αξία της επιχείρησης υπό τις κρατούσες συνθήκες διοίκησης, χρηματοδότησης και λειτουργίας, τα δεδομένα της επιχείρησης, αλλά και συγκριτικά στοιχεία, καθώς και κρατούσες συνθήκες στην κεφαλαιαγορά. Δεν απαιτείται αποτίμηση αν η διαδικασία αποκρατικοποίησης αφορά επιχείρηση της οποίας οι μετοχές είναι εισηγμένες ή πρόκειται να εισαχθούν στο Χρηματιστήριο Αξιών Αθηνών.

Για την επιλογή της πιο συμφέρουσας συνολικά πρότασης, λαμβάνονται υπόψη ως κριτήρια αξιολόγησης, όπως ορίζει η παράγραφος 6, η εμπειρία στο αντικείμενο της επιχείρησης, η φερεγγυότητα των επενδυτών και η δυνατότητά τους να ολοκληρώσουν τη συναλλαγή, το προσφερόμενο τίμημα, η ποιότητα του επιχειρηματικού σχεδίου, το μέγεθος και το είδος του επενδυτικού προγράμματος, η διατήρηση ή δημιουργία θέσεων εργασίας στην επιχείρηση που πρόκειται να αποκρατικοποιηθεί. Τα κριτήρια γνωστοποιούνται στους ενδιαφερόμενους πριν την υποβολή των οριστικών προσφορών. Τέλος όπως ορίζεται στην παράγραφο 7, η απόφαση για το αποτέλεσμα του διαγωνισμού λαμβάνεται από την Δ.Ε.Α.Α., μετά από ειδικά αιτιολογημένη εισήγηση του συμβούλου ή, σε περίπτωση που δεν υπάρχει σύμβουλος, της Ε.Γ.Α.Α..

## 2.6 Σύμβουλοι

Το άρθρο 7 αναφέρει ότι με απόφαση της Δ.Ε.Α.Α. μπορεί να συνάπτονται, για τις ανάγκες της αποκρατικοποίησης, συμβάσεις παροχής ανεξάρτητων υπηρεσιών ή έργου με χρηματοοικονομικούς και άλλους συμβούλους. Επίσης καθορίζονται και οι υπηρεσίες που παρέχουν οι Σύμβουλοι, όπως συμβουλευτικές και οργανωτικές, χρηματοοικονομικές, αναδόχου έκδοσης, νομικές, τεχνικές, λογιστικές, ελεγκτικές, μελέτες στρατηγικού σχεδιασμού, συμβουλές και υπηρεσίες επικοινωνιακής πολιτικής προβολής, υπηρεσίες ανθρώπινου δυναμικού, διοίκησης έργου, αναλογιστικές μελέτες, φοροτεχνικές μελέτες. Η αμοιβή των συμβούλων μπορεί να συναρτάται και με την επιτυχία του επιδιωκόμενου αποτελέσματος.

Αν για τις υπηρεσίες που προαναφέρθηκαν απαιτείται η παροχή υπηρεσιών τρίτων, η σχετική δαπάνη περιλαμβάνεται στην αμοιβή των συμβούλων εφόσον η χρησιμοποίησή τους έχει εγκριθεί από τη Δ.Ε.Α.Α. ή τον Υπουργό Οικονομικών και εφόσον δεν προβλέπεται διαφορετικά στη σύμβαση.

Οι σύμβουλοι πρέπει να είναι προσωπικότητες με κύρος και εμπειρία στα αντίστοιχα θέματα και πιο συγκεκριμένα στις αποκρατικοποιήσεις. Οφείλουν να τηρούν τους κανόνες δεοντολογίας του επαγγέλματός τους και το επαγγελματικό απόρρητο, ακόμη και μετά το πέρας της εργασίας τους. Οι σύμβουλοι οφείλουν να ενημερώνουν την Ε.Γ.Α.Α. αν συντρέχει περίπτωση κατά την οποία τα συμφέροντα του Δημοσίου να συγκρούονται με αυτά των ίδιων ή τρίτου προς τον οποίο προσφέρουν ή προσέφεραν σε πρόσφατο χρονικό διάστημα τις υπηρεσίες τους.

Οφείλουν επίσης να διαθέτουν έμπειρο προσωπικό με κατάλληλη εξειδίκευση, να οργανώνουν, να διοικούν και να διαχειρίζονται το έργο τους με τρόπο ώστε να μην καθυστερεί τη διαδικασία αποκρατικοποίησης και με το πέρας της εργασίας τους να παραδίδουν στην Ε.Γ.Α.Α. όλο το υλικό που παρήχθη στη διάρκειά της. Οι σύμβουλοι δικαιούνται να έχουν άμεση πρόσβαση χρήσεων και λήψεων αντιγράφων όλων των αναγκαίων οικονομικών, λογιστικών, νομικών και λοιπών στοιχείων της επιχείρησης και να έχουν εν γένει δικαιώματα ελέγχου αντίστοιχα προς εκείνα των Ορκωτών Ελεγκτών.

## **2. 7 Επιχειρήσεις δημοσίου συμφέροντος και κοινής ωφέλειας – Ειδική Μετοχή**

Στο άρθρο 8 ορίζεται ότι με κοινές αποφάσεις των Υπουργών Οικονομικών και του κατά περίπτωση συναρμόδιου υπουργού, καθορίζονται οι αποκρατικοποιούμενες επιχειρήσεις του Δημοσίου που παρέχουν υπηρεσίες δημοσίου συμφέροντος και κοινής ωφέλειας, που συνδέονται με την άμυνα και την ασφάλεια της χώρας, τη δημόσια υγεία, την ενέργεια, τις μεταφορές και τις επικοινωνίες, τη διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας των αγορών, την εκμετάλλευση πλουτοπαραγωγικών πηγών της χώρας, για τις οποίες απαιτείται η συναίνεση του Δημοσίου στη λήψη ορισμένων αποφάσεων στρατηγικής σημασίας, περιγράφεται επίσης το προστατευόμενο κάθε φορά αγαθό και εξειδικεύονται οι αποφάσεις για τις οποίες απαιτείται η συναίνεση του Δημοσίου και χαρακτηρίζονται ως στρατηγικής σημασίας, και τέλος καθορίζονται οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες θα παρέχεται η συναίνεση του Δημοσίου.

Οι αποφάσεις αυτές λαμβάνονται με κριτήρια σαφή και αντικειμενικά, ικανά να επιτύχουν τον επιδιωκόμενο σκοπό, τα οποία δεν θα υπερβαίνουν το προσήκον μέτρο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου αποτελέσματος και θα εφαρμόζονται χωρίς διακρίσεις.

Με τις κοινές υπουργικές αποφάσεις που προαναφέρθηκαν, μπορεί να προβλέπεται ότι το Δημόσιο θα διατηρεί αριθμό μετοχών με ενσωματωμένα αυξημένα δικαιώματα (“ειδική μετοχή”), όπως της αρνησικυρίας στη λήψη αποφάσεων που έχουν παρακρατηθεί.

## **2. 8 Άλλες ρυθμίσεις**

Για τους σκοπούς της αποκρατικοποίησης, οι μετοχές του Δημοσίου στην επιχείρηση που αποκρατικοποιείται, σύμφωνα με το άρθρο 9, μπορεί να μεταβιβάζονται κατά κυριότητα, χωρίς αντάλλαγμα, προσωρινά για ορισμένο χρόνο, όπως θα ορίζεται κάθε φορά στην απόφαση της Δ.Ε.Α.Α. και σύμφωνα με τις παραγράφους 4 και 5 του άρθρου 2 του νόμου 2526/1997, στην ανώνυμη εταιρεία “Δημόσια Επιχείρηση Κινητών Αξιών (Δ.Ε.Κ.Α. Α.Ε.), η οποία εκπροσωπεί το Δημόσιο στις γενικές συνελεύσεις της επιχείρησης. Με παρόμοια απόφαση μπορεί να περιέρχονται στο

Δημόσιο ή τη Δ.Ε.Κ.Α. Α.Ε. μετοχές επιχειρήσεων που έχουν υπαχθεί στις διατάξεις του νόμου 2000/1991.

