

**Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών
Τμήμα Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης
Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών**

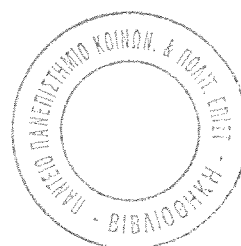
*Διπλωματική Εργασία της
Μάρθας Γιαννακοπούλου
ΑΜ:0803Μ002*

«Εναλλακτικός τρόπος χρηματοδότησης δράσεων των ΟΤΑ: εταιρικές σχέσεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα»

Τριμελής Επιτροπή

**Επιβλέπων: Πλασκοβίτης Ηλίας, Αναπληρωτής Καθηγητής
Γετίμης Παναγιώτης, Καθηγητής
Τάτσος Νίκος, Καθηγητής**

ΑΘΗΝΑ 2006



*Στους
Λεωνίδα Γιαννακόπουλο και
Στέλιο Γιανναράκη*

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Εισαγωγή	Σελ.4
ΚΕΦ. 1: ΝΕΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ	7
1.1 Οι έννοιες της Νέας Δημόσιας Διαχείρισης και της Διακυβέρνησης	7
1.2 Διαφορετικές θεωρίες και τρόποι διακυβέρνησης	8
1.3 Μορφές μετατόπισης της κρατικής εξουσίας	15
1.4 Εμπειρικά προβλήματα στην άσκηση πολιτικής	17
ΚΕΦ. 2: ΣΥΜΠΡΑΞΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ (Σ.Δ.Ι.Τ)	21
2.1. Ορισμός της έννοιας των ΣΔΙΤ	21
2.2. Τα κύρια χαρακτηριστικά τους	22
2.3. Διάφοροι Τύποι ΣΔΙΤ	25
ΚΕΦ. 3: ΠΛΕΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ - ΜΕΙΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΗΣ ΜΕΘΟΔΟΥ ΣΔΙΤ	31
3.1. Λόγοι προσφυγής στη μέθοδο ΣΔΙΤ	31
3.2. Πλεονεκτήματα των συμπράξεων δημόσιου ιδιωτικού τομέα για το Δημόσιο	35
3.3. Μειονεκτήματα στην εφαρμογή των ΣΔΙΤ	37
ΚΕΦ. 4: ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΓΙΑ ΤΙΣ ΣΥΜΠΡΑΞΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ	41
4.1 Ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο για τις ΣΔΙΤ	41
4.2 Ελληνικό θεσμικό πλαίσιο για τις ΣΔΙΤ (Ν. 3389/2005)	42
4.3 Κριτική που ασκήθηκε από αρμόδιους φορείς και κόμματα	45
ΚΕΦ. 5: ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΣΥΜΠΡΑΞΕΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ	54
5.1 ΑΓΓΛΙΑ-Πρόγραμμα PFI	54
5.2 Παραδείγματα από άλλες Ευρωπαϊκές χώρες	69
ΚΕΦ. 6: Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΣΕ ΣΔΙΤ	74
Τα πρώτα δειλά βήματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης	
6.1 Σύντομο ιστορικό των δημοσίων έργων που πραγματοποιήθηκαν με συμβάσεις παραχώρησης στην Ελλάδα	75
6.2 Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης ΘΗΣΕΑΣ	80
ΚΕΦ. 7: ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ	89
Ζώνη Ενεργού Πολεοδομίας Ζ.Ε.Π ΚΟΖΑΝΗΣ	
7.1 Ιστορικό της Ζ.Ε.Π. ΚΟΖΑΝΗΣ	89
7.2 Διατύπωση και αξιολόγηση των εναλλακτικών σεναρίων πολεοδομικής αναδιάρθρωσης	91
ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	100
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	103

Εισαγωγή

Το αυξανόμενο ενδιαφέρον για τις εταιρικές σχέσεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα, η πρόκληση που εμπεριέχει η προσπάθεια καταγραφής της εμπειρίας και των απόψεων γύρω από αυτές, ιδιαίτερα στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, δεδομένης της απειρίας και της μικρής πρόσβασης σε ελληνική βιβλιογραφία και εμπειρικά δεδομένα, οδήγησαν στην επιλογή του θέματος «Εναλλακτικός τρόπος χρηματοδότησης δράσεων των ΟΤΑ: εταιρικές σχέσεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα». Βασικός στόχος της διπλωματικής είναι η συμβολή στο διάλογο που έχει ξεκινήσει για τις ΣΔΙΤ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και για το λόγο αυτό γίνεται προσπάθεια να συγκεντρωθούν και να παρουσιαστούν πληροφορίες από τη διεθνή εμπειρία των ΣΔΙΤ, καλές και κακές πρακτικές, προβλήματα που αντιμετωπίζονται στην πράξη και τέλος, γίνεται προσπάθεια εξαγωγής συμπερασμάτων.

Ο διάλογος σχετικά με τις Συμπράξεις Ιδιωτικού και Δημόσιου Τομέα είναι πολύ πρόσφατος στη χώρα μας. Η ελλιπής πληροφόρηση έγινε αισθητή στην ποιότητα και το είδος των επενδύσεων που προτάθηκαν από τους δήμους στο αναπτυξιακό πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ». Ανεξάρτητα από τις ελπίδες ή τους φόβους που προκαλούν, οι ΣΔΙΤ αποτελούν μία πραγματικότητα. Η πολυπλοκότητα και οι απαιτήσεις τους, η ιδιαιτερότητα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αποτελούν πρόκληση για τους ΟΤΑ της χώρας, οι οποίοι στην πλειοψηφία τους δεν διαθέτουν τους απαραίτητους επιστημονικούς, τεχνικούς και διαχειριστικούς μηχανισμούς.

Οι ΣΔΙΤ έχουν αναπτυχθεί ιδιαίτερα τα τελευταία χρόνια εξαιτίας των πολιτικών συγκυριών που κυριαρχούν παγκοσμίως και ιδιαίτερα της φιλελεύθερης ιδεολογίας, της κρατικής απορύθμισης και της ιδεολογίας της αγοράς. Οι όροι «διακυβέρνηση», «Νέα Δημόσια Διαχείριση», «δίκτυα», «συνεργασίες», αποκτούν ολοένα και μεγαλύτερη σημασία σε επιστημονικό αλλά και πρακτικό επίπεδο και εκφράζουν αλλαγές στον τρόπο διαχείρισης δημόσιων πολιτικών, με κύριο χαρακτηριστικό τη μεγαλύτερη αυτονομία από το κράτος και την αυξημένη συμμετοχή των πολιτών και των πολιτικών εταίρων, στη διαμόρφωση πολιτικής.

Για την αποτύπωση των βασικών χαρακτηριστικών, θεωρητικών και εμπειρικών δεδομένων των ΣΔΙΤ, η διάρθρωση της διπλωματικής έχει ως εξής:

Κρίθηκε απαραίτητη η παρουσίαση του γενικού πλαισίου ανάπτυξης των ΣΔΙΤ και για το λόγο αυτό, το πρώτο κεφάλαιο αφιερώνεται στην περιγραφή της έννοιας, των θεωριών της διακυβέρνησης και των μορφών μετατόπισης της κρατικής εξουσίας. Παρουσιάζονται οι διάφορες μορφές διακυβέρνησης, καθώς και τα αντίστοιχα προβλήματα πολιτικής.

Στο δεύτερο κεφάλαιο γίνεται προσπάθεια να οριστεί και να περιγραφεί το περιεχόμενο των ΣΔΙΤ και να παρουσιαστούν συνοπτικά τα διάφορα είδη των συμπράξεων.

Η μεταφορά της διεθνούς εμπειρίας, όσον αφορά τα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα των ΣΔΙΤ και η σύνδεσή τους με τα είδη των συμπράξεων, αποτελούν σημαντικό εργαλείο πληροφόρησης για τους ΟΤΑ. Για το λόγο αυτό, στο τρίτο κεφάλαιο παρουσιάζονται κωδικοποιημένοι οι λόγοι που οδηγούν στην εφαρμογή μεθόδων ΣΔΙΤ, όπως επίσης και κίνδυνοι από την εφαρμογή τους.

Μία από τις ενδείξεις για το πόσο σύγχρονο και επίκαιρο είναι το θέμα των ΣΔΙΤ στη χώρα μας, είναι ότι μέχρι πρόσφατα δεν υπήρχε ειδικό νομοθετικό πλαίσιο. Οι συμβάσεις που έγιναν σε μεγάλα έργα υποδομών πραγματοποιήθηκαν με ad hoc

προσαρμογές του θεσμικού πλαισίου, δηλαδή κυρώθηκαν με ειδικό νόμο από τη Βουλή για κάθε έργο ξεχωριστά. Στα προηγούμενα κεφάλαια εντοπίστηκε η πολυπλοκότητα των ΣΔΙΤ και η αναγκαιότητα ύπαρξης ενός ευέλικτου και αποτελεσματικού θεσμικού πλαισίου. Η ιδιαίτερη αντιμετώπιση του νόμου για τις συμπράξεις στην Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι απαραίτητη, εξαιτίας των ιδιομορφιών και των ιδιαιτεροτήτων που παρουσιάζει.

Ο νόμος για τις ΣΔΙΤ (Ν. 3389/2005) αποτελεί μια πρώτη προσπάθεια εφαρμογής συγκεκριμένου νομοθετικού πλαισίου για τις συμπράξεις στη χώρα μας, γεγονός που συνεισφέρει στην επενδυτική πρωτοβουλία των δημόσιων φορέων που θα συμπράξουν με ιδιωτικούς για την υλοποίηση έργων και υπηρεσιών. Έτσι, στο τέταρτο κεφάλαιο, γίνεται μία συνοπτική παρουσίαση του Νόμου και παρουσιάζονται οι απόψεις των σχετικών φορέων (ΚΕΔΚΕ, ΤΕΕ, ΙΟΚ, ΟΚΕ) κατά την περίοδο διαβούλευσης και των πολιτικών κομμάτων κατά τη διάρκεια της συζήτησης στη Βουλή.

Όσον αφορά τη μεταφορά παραδειγμάτων και στοιχείων από την Ευρωπαϊκή εμπειρία των ΣΔΙΤ, ο στόχος είναι η διάχυση της σχετικής πληροφορίας και η δυνατότητα αποφυγής λαθών, καθώς και ο εντοπισμός των προβλημάτων και των πρακτικών που έχουν ακολουθηθεί. Με το παραπάνω σκεπτικό, στο πέμπτο κεφάλαιο παρουσιάζεται κυρίως η εμπειρία της Μεγάλης Βρετανίας, μιας και είναι πρωτοπόρα στο θεσμό των ΣΔΙΤ, καθώς και κάποια παραδείγματα από άλλες ευρωπαϊκές χώρες.

Βασικά ερωτήματα που αναζητούν απάντηση σε αυτό το κεφάλαιο είναι: η έκταση των ΣΔΙΤ, οι τομείς εφαρμογής, οι μορφές και τα αποτελέσματα αξιολόγησης τους και κυρίως η αποφυγή δογματισμών και παρεξηγήσεων που διαφαίνονται στη τρέχουσα πολιτική επιχειρηματολογία.

Στο έκτο κεφάλαιο παρουσιάζεται η μικρή εμπειρία που υπάρχει στη χώρα μας για την υλοποίηση εταιρικών σχέσεων δημόσιου ιδιωτικού τομέα, ιδιαίτερα μέσα από τις συμβάσεις παραχώρησης, με τις οποίες πραγματοποιήθηκαν μεγάλα έργα υποδομής, όπως το αεροδρόμιο Ελευθέριος Βενιζέλος και η Αττική Οδός και την τελευταία προσπάθεια στήριξης και υλοποίησης ΣΔΙΤ σε έργα μικρότερου μεγέθους στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, με ένταξή τους στο πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ». Επίσης, γίνεται προσπάθεια παρουσίασης του προβληματισμού που υπάρχει σχετικά με τους τομείς που θεωρούνται κατάλληλοι για την εφαρμογή της μεθόδου των συμπράξεων, καθώς και των πιθανών προβλημάτων και ιδιαιτεροτήτων που μπορεί να αντιμετωπίσουν οι ΟΤΑ στην εφαρμογή της.

Τέλος, στο έβδομο κεφάλαιο παρουσιάζεται η μελέτη περίπτωσης της αστικής ανάπλασης μιας ολόκληρης απομακρυσμένης περιοχής της Κοζάνης, η οποία έχει χαρακτηριστεί ως Ζώνη Ενεργού Πολεοδομίας Κοζάνης (ΖΕΠ Κοζάνης). Πρόκειται για ένα καινοτόμο και φιλόδοξο σχέδιο του Δήμου Κοζάνης, η μελέτη του οποίου έγινε με βάση το Στρατηγικό-Επιχειρησιακό Σχέδιο (business plan) που εκπόνησε η Δημοτική Επιχείρηση Ενεργού Πολεοδομίας Κοζάνης (ΔΕΠΕΠΟΚ).

Θα ήθελα να ευχαριστήσω ιδιαίτερα τα μέλη της τριμελούς επιτροπής, καθηγητές κ. Παναγιώτη Γετίμη και κ. Νίκο Τάτσο, για τη βοήθειά τους, το βιβλιογραφικό υλικό και γενικότερα τις γνώσεις που μου προσέφεραν. Ιδιαίτερες ευχαριστίες οφείλονται στον επιβλέποντα καθηγητή κ. Ηλία Πλασκοβίτη, για την καθοδήγηση, τις πολύτιμες παρατηρήσεις του και την καλή συνεργασία μας.

Θα ήτανε παράληψη να μην ευχαριστήσω τον καθηγητή μου κ. Τάσο Καραγάνη, για τη βοήθειά του σε όλη τη διάρκεια του μεταπτυχιακού.

Ένα μεγάλο ευχαριστώ οφείλεται στους συνάδελφους μου που με την ψυχολογική και ουσιαστική υποστήριξη τους βοήθησαν ώστε να περατωθεί η διπλωματική αυτή εργασία.

Τέλος, θα πρέπει να υπογραμμίσω ότι χωρίς τη στήριξη, την ανοχή και κυρίως υπομονή της Σάσας και Σουζάνας Γιαννακοπούλου η εργασία αυτή δεν θα τελείωνε ποτέ.

ΚΕΦ.1 ΝΕΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

Εισαγωγή

Οι όροι «διακυβέρνηση» (governance), «Νέα Δημόσια Διαχείριση» (New Public Management), «δίκτυα» (networks) και «συνεργασίες» (partnerships), είναι έννοιες που αποκτούν παγκόσμια (και ιδίως στο πλαίσιο της Ε.Ε.) ολοένα και μεγαλύτερη σημασία, σε επιστημονικό αλλά και πρακτικό επίπεδο και εκφράζουν αλλαγές στον τρόπο διαχείρισης δημόσιων πολιτικών. Υπονοούν ότι δημόσιες λειτουργίες λαμβάνουν χώρα σε «αυτόνομα» δίκτυα, τα οποία διαχειρίζονται τις υποθέσεις που τα αφορούν χωρίς την ιεραρχική μορφή εξουσίας ή τουλάχιστον με σημαντικό βαθμό αυτονομίας από το κράτος, καθώς επίσης ότι οι δημόσιοι και ιδιωτικοί οργανισμοί συνεργάζονται και ανταγωνίζονται σε ένα κοινωνικο-κυβερνητικό (socio-cybernetic), οριζόντιο και διεθνούς οργάνωσης σύστημα εταίρων¹ (Agranoff and McGuire; Mandell; O'Toole; Rhodes).

Οι νέες αυτές πολιτικές απαιτούν αποκέντρωση και συνεργασίες δημόσιου, ιδιωτικού τομέα, Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων και γενικότερα των διαφόρων ομάδων συμφερόντων. Από αυτή την άποψη η προσπάθεια διαλεύκανσης του περιεχομένου της διακυβέρνησης και της σχέσης της με τις ΣΔΙΤ αποτελεί ένα από τους κύριους στόχους του κεφαλαίου που ακολουθεί και αναμένεται να βοηθήσει στην περαιτέρω εξέλιξη της εργασίας.

Η διάρθρωση του κεφαλαίου που ακολουθεί έχει ως εξής: Στην πρώτη ενότητα γίνεται προσπάθεια να περιγραφεί το περιεχόμενο της διακυβέρνησης. Στη δεύτερη γίνεται μία συνοπτική παρουσίαση των θεωριών σχετικά με τη νέα διακυβέρνηση. Στην τρίτη ενότητα περιγράφονται οι μορφές μετατόπισης της κρατικής εξουσίας, που οριοθετούν τα αντίστοιχα είδη διακυβέρνησης, ενώ στην τέταρτη ενότητα παρουσιάζονται τα εμπειρικά προβλήματα από την άσκηση πολιτικής. Η παρουσίαση αυτή κλείνει με την προσπάθεια εξαγωγής ορισμένων συμπερασμάτων.

1.1 Οι έννοιες της Νέας Δημόσιας Διαχείρισης και της Διακυβέρνησης

Τα προβλήματα διαχείρισης του δημόσιου τομέα, η αναποτελεσματικότητα και η γραφειοκρατία, οδήγησαν στη γένεση του όρου Νέα Δημόσια Διαχείριση-New Public Management (NPM)², ο οποίος πρωτοχρησιμοποιήθηκε από τους Louis Gunn και Christopher Hood την δεκαετία του '80.

Η διακυβέρνηση ειδικότερα, αναφέρεται στο σύνολο των κανόνων, των διαδικασιών και των πρακτικών, που επηρεάζουν τον τρόπο με τον οποίο ασκείται η εξουσία και επιδιώκει τη διεύρυνση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, προκειμένου να επιτύχει μεγαλύτερη συμμετοχή των πολιτών και οργανώσεων, ενεργότερη συνεργασία και

¹ Agranoff, Robert, and Michael McGuire (1999), Managing in Network Settings. Policy Studies Review 16:18-41.

Mandell, Myrna P. 1999. Community Collaborations: Working Through Network Structures. Policy Studies Review 16:42-64.

O'Toole, Laurence J. 1997. Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration. Public Administration Review 57:45-52. Rhodes, R.A. W. 1996. The New Governance: Governing without Government. Political Studies 44:652-667.

² Bovaird Tony, Löffler Elke (2001), Emerging trends in public management and governance, BBS Teaching and Research Review, Issue 5, Winter 2001, σελ.1-10.

συμμετοχή των εμπλεκόμενων φορέων στη χάραξη και εφαρμογή της πολιτικής, καθώς και διαφάνεια και ευθύνη των συμμετεχόντων³ (Bovaird, Löffler 2002).

Η ανάγκη για αλλαγή στον τρόπο διακυβέρνησης ξεκινάει από το γεγονός ότι αμφισβητείται έντονα, ιδίως τα τελευταία χρόνια, η αντίληψη ότι το κράτος με τις παραδοσιακές δομές του είναι ο μοναδικός και αδιαμφισβήτητος ρυθμιστής για τη χάραξη και εφαρμογή της πολιτικής, ιδιαίτερα σε θέματα περιβάλλοντος και ποιότητας της ζωής.

Από τον ορισμό της διακυβέρνησης φαίνεται καθαρά ότι η έννοια «χρηστή διακυβέρνηση» δεν ταυτίζεται με την «καλή Κυβέρνηση». Γενικότερα, έχουν καταγραφεί έξι ομάδες κοινωνικών εταίρων που εμπλέκονται στην πολιτική ζωή με την ευρεία έννοια της διακυβέρνησης⁴:

1. Πολίτες
2. Εθελοντές
3. Επιχειρήσεις
4. Μέσα επικοινωνίας
5. Υψηλά επίπεδα κυβέρνησης/Βουλή, διεθνές επίπεδο κυβέρνησης
6. Τοπική Αυτοδιοίκηση

Η θεωρητική ανάλυση, με βάση την εκτεταμένη βιβλιογραφία για το θέμα αυτό, έδειξε ότι τα συστατικά στοιχεία που συνθέτουν την έννοια της διακυβέρνησης, είναι τα εξής:

- η συμμετοχή των πολιτών και των οργανώσεών τους (public participation)
- ο διατομεακός συντονισμός (inter-sectoral coordination)
- η συνεργασία σε πολλά επίπεδα –διακρατικό, περιφερειακό, τοπικό - (multi-level coordination)
- η ευέλικτη και επαναληπτική διαδικασία σχεδιασμού (adaptive and iterative policy making)
- η αξιοποίηση της υπεύθυνης και εξειδικευμένης γνώσης (accountable expertise).

1.2 Διαφορετικές θεωρίες και τρόποι διακυβέρνησης⁵

Ο όρος «διακυβέρνηση» δεν έχει μονοσήμαντη έννοια, αλλά έχει χρησιμοποιηθεί σε διαφορετικές περιπτώσεις και ανάλογα μπορεί να εκφράζει δίκτυα πολιτικής⁶ (policy networks, Rhodes 1997), δημόσια διαχείριση⁷ (Hood 1991), συντονισμό των τομέων της οικονομίας⁸ (Cambell, 1991), Συμπράξεις Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα⁹ (Pierre 1998a),

³ Bovaird, T. and Loeffler, E. (2002), “Moving from excellence models of local service delivery to benchmarking of ‘good local governance’”, *International Review of Administrative Sciences*, March.

⁴ Bovaird Tony, Löffler Elke (2001), Emerging trends in public management and governance, BBS Teaching and Research Review, Issue 5, Winter 2001, σελ.3.

⁵ Jon Pierre, B. Guy Peters (2000), “Governance, Politics, and the State”, Macmillan Press, σελ:14-27.

⁶ Rhodes, R. A. W. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Buckingham: Open University Press).

⁷ Hood, C. (1991) ‘A Public Management for All Seasons?’ *Public Administration*, 69:3-19.

⁸ Campbell, J.L., J.R. Hollingsworth and L.N. Lindberg (1991), *Governance of the American Economy* (Cambridge and New York: Cambridge University Press).

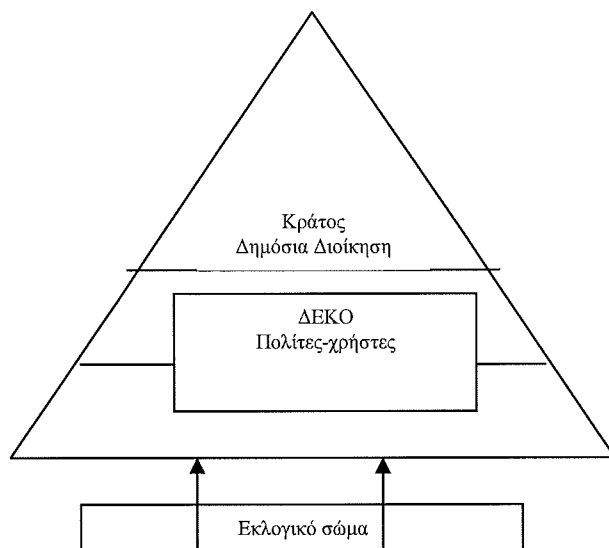
⁹ Pierre, J. (1998a) *Partnerships in Urban Governance: European and American Experiences* (London: Macmillan).

συνεταιριστική διακυβέρνηση¹⁰ (Williamson 1996) και «χρηστή διακυβέρνηση», σαν μία μεταρρύθμιση που προωθήθηκε από την Παγκόσμια Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (IMF)¹¹ (Leftwich, 1994).

Εκτός αυτού, υπάρχει προσπάθεια κατανόησης της διακυβέρνησης, μέσω διαφόρων θεωριών, που αναλύουν και παρουσιάζουν διαφορετικούς τρόπους διακυβέρνησης, όπως την ιεραρχική μορφή διακυβέρνησης, το σύστημα της αγοράς ως μηχανισμό διακυβέρνησης, τα δίκτυα πολιτικής κα. Στη συνέχεια παρουσιάζονται ορισμένα από αυτά.

1.Η Διακυβέρνηση σαν μορφή ιεραρχίας

Η διακυβέρνηση μέσω κάθετα ιεραρχημένων κρατικών δομών, θεωρείται τρόπος δημοκρατικής διακυβέρνησης. Πρόκειται ουσιαστικά για τον παραδοσιακό τρόπο κυβέρνησης, σε μία αντιπροσωπευτική δημοκρατία, όπου το κράτος έχει κυρίαρχο ρόλο και αποφασίζει μόνο του σε ασύμμετρες σχέσεις με τους πολίτες, την οργανωμένη κοινωνία των πολιτών και τις επιχειρήσεις (Σχήμα Ι).



Σχήμα Ι. Το ιεραρχικό κράτος¹²

Η συμβατική θεώρηση της κυβέρνησης μπορεί να συνοψιστεί σε τέσσερα γενικά σημεία: α) στον κεντρικό ρόλο του κράτους, το οποίο η κυβέρνηση θεωρεί ως αδιαμφισβήτητο κέντρο εξουσίας. β) στη θεσμική απομόνωση και ομοιογένεια, σύμφωνα με την οποία οι θεσμοί στηρίζονται στη νομικά καθορισμένη τους αρμοδιότητα για την επίτευξη των στόχων τους, γ) στην κυριαρχία και ανωτερότητα του κράτους, η οποία

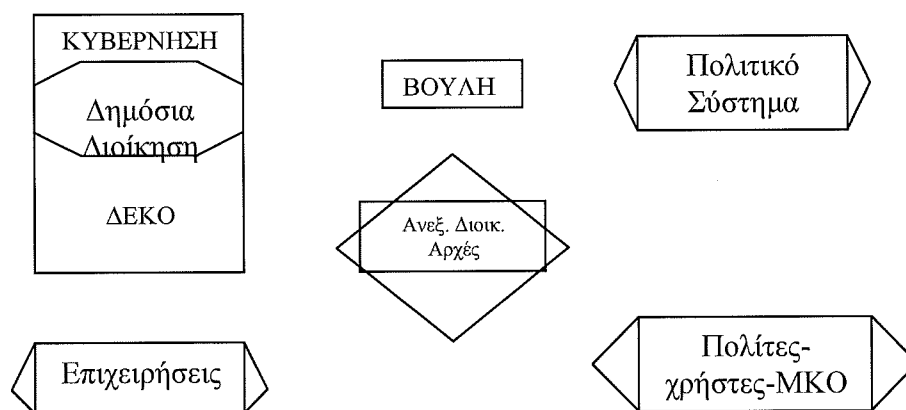
¹⁰ Williamson, O.E. (1996), *The Mechanisms of Governance* (Oxford and New York: Oxford University Press).

¹¹ Leftwich, A. (1994), 'Governance, the State and the Politics of Development', *Development and Change*, 25:361-86.

¹² Βασιλόπουλος Περικλής, *Διακυβέρνηση και Κοινωνία Πολιτών*, περιοδικό *Κοινωνία Πολιτών*, ιστοσελίδα www.paremvassi.gr/art914.htm, σελ.1-5.

συνάγεται ως ένα βαθμό και από τα προηγούμενα σημεία. Η εξουσία του κράτους θεωρείται απόλυτη και σε καμία περίπτωση δεν τελεί υπό διαπραγμάτευση. Αυτό σημαίνει επίσης ότι το κράτος είναι σε θέση να ορίζει το ίδιο την εξουσία του και κατά συνέπεια να προχωρεί σε συναλλαγές με τον περίγυρό του σύμφωνα με τους όρους που το ίδιο θέτει, δ) στην εστίαση σε θεσμικά θέματα, δηλαδή μικρή ή καθόλου διάκριση μεταξύ κανόνων και πράξης.

Στη νέα διακυβέρνηση το κράτος διατηρεί ένα κυρίαρχο ρόλο, αλλά είναι λιγότερο ιεραρχικό και εγγύτερο προς τον πολίτη, συνδιαλέγεται και μερικές φορές συναποφασίζει με τους κοινωνικούς εταίρους και κυρίως την κοινωνία των πολιτών αλλά και τον ιδιωτικό τομέα, στο πλαίσιο καθορισμένων διαφανών ρυθμίσεων και αρχών (Σχήμα II). Δεν αμφισβητείται η πρωτοκαθεδρία της νόμιμα εκλεγμένης Κυβέρνησης, όμως προστίθενται στην αλυσίδα των διαδικασιών λήψης δημοσίων αποφάσεων και οι δύο άλλοι πόλοι των σύγχρονων κοινωνιών, της αγοράς και της κοινωνίας των πολιτών.



Σχήμα II Μοντέλο Διακυβέρνησης¹³

Η σύγχρονη διεθνής βιβλιογραφία απορρίπτει, σχεδόν στην πλειοψηφία της, το ιεραρχικό μοντέλο διακυβέρνησης και θεωρεί ότι ήταν κατάλληλο για την εποχή των τυποποιημένων δημόσιων υπηρεσιών, της οικονομίας φορντιστικού μοντέλου, των εγχώριων επιχειρήσεων και του ισχυρού κράτους. Σήμερα όμως δίνεται έμφαση στη μικρότερη κλίμακα, στην ευελιξία, στη διαφοροποίηση, στις ανταλλαγές και στη μοιρασμένη δύναμη μεταξύ του κράτους και της αγοράς¹⁴ (Kettl, 1993) και στη συνεργασία του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, επομένως είναι αναγκαία η ανάπτυξη διαφορετικών μορφών κοινωνικής και πολιτικής οργάνωσης.

Επιπρόσθετα, στις περισσότερες δυτικές κοινωνίες φαίνεται να αναπτύσσεται ολοένα και περισσότερο μια «οριζόντια» λογική¹⁵ (SOU, 1990). Εμφανίζονται δίκτυα πολιτικής τα οποία φέρνουν κοντά περισσότερους ανθρώπους με κοινά συμφέροντα. Αυτά τα δίκτυα έχουν μεγάλη δύναμη και συνοχή και καταφέρνουν να περιορίσουν τις πιέσεις του κράτους και να παίξουν ένα αυτόνομο ρυθμιστικό ρόλο σε συγκεκριμένο

¹³ Βασιλόπουλος Περικλής, Διακυβέρνηση και Κοινωνία Πολιτών, περιοδικό Κοινωνία Πολιτών, ιστοσελίδα www.paremvasi.gr/art914.htm, σελ.1-5.

¹⁴ Kettl, D.F. (1993) *Sharing Power: Public Governance and Private Markets* (Washington, DC: The Brookings Institution).

¹⁵ SOU 1990:44, *Democracy and Power in Sweden: The Final Report from the Royal Commission on the distribution of power in Sweden*.

τομέα¹⁶ (Rhodes 1997). Όσο και αν είναι υπερβολικές μερικές από αυτές τις θεωρήσεις, για τα δίκτυα πολιτικής, σχετικά με τη δύναμη και τις δυνατότητες που έχουν, παρόλα αυτά υποδεικνύουν ότι το ιεραρχικό μοντέλο διακυβέρνησης δεν αντικατοπτρίζει πλέον την κυρίαρχη αντίληψη.

Από πολλούς μελετητές (Helleiner 1994, Mann 1997, Peters 1990, Strange 1986) θεωρείται ότι μία από τις αντιδράσεις των εθνικών κρατών στην παγκοσμιοποίηση, ήταν η ανάπτυξη διακρατικών οργανισμών¹⁷, όπως είναι η Ε.Ε., ο Οργανισμός Διεθνούς Εμπορίου (WTO). Η εμφάνιση διεθνικών οργανισμών τείνει να οδηγήσει στην ίδια κατεύθυνση με αυτή της παγκοσμιοποίησης, διότι συνεισφέρει στη μείωση της κρατικής κυριαρχίας και αυτονομίας.

Τέλος, τα διάφορα δημοσιονομικά προβλήματα που αντιμετωπίζουν σήμερα τα περισσότερα κράτη, η αποκεντρωμένη μορφή διοίκησης που χαρακτηρίζει ιδιαίτερα τα ανεπτυγμένα δημοκρατικά κράτη και θεωρείται η πιο κατάλληλη μορφή πολιτικής οργάνωσης στην σημερινή μετα-κρατικοκεντρική κοινωνία, αποτελούν βασικούς παράγοντες που υποδεικνύουν την αναγκαιότητα ύπαρξης ενός διαφορετικού μοντέλου διακυβέρνησης.

Συνοψίζοντας, το ιεραρχικό μοντέλο διακυβέρνησης παίζει σημαντικό ρόλο ακόμη και σήμερα στις περισσότερες δυτικές ανεπτυγμένες δημοκρατίες. Παρατηρείται όμως μια σημαντική ποιοτική αλλαγή στη λειτουργία του. Σε όλες τις ανεπτυγμένες χώρες το κεντρικό κράτος ολοένα και περισσότερο αναδεικνύει και περιορίζεται στον επιτελικό του ρόλο. Τα δίκτυα οριζόντιας πολιτικής αυξάνονται συνεχώς και αποκτούν μεγαλύτερη σημασία, όμως εξακολουθούν να υπολείπονται των ιεραρχικών σχέσεων μεταξύ των θεσμών και των εταίρων του κράτους.

2. Το σύστημα της αγοράς ως μηχανισμός διακυβέρνησης - ιδιωτική διακυβέρνηση

Η ιδιωτικοποίηση στον κόσμο της πολιτικής αποτελεί σημείο διαμάχης για την σύγχρονη ακαδημαϊκή κοινότητα¹⁸ (Brühl 2002; Cashore 2002; Clapp 1998; Savas 2000). Σε αντίθεση με το κλασικό ιεραρχικό μοντέλο διακυβέρνησης, το σύστημα της αγοράς ως μηχανισμός διακυβέρνησης χρησιμοποιείται ιδιαίτερα σήμερα και πολλές φορές αντιμετωπίζεται ως μέσο επίλυσης πολλών προβλημάτων, περισσότερων από όσα στην πραγματικότητα μπορεί να επιλύσει. Η διακυβέρνηση αυτού του τύπου θεωρείται πιο δίκαιος και αποτελεσματικός μηχανισμός κατανομής πόρων, εφόσον δεν επιτρέπει τη λιγότερο αποτελεσματική κατανομή των πόρων από πολιτικούς. Αντί οι πολιτικοί να

¹⁶ Rhodes, R. A. W. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Buckingham: Open University Press).

¹⁷ Helleiner, E. (1994), *States and the Reemergence of Global Finance* (Ithaca, NY and London: Cornell University Press).

¹⁸ Brühl, Tanja (2002), "The Privatization of International Environmental Governance". In Frank Biermann, Rainer Brohm and Klaus Dingwerth, eds., *Proceedings of the 2001 Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change: Global Environmental Change and the Nation State*. Potsdam, Germany: Potsdam Institute for Climate Impact Research.

Cashore, Benjamin (2002), "Legitimacy and the Privatization of Environmental Governance: How Non-State Market-Driven (NSMD) Governance Systems Gain Rule-Making Authority. *Governance* 15:503-529.

Clapp, Jennifer (1998), "The Privatization of Global Environmental Governance: ISO 14000 and the Developing World. *Global Governance* 4:295-316.

Savas, E.S. (2000), "Privatization and Public-Private Partnerships, New York: Chatham House.

αποφασίζουν – πολλές φορές αντίθετα από τις επιθυμίες των πολιτών – δίνεται η δυνατότητα στους πολίτες να επιλέγουν άμεσα και να έχουν τον τελευταίο λόγο για τις δημόσιες υπηρεσίες που θα παραχθούν. Βέβαια, η δυνατότητα επιλογής μιας υπηρεσίας δεν εξαρτάται μόνο από τις προτιμήσεις των πολιτών, αλλά και από την αγοραστική τους δύναμη και την κοινωνική τους τάξη, κάτι που φαίνεται να παραβλέπουν οι υποστηρικτές του μηχανισμού της αγοράς.

Υπάρχουν διαφορετικές έννοιες του συστήματος της αγοράς ως μηχανισμό διακυβέρνησης. Μία από αυτές, είναι η αγορά ως διανεμητικός μηχανισμός πόρων ή με την ευρεία έννοια, η ενσωμάτωση στον τρόπο διακυβέρνησης κριτηρίων μέτρησης της αποτελεσματικότητας. Στην ιδανική μορφή της, οι αποφάσεις δεν παίρνονται ούτε από πολιτικούς ούτε από διαχειριστές, αλλά στο πλαίσιο συνδυασμένων πολιτικών.

Μία άλλη έννοια των αγορών στο πλαίσιο της διακυβέρνησης είναι αυτή του πεδίου δράσης για οικονομικούς εταίρους. Η διακυβέρνηση, εδώ, αναφέρεται στους μηχανισμούς μέσω των οποίων διάφοροι οικονομικοί εταίροι μπορούν να συνεργαστούν για να επιλύσουν κοινά προβλήματα, χωρίς τη στρέβλωση των βασικών μηχανισμών της αγοράς. Σε αυτή την περίπτωση υπάρχει πρόβλημα χρηστής και δίκαιης διακυβέρνησης, εξαιτίας της ατομιστικής και ανώνυμης φύσης της αγοράς και των εταίρων της.

Η συνεργασία μεταξύ ανταγωνιστικών ιδιωτικών εταίρων, έχει ως συνέπεια τη δημιουργία και εφαρμογή εξειδικευμένων διακρατικών κανόνων και τη μεταβολή από τη δημόσια στην ιδιωτική μορφή διακυβέρνησης¹⁹ (Philipp Pattberg, 2004). Οι ιδιωτικοί εταίροι διαμορφώνουν τους δικούς τους κανόνες και πρακτικές, που απαιτούν τη διαμόρφωση εξουσίας έξω από τις τυπικές πολιτικές δομές.

Όμως παρόλο που η παροχή δημόσιων υπηρεσιών από τον ιδιωτικό τομέα και η εφαρμογή και παρακολούθηση διακρατικών συμφωνιών βρίσκονται από καιρό στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος, η παράλληλη ανάπτυξη κανόνων από τη συνεργασία που αναπτύσσεται μεταξύ των κερδοσκοπικών και μη κερδοσκοπικών εταιρειών του ιδιωτικού τομέα, δεν έχει λάβει ανάλογη σημασία. Έχει δοθεί ιδιαίτερη σημασία στο ρόλο των διακρατικών οργανισμών και των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων σχετικά με την εφαρμογή διεθνών συμφωνιών²⁰ (Arts 1998; Keck and Sikkink 1998; Raustiala 1997; Rowlands 2001; Weiss and Gordenker 1996). Επίσης η αναφορά στις Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις και στο νέο τους ρόλο στη διακυβέρνηση έχει περιοριστεί στις συμπράξεις

¹⁹ Pattberg, Philipp (2004), "Private Environmental Governance and the Sustainability Transition: Functions as Impacts of Business-NGO Partnerships". In K. Jacob, M. Binder edc., Proceedings of the 2003 Berlin Conference on the Human Dimension of Global Environmental Change: Governance for Industrial Transformation. Berlin, Germany: FFU.

²⁰ Arts, Bas. (1998). The Political Influence of Global NGOs: Case Studies on the Climate Change and Biodiversity Conventions. Utrecht, The Netherlands: International Books.

Keck, Margaret E., Kathryn Sikkink (1998). Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Raustiala, Kal (1997). States, NGOs and International Environmental Institutions. International Studies Quarterly 41:719-740.

Rowlands, Ian H (2001). Transnational Corporations and Global Environmental Politics. In Daphné Josselin and William Wallace, eds., Non-State Actors in World Politics. London: Palgrave.

Weiss, Thomas G., and Leon Gordenker, eds. 1996. NGOs, the UN, and Global Governance. Boulder, CO: Lynne Rienner.

δημόσιου ιδιωτικού τομέα και στα παγκόσμια δίκτυα δημόσιας πολιτικής²¹ (Dingwerth 2005; Witte, Reinicke, and Benner 2000).

Γνωρίζουμε λίγα για τη θεσμική εμπλοκή των ιδιωτικών εταιρών στη διακυβέρνηση. Η σχετική έρευνα έχει επικεντρωθεί στη συνεργασία μεταξύ των διαφόρων επιχειρήσεων, σαν πηγή εξουσίας του ιδιωτικού τομέα στο παγκόσμιο πολιτικό σύστημα²² (Cutler, Haufler, and Porter 1999a; Hall and Biersteker 2002) ή στις συμπράξεις μεταξύ διαφόρων κοινωνικών εταιρών, όπως των επιχειρήσεων, της κοινωνίας των πολιτών και κυβερνήσεων²³ (Austin 2000; Hemmati 2001; Willetts 2000).

Σε μεγάλο βαθμό αγνοείται η θεσμική διαμόρφωση που προκύπτει από τις σχέσεις και τους κανόνες που υπάρχουν μεταξύ των διαφόρων ιδιωτικών εταιρών, χωρίς τη συμμετοχή των κυβερνήσεων ή των διακυβερνητικών οργανισμών. Η επίδραση των ιδιωτικών εταιρών στην παγκόσμια πολιτική έχει αλλάξει. Από εξαρτημένη μεταβλητή στη διεθνή πολιτική σκηνή έχει μεταβληθεί σε ανεξάρτητη μεταβλητή που διαμορφώνει κανόνες εκτός του διεθνούς συστήματος. Έτσι διαμορφώνεται μια μορφή ιδιωτικής διακυβέρνησης²⁴ που περιλαμβάνει ιδιωτικά κανονιστικά συστήματα εκτός του διεθνούς συστήματος διακυβέρνησης.

To Forest Stewardship Council (FSC) αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα διακρατικού κανονιστικού οργανισμού και γνήσια προσπάθεια συνεργασίας μεταξύ κερδοσκοπικών και μη κερδοσκοπικών εταιρών στον τομέα των δασών, ενώ το Coalition for Environmentally Responsible Economies (CERES), παρουσιάζει μια διαφορετική μορφή οργάνωσης ιδιωτικής διαμόρφωσης κανόνων. Σε αυτή την περίπτωση, οι κανόνες δεν αφορούν ένα συγκεκριμένο θεματικό πεδίο αλλά στοχεύουν στις καθημερινές λειτουργίες των επιχειρήσεων γενικότερα, με σκοπό την βελτίωση της περιβαλλοντικής συμπεριφοράς τους.

Οι μη-κυβερνητικές οργανώσεις NGOs και άλλοι κοινωνικοί εταίροι έχουν προκύψει ως ένα αποδεκτό διορθωτικό μέσο του δημοσίου, ενώ την ίδια στιγμή οι εταιρείες επιδρούν περισσότερο στο περιβάλλον τους και έχουν μεγαλύτερη δημόσια αναγνώριση.

Συμπερασματικά, όταν η ζήτηση για κανονιστική δράση των ιδιωτών, δεν ανταποκρίνεται στη δημόσια προσφορά που υπάρχει, εξαιτίας των διαφόρων μακρο-

²¹ Dingwerth, Klaus (2005). The Democratic Legitimacy of Public-Private RuleMaking: What can we learn from the World Commission on Dams? *Global Governance* 11:65-83.