Με απόφαση της Γενικής Συνέλευσης των μετόχων επιχείρησης του Δημοσίου, που λαμβάνεται με απαρτία και πλειοψηφία, μπορεί να καταργούνται περιορισμοί που επιβάλλονται από διάταξη καταστατικού και αναφέρονται στην απαγόρευση τροποποίησης του καταστατικού ή ορισμένων διατάξεών του. Οι διατάξεις που αναφέρονται σε υποχρεωτικό ποσοστό συμμετοχής στο μετοχικό κεφάλαιο της επιχείρησης ή εκπροσώπησης στα όργανά της του Δημοσίου – συνυπολογιζόμενης και της συμμετοχής της Δ.Ε.Κ.Α Α.Ε. - καθώς και των εργαζομένων ή διατάξεις που αναφέρονται σε δικαιώματα του Δημοσίου που προστατεύονται με ειδική μετοχή, δεν καταργούνται ούτε τροποποιούνται με απόφαση της Γ.Σ. των μετόχων της επιχείρησης του Δημοσίου.

Με προεδρικά διατάγματα που εκδίδονται μετά από πρόταση των υπουργών μελών της Δ.Ε.Α.Α., και των συναρμόδιων κατά περίπτωση υπουργών, μπορεί να καταργούνται ή να συγχωνεύονται οργανισμοί ή επιχειρήσεις του Δημοσίου, εκτός ανώνυμων εταιρειών, να ρυθμίζονται θέματα μεταφοράς, ένταξης, κατάταξης ή απόλυσης του προσωπικού και να προβλέπεται η μετάταξη του πλεονάζοντος προσωπικού σε νομικά πρόσωπα του ευρύτερου δημοσίου τομέα, όπως αυτός ορίζεται στο άρθρο 1 του νόμου 2190/1994. Με όμοιο προεδρικό διάταγμα, καθορίζονται η τύχη της περιουσίας επιχείρησης που καταργείται και ο οργανισμός ή το καταστατικό που διέπει την επιχείρηση που προκύπτει μετά από συγχώνευση. Σε κάθε περίπτωση αποκρατικοποίησης επιχείρησης του δημοσίου με οποιαδήποτε μορφή δεν εφαρμόζεται η παράγραφος 9 του άρθρου 7 του νόμου 2843/2000.

## **2. 9 Φορολογικά και άλλα θέματα**

Σύμφωνα με το άρθρο 10, οι συμβάσεις και οι πράξεις που συνομολογούνται σε εφαρμογή διαδικασιών αποκρατικοποίησης ή εξυγίανσης σύμφωνα με τον νόμο αυτός, περιλαμβανομένης και της πράξης ή της σύμβασης συγχώνευσης ή της διάσπασης ή της κατάργησης ή διάλυσης επιχειρήσεων, και οι σχετιζόμενες με αυτές μεταβιβάσεις ακινήτων, κινητών, μετοχών ή πάσης φύσεως δικαιωμάτων, κτλ, απαλλάσσονται από οποιονδήποτε φόρο, περιλαμβανομένου και του φόρου

εισοδήματος λόγω υπεραξίας, τέλος, τέλος χαρτοσήμου, εισφορά, δικαίωμα ή οποιαδήποτε άλλη επιβάρυνση υπέρ του Δημοσίου ή τρίτων, με την επιφύλαξη των διατάξεων του νόμου 2859/2000 και του νόμου 1676/1986.

Με τα προεδρικά διατάγματα που εκδίδονται με πρόταση των Υπουργών μελών της Δ.Ε.Α.Α. και των κατά περίπτωση συναρμόδιων Υπουργών είναι δυνατόν να περιοριστούν τα δικαιώματα και οι αμοιβές συμβολαιογράφων, δικηγόρων και υποθηκοφυλάκων.

Κατά την εκτέλεση των συμβάσεων που προαναφέρθηκαν προβλέπεται ότι η μεταβίβαση ονομαστικών ή ανώνυμων μετοχών που δεν έχουν εισαχθεί στο Χρηματιστήριο γίνεται με ιδιωτικό έγγραφο που κατατίθεται στην αρμόδια δημόσια οικονομική υπηρεσία μέσα σε δέκα ημέρες από την υπογραφή του, για τη μεταβίβαση περιουσιακών στοιχείων δεν έχουν εφαρμογή διατάξεις αναπτυξιακών νόμων που αναφέρονται σε περιορισμούς ως προς τη δυνατότητα μεταβίβασης περιουσιακών στοιχείων επιχειρήσεων που έχουν ενισχυθεί και στις κυρώσεις σε περίπτωση μεταβίβασής τους, δεν εφαρμόζονται κυρώσεις που έχουν επιβληθεί και εκκρεμεί η εφαρμογή τους σε βάρος δημόσιων επιχειρήσεων για ενισχυθείσες από αναπτυξιακούς νόμους επενδύσεις τους λόγω παράβασης διατάξεων των εν λόγω νόμων ή όρων των αποφάσεων υπαγωγής στους νόμους αυτούς, και τέλος δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις των αναπτυξιακών νόμων ή οι όροι των αποφάσεων υπαγωγής των παραπάνω επενδύσεων στους αναπτυξιακούς νόμους, που προβλέπουν την επιβολή κυρώσεων για παραβάσεις που πραγματοποιήθηκαν πριν την υπογραφή της σχετικής σύμβασης.

Με κοινή απόφαση του Υπουργού Οικονομικών και του κατά περίπτωση αρμόδιου υπουργού, μπορεί να αποδίδεται σε επιχείρηση του Δημοσίου μέρος της δαπάνης στην οποία υποβλήθηκε αυτή για παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας που της επιβλήθηκε από τη διάταξη του νόμου.

Οι ομαδικές φορολογικές ή ασφαλιστικές αρχές υποχρεούνται να αρχίσουν αμέσως την υποβολή της αντίστοιχης αίτησης και να ολοκληρώσουν μέσα σε ένα μήνα από την έναρξή τους, τους σχετικούς ελέγχους επιχειρήσεων που πρόκειται να αποκρατικοποιηθούν. Αν η διαδικασία και οι όροι της αποκρατικοποίησης προβλέπουν την απόσχιση κλάδων ή την εισφορά περιουσιακών στοιχείων, κλάδων ή

δικαιωμάτων, οι σχετικές αποτιμήσεις πρέπει να ολοκληρώνονται μέσα σε ένα μήνα από την υποβολή της σχετικής αίτησης.

## Νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας

Ο νόμος 3986/2011 απαγορεύει την αξιοποίηση των ακινήτων που βρίσκονται σε οικοτόπους προτεραιότητας, σε περιοχές απόλυτης προστασίας της φύσης, σε πυρήνες εθνικών δρυμών, σε διατηρητέα μνημεία της φύσης, σε εθνικά πάρκα και σε υγρότοπους διεθνούς σημασίας. Επιτρέπει την αξιοποίηση των ακινήτων όπου περιλαμβάνονται χώροι που προστατεύονται από την κείμενη περιβαλλοντική και αρχαιολογική νομοθεσία λόγω του ειδικού χαρακτήρα τους, όπως ζώνες προστασίας αρχαιολογικών χώρων, ιστορικοί τόποι, φυσικά πάρκα και περιοχές οικοανάπτυξης εφόσον διενεργείται βάσει των ειδικότερων όρων και περιορισμών των αντίστοιχων νομοθετημάτων (νόμοι: 998/1979, 1650/1986, 3028/2002). Δημόσια ακίνητα που εμπίπτουν σε Ζώνες Ειδικής Προστασίας (Ζ.Ε.Π.) της ορνιθοπανίδας της Οδηγίας 79/409/ΕΟΚ εμπίπτουν και αυτά στους προβλεπόμενους περιορισμούς.