Witte, Jan Martin, Wolfgang H. Reinicke, and Thorsten Benner (2000). Beyond Multilateralism: Global Public Policy Networks. *Internationale Politik und Gesellschaft* 2:176-188.

²² Cutler, A. Claire, Virginia Haufler and Tony Porter (1999a). *Private Authority and International Affairs*. Albany: State University of New York Press.

Hall, Rodney Bruce, and Thomas J. Biersteker (2002). *The Emergence of Private Authority in Global Governance*. Cambridge University Press.

²³ Austin, James E. 2000. *The Collaboration Challenge: How Nonprofit and Business Succeed through Strategic Alliances*. San Francisco: Jossey-Bass.

Hemmati, Minnu (2001). *Multi-Stakeholder Processes for Governance and Sustainability: Beyond Deadlock and Conflict*. London: Earthscan.

Willetts, Peter (2000). From "Consultative Arrangements" to "Partnership": The Changing Status of NGOs in Diplomacy at the UN. *Global Governance* 6:191-212.

²⁴ Pattberg Philipp, The Institutionalization of Private Governance: How Business and Nonprofit Organizations Agree on Transnational Rules, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 18, No. 4, October 2005 (pp. 589-610).

συστημικών μεταβολών, η συγκέντρωση όλων των δυνατών πηγών διαμόρφωσης κανονισμών, μπορεί να επιλύσει τα σύνθετα σημερινά προβλήματα διακυβέρνησης.

3. Η διακυβέρνηση μέσω δικτύων

Η πιο συνηθισμένη μορφή σύγχρονης διακυβέρνησης είναι τα δίκτυα πολιτικής (policy networks). Τα δίκτυα αυτά αποτελούνται από πολλούς εταίρους – κρατικούς οργανισμούς, οργανωμένα συμφέροντα κτλ. – που δρουν με βάση την ύπαρξη κοινών συμφερόντων σε συγκεκριμένο πολιτικό τομέα. Ανάλογα με το βαθμό συνοχής που διαθέτουν, διακρίνονται σε συνεκτικές πολιτικά κοινότητες και σε μονοθεματικούς συνασπισμούς²⁵ (Rhodes, 1997). Διευκολύνουν το συντονισμό δημόσιων και ιδιωτικών συμφερόντων και πόρων, οπότε γενικότερα βελτιώνουν την αποτελεσματικότητα της δημόσιας πολιτικής.

Τα δίκτυα δεν αποτελούν καινούργια χαρακτηριστικά της σύγχρονης πολιτικής ζωής, διάφορες μορφές συνασπισμών όπως «Iron Triangles» και «policy communities», οι οποίοι περιλαμβάνουν εταίρους με κοινά συμφέροντα σε συγκεκριμένους πολιτικούς τομείς, έχουν καταγραφεί τις τελευταίες δεκαετίες²⁶ (Jordan, 1981, 1990). Παρομοίως, το κράτος είχε πάντα κάποια μορφή ανταλλαγής με βασικούς παράγοντες του περιβάλλοντός του, είτε με τη μορφή εταιρικών μοντέλων εκπροσώπησης κοινών συμφερόντων (corporatist models of interest representation) ή με τη μορφή περιστασιακού χαρακτήρα συνασπισμών. Αυτό που είναι καινούργιο είναι η δυνατότητα αυτών των δικτύων να προκαλούν και να αντιπαλεύουν την κρατική εξουσία. Στην ουσία δρουν σαν αυτό-ρυθμιστικές δομές στο συγκεκριμένο τομέα πολιτικής²⁷ (Marsh Rhodes, 1992).

Η συνεισφορά των δικτύων πολιτικής στη «Νέα Διακυβέρνηση» είναι ότι ρυθμίζουν και συντονίζουν τους τομείς πολιτικής, ανάλογα με τις προτιμήσεις των συμμετεχόντων τους και όχι με βάση το δημόσιο συμφέρον. Από την άλλη πλευρά, υπάρχουν περιπτώσεις όπου μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες του κράτους παρεμποδίζονται από τα δίκτυα, όταν για παράδειγμα αποτρέπουν πιθανές περικοπές στο συγκεκριμένο τομέα πολιτικής του ενδιαφέροντός τους. Επιπρόσθετα, ενώ τα δίκτυα ελέγχουν αποτελεσματικά την πολιτική που ακολουθείται στον τομέα αυτό, οι πολίτες εξακολουθούν να καθιστούν υπεύθυνο το κράτος για το τι συμβαίνει στο συγκεκριμένο τομέα. Οπότε, τα δίκτυα συντομεύουν τη δημοκρατική διαδικασία, διακρίνοντας τη διαδικασία ελέγχου από τη διαδικασία πολιτικής ευθύνης και λογοδοσίας.

²⁵ Rhodes, R. A. W. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Buckingham: Open University Press).

²⁶ Jordan, A. G. (1981) "Iron Triangles, Woolly Corporatism and Elastic Nets: Images of the Policy Process, *Journal of Public Policy*, 1:95-123.

Jordan, A. G. (1990) "Policy Community Realism vs. New Institutional Ambiguity", *Political Studies*, XXXVIII:470-84.

²⁷ Marsh, D. and R.A.W Rhodes (1992), *Policy Networks in British Government* (Oxford: Clarendon Press).

1.3 Μορφές μετατόπισης της κρατικής εξουσίας²⁸

Σύμφωνα με τις παραπάνω θεωρίες διακυβέρνησης έχουμε τρεις μορφές μεταβίβασης της κρατικής εξουσίας και του ελέγχου, προς τα πάνω: σε διεθνείς παράγοντες και οργανώσεις, προς τα κάτω: στις περιφέρειες, τις πόλεις και τις κοινότητες και προς τα έξω: σε θεσμούς που λειτουργούν κάτω από τη διακριτική ευχέρεια του κράτους. Αξίζει να τονίσουμε ότι η μετατόπιση του πολιτικού ελέγχου σε διαφορετικά θεσμικά επίπεδα (τοπική αυτοδιοίκηση, διακρατικοί οργανισμοί, ΜΚΟ), δεν συνεπάγεται την ολοκληρωτική αποδυνάμωση του κράτους, αλλά πρόκειται για μια δυναμική διαδικασία, η οποία μπορεί να αυξήσει το δημόσιο έλεγχο και τη συμμετοχικότητα στην πολιτική διαδικασία. Η διακυβέρνηση δεν πρέπει να αντιμετωπίζεται μόνο σαν μια πολιτική και θεσμική εξουσία, αλλά σαν ένα πολυσύνθετο, δυναμικό φαινόμενο, που δημιουργεί διάφορες αλληλεξαρτήσεις και δυνατότητες, μεταξύ των θεσμών και των κοινωνικών εταίρων.

1. Μετατόπιση προς τα επάνω: ο ρόλος των διεθνών οργανώσεων

Μια από τις πιο βασικές εξελίξεις σχετικά με τις μεταβολές στην κρατική εξουσία, είναι και η αυξανόμενη σημασία των διεθνών ομάδων παραγόντων / εταίρων ή οργανώσεων. Πολλά κράτη έχουν επιλέξει να παραδώσουν τμήματα της κυριαρχίας τους σε τέτοιου είδους υπερεθνικούς οργανισμούς, σε έναν αριθμό τομέων πολιτικής. Χαρακτηριστικά παραδείγματα διεθνών παραγόντων /εταίρων που διαθέτουν διευρυμένη ατζέντα, αποτελούν η Ευρωπαϊκή Ένωση και ο καθορισμός της νομισματικής πολιτικής των κρατών μελών από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, ο Διεθνής Οργανισμός Εμπορίου, που έχει αναλάβει το ρόλο του συντονιστή, ελεγκτή και κριτή για διαφωνίες που αφορούν διεθνείς εμπορικές συμφωνίες.

Ο αυξανόμενος σημαντικός ρόλος των διεθνών οργανισμών αποτελεί μεγάλη πρόκληση για το κράτος. Οι σημαντικότερες ερωτήσεις που προβληματίζουν σχετικά με το φαινόμενο αυτό είναι οι εξής: Γιατί υπάρχει τάση μετατόπισης της διακυβέρνησης σε διεθνές επίπεδο; Γιατί τα κράτη παραδίδουν με τόση ευκολία, την κυριαρχία τους σε υπερεθνικούς οργανισμούς, στους οποίους ο κρατικός έλεγχος είναι περιορισμένος; Ποια τα οφέλη και οι συνέπειες από αυτήν την εξέλιξη; Και τέλος, μέσω ποιων μηχανισμών η διεθνής διακυβέρνηση συνδέεται με την εσωτερική, κρατική διακυβέρνηση;

Μια από τις πιθανές απαντήσεις σχετικά με την αυξανόμενη ισχύ των υπερεθνικών οργανισμών είναι ότι ο διεθνής συντονισμός είναι απαραίτητος για να επιτευχθούν οι στόχοι απορύθμισης (αλλαγής του νομοθετικού πλαισίου) και απελευθέρωσης των αγορών. Μια άλλη εξήγηση βασίζεται στην παγκοσμιοποίηση του ιδιωτικού κεφαλαίου. Το επιχείρημα υποστηρίζεται και με αναφορές στην απορύθμιση της οικονομικής και συναλλαγματικής αγοράς, αλλά έχει και ένα γενικότερο πεδίο. Το διεθνές εμπόριο είναι πιο σημαντικό για τα ανεπτυγμένα κράτη σήμερα, παρά κάποιες δεκαετίες πριν. Όπως έχει αποδείξει η ιστορία της καπιταλιστικής οικονομίας, το οικονομικό σύστημα έχει ισχυρά κίνητρα για να κυριαρχήσει όχι μόνο στις υπάρχουσες αγορές, αλλά και για να αναγνωρίσει και να εκμεταλλευτεί και άλλες καινούργιες.

²⁸ Jon Pierre, B. Guy Peters (2000), "Governance, Politics, and the State", Governance at Three Levels, Macmillan Press, σελ:75-93.

Μια εξήγηση γιατί το κράτος υποστηρίζει την εμφάνιση και το ρόλο των διεθνών οργανώσεων, αποτελεί το γεγονός ότι τα προβλήματα πολιτικής τακτικής των χωρών έχουν αυξηθεί και επομένως η ανάπτυξη θεσμών που θα διευκολύνουν τις δια-εθνικές τακτικές αποτελεί πλέον μια αναγκαία πολιτική στρατηγική. Επιπλέον, η πληροφόρηση για τις νέες αυτές πολιτικές στρατηγικής γίνεται πλέον σε επίπεδο διεθνών συνεδρίων που αφορούν τις λεγόμενες επιστημονικές κοινότητες και αποκτούν ολοένα και περισσότερο ενδιαφέρον. Τέλος, υπάρχει και το επιχείρημα ότι η γρήγορη ενίσχυση των διεθνών οργανισμών και γενικότερα της παγκοσμιοποίησης, λειτουργεί ως μια πολύ βολική δικαιολογία, ώστε οι κεντρικές κυβερνήσεις των κρατών-εθνών να μην ασχολούνται με κυρίαρχα πολιτικά προβλήματα. Καταστάσεις όπως είναι η προστασία του περιβάλλοντος και η καταπολέμηση της εγκληματικότητας, για να αναφέρουμε μόνο αυτά τα δύο, μπορούν να αντιμετωπιστούν από το κράτος σε συνδυασμό με διεθνείς προσπάθειες.

2. Μετατόπιση προς τα κάτω: περιφέρειες, τοπικές αρχές και κοινότητες.

Η δεύτερη μορφή μετατόπισης της κρατικής εξουσίας, η διαδικασία δηλαδή αποκέντρωσης της κρατικής εξουσίας προς τους περιφερειακούς και τοπικούς θεσμούς, έχει κερδίσει μεγαλύτερο μερίδιο ενδιαφέροντος, από ότι η εμφάνιση των διεθνών οργανισμών. Η διαδικασία της αποκέντρωσης, σε πολλές χώρες, πραγματοποιήθηκε μέσα από πολλά βήματα. Ύστερα από τη θεσμική ενίσχυση των Τοπικών Αυτοδιοικήσεων, παρατηρήθηκε το φαινόμενο περαιτέρω διάχυσης της εξουσίας ακόμη και μέσα στα όρια μιας πόλης. Το κύμα της αποκέντρωσης ήρθε ως αποτέλεσμα διαφόρων πολιτικών στόχων ή ως απάντηση στις δομικές αλλαγές του δημοκρατικού καθεστώτος. Για παράδειγμα η συνεχής αστικοποίηση περιοχών δημιούργησε την ανάγκη για μια πιο ισχυρή οικονομική και διοικητική Τοπική Αυτοδιοίκηση, ενώ το γεγονός ότι πολλές δημόσιες υπηρεσίες γίνονται ολοένα και λιγότερο τυποποιημένες, δημιουργεί την ανάγκη για υπηρεσίες που μπορούν να προσαρμοστούν στις τοπικές ανάγκες.

Η αποκέντρωση έχει σε πολλές περιπτώσεις βοηθήσει το έθνος-κράτος να φέρει τον προϋπολογισμό του σε ισορροπία, αλλά και να συγκρατήσει τις δημόσιες δαπάνες σε χαμηλά επίπεδα. Παράλληλα είχε και άλλα αποτελέσματα, ίσως λιγότερο εμφανή, όπως τη διευκόλυνση της εμφάνισης νέων μορφών διακυβέρνησης, τόσο ανάμεσα σε θεσμούς του δημόσιου τομέα, όσο και ανάμεσα στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και την κοινωνία που την περιβάλλει. Επιπλέον, ως αποτέλεσμα της αποκέντρωσης, η Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει μετατραπεί σε έναν ελκυστικό στόχο πολιτικών πιέσεων, αλλά ταυτόχρονα και σε ένα συνεπή συνεργάτη προγραμμάτων και πολιτικών που αφορούν την τοπική κοινωνία, όπως για παράδειγμα, την παροχή τοπικών υπηρεσιών και τα προγράμματα τοπικής οικονομικής ανάπτυξης.

3. Μετατόπιση προς τα έξω: ΜΚΟ, συνεταιρισμοί και ιδιωτικοποίηση.

Η τρίτη μορφή μετατόπισης της κρατικής εξουσίας, είναι η μεταφορά της από το παραδοσιακό κράτος σε θεσμούς και οργανώσεις που λειτουργούν πολύ κοντά και περιφερειακά της πολιτικής ελίτ. Οι περισσότερες αναπτυγμένες χώρες έχουν βοηθήσει στη δημιουργία πολλών Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (ΜΚΟ), ενώ παράλληλα κάποιες έχουν προχωρήσει και στην ιδιωτικοποίηση της παροχής δημόσιων υπηρεσιών.

Η μεταβολή της κρατικής εξουσίας όσον αφορά τις διάφορες πολιτικές δραστηριότητες έχει πάρει πολλές μορφές. Η πιο απλή είναι η δημιουργία αυτόνομων υπηρεσιών της Κυβέρνησης και η ανάληψη καθηκόντων τα οποία μέχρι πρότινος ανήκαν στην αποκλειστική αρμοδιότητα κυβερνητικών τμημάτων. Σε ένα δεύτερο επίπεδο οι Κυβερνήσεις χρησιμοποίησαν κερδοσκοπικές ή μη κερδοσκοπικές οργανώσεις για την εκπλήρωση των στόχων τους. Σε άλλες περιπτώσεις η Κυβέρνηση ενθάρρυνε τη δημιουργία τέτοιων οργανώσεων και στη συνέχεια έγινε ο μεγαλύτερος χρηματοδότης τους. Η ιδιωτικοποίηση κρατικών επιχειρήσεων αποτελεί μια ακόμη μορφή αλλαγής της κρατικής εξουσίας. Σύμφωνα και με μια γενική τάση στη Δυτική Ευρώπη και την Ιαπωνία, κρατικές επιχειρήσεις (κυρίως στους τομείς της τηλεπικοινωνίας και των δημοσίων μεταφορών) πωλούνται σε ιδιώτες.

Στο σημείο αυτό, αξίζει να τονιστεί ότι το επιχείρημα διατήρησης των υπηρεσιών αυτών κάτω από την κρατική αιγίδα, επειδή αποτελούν συλλογικά αγαθά και για το λόγο αυτό πρέπει να προστατευτούν από εταιρικά συμφέροντα, έχει δώσει τη θέση του στην αντίληψη ότι το κράτος δεν είναι ούτε κατάλληλα εξοπλισμένο, ούτε σχεδιασμένο να κατέχει τέτοιες επιχειρήσεις και για να τις κάνει πιο ανταγωνιστικές πρέπει να προχωρήσει στη διαδικασία της ιδιωτικοποίησης. Τέλος, οι Συμπράξεις Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) έχουν γίνει ένα δημοφιλές όργανο παραγωγής δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών, ενδυναμώνοντας τις δυνατότητες των πολιτικών θεσμών κυρίως σε τοπικό επίπεδο και αξιοποιώντας τους δημόσιους και ιδιωτικούς πόρους.

Οι προαναφερόμενες οργανωτικές αλλαγές, όπως συμβαίνει και με άλλες θεσμικές εξελίξεις, έπαιξαν σημαντικό ρόλο στην ανάπτυξη νέων καναλιών και εργαλείων σχετικά με τις δημόσιες – ιδιωτικές δραστηριότητες και την ανταλλαγή πόρων. Είναι φανερό ότι πρωταρχικοί στόχοι των δράσεων αυτών ήταν η μείωση του κόστους και η υιοθέτηση της φιλοσοφίας του ιδιωτικού τομέα. Ωστόσο ένα από τα πιο σημαντικά αποτελέσματα της φυγόκεντρης αυτής εξέλιξης στον δημόσιο τομέα ήταν η ενθάρρυνση νέων μορφών διακυβέρνησης.

1.4 Εμπειρικά προβλήματα στην άσκηση πολιτικής

Σύμφωνα με τις θεωρίες διακυβέρνησης, διαμορφώνονται τρία διαφορετικά μοντέλα διακυβέρνησης: το γνωστό παραδοσιακό κρατικο-κεντρικό μοντέλο διακυβέρνησης ή διάφορες παραλλαγές του, όπου το κράτος εξακολουθεί να έχει κυρίαρχο ρόλο, το είδος διακυβέρνησης όπου ενισχύεται η θέση των πολιτικών δικτύων, παράλληλα με την κρατική εξουσία και τέλος, το είδος της διακυβέρνησης όπου ο μηχανισμός της αγοράς έχει κυρίαρχο ρόλο. Σε αυτά παρατηρείται μεταβίβαση της κρατικής εξουσίας, προς τα κάτω (Τοπική Αυτοδιοίκηση), προς τα πάνω (Ε.Ε., υπερεθνικοί οργανισμοί) ή προς τα έξω (πολιτικά δίκτυα, ΜΚΟ, ιδιωτική διακυβέρνηση). Συνήθως στην πράξη η διακυβέρνηση έχει χαρακτηριστικά που προσιδιάζουν και στα τρία παραπάνω είδη μεταβίβασης κρατικής εξουσίας και ελέγχου, και το καθένα από αυτά δημιουργεί αντίστοιχα προβλήματα πολιτικής.

Τα πολιτικά προβλήματα που γεννούν οι διάφοροι τρόποι διακυβέρνησης μπορούν να διακριθούν σε τρεις κατηγορίες: η πρώτη εστιάζει στις λειτουργίες της Κυβέρνησης, στη φύση των μέσων άσκησης εξουσίας και στη δομή των κυβερνητικών τμημάτων και υπηρεσιών, η δεύτερη εξετάζει τα προβλήματα με βάση τους κοινωνικούς παράγοντες, όπως τον πληθυσμιακό στόχο, ή τις δυνάμεις που πρέπει να κινητοποιηθούν

για την πολιτική αλλαγή και η τρίτη στους πολιτικούς στόχους. Στην δεύτερη περίπτωση δεν δίνεται έμφαση στη δομή της κυβέρνησης, αλλά στη φύση των κοινωνικών δεσμών και στη σχέση του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα για την επίλυση των προβλημάτων. Η τρίτη εξετάζει κατά πόσο οι πολιτικοί στόχοι είναι εφικτοί ή βιτρίνα για να εμποδιστούν άλλες μορφές πολιτικής κινητοποίησης και σημαντικές αλλαγές στην κοινωνία.

Συσχετίζοντας τα τρία διαφορετικά είδη διακυβέρνησης (το κρατικο-κεντρικό, το αποκεντρωμένο προς τα κάτω και το αποκεντρωμένο προς τα έξω), με τις τρεις κατηγορίες πολιτικών προβλημάτων, προκύπτουν εννέα διαφορετικές προβλέψεις πολιτικών αποτελεσμάτων, όπως φαίνεται στον παρακάτω πίνακα.

	Ορισμός του προβλήματος		
Είδη Διακυβέρνησης	Με βάση τις κρατικές λειτουργίες	Με βάση κοινωνικούς παράγοντες	Με βάση τους πολιτικούς στόχους
Κρατικο-κεντρικό State-led, reassertive	Καθοδήγηση Steering	Ανακατανομή Redistribution	Παρέμβαση Intervention
Αποκεντρωμένο προς τα κάτω Decentred down	Κινητοποίηση Mobilization	Διαφοροποίηση Diversification	Συμμετοχή Participation
Αποκεντρωμένο προς τα έξω Decentred out	Εμπορευματοποίηση Marketization	Επιχειρηματικότητα Entrepreneurialism	Αποτελεσματικότητα Efficiency

Πηγή: Jon Pierre, B. Guy Peters (2000) «Governance, Politics and the State» σελ:204.

Τα προβλήματα που προκύπτουν από τις κυβερνητικές λειτουργίες, στο πλαίσιο της κρατικό-κεντρικής διακυβέρνησης, γεννούν πολιτικές που χαρακτηρίζονται από κρατική επιβολή και καθοδήγηση της κοινωνίας. Αυτός ο τύπος διακυβέρνησης πλησιάζει την παραδοσιακή αντίληψη της 'κυβέρνησης', με κάποιες όμως διαφοροποιήσεις, όπως το ότι σήμερα η πολιτική καθοδήγηση των ιδιωτικών επιχειρήσεων ή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή της εκλογικής περιφέρειας, είναι πιο δύσκολο να επιτευχθεί σύμφωνα με τους σκοπούς της κεντρικής διοίκησης, εξαιτίας της μικρότερης εξάρτησής τους από το κράτος και επομένως της μειωμένης δυνατότητας ελέγχου τους. Σε αυτό το είδος διακυβέρνησης η ανακατανομή αποτελεί βασικό σκοπό για την επίλυση των διαφόρων κοινωνικών προβλημάτων και το κράτος παραμένει το κατάλληλο θεσμικό επίπεδο για την υλοποίησή της, δεδομένης της ικανότητάς του να επιβάλλει φόρους και να θεσπίζει νόμους.

Η κρατικο-κεντρική διακυβέρνηση έχει καταχρηστικό, παρεμβατικό χαρακτήρα και βασικό αντεπιχείρημα εφαρμογής της είναι ότι «φοβίζει» την επένδυση κεφαλαίων.

Το αποκεντρωμένο 'προς τα κάτω' σύστημα διακυβέρνησης, προωθεί την κινητοποίηση των πόρων, με την ευρεία έννοια. Είναι μια στρατηγική που βοηθάει το κράτος να επενδύσει στην αυξημένη ικανότητα των τοπικών αρχών στη διαμόρφωση δημόσιας πολιτικής και παρέχει μεγαλύτερη νομιμοποίηση της Κυβέρνησης από τις κατώτερες βαθμίδες διαμόρφωσης πολιτικής.

Η εφαρμογή αυτού του είδους διακυβέρνησης σε σχέση με τα διάφορα κοινωνικά προβλήματα, έχει το πλεονέκτημα της διαφοροποίησης και επομένως της εναρμόνισης των δημοσίων υπηρεσιών στις ανάγκες των πολιτών: το οποίο αποτελεί το βασικό επιχείρημα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης για αυτονομία. Επίσης η προς τα κάτω

αποκέντρωση της διοίκησης αυξάνει την συμμετοχή των πολιτών, μία ακόμη σημαντική αξία για την Τοπική Αυτοδιοίκηση²⁹ (Hill, 1974).

Το τρίτο μοντέλο διακυβέρνησης της αποκέντρωσης ‘προς τα έξω’ σε γραφεία και οργανισμούς που δρουν σε απόσταση από τον κράτος, οδηγεί στην ‘εμπορευματοποίηση’, όταν εφαρμόζεται σε λειτουργικά προβλήματα. Αυτός είναι ακριβώς ο σκοπός αυτού του είδους διακυβέρνησης, που δανείζεται στοιχεία από την φιλοσοφία της Νέας Δημόσιας Διαχείρισης, σχετικά με τον τρόπο οργάνωσης και διαχείρισης³⁰ (Pollitt, 1990, Self, 1993). Οι δημόσιες υπηρεσίες πρέπει να παρέχονται μόνο όταν έχουν ζήτηση στην αγορά. Έτσι οι πολίτες αντιμετωπίζονται ως πελάτες, γεγονός που έχει σημαντικές συνέπειες στην έννοια πολίτης και στη σχέση του με το κράτος.

Τα μοντέλα διακυβέρνησης της ‘αποκέντρωσης προς τα κάτω’ και της ‘αποκέντρωσης προς τα έξω’, συνδέονται με μεταβολές στις αξίες και στις αρχές της διακυβέρνησης, που δεν μπορούν να γίνουν χωρίς την ύπαρξη ενός ισχυρού πυρήνα (του κράτους), που θα τις καθοδηγεί και θα τις νομιμοποιεί.

Τέλος, η πορεία προς την νέα διακυβέρνηση είναι απαραίτητο να στηριχθεί στην παράλληλη διαδικασία μεταμόρφωσης της συμπεριφοράς και του ρόλου των πολιτικών³¹. Η μεταβολή από την κυβέρνηση στη διακυβέρνηση υπονοεί μια δομική αλλαγή, από το μοντέλο όπου οι αποφάσεις παίρνονται από μία κεντρική αρχή, σε ένα άλλο, όπου η κατάτμηση και ο πλουραλισμός μετατρέπουν την διαδικασία λήψης αποφάσεων σε δυνατότητα επιβολής επιρροής και σχέσεων.

Συμπεράσματα

Στα πλαίσια της διακυβέρνησης η κρατική εξουσία σταδιακά διαμορφώνεται από ‘εξουσία πάνω σε’, σε ‘εξουσία στους’³² (Stone, 1989). Το κράτος διαμοιράζεται την εξουσία του με τους υπόλοιπους κοινωνικούς εταίρους, όπως την κοινωνία των πολιτών και τον ιδιωτικό τομέα. Σήμερα η κρατική ισχύς δεν έχει μόνο θεσμική και νομική διάσταση, αλλά και γενικότερη επιχειρησιακή διάσταση.

Αυτή η προοπτική ενισχύει τις από κοινού προσπάθειες του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα, τη συσσώρευση πόρων που προέρχονται και από τους δύο τομείς, τη συνεργασία και όχι την αντιπαράθεση στις στρατηγικές και τα όργανα πολιτικής, τη θεσμική σύνδεση του κράτους και της κοινωνίας των πολιτών στην παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών. Τελικά, αυτό που έχει σημασία δεν είναι αν το κράτος μπορεί από μόνο του να επιτύχει τις επιθυμητές αλλαγές στην κοινωνία, αλλά κατά πόσο είναι ικανό να αξιοποιήσει τους πόρους και να δημιουργήσει τους απαραίτητους συνασπισμούς για την επίτευξη των στόχων του.

Σε θεσμικό επίπεδο, το κράτος έχει μικρότερο βαθμό ελέγχου στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, δεδομένης της αποκέντρωσης που έχει επικρατήσει σε ολόκληρο τον δυτικό κόσμο. Επίσης υπάρχουν σημαντικές αλλαγές στη σχέση μεταξύ του κράτους και του ιδιωτικού κεφαλαίου. Στις περισσότερες χώρες του δυτικού κόσμου παρατηρείται

²⁹ Hill, D. (1974) *Democratic Theory and Local Government* (London: George Allen & Unwin).

³⁰ Pollitt C. (1990) *Managerialism in the Public Service* (Oxford: Basil Blackwell).

Self, P. (1993) *Government by the Market?* (London: Macmillan).

³¹ Quim Brugué and Josep Maria Vallès (2005), *New-Style Councils, New-Style Councillors: From Local Government to Local Governance*, *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol.18, No 2, pp. 197-226, Blackwell Publishing, Oxford.

³² Stone, C. N. (1989) *Governing Atlanta* (Lawrence, Kans.: University of Kansas Press).

χαλάρωση του κανονιστικού πλαισίου για τις επιχειρήσεις και τις αγορές. Οι πολιτικοί ενδιαφέρονται πλέον για τη διαμόρφωση προτάσεων και νόμων, που θα είναι λιγότερο παρεμβατικοί και περισσότερο εξυπηρετικοί για τον ιδιωτικό τομέα. Η παγκοσμιοποίηση είναι ένας ακόμη παράγοντας μείωσης κρατικού ελέγχου στον κόσμο των επιχειρήσεων.

Επιπλέον, το κράτος έχει αναμορφώσει τους θεσμούς του, διακρίνοντας τις διάφορες πολιτικές από τις λειτουργίες του και δημιουργώντας γραφεία και υπηρεσίες που δρουν ανεξάρτητα, με βάση τις επιλογές διαχειριστών και όχι πολιτικών. Έτσι αυξάνεται η αποτελεσματικότητα στην εφαρμογή της πολιτικής και παύει το δημόσιο να αντιμετωπίζεται με ειδικό τρόπο.

Η κριτική που γίνεται για τη νέα διακυβέρνηση, σχετίζεται με την έλλειψη νομιμοποίησης³³ εξαιτίας του μειωμένου κρατικού πολιτικού ελέγχου και της τεχνοκρατικής διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Όμως, το σύστημα διακυβέρνησης δεν αμφισβητεί τους αντιπροσωπευτικούς θεσμούς και οργανισμούς και συνδέεται με παραδοσιακές μορφές νομιμοποίησης, όπως με τις προτεραιότητες της κυβέρνησης, τον έλεγχο του προϋπολογισμού των έργων από τη βουλή, τη διοργάνωση δημοψηφισμάτων κ.α. Γενικότερα, δεν φαίνεται δυνατή η ύπαρξη ενός συστήματος διακυβέρνησης χωρίς ένα θεσμικό σύστημα νομιμοποίησης και για το λόγο αυτό το κράτος εξακολουθεί να έχει κυρίαρχο ρόλο ιδιαίτερα ως φορέας δημοκρατίας και εκφραστής του συνολικού συμφέροντος, που υπόκεινται στην κρίση των πολιτών.

Θετικά σημεία της διακυβέρνησης, σε αντίθεση με τον παραδοσιακό τρόπο κυβέρνησης, αποτελούν η ικανότητα διαμεσολάβησης και επίλυσης των διαφόρων διενέξεων μεταξύ των ομάδων συμφερόντων, η αυξημένη συμμετοχή των πολιτών στην πολιτική διαδικασία, η δημιουργία αλληλεγγύης και ομαδικού πνεύματος, η ενίσχυση της ανταλλαγής απόψεων και γνώσεων.

Στη νέα διακυβέρνηση υπάρχουν σημαντικές πολιτικές και θεσμικές διασυνδέσεις μεταξύ του κράτους και παραγόντων της κοινωνίας. Η διαχείριση αυτών των πολιτικών συσχετίσεων έχει να κάνει με τον τρόπο διακυβέρνησης, το 'πολιτικό στυλ'³⁴ (Richardson 1982) και τη διαδικασία με την οποία το κράτος εξασφαλίζει την κοινωνική αποδοχή των πολιτικών του. Σε κάθε χώρα υπάρχουν διαφορετικές συνθήκες διακυβέρνησης και ανάλογα διαμορφώνεται και η στρατηγική που πρέπει να ακολουθηθεί για τη διαχείριση των σχέσεων μεταξύ κράτους και σημαντικών εταίρων της κοινωνίας.

Η διακυβέρνηση αναγνωρίζει την αναγκαιότητα συνεργασίας του συνόλου των φορέων που συνυπάρχουν με το κράτος για την επίλυση των σύγχρονων κοινωνικών ή οικονομικών προβλημάτων. Η ανάπτυξη και εξέλιξη των ΣΔΙΤ εντάσσεται σε αυτό το πλαίσιο, αφού οι εταιρικές σχέσεις του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, στοχεύουν στην αξιοποίηση των συγκριτικών πλεονεκτημάτων και των δύο τομέων, για την παραγωγή δημοσίων έργων ή την παροχή δημοσίων υπηρεσιών και την πραγματοποίηση ποιοτικότερων, αποδοτικότερων και αποτελεσματικότερων έργων.

³³ WALTJ SONJA, KUBLER DANIEL, PAPAPOPOULOS YANNIS, (2004), "How Democratic Is Governance? Lessons from Swiss Drug Policy", *Governance: an International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol.17, No.1, p.p. 83-113, Blackwell Publishing, Oxford.

³⁴ Richardson, J.J. (1982) *Policy Styles in Western Europe* (Boston, Mass. and London: Allen & Unwin).

ΚΕΦ. 2: ΣΥΜΠΡΑΞΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ (Σ.Δ.Ι.Τ)

Εισαγωγή

Ο διάλογος σχετικά με τις Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα είναι πολύ πρόσφατος στη χώρα μας. Η ελλιπής πληροφόρηση έγινε ιδιαίτερα αισθητή στην ποιότητα αλλά και το είδος των επενδύσεων που προτάθηκαν από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) στις σχετικές με τις ΣΔΙΤ δράσεις του αναπτυξιακού προγράμματος «ΘΗΣΕΑΣ».

Ανεξάρτητα από τις ελπίδες ή τους φόβους που προκαλούν, οι ΣΔΙΤ αποτελούν μία πραγματικότητα. Η σύνθεση, η πολυπλοκότητα, οι απαιτήσεις αλλά και τα αντικείμενα τους αποτελούν πρόκληση για τη σύγχρονη Τοπική Αυτοδιοίκηση. Ιδιαίτερα στη χώρα μας που η συντριπτική πλειοψηφία των ΟΤΑ δεν διαθέτει ή δεν μπορεί να διαθέσει, τους κατάλληλους επιστημονικούς, τεχνικούς και διαχειριστικούς μηχανισμούς, η επιθυμία για εφαρμογή πολιτικών ΣΔΙΤ θα πρέπει να συνοδεύεται με προγράμματα εφαρμογής, ενημέρωσης και υποστήριξης.

Σε αυτό το κεφάλαιο γίνεται προσπάθεια να οριστεί και καθοριστεί το περιεχόμενο των Συμπράξεων Ιδιωτικού και Δημόσιου Τομέα, όπως επίσης και να περιγραφούν συνοπτικά οι διαφορών ειδών συμπράξεις.

2.1. Ορισμός της έννοιας των ΣΔΙΤ

Οι ΣΔΙΤ είναι μορφές συνεργασίας του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα, που αποσκοπούν στην εξασφάλιση της χρηματοδότησης, της κατασκευής, της ανακαίνισης, της διαχείρισης και της συντήρησης μιας υποδομής ή στην παροχή μιας υπηρεσίας, σε τομείς της εθνικής οικονομίας, όπου η απελευθέρωση της αγοράς είναι είτε ανέφικτη είτε μη επιθυμητή³⁵. Σύμφωνα με τους Klijn & Teisman (2000) συνεργασία Δημόσιου Ιδιωτικού τομέα ορίζεται η «*δέσμευση μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών φορέων, κάποιας χρονικής διάρκειας, στην οποία οι εταίροι παράγουν προϊόντα και υπηρεσίες από κοινού, και μοιράζονται κινδύνους και οφέλη που σχετίζονται με τη συγκεκριμένη παραγωγή...*»³⁶. Πρόκειται για μία εναλλακτική μέθοδο εκτέλεσης έργων του δημοσίου ή παροχής υπηρεσιών με συνεργασία του δημόσιου και του ιδιωτικού φορέα, χρηματοδότηση του έργου από τον ιδιώτη και παραχώρηση της εκμετάλλευσής του για ορισμένη χρονική περίοδο σε αυτόν, με αντάλλαγμα που καταβάλλεται εφάπαξ ή τμηματικά από τους δημόσιους φορείς (καταβολή μισθώματος) ή τους τελικούς χρήστες των υπηρεσιών / υποδομών (είσπραξη τελών).

Το καινοτόμο στοιχείο που εισαγάγουν οι διάφορες μορφές Συμπράξεων Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ), είναι ότι πρόκειται για εταιρικές σχέσεις όπου όλοι οι εταίροι επιμερίζονται κόστη, ευθύνες, κινδύνους και οφέλη για την παραγωγή και λειτουργία ενός έργου.

³⁵ Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, ΕΚΘΕΣΗ: «Συμπράξεις Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) - Αυτοχρηματοδοτούμενα Συγχρηματοδοτούμενα Σχέδια, Συμβάσεις Παραχώρησης», σελ. 6., Ειδική Επιτροπή Εμπειρογνομόνων για τα Δημόσια Έργα, Αθήνα Ιούλιος 2004.

³⁶ Π. Γετίμης & Ν. Μαραβά (2005), Νέες σχέσεις μεταξύ ιδιωτικού και δημοσίου τομέα στη παραγωγή και λειτουργία των μεγάλων έργων υποδομής στην Ελλάδα. Τάσεις και εξελίξεις στις δεκαετίες του 1980 και 1990, Πάντειο Πανεπιστήμιο.

Διαφέρουν από την κλασική διαδικασία ανάθεσης έργων και παροχής υπηρεσιών σε ιδιώτη, κυρίως ως προς τον τρόπο κάλυψης της απαιτούμενης δαπάνης³⁷ διότι:

-στον συνήθη τρόπο εκτέλεσης έργων ή της παροχής υπηρεσιών το κόστος καλύπτεται σταδιακά και με βάση τις πιστοποιήσεις, από τον κύριο του έργου (το δημόσιο φορέα στην προκειμένη περίπτωση) και η εκμετάλλευση γίνεται από τον ίδιο τον εργοδότη, στον οποίο παραδίδεται το έργο με την ολοκλήρωση της κατασκευής του.

-υπό το καθεστώς της σύμβασης παραχώρησης, της πιο συνηθισμένης μορφής σύμπραξης, ο ανάδοχος αναλαμβάνει και τη χρηματοδότηση του έργου ή της παροχής υπηρεσιών και του αποδίδεται το σχετικό κεφάλαιο από το προϊόν της εκμετάλλευσής του. Επιπλέον, τη λειτουργία και εκμετάλλευση αναλαμβάνει ο ίδιος, ο οποίος υποχρεώνεται να παραδώσει το έργο στο τέλος της περιόδου παραχώρησης (εκτός από την περίπτωση πλήρους ιδιωτικοποίησης), έχοντας λάβει το αναμενόμενο εργολαβικό αντάλλαγμα.

Από τα παραπάνω φαίνεται ότι οι ΣΔΙΤ αποτελούν μία εναλλακτική λύση, εργαλείο που μπορεί να αξιοποιήσει το δημόσιο για την παραγωγή έργων υποδομής αλλά και την παροχή υπηρεσιών με χρήση ιδιωτικών κεφαλαίων, μεταφορά τμήματος του κινδύνου στους ιδιώτες και παροχή ανταλλάγματος προς αυτούς ανάλογα με τον τύπο και τους όρους της σύμβασης.

Οι ΣΔΙΤ όμως δεν αποτελούν πανάκεια για την παραγωγή έργων και παροχή υπηρεσιών του δημοσίου και δεν μπορούν να αντικαταστήσουν εξ ολοκλήρου την κλασική διαδικασία χρηματοδότησης δημοσίων έργων και υπηρεσιών, καθώς δεν μπορούν να εφαρμοστούν σε όλους τους τομείς χωρίς αρνητικές συνέπειες τόσο για τη γενικότερη οικονομική ισορροπία όσο κυρίως για το κοινωνικό σύνολο. Σε ορισμένες περιπτώσεις και εφόσον έχει ελεγχθεί η σκοπιμότητα και ωφελιμότητα εκτέλεσης του έργου ή παροχής της υπηρεσίας με τη μέθοδο των συμπράξεων, μπορούν να αποτελέσουν ένα συμπληρωματικό μέσο επίτευξης των σκοπών του δημοσίου, με βασικό πλεονέκτημα την προσέλκυση ιδιωτικών κεφαλαίων, την καλύτερη απόδοσή τους, την ποιοτική παροχή έργων και υπηρεσιών και την αποδέσμευση δημοσίων πόρων. Τονίζεται ότι στις συμπράξεις το δημόσιο αποκτά το ρόλο του οργανωτή, ρυθμιστή και ελεγκτή των έργων και έχει ως βασικό σκοπό τη διασφάλιση του δημόσιου συμφέροντος και την παροχή ποιοτικών κοινωφελών υπηρεσιών στο χαμηλότερο δυνατό κόστος.

2.2. Τα κύρια χαρακτηριστικά τους

Οι Συμπράξεις Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα, όπως αναφέρθηκε προηγούμενα, αποτελούν συμφωνίες μεταξύ ενός δημόσιου φορέα και ενός ιδιωτικού φορέα, με σκοπό τη δημιουργία δημοσίων έργων ή την παροχή υπηρεσιών. Χαρακτηρίζονται από το μοίρασμα του κόστους της επένδυσης, του ρίσκου, της ευθύνης και του οφέλους, μεταξύ των δύο εταίρων.

Η λογική της σύναψης συμπράξεων, είναι ότι και οι δύο εταίροι έχουν τα δικά τους ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, που προσδίδουν ιδιαίτερα πλεονεκτήματα σε συγκεκριμένους τομείς της παροχής υπηρεσιών ή της κατασκευής ενός έργου. Οι πιο επιτυχημένες συμπράξεις εξασφαλίζουν τη συμπληρωματική δράση του δημόσιου και ιδιωτικού φορέα για το καλύτερο αποτέλεσμα.

³⁷ «Εκτέλεση Έργων με παραχώρηση της εκμετάλλευσής – BOT Συμβάσεις», σελ 15., Γεώργιος Π. Βερβενιώτης, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1993.

Οι ρόλοι και οι ευθύνες του κάθε εταίρου μπορεί να διαφέρουν, ανάλογα με το είδος της σύμπραξης. Σε μερικές περιπτώσεις ο ιδιωτικός φορέας μπορεί να έχει σημαντική ανάμειξη σε όλες τις φάσεις της παροχής υπηρεσιών, ενώ σε άλλες μπορεί να έχει πολύ μικρό ρόλο.

Σε όλες τις περιπτώσεις, το δημόσιο παραμένει υπεύθυνο για την παροχή υπηρεσιών και έργων, με κύριο σκοπό την προστασία και προώθηση του δημοσίου συμφέροντος.

Σύμφωνα με τον Peters (1998) και Grant (1996) τα γενικά χαρακτηριστικά γνωρίσματα των ΣΔΙΤ είναι τα ακόλουθα³⁸:

1. προϋποθέτει δύο ή περισσότερα μέρη, εκ των οποίων το ένα είναι το Δημόσιο και τα άλλα προέρχονται από τον ιδιωτικό τομέα (Project Manager ή κοινοπραξία εταιρειών).
2. ο Κύριος του Έργου (ΚτΕ) και ο ιδιώτης θεωρείται ότι μπορούν να διαπραγματεύονται αυτόνομα για τα ίδια συμφέροντά τους, εφόσον δε χρειάζεται να αναφερθούν σε κάποιο όργανο ανώτερης εξουσίας. Μερικές φορές, το Δημόσιο χρειάζεται να συστήσει κάποια ειδική υπηρεσία ή θεσμοθετημένο όργανο, προτού εισέλθει σε μια τέτοια συνεργασία.
3. Προϋποθέτει και δημιουργεί μια σταθερή σχέση μεταξύ των εμπλεκόμενων μερών, δηλαδή δεν είναι μια απλή συναλλαγή με το δημόσιο, αλλά υπάρχει μια συνεχής σχέση και αλληλεπίδραση, οι παράμετροι της οποίας διαπραγματεύονται μεταξύ των μερών από την έναρξη.
4. Κάθε μέρος συνεισφέρει κάτι στη συνεργασία, υλικούς ή άυλους πόρους όπως γη, χρήματα, τεχνογνωσία, διοίκηση κτλ.
5. Μία συνεργασία υποδηλώνει ότι κάθε συμμετέχων έχει ίδια ευθύνη για τα αποτελέσματα ή τις δραστηριότητες, σε αντίθεση με άλλες μορφές σχέσεων του δημοσίου με τον ιδιωτικό τομέα, όπου το δημόσιο διατηρεί τον έλεγχο των αποφάσεων σε όλη τη διαδικασία. Οι ΣΔΙΤ παράγουν αμοιβαίες υποχρεώσεις, οι οποίες δυσχεραίνουν την εξακρίβωση και τον καταλογισμό ευθυνών, με αποτέλεσμα να θεωρούνται ιδιαίτερες οργανωτικές δομές και όχι σχέσεις διαπραγμάτευσης μεταξύ αυτόνομων μερών. Ειδικότερα, ο Grant (1996) εισηγείται τις αρχές της αμοιβαίας εξουσίας και ευθύνης, της κοινής επένδυσης, της αμοιβαίας υποχρέωσης, ανάληψης κινδύνου και το κοινό όφελος, ως βασικά στοιχεία των ΣΔΙΤ.

Μπορούμε να προσθέσουμε ως χαρακτηριστικά των Συμπράξεων Δημοσίου – Ιδιωτικού Τομέα τα παρακάτω³⁹:

- Μεγάλη σχετικά διάρκεια της έννομης σχέσης μεταξύ του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, με αντικείμενο την αποτελεσματική και βιώσιμη ολοκλήρωση μιας σύμπραξης που έχει σχεδιαστεί.
- Μεθοδολογία χρηματοδότησης της σύμπραξης, η οποία εξασφαλίζεται εν μέρει από τον ιδιωτικό τομέα, πολλές φορές με πολύπλοκες ρυθμίσεις μεταξύ των διαφόρων εμπλεκόμενων συντελεστών και μπορεί να συμπληρώνεται από δημόσια χρηματοδότηση ανάλογα με τη μορφή και τις ιδιαιτερότητες της σύμπραξης.

³⁸ Σχεδιασμός και Υλοποίηση Έργων Μέσω Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (Σ.Δ.Ι.Τ.), σελ. 16-18, Ινστιτούτο Οικονομίας Κατασκευών, Αθήνα Μάρτιος 2005.

³⁹ Σχεδιασμός και Υλοποίηση Έργων Μέσω Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (Σ.Δ.Ι.Τ.), σελ. 26-27, Ινστιτούτο Οικονομίας Κατασκευών, Αθήνα Μάρτιος 2005.

➤ Σημαντικός ρόλος της οικονομικής προσέγγισης του αντικειμένου, παράμετρος η οποία συμμετέχει σε διάφορα στάδια του επιχειρηματικού σχεδίου (μελέτη, υλοποίηση, εφαρμογή, χρηματοδότηση) και καθορίζει τις προϋποθέσεις για την επιτυχή του έκβαση. Ο εταίρος του δημόσιου τομέα επικεντρώνεται κυρίως στον καθορισμό των στόχων που πρέπει να επιτευχθούν όσον αφορά το δημόσιο συμφέρον, την ποιότητα των προσφερομένων υπηρεσιών, την πολιτική των τιμών, και εξασφαλίζει τον έλεγχο της τήρησης των στόχων αυτών.

➤ Ορθολογική κατανομή των κινδύνων μεταξύ του εταίρου του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα στον οποίο μεταφέρονται οι αστάθμητοι παράγοντες που βαρύνουν συνήθως το δημόσιο φορέα, αποτελεί παράμετρο η οποία δεν αντιμετωπιζόταν μέχρι σήμερα στα κλασικά δημόσια έργα. Στις ΣΔΙΤ δεν είναι ωστόσο αυτονόητο ότι ο εταίρος του ιδιωτικού τομέα θα πρέπει να αναλάβει όλους τους κινδύνους ή το μεγαλύτερο μέρος των κινδύνων που συνδέονται με το σχέδιο και η ακριβής κατανομή των κινδύνων πραγματοποιείται κατά περίπτωση, μέσω διαπραγμάτευσης και ανάλογα με την ικανότητα κάθε πλευράς να τους αξιολογεί, να τους ελέγχει και να τους διαχειρίζεται. Η παράμετρος αυτή είναι προφανές ότι θα καθορίσει σε μεγάλο βαθμό το κόστος και τη βιωσιμότητα μιας σύμπραξης.

Ειδικότερα, τα κύρια χαρακτηριστικά στο συνήθη τύπο σύμβασης παραχώρησης⁴⁰ έργου, δηλαδή στη σύμβαση εκείνη όπου η χρηματοδότηση και στη συνέχεια η εκμετάλλευση του έργου γίνονται από το χρηματοδότη-ανάδοχο, ο οποίος υποχρεώνεται να το παραδώσει στον εργοδότη και κύριο του έργου, μετά από συγκεκριμένη χρονική περίοδο εκμετάλλευσης, είναι τα ακόλουθα:

➤ Προϋποθέτει έργο από τη λειτουργία και εκμετάλλευση του οποίου παράγεται συγκεκριμένο οικονομικό αποτέλεσμα, ικανό να αποτιμηθεί και να καλύψει σταδιακά το κόστος κατασκευής, συντήρησης και λειτουργίας του έργου, αλλά και το εργολαβικό όφελος του αναδόχου.

➤ Ο ανάδοχος αναλαμβάνει το κόστος κατασκευής και λειτουργίας του έργου, δανείζοντας το σύνολο ή μέρος αυτού στον κύριο του έργου και λαμβάνοντας το κεφάλαιο που κατανάλωσε από το προϊόν της εκμετάλλευσης, την οποία έχει αναλάβει ο ίδιος για συγκεκριμένη χρονική περίοδο.

➤ Κατά τη διάρκεια της περιόδου εκμετάλλευσης ο ανάδοχος βαρύνεται με τη συντήρηση και τον τεχνολογικό εκσυγχρονισμό του έργου, το οποίο θα πρέπει να παραδώσει σε κατάσταση τέτοια ώστε να εξασφαλίζεται η περαιτέρω απρόσκοπτη λειτουργία του.

Από τα χαρακτηριστικά και μόνο των ΣΔΙΤ προκύπτει ότι αυτές απαιτούν ισχυρές οργανωτικές δομές και κυρίως μία πολύ σημαντική διαπραγματευτική «κουλτούρα». Δύο στοιχεία που απουσιάζουν από την Ελληνική οικονομική και πολιτική συμπεριφορά. Η αναγκαιότητα για την ύπαρξη σχετικών μηχανισμών, τον πρώτο καιρό τουλάχιστον, θα απαιτήσει υποστηρικτικές δομές που θα αξιοποιούν γνώσεις και εμπειρία αλλά θα διαθέτουν και τη σχετική ευελιξία ώστε να μπορέσουν να αντιμετωπίσουν τις διαφορετικότητες της κάθε συγκεκριμένης σύμπραξης. Ιδιαίτερα στο επίπεδο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και κυρίως της Ελληνικής με τη μεγάλη διασπορά όσον αφορά σε πληθυσμιακά, οικονομικά, κοινωνικά επιχειρησιακά δεδομένα, η ύπαρξη και ευελιξία των μηχανισμών αυτών είναι απαραίτητη.

⁴⁰ «Εκτέλεση Έργων με παραχώρηση της εκμετάλλευσης – BOT Συμβάσεις», σελ 16-17, Γεώργιος Π. Βερβενιώτης, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1993

2.3. Διάφοροι Τύποι ΣΔΙΤ

Οι Συμπράξεις Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα δεν έχουν ενιαία φόρμα και μορφή. Μπορούν να καλύψουν μία μεγάλη ποικιλία νομικών, οικονομικών και λειτουργικών σχέσεων και συσχετισμών ανάμεσα στους συμπράττοντες. Η επιλογή του είδους της σύμπραξης που θα ακολουθηθεί εξαρτάται σε πολύ μεγάλο βαθμό από το αντικείμενο του έργου αλλά και τις οικονομικές επιχειρησιακές δυνατότητες καθώς και τη σχετική, με ΣΔΙΤ, εμπειρία τόσο του ιδιωτικού όσο και του δημόσιου τομέα.

Οι ΣΔΙΤ διακρίνονται σε δύο βασικές υποκατηγορίες⁴¹:

1. Στις **ΣΔΙΤ καθαρά συμβατικού τύπου**, στις οποίες η σύμπραξη μεταξύ δημόσιου ιδιωτικού τομέα βασίζεται σε αποκλειστικά συμβατικούς δεσμούς. Καλύπτει τις διάφορες ρυθμίσεις με τις οποίες ανατίθενται ένα ή περισσότερα καθήκοντα στον εταίρο του ιδιωτικού τομέα, όπως το σχεδιασμό, τη χρηματοδότηση, την υλοποίηση, ανακαίνιση ή την εκμετάλλευση ενός έργου ή και μιας υπηρεσίας. Το μοντέλο παραχώρησης είναι το πιο γνωστό σε αυτή την κατηγορία των συμπράξεων. Χαρακτηρίζεται από την άμεση σχέση του ιδιωτικού τομέα και του τελικού χρήστη, την παροχή συγκεκριμένης υπηρεσίας προς το κοινό, υπό τον έλεγχο του εταίρου του δημόσιου τομέα, καθώς και από τον τρόπο αμοιβής του αντισυμβαλλομένου, όπου ανάλογα με τον τύπο της σύμπραξης περιλαμβάνει επιβολή τελών στους χρήστες της υπηρεσίας και επιδοτήσεις από το δημόσιο.

2. Στις **ΣΔΙΤ θεσμοθετημένου τύπου**, στις οποίες η συνεργασία μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα βασίζεται στο πλαίσιο της δημιουργίας ενός άλλου φορέα (χρησιμοποιούνται διάφορες ορολογίες και σχήματα όπως π.χ. joint ventures, PPP associatif, Kooperationsmodell), ο οποίος ελέγχεται από κοινού από τον εταίρο του δημόσιου τομέα και από τον εταίρο του ιδιωτικού τομέα ή με την είσοδο του ιδιώτη σε ένα υπάρχοντα φορέα.

Σε πολλά κράτη- μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης οι δημόσιες αρχές προσφεύγουν σε τέτοιου είδους δομές για τη διαχείριση δημόσιων υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο (π.χ. για υπηρεσίες ύδρευσης, αστικών συγκοινωνιών, παραγωγής ενέργειας ή αποκομιδής απορριμμάτων), έτσι ώστε να εξασφαλίζεται η μεγαλύτερη δυνατή κοινωνική αποδοχή. Η άμεση συνεργασία του εταίρου του δημόσιου τομέα με τον εταίρο του ιδιωτικού τομέα στο πλαίσιο ενός φορέα που έχει νομική προσωπικότητα, επιτρέπει στο δημόσιο φορέα να διατηρήσει ένα σχετικά υψηλό επίπεδο ελέγχου των εργασιών, μέσω της παρουσίας του στη μετοχική ομάδα και τα διοικητικά όργανα του κοινού φορέα. Επιπλέον, του δίνεται η δυνατότητα να αυξήσει την εμπειρία του σχετικά με την παροχή της συγκεκριμένης υπηρεσίας, με την υποστήριξη και τη μεταφορά τεχνογνωσίας από τον ιδιωτικό τομέα.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα τέτοιας μορφής ΣΔΙΤ αποτελούν οι επιχειρήσεις που συστήνονται **από κοινού με ιδιώτες (Joint Venture Companies)** και συνήθως έχουν ως αντικείμενο την εμπορική εκμετάλλευση περιουσιακών στοιχείων του δημοσίου ή γενικότερα την αξιοποίηση επιχειρηματικών ευκαιριών. Για παράδειγμα ένας ΟΤΑ μπορεί να διαθέτει ένα ακίνητο που προσφέρεται για τη δημιουργία ενός θεματικού πάρκου ψυχαγωγίας και πολιτισμού. Προσκαλεί ιδιώτες επενδυτές να καταθέσουν τις

⁴¹ Σχεδιασμός και Υλοποίηση Έργων Μέσω Συμπράξεων Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (Σ.Δ.Ι.Τ.), σελ. 28-34, Ινστιτούτο Οικονομίας Κατασκευών, Αθήνα Μάρτιος 2005.

προτάσεις τους σχετικά με την αξιοποίηση και εμπορική εκμετάλλευση του ακινήτου και αφού αξιολογήσει τις προτάσεις που γίνονται, επιλέγει τον ανάδοχο, με τον οποίο συστήνει κοινή επιχείρηση, η οποία αναλαμβάνει την κατασκευή και λειτουργία του πάρκου. Ο ΟΤΑ συμμετέχει στη διοίκηση της επιχείρησης, ελέγχει τη λειτουργία της και αποκτά μερίδιο των κερδών, ανάλογα με το ποσοστό συμμετοχής του.

Η κλασική διαδικασία ανάθεσης έργων και υπηρεσιών από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα (Conventional procurement), δεν ανήκει προφανώς στην κατηγορία των συμπράξεων. Η κατασκευή των έργων αυτών χρηματοδοτείται από το δημόσιο τομέα και επειδή το κόστος της συντήρησης και διαχείρισής τους είναι ιδιαίτερα υψηλό, το δημόσιο καταφεύγει σε διάφορα συμβόλαια διαχείρισης και συντήρησης.

Στις διάφορες μορφές ΣΔΙΤ που έχουν παρουσιαστεί διεθνώς οι πιο γνωστές είναι οι **Συμβάσεις Διαχείρισης και Παραχώρησης**. Οι πρώτες περιγράφουν μια ρύθμιση σύμφωνα με την οποία διάφοροι στόχοι (tasks) του δημοσίου τομέα περνούν στον ιδιωτικό τομέα και συνήθως ο ιδιώτης αναλαμβάνει τη διαχείριση και συντήρηση των έργων ή της υπηρεσίας εξ ονόματος του δημοσίου τομέα, με κάποιο αντάλλαγμα (π.χ. την είσπραξη διοδίων για τη συντήρηση οδικού δικτύου).

Όσον αφορά ειδικότερα τις συμβάσεις παραχώρησης υπάρχουν διάφορες παραλλαγές, ανάλογα με την κατανομή των επιμέρους αντικειμένων και των σχετικών κινδύνων της συνεργασίας μεταξύ των δύο πλευρών και των σχετικών κινδύνων που προκύπτουν, καθώς και της κυριότητας του έργου. Η επιλογή του κατάλληλου τύπου της σύμβασης εξαρτάται από το είδος του έργου, τις ιδιαίτερες συνθήκες που επικρατούν στη χώρα εκτέλεσης του έργου και το τεχνικό-οικονομικό επίπεδο των συμβαλλομένων.

Στον παρακάτω πίνακα παρουσιάζεται η κατανομή των διαφόρων τύπων των συμπράξεων ανάλογα με το αντικείμενό τους, τη διάρκεια, τον κίνδυνο και την κυριότητα στοιχείων.

Επιλογή	Χρηματοδότηση	Λειτουργία & Συντήρηση	Εμπορικός Κίνδυνος	Κυριότητα Στοιχείου	Διάρκεια (έτη)
Σύμβαση υπηρεσιών	Δημόσιο	Δημόσιο & Ιδιώτης	& Δημόσιο	Δημόσιο	1-2
Σύμβαση Διαχείρισης	Δημόσιο	Ιδιώτης	Δημόσιο	Δημόσιο	3-5
Παραχώρηση (BOT/BOOT/κλπ)	Ιδιώτης	Ιδιώτης	Ιδιώτης	Δημόσιο	25-30
PFI/DBFO	Ιδιώτης	Ιδιώτης	Δημόσιο & Ιδιώτης	Δημόσιο & Ιδιώτης	20-30
Ιδιωτικοποίηση	Ιδιώτης	Ιδιώτης	Ιδιώτης	Δημόσιο (μειοψηφών μέτοχος) & Ιδιώτης	-

Αναλυτικότερα οι περισσότερες διαδεδομένες μορφές ΣΔΙΤ είναι⁴²:

1. B.O.T. (Build–Operate–Transfer) και B.O.O.T. (Build–Own–Operate–Transfer)

Ο ιδιώτης ανάδοχος κατασκευάζει, με βάση τις προδιαγραφές που έχει συμφωνήσει με το δημόσιο και συντηρεί - λειτουργεί το έργο [που ανήκει είτε στο δημόσιο (περίπτωση B.O.T) ή στον ίδιο (περίπτωση B.O.O.T.)] για ένα προκαθορισμένο χρονικό διάστημα. Στη συνέχεια μετά τη λήξη της περιόδου εκμετάλλευσης (παραχώρησης), μεταβιβάζει τη λειτουργία του (B.O.T) ή την ιδιοκτησία του (B.O.O.T.) στο δημόσιο. Στις περισσότερες περιπτώσεις ο ιδιώτης είναι υπεύθυνος για τμήμα ή το σύνολο της χρηματοδότησης του έργου και η περίοδος εκμετάλλευσης είναι τέτοια ώστε να εξασφαλίζεται η απαιτούμενη απόδοση για τον ιδιώτη, μέσω της είσπραξης των τελών χρήσης του έργου.

Τη μορφή αυτή, η οποία θεωρείται ως η πλέον διαδεδομένη των υπολοίπων, υιοθέτησε η Ελλάδα για την κατασκευή μεγάλων έργων υποδομής, όπως το αεροδρόμιο «ΕΛΕΥΘΕΡΙΟΣ ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ», η Λεωφόρος Σπάτων – Ελευσίνας, η Δυτική Περιφερειακή Λεωφόρος Υμηττού και η ζεύξη Ρίου – Αντιρρίου.

2. D.B.F.O. (Design–Build–Finance–Operate)

Ο ιδιωτικός φορέας είναι υπεύθυνος για το σχεδιασμό, την κατασκευή, τη λειτουργία και τη χρηματοδότηση μιας υποδομής και επανακτά την αξία των επενδυμένων κεφαλαίων από τις πληρωμές, που καταβάλλει το Δημόσιο για την αγορά των υπηρεσιών που προέρχονται από το έργο για τη συμβατική περίοδο, κατά την οποία έχει το δικαίωμα χρήσης του έργου. Στη λήξη της σύμβασης η ιδιοκτησία του παγίου μεταφέρεται στο Δημόσιο. Το μοντέλο DBFO είναι το βασικό μοντέλο συμβάσεων υποδομών και ανάπτυξης παγίων του δημοσίου, όταν οι δυνατότητες παράπλευρης εμπορικής εκμετάλλευσης είναι καταρχήν άγνωστες και ενδεχομένως περιορισμένες.

Μπορεί να εφαρμοστεί κυρίως στην κατασκευή, λειτουργία και συντήρηση δημοτικών κτιρίων (σχολεία, δημοτικές βιβλιοθήκες), υποδομών αποχέτευσης, βιολογικών καθαρισμών και στη διαχείριση απορριμμάτων.

3. B.T.O. (Build–Transfer–Operate)

Στη μέθοδο B.T.O ο ιδιώτης σχεδιάζει, χρηματοδοτεί και κατασκευάζει το έργο. Μετά την αποπεράτωσή του, η ιδιοκτησία του μεταβιβάζεται στο δημόσιο, το οποίο στη συνέχεια συμφωνεί για τη μίσθωση του έργου στον εν λόγω ιδιώτη, για προκαθορισμένη χρονική περίοδο, κατά την οποία ο ιδιώτης διαχειρίζεται το έργο και εισπράττει τα έσοδα λειτουργίας του. Η συγκεκριμένη μέθοδος μπορεί να εφαρμοστεί στην κατασκευή, συντήρηση και αξιοποίηση των οδικών δικτύων, με διαφοροποίηση της ιδιοκτησίας κατά την περίοδο εκμετάλλευσης.

4. B.O.O. (Build–Own–Operate)

Στην ανάπτυξη της μορφής B.O.O. το δημόσιο απευθύνεται στον ιδιωτικό τομέα για την υλοποίηση ενός κοινωφελούς έργου. Χορηγεί στον ιδιώτη μακράς διάρκειας

⁴² ΕΚΘΕΣΗ, Συμπράξεις Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) - Αυτοχρηματοδοτούμενα Συγχρηματοδοτούμενα Σχέδια, Συμβάσεις Παραχώρησης, σελ. 10-14, Ειδική Επιτροπή Εμπειρογνομόνων για τα Δημόσια Έργα, Αθήνα Ιούλιος 2004.

άδεια λειτουργίας και τον καθιστά υπεύθυνο για τη χρηματοδότηση, το σχεδιασμό, την ανέγερση και τη λειτουργία του έργου. Στη συγκεκριμένη πρακτική, ο ιδιώτης έχει την ιδιοκτησία του έργου, ενώ το δημόσιο προσδιορίζει σαφώς τις προδιαγραφές λειτουργίας που αφορούν τις προσφερόμενες υπηρεσίες, τους κανόνες ασφαλείας και το ανώτατο επίπεδο τυχόν τελών χρήσης του έργου (π.χ. διόδια). Και αυτός ο τύπος των ΣΔΙΤ μπορεί να εφαρμοστεί στην κατασκευή, συντήρηση και αξιοποίηση οδικού δικτύου.

5. B.B.O. (Buy–Build–Operate)

Στο πλαίσιο προσέλκυσης επιχειρηματικών κεφαλαίων, το δημόσιο εκποιεί υφιστάμενες εγκαταστάσεις κοινής ωφέλειας σε ιδιώτες, με σκοπό την υλοποίηση πρόσθετων επενδύσεων (ανακαίνιση-επέκταση), ώστε:

- να καταστεί δυνατή η καλύτερη αξιοποίησή τους και η εκμετάλλευση των κατασκευαστικών και διοικητικών δεξιοτήτων των ιδιωτών,
- να μειωθούν οι κίνδυνοι που απορρέουν από την ιδιοκτησία και λειτουργία του έργου και
- να αναβαθμιστεί η κοινωνική και οικονομική αξία των υφιστάμενων έργων υποδομής.

Έκτοτε, ο ιδιώτης λειτουργεί τις εν λόγω εγκαταστάσεις ως ένα εποπτευόμενο από το κράτος κερδοφόρο κοινωφελές έργο. Η μορφή αυτή θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί για την αξιοποίηση αθλητικών εγκαταστάσεων της Γενικής Γραμματείας Αθλητισμού, οι οποίες σήμερα βρίσκονται υπό την εποπτεία των ΟΤΑ και σε πολλές περιπτώσεις υπολειτουργούν.

6. L.R.O. (Lease–Rehabilitate–Operate)

Στη μορφή L.R.O. ο ιδιώτης ενοικιάζει υφιστάμενες εγκαταστάσεις από το δημόσιο, επενδύει ίδια κεφάλαια για τον εκσυγχρονισμό τους ή την επέκτασή τους και στην συνέχεια αναλαμβάνει τη λειτουργία και εκμετάλλευσή τους για προκαθορισμένο χρονικό διάστημα, στο πλαίσιο σύμβασης με το δημόσιο, το οποίο είναι ιδιοκτήτης του έργου. Παράδειγμα τέτοιας μορφής ΣΔΙΤ αποτελεί η αναβάθμιση εγκαταστάσεων και υπηρεσιών ενός δημοτικού αθλητικού κέντρου από ιδιώτη, ο οποίος αναλαμβάνει τη συντήρηση και λειτουργία του, εισπράττοντας έσοδα από χρέωση των χρηστών, αλλά και από την ανάπτυξη συμπληρωματικών εμπορικών δραστηριοτήτων. Το δημόσιο είναι δυνατόν να αναλάβει μέρος της χρέωσης αυτής με επιδότηση του ιδιώτη, ελέγχοντας ταυτόχρονα το είδος και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών.

7. B.O.L.T. (Build–Own–Lease–Transfer)

Με την μέθοδο B.O.L.T. ο ιδιώτης χρηματοδοτεί και κατασκευάζει το έργο, το οποίο στη συνέχεια ενοικιάζει με τη μορφή *leasing* σε Δημόσιο Φορέα (π.χ. ΟΤΑ). Το δημόσιο από πλευράς του καταβάλλει περιοδικές πληρωμές στον ιδιώτη, μέσω των οποίων σταδιακά μεταβιβάζεται και η ιδιοκτησία του έργου στην κυριότητά του. Στο τέλος της περιόδου αυτής το δημόσιο είναι πλέον ο ιδιοκτήτης των εγκαταστάσεων, ή τις αγοράζει με τίμημα, που έχει προσδιοριστεί στη σύμβαση *leasing*. Κατά τη διάρκεια της περιόδου μίσθωσης, τη λειτουργία των εγκαταστάσεων αναλαμβάνει είτε το δημόσιο είτε ο ιδιώτης. Παράδειγμα τέτοιας μορφής σύμπραξης μπορεί να αποτελέσει η κατασκευή και χρηματοδότηση Δημαρχείου από ιδιώτη, που ενοικιάζεται στη συνέχεια από το Δήμο, ο οποίος αποκτά την κυριότητά του στο τέλος της περιόδου παραχώρησης.

Παράλληλα ο ιδιωτικός φορέας μπορεί να αναλάβει τις υπηρεσίες συντήρησης, θέρμανσης, καθαρισμού κ.τ.λ.

8. O.M. (Private Services Contract: Operation and Maintenance)

Με την σύναψη μιας O.M. σύμβασης παροχής υπηρεσιών, το δημόσιο αναθέτει σε ιδιώτη τη λειτουργία και συντήρηση ενός έργου, του οποίου όμως διατηρεί την ιδιοκτησία και τη διοίκηση.

9. O.M.M. (Private Services Contract: Operation, Maintenance and Management)

Πρόκειται για σύναψη σύμβασης παροχής «ολοκληρωμένων» υπηρεσιών με την οποία το δημόσιο αναθέτει σε ιδιώτη τη λειτουργία, συντήρηση και διοίκηση του έργου, διατηρώντας την ιδιοκτησία του.

Συμπεράσματα

Η προώθηση του θεσμού των ΣΔΙΤ αποσκοπεί στην βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών του Κράτους προς τον πολίτη, καθώς και τη δημιουργία αναγκαίων υποδομών, με τη χρησιμοποίηση πρόσθετων ιδιωτικών πόρων, συμπληρωματικών προς τους διαθέσιμους δημόσιους και παράλληλα με την αξιοποίηση της τεχνογνωσίας και των διαχειριστικών μεθόδων του ιδιωτικού τομέα.

Είναι γεγονός ότι υπάρχουν δραστηριότητες, τις οποίες ο ιδιωτικός τομέας (λόγω εξειδίκευσης και αυξημένης παραγωγικότητας) μπορεί να εκτελέσει καλύτερα, οικονομικότερα, ταχύτερα και πιο ποιοτικά από το δημόσιο και άλλες, όπου ο δημόσιος τομέας είναι πιο αποδοτικός, ή παρέχει μεγαλύτερη εξασφάλιση στην παροχή κοινωφελών υπηρεσιών σε σχέση με τον ιδιωτικό.

Η διεθνής εμπειρία είναι πολύ πλούσια. Μέσω των ΣΔΙΤ είναι δυνατή η παροχή υψηλού επιπέδου υπηρεσιών και αγαθών, που ικανοποιούν τις απαιτήσεις των πολιτών, με τρόπο οικονομικά αποδοτικό και αποτελεσματικό. Παράλληλα όμως σε πολλές περιπτώσεις οι ΣΔΙΤ έχουν καταλήξει σε επενδύσεις υψηλού κόστους με χαμηλές ποιοτικές, κυρίως, παραμέτρους. Για το λόγο αυτό παρακάτω αφιερώνεται ένα ολόκληρο κεφάλαιο της εργασίας στη διεθνή εμπειρία.

Η χρησιμοποίηση των ΣΔΙΤ δεν θα πρέπει να παρουσιάζεται ως η μοναδική λύση για ένα δημόσιο φορέα, που αντιμετωπίζει δημοσιονομικούς περιορισμούς. Οι οικονομικές και οργανωτικές επιλογές για τον τρόπο υλοποίησης κάθε σχεδίου (έργου) πρέπει να παρουσιάζουν πραγματική προστιθέμενη αξία σε σχέση με άλλες επιλογές, (όπως είναι η κλασική σύναψη σύμβασης δημοσίου έργου/υπηρεσίας) προκειμένου να προωθηθούν σε εφαρμογή. Εξ' άλλου ΣΔΙΤ σημαίνει σύμπραξη δημόσιου με ιδιωτικό φορέα, για τον οποίο τα δημοσιονομικά προβλήματα ούτως ή άλλως είναι πολύ χαμηλότερα στην ιεράρχηση από τη μεγιστοποίηση των κερδών του.

Από την άλλη πλευρά, η εξοικονόμηση ή και διεύρυνση των διαθέσιμων πόρων, δεν αποτελεί τον μοναδικό επιδιωκόμενο στόχο από την ανάπτυξη και εφαρμογή των ΣΔΙΤ. Η διαφοροποίηση του τρόπου με τον οποίο το δημόσιο (και ο ευρύτερος δημόσιος τομέας) παρέχει υπηρεσίες, προμηθεύεται αγαθά και υλοποιεί επενδυτικά σχέδια, είναι ένας από τους στόχους του, ώστε να προάγεται η καινοτομία, ο ανταγωνισμός και η μεταφορά τεχνογνωσίας από τον ιδιωτικό προς το δημόσιο τομέα. Η εξασφάλιση του επιθυμητού επιπέδου επιτελικής διαχείρισης των κοινωφελών υποδομών σε όλη τη

διάρκεια ζωής τους και της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών σε σταθερή βάση, η ανταπόκριση στις απαιτήσεις της ανάπτυξης με παράλληλο σεβασμό των δημοσιονομικών περιορισμών της οικονομίας, αποτελούν κάποιους από τους πολλούς και ποικίλους στόχους που επιδιώκονται με την εφαρμογή των ΣΔΙΤ.

Για να επιτευχθούν οι στόχοι αυτοί, είναι απαραίτητο οι σχέσεις μεταξύ του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα στο πλαίσιο της ΣΔΙΤ να δομηθούν με τέτοιο τρόπο, ώστε οι δραστηριότητες των ΣΔΙΤ και οι κίνδυνοι που σχετίζονται με αυτές να επιμερίζονται μεταξύ των δύο μερών με βάση τη δυνατότητα καθενός από αυτούς να τις χειρισθούν και να τις ελέγξουν αποτελεσματικότερα για την καλύτερη δυνατή αξιοποίηση των δεξιοτήτων, ικανοτήτων και εμπειριών τους, προς το στόχο.

Η επιτυχία μιας ΣΔΙΤ στην πράξη εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την πληρότητα του συμβατικού πλαισίου που θα συμφωνηθεί, καθώς και από την ακρίβεια και σαφήνεια των όρων που θα διέπουν την υλοποίησή της. Κατά συνέπεια, έχει καίρια σημασία η σαφής διάκριση των ρόλων, η ακριβής αξιολόγηση και η βέλτιστη κατανομή των κινδύνων μεταξύ των δύο μερών, καθώς και ο σαφής καθορισμός των ευθυνών, που αναλαμβάνει καθένας από αυτούς.

Έχει δημιουργηθεί η εντύπωση ότι η εκτέλεση έργων με τη μέθοδο παραχώρησης της εκμετάλλευσης στον ιδιώτη, προκειμένου να καλυφθεί το κόστος της επένδυσης, εκφράζει την κρατούσα τάση περιορισμού της οικονομικής δραστηριότητας του κράτους και προσφυγής στην ιδιωτικοποίηση τομέων, οι οποίοι ανήκουν παραδοσιακά στο δημόσιο. Παρόλα αυτά, όπως θα δούμε και παρακάτω, υπάρχουν διάφοροι λόγοι προσφυγής στη μέθοδο παραχώρησης έργων και όχι μόνο η τάση ιδιωτικοποίησης. Το παράδειγμα της κατασκευής της σήραγγας της Μάγχης, η οποία κατασκευάστηκε με τη συγκεκριμένη μέθοδο, με τη σύμπραξη των Κυβερνήσεων Γαλλίας και Βρετανίας, οι οποίες ανήκαν πολιτικά και ιδεολογικά σε διαφορετικούς χώρους, ενισχύει την αποσύνδεση της μεθόδου των συμπράξεων από τη γενικότερη τάση ιδιωτικοποίησης.

ΚΕΦ.3: ΠΛΕΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ - ΜΕΙΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΗΣ ΜΕΘΟΔΟΥ ΣΔΙΤ

Εισαγωγή

Στο προηγούμενο κεφάλαιο έγινε προσπάθεια να περιγραφεί το περιεχόμενο και οι τύποι των ΣΔΙΤ. Το κύριο χαρακτηριστικό τους είναι η πολυπλοκότητα και η ποικιλία που προσφέρει η διεθνής εμπειρία από την εφαρμογή των συμπράξεων σε διαφορετικά πεδία της κοινωνικής και οικονομικής ζωής. Οι προσπάθειες αυτές, όπως εξάλλου κάθε κοινωνικό γεγονός, δεν είναι μονόχρωμες. Εμπεριέχουν θετικά και αρνητικά στοιχεία, πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα που η γνώση τους θα μπορούσε να βοηθήσει ιδιαίτερα σε χώρες όπως η δική μας με περιορισμένη τη σχετική εμπειρία. Η ύπαρξη καλών πρακτικών ή περιπτώσεων «προς αποφυγήν» αλλά και μέτρων και δράσεων που θα πρέπει να ληφθούν εντός ή κατά τη διάρκεια υλοποίησης μίας ΣΔΙΤ αποτελούν ένα πολύ σημαντικό εργαλείο για τους ΟΤΑ που όχι μόνο δεν έχουν σχετική εμπειρία αλλά έχουν και περιορισμένες δυνατότητες προσπέλασης στις συγκεκριμένες πληροφορίες και πολιτικές.

Για το λόγο αυτό στο κεφάλαιο που ακολουθεί γίνεται προσπάθεια να παρουσιαστούν κωδικοποιημένοι οι λόγοι που οδηγούν στην εφαρμογή μεθόδων ΣΔΙΤ, όπως επίσης και τα σχετικά πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα τους.

3.1. Λόγοι προσφυγής στη μέθοδο ΣΔΙΤ

Το είδος της σύμβασης της σύμπραξης δημόσιου-ιδιωτικού τομέα που θα υιοθετηθεί για την υλοποίηση του έργου ή της παροχής υπηρεσιών, έτσι ώστε να εξυπηρετεί με τον καλύτερο δυνατόν τρόπο την εύρυθμη λειτουργία του και την πραγματοποίηση του σκοπού του έργου, έχει άμεση σχέση με τις γενικότερες πολιτικοοικονομικές συνθήκες της χώρας στην οποία θα εκτελεστεί, καθώς και με την ιδιαίτερη φύση του έργου.

Οι λόγοι που καθιστούν χρήσιμη ή και «επιβάλλουν» την προσφυγή στη μέθοδο σύμπραξης μπορεί να είναι η έλλειψη του αναγκαίου κεφαλαίου για την επένδυση από τον εργοδότη (δημόσιο), ή η περιορισμένη δανειοληπτική ικανότητα και η επιθυμία αποφυγής δανεισμού, το χαμηλό τεχνολογικό επίπεδο, που εμφανίζονται κυρίως στις αναπτυσσόμενες χώρες. Μπορεί όμως να συνδέονται με την αντίληψη ότι η χρηματοδότηση και εκμετάλλευση του έργου από ιδιώτες θα είναι πιο αποτελεσματική λόγω της αξιοποίησης των πλεονεκτημάτων του ιδιωτικού τομέα από πλευράς διαχείρισης και ικανοτήτων και της διαπίστωσης ότι σε αυτή την περίπτωση θα έχουμε χαμηλότερο κόστος κατασκευής, συντήρησης και λειτουργίας, υψηλότερο επίπεδο υπηρεσιών και προϊόντων, από αυτό που θα υπήρχε στην περίπτωση που εργοδότης θα ήταν το δημόσιο.

Στην συνέχεια παρουσιάζονται τρεις βασικοί παράγοντες που σύμφωνα με τους υποστηρικτές των ΣΔΙΤ, οδηγούν στην επιλογή της μεθόδου: η οικονομικότερη εκτέλεση των έργων, το καλύτερο επίπεδο παροχής υπηρεσιών και η βελτιωμένη ποιότητα και απόδοση της επένδυσης.

Οικονομική εκτέλεση⁴³

Στη συνήθη μέθοδο δημοπράτησης και εκτέλεσης, το κόστος καλύπτεται από το δημόσιο κατά τη διάρκεια εκτέλεσης της σύμβασης, οπότε ο ανάδοχος (ιδιώτης) ενδιαφέρεται συνήθως για αυξημένη δαπάνη του έργου, εφόσον επ' αυτής υπολογίζεται το εργολαβικό όφελος.

Στην περίπτωση της μεθόδου παραχώρησης και των συμβάσεων σύμπραξης γενικότερα, τη χρηματοδότηση του έργου αναλαμβάνει ο ανάδοχος, οπότε το συμφέρον του είναι να περιορίσει τη δαπάνη και κατά συνέπεια το κόστος χρηματοδότησης, γιατί τότε περιορίζει τον ειδικό κίνδυνο που σχετίζεται με τη διάθεση κεφαλαίου. Επιπλέον, για να επιτύχει ταχεία κάλυψη του κεφαλαίου που διέθεσε για την επένδυση, τον συμφέρει να υπάρχει ορθολογική συντήρηση και λειτουργία του έργου, έτσι ώστε το καθαρό προϊόν της εκμετάλλευσης να είναι μέγιστο.

Ένας ακόμη παράγοντας που συμβάλλει στην ύπαρξη αυξημένου κόστους του έργου στην συνήθη περίπτωση δημοπράτησης, είναι ότι παρατηρούνται αυξημένα λειτουργικά έξοδα στην περίπτωση της ενεργού συμμετοχής της δημόσιας διοίκησης.

Γενικότερα με τις ΣΔΙΤ επιτυγχάνεται καλύτερη οικονομική αποτελεσματικότητα-best value for money των έργων, όπως προκύπτει από μελέτες ιδιαίτερα για το πρόγραμμα PFI της Αγγλίας, οι οποίες έχουν καταγράψει 17-20% εξοικονόμηση συγκριτικά με το κόστος που θα είχε το έργο αν γινόταν με τις κλασικές μεθόδους χρηματοδότησης, δηλαδή με δημόσια κεφάλαια.

Επίπεδο υπηρεσιών και προϊόντων

Το επίπεδο υπηρεσιών και προϊόντων, στην περίπτωση της μεθόδου ΣΔΙΤ αναμένεται να είναι υψηλότερο από ότι στη συνήθη μέθοδο, διότι όσο η εκμετάλλευση γίνεται από τον ανάδοχο-ιδιώτη, η επιδίωξή του να εξασφαλίσει το συντομότερο το κεφάλαιο που επένδυσε και ταυτόχρονα να ανταποκριθεί στις συμβατικές του υποχρεώσεις αναφορικά με τη συντήρηση και τον τεχνολογικό εξοπλισμό, οδηγούν σε καλύτερη ποσοτικά και ποιοτικά λειτουργία και διαχείριση του έργου. Επιπλέον, ο έλεγχος της ποιότητας των υπηρεσιών και προϊόντων που παράγονται, γίνεται με πρωτοβουλία των πολιτών-καταναλωτών, αντί της απρόσωπης και δύσκαμπτης διοίκησης, οπότε είναι αποτελεσματικότερος.

Τέλος, με εξαίρεση τα έργα που από τη φύση τους επιβάλλουν κρατική μονοπωλιακή δράση και εκμετάλλευση, η μέθοδος σύμπραξης δημόσιου ιδιωτικού τομέα αξιοποιεί τον ανταγωνισμό μεταξύ των ιδιωτικών επιχειρήσεων που επιθυμούν να συμπράξουν με το δημόσιο φορέα, γεγονός που συμβάλλει στη μείωση του κόστους παραγωγής και στη βελτίωση της ποιότητας των προϊόντων και υπηρεσιών, καθώς και της κατασκευής.

Βελτίωση της υποδομής

Τα έργα ΣΔΙΤ μπορούν να συμβάλλουν ιδιαίτερα στην ανάπτυξη της υποδομής της χώρας, κυρίως γιατί πρόκειται για μεγάλα έργα συγκοινωνιακά, τηλεπικοινωνιακά,

⁴³ «Εκτέλεση Έργων με παραχώρηση της εκμετάλλευσης – BOT Συμβάσεις», σελ. 23-27, Γεώργιος Π. Βερβενιώτης, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1993.

ενεργειακά, αλλά και έργα στον τομέα υγείας και πρόνοιας, τα οποία έχουν ιδιαίτερη σημασία και παράγουν υπηρεσίες και προϊόντα που καταναλώνονται από το ευρύ κοινό.

Ο ιδιαίτερα κοινωφελής χαρακτήρας που έχουν αυτά τα έργα, καθιστά απαραίτητη τη μείωση του κόστους παροχής των υπηρεσιών και των προϊόντων που θα παραχθούν από αυτά, γεγονός που σημαίνει ότι το δημόσιο οφείλει σε αυτές τις συμβάσεις να καθιερώσει ειδικά κίνητρα, φορολογικού κυρίως χαρακτήρα, τα οποία θα εξασφαλίσουν χαμηλότερο κόστος για τον επενδυτή και επομένως ευνοϊκότερη τιμολογιακή πολιτική, καθώς και ευρύτερη κοινωνική αποδοχή.