Στο πλαίσιο των ανωτέρω, το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ) έκρινε τη νομιμότητα - βάσει των προαναφερθέντων διατάξεων του νόμου 3986/2011- μεταβίβασης ορισμένων ακινήτων και συγκεκριμένα ακινήτων που περιλαμβάνουν ιαματικές πηγές ή δασικές εκτάσεις ή που έχουν ενταχθεί στον Εθνικό Κατάλογο «Natura 2000» ή σε κάποιο καθεστώς προστασίας, ελέγχοντας αν αυτές συνιστούν ιδιωτική περιουσία του δημοσίου, όπως ορίζει ο νομοθέτης με τον νόμο 3986/2011, ή αν πρόκειται για δημόσια περιουσία η οποία πρέπει να εξαιρεθεί από το πρόγραμμα αξιοποίησης όπως ορίζει ο προαναφερθέν νόμος.

Σύμφωνα με τη νομολογία του ΣτΕ, στην ιδιωτική περιουσία του δημοσίου ανήκουν και οι ιαματικές πηγές<sup>87</sup>. Πιο συγκεκριμένα, γίνεται παγίως δεκτό ότι με τη διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 18 του Συντάγματος, «οι ειδικοί νόμοι ρυθμίζουν τα σχετικά με την ιδιοκτησία και τη διάθεση των μεταλλείων, ορυχείων, σπηλαίων, αρχαιολογικών χώρων και θησαυρών, ιαματικών, ρεόντων και υπογείων υδάτων και γενικά του υπογείου πλούτου», δεν καθίστανται ανεπίδεκτα ιδιωτικής κτήσεως τα ιαματικά ύδατα, ούτε προσδίδεται σε αυτά εκ του Συντάγματος ο χαρακτήρας

<sup>87</sup> ΣτΕ 877-878/2016, νόμος 1232/2016

κοινόχρηστων πραγμάτων. Ο νόμος δύναται να προβλέψει τη σύσταση και διαμόρφωση ιδιωτικών δικαιωμάτων επί των ιαματικών υδάτων, όμως με την προϋπόθεση ότι λαμβάνονται τα απαραίτητα μέτρα για τη διατήρηση του πλουτοπαραγωγικού τους χαρακτήρα, αλλά και ως αναπόσπαστων στοιχείων του φυσικού περιβάλλοντος. Εφόσον δεσμεύονται για τη λειτουργία θεραπευτηρίου, τα ιαματικά ύδατα δεν αποκτούν ελεύθερη και αέναη ροή και δεν συνιστούν ως εκ τούτου κοινόχρηστα πράγματα όπως ορίζει ο ΑΚ. Συνεπώς το Δικαστήριο έκρινε ότι τα ιαματικά ύδατα μπορούν να χαρακτηριστούν ως ιδιωτική κτήση του δημοσίου. Επιπροσθέτως, οι ιαματικοί φυσικοί πόροι, μεταξύ των οποίων και τα ιαματικά ύδατα που την κυριότητά τους την έχει το δημόσιο και πιο συγκεκριμένα ο Ε.Ο.Τ. μπορούν να γίνουν αντικείμενο διάθεσης, με την προϋπόθεση ότι τηρούνται οι δεσμεύσεις και οι περιορισμοί που προβλέπονται από τον νόμο – χωρίς να αναιρείται το γεγονός ότι υπάγεται στην ιδιωτική περιουσία του δημοσίου.

Επιπλέον η νομολογία του ΣτΕ<sup>88</sup> δέχεται ότι τα δάση και οι δασικές εκτάσεις που ανήκουν στο δημόσιο, και στα ΝΠΔΔ ή σε δημόσιες επιχειρήσεις, σύμφωνα με το άρθρο 24 παράγραφος 1 του Συντάγματος και τον νόμο 998/1979, υπάγονται σε ιδιαίτερο νομικό καθεστώς προστασίας, το οποίο στοχεύει στη διασφάλιση της διατήρησης της δασικής τους μορφής. Δεν έχουν χαρακτήρα κοινόχρηστων πραγμάτων, άλλα αποτελούν – στην περίπτωση που ανήκουν κατά κυριότητα στο δημόσιο ή σε ΝΠΔΔ – στοιχεία της ιδιωτικής τους περιουσίας, μπορούν να μεταβιβαστούν σύμφωνα με τους περιορισμούς της ιδιοκτησίας τους.

Νομολογιακά γίνεται δεκτό είναι και το ότι ανήκουν στην ιδιωτική και όχι στην δημόσια περιουσία του δημοσίου τα ακίνητα που βρίσκονται εντός των χαρακτηρισμένων με την ΚΥΑ 11989/2009/14.3.2008 εκτάσεων, Ζώνης Περιβαλλοντικού Ελέγχου<sup>89</sup>, για ακίνητα που περιλαμβάνονται στο καθεστώς προστασίας του νόμου 1650/1986 για την προστασία του περιβάλλοντος, στο Δίκτυο Natura 2000, για τα ακίνητα που υπάγονται στις διατάξεις του νόμου 3028/2002 για την προστασία των αρχαιοτήτων και της πολιτιστικής κληρονομιάς. Ομοίως με την περίπτωση των δασών, των δασικών εκτάσεων και των ιαματικών πηγών, το ΣτΕ δέχεται ότι η μεταβίβασή τους είναι καταρχήν επιτρεπτή, εφόσον διατηρούνται τα

---

<sup>88</sup> ΣτΕ 1232/2016, νόμος 1424/19

<sup>89</sup> ΣτΕ 987/2018

βάρη και οι περιορισμοί που αναφέρονται στις διατάξεις του Συντάγματος και της κοινής νομοθεσίας για την προστασία των εκτάσεων αυτών<sup>90</sup>.

Επιπλέον, όπως έχει κριθεί, τα αεροδρόμια της πολιτικής αεροπορίας – στο πλαίσιο των έργων υποδομής – δεν έχουν χαρακτήρα κοινόχρηστων πραγμάτων όπως ορίζεται στον Αστικό Κώδικα, άλλα είναι οικονομικώς εκμεταλλεύσιμα και μέσω της διαχείρισής τους εξυπηρετούνται πτήσεις μεταφοράς επιβατικού κοινού, φορτίων και ταχυδρομείου. Βάσει των ανωτέρω, γίνεται νομολογιακά δεκτό ότι το δικαίωμα του δημοσίου να παραχωρεί σε τρίτους μέσω συμβάσεων παραχώρησης, τα δικαιώματα διοίκησης, διαχείρισης, λειτουργίας, ανάπτυξης, επέκτασης, συντήρησης και εκμετάλλευσης έργων δημόσιας υποδομής, δεν συνιστά πράξη παραχώρησης δικαιωμάτων επί κοινόχρηστων πραγμάτων.

Πέραν των περιπτώσεων που ήδη αναφέρθηκαν σχετικά με τα περιουσιακά στοιχεία του δημοσίου, την νομολογία απασχόλησαν και ζητήματα που άπτονται των ταμειακών διαθέσιμων του εν ευρεία έννοια δημοσίου. Τόσο ο Άρειος Πάγος όσο και το ΣτΕ κλήθηκαν να αποφασίσουν εάν και εφόσον τα ταμειακά διαθέσιμα περιλαμβάνονται στην ιδιωτική ή στη δημόσια περιουσία του δημοσίου προκειμένου να αποφανθούν εάν δύνανται να κατασχεθούν με αναγκαστική εκτέλεση. Στην παράγραφο 1 του άρθρου 4 του νόμου 3068/2002 ορίζεται ότι η αναγκαστική εκτέλεση για ικανοποίηση χρηματικής απαίτησης κατά του δημοσίου, των ΟΤΑ και λοιπών ΝΠΔΔ γίνεται με κατάσχεση της ιδιωτικής τους περιουσίας, ενώ παράλληλα αποκλείεται η κατάσχεση απαιτήσεων που πηγάζουν από την έννομη σχέση δημοσίου δικαίου ή απαιτήσεων χρηματικού ή μη αντικειμένου το οποίο έχει ταχθεί για την άμεση εξυπηρέτηση ειδικού δημόσιου σκοπού. Σύμφωνα με την προαναφερθείσα διάταξη, ο ιδιώτης, μπορεί να χρησιμοποιήσει τα μέσα αναγκαστικής εκτέλεσης κατά του δημοσίου εν ευρεία έννοια και πιο συγκεκριμένα, να προβεί στην αναγκαστική κατάσχεση ταμειακών διαθέσιμων στην οικεία οικονομική υπηρεσία, για την ικανοποίηση της απαίτησής του. Τα Ανώτατα Δικαστήρια (Άρειος Πάγος και ΣτΕ), έκριναν ότι τα ταμειακά διαθέσιμα του δημοσίου δεν μπορούν να θεωρηθούν εκτός συναλλαγής και ακατάσχετα πράγματα.