Αναλυτικότερα, οι λόγοι για τους οποίους «συμφέρει» να επιλεγεί η μέθοδος ΣΔΙΤ είναι οι ακόλουθοι⁴⁴:

- Αναβάθμιση της δυνατότητας **ολοκληρωμένης προσέγγισης** στην κατασκευή ενός έργου, εφόσον δεν υπάρχει το πρόβλημα των περιορισμένων πόρων και της αναγκαστικά σταδιακής υλοποίησης του έργου.
- Στις ΣΔΙΤ ο τρόπος υλοποίησης των επιθυμητών στόχων δεν περιορίζεται από το δημόσιο, έτσι οι λύσεις που δίνονται είναι πιο ευέλικτες και χρησιμοποιούν την **καινοτομία και αποτελεσματικότητα** του ιδιωτικού τομέα.
- **Επιτάχυνση παραγωγικών υποδομών**: στην περίπτωση που το Κράτος δεν έχει επαρκείς πόρους, η σύμπραξη με τον ιδιωτικό τομέα επιτυγχάνει τη μείωση του δημόσιου χρέους και την εξοικονόμηση πόρων από το πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων.
- **Σχεδιασμός έργου**: προσαρμοσμένος στο σκοπό χρήσης με σαφήνεια κοστολόγησης και με ιδιαίτερη έμφαση στο κόστος κύκλου ζωής του έργου και την οικονομία στην κατανάλωση ενέργειας και άλλων φυσικών πόρων. Επιπρόσθετα ενσωματώνονται οι ανάγκες των υπηρεσιών στο σχεδιασμό της κατασκευής, με αποτέλεσμα την αποδοτικότητα σε χρήση πόρων στη διάρκεια ζωής του έργου.
- **Χρόνος κατασκευής**: Συντομότερος χρόνος κατασκευής, εξαιτίας του κινήτρου του ιδιώτη για γρήγορη ολοκλήρωση του έργου και έναρξη της περιόδου εκμετάλλευσης, καθώς και της μη πρόσθετης επιβάρυνσης λόγω καθυστερήσεων.
- **Κόστος**: είναι σύμφωνο με το χρηματοοικονομικό μοντέλο, όπως έχει οριστεί συμβατικά και οι υπερβάσεις κόστους που εμφανίζονται συχνά στα δημόσια κλασικά έργα δεν μπορούν να ισχύσουν. Γενικότερα, επιτυγχάνεται σημαντική μείωση του κόστους ή καλύτερη ποιότητα στο ίδιο κόστος και στο στάδιο της κατασκευής ενός έργου και στο στάδιο λειτουργίας του έργου.
- **Ποιότητα έργου**: έχει αποδειχθεί ότι η ποιότητα των έργων και της παροχής υπηρεσιών μέσω ΣΔΙΤ είναι ανώτερη, λόγω της μεταφοράς τεχνογνωσίας, της ευθύνης συντήρησης και της εμπειρίας που διαθέτει ο ιδιωτικός τομέας.
- **Κατανομή κινδύνων**: η διαπραγματέυση για την κατανομή των κινδύνων και η ανάληψη μέρους αυτών από τον ιδιώτη, αποτελεί σημαντικό πλεονέκτημα για το δημόσιο τομέα και κομβικό σημείο για την επιτυχή έκβαση μιας ΣΔΙΤ.

⁴⁴ Σχεδιασμός και Υλοποίηση Έργων Μέσω Συμπράξεων Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (Σ.Δ.Ι.Τ.), σελ. 34-38, Ινστιτούτο Οικονομίας Κατασκευών, Αθήνα Μάρτιος 2005.

- **Κίνητρα για απόδοση:** σε ορισμένα μοντέλα ΣΔΙΤ, όπως με μισθώσεις (availability payments), οι πληρωμές προς τον παραχωρησιούχο είναι συνδεδεμένες με την απόδοση.
- **Ανταγωνιστικότητα:** Ο ιδιώτης λόγω της μεγαλύτερης εμπειρίας και καλύτερης γνώσης των χρηματοοικονομικών μέσων έχει υιοθετήσει σύγχρονα χρηματοοικονομικά μοντέλα με εναλλακτικούς τρόπους χρηματοδότησης, μακρύτερης διάρκειας και ανταποδοτικότητας.
- **Ανταποδοτικότητα:** Όπως αναφέραμε προηγούμενα, σύμφωνα με τους υποστηρικτές των ΣΔΙΤ, τα έργα που έχουν εκτελεστεί με τη μέθοδο σύμπραξης, στην πλειοψηφία τους, έχουν καλύτερη σχέση απόδοσης και τιμής, σε σύγκριση με τα κλασικά δημόσια έργα.
- **Δημιουργία νέων θέσεων εργασίας:** είναι αποδεδειγμένο ότι τα έργα ΣΔΙΤ δημιουργούν νέες επιχειρήσεις και θέσεις εργασίας, λόγω των νέων δομών που δημιουργούνται και των αυξημένων απαιτήσεων διαχείρισης και υλοποίησής τους.
- Λόγω της συνεργασίας του δημοσίου με τον ιδιωτικό τομέα και της μεταφοράς εμπειρίας και τεχνογνωσίας, το δημόσιο κερδίζει νέες γνώσεις και ικανότητες. Επίσης εξειδικεύεται στην **διαχείριση πιο σύνθετων έργων**, όσον αφορά τον σχεδιασμό, την προκήρυξη και την υλοποίησή τους.

Αποτελεί πρόκληση για ένα έργο ΣΔΙΤ το να συμβιβάσει τους διαφορετικούς στόχους των εμπλεκόμενων μερών, έτσι ώστε κάθε συμβαλλόμενος να έχει κέρδος από την ολοκλήρωση του έργου. Το δημόσιο ενδιαφέρεται για την ταχύτερη υλοποίηση του έργου, την εξασφάλιση του δημόσιου συμφέροντος και την απελευθέρωση πόρων, με την ταυτόχρονη μεταφορά κινδύνων στον ιδιωτικό τομέα, ενώ ο τελευταίος ενδιαφέρεται για την παροχή των απαραίτητων εγγυήσεων καθώς και ανταλλαγμάτων, έτσι ώστε να εξασφαλίζει την επιθυμητή απόδοση από το συγκεκριμένο έργο.

Σύμφωνα με τους υποστηρικτές των ΣΔΙΤ, τα έργα που έχουν υλοποιηθεί με την κλασική μέθοδο χρηματοδότησης δημοσίων έργων, παρουσιάζουν μεγάλες καθυστερήσεις και αύξηση του προϋπολογισμένου κόστους, εξαιτίας των καθυστερήσεων σε δημοπράτηση, κατασκευή και παράδοση των έργων, της ανεπάρκειας προκαταρκτικών εργασιών (χωροθετήσεις, απαλλοτριώσεις, αρχαιολογίες κτλ.), της αδυναμίας της δημόσιας διοίκησης να εκπονήσει η ίδια τις απαραίτητες μελέτες, των κακοτεχνιών, της έλλειψης σύγχρονων προδιαγραφών, αναλύσεων τιμών και οργάνωσης, επαρκούς σχεδιασμού των έργων. Αντίθετα τα έργα Σύμπραξης Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα δεν εμφανίζουν καθυστερήσεις και έχουν καλύτερο σχεδιασμό εξαιτίας της αναλυτικής πρόβλεψης των διαφόρων παραμέτρων υλοποίησης και λειτουργίας τους στις συμβάσεις της σύμπραξης, του συμφέροντος του αναδόχου για τη γρήγορη υλοποίησή τους και την έναρξη της εκμετάλλευσης και της αξιοποίησης των πλεονεκτημάτων του ιδιωτικού τομέα, όσον αφορά το σχεδιασμό και τις διαχειριστικές ικανότητες.

Η έλλειψη γενικότερου εθνικού στρατηγικού σχεδιασμού, στον οποίο θα εντάσσονται τα συγκεκριμένα έργα αποτελεί αρνητικό παράγοντα για την αξιοποίηση των έργων και μειώνει τις θετικές επιδράσεις από τη λειτουργία τους, είτε πρόκειται για έργα που υλοποιούνται με τη συμβατική μέθοδο χρηματοδότησης, είτε πρόκειται για έργα Σύμπραξης Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα. Είναι χαρακτηριστική η περίπτωση της ιδιομορφίας των ΟΤΑ και η αναγκαιότητα ενός εθνικού σχεδιασμού που θα έχει ευέλικτο, αποκεντρωμένο σχήμα ώστε να μπορεί να υποδεχθεί και να μην αποκλείει όλες

τις πιθανές, ενδιαφέρουσες και βιώσιμες προτάσεις που μπορούν να προκύψουν. Σε καμία περίπτωση δεν θα πρέπει να πραγματοποιηθεί μείωση της χρηματοδότησης έργων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, με τη δικαιολογία ότι μπορούν να υλοποιηθούν με ΣΔΙΤ.

3.2. Πλεονεκτήματα των συμπράξεων δημόσιου ιδιωτικού τομέα για το Δημόσιο⁴⁵

Στις συμβάσεις ΣΔΙΤ και τα δύο μέρη έχουν συμπέσει σε ορισμένο συμβατικό περιεχόμενο τέτοιο ώστε να εξισορροπούνται τα συμφέροντά τους. Παρόλα αυτά, το κάθε μέρος έχει τα δικά του συμφέροντα και διαβλέπει πλεονεκτήματα της μεθόδου από τη δική του πλευρά.

Ιδιαίτερη σημασία έχει η αξιολόγηση των πλεονεκτημάτων της μεθόδου από τον κύριο του έργου, εφόσον αυτός επιλέγει τη μέθοδο. Στην περίπτωση των μεγάλων έργων όπου κύριος του έργου είναι το κράτος ή κρατικός οργανισμός, αλλά και στην περίπτωση εφαρμογής του θεσμού των συμπράξεων σε έργα μικρότερης κλίμακας, της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπου κύριος του έργου είναι ο Δήμος, αποτελεί κοινωνικό αίτημα η εκτίμηση και αξιολόγηση των πλεονεκτημάτων της μεθόδου, έτσι ώστε να εξασφαλίζεται η ευρύτερη κοινωνική συναίνεση.

Για τον κύριο του έργου, το δημόσιο δηλαδή, η μέθοδος της Σύμπραξης Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα έχει τα εξής πλεονεκτήματα:

- Δημοσιονομικό – συναλλαγματικό πλεονέκτημα
- Τεχνικό – τεχνολογικό πλεονέκτημα
- Νομικό πλεονέκτημα

Δημοσιονομικό - συναλλαγματικό πλεονέκτημα

Σημαντικό πλεονέκτημα για τον κύριο του έργου, όταν είναι το κράτος, αποτελεί το γεγονός ότι δεν είναι υποχρεωμένο να χρηματοδοτήσει τα έργα και την παροχή των αντίστοιχων υπηρεσιών, αντλώντας πόρους από το κοινωνικό σύνολο, αυξάνοντας τη φορολογία ή σε βάρος άλλων κοινωνικών λειτουργιών. Η αύξηση της φορολογίας πάνω από κάποιο οριακό σημείο, οδηγεί σε κοινωνικές τριβές και παράλυση της αναπτυξιακής προσπάθειας, στην οποία εξάλλου στοχεύουν τα εν λόγω έργα υποδομής. Στην περίπτωση που το κράτος δεν μπορεί να καταφύγει στην αύξηση της φορολογίας, μία εναλλακτική λύση θα ήταν ο δανεισμός, ο οποίος όμως έχει πολλές αρνητικές οικονομικές συνέπειες, όπως την αύξηση του δημόσιου χρέους. Έτσι η επιλογή της μεθόδου ΣΔΙΤ, δίνει τη δυνατότητα αποφυγής του κράτους από τον υπέρμετρο δανεισμό ή την αύξηση της φορολογίας και τη χρηματοδότηση του έργου ή της παροχής υπηρεσίας από τον ανάδοχο-ιδιώτη και σταδιακή επιστροφή του ποσού που επένδυσε από το προϊόν της εκμετάλλευσής του έργου.

Σύμφωνα με την απόφαση της EUROSTAT STAT/04/18/11-2-2004⁴⁶ σχετικά με τη λογιστική αντιμετώπιση στους εθνικούς λογαριασμούς των έργων ΣΔΙΤ, ορίζεται ότι τα στοιχεία του ενεργητικού που συνδέονται με μία ΣΔΙΤ, ταξινομούνται ως μη δημόσια

⁴⁵ «Εκτέλεση Έργων με παραχώρηση της εκμετάλλευσής – BOT Συμβάσεις», σελ. 28-34, Γεώργιος Π. Βερβενιώτης, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1993.

⁴⁶ ΕΚΘΕΣΗ, Συμπράξεις Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) - Αυτοχρηματοδοτούμενα Συγχρηματοδοτούμενα Σχέδια, Συμβάσεις Παραχώρησης, σελ. 15, Ειδική Επιτροπή Εμπειρογνομόνων για τα Δημόσια Έργα, Αθήνα Ιούλιος 2004.

στοιχεία του ενεργητικού, όταν ο ιδιωτικός φορέας αναλαμβάνει τον κατασκευαστικό κίνδυνο ή τον κίνδυνο της διαθεσιμότητας ή της ζήτησης, γεγονός που έχει ως αποτέλεσμα τη μείωση του δημόσιου ελλείμματος της χώρας.

Ένα ακόμη οικονομικό πλεονέκτημα της μεθόδου, είναι το γεγονός ότι εισρέουν στη χώρα εκτέλεσης του έργου σημαντικά κεφάλαια σε συνάλλαγμα, με ευεργετικές συνέπειες για τη συναλλαγματική κατάσταση της χώρας. Το κόστος της επένδυσης αποδίδεται σταδιακά στον επενδυτή από το προϊόν της εκμετάλλευσης και κατά σημαντικό μέρος σε εγχώριο νόμισμα και δαπανάται συνήθως στον τόπο λειτουργίας του έργου για την κάλυψη των δαπανών εκμετάλλευσης και συντήρησης, οπότε φαίνεται καθαρά ότι υπάρχει συναλλαγματικό πλεόνασμα για τη χώρα που εκτελεί το έργο.

Συνοψίζοντας, βασικό επιχείρημα επιλογής της μεθόδου των συμπράξεων είναι ότι αποτελεί μια ιδιαίτερα επιθυμητή λύση για την περίπτωση που δεν υπάρχουν τα κεφάλαια για την επένδυση δημοσίων έργων και υπηρεσιών και οι οικονομικοκοινωνικές συνθήκες, στη χώρα που εκτελείται το έργο, δεν επιτρέπουν την αύξηση της φορολογίας ή την προσφυγή στον δανεισμό. Επιπλέον συνδυάζεται με την εισαγωγή σημαντικών κεφαλαίων σε συνάλλαγμα καθώς και με την αξιοποίηση των επενδυτικών δραστηριοτήτων του ιδιωτικού τομέα.

Τεχνικό – Τεχνολογικό πλεονέκτημα

Στις συμβατικές υποχρεώσεις του αναδόχου στην περίπτωση της μεθόδου παραχώρησης της εκμετάλλευσής του, ανήκει και η παράδοση του έργου σε κατάσταση που να επιτρέπει την καλή λειτουργία του από τον εργοδότη. Ο ανάδοχος φροντίζει να εκσυγχρονίσει το έργο, να εφαρμόσει σύγχρονες μεθόδους και μέσα κατασκευής, εξοπλισμού, συντήρησης και εκμετάλλευσης, έτσι ώστε να το παραδώσει στο πέρας της περιόδου εκμετάλλευσης στο τεχνολογικό επίπεδο που έχει συμφωνηθεί.

Εκτός του συμβατικού τεχνολογικού πλεονεκτήματος που έχουμε, μπορεί να προκύψει και πρόσθετο τεχνολογικό πλεονέκτημα με πρωτοβουλία του ίδιου του εργοδότη, ο οποίος για να κάνει πιο δελεαστική την επένδυση και για να εξασφαλίσει την καλύτερη και αποδοτικότερη λειτουργία του έργου, αυξάνει τις απαιτήσεις στις προδιαγραφές του έργου, οι οποίες οδηγούν σε αυξημένο κόστος κατασκευής και επιμήκυνση της περιόδου εκμετάλλευσης, εξασφαλίζουν όμως μειωμένο κόστος λειτουργίας και συντήρησης και αποτρέπουν την εμφάνιση αδικαιολόγητων βλαβών και διακοπών.

Τέλος, ιδιαίτερα σημαντικό τεχνολογικό πλεονέκτημα της μεθόδου ΣΔΙΤ αποτελεί η μεταφορά τεχνογνωσίας που συντελείται και η οποία πρέπει να εξασφαλίζεται με ειδικές ρυθμίσεις στη σύμβαση, έτσι ώστε να υπάρχει η προοπτική του σχεδιασμού, της εκτέλεσης και λειτουργίας έργου παρόμοιου με αυτό, το οποίο θα μπορεί να λειτουργήσει με προσωπικό αποκλειστικά ή κυρίως του δημόσιου φορέα.

Νομικό πλεονέκτημα

Με τη μέθοδο ΣΔΙΤ ο εργοδότης του έργου (το δημόσιο) απαλλάσσεται από ορισμένους κινδύνους, που στη συνήθη μέθοδο χρηματοδότησης δημοσίων έργων θα τον επιβάρυναν, εφόσον τη χρηματοδότηση, τη μεταφορά τεχνολογίας, την προμήθεια πρώτων υλών και εξοπλισμού, την ασφάλιση, την εκπαίδευση προσωπικού, τη συντήρηση και εκμετάλλευση του έργου και ακολούθως και τους κινδύνους που εμπεριέχονται στις παραπάνω ενέργειες, αναλαμβάνει πλέον ο ανάδοχος.

Ο εργοδότης οφείλει να μεριμνήσει από τη φάση του σχεδιασμού του έργου για την οργάνωση ομάδας αρμοδίων συμβούλων, οι οποίοι θα διαμορφώσουν το κατάλληλο

συμβατικό πλαίσιο, θα εξασφαλίσουν τα πλεονεκτήματα που παρέχονται στο δημόσιο φορέα από τη σύμβαση παραχώρησης και θα είναι ικανοί να παρακολουθήσουν και να ελέγξουν τη διαδικασία εκτέλεσης της σύμβασης.

3.3. Μειονεκτήματα στην εφαρμογή των ΣΔΙΤ

Όπως συμβαίνει και με τον παραδοσιακό τρόπο παραγωγής έργων και παροχής υπηρεσιών και στην περίπτωση των ΣΔΙΤ υπάρχουν κίνδυνοι καθώς και πιθανά οφέλη από την εφαρμογή τους. Το δημόσιο και η Τοπική Αυτοδιοίκηση μπορούν να μειώσουν του κινδύνους εάν έχουν καλή γνώση αυτών και προβούν στις απαραίτητες ενέργειες κατά τη διάρκεια υπογραφής της σύμβασης και του διαλόγου με τους ιδιωτικούς φορείς.

Υπάρχουν όμως και περιπτώσεις όπου η επιλογή της συγκεκριμένης μεθόδου δεν είναι επιθυμητή, όπως όταν πρόκειται για παροχή υπηρεσίας καθαρά δημόσιου χαρακτήρα, όπου η μερική έστω ιδιωτικοποίησή της έρχεται σε αντίθεση με τη φύση της και με το κοινωνικό όφελος, ιδιαίτερα στην περίπτωση που θα υπάρξει επιβολή τελών και με τον τρόπο αυτό θα αποκλείονται δημότες από τη χρήση της συγκεκριμένης υπηρεσίας. Επίσης, σε αρκετές περιπτώσεις δεν αποδεικνύεται η οικονομική αποτελεσματικότητα της μεθόδου σύμπραξης, ιδιαίτερα όταν πρόκειται για έργα μη ανταποδοτικού χαρακτήρα και το δημόσιο και πάλι καταβάλλει περιοδικές πληρωμές στον ανάδοχο για την υλοποίηση του έργου ή της υπηρεσίας. Γενικότερα, το κατά πόσο ένα δημόσιο έργο ή μια υπηρεσία μπορεί να πραγματοποιηθεί με το θεσμό των ΣΔΙΤ, εξαρτάται από την πολιτική απόφαση της εκάστοτε κυβέρνησης ή της αυτοδιοίκησης και από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά αυτού του έργου.

Πιθανοί κίνδυνοι εφαρμογής της μεθόδου ΣΔΙΤ είναι⁴⁷:

• Μειωμένος έλεγχος του δημοσίου

Οι συμπράξεις από τη φύση τους περιλαμβάνουν μοίρασμα κινδύνων, οφέλους και λήψεως αποφάσεων, μεταξύ του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.

Στις περιπτώσεις όπου ο ιδιωτικός φορέας συνεισφέρει σημαντικά στην επένδυση και στο ρίσκο που αυτή συνεπάγεται, υπάρχει μεγαλύτερη συμμετοχή του ιδιώτη στη λήψη των αποφάσεων σχετικά με τον τρόπο παροχής των υπηρεσιών και την τιμή τους. Αυτό συνήθως οδηγεί σε ανησυχία σχετικά με το ποιος έχει τον έλεγχο της παρεχόμενης υπηρεσίας. Το θέμα του ελέγχου της παρεχόμενης υπηρεσίας πρέπει να καθορίζεται κατά τον σχεδιασμό της υπηρεσίας και να υπολογίζεται στην σύμβαση παραχώρησης. Τελικά, το δημόσιο έχει την ευθύνη να καθορίσει το επίπεδο της παροχής των υπηρεσιών και να εξασφαλίσει την προστασία του δημόσιου συμφέροντος. Όσο περισσότερο εμπλέκεται ο ιδιωτικός φορέας στη σύμπραξη, όπως συμβαίνει στις συμβάσεις Build Own Operate (BOO), Build Own Lease Transfer (BOLT), όπου ο ιδιωτικός φορέας έχει την ιδιοκτησία του έργου για μεγάλο χρονικό διάστημα, τόσο αυξάνεται ο κίνδυνος μειωμένου ελέγχου του δημόσιου φορέα.

• Αυξημένο κόστος

Είναι πολύ δύσκολος ο ακριβής υπολογισμός του συνολικού κόστους του έργου και της παροχής υπηρεσιών. Ιδιαίτερα όσον αφορά στις παρεχόμενες υπηρεσίες, είναι πολύ δύσκολο να υπολογιστεί σωστά το κόστος τους και να σχεδιαστεί ανάλογα η

⁴⁷ "Public Private Partnership, A Guide for Local Government", σελ. 15-17, British Columbia, Ministry of Municipal Affairs, May 1999.

επιβολή τελών. Για παράδειγμα, πολλές φορές δεν υπολογίζεται το κόστος της διοίκησης και των αποσβέσεων των παγίων ή το γεγονός ότι μερικές υπηρεσίες δέχονται επιδότηση. Με την παροχή υπηρεσιών μέσω των ΣΔΙΤ, η τιμολογιακή πολιτική που θα ακολουθηθεί και η επιβολή τελών, θα αντιπροσωπεύει το πραγματικό- τιμολογιακό κόστος παροχής της συγκεκριμένης υπηρεσίας. Αυτό μπορεί να έχει ως συνέπεια την αύξηση των τελών προς τους τελικούς χρήστες. Το κόστος των αυξημένων τελών και της μη αποδοχής τους από το κοινωνικό σύνολο, καθώς και η προσπάθεια ανάπτυξης πολύπλοκων πολιτικών για την αντιμετώπιση της αύξησης των τελών, μπορεί να έχει αρνητικές επιπτώσεις στην αξία των συμπράξεων για την παροχή υπηρεσιών.

• **Πολιτικό ρίσκο**

Ο συνδυασμός έλλειψης εμπειρίας της κεντρικής διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς και του ιδιωτικού τομέα στην εφαρμογή ΣΔΙΤ, μπορεί να οδηγήσει σε πολιτικούς κινδύνους. Η εκμετάλλευση των έργων από ιδιώτες και σε ορισμένες μορφές ΣΔΙΤ η μερική ιδιωτικοποίησή τους για μεγάλο χρονικό διάστημα, μπορεί να προκαλέσουν αντιδράσεις, ιδιαίτερα όταν το κόστος που μεταφέρεται στους χρήστες είναι μεγάλο. Οι ιδιωτικές επιχειρήσεις που θα συμπράξουν με το δημόσιο είναι βέβαιο ότι θα ζητήσουν εγγυήσεις και μεγάλο ποσοστό απόδοσης της επένδυσής τους, γεγονός που ενισχύει την πιθανότητα επιβάρυνσης του δημοσίου και των χρηστών. Το δημόσιο μπορεί να μειώσει τους κινδύνους αυτούς με την συμμετοχή του σε λιγότερο πολύπλοκες και καλύτερα κατανοητές συμβάσεις με τον ιδιωτικό τομέα, καθώς και με την επιλογή της μεθόδου μόνο για την παροχή υπηρεσιών που έχουν ανταποδοτικό χαρακτήρα. Οι τύποι συμπράξεων στους οποίους αυξάνονται οι αρμοδιότητες και ο έλεγχος του ιδιωτικού τομέα, όπως η Β.Ο.Ο. (Build–Own–Operate), στην οποία έχει την κυριότητα του έργου ο ιδιωτικός τομέας για μεγάλο χρονικό διάστημα, ενισχύουν το πρόβλημα αυτό και είναι πιθανό να υπάρχουν αντιδράσεις και μειωμένη αποδοχή του έργου.

• **Μη επιτρεπτή υπευθυνότητα και λογοδοσία του δημοσίου**

Σε ορισμένες περιπτώσεις παροχής υπηρεσιών που έχουν ιδιαίτερα κοινωφελές χαρακτήρα, υπάρχει μεγαλύτερη απαίτηση από το κοινό για υπευθυνότητα και λογοδοσία του δημοσίου. Με τη σύμπραξη με τον ιδιωτικό τομέα, δεν είναι τόσο φανερή η συνεισφορά του δημοσίου στην παροχή των υπηρεσιών στο κοινό, σε σχέση με τον παραδοσιακό τρόπο παροχής τους. Αυτό μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την κριτική στην συγκεκριμένη σύμπραξη και στον ιδιώτη, ή στην απαίτηση μεγαλύτερης εμπλοκής του δημόσιου φορέα, για την εξασφάλιση καλύτερης ανταπόκρισης στις απαιτήσεις του κοινού. Με τις ΣΔΙΤ θεσμοθετημένου τύπου, όπως στην περίπτωση που συστήνεται από κοινού εταιρεία διαχείρισης του έργου (Joint venture companies), μειώνεται το παραπάνω πρόβλημα, εξαιτίας της συμμετοχής του δημοσίου φορέα στη διοίκηση και διαχείριση της παρεχόμενης υπηρεσίας.

• **Αναξιόπιστη παροχή υπηρεσιών**

Ο ιδιωτικός φορέας μπορεί να μην μπορεί να ανταποκριθεί στις συμβατικές του υποχρεώσεις, λόγω διαφόρων προβλημάτων με τους εργαζομένους, με τη χρηματοδότηση του έργου κα. Στη σύναψη των συμβάσεων αυτών πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τέτοιες δυσκολίες και να αντιμετωπίζονται με κατάλληλα μέτρα.

• **Αδυναμία αξιοποίησης του ανταγωνισμού**

Ο ανταγωνισμός μεταξύ των ιδιωτικών φορέων για την ένταξή τους στην σύμπραξη με το δημόσιο, αποτελεί σημαντικό παράγοντα ανάπτυξης της καινοτομίας,

της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας του έργου. Στην πράξη αυτό το θεωρητικό πλεονέκτημα των συμπράξεων δεν υφίσταται, διότι συνήθως είναι περιορισμένος ο αριθμός των δυνητικών ιδιωτών εταίρων, που έχουν την απαραίτητη εξειδίκευση και να μπορούν να συμμετέχουν στην ανταγωνιστική διαδικασία επιλογής αναδόχου.

- **Μειωμένη αποτελεσματικότητα και ποιότητα στην παροχή υπηρεσιών**

Εάν δεν σχεδιαστούν σωστά, οι συμπράξεις μπορεί να οδηγήσουν σε παροχή υπηρεσιών μειωμένης αποτελεσματικότητας και ποιότητας ή σε έλλειψη σωστής συντήρησης του έργου. Για παράδειγμα, οι συμβάσεις που γίνονται μετά από αύξηση του αρχικού κόστους του έργου δεν υπολογίζουν συνήθως τη διατήρηση της ποιότητας και την αύξηση της αποτελεσματικότητάς του. Ο δημόσιος φορέας θα πρέπει να υπολογίζει το κόστος του κύκλου ζωής της επένδυσης, στην αξιολόγηση έργων ή υπηρεσιών.

- **Αδυναμία υλοποίησης, διακοπή λειτουργίας του έργου**

Η υλοποίηση μιας ΣΔΙΤ, ενέχει σημαντικούς κινδύνους αδυναμίας υλοποίησης του αντικείμενου της σύμβασης, ή διακοπής του έργου, εξαιτίας διαφόρων παραγόντων όπως πτώχευσης της κοινοπραξίας που θα αναλάβει την κατασκευή του, αδυναμίας χρηματοδότησης, περιβαλλοντικών όρων κα.

- **Επιλεκτική μεταχείριση στην διαδικασία επιλογής**

Όπως μπορεί να συμβεί στον παραδοσιακό τρόπο παροχής υπηρεσιών, υπάρχει η πιθανότητα ο δημόσιος φορέας να κατηγορηθεί για επιλεκτική-διακριτική μεταχείριση στη διαδικασία επιλογής του ιδιώτη εταίρου της σύμπραξης. Στις συμπράξεις αυτό είναι πιθανότερο να συμβεί επειδή το κριτήριο επιλογής του ιδιώτη μπορεί να μην είναι απλά η χαμηλότερη προσφορά αλλά η καλύτερη απόδοση του έργου. Με ξεκάθαρες διαδικασίες επιλογής και αυξημένη διαφάνεια, μπορεί να μειωθεί ο παραπάνω κίνδυνος για το δημόσιο.

- **Εργατικά θέματα**

Παρόλο που το εργατικό δίκαιο και οι συλλογικές συμβάσεις εργασίας εφαρμόζονται και στις συμπράξεις, στην πράξη υπάρχουν παραδείγματα μειωμένου μισθού και αρνητικών όρων εργασίας για τους εργαζομένους, εξαιτίας προσωπικών συμφωνητικών με τον ιδιώτη και ακόλουθα υπάρχει η περίπτωση να παρουσιαστούν αρνητικές αντιδράσεις από σωματεία εργαζομένων.

Συμπεράσματα

Το ποιες υπηρεσίες και έργα θα μπορέσουν να επιλεγούν για χρήση της συγκεκριμένης μεθόδου, εξαρτάται τελικά από την πολιτική απόφαση του δημόσιου φορέα, από τη φύση της υπηρεσίας ή του έργου και από τις δυνατότητες που υπάρχουν για αξιοποίηση προσφορών του ιδιωτικού τομέα, με όρους που ικανοποιούν το δημόσιο συμφέρον. Στην περίπτωση που θα επιλεγεί η μέθοδος των ΣΔΙΤ, θα πρέπει να προσεχθούν όλα τα παραπάνω κρίσιμα σημεία της σύμπραξης και να συμπεριληφθούν οι απαραίτητοι όροι αντιμετώπισής τους στην αρχική σύμβαση.

Οι ΣΔΙΤ δεν είναι ούτε καλές ούτε κακές. Εξαρτάται από το αντικείμενο του έργου, το χρόνο, τον τρόπο, τον τόπο και κυρίως τους ανθρώπους που θα αναλάβουν να υλοποιήσουν τη σύμβαση. Τα πλεονεκτήματα πολύ εύκολα μπορούν να μετατραπούν σε μειονεκτήματα και το αντίθετο. Σε μία χώρα, χωρίς σχετικές εμπειρίες, όπως η Ελλάδα η διαχείριση των ΣΔΙΤ αποτελεί μία πολύ μεγάλη πρόκληση. Μία πιθανή αποτυχία σε ένα πολύ μεγάλο έργο ίσως αποβεί μοιραία για την εφαρμογή του θεσμού στη χώρα. Αντίθετα, η Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει σε αυτό το τομέα έναν πολύ σημαντικό συγκριτικό πλεονέκτημα. Από τη φύση και το μέγεθος της μπορεί να λειτουργήσει πιλοτικά. Νέες καινοτομίες, που θα αποτύχουν σε τοπικό επίπεδο, έχουν πολύ μικρότερες επιπτώσεις από ότι σε ένα έργο εθνικής κλίμακας, ενώ θετικές εμπειρίες και καλές πρακτικές είναι πολύ εύκολο, με τους κατάλληλους μηχανισμούς, να διαχυθούν σε όλη την επικράτεια.

Δεν φτάνει όμως να εντοπίζεται η ΤΑ ως προνομιακός χώρος εφαρμογής των ΣΔΙΤ. Θα πρέπει να υποστηριχθεί με επιστημονικές και τεχνικές υποδομές ώστε να μπορέσει να αντεπεξέλθει τόσο στις νέες προκλήσεις όσο και σε αντικειμενικά προβλήματα που προκύπτουν λόγω του μικρού μεγέθους των ΟΤΑ.

ΚΕΦ. 4: ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΓΙΑ ΤΙΣ ΣΥΜΠΡΑΞΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ

Εισαγωγή

Μία από τις ενδείξεις για το πόσο σύγχρονο και επίκαιρο είναι το θέμα των ΣΔΙΤ στη χώρα μας είναι ότι μέχρι πρόσφατα δεν υπήρχε ειδικό νομοθετικό πλαίσιο. Οι συμβάσεις παραχώρησης που έγιναν σε μεγάλα έργα υποδομών, πραγματοποιήθηκαν με ειδική ψήφιση νόμου.

Στα προηγούμενα κεφάλαια εντοπίστηκε η πολυπλοκότητα και η ανάγκη που έχουν οι ΣΔΙΤ για ένα ευέλικτο και αποτελεσματικό θεσμικό πλαίσιο. Ιδιαίτερα η Τοπική Αυτοδιοίκηση με τις ιδιομορφίες και ιδιαιτερότητες της θα επιθυμούσε μία αντιμετώπιση προς την πλευρά της αποτελεσματικής αξιοποίησης των ΣΔΙΤ.

Με την κατάθεση του νομοσχεδίου η κυβέρνηση άνοιξε έναν διάλογο με σχετικούς φορείς. Δεν φαίνεται παρόλα αυτά, να συμπεριλαμβάνονται στο νόμο για τις ΣΔΙΤ αρκετές από τις προτάσεις των φορέων, γεγονός που εξηγεί και την έντονη κριτική τους σε αυτό. Για το λόγο αυτό παρακάτω, μετά από μία συνοπτική παρουσίαση του Νόμου παρουσιάζονται οι απόψεις που κατατέθηκαν από την ΚΕΔΚΕ, το ΤΕΕ, το ΙΟΚ, την ΟΚΕ και τα πολιτικά κόμματα κατά τη διάρκεια της συζήτησης στη Βουλή, οι οποίες παραμένουν προς συζήτηση και αξιολόγηση.

4.1 Ευρωπαϊκό θεσμικό πλαίσιο για τις ΣΔΙΤ

Τη δεκαετία του '90 πολλαπλασιάστηκε σημαντικά ο αριθμός των συμβάσεων παραχώρησης στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και εξελίχθηκε ραγδαία το πρόγραμμα Private Finance Initiative (PFI) στη Μ. Βρετανία. Έτσι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θεώρησε απαραίτητη τη δημιουργία ενός αμιγούς και ενιαίου νομοθετικού πλαισίου για τις δημόσιες συμβάσεις και τις Συμπράξεις Δημόσιου - Ιδιωτικού Τομέα. Τοποθετήθηκε σε νομικό επίπεδο κατ' αρχήν με την 2000/C 121/02 Ερμηνευτική Ανακοίνωση⁴⁸ και στη συνέχεια με την Οδηγία 2004/18/ΕΚ σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, καθώς και με την Πράσινη Βίβλο για τις Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (2004).

Η οδηγία 2004/18/ΕΚ αποτελεί αναδιατύπωση των οδηγιών 92/50/ΕΟΚ, 93/36/ΕΟΚ και 93/37/ΕΟΚ, για το συντονισμό των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών, προμηθειών και έργων. Στοχεύει στην απλούστευση και τον εκσυγχρονισμό τους, σύμφωνα με τις προτάσεις των φορέων, στη διαβούλευση που ξεκίνησε με την Πράσινη Βίβλο.

Στην Πράσινη Βίβλο παρουσιάζονται οι εξελίξεις σχετικά με τις ΣΔΙΤ και εξετάζεται η κατάσταση όσον αφορά τις υφιστάμενες πρακτικές στην Ευρωπαϊκή Ένωση, από την πλευρά του κοινοτικού δικαίου. Αναλύεται ο προβληματισμός που υπάρχει, σχετικά με το αν οι ΣΔΙΤ και οι συμβάσεις παραχώρησης, εμπίπτουν στην κοινοτική νομοθεσία για τις συμβάσεις δημοσίων έργων-υπηρεσιών και ειδικότερα αν ο κοινοτικός νομοθέτης οφείλει να παρεμβαίνει για να εγγυηθεί στους ιδιώτες καλύτερη πρόσβαση στις συμπράξεις, σε καθεστώς νομικής βεβαιότητας και πραγματικού ανταγωνισμού.

⁴⁸ ΕΚΘΕΣΗ, Συμπράξεις Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) - Αυτοχρηματοδοτούμενα Συγχρηματοδοτούμενα Σχέδια, Συμβάσεις Παραχώρησης, σελ.14-15, Ειδική Επιτροπή Εμπειρογνομόνων για τα Δημόσια Έργα, Αθήνα Ιούλιος 2004.

Διακρίνονται δύο κατηγορίες ΣΔΙΤ, οι καθαρά Συμβατικές και οι Θεσμοθετημένες και παρουσιάζονται τα διάφορα νομικά θέματα που αφορούν κάθε μία κατηγορία, όπως η δυνατότητα «ανταγωνιστικού διαλόγου» για την επιλογή αναδόχου στις ιδιαίτερα πολύπλοκες συμβάσεις.

Η διαβούλευση της Πράσινης Βίβλου με τους σχετικούς φορείς, οδηγεί στα παρακάτω συμπεράσματα:

Η μεγάλη πλειοψηφία υποστηρίζει την ανάληψη από την Ε.Ε. πρωτοβουλίας νομοθετικής σχετικά με τις συμβάσεις παραχώρησης, που δεν υπάγονται στους λεπτομερείς κοινοτικούς κανόνες δημοσίων συμβάσεων, ώστε να αποσαφηνιστεί περισσότερο η έννοιά τους και οι κανόνες που πρέπει να εφαρμόζονται.

Πολλοί επίσης θέτουν το ζήτημα διευκρίνισης της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου κατά την επιλογή του ιδιώτη εταίρου στις θεσμοθετημένες ΣΔΙΤ.

Η απάντηση του Συμβουλίου Δήμων και Περιφερειών της Ευρώπης (CEMR) στα ερωτήματα που θέτει η Πράσινη Βίβλος, εστιάζεται στα παρακάτω σημεία⁴⁹:

- Δεν συμφωνεί πλήρως με τη θέση της Βίβλου ότι «η ανάπτυξη των ΣΔΙΤ αποτελεί μέρος της συνολικότερης αλλαγής του ρόλου του Κράτους, ο οποίος μεταλλάσσεται από κυρίαρχο σε οργανωτικό, ρυθμιστικό και ελεγκτικό». Σε κάθε μέθοδο χρηματοδότησης δημοσίων έργων και υπηρεσιών υπάρχουν πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα και οι τοπικές αρχές πρέπει να αποφασίζουν για την επιλογή της πιο κατάλληλης μεθόδου.
- Οι συμβάσεις παραχώρησης δεν θα πρέπει να υπόκεινται στο σύνθετο και λεπτομερές ευρωπαϊκό πλαίσιο των προμηθειών, της οδηγίας 18/2004, εφόσον από τη φύση τους εμπεριέχουν αυξημένο κίνδυνο που μεταφέρεται στον ιδιώτη και επομένως απαιτείται μεγαλύτερη ευελιξία.
- Θεωρεί ότι πρέπει να εξαιρεθούν από την οδηγία 18/2004 για τις δημόσιες προμήθειες, οι συμβάσεις μεταξύ της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των εταιρειών που βρίσκονται υπό την κυριότητα ή τον έλεγχό της.
- Προτείνει τη διαφορετική αντιμετώπιση των θεσμικών ΣΔΙΤ που βρίσκονται υπό τον έλεγχο του δημοσίου, από αυτές που βρίσκονται υπό τον έλεγχο του ιδιωτικού τομέα. Στην πρώτη περίπτωση θεωρεί σκόπιμη τη δυνατότητα ανάθεσης μιας υπηρεσίας ή ενός έργου, χωρίς τη διαδικασία διαγωνισμού.

4.2 Ελληνικό θεσμικό πλαίσιο για τις ΣΔΙΤ (Ν. 3389/2005)

Στην Ελλάδα μέχρι σήμερα δεν υπήρχε συγκεκριμένο νομοθετικό πλαίσιο για τις ΣΔΙΤ. Τα έργα που υλοποιήθηκαν με ΣΔΙΤ χρησιμοποίησαν το νομοθετικό πλαίσιο που ισχύει για τις δημόσιες συμβάσεις και ειδικότερα για τις συμβάσεις παραχώρησης (Ν. 1418/84 και ΠΔ 609/85, Ν. 2052/1992)⁵⁰. Ο Νόμος 3389/2005 για τις ΣΔΙΤ, παρά κάποιες πιθανές ελλείψεις και την κριτική που έχει δεχθεί από τους αρμόδιους φορείς, αποτελεί μια πρώτη προσπάθεια εφαρμογής συγκεκριμένου νομοθετικού πλαισίου για τις ΣΔΙΤ και προσδιορίζει τα πεδία και τα όρια εφαρμογής του θεσμού.

⁴⁹ Συμβούλιο Δήμων και Περιφερειών της Ευρώπης, «Response to the European Commission's Green Paper on public-private partnerships and community law on contracts and concessions», Βρυξέλλες 2004.

⁵⁰ «Εκτέλεση Έργων με παραχώρηση της εκμετάλλευσης – BOT Συμβάσεις», σελ. 78-79, Γεώργιος Π. Βερβενιώτης, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1993.

Στο Κεφάλαιο Α', στο πρώτο άρθρο του νόμου καθορίζεται η έννοια της Σύμπραξης Δημοσίου και Ιδιωτικού τομέα και ορίζονται οι δημόσιοι φορείς που μπορούν να συμπράξουν με ιδιώτες. Συγκεκριμένα αναφέρεται ότι το Δημόσιο, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ) και τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (Ν.Π.Ι.Δ), στα οποία οι παραπάνω φορείς συμμετέχουν με ποσοστό που υπερβαίνει το πενήντα τοις εκατό του μετοχικού τους κεφαλαίου, σε τομείς της αρμοδιότητάς τους, μπορούν να συνάπτουν «Συμβάσεις Σύμπραξης» με νομικά πρόσωπα του ιδιωτικού τομέα.

Οι ιδιωτικοί φορείς στις συμβάσεις σύμπραξης και στα παρεπόμενα σύμφωνα συμβάλλονται μέσω της σύστασης ανωνύμων εταιρειών ειδικού σκοπού (Ε.Ε.Σ.), οι οποίες συνιστώνται αποκλειστικά και μόνο για τους σκοπούς της σύμπραξης.

Στο δεύτερο άρθρο ορίζονται οι προϋποθέσεις υπαγωγής των συμπράξεων στον συγκεκριμένο νόμο, οι οποίες είναι οι ακόλουθες:

1. οι συμβάσεις έχουν ως αντικείμενο την παροχή υπηρεσιών ή / και τη δημιουργία υποδομών που ανήκουν στην αρμοδιότητα των Δημοσίων Φορέων με βάση διάταξη νόμου ή σύμβαση
2. οι Ιδιωτικοί Φορείς, έναντι ανταλλάγματος που καταβάλλεται εφάπαξ ή τμηματικά από τους Δημόσιους Φορείς ή τους τελικούς χρήστες των υπηρεσιών ή των υποδομών αυτών, αναλαμβάνουν ουσιώδες μέρος των κινδύνων που συνδέονται με τη χρηματοδότηση, τη διαθεσιμότητα ή /και τη ζήτηση του αντικειμένου της σύμπραξης, καθώς και συναφών κινδύνων όπως το διαχειριστικό και τον τεχνικό κίνδυνο.
3. η χρηματοδότηση, εν όλω ή εν μέρει, της παροχής των υπηρεσιών ή /και της δημιουργίας των υποδομών θα γίνει με κεφάλαια και πόρους που εξασφαλίζουν οι Ιδιωτικοί Φορείς και
4. το συνολικό προϋπολογιζόμενο κόστος της υλοποίησης του αντικειμένου της Σύμπραξης δεν υπερβαίνει το ποσό των διακοσίων εκατομμυρίων Ευρώ (200.000.000 €).

Στην περίπτωση που δεν πληρούνται οι παραπάνω προϋποθέσεις με ειδική απόφαση της Διυπουργικής Επιτροπής Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα είναι δυνατή η υπαγωγή της Σύμπραξης στον παρόντα νόμο.

Δραστηριότητες όπως η εθνική άμυνα, η αστυνόμευση, η απονομή δικαιοσύνης, δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο Σύμπραξης, διότι κατά το Σύνταγμα αποτελούν άμεση και αποκλειστική αρμοδιότητα του Κράτους.

Στο Κεφάλαιο Β' άρθρα 3-6 προβλέπεται λεπτομερειακά η συγκρότηση κεντρικού υποστηρικτικού μηχανισμού, ο οποίος θα οργανώνει, θα συντονίζει και θα παρακολουθεί την υλοποίηση των ΣΔΙΤ στην Ελλάδα.

Συγκεκριμένα ιδρύονται η Διυπουργική Επιτροπή Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (Δ.Ε.Σ.Δ.Ι.Τ) και η Ειδική Γραμματεία Συμπράξεων Δημοσίου Ιδιωτικού Τομέα (Ε.Γ.Σ.Δ.Ι.Τ), η οποία υπάγεται στο Υπουργείο Οικονομίας. Στο νόμο καθορίζονται οι αρμοδιότητες των οργάνων αυτών και αναλύεται η διαδικασία υπαγωγής έργων και υπηρεσιών στις διατάξεις του.

Τακτικά μέλη της ΔΕΣΔΙΤ αποτελούν ο Υπουργός Οικονομίας και Οικονομικών, ο Υπουργός Ανάπτυξης και ο Υπουργός Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, ενώ έκτακτα μέλη της αποτελούν ο Υπουργός ή οι Υπουργοί που εποπτεύουν τους Δημόσιους Φορείς που μετέχουν στη Σύμπραξη.

Η ΔΕΣΔΙΤ ως κυβερνητικό όργανο λαμβάνει τις αποφάσεις που αφορούν την κυβερνητική πολιτική για τη δημιουργία υποδομών και την παροχή υπηρεσιών με τη συμμετοχή ιδιωτικών κεφαλαίων.

Ειδικότερα, η ΔΕΣΔΙΤ εγκρίνει την υπαγωγή Συμπράξεων στις διατάξεις του νόμου αυτού ή ανακαλεί τέτοιες εγκρίσεις, αποφασίζει την ένταξη στο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) του καταβλητέου στους ιδιωτικούς φορείς συμβατικού ανταλλάγματος και λαμβάνει κάθε άλλη συναφή απόφαση.

Την ΔΕΣΔΙΤ επικουρεί μια ευέλικτη δομή η ΕΓΣΔΙΤ, η οποία μελετά, προτείνει, παρακολουθεί, κατευθύνει και τυποποιεί τα σχέδια που υλοποιούνται μέσω ΣΔΙΤ. Αναλαμβάνει τον εντοπισμό των έργων και υπηρεσιών που μπορούν να υλοποιηθούν με τη μέθοδο των ΣΔΙΤ, τη σύνταξη «Καταλόγου Προτεινόμενων Συμπράξεων» και την υποβολή του προς έγκριση στην ΔΕΣΔΙΤ, καθώς και την υποστήριξη των δημόσιων φορέων για την επιλογή του κατάλληλου ιδιώτη εταίρου.

Οι αρμόδιοι δημόσιοι φορείς αφού λάβουν γνώση για την ένταξη έργων της αρμοδιότητάς τους στον κατάλογο προτεινόμενων συμπράξεων, έχουν αποκλειστική προθεσμία 2 μηνών για να υποβάλλουν αίτηση υπαγωγής του συγκεκριμένου έργου στο καθεστώς των συμπράξεων ΣΔΙΤ. Στη συνέχεια η ΔΕΣΔΙΤ εντός διμήνου από τη διαβίβαση των αιτήσεων υπαγωγής εκδίδει «απόφαση υπαγωγής» με την οποία εγκρίνει ή απορρίπτει τις αιτήσεις. Ο κατάλογος Προτεινόμενων Συμπράξεων επικαιροποιείται ανά εξάμηνο από την ΕΓΣΔΙΤ.

Το Κεφάλαιο Γ' (άρθρα 9-16) αναφέρεται στις Διαδικασίες ανάθεσης για την επιλογή του ιδιωτικού φορέα που θα συμπράξει με το δημόσιο φορέα, για την υλοποίηση του αντικειμένου της σύμβασης. Ο νομοθέτης υιοθετεί τις διαδικασίες ανάθεσης και τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής και ανάθεσης που προβλέπονται στην νέα κοινοτική οδηγία για τις δημόσιες συμβάσεις 2004/18/ΕΚ⁵¹. Συγκεκριμένα προβλέπεται η χρήση των γνωστών διαδικασιών ανάθεσης, της ανοικτής και κλειστής διαδικασίας και της διαδικασίας με διαπραγμάτευση, ενώ επιπλέον εισάγεται για πρώτη φορά η διαδικασία του ανταγωνιστικού διαλόγου.

Με την Προκήρυξη Διαγωνισμού, η Αναθέτουσα Αρχή προσδιορίζει τα κριτήρια επιλογής των Υποψηφίων που θα καλέσει, καθώς και τον ελάχιστο αριθμό αυτών. Στις Διαδικασίες Κλειστού Τύπου, ο ελάχιστος αριθμός είναι πέντε (5), ενώ στις Διαδικασίες Διαπραγμάτευσης και Ανταγωνιστικού Διαλόγου, είναι τρεις (3).

Η Αναθέτουσα Αρχή μπορεί να προσφύγει στη Διαδικασία Ανταγωνιστικού Διαλόγου στην περίπτωση ιδιαίτερα Πολύπλοκων Συμβάσεων. Σε αυτή την περίπτωση αποκλειστικό κριτήριο επιλογής των Υποψηφίων είναι το κριτήριο της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς. Στην Προκήρυξη Διαγωνισμού που δημοσιεύεται περιλαμβάνονται όλες οι ανάγκες και οι απαιτήσεις της Αναθέτουσας Αρχής. Στη συνέχεια προβαίνει σε διάλογο με τους Υποψηφίους που έχουν επιλεγεί σύμφωνα με το άρθρο 15, με σκοπό τη διερεύνηση και τον προσδιορισμό των μέσων που μπορούν να ικανοποιήσουν καλύτερα τις ανάγκες της. Είναι δυνατό ο διάλογος αυτός να διεξαχθεί σε διαδοχικές φάσεις, κατά τις οποίες μειώνεται σταδιακά ο αριθμός των υπό εξέταση λύσεων. Αφού επιλέξει την καλύτερη δυνατή λύση, κηρύσσει τη λήξη του διαλόγου, ενημερώνει σχετικά τους Υποψηφίους και τους καλεί να υποβάλουν την

⁵¹Σπύρος Α. Παναγόπουλος (2005), «Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα: Τελευταίες εξελίξεις σε Ε.Ε. και Ελλάδα», ΔηΣΚΕ.

τελική προσφορά τους βάση της λύσης αυτής. Αξιολογεί τις προσφορές αυτές βάσει των κριτηρίων ανάθεσης που έχουν καθοριστεί στην Προκήρυξη και επιλέγει την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά.

Η Διαδικασία Διαπραγμάτευσης εφαρμόζεται στις ακόλουθες περιπτώσεις:

Α) Μετά από Διαδικασία Ανοικτού ή Κλειστού Τύπου ή Ανταγωνιστικού Διαλόγου εφόσον οι προσφορές που κατατέθηκαν είτε ήταν απαράδεκτες βάσει διάταξης νόμου είτε δεν ανταποκρίνονταν στους όρους και τις προϋποθέσεις του παρόντος νόμου (άρθρο 15 – λόγοι αποκλεισμού, χρηματοοικονομική επάρκεια, αξιολόγηση, προσόντα και ικανότητες υποψηφίου) και εφόσον οι όροι της προτεινόμενης Σύμβασης δεν τροποποιούνται ουσιαστικά.

Β) Σε εξαιρετικές περιπτώσεις όταν πρόκειται για έργα ή υπηρεσίες των οποίων η φύση δεν επιτρέπει το συνολικό προκαθορισμό των τιμών.

Το Κεφάλαιο Δ' περιγράφει αναλυτικά το περιεχόμενο των Συμβάσεων Σύμπραξης και των Παρεπόμενων Συμφώνων, τα οποία καθορίζουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των μερών σε σχέση με το αντικείμενο της Σύμπραξης.

Στο Κεφάλαιο Ε' περιλαμβάνονται «Ειδικές ρυθμίσεις» όπως το ύψος του ανταλλάγματος που καταβάλλεται απευθείας από τους τελικούς χρήστες, το οποίο ρυθμίζεται με απόφαση της Δ.Ε.Σ.Δ.Ι.Τ, η έκδοση αδειών που απαιτούνται για τη μελέτη, κατασκευή, χρηματοδότηση, λειτουργία και συντήρηση των έργων, η εξεύρεση αρχαιολογικών ευρημάτων, η προστασία του περιβάλλοντος, οι απαλλοτριώσεις κ.α.

Τέλος, το Κεφάλαιο ΣΤ' αναφέρεται στα διάφορα Νομικά θέματα, όπως στην δυνατότητα του ιδιωτικού φορέα να εκχωρήσει ολικά ή μερικά τις περιουσιακής φύσεως συμβατικές του αξιώσεις σε πιστωτικά ή χρηματοπιστωτικά ιδρύματα που συμμετέχουν στην χρηματοδότηση των έργων, στο κύρος εμπραγμάτων ασφαλειών που παρασχέθηκαν από τον Ιδιωτικό Φορέα υπέρ χρηματοπιστωτικού ιδρύματος, προς εξασφάλισή τους για τη χρηματοδότηση των έργων, σε περιορισμούς στον Ιδιωτικό Φορέα σχετικά με Μεταβιβάσεις Μετοχών, αυξήσεις μετοχικού κεφαλαίου και λοιπές ρυθμίσεις.

4.3 Κριτική που ασκήθηκε από αρμόδιους φορείς και κόμματα:

1. Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων (ΚΕΔΚΕ)

Η κριτική της ΚΕΔΚΕ στο νόμο για τις ΣΔΙΤ εστιάζεται κυρίως στο συγκεντρωτικό του χαρακτήρα, καθώς και στην απουσία ιδιαίτερης αντιμετώπισης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από αυτόν.

Αναλυτικότερα, οι παρατηρήσεις της ΚΕΔΚΕ για το νομοσχέδιο⁵² είναι :

- Θα μπορούν να εκτελούνται κάθε μορφής έργα και υπηρεσίες του κράτους και της αυτοδιοίκησης, με ελάχιστες εξαιρέσεις που αφορούν την Εθνική Άμυνα, την αστυνόμευση και την απονομή δικαιοσύνης, ενώ δεν υπάρχει καμία δέσμευση ώστε τα εκτελούμενα μέσω ΣΔΙΤ έργα να είναι ενταγμένα και ιεραρχημένα σε ένα συνολικό προγραμματικό σχεδιασμό της χώρας.
- Μεταφέρονται σημαντικές αρμοδιότητες στη Διυπουργική Επιτροπή που θεσπίζεται, στην οποία τον πρώτο λόγο έχει το Υπουργείο Οικονομικών και Οικονομίας, ενώ η λειτουργία της διέπεται από γενικόλογες και ασαφείς διατάξεις που δεν εξασφαλίζουν τη διαφάνεια και το δημόσιο έλεγχο.

⁵² Παρατηρήσεις της ΚΕΔΚΕ επί του νομοσχεδίου για τις ΣΔΙΤ

- Δεν καθορίζεται κατώτερο όριο προϋπολογισμού για τα έργα ή τις υπηρεσίες που μπορούν να εκτελούνται μέσω ΣΔΙΤ και το προβλεπόμενο άνω όριο των 200 εκ. ευρώ μπορεί να ξεπεραστεί με ειδική απόφαση της Διυπουργικής Επιτροπής. Αποτέλεσμα αυτών είναι να αντιμετωπίζονται με ενιαίο τρόπο έργα και υπηρεσίες διαφορετικού χαρακτήρα και μεγέθους, όπως η ζεύξη Ρίου-Αντιρρίου, η κατασκευή και λειτουργία δημοτικού παιδικού σταθμού, οι υπηρεσίες καθαριότητας δήμων, ο εκσυγχρονισμός δημόσιων νοσοκομείων, οι υπηρεσίες Πολεοδομικού Γραφείου Δήμου, τα δημόσια σχολεία κ.λ.π.
- Στη διοίκηση της συγκροτούμενης Ειδικής Γραμματείας ΕΓΣΔΙΤ δεν προβλέπεται η συμμετοχή κανενός κοινωνικού φορέα ή συλλογικού οργάνου (π.χ. ΚΕΔΚΕ για έργα ΟΤΑ), ώστε να εξασφαλίζεται η στοιχειώδης διαφάνεια και ο απαιτούμενος κοινωνικός έλεγχος των αποφάσεων, καθώς και η απαραίτητη κοινωνική συναίνεση. Για τη στελέχυσή της, εισάγονται διάφορες διατάξεις για προσλήψεις δίχως συγκεκριμένα κριτήρια, προσόντα και διαδικασίες, με ακαθόριστες αμοιβές.
- Αντί με τη χρήση των συμβάσεων ΣΔΙΤ να ενισχύεται το Π.Δ.Ε., προβλέπεται η ένταξη σε αυτό, δηλαδή η περαιτέρω μείωσή του, με τη μετάθεση σε μελλοντικούς προϋπολογισμούς των επιβαρύνσεων από την εκτέλεση των ΣΔΙΤ.
- Δεν υπάρχει η παραμικρή αναφορά στο υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο μελετών, καθώς και της κατασκευής δημοσίων έργων και δεν απαιτείται η σύμφωνα με τη νομοθεσία πιστοποιημένη, μέσω των μελετητικών και εργοληπτικών πτυχίων, ικανότητα μελέτης και κατασκευής ανάλογων έργων.
- Η ανάδειξη του αναδόχου γίνεται με ειδικές διατάξεις και ασαφή κριτήρια αξιολόγησης, με αποτέλεσμα τη μη εξασφάλιση υγιούς ανταγωνισμού, ενώ αναφέρεται η δυνατότητα εφαρμογής των διατάξεων του Ν. 3049/2002, που επιτρέπουν τις απευθείας αναθέσεις.
- Δεν απαιτείται καμία διασφάλιση της χρηματοδότησης μετά την υποβολή της προσφοράς και δεν τίθεται κανένα κάτω όριο για εγγυήσεις και ποινικές ρήτρες.
- Για τα έργα και τις υπηρεσίες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθιερώνεται, μέσω των ΣΔΙΤ, ο έλεγχος σκοπιμότητας, ακόμη και για τις περιπτώσεις που η συγχρηματοδότηση του ΟΤΑ γίνεται από ίδιους πόρους.

2. Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας (ΤΕΕ)

Το Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας (ΤΕΕ)⁵³, ζήτησε την αναμόρφωση του νομοσχεδίου, έτσι ώστε οι ΣΔΙΤ να είναι ανοικτές στον κοινωνικό έλεγχο και η επιλογή των έργων, καθώς και ο χρόνος έναρξης της υλοποίησής τους να προκύπτει από τον Εθνικό ή Περιφερειακό Σχεδιασμό. Τόνισε πως το νομοσχέδιο χαρακτηρίζεται από αοριστία, απουσία βασικών αρχών και παράβλεψη σε ορισμένες περιπτώσεις της υφιστάμενης νομοθεσίας, γεγονός που μπορεί να οδηγήσει σε αστοχίες και εμπλοκές. Η μελέτη και κατασκευή των έργων θα πρέπει να γίνεται μόνο από επιχειρήσεις που είναι πιστοποιημένες και οι διαδικασίες που ακολουθούνται να είναι σύμφωνες με τη νομοθεσία για τη μελέτη και κατασκευή των δημοσίων έργων.

⁵³ Αλλαγές στο ν/σ των ΣΔΙΤ ζητούν ΤΕΕ, εργολήπτες και μελετητές, Ημ. Δημοσ:2/9/2005, ΚΕΡΔΟΣ σελ. 5.

Σύμφωνα με το ΤΕΕ⁵⁴, οι ΣΔΙΤ μπορούν να συμβάλλουν στην παροχή ποιοτικών υπηρεσιών και έργων του δημοσίου, συμπληρωματικά στο πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων και σύμφωνα με τις προτεραιότητες ενός Εθνικού Στρατηγικού Σχεδιασμού. Προϋπόθεση για τη σωστή λειτουργία τους αποτελεί η ύπαρξη μιας ισχυρής, επαρκώς στελεχωμένης και εκπαιδευμένης δημόσιας διοίκησης, παράλληλα με ένα σαφές, ολοκληρωμένο θεσμικό πλαίσιο, που θα έχει την ικανότητα να προκαλέσει το ενδιαφέρον των ιδιωτών και να κατευθύνει και να ελέγξει την ιδιωτική δραστηριότητα, χωρίς να αφήνει περιθώρια παρερμηνειών και δυσλειτουργιών. Επιπρόσθετα, το ΤΕΕ δεν είναι αντίθετο με τη δημιουργία ενός οργάνου κεντρικής διαχείρισης και υποστήριξης των ΣΔΙΤ, κοντά στο κεντρικό οικονομικό επιτελείο της κυβερνητικής μηχανής. Θεωρεί όμως ότι η στελέχωση και η λειτουργία του πρέπει να είναι διαφανής και να υπόκειται σε ουσιαστικό πολιτικό και κοινωνικό έλεγχο.

Η ψήφιση του νομοσχεδίου αυτού χωρίς τις απαραίτητες τροποποιήσεις, μπορεί να ακυρώσει τη χρησιμότητά του και να οδηγήσει σε υπερχρέωση της χώρας και σε ανεξέλεγκτες καταστάσεις επικίνδυνης επιχειρηματικότητας. Επιπλέον, το ΤΕΕ θεωρεί ότι η διαβούλευση που προηγήθηκε δεν ήταν επαρκής, καθώς και ότι οι προτάσεις που κατετέθησαν δεν έχουν ληφθεί υπόψη στη διαμόρφωση του νομοσχεδίου.

Ειδικότερα, οι επισημάνσεις και προτάσεις του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδας για το σχέδιο νόμου και τη διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος, είναι οι παρακάτω:

- Οι ΣΔΙΤ θα πρέπει να αναφέρονται σε έργα με κόστος πάνω από 10 εκατομμύρια ευρώ.
- Προτείνει τη σύσταση Γνωμοδοτικού Οργάνου της Ειδικής Γραμματείας ΣΔΙΤ, στο οποίο θα μετέχουν εκπρόσωποι της ΚΕΔΚΕ, της ΕΝΑΕ, του ΤΕΕ, του ΣΕΒ, της Κεντρικής Ένωσης Επιμελητηρίων Ελλάδας και του Οικονομικού Επιμελητηρίου Ελλάδας, με Πρόεδρο τον Ειδικό Γραμματέα ΣΔΙΤ και αρμοδιότητα την έκφραση γνώμης επί των εισηγήσεων της Ειδικής Γραμματείας.
- Το νομοσχέδιο δεν προβλέπει ικανοποιητικές ελάχιστες απαιτήσεις του Δημοσίου για τη συμμετοχή των διαγωνιζομένων στους διαγωνισμούς, έτσι ώστε να διασφαλίζεται η επάρκεια και η ποιότητα των υποδομών. Εφόσον η ΣΔΙΤ αφορά μελέτη / κατασκευή έργου, προτείνεται ως ελάχιστη απαίτηση η συμμετοχή νομικών ή φυσικών προσώπων με την προβλεπόμενη για τα δημόσια έργα τεχνική επάρκεια.
- Δεν υπάρχει πρόβλεψη για τον απαιτούμενο έλεγχο των μελετών ούτε για την επίβλεψη της κατασκευής. Το ΤΕΕ ολοκληρώνει πρόταση για την αναδιάρθρωση και επάρκεια των τεχνικών υπηρεσιών όλων των σχετικών φορέων, στη λογική μιας ισχυρής δημόσιας διοίκησης, ικανής να αντιμετωπίσει τις προκλήσεις και των ΣΔΙΤ.
- Δεν απαιτεί οποιαδήποτε δέσμευση κατά την υποβολή της προσφοράς των διαγωνιζομένων σε σχέση με τη διασφάλιση της χρηματοδότησης του έργου ή και της υπηρεσίας.
- Δεν διαθέτει καμία απαίτηση για την κατάσταση ή και συντήρηση του έργου, κατά την περίοδο εκμετάλλευσης ή και μετά το πέρας της σύμβασης.
- Δεν προβλέπει συγκεκριμένη υποχρέωση ασφάλισης του έργου.
- Δεν θέτει μέτρα προστασίας των μικρότερων επιχειρήσεων που δεν μπορούν να διεκδικήσουν την ανάληψη συμβάσεων σύμπραξης.

⁵⁴ ΤΕΕ Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας, Γραφείο Τύπου, Δελτίο Τύπου 25/08/05.

3. Ινστιτούτο Οικονομίας Κατασκευών (ΙΟΚ)

Το Ινστιτούτο Οικονομίας Κατασκευών⁵⁵, είχε επισημάνει στο στάδιο της δημόσιας διαβούλευσης με τους φορείς, προβλήματα που υπάρχουν στη διαδικασία ωρίμανσης, δημοπράτησης και εκτέλεσης των έργων. Επιπρόσθετα είχε τονίσει πως για την προώθηση του θεσμού των ΣΔΙΤ είναι απαραίτητη η ιεράρχηση των αναγκών, με προτεραιότητα σε βασικές υποδομές και έργα υψηλής εμπορικότητας και προστιθέμενης αξίας, η πολιτική βούληση από την πολιτεία για υλοποίηση ΣΔΙΤ και η ενίσχυση των υποδομών και του ανθρώπινου δυναμικού των φορέων του δημοσίου και των ΟΤΑ.

Στην ημερίδα που διοργάνωσε το ΙΟΚ με θέμα «το επιχειρηματικό περιβάλλον που διαμορφώνεται στον κλάδο των κατασκευών μετά το 2004», βγήκε το συμπέρασμα ότι οι ΣΔΙΤ δεν θα πρέπει να χαρακτηριστούν ως δημόσια έργα και το νομοθετικό πλαίσιο που θα τις καθορίζει δεν θα πρέπει να είναι αυστηρό αλλά ευέλικτο, έτσι ώστε να επιτρέπει στην αγορά να λειτουργεί ελεύθερα και όχι υπό καθεστώς περιορισμών. Ιδιαίτερη βαρύτητα πρέπει να δοθεί στην προετοιμασία των Κυρίων των Έργων για τα τεχνικά αντικείμενα και τον αρχικό προσδιορισμό της σχέσης κόστους-οφέλους.

Ειδικότερα, το αντικείμενο των συμβατικών τευχών θα πρέπει να περιλαμβάνει:

- Συγκεκριμένες διαδικασίες για το πώς θα προχωρήσει μια παραχώρηση από το στάδιο του σχεδιασμού μέχρι και την υπογραφή της σύμβασης.
- Τον έλεγχο φερεγγυότητας του ιδιώτη σε όρους πιστοληπτικής ικανότητας και εμπειρίας υλοποίησης.
- Απόδειξη για την αναγκαιότητα υλοποίησης ενός έργου με τη μέθοδο των ΣΔΙΤ, εξαιτίας της οικονομικής αποτελεσματικότητας της μεθόδου.
- Το ρόλο των Τεχνικών Συμβούλων που θα χρησιμοποιηθούν.
- Το θέμα του καταμερισμού των κινδύνων και της διενέργειας του ανταγωνιστικού διαλόγου μεταξύ του Κυρίου του Έργου και του Παραχωρησιούχου.
- Καθορισμό της σχέσης της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων με το ελληνικό δημόσιο και τους υποψηφίους αναδόχους, πάνω στα συστήματα και τις διαδικασίες ασφαλίσεων.

4. Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ)

Σε επίπεδο γενικής αξιολόγησης του νομοσχεδίου διατυπώθηκαν δύο διαφορετικές απόψεις στην ΟΚΕ⁵⁶:

Α' Αποψη: Οι Συμπράξεις Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα είναι ένα είδος συμβάσεων που έχει ήδη αναπτυχθεί σε πολλές χώρες της Ευρώπης και μπορεί να αποτελέσει μοχλό ανάπτυξης της χώρας, καθώς θα δημιουργήσει τη δυνατότητα χρηματοδότησης και αποτελεσματικής διαχείρισης σημαντικών έργων ιδιαίτερα στην περιφέρεια.

Υπό το πρίσμα αυτό το σχέδιο νόμου αξιολογείται θετικά, καθώς παρέχει το νομικό πλαίσιο που έλλειπε από τη χώρα μας για τη δυνατότητα υλοποίησης τέτοιων συμπράξεων.

⁵⁵ ΙΟΚ (2004), Η ΑΠΟΨΗ ΤΟΥ ΙΟΚ, ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΘΕΣΕΩΝ ΚΑΙ ΑΠΟΨΕΩΝ ΤΩΝ ΦΟΡΕΩΝ, ΓΙΑ ΤΟΝ ΘΕΣΜΟ ΤΩΝ ΣΔΙΤ, ΕΙΔΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΕΜΠΕΙΡΟΓΝΩΜΟΝΩΝ ΓΙΑ ΤΑ ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΡΓΑ

⁵⁶ Οικονομική Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ), 11 Ιουλίου 2005, ΓΝΩΜΗ της Ο.Κ.Ε. «Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα», ΚΕΦ.Β' Γενική Αξιολόγηση του σχεδίου νόμου, σελ. 13-16.

Εξαιτίας της σημασίας των συμπράξεων δημόσιου ιδιωτικού τομέα η ΟΚΕ τονίζει ότι θα έπρεπε να δοθεί η δυνατότητα να γίνονται τέτοιες συμπράξεις και χωρίς την έγκριση της Δ.Ε.Σ.Δ.Ι.Τ, εφόσον πρόκειται για έργα μικρής κλίμακας και τηρούνται κατά τα λοιπά οι προβλεπόμενες διαδικασίες του νόμου. Επισημαίνεται επίσης ότι υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης ιδιαίτερα σε ότι αφορά τη διαφάνεια των ανταγωνιστικών διαδικασιών.

Β' Άποψη: Ο θεσμός των συμπράξεων έχει πράγματι εφαρμοσθεί και σε άλλες χώρες με ποικίλα αποτελέσματα. Ακριβώς, λόγω των δυσχερειών που παρουσιάζει, έχει υιοθετηθεί η κλάδο προς κλάδο προσέγγιση, ώστε να λαμβάνονται υπόψη οι ιδιαιτερότητες του κάθε τομέα. Η Ο.Κ.Ε έχει τονίσει την ανάγκη ενιαίας αντιμετώπισης του κλάδου παραγωγής έργων σε συνθήκες υγιούς ανταγωνισμού, με διαφανείς διαδικασίες ανάθεσης και με την παρουσία μιας ισχυρής δημόσιας διοίκησης, ικανής να προγραμματίζει, να συντονίζει, να επιβλέπει και να ελέγχει τα παραγόμενα έργα.

Όμως με το νομοσχέδιο αυτό υποκαθίσταται η νομοθετική διαδικασία με μία Διυπουργική Επιτροπή, η οποία έχει τη δυνατότητα ακόμα και να αλλάζει τους κανόνες και όρους του ίδιου του νόμου, όπως το οικονομικό όριο, την ανάληψη ουσιώδους μέρους των κινδύνων από τους Ιδιωτικούς Φορείς κα. Ταυτόχρονα, επιτρέπεται η θέσπιση διαφορετικών όρων διαγωνισμού κατά περίπτωση της σύμπραξης, γεγονός που δημιουργεί προβλήματα διαφάνειας στις διαδικασίες ανάθεσης.

Στον τομέα των έργων επέρχεται πλήρης απορύθμιση, καθώς δεν θα εφαρμόζεται η νομοθεσία περί δημοσίων έργων και μελετών (η οποία μάλιστα πρόσφατα αναμορφώθηκε), αλλά θα εφαρμόζεται η ατελής νομοθεσία περί ιδιωτικών έργων για μεγάλα ή μικρά έργα, γεγονός που θα έχει αρνητικές συνέπειες στη διαφάνεια και τον έλεγχο της ποιότητάς τους.

Στον τομέα παροχής υπηρεσιών, ο προβληματισμός είναι πιο έντονος, διότι από τη μία πλευρά δεν υπάρχει η εμπειρία και από την άλλη υπάρχει ο κίνδυνος ανάθεσης υπηρεσιών που ανήκουν στη λειτουργία του Κράτους σε ιδιωτικούς φορείς.

Η ΟΚΕ αναφέρεται επιπρόσθετα σε τρία σημεία που επιτείνουν την προβληματικότητα του νομοσχεδίου:

-Ευνοϊκότερη φορολογική μεταχείριση των ιδιωτικών φορέων που μετέχουν στις συμπράξεις και όχι μόνο για τις δραστηριότητες που αφορούν τη σύμπραξη.

-Ανυπαρξία πρόβλεψης για το ρόλο των τραπεζών.

-Στελέχωση της νέο-συνιστώμενης Γραμματείας με διαδικασίες που δεν ενέχουν καμία από τις θεσμικές εγγυήσεις που προβλέπονται για τις προσλήψεις στο Δημόσιο.

Συνοψίζοντας η ΟΚΕ θεωρεί ότι το νομοσχέδιο για τις ΣΔΙΤ προσεγγίζει με λάθος τρόπο το θεσμό και υπονομεύει την αξία του, εφόσον δεν παρέχει τις απαραίτητες εγγυήσεις διαφάνειας και αποτελεσματικότητας.

- Προτείνει να μελετηθεί η σχέση κόστους ωφέλειας, όχι γενικά, αλλά σε ομοειδή πεδία και οικονομικά μεγέθη και ανάλογα με το αν πρόκειται για ΣΔΙΤ παραχώρησης, ΣΔΙΤ σύμπραξης ή κρατική επένδυση. Ιδιαίτερη προσοχή θα πρέπει να επιδειχθεί στον τομέα των υπηρεσιών και δη σε αυτόν της κοινωνικής πρόνοιας.
- Να ισχύει το θεσμικό πλαίσιο που διέπει την ανάθεση και εκτέλεση των δημοσίων έργων, μελετών και προμηθειών με τις αναγκαίες προσαρμογές.

- Να παραμείνει η άσκηση της δημόσιας διοίκησης στο δημόσιο σε καίρια θέματα όπως η επίβλεψη, ο έλεγχος και η παραλαβή του έργου ή της παρεχόμενης υπηρεσίας.
- Να ορίζει το πλαίσιο εμπλοκής των τραπεζών και εν γένει των χρηματοδοτών των ΣΔΙΤ.

5. Τα πολιτικά κόμματα

Στη συζήτηση που πραγματοποιήθηκε στη Βουλή στις 6 και 7 Σεπτεμβρίου του 2005, επί της αρχής, των άρθρων και του συνόλου του νομοσχεδίου για τις ΣΔΙΤ, οι εισηγητές των κομμάτων τοποθετήθηκαν σχετικά με τη σκοπιμότητα του σχεδίου νόμου και για τυχόν τροποποιήσεις και αλλαγές που θα έπρεπε να δεχθεί.

Οι απόψεις των κομμάτων έχουν ως εξής:

Σύμφωνα με τον εισηγητή της ΝΔ κ. Κωνσταντίνο Τάσουλα⁵⁷, το νομοσχέδιο για τις ΣΔΙΤ αποτελεί μέρος της συνολικής προσπάθειας της Κυβέρνησεως της Νέας Δημοκρατίας για τη στροφή της πορείας της οικονομίας προς την ιδιωτική οικονομία, η οποία αποτελεί εγγύηση της ανάπτυξης, της ποιότητας, της ανταγωνιστικότητας και της επιχειρηματικότητας.

Το νομοσχέδιο για τις συμπράξεις του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα έρχεται να συμπληρώσει θεσμικά τη δυνατότητα της πολιτείας να παράγει έργα και υπηρεσίες, που ανήκουν στην αρμοδιότητά της, συνδυάζοντας τα προτερήματα και τις εγγυήσεις του δημοσίου με τα προτερήματα του ιδιωτικού τομέα, όπως τη διοικητική και λειτουργική ευελιξία, τη γρήγορη και εγγυημένη χρηματοδότηση. Έτσι το δημόσιο μπορεί να παράγει ποιοτικά έργα και υπηρεσίες με τη μέθοδο των ΣΔΙΤ, εξασφαλίζοντας τη χρηματοδότηση από τον ιδιωτικό τομέα και μεταθέτοντας τμήμα του κινδύνου στον ιδιώτη.

Η επιλογή της Κυβέρνησης να ψηφίσει νόμο που καθιερώνει στην Ελλάδα τις συμπράξεις δημόσιου ιδιωτικού τομέα, είναι μια πολιτική επιλογή, η οποία αναδεικνύει το ρόλο της ιδιωτικής πρωτοβουλίας στην ανάπτυξη της χώρας και το ρόλο της συνεργασίας του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα, προς αυτή την κατεύθυνση. Το δημόσιο μετατρέπεται σε διαχειριστή, επόπτη και υπεύθυνο αντισυμβαλλόμενο για σημαντικά έργα και απελευθερώνει πόρους τους οποίους μπορεί να αξιοποιήσει σε άλλους τομείς της οικονομίας, όπως είναι η πρόνοια, η άμυνα και άλλοι τομείς οι οποίοι δεν προσφέρονται και δεν προσελκύουν ιδιωτική χρηματοδότηση.

Το Υπουργείο Οικονομικών αναλαμβάνει την εποπτεία των συμπράξεων και τη συμπαράσταση στους φορείς που θα υλοποιήσουν ΣΔΙΤ, και συντάσσει μέσω της Ειδικής Γραμματείας ΣΔΙΤ, ένα μη δεσμευτικό κατάλογο συμπράξεων, ο οποίος κοινοποιείται στους φορείς, οι οποίοι μέσα σε δύο μήνες μπορούν να ζητήσουν την υπαγωγή των έργων τους στη διαδικασία εγκρίσεως. Οι διατάξεις διευκολύνουν την επιτάχυνση των διαδικασιών χωρίς να περιφρονείται η ανάγκη προστασίας του περιβάλλοντος, διότι προβλέπουν την επίλυση των διαφόρων προβλημάτων (περιβαλλοντικές μελέτες, απαλλοτριώσεις) εντός διμήνου.

Κατά τον εισηγητή του ΠΑΣΟΚ, κ. Κωνσταντίνο Σπηλιόπουλο⁵⁸, δεν χωράει καμία αμφιβολία ότι το νομοσχέδιο για τις ΣΔΙΤ είναι πολύ σημαντικό για την ανάπτυξη

⁵⁷ Τάσουλας Κωνσταντίνος-Εισηγητής της ΝΔ, Πρακτικά Βουλής, Τμήμα Διακοπής εργασιών Βουλής, ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΗ ΚΗ' 6/9/2005, σελ. 1018-1020.

και την οικονομία της χώρας μας. Όμως, το νομοσχέδιο αυτό προσεγγίζει με λάθος τρόπο ένα χρήσιμο πράγματι θεσμό και έτσι υπονομεύει την αξία του και μπορεί να οδηγήσει σε καταστάσεις ανέλεγκτης και επικίνδυνης επιχειρηματικότητας.

Η φιλοσοφία του συστήματος είναι οι ελεγχόμενες ιδιωτικοποιήσεις. Ο ιδιώτης κατασκευάζει ένα έργο δημοσίου χαρακτήρα ή παρέχει μια υπηρεσία με κεφάλαια που εξασφαλίζει ο ίδιος και πληρώνεται με τέλος χρήσης από τους χρήστες ή από το δημόσιο σταδιακά ή εφάπαξ. Μπορεί ακόμα το δημόσιο να συμβάλλει μερικώς με πόρους και το υπόλοιπο τίμημα να καταβάλλεται υπό μορφή τέλους από τους χρήστες.

Οι κυριότερες διαφωνίες του ΠΑΣΟΚ σχετικά με το νομοσχέδιο είναι:

- Είναι απαράδεκτο το γεγονός να περιλαμβάνονται δραστηριότητες και υπηρεσίες του κράτους στο σύστημα ΣΔΙΤ, όπως η προστασία μνημείων, η διδασκαλία στα πλαίσια της δημόσιας εκπαίδευσης, η μέριμνα για την παροχή δημόσιας ιατρικής και υγειονομικής περίθαλψης, διότι έτσι ακυρώνεται η έννοια της κοινωνικής παροχής και η ίδια η ουσία της κοινωνικής πολιτικής και του κοινωνικού κράτους.
- Δεν πρέπει να υποτιμάται το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, οι ΣΔΙΤ πρέπει να λειτουργούν συμπληρωματικά, όπως συμβαίνει και στο εξωτερικό όπου οι συμβάσεις τύπου ΣΔΙΤ αποτελούν το 5-10% του συνόλου των έργων.
- Απουσιάζει από το νομοσχέδιο η εθνική στρατηγική, ο εθνικός και περιφερειακός σχεδιασμός, καθώς επίσης και ο δημοκρατικός προγραμματισμός των έργων. Δεν υπάρχει κανένα κριτήριο για τα έργα και τις υπηρεσίες που θα υλοποιηθούν με τη μέθοδο ΣΔΙΤ. Η Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ και η Διυπουργική Επιτροπή εντοπίζουν, αποφασίζουν και υλοποιούν οποιοδήποτε έργο ή υπηρεσία με σύμπραξη, χωρίς να λαμβάνουν υπόψη τους καμία άλλη γνώμη και χωρίς να δίνουν αναφορά σε κανέναν.
- Θα υπάρξουν ευνοϊκές συνθήκες αδιαφάνειας, καθώς και έλλειψη σεβασμού στην προστασία του δημόσιου συμφέροντος με την πρόβλεψη ότι η Διυπουργική Επιτροπή έχει τη δυνατότητα να αλλάξει ακόμα και αυτούς τους ελάχιστους όρους και κανόνες του νομοσχεδίου.
- Το νομοσχέδιο δίνει τη δυνατότητα κατ' εξαίρεση υπαγωγής έργων στο παρόν νομοθετικό πλαίσιο ακόμη και όταν δεν πληρούνται τα κριτήρια που το ίδιο θεσπίζει (άρθρο 2 παρ. 2). Έτσι όμως μπορεί να παρακαμφθεί ο κοινοβουλευτικός έλεγχος και ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλου αντικειμένου από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Η Επιτροπή Οικονομικών της Βουλής, όπως πρότειναν όλοι οι φορείς, θα πρέπει να ελέγχει τη σκοπιμότητα και την ωφελιμότητα των ΣΔΙΤ, καθώς και τους όρους διαφάνειας, υγιούς ανταγωνισμού, αποτελεσματικότητας και κοινωνικού οφέλους.

Το ΚΚΕ είναι πλήρως αντίθετο με τις συμπράξεις δημοσίου ιδιωτικού τομέα, διότι όπως αναφέρει ο εισηγητής, κ. Γκάτζης Νικόλαος⁵⁹, «η Κυβέρνηση με το νομοσχέδιο αυτό θεσμοθετεί την παράδοση στους ιδιώτες όλων των δημοσίων έργων, της υποδομής του στενού και ευρύτερου δημόσιου τομέα και των κοινωνικών υπηρεσιών

⁵⁸ Σπηλιόπουλος Κωνσταντίνος-Εισηγητής του ΠΑΣΟΚ, Πρακτικά Βουλής, Τμήμα Διακοπής εργασιών Βουλής, ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΗ ΚΗ' 6/9/2005, σελ. 1020-1023.

⁵⁹ Γκάτζης Νικόλαος-Εισηγητής του ΚΚΕ, Πρακτικά Βουλής, Τμήμα Διακοπής εργασιών Βουλής, ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΗ ΚΗ' 6/9/2005, σελ. 1024-1026.

κοινοφελούς χαρακτήρα. Τα δημόσια έργα, η υποδομή του κράτους και οι υπηρεσίες, δεν αποτελούν εμπόρευμα αλλά αντίθετα είναι κοινωνικά αγαθά και επομένως πρέπει να παρέχονται δωρεάν σε όλους από το κράτος».