---

<sup>90</sup> Κατά ρητή διατύπωση της διάταξης της παραγράφου 4 του άρθρου 196 του νόμου 4389/2016, εξαιρούνται από την μεταβίβαση προς την ΕΤΑΔ (Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίου) οι αιγιαλοί, οι παραλίες και οι παρόχθιες εκτάσεις, οι υγράτοποι, οι περιοχές Ramsar, οι περιοχές Natura, οι αρχαιολογικοί χώροι, οι αμιγώς δασικές εκτάσεις «και λοιπά πράγματα εκτός συναλλαγής».



Ειδικότερα, με την υπ' αριθμών 819/2015 απόφαση του ΣτΕ, κρίθηκε ότι στην ιδιωτική περιουσία του δημοσίου περιλαμβάνονται τα χρηματικά διαθέσιμα ανεξάρτητα από την προέλευσή τους, η οποία δεν μπορεί να εντοπιστεί. Επιπλέον, η καθ' ύλην ή κατά τόπο αρμοδιότητα των οικείων οικονομικών υπηρεσιών του ή ο κωδικός εσόδου με τον οποίο καταχωρούνται τα εισπραττόμενα – από το δημόσιο – ποσά δεν συνιστούν κριτήριο διαφοροποίησης των χρηματικών διαθέσιμων του δημοσίου σε κατασχετά ή μη. Τα στοιχεία αυτά ανάγονται σε ζητήματα εσωτερικής οργάνωσης των υπηρεσιών του δημοσίου. Σύμφωνα με την άποψη του Δικαστηρίου αναφορικά με τη διάταξη της παραγράφου 2 του άρθρου 79 στου Συντάγματος, κάθε αντίθετο επιχείρημα θεωρείται αβάσιμο δεδομένου ότι «τα σχετικά χρηματικά ποσά που έχουν εισαχθεί, αδιακρίτως της προελεύσεώς τους, στον προϋπολογισμό προς κάλυψη των υποχρεώσεων του Δημοσίου και εκπλήρωση των δημοσίων σκοπών, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται και η συνταγματικών κατοχυρωμένη υποχρέωση συμμορφώσεως του Κράτους προς τις δικαστικές αποφάσεις».

Συμπληρωματικά ο Άρειος Πάγος σε ότι αφορά τα ταμειακά διαθέσιμα των ΟΤΑ έκρινε ότι η περιουσία τους διακρίνεται στα πράγματα – δηλαδή στα ενσώματα αντικείμενα – που έχουν ως σκοπό την εξυπηρέτηση των δημοτικών ή κοινοτικών στόχων και στην ιδιωτική περιουσία η οποία περιλαμβάνει τα περιουσιακά στοιχεία που εμμέσως μόνο με την αξία ή τις προσόδους τους παρέχουν στους ΟΤΑ οικονομικά μέσα για την αντιμετώπιση των αναγκών τους και τη λειτουργία τους. Η ιδιωτική περιουσία των ΟΤΑ βασίζεται στους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου και αποτελούν εγγύη για τους δανειστές τους, οι οποίοι έχουν την δυνατότητα να την κατασχέσουν αναγκαστικά. Εν αντιθέσει τα πράγματα που ανήκουν στην δημόσια περιουσία είναι εκτός συναλλαγής και δεν μπορούν να υποθηκευθούν ή να ενεχυριασθούν ή να κατασχεθούν από τους δανειστές.

Στην ιδιωτική περιουσία των ΟΤΑ περιλαμβάνονται όλες οι απαιτήσεις ασχέτως της γενεσιουργού αιτία τους. Είτε ανάγονται στο ιδιωτικό είτε στο δημόσιο δίκαιο. Τα έσοδα από τις απαιτήσεις αυτές εγγράφονται στον προϋπολογισμό των ΟΤΑ, έχοντας την δυνατότητα να τα αυξάνουν μονομερώς προκειμένου να καλύπτουν τις χρηματικές τους ανάγκες. Σύμφωνα με την απόφαση της Ολομέλειας του Αρείου Πάγου και της νομολογίας που ακολούθησε (ΟΛΑΠ 17/2002), αποτελεί τη βασική διαφορά της ιδιωτικής από τη δημόσια περιουσία. Η τελευταία περιλαμβάνει πράγματα ατομικώς προσδιορισμένα τα οποία εξυπηρετούν τον δημοτικό ή κοινοτικό

σκοπό, όπως προαναφέρθηκε. Τυχόν αποστέρηση των ΟΤΑ από τη δυνατότητα χρήσης των πραγμάτων που απαρτίζουν τη δημόσια περιουσία θα τους διατάρασσε την ομαλή και εύρυθμη λειτουργία της δημοτικής ή κοινοτικής υπηρεσίας, εξ' ου και ο νόμος κατέστησε τα πράγματα αυτά «εκτός συναλλαγής», απαγορεύοντας την αναγκαστική κατάσχεσή τους. Επιπλέον τα έσοδα των ΟΤΑ από φόρους και τέλη αποτελούν το μεγαλύτερο ποσοστό των εσόδων τους. Σύμφωνα με τον Άρειο Πάγο, αν αυτά ήταν ακατάσχετα, η δυνατότητα αναγκαστικής εκτέλεσης κατά των ΟΤΑ θα απέβαλε κάθε σχεδόν περιεχόμενο<sup>91</sup>.

### **Το ιδιοκτησιακό δικαίωμα του δημοσίου επί της ιδιωτικής περιουσίας του**

Το ιδιοκτησιακό καθεστώς του δημοσίου επί της ιδιωτικής του περιουσίας προσιδιάζει με την κυριότητα του Αστικού Δικαίου, όμως δεν ταυτίζεται με αυτή, γιατί αντιμετωπίζεται από τη θεωρία ως *sui generis* κυριότητα. Στην περίπτωση της ιδιωτικής περιουσίας του δημοσίου απουσιάζει το πλήρες δικαίωμα διάθεσης. Η αξιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων της ιδιωτικής περιουσίας δεν γίνεται ελεύθερα, αλλά περιορίζεται από τους όρους και τις ρυθμίσεις της ειδικής – κατά περίπτωση – νομοθεσίας. Συνεπώς υποστηρίζεται ότι πρόκειται για μια *sui generis* κυριότητα δεδομένου ότι η διαχείρισή της – ενώ βρίσκεται εντός του πεδίου συναλλαγών – υπόκεινται στο σύστημα κανόνων του διοικητικού δικαίου και περιορίζεται πάντα από την αρχή της νομιμότητας. Επιπροσθέτως, ο οικονομικός σκοπός που επιδιώκει σχετίζεται με το γενικότερο συμφέρον.