Όπως τόνισε η εισηγήτρια του Συνασπισμού κα. Ξηροτύρη-Αικατερινάρη Ασημίνα⁶⁰, με το νομοσχέδιο αυτό η Κυβέρνηση επιχειρεί στο όνομα της ανάπτυξης, αλλά και της αντιμετώπισης δημοσιονομικών περιορισμών να αλλάξει τη σχέση δημόσιου ιδιωτικού τομέα, παραδίδοντας στον ιδιωτικό τομέα τα πάντα, χωρίς όρους και προϋποθέσεις, εκτός βέβαια από το συνταγματικά αυτονόητο, δηλαδή τις υπηρεσίες άμυνας, δικαιοσύνης και δημόσιας τάξης.

Στα πλαίσια της νεοφιλελεύθερης πολιτικής της Κυβέρνησης, όπως αυτή εκφράζεται μέσα από την απελευθέρωση των αγορών, τις ιδιωτικοποιήσεις, την παραχώρηση δημόσιων υπηρεσιών στον ιδιωτικό τομέα, την ελαστικοποίηση των σχέσεων εργασίας, εντάσσεται και η πρόταση του νόμου για τις συμπράξεις δημόσιου ιδιωτικού τομέα, με στόχο την ανταγωνιστικότητα και την ανάπτυξη της οικονομίας. Έτσι πληθαίνουν μέτρα που θέτουν υπό διωγμό το κοινωνικό κράτος και τις δημόσιες παροχές.

Συνοψίζοντας, μπορούμε να πούμε ότι τα δύο μεγάλα κόμματα ουσιαστικά συμφωνούν με την εφαρμογή των συμπράξεων δημόσιου ιδιωτικού τομέα, με αρκετές επιφυλάξεις του ΠΑΣΟΚ για την αποτελεσματικότητα του συγκεκριμένου νόμου για τις ΣΔΙΤ, ενώ η αριστερά είναι αντίθετη στην εφαρμογή του θεσμού των ΣΔΙΤ.

Γεγονός είναι ότι υπάρχουν κοινοφελή έργα και υπηρεσίες του δημοσίου, όπως συμβαίνει στον τομέα της υγείας, της εκπαίδευσης, του πολιτισμού, τα οποία όμως μπορεί να ενταχθούν στη μέθοδο των ΣΔΙΤ με χρέωση των χρηστών, οπότε να χάσουν τον αναδιανεμητικό τους χαρακτήρα. Επιπλέον, το νομοσχέδιο για τις ΣΔΙΤ δίνει υπερεξουσίες στην ΕΓΣΔΙΤ και αναιρεί την αυτονομία της αυτοδιοίκησης στη λήψη αποφάσεων, εφόσον χρειάζεται την έγκριση της γραμματείας για την υπαγωγή έργων στις διατάξεις του νόμου για τις ΣΔΙΤ. Έτσι, μπορούμε να πούμε ότι οι αντιδράσεις των κομμάτων, αλλά και των φορέων ήταν δικαιολογημένες και το νομοσχέδιο για τις ΣΔΙΤ δεν φαίνεται να μπορεί να οδηγήσει στα αποτελέσματα για τα οποία έχει δημιουργηθεί.

⁶⁰ Ξηροτύρη-Αικατερινάρη Ασημίνα -Εισηγήτρια του Συνασπισμού, Πρακτικά Βουλής, Τμήμα Διακοπής εργασιών Βουλής, ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΗ ΚΗ' 6/9/2005, σελ. 1026-1029.

Συμπεράσματα

Είναι γεγονός ότι το νομοσχέδιο έτυχε μίας πολύ έντονης κριτικής από όλους τους σχετικούς φορείς. Η κριτική αυτή, αν και εξέφρασε το ιδιαίτερο πρίσμα προσέγγισης του θέματος που είχε ο κάθε φορέας, στη συντριπτική πλειοψηφία ήταν εποικοδομητική.

Ιδιαίτερα για την Τοπική Αυτοδιοίκηση η κατάσταση είναι περισσότερο δύσκολη. Η βασική άποψη της ΚΕΔΚΕ ότι ο Νόμος έχει συγκεντρωτικό χαρακτήρα στηρίζεται κυρίως σε τέσσερα επιχειρήματα:

- Δεν έχουν ληφθεί υπόψη οι ιδιαιτερότητες των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης
- Η δημιουργία της Ειδικής Γραμματείας είναι ένας συγκεντρωτικός τρόπος υποστήριξης και ελέγχου των ΣΔΙΤ που σε καμία περίπτωση δεν ανταποκρίνεται στις αυξημένες απαιτήσεις για συμβουλευτική παροχή και σε ένα αποκεντρωμένο και διαφανές σύστημα ελέγχου.
- Η απουσία θεσμοθετημένης συμμετοχής οποιουδήποτε φορέα στην ΕΓΣΔΙΤ και κυρίως της ΚΕΔΚΕ, επιβεβαιώνει το παραπάνω επιχείρημα.

Ο νόμος τελικά για τις ΣΔΙΤ αναμένεται να δημιουργήσει ιδιαίτερα προβλήματα στους ΟΤΑ. Όχι μόνο λόγω του συγκεντρωτικού του χαρακτήρα αλλά και της προχειρότητας με την οποία αντιμετωπίζεται η συγκεκριμένη επενδυτική πολιτική. Δεν είναι τυχαίο ότι, σύμφωνα με την ΚΕΔΚΕ, δεν υπάρχει ιεράρχηση έργων ή δράσεων στο πλαίσιο μιας εθνικής στρατηγικής που θα μπορούσε να εξειδικευτεί σε περιφερειακό και χωρικό επίπεδο. Επιπλέον, υπάρχει κίνδυνος μείωσης της χρηματοδότησης έργων πρωταρχικής σημασίας για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, με τη δικαιολογία ότι μπορούν να πραγματοποιηθούν με τη μέθοδο ΣΔΙΤ, ιδιαίτερα τη στιγμή που ο ίδιος ο νόμος συνδέει το ΠΔΕ με τις ΣΔΙΤ.

Κεφ. 5 ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΣΔΙΤ

Εισαγωγή

Στις χώρες της Ε.Ε. οι ΣΔΙΤ έχουν αυξηθεί σημαντικά, γεγονός που οφείλεται στα πλεονεκτήματα της μεθόδου, όπως τη συνεργασία μεταξύ των δύο τομέων, τη μεταφορά τεχνογνωσίας και διαχειριστικών ικανοτήτων από τον ιδιωτικό τομέα στο δημόσιο και στους δημοσιονομικούς περιορισμούς που αντιμετωπίζουν τα κράτη μέλη. Η Ε.Ε. έχει εκδώσει την Πράσινη Βίβλο, οδηγία προς τα κράτη-μέλη για το πλαίσιο λειτουργίας των ΣΔΙΤ και έως σήμερα έχουν κατασκευαστεί αρκετά έργα με συγχρηματοδότηση, ενώ αναμένεται ότι στο μέλλον ένα μεγάλο ποσοστό έργων υποδομών θα κατασκευάζεται με τη μέθοδο αυτή.

Όπως τονίστηκε και προηγούμενα η χώρα μας έχει περιορισμένη εμπειρία από ΣΔΙΤ. Η αναφορά στην Ευρωπαϊκή εμπειρία δεν έχει ως στόχο τη μηχανιστική μεταφορά της. Στοχεύει στον εμπλουτισμό της γνώσης, στην αποφυγή λαθών που έχουν γίνει και κυρίως στον εντοπισμό προβλημάτων και προοπτικών.

Στο κείμενο που ακολουθεί δίνεται ιδιαίτερο βάρος στη Βρετανική εμπειρία λόγω της ανάπτυξης που έχουν οι ΣΔΙΤ στη χώρα αυτή. Βασικά ερωτήματα που αναζητούν απάντηση από αυτό το κεφάλαιο είναι: η έκταση των ΣΔΙΤ, οι τομείς εφαρμογής, οι μορφές και τα αποτελέσματα αξιολόγησης τους και κυρίως η αποφυγή δογματισμών και παρεξηγήσεων που διαφαίνονται στην τρέχουσα πολιτική επιχειρηματολογία.

5.1 ΑΓΓΛΙΑ-Πρόγραμμα PFI

Στη Μ. Βρετανία⁶¹, πρωτοπόρος στην κατασκευή δημοσίων έργων και παροχή υπηρεσιών με Συμπράξεις Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα, εφαρμόζεται το πρόγραμμα Ιδιωτικές Χρηματοοικονομικές Πρωτοβουλίες - Private Finance Initiative (P.F.I), με το οποίο κατασκευάζονται από το 1992 πάσης φύσεως δημόσια έργα και υπηρεσίες.

Σύμφωνα με την πιο συνηθισμένη μορφή ενός προγράμματος PFI ο ιδιώτης αναλαμβάνει το σχεδιασμό, την κατασκευή, τη χρηματοδότηση και τη λειτουργία ενός έργου, ενώ ο δημόσιος φορέας καταβάλλει περιοδικές πληρωμές στον ιδιώτη, για τη χρήση των παρεχομένων υπηρεσιών, κατά τη συμβατική περίοδο. Με τη λήξη της σύμβασης, η κυριότητα του έργου μπορεί να παραμείνει στον ιδιωτικό φορέα ή να περάσει στο δημόσιο φορέα, ανάλογα με τους όρους της σύμβασης. Αξίζει να σημειωθεί ότι ο δημόσιος τομέας καθορίζει τις προδιαγραφές του έργου, όπως για παράδειγμα τον αριθμό των κρεβατιών ενός νοσοκομείου, το είδος των τροφίμων των φυλακών κα.

Η πρωτοβουλία του PFI έχει σκοπό να ενισχύσει τη συνεργασία του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα, να αυξήσει τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στην κατασκευή δημοσίων έργων και παροχή υπηρεσιών, καθώς και την ευελιξία και αποτελεσματικότητα των εν λόγω έργων και υπηρεσιών.

Πρόκειται για μια μορφή σύμπραξης δημόσιου ιδιωτικού τομέα που χρησιμοποιήθηκε ευρέως στην Αγγλία τη δεκαετία του '90 και μετεξελίχθηκε στις

⁶¹ Graeme Hodge, Carsten Greve (2005), The Challenge of Public-Private Partnerships, Learning from International Experience, Edward Elgar, Cheltenham UK, σελ. 44-59.

διάφορες σημερινές μορφές των ΣΔΙΤ – Public Private Partnerships (PPP). Το πρόγραμμα PFI περιλαμβάνει έργα μικρού προϋπολογισμού από 100.000€ για τη βελτίωση του εργαστηρίου πληροφορικής ενός σχολείου, έως το μεγαλύτερο κατασκευαστικό έργο της Ευρώπης, το Κανάλι Rail Link, προϋπολογισμού 4 δις. £. Επίσης, περιλαμβάνει έργα σε είκοσι διαφορετικούς τομείς και με τη συμμετοχή περισσότερων από εκατό δημοσίων φορέων της κεντρικής διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Σύμφωνα με το Υπουργείο Οικονομικών της Αγγλίας, ο κύριος στόχος του προγράμματος PFI είναι η αλλαγή του ρόλου των δημοσίων υπηρεσιών από ιδιοκτήτες και λειτουργούς των έργων, σε αγοραστές υπηρεσιών από τον ιδιωτικό τομέα. Επιπλέον, ο ιδιωτικός τομέας μετατρέπεται από απλό κατασκευαστή σε προμηθευτή υπηρεσιών, με αυξημένες ευθύνες, όπως του σχεδιασμού, της κατασκευής και της λειτουργίας διαφόρων περιουσιακών στοιχείων του δημοσίου, για την παροχή υπηρεσιών υψηλής ποιότητας, σύμφωνα με τις σύγχρονες απαιτήσεις του δημόσιου τομέα.

Από την έναρξη του προγράμματος «Ιδιωτικές Χρηματοοικονομικές Πρωτοβουλίες» PFI μέχρι το Μάρτιο του 2006⁶²:

- Έχουν υλοποιηθεί 747 έργα ΣΔΙΤ, στα οποία περιλαμβάνονται 45 νοσοκομεία και πάνω από 200 σχολεία.
- Εκτελούνται αυτή τη στιγμή πάνω από 400 έργα.
- Το PFI έχει συνολικό προϋπολογισμό £47.5 δις ή περίπου 70 δις ευρώ.
- Υπάρχει πρόγραμμα συνεχούς κατάρτισης και έχει ξεκινήσει η εξαγωγή τεχνογνωσίας μέσω της παροχής συμβουλευτικών υπηρεσιών σε χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Το ετήσιο κεφάλαιο του PFI ισοδυναμεί με το 12% του εθνικού προϋπολογισμού.

Η απόφαση να κατασκευαστούν τα παραπάνω έργα με τη μέθοδο της ιδιωτικής χρηματοδότησης, βασίζεται στη βέλτιστη οικονομική αποτελεσματικότητα της μεθόδου (best value for money), αλλά και σε έμμεσα πλεονεκτήματα της μεθόδου, όπως την αξιοποίηση ιδιωτικών πόρων και την απελευθέρωση πόρων του δημοσίου που μπορούν να διοχετευθούν σε άλλους τομείς της οικονομίας.

Έρευνα του Υπουργείου Οικονομικών της Μ. Βρετανίας (HM Treasury)⁶³ για τα έργα που πραγματοποιήθηκαν με το PFI, έδειξε ότι υπήρξε επιτυχής ολοκλήρωση της κατασκευής του μεγαλύτερου αριθμού αυτών, παράδοσή τους σύμφωνα με τις προκαθορισμένες ημερομηνίες, χωρίς παρεκκλίσεις από τους προϋπολογισμούς τους και γενικότερα ότι εκπληρώνουν όλες τις απαιτήσεις των Κυρίων των Έργων (ΚτΕ). Σύμφωνα με το Υπουργείο Οικονομικών της Αγγλίας, τα παραπάνω στοιχεία αποτελούν βάση για τη συνέχιση του στρατηγικού προγράμματος P.F.I. στις περιπτώσεις όπου η ανάλυση κόστους-οφέλους αποδεικνύει ότι είναι πιο συμφέρουσα η υλοποίηση των έργων με τη μέθοδο ιδιωτικής χρηματοδότησης.

⁶² Ινστιτούτο Οικονομίας Κατασκευών (2005), Σχεδιασμός και Υλοποίηση Έργων Μέσω Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ), σελ.40-41.

⁶³ Treasury (2003), PFI Meeting the Challenge, London: HM Treasury.

Ειδικότερα, το πρόγραμμα PFI χρησιμοποιείται στη Μεγάλη Βρετανία για την πραγματοποίηση έργων ΣΔΙΤ στους παρακάτω κλάδους:

- 1. Ύδρευση – διαχείριση όμβριων αποβλήτων:** η συμμετοχή ιδιωτικών κεφαλαίων και η τεχνογνωσία που αναπτύχθηκε ανανέωσε σε μεγάλο βαθμό το υδρευτικό δίκτυο της χώρας. Το PFI παρέχει χρηματοδότηση μακροχρόνιων επενδύσεων για την κατασκευή και λειτουργία νέων υποδομών ύδρευσης και συγκομιδής αποβλήτων και επιτρέπει τον εκσυγχρονισμό των είδη υπαρχόντων υποδομών. Παράδειγμα τέτοιων έργων αποτελούν το Inverness Main Drainage/Fort William Sewerage Plant (£45 εκ.).
- 2. Οδικό δίκτυο:** Το υπάρχον οδικό δίκτυο δεν ανταποκρίνεται πλέον στον αυξανόμενο αριθμό των χρηστών και μέχρι τώρα επιβάρυνε τον προϋπολογισμό της Κυβέρνησης της Αγγλίας, με τις συντηρήσεις και τις μελλοντικές επεκτάσεις του. Οι ιδιωτικές εταιρείες ενθαρρύνονται από το PFI για την κατασκευή, χρηματοδότηση και λειτουργία νέων οδικών αξόνων ή για τη βελτίωση του σημερινού οδικού δικτύου, με τη μορφή των παραχωρήσεων, υπό την εποπτεία της Κυβέρνησης. Πρόσφατα έχουν πραγματοποιηθεί ο οδικός άξονας M40, ένα έργο βασισμένο στο μοντέλο DBFO, προϋπολογισμού £65 εκ., καθώς και ο M1/A1 έργο προϋπολογισμού £214 εκ.
- 3. Σιδηροδρομικό Δίκτυο και Μετρό:** Με το πρόγραμμα PFI κατασκευάζονται καινούργια Τραμ και Μετρό για την πλειονότητα των μεγάλων πόλεων της Μ. Βρετανίας με μερικά ήδη να ολοκληρώνονται και άλλα να βρίσκονται υπό διαπραγμάτευση. Το Croydon Tramlink με προϋπολογισμό £205 εκ. και το Μετρό στην Κεντρική Αγγλία (Midlands) παραδόθηκαν στο κοινό με μεγάλη επιτυχία.
- 4. Υγεία:** Μέσω των παραχωρήσεων ο ιδιωτικός τομέας σχεδιάζει, κατασκευάζει ή ανακατασκευάζει, χρηματοδοτεί και συντηρεί νοσοκομεία. Οι πληρωμές δεν επιβαρύνουν τους ασθενείς, αλλά την Κυβέρνηση της Μεγάλης Βρετανίας. Ο ιδιωτικός τομέας αναλαμβάνει τις υπηρεσίες καθαρισμού, σίτισης, ασφάλειας κα. Η σημερινή κυβέρνηση ενθαρρύνει τους ιδιώτες να αναλάβουν σημαντικότερο ρόλο, όπως την προσφορά κλινικών υπηρεσιών. Παραδείγματα νοσοκομείων που έχουν κατασκευαστεί με το πρόγραμμα PFI είναι το Carlisle Cumberland Infirmary (£67 εκ.) και το Greenwich Queen Elizabeth (£115 εκ.).
- 5. Παιδεία:** έχουν σχεδιαστεί, κατασκευαστεί, χρηματοδοτηθεί και συντηρηθεί πλήθος σχολείων και κολεγίων. Όπως συμβαίνει και στον τομέα της υγείας οι ιδιώτες παρέχουν διάφορες λειτουργικές υπηρεσίες, όπως καθαρισμός, σίτιση, ασφάλεια και ερευνάται πως γίνεται να αυξηθεί η συμμετοχή τους στην παροχή υπηρεσιών διαχείρισης (management).
- 6. Πληροφοριακή τεχνολογία (IT):** Τα έργα που πραγματοποιήθηκαν στον τομέα αυτό με την μορφή των PFI, δεν είχαν τα επιθυμητά αποτελέσματα κυρίως όσον αφορά την απόδοσή τους. Ο τομέας των νέων τεχνολογιών είναι δύσκολος για το πρόγραμμα PFI και η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα κρίνεται αναγκαία μόνο στην περίπτωση που οι εκάστοτε κυβερνήσεις θέλουν να χρησιμοποιούν την τελευταία τεχνολογία σε hardware και software. Παραδείγματα του PFI σε αυτόν τον κλάδο αποτελούν το Dudley Information Technology, σχήμα για 104

σχολεία, προϋπολογισμού £30 εκ. και το Logistics Information Services Agency για το Υπουργείο Άμυνας, προϋπολογισμού £30 εκ.

7. **Κυβερνητικά κτίρια:** το PFI χρησιμοποιήθηκε με επιτυχία για την αναπαλαίωση, τον εκσυγχρονισμό και τη συντήρηση κυβερνητικών κτιρίων και γραφείων.
8. **Άμυνα:** και σε αυτόν τον τομέα έχουμε έργα του PFI, όπου ο ιδιωτικός τομέας συνεργάστηκε με το Υπουργείο Άμυνας της Μ. Βρετανίας και παραδόθηκαν έργα όπως το Defence Helicopter Flying School (£118 εκ.) και το Defence Telecommunication Service (£70 εκ.).
9. **Σωφρονιστικά Ιδρύματα:** ο ιδιωτικός τομέας έκανε αισθητή την παρουσία του με το σχεδιασμό, την κατασκευή, χρηματοδότηση και λειτουργία παλαιών και νέων φυλακών. Το μοντέλο αυτό είχε μεγάλη επιτυχία και χρησιμοποιήθηκε από πολλές άλλες χώρες αυτούσιο. Η φυλακή Agescroft (Forest Bank) και η Parc Bridgend είναι χαρακτηριστικά παραδείγματα, με προϋπολογισμούς £39 εκ. και £88 εκ. αντίστοιχα.
10. **Διαχείριση Στερεών αποβλήτων και μετατροπή αυτών σε ενέργεια (Waste – to – Energy):** οι τοπικές αρχές έχουν χρησιμοποιήσει με επιτυχία σχήματα PFI για την ανακύκλωση αποβλήτων και τη μετατροπή τους σε ενέργεια για τοπικές αγορές. Παραδείγματα αποτελούν το Handford Waste – to – Energy Plant και το Wolverhampton Waste – to – Energy Plant, προϋπολογισμού 43 και 27 εκ. λιρών αντίστοιχα.

Στους παρακάτω πίνακες, παρουσιάζονται οι λίστες των υπογεγραμμένων έργων του προγράμματος PFI το 2004 και 2006 στην Αγγλία ανά Υπουργείο, καθώς και η ετήσια κατανομή του αριθμού των έργων. Τα προγράμματα αυτά αντιστοιχούν στο 10-13,5% της συνολικής επενδυτικής δραστηριότητας της Κυβέρνησης της Αγγλίας σε δημόσια έργα, για τα έτη 1998-99 και 2003-2004⁶⁴. Μέχρι το τέλος του 2004 είχαν υπογραφεί 677 συμβόλαια, με συνολική κεφαλαιουχική αξία £42.7 δις. Τα επόμενα δύο χρόνια, υπάρχει αύξηση των έργων και έως το Μάρτιο του 2006 έχουμε συνολικά 747 έργα με κεφαλαιουχική αξία £47.5 δις.

⁶⁴ Economic & Social Research Council, ιστοσελίδα:
www.esrcsocietytoday.ac.uk/ESRCInfoCentre/facts/UK

Υπογεγραμμένα έργα του PFI –2004⁶⁵		
Υπουργείο	Αριθμός υπογεγραμμένων έργων	Κεφάλαιο (£m)
Cabinet Office Πρωθυπουργικό Γραφείο	2	347,7
HM Customs & Excise Υπουργείο Οικονομικών	2	170,3
Constitutional Affairs Υπουργείο Δικαιοσύνης	13	306,4
Culture, Media & Sport Υπουργείο Πολιτισμού	7	68,6
Environment, Food & Rural Affairs Υπουργείο Περιβάλλοντος τροφίμων και αγροτικής ανάπτυξης	13	632,7
Transport Υπουργείο Μεταφορών	45	21432,1
Education & Skills Υπουργείο Παιδείας	121	2922,8
Health Υπουργείο Υγείας	136	4901,2
Trade & Industry Υπουργείο Εμπορίου και Βιομηχανίας	8	180,8
Work & Pensions Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης	11	1341,0
Foreign & Commonwealth Office Υπουργείο Εξωτερικών	2	91,0
HM Treasury Γενικό Λογιστήριο του Κράτους	2	189,0
Home Office Υπουργείο εσωτερικών υποθέσεων	37	1095,8
Inland Revenue	8	453,8
Defence Υπουργείο Εθνικής Αμύνης	52	4254,8
Northern Ireland Υπουργείο Βόρειας Ιρλανδίας	39	528,8
Office of the Deputy Prime Minister Γραφείο Αντιπροέδρου Κυβερνήσεως	61	972,1
Office of Government Commerce Δημόσιες προμήθειες	1	10,0
Scotland Υπουργείο Σκωτίας	84	2249,3
Wales Υπουργείο Ουαλίας	33	551,3
Total	677	42699,4

Η παραπάνω λίστα ενημερώθηκε το 2006, όπως φαίνεται στον παρακάτω πίνακα:

⁶⁵ HM Treasury PFI Signed Projects List (December 2004), στην ιστοσελίδα:
http://www.hm-treasury.gov.uk/media/D90/70/PFI_signedprojects_dec04.xls

Υπογεγραμμένα έργα του PFI – ΜΑΡΤΙΟΣ 2006⁶⁶

Υπουργείο	Αριθμός έργων	Κεφάλαιο (£m)
Cabinet Office		
Πρωθυπουργικό Γραφείο	2	347,7
Crown Prosecution Service- Εισαγγελία	1	26
Constitutional Affairs		
Υπουργείο Δικαιοσύνης	14	371,4
Culture, Media & Sport		
Υπουργείο Πολιτισμού	13	212,12
Environment, Food & Rural Affairs		
Υπουργείο Περιβάλλοντος τροφίμων και αγροτικής ανάπτυξης	14	650,9
Transport		
Υπουργείο Μεταφορών	51	21955,6
Education & Skills		
Υπουργείο Παιδείας	144	4111,9
Health Υπουργείο Υγείας	149	6571,96
Trade & Industry		
Υπουργείο Εμπορίου και Βιομηχανίας	8	180,8
Work & Pensions		
Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης	11	1341
Foreign & Commonwealth Office		
Υπουργείο Εξωτερικών	2	91
HM Treasury		
Γενικό Λογιστήριο του Κράτους	2	189
Home Office	42	1186,8
Defence		
Υπουργείο Εθνικής Αμύνης	55	4570,5
Northern Ireland	39	709,38
Office of the Deputy Prime Minister		
Γραφείο Αντιπροέδρου Κυβερνήσεως	65	1110,7
Scotland	91	2745,4
Wales	33	555,03
Office of Government Commerce		
Δημόσιες προμήθειες	1	10
HMRC Revenue & Customs ⁶⁷		
Υπουργείο Οικονομικών	10	624,07
Γενικό άθροισμα	747	47561,16

Στον πίνακα που ακολουθεί παρουσιάζεται η ετήσια κατανομή των έργων ΣΔΙΤ του προγράμματος PFI, έως το 2004.

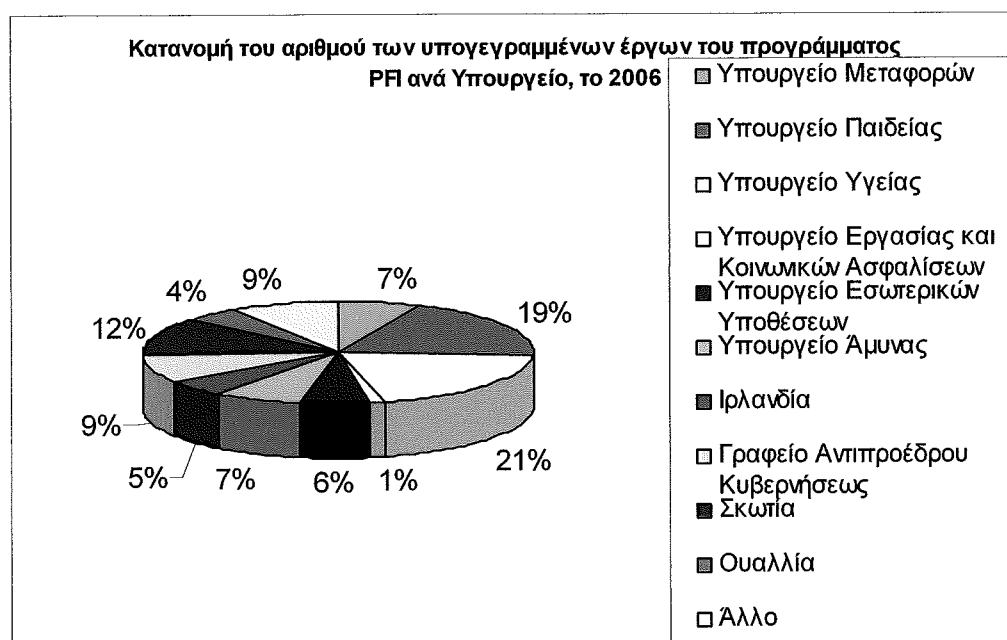
⁶⁶ HM Treasury, ιστοσελίδα:

www.hm-treasury.gov.uk/media/455/DD/pfi_signeddeals290306.xls

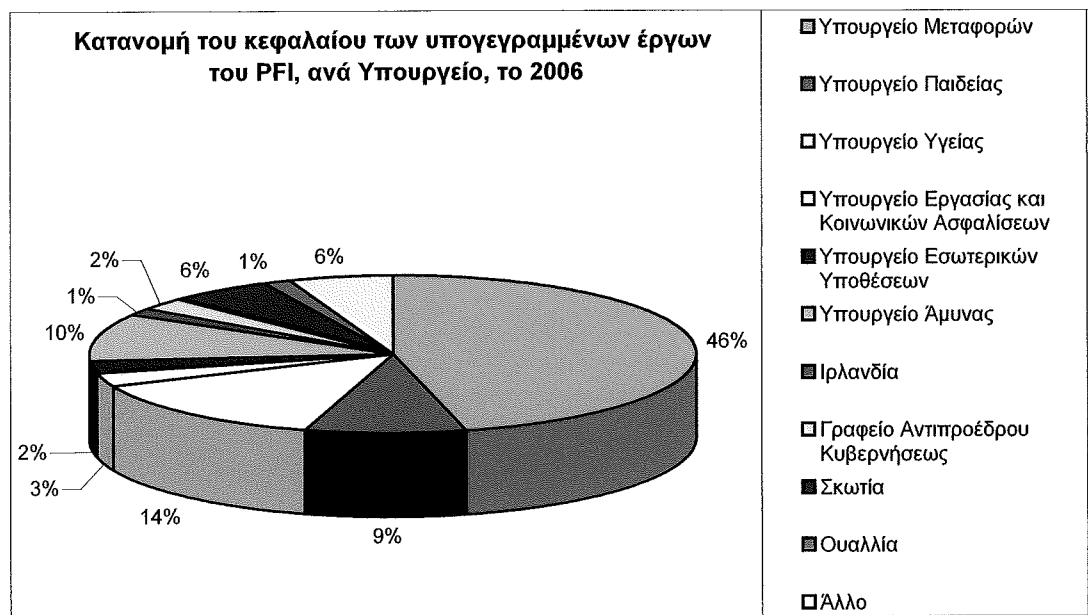
⁶⁷ Προήλθε από τη συνένωση των HM Customs and Excise και Inland Revenue

Ετήσια κατανομή των έργων ΣΔΙΤ του προγράμματος ΡΦΙ ⁶⁸		
Έτος	Αριθμός υπογεγραμμένων έργων	Κεφάλαιο (€m)
1987	1	180,0
1988	0	0,0
1989	0	0,0
1990	2	336,0
1991	2	6,0
1992	5	518,5
1993	1	1,6
1994	2	10,5
1995	11	667,5
1996	38	1560,1
1997	60	2474,9
1998	86	2758,0
1999	99	2580,4
2000	108	3934,2
2001	85	2210,8
2002	70	7732,5
2003	52	14854,1
2004	45	2809,8
Σύνολο	677	42699,4

Στα παρακάτω διαγράμματα παρουσιάζεται η κατανομή του κεφαλαίου και του αριθμού των υπογεγραμμένων έργων του προγράμματος ΡΦΙ, σύμφωνα με τα στοιχεία που δημοσιεύτηκαν από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους της Αγγλίας, το 2006.



⁶⁸ Economic & Social Research Council, ιστοσελίδα: www.esrcsocietytoday.ac.uk/ESRCInfoCentre/facts/UK



Από την κατανομή των έργων ανά Υπουργείο βλέπουμε ότι, τα περισσότερα έργα έχουν πραγματοποιηθεί στους τομείς της υγείας, της εκπαίδευσης και των μεταφορών. Επίσης, παρατηρείται γενικότερα αύξηση του αριθμού των έργων που πραγματοποιήθηκαν με το PFI, με μέγιστη τιμή το 2000 (108 έργα). Μέχρι τον Ιούλιο του 2003 είχε ολοκληρωθεί η κατασκευή στα 451 έργα σε διάφορους τομείς. Σε αυτά περιλαμβάνονται 34 νοσοκομεία και 119 υποδομές στον τομέα της υγείας και 239 καινούργια και ανακαινισμένα σχολεία.

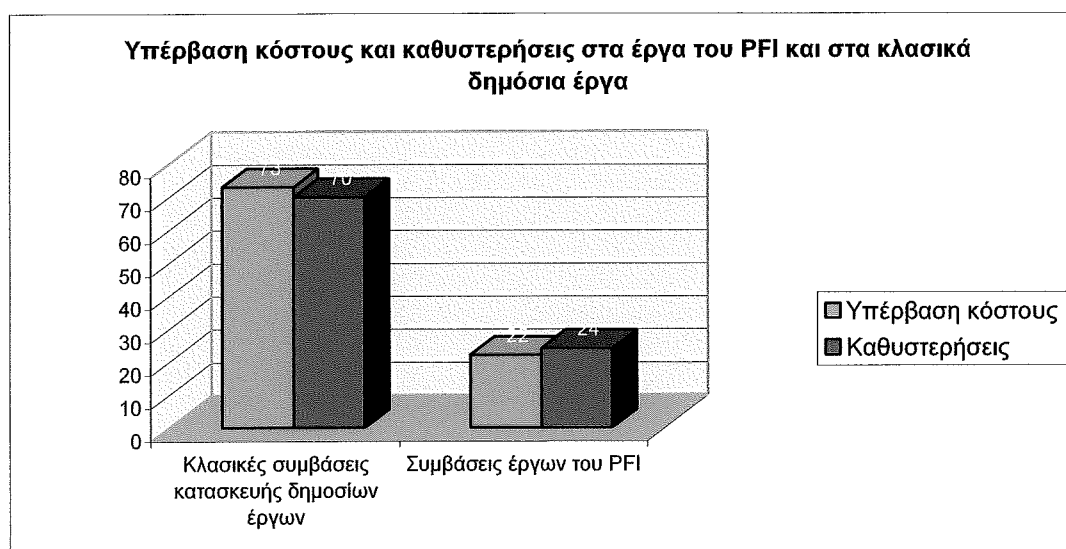
Σύμφωνα με το Υπουργείο Οικονομικών της Αγγλίας, με το πρόγραμμα PFI οι καθαρές επενδύσεις του δημόσιου τομέα έχουν αυξηθεί από 0,6% του Καθαρού Εγχώριου Προϊόντος το 1997, σε 2,1% του GDP το 2005-06. Από την εμπειρία που έχει ήδη αποκτηθεί στην Αγγλία, το Υπουργείο καταλήγει στα παρακάτω συμπεράσματα:

- τα έργα που πραγματοποιήθηκαν με το PFI είχαν μικρότερες καθυστερήσεις από τα παραδοσιακά δημόσια έργα, γιατί η γρήγορη ολοκλήρωσή τους αποτελεί συμφέρον του ιδιώτη, εφόσον τότε ξεκινάει η εκμετάλλευση του έργου ή η καταβολή των ανταλλαγμάτων.
- είναι καλύτερα ποιοτικά, διότι για τις οποιοσδήποτε ελλείψεις ο ιδιώτης αντιμετωπίζει ποινές που είναι καταγεγραμμένες στη σύμβαση.
- τα περισσότερα έργα δεν παρουσιάζουν υπέρβαση κόστους γιατί ο ιδιωτικός φορέας πληρώνεται μόνο σύμφωνα με τη σύμβαση που έχει υπογράψει.
- Τέλος, είναι σημαντική η εμπειρία που μεταφέρεται από τον ιδιωτικό στο δημόσιο φορέα, καθώς και η αξιοποίηση των διαχειριστικών ικανοτήτων του ιδιωτικού φορέα.

Το National Audit Office⁶⁹ (NAO) (2003a) σύγκρινε την κατασκευαστική απόδοση 37 συμβάσεων του PFI, με 66 συμβάσεις δημοσίων έργων. Όπως φαίνεται στο

⁶⁹ National Audit Office (2003a), PFI: Construction Performance, report of Comptroller and Auditor General, HC 371, Session 2002-2003, London: Stationery Office.

παρακάτω διάγραμμα, το 73% των δημοσίων έργων είχαν υπερβεί το κόστος του προϋπολογισμού τους και το 70% είχαν καθυστερήσεις στην ολοκλήρωσή τους, ενώ αντίστοιχα στα έργα του PFI μόνο το 22% παρουσίασε υπέρβαση κόστους και είχαν καθυστέρηση μόλις τα 24%. Επιπλέον, σύμφωνα με την έκθεση του National Audit Office τα έργα του προγράμματος PFI είχαν καλύτερη ποιότητα και σχέδιο. Διερωτάται κανείς πόσο γίνεται να βελτιωθεί η απόδοση της γνωστής μεθόδου κατασκευής δημοσίων έργων.



Από την άλλη πλευρά, για κάθε επιχείρημα υπέρ της μεθόδου των ΣΔΙΤ υπάρχει και αντεπιχείρημα και γενικότερα στην πράξη έχουν παρατηρηθεί πολλά προβλήματα στην εφαρμογή του θεσμού των συμπράξεων.⁷⁰

Τα επιχειρήματα για την παραγωγή δημοσίων έργων και την παροχή υπηρεσιών με τη μέθοδο της ιδιωτικής χρηματοδότησης (PFI) στην Αγγλία, ήταν αρχικά η μικρότερη επιβάρυνση του δημόσιου προϋπολογισμού, αργότερα η μεγαλύτερη οικονομική αποτελεσματικότητα των έργων (Value for Money), η οποία βασίζεται στα πλεονεκτήματα και τις ικανότητες του ιδιωτικού τομέα και στη μετατόπιση τμήματος ή του συνόλου του ρίσκου σε αυτούς και τέλος, μετά το 1997 όπου η εργατική Κυβέρνηση εισήγαγε την έννοια των Συμπράξεων Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα (Public Private Partnerships), ενισχύθηκε η έννοια της συνεργασίας του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα, ως βασικό στοιχείο παραγωγής καλύτερων και αποδοτικότερων έργων και υπηρεσιών προς τον πολίτη.

Το πρόγραμμα PFI αρχικά εφαρμόστηκε με σχετική επιτυχία στον τομέα των μεταφορών και στις φυλακές, ενώ με ιδιαίτερα προβλήματα σε εφαρμογές πληροφορικής σε δημόσιους οργανισμούς. Αργότερα εφαρμόστηκε στον τομέα της υγείας και της εκπαίδευσης, όπου και εκεί αντιμετώπισε δυσκολίες, όπως αντιδράσεις από τα συνδικάτα και την κοινή γνώμη, έλλειψη ενδιαφέροντος του ιδιωτικού τομέα για έργα μικρής κλίμακας, όπως την ανακαίνιση ενός σχολείου ή ενός νοσοκομείου. Σε αρκετές περιπτώσεις μια απλή ανακαίνιση ενός σχολείου, μετατρέπεται σε σύμβαση κατασκευής

⁷⁰ Jean Shaoul (2005), "The Private Finance Initiative or the public funding of private profit?", in Graeme Hodge, Carsten Greve, *The Challenge of Public-Private Partnerships*, Edward Elgar σελ:190-206.

νέου σχολείου, γιατί μόνο τότε υπήρχε ενδιαφέρον από τον ιδιωτικό τομέα. Για παράδειγμα το 1994 η πρόταση ανακαίνισης του σχολείου Pimlico, το πρώτο που πραγματοποιήθηκε με το PFI, μετατράπηκε σε κατασκευή νέου σχολείου το 1995, γιατί δεν βρέθηκε ανάδοχος εταιρεία στην αρχική πρόταση ανακαίνισης (Edwards and Shaoul 2002)⁷¹.

Το 1997 η Εργατική Κυβέρνηση έδωσε κίνητρα και προσάρμοσε το θεσμικό πλαίσιο των συμπράξεων (Public Private Partnerships), έτσι ώστε να προσελκύσει περισσότερο τον ιδιωτικό τομέα, όπως απαραίτητες εγγυήσεις στον τομέα της υγείας και περιοδικές πληρωμές (PFI Credits) στον τομέα της εκπαίδευσης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, για να ενισχύσει τη χρηματοδότηση αυτών των μη ανταποδοτικών έργων. Επίσης, πολλά μικρά έργα, όπως σχολεία, συνενώθηκαν για να αποτελέσουν ελκυστικά πακέτα στους ιδιώτες. Οι παραπάνω ενέργειες αυξάνουν το δημόσιο κόστος και ενισχύουν περισσότερο τον ιδιωτικό τομέα.

Όσον αφορά το βασικό κριτήριο υλοποίησης ενός έργου με τη μέθοδο της σύμπραξης, δηλαδή την απόδειξη της οικονομικής αποτελεσματικότητας της μεθόδου (Value for money - VFM), υπάρχουν πολλές αμφιβολίες και κριτικές, στις εκθέσεις που έχουν γίνει για τα έργα που έχουν μέχρι σήμερα υλοποιηθεί με το πρόγραμμα PFI. Η οικονομική αποτελεσματικότητα της μεθόδου των συμπράξεων, αποδεικνύεται συγκρίνοντας το κόστος που θα έχει το έργο ή η παροχή της υπηρεσίας αν υλοποιηθεί με τη μέθοδο ΣΔΙΤ, με το κόστος που θα έχει αν υλοποιηθεί με την κλασική μέθοδο χρηματοδότησης δημοσίων έργων και υπηρεσιών. Ο παραπάνω υπολογισμός όμως είναι δύσκολο να γίνει με ακρίβεια διότι υπάρχουν και ποιοτικά στοιχεία που είναι δύσκολο να συνυπολογιστούν σωστά. Εξίσου δύσκολη είναι η εκτίμηση της μεταφοράς ρίσκου από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα, η οποία σε αρκετές περιπτώσεις ήταν η βασική αιτία να προτιμηθεί η μέθοδος της σύμπραξης από την κλασική ανάθεση δημοσίων έργων. Αξίζει να σημειωθεί ότι θεωρείται πλεονέκτημα της μεθόδου των ΣΔΙΤ η μεταφορά ρίσκου στον ιδιωτικό τομέα, καθώς και η ανταγωνιστική διαδικασία εξεύρεσης αναδόχου, σύμφωνα με την οποία οδηγούμαστε στην πιο οικονομική και αποδοτική λύση, υποθέσεις που όμως δεν επιβεβαιώνονται στην πράξη, σε αρκετές περιπτώσεις.

Αναλυτικότερα, οι λόγοι που έχουν αναφερθεί σύμφωνα με τους οποίους αμφισβητείται η οικονομική αποτελεσματικότητα (VFM) της μεθόδου των συμπράξεων, καθώς και η δυνατότητα και ο υπολογισμός της μεταφοράς ρίσκου στον ιδιώτη, είναι⁷²:

- ο υπολογισμός του δείκτη VFM γίνεται με βάση «εκτιμήσεις» μελλοντικών τιμών κόστους, σύμφωνα με την παρούσα αξία τους στο χρονικό σημείο της σύμβασης. Οι εκτιμήσεις αυτές όμως μπορεί να είναι λαθεμένες, εξαιτίας των μεταβολών του προεξοφλητικού επιτοκίου, με βάση του οποίου υπολογίζεται η παρούσα αξία του κόστους του έργου ή της υπηρεσίας.
- οι αποδόσεις που ζητούν οι ιδιωτικές εταιρείες είναι μεγάλες, καθώς και το κόστος των συναλλαγών και του δανεισμού, με αποτέλεσμα πολλές φορές να έχουμε αυξημένο συνολικό κόστος με την επιλογή της μεθόδου ΣΔΙΤ, σε σχέση με τη συμβατική μέθοδο κατασκευής έργων και παροχής υπηρεσιών από το δημόσιο.

⁷¹ Edwards, P. and J. Shaoul (2002), "Controlling the PFI process in schools: a case study of the Pimlico project", *Policy and Politics*, 31(3), 371-85.

⁷² Shaoul, J. (2005), "A critical financial appraisal of the private finance initiative: selecting a financing method or reallocating wealth?", *Critical Perspectives on Accounting*, 16, 441-71.

- ο δημόσιος τομέας εξακολουθεί να είναι υπεύθυνος για τις υπηρεσίες που ανήκουν καταστατικά στην αρμοδιότητα του δημοσίου, οπότε σε αυτές τις περιπτώσεις δεν γίνεται να μεταφερθεί το ρίσκο στον ιδιωτικό τομέα.
- στην πράξη η δυνατότητα μεταφοράς ρίσκου στον ιδιωτικό τομέα είναι περιορισμένη, όπως αποδεικνύουν περιπτώσεις ολοκλήρωσης αποτυχημένων έργων PFI/PPP από το δημόσιο (National Air Traffic Services, Channel Tunnel Rail Link, Royal Armouries Museum).
- σε πολλές περιπτώσεις υπάρχει δέσμευση του δημοσίου για μελλοντικές πληρωμές, για μεγάλο χρονικό διάστημα, όπως στα μη ανταποδοτικά έργα.
- σε πολλά έργα συμμετείχε μόνο μια ή μικρός αριθμός ιδιωτικών εταιρειών στον διαγωνισμό επιλογής αναδόχου, εξαιτίας των υψηλών τεχνικοοικονομικών απαιτήσεων συμμετοχής στο διαγωνισμό, γεγονός που οδηγεί σε μονοπωλιακές καταστάσεις.

Επιπλέον, ο σύνθετος τρόπος υπολογισμού του δείκτη VFM, η ταυτόχρονη διαχείριση, παρουσίαση και έλεγχος των έργων από το Υπουργείο Οικονομικών, καθιστούν δύσκολη και όχι ουδέτερη, την αξιολόγηση των έργων PFI (Shaoul 2005).

Τέλος, υπάρχει έλλειψη στην παρουσίαση στατιστικών δεδομένων του προγράμματος PFI, για λόγους απορρήτου και ακόμη και τα στοιχεία που δημοσιεύονται δεν είναι συγκρίσιμα με τη συμβατική μέθοδο κατασκευής δημοσίων έργων και παροχής υπηρεσιών, οπότε δεν αποδεικνύεται ουσιαστικά η αποτελεσματικότητα επιλογής της μεθόδου σύμπραξης.

Εκ των προτέρων αξιολόγηση του προγράμματος PFI

Οι πρώτες έρευνες σχετικά με τα προγράμματα PFI έγιναν από την Εθνική Υπηρεσία Λογιστικού Ελέγχου της Αγγλίας (National Audit Office), το οποίο παρήγαγε 20 αναφορές, μερικές από τις οποίες ανέλυαν την πορεία συγκεκριμένων έργων, εξετάζοντας την υπόθεση μεγαλύτερης οικονομικής αποτελεσματικότητας (Value for money) της μεθόδου ιδιωτικής χρηματοδότησης. Τα αποτελέσματα αυτών των μελετών είναι μικτά. Για τα πρώτα έργα του PFI, όπως γέφυρες, δρόμους, φυλακές, νοσοκομεία, αναφέρεται ότι η οικονομική αποτελεσματικότητά τους είναι μικρή και επιπλέον αντιμετωπίζουν διάφορα προβλήματα (NAO, 1997a, 1997b, 1998, 1999a)⁷³. Παρόλα αυτά ο NAO συνολικά καταλήγει στο συμπέρασμα ότι επιτυγχάνεται οικονομική αποτελεσματικότητα (VFM) των έργων με την εφαρμογή της μεθόδου ιδιωτικής χρηματοδότησης του PFI (NAO 1999,b)⁷⁴. Επίσης, το National Audit Office αμφισβητεί

⁷³ National Audit Office 1997a, The Skye Bridge, report of Comptroller and Auditor General, HC 5, Session 1997-8, London: Stationary Office.

National Audit Office 1997b, The PFI contracts for Bridgend and Fazakerley Prisons, report of Comptroller and Auditor General, HC 253, Session 1997-8, London: Stationary Office.

National Audit Office 1998, The Private Finance Initiative: The First Four Design, Build, Finance and Operate Roads Contracts, report of Comptroller and Auditor General, HC 476, Session 1997-8, London: Stationary Office

National Audit Office 1999a, The PFI contract for the New Dartford and Gravesham Hospital, report of Comptroller and Auditor General, HC 423, Session 1998-9, London: Stationary Office

⁷⁴ National Audit Office 1999b, Examining the Value for Money of Deals under PFI, report of Comptroller and Auditor General, HC 739, Session 1998-9, London: Stationary Office

την αποτελεσματικότητα του πολύπλοκου οικονομικού μοντέλου υπολογισμού της οικονομικής αποτελεσματικότητας των έργων-Value For Money, του PFI (NAO 2000a).

Είναι δύσκολο να συμφωνήσει κανείς ή να διαφωνήσει με τις παραπάνω εκτιμήσεις, εφόσον τα στοιχεία που παρείχαν στη δημοσιότητα οι αναφορές αυτές δεν επαρκούσαν για να γίνει οικονομικός έλεγχος στα συγκεκριμένα προγράμματα. Αντίθετα, στην περίπτωση των σχολείων έχουν δημοσιευθεί αρκετά ολοκληρωμένα σχέδια κατασκευής νέων σχολείων (Full Business Cases-FBC), στα οποία περιλαμβάνονται οικονομικά στοιχεία. Όμως οι συμβάσεις δε δημοσιεύθηκαν και έτσι υπάρχει εικόνα για μεμονωμένα έργα και όχι συνολικά ανά τομέα.

Στον τομέα της υγείας, υπάρχουν μελέτες που εξετάζουν συγκεκριμένα έργα κατασκευής νέων νοσοκομείων, με βάση τα στοιχεία που παρέχονται στο φάκελο περιγραφής των έργων και την αιτιολόγηση της επιλογής της κατάλληλης μεθόδου κατασκευής τους. Καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι η μέθοδος υπολογισμού της αποτελεσματικότητας της μεθόδου PFI δεν είναι ουδέτερη και αμφισβητούν το βαθμό της οικονομικής αποτελεσματικότητας της μεθόδου ιδιωτικής χρηματοδότησης για τα έργα αυτά (Gaffney and Pollock, 1999a; Price et al., 1999; Pollock et al., 2000)⁷⁵.

Άλλες μελέτες (Hodges and Mellett, 1999; Gaffney and Pollock, 1999b; Gaffney et al., 1999a, 1999b, 1999c; Pollock et al., 1999)⁷⁶, έδειξαν ότι το υψηλό κόστος των PFI οδήγησε σε χρηματοδοτικά προβλήματα και σε αντίστοιχη μείωση του μεγέθους των νοσοκομείων για να είναι δυνατή η χρηματοδότησή τους. Επίσης, τονίζουν ότι στις περισσότερες περιπτώσεις η οικονομική διαφορά πραγματοποίησης ενός έργου με το PFI αντί της γνωστής μεθόδου δημοσίων έργων, ήταν ίση με τη μεταφορά του ρίσκου στον ιδιωτικό τομέα. Θεωρούν λοιπόν, ότι αυτό δεν είναι τυχαίο, αλλά ότι ο υπολογισμός της μεταφοράς του ρίσκου στον ιδιωτικό τομέα είναι αυθαίρετος και τέτοιος ώστε να αποδεικνύεται η οικονομική αποτελεσματικότητα της μεθόδου. Σύμφωνα με τον Pollock η έννοια της μεταφοράς ρίσκου χρησιμοποιήθηκε για να αποκρυφτεί το πραγματικό κόστος των PFI (Pollock et al., 2002)⁷⁷.

Στον τομέα της εκπαίδευσης οι μελέτες που έχουν γίνει (Ball, Heafey and King, 2001, 2003; McFadyean and Rowland, 2002; Pollock and Rowland, 2002; Edwards and

⁷⁵ Gaffney, D., and A. Pollock (1999a), "Downsizing for the 21st Century", a report to Unison Northern Region on the North Durham Acute Hospitals PFI scheme, School of Public Policy, University College, London.

Price, D., D. Gaffney and A. Pollock (1999), "The Only Game in Town: A Report on the Cumberland Infirmary Carlisle PFI", report to Unison Northern Region, London: Unison.

Pollock, A., D. Price and M. Dunnigan (2000), "Deficits Before Patients: A Report on the Worcestershire Royal Infirmary PFI and Worcestershire Hospital Configuration" School of Public Policy, University College, London.

⁷⁶ Hodges R. and H. Mellett (1999), "Accounting for the Private Finance Initiative in the United Kingdom National Health Service", *Financial Accountability and Management*, 15(3/4), 275-90.

Gaffney, D. and A. Pollock, (1999b), "Pump priming the PFI: why are privately financed hospital schemes being subsidized? *Public Money and Management*, 17(3), 11-16.

Gaffney, D., A. Pollock, D. Price and J. Shaoul (1999a), "NHS capital expenditure and the PFI-expansion or contraction?" *British Medical Journal*, 319, 48-51.

Gaffney, D., A. Pollock, D. Price and J. Shaoul (1999b), "PFI in the NHS-is there an economic case?" *British Medical Journal*, 319, 116-19.

Gaffney, D., A. Pollock, D. Price and J. Shaoul (1999c), "The politics of the PFI and the new NHS" *British Medical Journal*, 319, 249-53.

⁷⁷ Pollock, A., J. Shaoul and N. Vickers (2002), "Private finance and 'value for money' in NHS hospitals: a policy in search of a rationale?" *British Medical Journal*, 324(18), 1205-8.

Shaoul, 2002)⁷⁸, έδειξαν ότι και εκεί η πολιτική των PFI παρουσιάζει προβλήματα, όπως τη μείωση του μεγέθους και του αριθμού των σχολείων, έτσι ώστε να μπορούν να υλοποιηθούν με τη μέθοδο ιδιωτικής χρηματοδότησης. Επιπλέον, η Επιτροπή Ελέγχου της Σκωτίας (Scotland's Accounts Commission, 2002) αμφισβητεί την ικανότητα της μεθόδου υπολογισμού της αποτελεσματικότητας της μεθόδου PFI (Value for Money) και θεωρεί ότι δεν είναι δυνατόν να οδηγηθούμε σε ολοκληρωμένα συμπεράσματα συγκρίνοντας μόνο κόστη και οφέλη.

Τέλος, το Ερευνητικό Ινστιτούτο Institute for Public Policy Research (IPPR, 2001), συμπεραίνει ότι τα PFI είναι οικονομικά αποτελεσματικά σε ορισμένους τομείς και εκφράζει την ανησυχία του για τους τομείς της υγείας και της εκπαίδευσης.

Εκ των υστέρων αξιολόγηση των PFI

Παρόλη τη δεκαετή πορεία των προγραμμάτων PFI δεν υπάρχουν πλήρη στοιχεία για την αξιολόγησή τους. Μία από τις εκτιμήσεις του NAO 2003b, που θεωρείται βασικό πλεονέκτημα της ιδιωτικής χρηματοδότησης δημοσίων έργων, είναι ότι η κατασκευή τους είναι γρήγορη και σύμφωνη με το χρονοδιάγραμμα που θέτει η αρχική σύμβαση και με τον αρχικό προϋπολογισμό των έργων. Όμως αυτό δεν αρκεί για να δικαιολογήσει την επιλογή της μεθόδου των συμπράξεων, δεδομένου ότι μπορούμε να έχουμε παρόμοια αποτελέσματα και με τη συμβατική μέθοδο κατασκευής δημοσίων έργων, αρκεί να τεθούν οι απαραίτητες απαιτήσεις στους όρους της σύμβασης.

Όσον αφορά το βασικό επιχείρημα μεταφοράς ρίσκου στους ιδιώτες, στη φάση λειτουργίας του έργου το ρίσκο είναι μικρό για τον ιδιώτη. Αυτό αποδεικνύεται από την επαναχρηματοδότηση PFI έργων από το δημόσιο, μετά την ολοκλήρωση της κατασκευής τους, εξαιτίας επεκτάσεων ή λάθους εκτίμησης των πραγματικών αναγκών του έργου, όπως στην περίπτωση των φυλακών Fazakerley (NAO, 2002), με αποτέλεσμα να αυξάνεται το ιδιωτικό κέρδος σε βάρος του δημοσίου.

Ο NAO δήλωσε ότι εκπληρώθηκαν οι στόχοι του προγράμματος κατά το 70% στην κατασκευή και το σχεδιασμό των 11 νοσοκομείων που κατασκευάστηκαν μέχρι σήμερα με το PFI (NAO 2003a), χωρίς να λάβει υπόψη του καμία μελέτη ικανοποίησης των χρηστών και την κριτική που είχε γίνει σε αρκετές περιπτώσεις σχετικά με ελλείψεις στην παροχή υπηρεσιών στα νοσοκομεία, καθώς και στο σχεδιασμό τους (Worthington, 2002; Appleby and Coote, 2002)⁷⁹. Όσον αφορά στα σχολεία, η έκθεση της επιτροπής ελέγχου Audit Commission⁸⁰, αναφέρει ότι τα σχολεία που κατασκευάστηκαν με το πρόγραμμα PFI δεν είχαν καλύτερη ποιότητα, παρόλο που ήταν πιο ακριβά (2003). Επίσης, αν και παρουσιάστηκαν ελλείψεις στην παροχή υπηρεσιών στα νοσοκομεία,

⁷⁸ Ball, R., M. Heafey and D. King (2001), "The PFI, Policy and Politics, 29 (1), 95-108.

Ball, R., M. Heafey and D. King (2003), "Some lessons from using PFI for school building projects", local government study.

McFadyean, M., and D. Rowland (2002), "PFI vs Democracy? School Governors and the Haringey Schools PFI Scheme, London: Menard Press.

⁷⁹ Worthington, J. (2002), 2020 Vision: Our Future Healthcare Environments, report of the Building Futures Group, London: Stationary Office.

Appleby, J. and A. Coote (2002), Five Year Health Check: A Review of Health Policy 1997-2002, London: The Kings Fund.

⁸⁰ Audit Commission (2003), PFI in Schools: The Quality and Cost of Buildings and Services Provided by Early PFI Schemes, London: Audit Commission.

μόνο σε ορισμένες περιπτώσεις επιβλήθηκαν ποινές στον ανάδοχο, όπως μικρή μείωση των απολαβών του (Standard and Poor, 2003)⁸¹.

Υπάρχει μόνο μία μελέτη που εξετάζει εμπειρικά δεδομένα στον τομέα της υγείας και της κατασκευής δρόμων (Edwards et al, 2004)⁸². Αναφορικά με τα νοσοκομεία, υπήρχαν οικονομικά προβλήματα στη λειτουργία των 13 σχολείων που πραγματοποιήθηκαν με PFI. Μία από τις αιτίες του προβλήματος ήταν ότι πολλές φορές το πραγματικό κόστος των πληρωμών στον ιδιωτικό τομέα ήταν πολύ μεγαλύτερο από ότι είχε αρχικά προβλεφθεί, εξαιτίας επεκτάσεων, πληθωρισμού, αλλαγές στη σύμβαση και γενικότερα δυσκολία στο να προβλεφθούν με ακρίβεια όλες οι υποχρεώσεις για την παροχή υπηρεσιών στην προσυμβατική διαδικασία. Συμπερασματικά, είναι πολύ δύσκολο να προβλεφθεί με ακρίβεια το κόστος των πληρωμών ενός έργου PFI και επομένως και η οικονομική αποτελεσματικότητά του (Value for Money). Σύμφωνα με την έρευνα αυτή παρουσιάστηκε αύξηση του κεφαλαιουχικού κόστους των κοινοπραξιών για την κατασκευή των νοσοκομείων από 3% των εσόδων τους, πριν το πρόγραμμα PFI, σε 9% των εσόδων τους μετά την έναρξη του προγράμματος PFI. Παρόλη την αύξηση της χρηματοδότησής τους, η οποία κατά το 1/3 οφειλόταν στο αυξημένο κόστος των PFI έργων, έξη από τις δεκατρείς κοινοπραξίες των νοσοκομείων παρουσίασαν μεγάλο έλλειμμα, πολύ μεγαλύτερο από τον εθνικό μέσο όρο. Για τις τέσσερις από τις έξη κοινοπραξίες τα ελλείμματα οφείλονταν σε λάθος προϋπολογισμό των έργων του PFI και των ανταλλαγμάτων στον ιδιωτικό εταίρο.

Οι εταιρείες ειδικού σκοπού που συστήνονται για την πραγματοποίηση συμπράξεων, λειτουργούν με πολύπλοκο τρόπο και αναθέτουν τις υπηρεσίες σε θυγατρικές τους εταιρείες, με αποτέλεσμα να είναι σχεδόν αδύνατη η παρακολούθηση των έργων και η εκτίμηση του κέρδους της αναδόχου εταιρείας. Οι εταιρείες ειδικού σκοπού ανέφεραν ότι παρόλο το μεγάλο κόστος δανεισμού τους και το υψηλό κατασκευαστικό κόστος, είχαν κέρδη και η απόδοση των μετόχων τους ήταν 86%. Η μεγάλη αποτελεσματικότητα κεφαλαίου των εταιρειών ειδικού σκοπού, μας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι τα PFI έργα είναι ιδιαίτερα ακριβά και πιο ακριβά από τα αντίστοιχα έργα που κατασκευάζονται με τη συμβατική μέθοδο ανάθεσης δημοσίων έργων. Όλα τα παραπάνω, γεννούν αμφιβολίες σχετικά με την εκπλήρωση στην πράξη, της οικονομικής αποτελεσματικότητας των έργων του PFI.

Τέλος, η παροχή υπηρεσιών στον τομέα της πληροφορικής, με το πρόγραμμα PFI ήταν ιδιαίτερα αποτυχημένη, όπως εκτιμά και σε έκθεσή του το Υπουργείο Οικονομικών της Αγγλίας (Treasury, 2003)⁸³.

Θετική εμπειρία του προγράμματος PFI στην Αγγλία⁸⁴

Το κύριο πλεονέκτημα της μεθόδου σύμπραξης δημόσιου ιδιωτικού τομέα είναι η δυνατότητα χρηματοδότησης της κατασκευής του έργου από τον ιδιωτικό τομέα, με αποτέλεσμα την αποδέσμευση κονδυλίων από το δημόσιο, καθώς και τη γρήγορη

⁸¹ Standard and Poor's (2003), Public Finance/Infrastructure Finance: Credit Survey of the UK Private Finance Initiative and Public-Private Partnerships, London.

⁸² Edwards, P., J. Shaoul, A. Stafford, and L. Arblaste (2004), "Evaluating the operation of PFI in roads and hospitals", ACCA research report no. 88, London.

⁸³ Treasury (2003), PFI Meeting the Challenge, London: HM Treasury.

⁸⁴ Graeme Hodge, Carsten Greve (2005), The Challenge of Public-Private Partnerships, Learning from International Experience, Edward Elgar, Cheltenham UK, σελ. 212-213.

ολοκλήρωση του έργου. Μεγάλα κατασκευαστικά έργα πραγματοποιήθηκαν χωρίς καθυστερήσεις και χωρίς επιβάρυνση του δημόσιου προϋπολογισμού στο στάδιο της κατασκευής, όπως το κανάλι Railways Link και το Skye Bridge (NAO 1997a). Εάν αυτά τα έργα είχαν κατασκευαστεί με την παραδοσιακή μέθοδο κατασκευής δημοσίων έργων, θα είχαν απορροφήσει σημαντικό μέρος του προϋπολογισμού στο στάδιο της κατασκευής τους.

Η ανταπόκριση του ιδιωτικού τομέα ήταν μεγάλη, συμμετείχαν πολλές εταιρείες από την Αγγλία και το εξωτερικό, μεταφέροντας νέες ιδέες και τεχνολογία στο δημόσιο τομέα της χώρας.

Ένας άλλος τομέας που βελτιώθηκε με την εφαρμογή του προγράμματος PFI ήταν η καινοτομία των παραγόμενων έργων, όσον αφορά στον σχεδιασμό και τη λειτουργία τους, όπως για παράδειγμα στις φυλακές των Fazakerley και Bridgend. Επιπλέον χρησιμοποιήθηκαν καινούργιες μέθοδοι χρηματοδότησης όπως δάνεια μεγάλης διάρκειας και ομόλογα που εκδόθηκαν ειδικά για τα προγράμματα PFI.

Μία σημαντική επιτυχία του προγράμματος PFI είναι η δυνατότητά του να βελτιώσει τις κατασκευαστικές επιδόσεις των παραγομένων έργων.

Αρνητική εμπειρία από του προγράμματος PFI

Η διαδικασία επιλογής αναδόχου είναι πολύ χρονοβόρα. Η αρχική προσυμβατική φάση μπορεί να κρατήσει και δύο χρόνια. Θεωρείται υπεύθυνη για την καθυστέρηση πολλών εγγεγραμμένων έργων στο πρόγραμμα PFI, καθώς και για τα χαμηλά επίπεδα επένδυσης του δημόσιου τομέα το 1999 και το 2000 και την αποτυχία κάλυψης των στόχων του προγράμματος. Το κόστος της διαδικασίας ανάθεσης του έργου σε ιδιώτη είναι επίσης πολύ μεγάλο. Αρχικά για τη συμμετοχή τους στη ανταγωνιστική διαδικασία το κόστος ανέρχεται περίπου σε £0.5 m/ιδιώτη, ενώ για την κατασκευή ενός νοσοκομείου το συνολικό κόστος της διαδικασίας ανάθεσης για τον ιδιώτη ανέρχεται περίπου στα £3 m (Hewitt,1997 και Kerr,1998)⁸⁵. Το κόστος της προσυμβατικής διαδικασίας μεταφέρεται στις περισσότερες συμβάσεις, αυξάνοντας το συνολικό τους κόστος.

Ένας άλλος αρνητικός παράγοντας είναι το γεγονός ότι πολύ λίγες εταιρείες μπορούν να συμμετέχουν στη διαδικασία επιλογής αναδόχου, εφόσον θα πρέπει να κατέχουν ιδιαίτερα εξειδικευμένο προσωπικό, όπως δικηγόρους, χρηματοοικονομικούς συμβούλους, τεχνικούς κα. Έτσι ο ανταγωνισμός βρίσκεται περισσότερο στα χαρτιά και δεν αντιπροσωπεύει την πραγματικότητα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το γεγονός ότι στην τελική φάση της ανταγωνιστικής διαδικασίας επιλογής αναδόχου, για την κατασκευή του νοσοκομείου Dartford και Gravesham (NAO, 1999b), συμμετείχε μόνο ένας ιδιώτης.

Τέλος, σε πολλές περιπτώσεις υπήρχε αύξηση του κόστους των έργων εξαιτίας λάθους εκτίμησης του αρχικού προϋπολογισμού και πρόσθετων επιβαρύνσεων μέχρι την ημέρα της σύμβασης. Αλλά ακόμη και μετά την υπογραφή της σύμβασης, εφόσον ο δημόσιος φορέας έχει αναλάβει τμήμα του οικονομικού κινδύνου, μπορεί να επιβαρυνθεί οικονομικά με την καταβολή συμφωνημένων εγγυήσεων, σε περίπτωση μη πραγματοποίησης των όρων της σύμβασης από τον ανάδοχο.

⁸⁵ Hewitt, C. (1997), "Complexity and cost in PFI schemes", *Public Money and Management*, 17(3) 7-9.
Kerr, D. (1998), "The PFI miracle", *Capital and Class*, Spring (64), 17-28.

5.2 Παραδείγματα από άλλες Ευρωπαϊκές χώρες

ΑΜΣΤΕΡΝΤΑΜ

*Σχεδιασμός του Νοτίου Άξονα*⁸⁶:

Πρόκειται για την ανάπτυξη της περιοχής γύρω από το σιδηροδρομικό σταθμό του Νότιου Άμστερνταμ (WTC Railway Station). Τη δεκαετία του '80 υπήρχε μεγάλη ανάπτυξη στην κατασκευή γραφείων στην περιοχή αυτή, με χαρακτηριστικό παράδειγμα την κατασκευή των νέων κεντρικών γραφείων της τράπεζας ABN-AMRO. Οι τοπικές αρχές ήθελαν να βοηθήσουν με συγκεκριμένο σχέδιο για την ανάπτυξη της περιοχής.

Για το λόγο αυτό δημιουργήθηκε το Δεκέμβριο του 1994 σύμπραξη με τους ιδιωτικούς φορείς της περιοχής, η οποία ονομάστηκε «South Axis Coalition». Ήταν μια μορφή άτυπης στρατηγικής συνεργασίας, χωρίς καθορισμένα μέλη. Για την υποστήριξη αυτής της συνεργασίας δημιουργήθηκε ομάδα εργασίας με μέλη υπαλλήλους των τμημάτων των δημοσίων υπηρεσιών του Άμστερνταμ. Έτσι αναπτύχθηκε ένα αρχικό πλάνο για το σχεδιασμό της περιοχής. Το 1997 το τμήμα οικιστικής ανάπτυξης των Ολλανδικών Σιδηροδρόμων (NS Dutch Railways) συμμετείχε στην ομάδα συνεργασίας των ιδιωτικών φορέων της περιοχής, για περαιτέρω ανάπτυξη της περιοχής. Αποφασίστηκε η υπόγεια κατασκευή του αυτοκινητόδρομου και των σιδηροδρομικών γραμμών, για να υπάρξει ο απαραίτητος ελεύθερος χώρος στην επιφάνεια, για κατασκευή γραφείων και κατοικιών.

Αυτό το σχέδιο εγκρίθηκε από το Δημοτικό Συμβούλιο της Πόλης τον Ιανουάριο του 1998. Παρόμοιες ενέργειες πραγματοποιήθηκαν και σε άλλες περιοχές της χώρας, όπως επενδύσεις στο Συνεδριακό Κέντρο RAI το 1998 και σχεδιασμός γραφείων στην περιοχή Mahler IV, τον Μάιο του 1998.

Αποτυχίες στο σχεδιασμό του Νοτίου Άξονα (SOUTH AXIS)

Παρόλη την κοινή προσπάθεια των φορέων και την καλή έναρξη του σχεδιασμού, δεν υπήρχαν συγκεκριμένα αποτελέσματα στο αρχικό στάδιο για τη χρηματοδότηση υπόγειας υποδομής μεταφορών. Ο αρχικός ενθουσιασμός μετατράπηκε στη συνειδητοποίηση του παραδοσιακού ρόλου των φορέων. Οι δημόσιοι παράγοντες θεώρησαν ότι θα πρέπει να ξοδέψουν πολύ χρόνο και προσπάθεια, χωρίς τα επιθυμητά αποτελέσματα και κυρίως χωρίς συγκεκριμένη δέσμευση του ιδιωτικού τομέα για συμμετοχή στη χρηματοδότηση του έργου. Ο ιδιωτικός φορέας έκανε κριτική για τη χαμηλή συμμετοχή του στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και την έλλειψη επίδρασης των προσπαθειών του.

Σύμφωνα με παλαιότερες διαπραγματεύσεις θα έπρεπε να οδηγηθούν σε κοινές αποφάσεις το 1999. Αυτό όμως είχε συμβεί στην πραγματικότητα. Η συνεργασία δεν προχωρούσε και το ενδιαφέρον μετατέθηκε στην οικιστική ανάπτυξη της περιοχής, που δε συνδεόταν με το σύστημα υπόγειων μεταφορών. Το δημόσιο ανέλαβε και πάλι κυρίαρχο ρόλο στο σχεδιασμό της περιοχής. Οι όποιες σχέσεις του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα είχαν να κάνουν περισσότερο με διαπίστωση των συνθηκών, παρά με κοινή ευθύνη και διαδικασία λήψεως αποφάσεων.

Ως αποτέλεσμα των παραπάνω, οι τοπικές αρχές του Άμστερνταμ ξεκίνησαν έρευνα, σχετικά με τη δημιουργία υπόγειων μεταφορών. Το 2000 το Δημοτικό

⁸⁶ Hodge G., Greve C. (2005), *The Challenge of Public-Private Partnerships, Learning from International Experience*, Elgar UK, σελ. 100-106

Συμβούλιο αποφάσισε για μια ακόμη φορά την κατασκευή του υπόγειου σιδηροδρόμου και αυτοκινητόδρομου, εξαιτίας περιβαλλοντικών και οικονομικών παραγόντων. Έτσι, συνεργάστηκαν τρεις μεγάλοι ιδιωτικοί φορείς, οι Τράπεζες ING, ABN-AMRO και η κτηματική εταιρεία NS Real Estate. Μετά από διαπραγματεύσεις με τις τοπικές αρχές της πόλης εγγυήθηκαν επένδυση 630 εκατομμυρίων Ευρώ, για την οικιστική αξιοποίηση της περιοχής πάνω από το τούνελ, εάν τη χρηματοδοτούσε η Κυβέρνηση. Έτσι απέτυχε το αρχικά φιλόδοξο σχέδιο συνεργασίας του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα για την κατασκευή του έργου του Νότιου Άξονα.

Από κοινού οργάνωση σε συμφωνίες μεταξύ δύο εταίρων:

Το Νοέμβριο του 2000 οι δημόσιες αρχές ετοίμασαν ένα έγγραφο με τις εναλλακτικές λύσεις ανάπτυξης της περιοχής. Το 'dock' μοντέλο ήταν το καλύτερο από πλευράς αξιοποίησης του χώρου και ικανοποίησης των στόχων που είχαν τεθεί, ήταν όμως το ακριβότερο. Ακολούθησε περίοδος διαλόγου με τους κοινωνικούς εταίρους. Το Φεβρουάριο του 2002 το Δημοτικό Συμβούλιο αποφάσισε την υλοποίηση του 'dock model'. Παράλληλα, διάφορες μορφές διμερούς συνεργασίας πραγματοποιήθηκαν αυτό το χρονικό διάστημα, όπως το Νοέμβριο του 2001 η συμφωνία του κονσόρτιου των τραπεζών ING, ABN-AMRO και NS με το δημοτικό Συμβούλιο, για τη δημιουργία ενός επιχειρηματικού πάρκου, του 'Drenthe Park' και διμερείς συμφωνίες με το Πανεπιστήμιο και με την Επιτροπή του Συνεδριακού Κέντρου 'RAI Conference'.

Συμπερασματικά, το παράδειγμα του Νότιου Άξονα αποτελεί μορφή συνεργασίας, η οποία ξεκινάει με μεγάλες προσδοκίες για στρατηγικές συμμαχίες και από κοινού διαδικασία λήψης αποφάσεων, αλλά στην πραγματικότητα αναπτύσσεται και παίρνει τη μορφή ενός δικτύου στο οποίο οι εταίροι του δημόσιου και ιδιωτικού φορέα έχουν τον παραδοσιακό τους ρόλο και η συνεργασία βασίζεται περισσότερο σε διμερείς συμφωνίες.

***Το παράδειγμα του Δήμου Delft*⁸⁷**

Στο Δήμο Delft η σιδηροδρομική γραμμή Rotterdam-Amsterdam περνάει μέσα από το κέντρο της πόλης και επιπλέον είναι το μόνο τμήμα του δικτύου όπου οι γραμμές είναι διπλές και όχι τετραπλές. Έτσι, υπάρχουν σχέδια για διπλασιασμό των σιδηροδρομικών γραμμών και ταυτόχρονα για να γίνουν υπόγειες. Στη διαδικασία λήψης αποφάσεων εκτός από τον Δήμο, συμμετέχουν και άλλοι δημόσιοι φορείς (Υπουργείο Μεταφορών, Δημοσίων έργων, Χωροταξίας κα.), καθώς και ιδιωτικοί φορείς (Dutch Railways, Ballast Nedam). Πρόκειται για ένα έργο που δεν έχει μόνο τοπικές διαστάσεις, αλλά συνδέεται με διάφορα δίκτυα όσον αφορά το σχεδιασμό και την υλοποίησή του. Έτσι, το 1990 ο Δήμος Delft ζήτησε επιχορήγηση από το κράτος, στα πλαίσια υλοποίησης ενός σύνθετου έργου. Με αυτά τα χρήματα αναπτύχθηκε το κύριο σχέδιο ανάπλασης του χώρου από τον Busquets, το οποίο αποτέλεσε βάση για τις επόμενες παρεμβάσεις.

Συμπεραίνουμε ότι ένα σύνθετο έργο σύμπραξης δημόσιου ιδιωτικού τομέα, παρόλο που πραγματοποιείται σε τοπικό επίπεδο, συνδέεται διαρκώς με διαφορετικούς τομείς σε υπερτοπικό επίπεδο. Η εμπλοκή πολλών φορέων σε ένα έργο σύμπραξης δημόσιου ιδιωτικού τομέα κάνει τις συμβάσεις σύνθετες και καθιστά ιδιαίτερα δύσκολη

⁸⁷ Hodge G., Greve C. (2005), The Challenge of Public-Private Partnerships, Learning from International Experience, Elgar UK, σελ. 108-109.

την πραγματοποίησή του, εξαιτίας του δύσκολου συντονισμού των φορέων, των επικαλύψεων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και στην ισχύουσα νομοθεσία.

ΔΑΝΙΑ⁸⁸

Στη Δανία από το 1980 αποτελεί θέμα συζήτησης η ιδεολογία της αγοράς και η παροχή υπηρεσιών με συμβάσεις παραχώρησης με τον ιδιωτικό τομέα. Οι ιδιωτικοποιήσεις είναι αυξημένες ιδιαίτερα στον τομέα των τηλεπικοινωνιών και μεταφορών.

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στη Δανία είναι ιδιαίτερα ισχυρή, έχει μεγάλη ανεξαρτησία από την κεντρική διοίκηση, διαχειρίζεται η ίδια τους πόρους που λαμβάνει από την τοπική φορολογία και είναι υπεύθυνη για την παροχή υπηρεσιών και κατασκευή των έργων σε τοπικό επίπεδο. Οι συμβάσεις παραχώρησης για παροχή υπηρεσιών αντιστοιχούν στο 11-13% του συνόλου των υπηρεσιών, ενώ στις υποδομές και κατασκευές έργων έχουν μεγάλο ποσοστό, περίπου 80% του συνόλου των έργων.

Με βάση την εμπειρία και το διάλογο που έχει προηγηθεί για τις συμβάσεις παραχώρησης, σήμερα συζητιέται η έννοια της συνεργασίας δημόσιου ιδιωτικού τομέα, ιδιαίτερα στον κατασκευαστικό τομέα. Υπάρχει Διυπουργική Επιτροπή υπεύθυνη για τις Συμπράξεις Δημόσιου Ιδιωτικού τομέα και έργα ΣΔΙΤ αναφέρονται στο σχεδιασμό του Υπουργείου Οικονομικών του 2004, ιδιαίτερα στον τομέα των μεταφορών και κατασκευών (σπίτια, φυλακές).

Στην Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν έχουν γίνει πολλά, κάποιες προσπάθειες συμπράξεων σε περιφερειακά νοσοκομεία και ορισμένα πιλοτικά παραδείγματα σε δήμους με τη μέθοδο sale-and-lease-back. Η έλλειψη εμπειρίας ΣΔΙΤ στον κατασκευαστικό χώρο, οδηγεί στην εξέταση μιας παραδοσιακής θεσμοθετημένης συνεργασίας του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα στην Δανία, στα ασθενοφόρα και στην πυροσβεστική. Παρόλο που ο χώρος της υγείας και η πυρόσβεση ανήκουν στην αρμοδιότητα του δημοσίου, η διαχείριση των ασθενοφόρων και των πυροσβεστικών οχημάτων ανήκουν στον ιδιωτικό τομέα, στις περισσότερες περιοχές της Δανίας, εδώ και πολλά χρόνια. Η ανάμιξη του ιδιωτικού τομέα είναι τόσο συνηθισμένη και θεωρείται δεδομένη από τους πολίτες.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η συνεργασία της ιδιωτικής εταιρείας Falck με την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Ξεκίνησε ως μια οικογενειακή εταιρεία, η οποία συνεργαζόταν με την Τοπική Αυτοδιοίκηση της Δανίας και πρόσφερε τις υπηρεσίες της στον τομέα των ασθενοφόρων και της πυρόσβεσης. Ο ανταγωνισμός της με μια άλλη ιδιωτική εταιρεία διέκοψε τη συνεργασία που είχε για ορισμένο χρονικό διάστημα. Το 1970 η Falck επικράτησε και έτσι αποκαταστάθηκε η συνεργασία της με την T.A. Το 1990 συνενώθηκε με μία αγγλική εταιρεία και ονομάστηκε Group4 Falck, αποκτώντας νέες φιλοδοξίες σχετικά με τη συμμετοχή της στην παγκόσμια αγορά. Η πολιτική επέκτασης της εταιρείας και εξαγοράς επιχειρήσεων σε όλο τον κόσμο συνεχίστηκε και το 2004 συγχωνεύθηκε με την ασφαλιστική Βρετανική εταιρεία Securicor, με αποτέλεσμα να είναι μια από τις μεγαλύτερες ασφαλιστικές εταιρείες στον κόσμο. Η Falck ήταν πλέον θυγατρική της Group 4 Securicor και η σχέση της με την T.A. της Δανίας μετεξελίχθηκε από τοπική συνεργασία σε παγκόσμια συνεργασία.

⁸⁸Hodge G., Greve C. (2005), The Challenge of Public-Private Partnerships, Learning from International Experience, Elgar UK, σελ. 257-268.

Η αλλαγή αυτή τη δεκαετία του '90 είχε αρνητικές επιδράσεις στην εικόνα της εταιρείας, η οποία αντιμετωπιζόταν πλέον ως καθαρά ιδιωτική εταιρεία και επιπλέον υπήρχε έντονη δυσαρέσκεια για τη λειτουργία της από τους Δήμους και τις Περιφέρειες με τις οποίες συνέπραττε. Το ερώτημα που τίθεται είναι κατά πόσο είναι δυνατό να συνδυαστεί η τοπική συνεργασία με την παγκόσμια συνεργασία, διότι το ανταγωνιστικό πλαίσιο μιας εταιρείας που προσδοκεί να εδραιωθεί σε παγκόσμιο επίπεδο, μετατρέπει τη συνεργασία σε ανταγωνισμό. Φαίνεται να είναι ιδιαίτερα δύσκολο να συνδυαστεί η παγκόσμια στρατηγική ανταγωνισμού με την τοπική στρατηγική συνεργασίας.

Γενικότερα, οι συνεργασίες απαιτούν σταθερότητα για να μπορούν να αναπτυχθούν και μεγάλο χρονικό διάστημα διαπραγματεύσεων και ανταλλαγής απόψεων, έτσι ώστε να καταλήξουν σε κοινές συμφωνίες (Klijn Teisman, 2003).

Στην περίπτωση της εταιρείας Falck η στρατηγική επέκτασης σε παγκόσμιο επίπεδο και το ανταγωνιστικό πλαίσιο των παγκοσμιοποιημένων αγορών, έθεσαν πίεση στην τοπική στρατηγική συνεργασίας που λογικά θα έπρεπε να προτιμήσει η εταιρεία Falck στη Δανία.

ΓΕΡΜΑΝΙΑ

Συνεργασία στο πλαίσιο της κοινωνικής πολιτικής για τους νέους και τα παιδιά

Στη Γερμανία σύμφωνα με το νόμο για χρόνια συνεργάζονται το δημόσιο με τις μη κερδοσκοπικές υπηρεσίες για τον καθορισμό της κοινωνικής πολιτικής για τους νέους και τα παιδιά. Στην πράξη, κυριαρχεί ακόμη η γραφειοκρατική λογική σε καθιερωμένες δομές. Υπάρχει κοινωνική πρόνοια για τους νέους, με τον καθορισμό ομάδων στόχου και κτιριακές εγκαταστάσεις για νέους, παροχή εκπαιδευτικής βοήθειας.

Υπάρχει η τάση η χρηματοδότηση να γίνεται για συγκεκριμένα έργα και σε συγκεκριμένες υπηρεσίες, έτσι ώστε να υπάρχει μεγαλύτερος έλεγχος και να αυξάνεται η αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων.

Ομοσπονδιακά και κρατικά προγράμματα ενισχύουν το συντονισμό και τη συνεργασία των φορέων και υπηρεσιών που ασχολούνται με τα κοινωνικά προβλήματα των νέων, όπως το «Ανάπτυξη και παροχή ευκαιριών στους νέους σε περιοχές με κοινωνικά προβλήματα», το οποίο χρηματοδοτείται με 11εκ. ευρώ ετησίως και συνδυάζει τη χρηματοδότηση για χωροταξικό σχεδιασμό με την πρόνοια για τους νέους και το πρόγραμμα «Επιχειρήσεις: συνεργασία με τους νέους», που στοχεύει στη σύνδεση των νέων με το χώρο των επιχειρήσεων.

Ένα άλλο χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι το Computainer Vogelheim, ένα πρόγραμμα για παιδιά και νέους στην πόλη του Essen. Στόχος του είναι η βελτίωση της κατάστασης προβληματικών περιοχών της πόλης, στον τομέα της υγείας, της εκπαίδευσης και σε διάφορα άλλα κοινωνικά και οικονομικά προβλήματα. Για το σκοπό αυτό δημιουργούνται εκπαιδευτικά κέντρα, καθώς και κέντρα συνάντησης των νέων και συνδιαλλαγής τους με νέους από τις γύρω μη προβληματικές περιοχές. Επίσης δημιουργήθηκε σχολή πληροφορικής με τη συνεργασία των τοπικών αρχών με το Υπουργείο νέων και κοινωνικών υποθέσεων. Το πρόγραμμα αυτό διαχειρίζονται οι κεντρικές υπηρεσίες της πόλης, το προσωπικό που παρέχει συμβουλές στους νέους ανήκει στο δημόσιο, στις υπηρεσίες εξεύρεσης εργασίας και στις κοινωνικές υπηρεσίες. Εθελοντές διδάσκουν στη σχολή πληροφορικής, οι οποίοι εκπαιδεύτηκαν στην εταιρεία BOV AG, η οποία συνεργάζεται με τις δημόσιες υπηρεσίες για το πρόγραμμα αυτό.