Πιο συγκεκριμένα το δικαίωμα κυριότητας της ιδιωτικής περιουσίας του δημοσίου παρουσιάζει ιδιομορφίες τόσο ως προς την κτήση, όσο και ως προς την χρήση, κάρπωση και διάθεση αυτής. Πρόκειται για ένα περιορισμένο δικαίωμα κυριότητας. Το δημόσιο μπορεί μεν να αποκτά τα συγκεκριμένα στοιχεία βάσει του ιδιωτικού δικαίου, όμως η κτήση αυτή δεν προκύπτει από ελεύθερη βούληση και στα πλαίσια της ιδιωτικής αυτονομίας, άλλα είτε απορρέει απευθείας από τον νόμο είτε στο πλαίσιο της άσκησης νόμιμης αρμοδιότητας. Επιπλέον το δημόσιο δεν μπορεί να διαθέτει κατά το δοκούν την ιδιωτική του περιουσία – όπως γίνεται στην περίπτωση

---

<sup>91</sup> Ε. Λάπα ό.π., σελ. 40

του ιδιώτη – άλλα υποχρεούται να τη διαχειρίζεται με τέτοιο τρόπο ώστε να εξυπηρετείται το δημόσιο συμφέρον και το κοινό καλό.

Συνεπώς στην περίπτωση της ιδιωτικής περιουσίας, το δημόσιο δεν διατηρεί ένα πλήρες δικαίωμα κυριότητας, άλλα την διαχειρίζεται βασιζόμενο στο ειδικό νομοθετικό πλαίσιο που τη διέπει με έναν επωφελή και επικερδή τρόπο, ενεργώντας ως «εντολέας», διαχειριζόμενο την περιουσία που βρίσκεται υπό το «ιδιοκτησιακό καθεστώς» του λαού, ο οποίος του την έχει παραχωρήσει «οιονεί καταπιστευματικά»<sup>92</sup>.

### **Πλεονεκτήματα και προβληματισμοί των ιδιωτικοποιήσεων**

Ο θεσμός των ιδιωτικοποιήσεων, όπως έχει ήδη αναφερθεί στην παρούσα εργασία, έχει υποστηρικτές αλλά και αρκετούς πολέμιους. Στα πλεονεκτήματα των ιδιωτικοποιήσεων εντάσσεται το γεγονός ότι οι ιδιωτικές εταιρείες έχουν πιο ισχυρά κίνητρα καθώς επίσης και την ικανότητα να είναι πιο παραγωγικές, πιο αποτελεσματικές και άρα πιο αποδοτικές. Οι τιθέμενοι στόχοι τόσο σε τεχνοκρατική όσο και σε αντικειμενική βάση συμβάλλουν στην μείωση της πολιτικής παρέμβασης στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Το όφελος αυτό δύσκολα μπορεί να αποδοθεί με αριθμητικούς όρους, όμως οι αποφάσεις που λαμβάνονται με καθαρά τεχνοκρατικά και διαφανή κριτήρια είναι προς όφελος του οργανισμού, του ανθρώπινου δυναμικού και σαφώς της οικονομίας στο γενικότερο σύνολο.

Επιπλέον, εξασφαλίζεται πιο εύκολα η χρηματοδότηση από τις αγορές κεφαλαίου. Τα επιτόκια για τις ιδιωτικές εταιρείες είναι συχνά υψηλότερα σε σχέση με το δημόσιο χρέος, γεγονός το οποίο μπορεί να χαρακτηριστεί ως καταλύτης για πιο αποδοτικές επενδύσεις από ιδιωτικές εταιρείες, σε αντιπαραβολή με Κρατικές εταιρείες όπου τη χρηματοδότηση μπορεί να εγγυάται από το Κράτος. Οι ιδιωτικές εταιρείες συμβάλλουν στην πειθαρχία αναφορικά με τις δυνάμεις της αγοράς και τον ανταγωνισμό. Οι περισσότερες κρατικές εταιρείες που τυγχάνουν κακοδιαχείρισης ενδεχομένως να μην χρειάζεται να έχουν αυτή τη πειθαρχία αφού μπορεί να διασωθούν από το Κράτος, ενώ σε αντίθετη περίπτωση οι ιδιωτικές εταιρείες κινδυνεύουν με πτώχευση. Συμπληρωματικά στα προαναφερθέντα, οι

---

<sup>92</sup> Της ίδιας, σελ.48

ιδιωτικοποιήσεις επιτρέπουν τη γρήγορη λήψη και την ταχεία εφαρμογή κρίσιμων αποφάσεων, ενώ άξιο αναφοράς αποτελεί το γεγονός ότι μπορούν να αποφέρουν σημαντικά έσοδα στα Κρατικά ταμεία. Τέλος, η ενδεχόμενη αυξημένη κερδοφορία συνεισφέρει περισσότερα έσοδα στο κράτος από τη φορολογία καθώς επίσης και ψηλότερα μερίσματα αναλόγως του ποσοστού επί του μετοχικού κεφαλαίου που θα διατηρήσει το Κράτος.

Για την αποτελεσματικότερη λειτουργία των ιδιωτικοποιήσεων, είναι πολύ σημαντική η θέσπιση ενός αποτελεσματικού ρυθμιστικού πλαισίου από το κράτος το οποίο και να ενισχύεται μετά την ιδιωτικοποίηση, όπου χρειάζεται. Πρέπει να γίνονται εντός ενός αυστηρού εποπτικού και ρυθμιστικού πλαισίου, προκειμένου να αποτρέπεται η κατάχρηση τυχόν μονοπωλιακής θέσης και να διασφαλίζονται πλήρως τα συμφέροντα των καταναλωτών. Επιπλέον η απώλεια κρατικού ελέγχου σε επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται σε τομείς ζωτικής και στρατηγικής σημασίας μπορεί να δημιουργήσει ιδιαίτερα προβλήματα. Σε τέτοιες περιπτώσεις, το κράτος μπορεί να διατηρήσει τον έλεγχο και πέρα από το 50% των μετοχών ή να υπάρχουν μηχανισμοί που του επιτρέπουν να διατηρήσει δικαίωμα βέτο σε στρατηγικές αποφάσεις<sup>93</sup>.

Στην περίπτωση ιδιωτικοποίησης, θα πρέπει να αναλυθούν ενδελεχώς οι όροι απασχόλησης προκειμένου οι απολαβές να βρίσκονται σε άμεση συνάρτηση τόσο με τη συνεισφορά όσο και με την απόδοση προκειμένου να γίνει όσο το δυνατόν καλύτερα η ενσωμάτωση των κινήτρων για τους εργαζόμενους. Επιπλέον οι Κυβερνήσεις πρέπει να έχουν ένα πλάνο προετοιμασίας της κοινής γνώμης για τις ιδιωτικοποιήσεις. Όπως έχει αναφερθεί και παραπάνω η διαφάνεια είναι κομβικής και κρίσιμης σημασίας για την επιτυχία της μεταβίβασης τόσο σε οικονομικό όσο και σε πολιτικό επίπεδο. Τα προγράμματα των ιδιωτικοποιήσεων πρέπει να έχουν σαφή στοχοθεσία και οι Κυβερνήσεις να έχουν προβεί στην κατάλληλη δημιουργία του νομοθετικού πλαισίου πριν την έναρξη της διαδικασίας ιδιωτικοποίησης. Διαφορετικά, στην περίπτωση που δεν έχει κυρωθεί το κατάλληλο πλαίσιο, οι

---

<sup>93</sup> Golden shares

ιδιωτικοποιήσεις είναι πιθανόν να αποτύχουν αναφορικά με τη βελτίωση της απόδοσης τόσο σε εταιρικό επίπεδο όσο και σε οικονομικό<sup>94</sup>.

## Μελέτη περίπτωσης

Για την καλύτερη κατανόηση άλλα και συσχέτιση των προαναφερθέντων με την εφαρμογή τους στην πράξη, στο σημείο αυτό αξίζει να μελετηθεί η υπόθεση της ιδιωτικοποίησης της έκτασης του παλιού αεροδρομίου το Ελληνικό. Πρόκειται για μια έκταση 6.200 στρεμμάτων και 3,5 χιλιόμετρα ακτογραμμής, συνορεύει με τους δήμους Ελληνικού – Αργυρούπολης, Γλυφάδας και Αλίμου, και αποτέλεσε μήλο της έριδος κυρίως για τα κόμματα της Νέας Δημοκρατίας και του ΣΥΡΙΖΑ ήδη από το 2011 που ξεκίνησε ο διαγωνισμός για την αξιοποίησή του.

Η περιοχή που βρίσκεται ο Μητροπολιτικός Πόλος Ελληνικού – Αγίου Κοσμά (δηλαδή το παραλιακό μέτωπο), αποτελείται από τρία πολεοδομικά υποσύνολα, την έκταση του παλιού Αεροδρομίου του Ελληνικού, την περιοχή του Ολυμπιακού Πόλου Αγίου Κοσμά (μαρίνα) και την περιοχή των Ολυμπιακών εγκαταστάσεων Αγίου Κοσμά.

Με τον νόμο 2338/1995, κυρώνεται η σύμβαση για την κατασκευή του νέου Διεθνούς Αεροδρομίου στα Σπάτα. Σύμφωνα με την παράγραφο 3 του άρθρου 9, «το Ελληνικό Δημόσιο αναλαμβάνει την υποχρέωση ότι ο Αερολιμένας του Ελληνικού θα κλείσει προς χρήση αεροσκαφών σταθερών πτερυγίων», μόλις δημιουργηθεί το αεροδρόμιο στα Σπάτα, και «το Αεροδρόμιο Ελληνικού δεν θα ανήκει πάλι προς χρήση από αεροσκάφη σταθερών πτερυγίων. Ορίζεται επίσης ότι στην έκταση του Ελληνικού θα δημιουργηθεί μητροπολιτική ζώνη πρασίνου, ενώ η ανάπτυξη και αξιοποίηση του χώρου βασίζεται στην μελέτη που εκπονείται από τον Οργανισμό Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας. Παράλληλα ιδρύεται ΝΠΔΔ με την επωνυμία Διαχειριστικός Φορέας Μητροπολιτικής Ζώνης Πρασίνου Λεκανοπεδίου Αθηνών με στόχο τη προστασία, τη συντήρηση, τη διαχείριση, την αξιοποίηση του χώρου και την εκπόνηση σχετικών μελετών<sup>95</sup>. Ακολούθησαν οι νόμοι 2730/1999 «Σχεδιασμός,

<sup>94</sup><https://www.pwc.com.cy/en/publications/assets/privatisations-beginners-guide-gr.pdf> [πρόσβαση 20/11/21]

<sup>95</sup> Η πρόβλεψη για τη μετατροπή του παλιού αεροδρομίου σε μητροπολιτική ζώνη πρασίνου και αναψυχής αποτελούσε επίσημη κατεύθυνση του πολεοδομικού σχεδιασμού για την Αθήνα ήδη από το

Ολοκληρωμένη Ανάπτυξη και Εκτέλεση Ολυμπιακών Έργων και Άλλες Διατάξεις» και ο νόμος 3342/2005 για την «Βιώσιμη ανάπτυξη και αξιοποίηση των Ολυμπιακών εγκαταστάσεων, αδειοδότηση, χρήσεις, λειτουργίες τους, Διάρθρωση, οργάνωση και λειτουργία Γενικής Γραμματείας Ολυμπιακής Αξιοποίησης» οι οποίες όριζαν πολεοδομικές και χωροταξικές ρυθμίσεις για τον χώρο του παλιού αεροδρομίου.

Με το άρθρο 42 του νόμου 3943/2011 συστήνεται η ανώνυμη εταιρεία για την αξιοποίηση του πρώην αεροδρομίου Ελληνικού, με την επωνυμία «ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗΣ ΑΚΙΝΗΤΩΝ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΑΕΡΟΔΡΟΜΙΟΥ ΑΝΩΝΥΜΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ» και με διακριτικό τίτλο «ΕΛΛΗΝΙΚΟ Α.Ε.». Η εταιρεία λειτουργεί χάριν του δημοσίου συμφέροντος και περιέχονται σε αυτήν η διοίκηση, η διαχείριση και η εκμετάλλευση του ακινήτου και των επ' αυτού κτιρίων και εγκαταστάσεων του πρώην Αεροδρομίου Ελληνικού, με τα παραρτήματα και τα συστατικά του, δίνοντας τη δυνατότητα να υπεισέρχεται αυτοδικαίως στις τυχόν συμβάσεις μίσθωσης, παραχώρησης ή άλλες συμβάσεις διοίκησης, διαχείρισης και εκμετάλλευσης των κινητών και των ακινήτων που εμπεριέχονται στην έκταση. Επιπλέον για την εξυπηρέτηση του σκοπού της έχει τη δυνατότητα να αποκτά εμπράγματα και ενοχικά δικαιώματα σε άλλα ακίνητα τα οποία βρίσκονται κοντά στην έκταση για τη διοίκηση, αξιοποίηση και την συνολική εκμετάλλευση αυτών. Για τη μετάθεση της κυριότητας ολόκληρου ή μέρους του ακινήτου, απαιτείται τυπικός νόμος, ο οποίος αποτελεί το μεταγραφτέο τίτλο. Το 2011 το ακίνητο πέρασε στο ΤΑΙΠΕΔ με την ανώνυμη εταιρεία «Ελληνικό Α.Ε.».

Με τον νόμο 4062/2012 «Αξιοποίηση του πρώην Αεροδρομίου και άλλες διατάξεις», θεσμοθετήθηκε η αξιοποίηση και ανάπτυξη του χώρου του πρώην αεροδρομίου και της παράκτιας Ολυμπιακής Ζώνης του Αγίου Κοσμά με τη δημιουργία Μητροπολιτικού Πάρκου. Βάσει του άρθρου 2 καταρτίζεται και εγκρίνεται το Σχέδιο Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης της εν λόγω περιοχής. Το εν λόγω τοπόσημο – όπως έχει χαρακτηριστεί – αποτελείται από το ακίνητο του Ελληνικού, το πρώην Ολυμπιακό κέντρο Ιστιοπλοΐας Αγίου Κοσμά Αττικής και το Εθνικό Αθλητικό Κέντρο Νεότητας Αγίου Κοσμά Αττικής. Προσδιορίζονται τα όρια της έκτασης, 6.000 στρέμματα, και

---

1985 με τον νόμο 1515/1985 που αφορά το Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας, όμως η διαδικασία του σχεδιασμού για το έργο αυτό ξεκίνησε το 1995 με τον νόμο 2338/2995.

τα όρια των ειδικότερων ζωνών ανάπτυξης, η έκτασή τους, οι χρήσεις, οι όροι δόμησης και λοιπές πολεοδομικές διατάξεις.

Στις 14 Νοεμβρίου του 2014 ολοκληρώνεται η διαγωνιστική διαδικασία για την αξιοποίηση του Ελληνικού, και υπογράφεται η σύμβαση πώλησης του 100% των μετοχών της «Ελληνικό Α.Ε.» στην εταιρεία «Lamda Development A.E.». Όπως αναφέρει το δελτίο τύπου που εξέδωσε το ΤΑΙΠΕΔ, στο τίμημα των 915 εκ. ευρώ προστίθεται και επιπλέον το ποσό των 1,2 δισ. ευρώ που δεσμεύεται να καταβάλλει η εταιρεία για την υλοποίηση των απαραίτητων έργων υποδομών. Με την έγκριση του Σχεδίου Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης ακολούθησε η καταβολή του ποσού και η μεταβίβαση των μετοχών από το ΤΑΙΠΕΔ στον αγοραστή<sup>96</sup>.

Για την επένδυση στο Ελληνικό, η Lamda Development προβαίνει στη σύσταση θυγατρικής ανώνυμης εταιρείας με την επωνυμία «Hellinikon Global I S.A.»<sup>97</sup> ως φορέας της επένδυσης της Ελληνικό Α.Ε. Έτσι με τον νόμο 4422/2016 κυρώνεται η σύμβαση αγοραπωλησίας μετοχών για την απόκτηση του 100% του μετοχικού κεφαλαίου και της τροποποιητικής σύμβασης. Η σύμβαση υπογράφηκε μεταξύ του ΤΑΙΠΕΔ, της ανώνυμης εταιρείας Hellinikon Global I S.A. και της ανώνυμης εταιρείας με Lamda Development ως εγγυητή της Hellinikon Global. Η τροποποιητική σύμβαση η οποία υπογράφηκε και αυτή από τις τρεις προαναφερθείσες ανώνυμες εταιρείες αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της αρχικής σύμβασης και ενιαίο σύνολο με αυτήν. Η σύμβαση αυτή αποτελεί μια υποσχετική ενοχική δικαιοπραξία καθώς προϋπόθεση αυτής είναι να υλοποιηθούν οι αναβλητικές αιρέσεις αυτής.

Με τον νόμο 4787/2021 κυρώνεται η σύμβαση διανομής ακινήτου, η σύσταση δικαιώματος επιφανείας ακινήτου Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού – Αγίου Κοσμά, ενώ με τον νόμο 4802/2021 κυρώνεται η σύμβαση μεταβίβασης

---

<sup>96</sup> <https://hradf.com/wp-content/uploads/2021/11/%CE%BF%CE%BB%CE%BF%CE%BA%CE%BB%CE%B7%CF%81%CF%89%CF%83%CE%B7-%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CE%B3%CF%89%CE%BD%CE%B9%CF%83%CE%BC%CE%BF%CF%85-%CE%B1%CE%BE%CE%B9%CE%BF%CF%80%CE%BF%CE%B9%CE%B7%CF%83%CE%B7-%CE%B5%CE%BB%CE%BB%CE%B7%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CF%85.pdf>

[πρόσβαση 30/1/2022]

<sup>97</sup> Εταιρεία ένδικου σκοπού

εμπραγμάτων δικαιωμάτων λόγω εισφοράς σε είδος έναντι αυξήσεως μετοχικού κεφαλαίου μεταξύ του ΤΑΙΠΕΔ<sup>98</sup> και της Ελληνικό Α.Ε.. σύμφωνα με τη σύμβαση μεταβίβασης, ορίζεται ότι το ΤΑΙΠΕΔ παραχωρεί, μεταβιβάζει και παραδίδει στην εταιρεία λόγω εισφοράς σε είδος έναντι της Αύξησης Κεφαλαίου της Εταιρείας, κατά πλήρη κυριότητα, νομή και κατοχή των ακινήτων που περιγράφονται στο Παράρτημα Ια και πλήρως κατά το δικαίωμα της επιφάνειας των ακινήτων του Παραρτήματος Ιβ. Επιπλέον με την εν λόγω σύμβαση το ΤΑΙΠΕΔ εκχωρεί, παραχωρεί, μεταβιβάζει και θέτει στη διάθεση της Ελληνικό Α.Ε. όλα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του<sup>99</sup>, όπως αυτά αφορούν στα εμπράγματα δικαιώματα και αποξενώνεται και απεκδύεται από κάθε τίτλο και δικαίωμά του, κυριότητας, νομής και κατοχής επί των περιγραφομένων στο Παράρτημα Ιβ.

Στις 25 Ιουνίου του 2021 ολοκληρώθηκε η πώληση και μεταβίβαση της Ελληνικό Α.Ε. με την υπογραφή από το ΤΑΙΠΕΔ και την Hellinikon Global I S.A. του Ιδιωτικού Συμφωνητικού Μεταβίβασης Μετοχών για την απόκτηση του 100% του μετοχικού κεφαλαίου της Ελληνικό Α.Ε.. Το ΤΑΙΠΕΔ εισέπραξε 300 εκ. ευρώ ως πρώτη δόση από τα 915 εκ. και επιπροσθέτως παρέλαβε την εγγυητική επιστολή πιστούμενου τιμήματος μέγιστου ποσού 347.191.349 ευρώ<sup>100</sup>.

---

<sup>98</sup> Η πώληση του Ελληνικού Α.Ε., πέραν των ενοχικών δικαιωμάτων περιελάμβανε και την απόκτηση των εμπράγματων δικαιωμάτων. Προαπαιτούμενο της συναλλαγής ήταν το γεγονός ότι το ΤΑΙΠΕΔ έπρεπε να αποκτήσει τα προαναφερθέντα δικαιώματα (ownership & surface). Έτσι το κράτος μεταβίβασε το 30% της εξ αδιαιρέτου συνιδιοκτησίας και το δικαίωμα της επιφάνειας στην Ελληνικός Α.Ε.

<sup>99</sup> Ειδικά ενοχικά ή παρεπόμενα δικαιώματα, δικαιώματα από ειδικές άδειες και διοικητικές πράξεις και συνακόλουθες υποχρεώσεις.

<sup>100</sup> <https://hradf.com/wp-content/uploads/2021/11/%CF%80%CF%89%CE%BB%CE%B7%CF%83%CE%B7-%CE%B5%CE%BB%CE%BB%CE%B7%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CF%8D.pdf>



## Επίλογος- Συμπεράσματα

Στο πλαίσιο της ευρύτερης κρατικής δράσης, καίριο ρόλο κατέχει η παροχική διοίκηση ιδίως σε ότι αφορά την κοινωνία και τις ανάγκες αυτής μέσω παροχής αγαθών ή υπηρεσιών προς τους πολίτες. Σε ότι αφορά τα αγαθά ή τις υπηρεσίες οικονομικού χαρακτήρα, όπως οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, το κράτος χρησιμοποιεί μέσα ιδιωτικής οικονομίας, δρώντας με τη μορφή δημόσιων επιχειρήσεων. Αντίθετα όταν η παροχή σχετίζεται με υπηρεσίες εκπαίδευσης, υγείας ή κοινωνικής ασφάλισης, τα επονομαζόμενα συλλογικά αγαθά κοινωνικού χαρακτήρα, τότε η παροχική διοίκηση δρα «κατ' ενάσκηση δημόσιας εξουσίας», λειτουργώντας ως κοινωνική διοίκηση. Δεν απευθύνεται σε καταναλωτές αλλά σε πολίτες. Δημιουργεί σχέσεις δημοσίου δικαίου οι οποίες είναι υποχρεωτικές από τον νόμο. Η λειτουργία της σχετίζεται με την εξαίρεση των κοινωνικών υπηρεσιών από την αγορά. Η πρόσβαση δεν προϋποθέτει πράξη συναλλαγής, παρά μόνο την ιδιότητα του ατόμου ως πολίτη της χώρας.

Με στόχο τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των πολιτών, την βελτίωση παροχής υπηρεσιών, τον περιορισμό των δημοσίων δαπανών και την οικονομική ευημερία, η Ελλάδα προέβη τόσο κατά το παρελθόν όσο και σήμερα σε ένα τολμηρό πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων αλλά και ΣΔΙΤ. Τα τελευταία δύο χρόνια έχουν εγκριθεί 30 έργα ΣΔΙΤ που αγγίζουν τα 8 δισ. ευρώ, ενώ ο νέος «Αναπτυξιακός Νόμος – Ελλάδα Ισχυρή Ανάπτυξη», προβαίνει στη διεύρυνση των προοπτικών για ακόμη πιο ενεργή συνεργασία σε έργα υποδομών και παροχής υπηρεσιών μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Παράλληλα με την αξιοποίηση μέσω ιδιωτικοποιήσεων σημαντικών εκτάσεων δημιουργούνται νέες θέσεις εργασίας, και σε συνδυασμό με την άρση γραφειοκρατικών κωλυμάτων και αντιμετώπιση εκκρεμών υποθέσεων – όπως τα ναυπηγία του Σκαραμαγκά, η Ελευσίνα, η ΕΛΒΟ – συμβάλλουν στη μετατροπή της χώρας σε πόλο έλξης επενδύσεων.

Η ιδιωτική πρωτοβουλία προστατεύεται και συνταγματικά ως ενάσκηση επαγγελματικής ελευθερίας. Λειτουργεί συμπληρωματικά και όχι «παραπληρωματικά» απέναντι στις δημόσιες κοινωνικές υπηρεσίες καθώς δεν μπορεί να υποκαταστήσει την εγγυητική λειτουργία του δημοσίου. Το πεδίο ζεύξης δημοσίων σκοπών και ιδιωτικών μέσων φαίνεται να στρέφεται σταδιακά στον τομέα της κοινωνίας για την βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών, την βιώσιμη

οικονομική ανάπτυξη, την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών του κράτος καθώς επίσης και του ευρύτερου δημοσίου συμφέροντός.

## Βιβλιογραφία

1. «Συμπράξεις Δημοσίου & Ιδιωτικού Τομέα- Ο νέος Νόμος 3389/2005 για τις συμπράξεις και η διεθνής εμπειρία». Ημερίδα ΕΜΕΔΙΤΕΚΑ 2006, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα
2. D. Grimsey/ M. K. Lewis, Public Private Partnerships – The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance, εκδ. Edward Elgar
3. D. Rondinelli/ M. Iacono, Policies and Institutions for Managing Privatization, Turin, Italy 1996, εκδ. International Training Center, International Labor Office
4. R. Sobel, The Pursuit of Wealth, εκδ. New York: McGraw Hill
5. Α. Γέροντας/Σ. Λύτρας/Π. Παυλόπουλος/Γ. Σιούτη/Κ. Φλογαίτης, Διοικητικό Δίκαιο Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2005
6. Μ. Ι. Λατινοπούλου, *Οικονομική Ανάλυση και Συγκριτική Αξιολόγηση Εναλλακτικών Πρακτικών Χρηματοδότησης Δημοσίων Έργων Υποδομής (ΣΔΙΤ)*, Μεταπτυχιακή εργασία 2019, Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, Πάτρα
7. Α. Καϊδατζής «Συνταγματικά όρια και δεσμεύσεις των ιδιωτικοποιήσεων», Διδακτορική διατριβή 2005, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης
8. Α. Λυμπεράκη, Ιδιωτικοποίηση: Η ιδεολογία των Αγορών στην Αγορά των Ιδεολογιών, στο Κ. Βαϊτσος, Τ. Γιαννίτσης, Γ. Καλογήρου, Α. Λυμπεράκη, & Δ. Παπούλιας, «Η προβληματική των ιδιωτικοποιήσεων: θεωρητικές προσεγγίσεις και σημασία για την Ελλάδα», εκδ. Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη 1994
9. Γ. Καλαϊτζής, Η πορεία των Ιδιωτικοποιήσεων στη σύγχρονη Ελλάδα και η συμβολή της παγκόσμιας οικονομίας στην ανάπτυξή τους σε συνδυασμό με τις εκάστοτε κυβερνήσεις
10. Γ. Μ. Παπαϊωάννου, Οικονομική Πολιτική και ΟΝΕ – Απορύθμιση Αγορών και Ιδιωτικοποιήσεις, εκδ. Δίκαιο & Οικονομία Π.Ν. Σάκκουλας

11. Ε. Λάππα «Οι περιορισμοί των αποκρατικοποιήσεων μέσα από τη νομολογία του εθνικού δικαστή και του δικαστή της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Διδακτορική διατριβή 2021, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης
12. Ε. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, εκδ Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2005
13. Ε. Τροβά / Π. Σκουρής, Το Κοινοτικό Δίκαιο των Συμβάσεων Παραχώρησης και των Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα. Ι. Κείμενα Εργασίας, εκδ. Ελληνικά Γράμματα
14. Ε. Τροβά, Η σύμβαση παραχώρησης δημοσίων έργων στα ελληνικά δικαστήρια: ένας ξαφνικός και απρόσμενος επισκέπτης. ΔιΔικ 2003
15. Μ. Γ. Καραναστάσης, Οι Συμπράξεις Δημοσίου-ΟΤΑ-ΝΠΔΔ και των Ανώνυμων Εταιρειών με τους φορείς του ιδιωτικού τομέα., εκδ Γ.Μ. Καραναστάση, Αθήνα 2005
16. Μ. Λαμπροπούλου, Οικονομική Κρίση & Πολιτικές Αποκρατικοποίησης & Αξιοποίησης της Δημόσιας Περιουσίας, Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monnet – Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, 2013
17. Τ. Γιαννίτσης, Η προβληματική των ιδιωτικοποιήσεων – Θεωρητικές προσεγγίσεις και σημασία για την Ελλάδα, εκδ. Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη 1994
18. Φ. Καραγκούνη «Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) – Μια νέα μορφή συνεργασίας, νομοθετική και συνταγματική θεώρηση», Τελική εργασία, 2008, Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης
19. [http://www.et.gr/idoscs-nph/search/pdfViewerForm.html?args=5C7QrtC22wFNA1ry4K61p3dtvSoClrL8BI7vRxXKq8ztII9LGdkF53UIxsx942CdyqxSQYNuqAGCF0IfB9HI6qSYtMQEkEHLwnFqmgJSA5UkHEKavWyl4FoKqSe4BIOTSpEWYhszF8P8UqWb\\_zFijAWr7BTWOSYziU1WfK99yGqGUDxP1Tglscfkfi9LYJWh](http://www.et.gr/idoscs-nph/search/pdfViewerForm.html?args=5C7QrtC22wFNA1ry4K61p3dtvSoClrL8BI7vRxXKq8ztII9LGdkF53UIxsx942CdyqxSQYNuqAGCF0IfB9HI6qSYtMQEkEHLwnFqmgJSA5UkHEKavWyl4FoKqSe4BIOTSpEWYhszF8P8UqWb_zFijAWr7BTWOSYziU1WfK99yGqGUDxP1Tglscfkfi9LYJWh)
20. <https://www.consilium.europa.eu/media/20818/79660.pdf>
21. <https://www.e-nomothesia.gr/kat-demosia-dioikese/kratikes-prometheies-dapanes/pd-60-2007.html>

22. <https://www.kodiko.gr/nomothesia/document/160943/nomos-3389-2005>
23. [https://www.pwc.com/gr/en/publications/deals-in-greece-2020--pwc-greece/Deals\\_report\\_final.pdf](https://www.pwc.com/gr/en/publications/deals-in-greece-2020--pwc-greece/Deals_report_final.pdf)
24. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>
25. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52004DC0327&from=EL>
26. <http://www.sdit.mnec.gr/%CF%80%CE%BB%CE%B7%CF%81%CE%BF%CF%86%CF%8C%CF%81%CE%B7%CF%83%CE%B7/%CE%B2%CE%B9%CE%B2%CE%BB%CE%B9%CE%BF%CE%B8%CE%AE%CE%BA%CE%B7%CF%83%CF%87%CE%B5%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AE%CE%BD%CE%BF%CE%BC%CE%BF%CE%B8%CE%B5%CF%83%CE%AF%CE%B1>
27. <https://hradf.com/wp-content/uploads/2021/11/%CE%BF%CE%BB%CE%BF%CE%BA%CE%BB%CE%B7%CF%81%CF%89%CF%83%CE%B7-%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CE%B3%CF%89%CE%BD%CE%B9%CF%83%CE%BC%CE%BF%CF%85-%CE%B1%CE%BE%CE%B9%CE%BF%CF%80%CE%BF%CE%B9%CE%B7%CF%83%CE%B7-%CE%B5%CE%BB%CE%BB%CE%B7%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CF%85.pdf>
28. <https://hradf.com/wp-content/uploads/2021/11/%CF%80%CF%89%CE%BB%CE%B7%CF%83%CE%B7-%CE%B5%CE%BB%CE%BB%CE%B7%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CF%8D.pdf>