Ομάδα περιφερειακών επενδυτών συμμετέχει στη χρηματοδότηση, κατασκευή και λειτουργία του σχολείου.

Συνοψίζοντας, το Computainer πρόγραμμα συνδυάζει την παροχή συνόλου υπηρεσιών με νέο τρόπο, στο ίδιο μέρος. Διάφορα προγράμματα νέων συνδέονται με νέους τρόπους απασχόλησης κατά τον ελεύθερο χρόνο, καθώς και με νέες ευκαιρίες εκπαίδευσης. Στα προγράμματα αυτά συνεργάζονται η Τοπική Αυτοδιοίκηση, οργανισμοί του τρίτου τομέα και επιχειρήσεις.

Συμπεράσματα

Όπως προκύπτει από την Ευρωπαϊκή εμπειρία οι ΣΔΙΤ δεν είναι ούτε μονόδρομος ούτε «αγγελικά» πλασμένες. Ακόμα και σε χώρες όπως το Ηνωμένο Βασίλειο που θεωρούνται πρωτόποροι στην υλοποίηση ΣΔΙΤ το ποσοστό που κατέχουν σε σχέση με τις συνολικές δημόσιες επενδύσεις δεν ξεπερνάει το 14%. Άρα όσοι πιστεύουν ότι οι ΣΔΙΤ μπορούν να αντικαταστήσουν το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων ή σφάλουν ή έχουν άλλες βλέψεις.

Η Ευρωπαϊκή εμπειρία καταδεικνύει ότι ΣΔΙΤ δεν εφαρμόζονται σε όλους τους τομείς. Προνομιακοί χώροι εφαρμογής τους είναι οι μεταφορές, πολεοδομικές υποδομές, ενώ σε τομείς όπως η πληροφορική παρουσιάζουν δυσκολίες.

Μεγάλο πλεονέκτημα τους παρουσιάζεται ο χρόνος αποπεράτωσης του έργου το οποίο όμως συνδέεται μία σειρά μειονεκτημάτων και σκεπτικισμού κυρίως για την οικονομική τους αποδοτικότητα.

Παράλληλα, θα πρέπει να τονιστεί ότι σε πολλές περιπτώσεις παρατηρείται ελλιπής ανταγωνισμός λόγω των πολύπλοκων διαδικασιών και των μεγάλων απαιτήσεων. Θα πρέπει να προσεχτεί, ιδιαίτερα στο επίπεδο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ο κίνδυνος μονοπωλιακών εκμεταλλεύσεων, όπως επίσης η δημιουργία υποστηρικτικών μηχανισμών τόσο των ΟΤΑ όσο και του ιδιωτικού τομέα. Ένα από τα μεγάλα θέματα είναι η διάρκεια των προσυμβατικών διαδικασιών η οποία θα πρέπει να περιοριστεί αλλά και να υπάρξουν μηχανισμοί χρηματοδότησης της, όπως οι σχετικές δράσεις του προγράμματος «ΘΗΣΕΑΣ».

Τέλος, πολύ σημαντικός θεσμός θα πρέπει να θεωρηθεί η διαδικασία αξιολόγησης που υπάρχει κυρίως στην Μ. Βρετανία. Οι διαδικασίες αυτές είτε με τη μορφή εκ των προτέρων είτε εκ των υστέρων αξιολόγησης θα πρέπει να αποτελέσουν ένα feed back με τη ένταξη των συμπερασμάτων τους στην παραγωγική, των ΣΔΙΤ, διαδικασία.

ΚΕΦ. 6 Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΣΕ ΣΔΙΤ **Τα πρώτα δειλά βήματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης**

Εισαγωγή

Όπως ήδη αναφέρθηκε στην Ελλάδα δεν υπάρχει πλούσια εμπειρία σε ΣΔΙΤ ανάλογη με αυτή των Ευρωπαϊκών κρατών και ιδιαίτερα της Μεγάλης Βρετανίας. Παρόλα αυτά σε ορισμένες περιπτώσεις, ιδιαίτερα των «μεγάλων» έργων, χρησιμοποιήθηκαν συμβάσεις παραχώρησης που αποτελούν για τη χώρα μας τον προπομπό των ΣΔΙΤ. Οι συμβάσεις παραχώρησης θεωρούνται ένα μέσο Σύμπραξης Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα, που χρησιμοποιήθηκε στην Ελλάδα, ιδιαίτερα πριν την θεσμοθέτηση του θεσμικού πλαισίου για ΣΔΙΤ. Μεγάλα έργα υποδομής κατασκευάστηκαν στη χώρα μας με τη βοήθεια της συγχρηματοδότησης, σε συνεργασία με κατασκευαστικές εταιρείες και κυρώθηκαν στη Βουλή.

Στην ενότητα που ακολουθεί παρουσιάζεται το ιστορικό των συμβάσεων παραχώρησης στην Ελλάδα και η περιορισμένη εμπειρία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Στόχος του κεφαλαίου αυτού είναι να αναδειχθούν τα προβλήματα αλλά και οι προοπτικές έτσι όπως διαφαίνονται από την «υβριδική» υλοποίηση ΣΔΙΤ στη χώρα μας.

Έχει ήδη εντοπιστεί ότι ένα από τα μεγάλα προβλήματα των ΣΔΙΤ είναι η κατανομή του κόστους και του οφέλους ανάμεσα στους συμπράττοντες. Η μέχρι τώρα ελληνική εμπειρία, αν και περιορισμένη, θα μπορούσε να καταδείξει τάσεις ή αναγκαίες προσαρμογές.

Η χρήση των ΣΔΙΤ και η εισαγωγή ιδιωτικών κεφαλαίων εντάσσει ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια και προτεραιότητες της αγοράς σε δημόσιου ενδιαφέροντος παρεμβάσεις. Είναι πολύ σημαντικό να διερευνηθεί κατά πόσο η μέχρι τώρα επιλογή ΣΔΙΤ στη χώρα μας εντάχθηκε σε ένα γενικότερο αναπτυξιακό προσανατολισμό ή αποτέλεσε περιστασιακές και ασύνδετες μεταξύ τους επιλογές.

Ιδιαίτερα στην περίπτωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουμε το δεδομένο του αναπτυξιακού προγράμματος ΘΗΣΕΑΣ και των επιλογών-προτάσεων της, αλλά και των αποφάσεων της Διυπουργικής Επιτροπής που ενέταξε ή απέρριψε έργα ΣΔΙΤ. Αυτό μας δίνει ένα πολύ καλό ερέθισμα για να μπορέσουμε να καταγράψουμε τόσο την κυρίαρχη πολιτική βούληση, όσο και τις δυνατότητες, ευκαιρίες και οράματα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Επίσης, γίνεται προσπάθεια να παρουσιαστεί ο προβληματισμός που υπάρχει σχετικά με το ποιοι τομείς θεωρούνται κατάλληλοι για την ανάπτυξη ΣΔΙΤ, καθώς και για τα πιθανά προβλήματα και τις ιδιαιτερότητες που ενδέχεται να αντιμετωπίσουν οι ΟΤΑ στην υλοποίησή τους.

6.1 Σύντομο ιστορικό των δημοσίων έργων που πραγματοποιήθηκαν με συμβάσεις παραχώρησης στην Ελλάδα^{89,90}

Στην Ελλάδα μέχρι πρότινος δεν υπήρχε συγκεκριμένο νομοθετικό πλαίσιο για τις συμπράξεις δημόσιου ιδιωτικού τομέα, όμως τη δεκαετία του '90 πραγματοποιήθηκαν αρκετά έργα, ιδιαίτερα έργα μεγάλων υποδομών, τα οποία χρησιμοποίησαν το νομοθετικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων και των συμβάσεων παραχώρησης (Ν. 1418/84) ή κυρώθηκαν με συγκεκριμένο νόμο στη Βουλή.

Ως επιτυχημένες συμβάσεις παραχώρησης θεωρούνται οι συμβάσεις των τριών, σημαντικού μεγέθους και σημασίας, έργων υποδομής στον τομέα μεταφορών, του Διεθνούς Αερολιμένα Αθηνών «ΕΛΕΥΘΕΡΙΟΣ ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ», της Ζεύξης Ρίου-Αντιρρίου και της Αττικής Οδού. Ως αποτυχημένες περιπτώσεις μπορούν να θεωρηθούν η Ζεύξη (υποθαλάσσια σήραγγα) Μαλιακού και το Μετρό Θεσσαλονίκης.

Οι συμβάσεις των παραπάνω έργων κυρώθηκαν με νόμο από τη Βουλή και υλοποιήθηκαν με τη μέθοδο Build/Operate/Transfer (B.O.T), ενώ η περίπτωση του Αεροδρομίου είναι συγχρόνως και κοινή επιχειρηματική δραστηριότητα (joint venture).

Πηγές χρηματοδότησης των παραπάνω έργων αποτέλεσαν επιχορηγήσεις του δημοσίου (κοινοτική και εθνική συμμετοχή) και ιδιωτικά κεφάλαια. Συγκεκριμένα τα τρία μεγάλα έργα χρηματοδοτήθηκαν από το Β' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης, ενώ η Γέφυρα Ρίου-Αντιρρίου και η Αττική Οδός εντάχθηκαν και στο Γ' ΚΠΣ. Η Κοινοτική συμμετοχή κάλυψε τα 2/3 της επένδυσης ενώ η εθνική συμμετοχή το 1/3, η οποία προήλθε από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων. Τα δανειακά κεφάλαια προήλθαν από δάνεια ή πιστώσεις από εμπορικές τράπεζες, δάνεια από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕΠ), κεφάλαια διαθέσιμα από την εγχώρια ή διεθνή κεφαλαιαγορά.

Η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων κατείχε σημαντικό ρόλο στη χρηματοδότηση των έργων αυτών. Η συμμετοχή των εμπορικών τραπεζών περιορίστηκε συνήθως στην έκδοση εγγυητικών επιστολών προς την ΕΤΕΠ, με τις οποίες ανέλαβαν, κατά τη διάρκεια της περιόδου κατασκευής των έργων, τον κίνδυνο της μη δυνατότητας του αναδόχου να ολοκληρώσει την κατασκευή και παράδοση του έργου στη συμφωνημένη ημερομηνία (κατασκευαστικός κίνδυνος). Οι εγγυήσεις των εμπορικών τραπεζών μετά την έναρξη της περιόδου λειτουργίας των έργων υποκαταστάθηκαν με κάποιας μορφής εξασφάλιση της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων από το Δημόσιο.

Αναλυτικότερα, η σύμβαση ανάπτυξης του νέου Διεθνούς Αεροδρομίου της Αθήνας στα Σπάτα «**Ελευθέριος Βενιζέλος**», κυρώθηκε με τον Νόμο 2338/1995 και ρυθμίζει το σύνολο των σχέσεων μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου, των μελών της κατασκευάστριας Κοινοπραξίας, της Εταιρίας του Αεροδρομίου και συνολικά το καθεστώς του νέου αερολιμένα. Με τον ίδιο νόμο ιδρύθηκε η εταιρία «Διεθνής Αερολιμένας Αθηνών ΑΕ». Η διάρκεια της σύμβασης παραχώρησης ήταν 30 χρόνια και παραχώρησε το αποκλειστικό δικαίωμα του Ελληνικού Δημοσίου στα μέλη της Κοινοπραξίας της μελέτης, χρηματοδότησης, κατασκευής, λειτουργίας, συντήρησης και

⁸⁹ Σχεδιασμός και Υλοποίηση Έργων Μέσω Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (Σ.Δ.Ι.Τ.), σελ. 20-24, Ινστιτούτο Οικονομίας Κατασκευών, Αθήνα Μάρτιος 2005.

⁹⁰ ΕΚΘΕΣΗ, Συμπράξεις Δημοσίου Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) - Αυτοχρηματοδοτούμενα Συγχρηματοδοτούμενα Σχέδια, Συμβάσεις Παραχώρησης, σελ. 73-79, Ειδική Επιτροπή Εμπειρογνομόνων για τα Δημόσια Έργα, Αθήνα Ιούλιος 2004.

διοίκησης του αεροδρομίου. Επιπλέον, την κατασκευή του αεροδρομίου ανέλαβε κατασκευαστική κοινοπραξία μέσω κατασκευαστικής σύμβασης με την Εταιρία του Αεροδρομίου.

Η παραπάνω Σύμβαση ανάπτυξης του αεροδρομίου χαρακτηρίζεται ως σύμβαση παραχώρησης δημοσίων έργων, για την οποία παρέχονται και άλλα ανταλλάγματα στον ανάδοχο, εκτός από το δικαίωμα εκμετάλλευσης του έργου και είσπραξης των τελών από τους χρήστες, όπως επιδότηση από το ελληνικό δημόσιο, η οποία συγχρηματοδοτήθηκε από την Ευρωπαϊκή Ένωση, ενώ την εγγύηση για το σύνολο των δανείων της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων παρείχε το ελληνικό δημόσιο.

Όσον αφορά την **ζεύξη Ρίου – Αντιρρίου**, με τον Ν. 2395/1996 κυρώθηκε και απέκτησε ισχύ νόμου η σύμβαση μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και της ανώνυμης εταιρίας παραχώρησης «Γαλλο-Ελληνικός Φορέας Υπερθαλάσσιας Ζεύξης Ρίου-Αντιρρίου» («ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε.»), για τη μελέτη, κατασκευή, χρηματοδότηση και εκμετάλλευση της Γέφυρας καθώς και συμφωνία μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου, της ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε. και της Κοινοπραξίας Κατασκευής «Κοινοπραξία ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε.», η οποία ανέλαβε την κατασκευή της ζεύξης. Η ανάδοχος εταιρία ανέλαβε τη μελέτη, κατασκευή, χρηματοδότηση, λειτουργία και συντήρηση της Γέφυρας, για το διάστημα παραχώρησης (42 έτη), με αντάλλαγμα την είσπραξη διοδίων-τελών από τους χρήστες. Και στο έργο αυτό συμμετέχει στη χρηματοδότηση και το ελληνικό δημόσιο.

Ιδιομορφία της σύμβασης αποτελεί το γεγονός ότι μετά από αίτημα των δανειστών μπορεί να τροποποιούνται με νόμο οι όροι της σύμβασης, έτσι ώστε να καλύπτονται οι ανάγκες του ιδιωτικού δανεισμού, γεγονός που επιβεβαιώνει τον σημαντικό ρόλο εξεύρεσης της αναγκαίας ιδιωτικής χρηματοδότησης. Η παραπάνω σύμβαση έχει χαρακτηριστεί ως σύμβαση παραχώρησης δημοσίων έργων και δημόσιας υπηρεσίας.

Με τον Νόμο 2445/1996 κυρώθηκε η σύμβαση μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και της Ανώνυμης εταιρίας παραχώρησης «**ΑΤΤΙΚΗ ΟΔΟΣ Α.Ε.**», για τη μελέτη, κατασκευή, αυτοχρηματοδότηση και εκμετάλλευση της Ελεύθερης Λεωφόρου Ελευσίνιας-Σταυρού-Αεροδρομίου Σπάτων και Δυτικής Περιφερειακής Λεωφόρου Υμηττού, καθώς και η σύμβαση του Ελληνικού Δημοσίου, της «**ΑΤΤΙΚΗ ΟΔΟΣ Α.Ε.**» και της Κατασκευαστικής Κοινοπραξίας «**ΑΤΤΙΚΗ ΟΔΟΣ-Κατασκευής ΕΛΕΣΣ και ΔΠΛΥ**», για τη μελέτη, κατασκευή, ανάπτυξη, οργάνωση, λειτουργία και εκμετάλλευση του έργου, με την παραχώρηση προς την ανάδοχο εταιρία του δικαιώματος επιβολής και είσπραξης διοδίων από τους χρήστες για την περίοδο παραχώρησης, του δικαιώματος κατασκευής παράλληλων έργων και άσκησης άλλων εμπορικών εκμεταλλεύσεων, προς εξυπηρέτηση των χρηστών. Και σε αυτή την περίπτωση συνέβαλε το δημόσιο οικονομικά.

Η χρηματοοικονομική δομή των τριών μεγάλων έργων που πραγματοποιήθηκαν με συμβάσεις παραχώρησης φαίνεται στον παρακάτω πίνακα:

**Χρηματοοικονομική δομή των ολοκληρωθέντων έργων με Συμβάσεις
Παραχώρησης**

	<i>Αεροδρόμιο Σπάτων</i>	<i>Αττική Οδός</i>	<i>Γέφυρα Αντιρρίου</i>	<i>Ρίου</i>
Είδος σύμβασης	PPP-Joint Venture	BOT	BOT	BOT
Προϋπολογισμός (εκατ. Ευρώ)	2.220	1.240	740	
Συνολική διάρκεια Παραχώρησης (έτη)	30	23	42	
Κεφάλαια εταιρειών παραχώρησης	8%	13%	10%	
Κεφάλαια ΕΕ και Ελληνικού Δημοσίου	18%	33%	40%	
Δάνεια από ΕΤΕΠ εγγυημένα από το Ελληνικό Δημόσιο	45%	42%	50%	
Σπατόσημο	13%	-	-	
Δάνεια από εμπορικές τράπεζες εγγυημένα από τον γερμανικό Οργανισμό Εξαγωγών Hermes	16%	-	-	
Δάνεια από εμπορικές τράπεζες	-	12%	-	
Συμμετοχή του ελληνικού δημοσίου	55%	-	-	
Ελάχιστη επιστροφή στα κεφάλαια της εταιρείας παραχώρησης	11,50%	15,30%	11,50%	

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων ΙΟΚ

Κριτική έχει ασκηθεί για τη συμμετοχή των ιδιωτικών κεφαλαίων η οποία θεωρήθηκε χαμηλή, εφόσον σε κανένα έργο δεν ξεπέρασε το 13% της επένδυσης, καθώς και για τον καταμερισμό του κινδύνου μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα και για τα κοινωνικά οφέλη από τα έργα παραχώρησης.

Στα παραπάνω έργα τον κίνδυνο τον ανέλαβε το ελληνικό δημόσιο με εγγυήσεις για τη δανειοδότηση των έργων από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων και τις Εμπορικές Τράπεζες και επιπλέον ανέλαβε τον κίνδυνο διακίνησης και εγγυήθηκε μία ελάχιστη ετήσια επιστροφή, έτσι ώστε τα έργα να γίνουν περισσότερο ελκυστικά προς τους ιδιώτες.

Οι κατασκευαστικές εταιρείες συμμετείχαν μέσω joint ventures με διεθνείς εργολάβους, όπως τη Γερμανική Hochtief για το αεροδρόμιο Ελ. Βενιζέλος και τη Γαλλική Vinci για τη Γέφυρα Ρίου-Αντιρρίου. Η εταιρεία για την Αττική Οδό αποτελείται μόνο από ελληνικές κατασκευαστικές εταιρείες. Οι ξένοι εργολάβοι χρησιμοποιήθηκαν κυρίως γιατί παρείχαν τις απαραίτητες εγγυήσεις για την υλοποίηση των έργων, καθώς και εξειδικευμένη γνώση και διαχειριστικές ικανότητες (project management).

Αρνητική διαπίστωση αποτελεί το γεγονός ότι η πολιτεία και τα πιστωτικά ιδρύματα δεν επένδυσαν στην εμπειρία που αποκτήθηκε από τα προαναφερόμενα έργα,

όπως αποδεικνύεται από την έλλειψη στοχευμένων στρατηγικών σχεδιασμού και ανάπτυξης των υποδομών της χώρας, καθώς και από τη μη υλοποίηση έως σήμερα των επτά μεγάλων έργων με παραχώρηση του Γ' ΚΠΣ, της υποθαλάσσιας αρτηρίας Θεσσαλονίκης και των έξι αυτοκινητοδρόμων. Τα έργα αυτά ξεκίνησαν το 2000 και σήμερα μόνο δύο απ' αυτά είναι στο στάδιο υλοποίησης (υποθαλάσσια αρτηρία Θεσσαλονίκης και Μαλλιακός-Κλειδί), με κίνδυνο κάποιο από τους ξένους επενδυτές να αποχωρήσουν. Τα άλλα πέντε έργα χαρακτηρίζονται σαν χαμηλού βαθμού ωριμότητας και είναι αμφίβολο το πώς θα προχωρήσουν.

Τα έξι «πακέτα» των συγχρηματοδοτούμενων οδικών έργων προβλεπόταν να ανατεθούν με συμβάσεις παραχώρησης, αφού προηγήθηκε προεπιλογή (sort list) υποψηφίων. Συνολικά θα παρεχωρείτο στους αναδόχους η λειτουργία και η εκμετάλλευση 1.430 χλμ. αυτοκινητόδρομων, ενώ θα αναλάμβαναν την κατασκευή 802 χλμ. νέων οδικών αξόνων για την ολοκλήρωση του οδικού δικτύου της χώρας.

Ένα από τα έργα που σχεδιάστηκαν με σύμβαση παραχώρησης αλλά δεν ολοκληρώθηκαν, ήταν η κατασκευή του Μετρό της Θεσσαλονίκης. Η σύμβαση για τη μελέτη, κατασκευή, χρηματοδότηση και εκμετάλλευση του Μετρό Θεσσαλονίκης μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και της ανώνυμης εταιρίας παραχώρησης «Θεσσαλονίκη Μετρό Α.Ε.», στην οποία συμβάλλονταν ως εκ τρίτου η κατασκευαστική κοινοπραξία και οι μέτοχοι της ανώνυμης εταιρίας παραχώρησης, κυρώθηκε με τον Νόμο Ν. 2714/1999. Αντάλλαγμα για τον ανάδοχο, ο οποίος είχε αναλάβει τον κίνδυνο υλοποίησης και λειτουργίας του έργου, η είσπραξη εισιτηρίων, έσοδα από διαφημίσεις και άλλες εμπορικές εκμεταλλεύσεις στο χώρο του Μετρό. Η σύμβαση για το Μετρό Θεσσαλονίκης δεν τέθηκε σε ισχύ, λόγω της αδυναμίας εξεύρεσης των πόρων χρηματοδότησης και της μη αποδοχής των όρων της σύμβασης από τους μετόχους της εταιρίας παραχώρησης. Έτσι το Μετρό αποφασίστηκε να κατασκευαστεί ως δημόσιο έργο.

Στη συνέχεια παρουσιάζονται ορισμένες περιπτώσεις εφαρμογής ειδικού νομοθετικού πλαισίου, που έδωσε τη δυνατότητα σύναψης συμβάσεων παραχώρησης ή γενικότερα συμμετοχής ιδιωτικού φορέα στη χρηματοδότηση του έργου με αντάλλαγμα την εκμετάλλευσή του:

- Με βάση το νόμο Ν. 2052/1992, ολοκληρώθηκαν ή υλοποιούνται, ή βρίσκονται σε στάδιο διαγωνισμού **υπόγειοι σταθμοί αυτοκινήτων** στην Αθήνα και άλλους Δήμους στην ευρύτερη περιοχή, στη Θεσσαλονίκη, στη Χαλκίδα, στο Αγρίνιο, στη Λάρισα και στα Ιωάννινα, με συμβάσεις που ανατέθηκαν από το ΥΠΕΧΩΔΕ, τους ΟΤΑ και άλλους φορείς π.χ. (ΟΛΠ, HELLEXPO, Αττικό Μετρό Α.Ε. κα.).
- Στο πλαίσιο του Ν. 2545/1997, έχουν εκδοθεί κάποιες κοινές υπουργικές αποφάσεις για την παραχώρηση δικαιωμάτων σε Φορείς ΒΕΠΕ της χρήσης αιγιαλού και παραλίας και του δικαιώματος εκτέλεσης λιμενικών έργων ή επέκτασης ήδη υφιστάμενων στην περιοχή λιμενικών εγκαταστάσεων. Σύμφωνα με την ΚΥΑ της 21-3-2001 με αρ. 1049828/4857ΠΕ/Β0010, παραχωρήθηκε το δικαίωμα **εκμετάλλευσης αιγιαλού και παραλίας στον φορέα ΒΕΠΕ Ναυτιλιακής Βιομηχανικής Περιοχής Αστακού Αιτωλοακαρνανίας**. Αρχικά φαίνεται ότι παραχωρείται το δικαίωμα εκμετάλλευσης μονομερώς από τη διοίκηση, αλλά ουσιαστικά πρόκειται για σύμβαση παραχώρησης σε ιδιωτικό φορέα, που αναλαμβάνει την εκτέλεση έργων και την ανάπτυξη βιομηχανικών

περιοχών και στην συνέχεια την εκμετάλλευση του λιμένα για τον χρόνο της παραχώρησης.

- Σύμφωνα με τον **Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα**, οι Δήμοι και οι Κοινότητες έχουν τη δυνατότητα να συνιστούν δικές τους επιχειρήσεις ή και να μετέχουν σε επιχειρήσεις με νομικά ή φυσικά πρόσωπα για την εκτέλεση έργων ή παροχή υπηρεσιών ή την παραγωγή αγαθών, με σκοπό την εξυπηρέτηση του κοινού, την αξιοποίηση τοπικών πόρων και την πραγματοποίηση εσόδων. Κατά αυτόν τον τρόπο συστάθηκε επιχείρηση μεταξύ του Δήμου Άνω Λιοσίων και ιδιωτών για την κατασκευή, λειτουργία και εκμετάλλευση μονάδας παραγωγής βιοαερίου από απορρίμματα.
- Με βάση τον Ν. 2206/1994 έγινε η παραχώρηση ενός αριθμού αδειών λειτουργίας **Καζίνο** για ορισμένο χρονικό διάστημα έναντι υποχρεώσεων κατασκευής έργων.
- Με βάση τις διατάξεις του Ν. 2160/1993 έχει ανατεθεί από την **Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση** Λευκάδας σε ιδιώτες η κατασκευή και εκμετάλλευση για 30 έτη, λιμενικών και χερσαίων εγκαταστάσεων μαρίνας (λιμένα αναψυχής) στην **Λευκάδα**. Παρόμοια περίπτωση αποτελεί η εκμετάλλευση του λιμένα αναψυχής στα Γουβιά Κέρκυρας.
- Σύμφωνα με τον Ν.2364 συστάθηκαν τρεις Ανώνυμες Εταιρίες Διανομής Αερίου (ΕΔΑ) στην Αττική, Θεσσαλονίκη και Θεσσαλία. Στη συνέχεια ανατέθηκε στους ιδιωτικούς φορείς **ΕΠΑ** (Εταιρεία Παροχής Αερίου) των αντιστοίχων περιοχών, στους οποίους συμμετέχει με 49% ο ανάδοχος, η ανάπτυξη και εκμετάλλευση των **δικτύων διανομής φυσικού αερίου**. Η περίπτωση αυτή αποτελεί παράδειγμα σύστασης κοινών επιχειρήσεων του Δημοσίου με ιδιώτες επενδυτές, για την εμπορική εκμετάλλευση του συστήματος μετά την ολοκλήρωση των υποδομών. Οι Ε.Π.Α. ήδη κατασκευάζουν και λειτουργούν δίκτυα διανομής χωρίς καμία άλλη χρηματοδότηση, εκτός από τη συμμετοχή από το Π.Δ.Ε. που προβλέπεται σύμφωνα με το Κ.Π.Σ.ΠΙ. Πρέπει όμως να σημειωθεί ότι χρειάστηκε μεγάλο χρονικό διάστημα (έξι χρόνια) για την ολοκλήρωση των απαιτούμενων διαδικασιών και την έναρξη λειτουργίας δικτύων διανομής αερίου.
- Στον τομέα της **ηλεκτρικής ενέργειας**, μέχρι σήμερα έχουν υλοποιηθεί πολλά έργα με αυτοχρηματοδότηση ιδίως στο πεδίο των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας (αιολικά πάρκα, συνολικής ισχύος περίπου 400 MW) μικρά υδροηλεκτρικά, καύση στερεών αποβλήτων (εργοστάσιο νέων Λιοσίων) κα.

Αν και η μέθοδος παραχώρησης αντιμετωπίζεται ως ένα χρηματοδοτικό εργαλείο που διευκολύνει την παραγωγή έργων και υπηρεσιών του δημοσίου χωρίς τη σπατάλη πόρων του, στην πράξη το εύρος της χρηματοοικονομικής υποστήριξης του δημοσίου ήταν μεγάλο. Και στα τρία μεγάλα έργα παραχώρησης που πραγματοποιήθηκαν στη χώρα μας, το δημόσιο κάλυψε τμήμα του κόστους κατασκευής με την παροχή επιχορηγήσεων, ενώ επίσης παρείχε την εγγύησή του προς τις δανείστριες τράπεζες, τουλάχιστον κατά την περίοδο υλοποίησης των έργων. Γενικότερα, ο ιδιωτικός τομέας δεν αναλαμβάνει το σύνολο του κόστους, ιδιαίτερα όταν πρόκειται για έργα με υψηλό κόστος, ενδιαφέρεται για έργα που έχουν μεγάλη απόδοση και τέλος, σε αρκετές περιπτώσεις ο καταμερισμός του ρίσκου δεν είναι προς όφελος του δημοσίου, το οποίο καλείται να εγγυηθεί και να αποπληρώσει τα έργα που έχουν αποτύχει.

Ένα άλλο σημαντικό πρόβλημα που εμφανίστηκε στην πράξη, ήταν η ανάληψη πρόσθετων δεσμεύσεων για τη χρηματοδότηση και υλοποίηση συμπληρωματικών έργων. Ενδεικτικά αναφέρεται η υποχρέωση έγκαιρης κατασκευής εκ μέρους του δημοσίου των οδών πρόσβασης στο έργο της Γέφυρας Ρίου-Αντιρρίου. Οι δεσμεύσεις αυτές αποτέλεσαν θέμα μακράς διαπραγμάτευσης μεταξύ του δημοσίου, της παραχωρησιούχου εταιρείας και ιδιαίτερα των δανειστριών τραπεζών. Αντικείμενο διαπραγματεύσεων αποτέλεσαν και άλλα θέματα όπως η επίλυση διαφορών, το εύρος του εποπτικού ρόλου του δημοσίου, το μέγιστο επιτρεπτό ύψος των διοδίων κα.

Το γεγονός ότι μέχρι σήμερα δεν έχουν κατατεθεί προσφορές για κανένα από τα έργα με παραχώρηση του Γ' ΚΠΣ, με εξαίρεση την υποθαλάσσια ζεύξη Θεσσαλονίκης, παρά την ολοκλήρωση της πρώτης φάσης της διαγωνιστικής διαδικασίας, αποδεικνύει τη δυσκολία του εγχειρήματος και την αδυναμία των δημοσίων φορέων και των παραχωρησιούχων να συμφωνήσουν στην υλοποίηση.

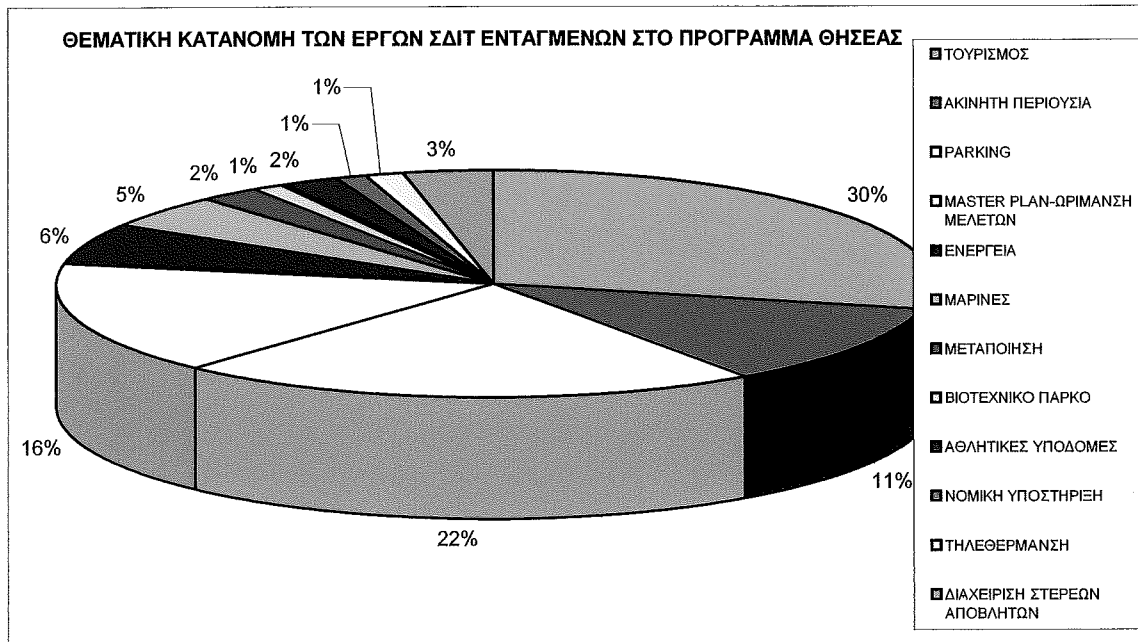
6.2 Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης ΘΗΣΕΑΣ⁹¹

Η κινητικότητα για τις ΣΔΙΤ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση αποτυπώνεται στο Αναπτυξιακό Πρόγραμμα ΘΗΣΕΑΣ (Ν. 3274/2004), σύμφωνα με το οποίο δίνεται η δυνατότητα στους ΟΤΑ να συμπράξουν με τον ιδιωτικό τομέα και χρηματοδοτούνται προσυμβατικές και συμβατικές διαδικασίες, για την ωρίμανση και υλοποίηση έργων ΣΔΙΤ. Το πρόγραμμα αυτό, αποτελεί μια πρώτη προσπάθεια πιλοτικής εφαρμογής του θεσμού των ΣΔΙΤ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και δίνει τη δυνατότητα σχεδιασμού και αξιολόγησης των αποτελεσμάτων των έργων ΣΔΙΤ που θα υλοποιηθούν σε διάφορους τομείς, όπως στον τομέα διαχείρισης απορριμμάτων, ύδρευσης-αποχέτευσης, βιολογικών καθαρισμών, ενέργειας, θαλάσσιων υποδομών, αστικών αναπλάσεων, κατασκευής χώρων στάθμευσης, αξιοποίησης ακινήτων κα.

Στην Ελλάδα υπάρχει ζήτηση κυρίως για ανταποδοτικά έργα καθώς και για έργα προστιθέμενης αξίας. Τα πρώτα αφορούν την κατασκευή ή την ολοκλήρωση και διαχείριση βασικών υποδομών με έμφαση στην περιφέρεια, όπως υδρεύσεις, αποχετεύσεις, βιολογικοί καθαρισμοί, αναπλάσεις αστικών συγκροτημάτων, τα οποία μπορούν να αποτελέσουν πεδίο εφαρμογής για έργα ΣΔΙΤ της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, λόγω του σχετικά χαμηλού προϋπολογισμού τους και του χαρακτήρα τους. Τα δεύτερα αφορούν σε μεγάλο βαθμό την εκμετάλλευση της ακίνητης περιουσίας του δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα, καθώς και επιχειρηματικές δραστηριότητες σχετικές με την περιβαλλοντική διαχείριση. Κρίσιμοι παράγοντες για την επιτυχία τέτοιων μορφών ΣΔΙΤ αποτελούν η ωριμότητα των έργων, το ιδιοκτησιακό καθεστώς των προς εκμετάλλευση ακινήτων, η κοινωνική αποδοχή τους ιδιαίτερα για έργα ΣΔΙΤ διάρκειας 25-30 ετών, η συμμετοχή των ΟΤΑ στους νέους φορείς που θα δημιουργηθούν για την υλοποίηση και διαχείριση των ΣΔΙΤ. Πρέπει να ληφθούν τα απαραίτητα μέτρα για τη βιωσιμότητα των ΣΔΙΤ και για τη δυνατότητα σωστής λειτουργίας των νέων φορέων διαχείρισής τους, ιδίως αν λάβουμε υπόψη μας το προβληματικό περιβάλλον που ισχύει για τις επιχειρήσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

⁹¹ Γιάνναρος Ιωάννης (2006), Ελληνική Αγορά ΣΔΙΤ, Μεθοδολογία υλοποίησης, κρίσιμα ζητήματα, Ημερίδα των ΙΟΚ, ΤΕΕ, ΚΕΔΚΕ: Συμπράξεις δημοσίου ιδιωτικού τομέα και ΚΕΔΚΕ (2006), Συμπράξεις Δημοσίου Ιδιωτικού Τομέα, Ημερίδα ΙΟΚ, σχέδιο εισήγησης ΚΕΔΚΕ

Η κατανομή των έργων ΣΔΙΤ, ενταγμένων στο πρόγραμμα ΘΗΣΕΑΣ⁹², ανά θεματική κατηγορία και ανά περιφέρεια παρουσιάζεται στα παρακάτω γραφήματα.

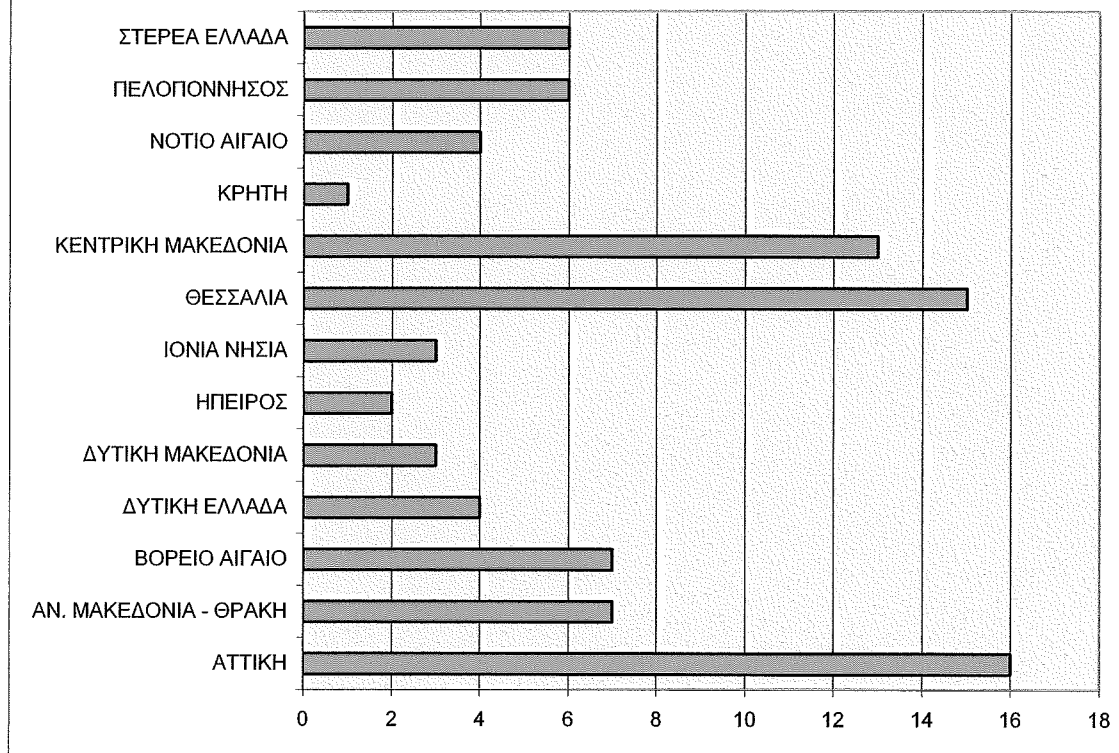


Πηγή: ΚΕΔΚΕ

Στο πρόγραμμα ΘΗΣΕΑΣ έχουν ενταχθεί 87 έργα ΟΤΑ για υπηρεσίες προετοιμασίας ΣΔΙΤ, από τα οποία τα 29 (33.3%) αφορούν αξιοποίηση ακινήτων για τουριστικές χρήσεις, τα 19 (21.8%) χώρους υπόγειας στάθμευσης, τα 10 (11.5%) αξιοποίηση ακίνητης περιουσίας των ΟΤΑ, τα 14 (16.1%) μελέτες ωρίμανσης και εκπόνηση master plans. Αναφέρεται ότι, μέχρι σήμερα έχουν προκηρυχθεί μόνο τα 29 από τα παραπάνω έργα. Σε ότι αφορά τη διάρθρωση των έργων, φαίνεται ότι κυριαρχούν οι κατηγορίες αξιοποίησης ακινήτων κυρίως για τουριστικές χρήσεις και χώρων στάθμευσης.

⁹² Εισήγηση Χ. Παλαιολόγου, Γενικού Γραμματέα Δ.Σ. της ΚΕΔΚΕ στην Ημερίδα « Συμπράξεις Δημόσιου & Ιδιωτικού Τομέα», των ΙΟΚ, ΤΕΕ και της ΚΕΔΚΕ, σελ. 7-9.

**ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΕΡΓΩΝ ΣΔΙΤ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ
ΤΗΣ Τ.Α ΘΗΣΕΑΣ**



Πηγή: ΚΕΔΚΕ

Τρεις Περιφέρειες, η Αττική (16 έργα, ποσοστό 18%), η Θεσσαλία (15 έργα, ποσοστό 17%) και η Κεντρική Μακεδονία (13 έργα, ποσοστό 15%), συγκεντρώνουν το μεγαλύτερο αριθμό έργων ενταγμένων στο ΘΗΣΕΑ, 44 έργα που αντιστοιχούν στο 51% του συνόλου των έργων. Ακολουθούν το Βόρειο Αιγαίο και η Ανατολική Μακεδονία και Θράκη με 14 έργα, ποσοστό 16%. Η Στερεά Ελλάδα και η Πελοπόννησος έχουν έργα που αντιστοιχούν στο 14% του συνόλου των έργων. Οι υπόλοιπες περιφέρειες έχουν μικρότερη συμμετοχή και υπάρχουν και περιφέρειες όπως η Κρήτη, που έχουν υποβάλλει μόνο ένα έργο στα 87.

Όσον αφορά τους νομούς ιδιαίτερα ευνοημένοι είναι οι νομοί Αθηνών (13 έργα), Μαγνησίας (10 έργα) και Θεσσαλονίκης (7 έργα)⁹³.

Στη συνέχεια παρουσιάζεται αναλυτικά ο θεματικός διαχωρισμός των έργων ΣΔΙΤ της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που έχουν εγκριθεί από το Πρόγραμμα ΘΗΣΕΑΣ, με βάση τη δομή και τις ιδιαιτερότητες της εγχώριας αγοράς.

Απορρίματα:

Ο τομέας αυτός θεωρείται τομέας αιχμής, δεδομένης της πληθώρας των δήμων που έχουν ανάγκη από επεξεργασία απορριμμάτων τα οποία μέχρι σήμερα

⁹³ Χρήστος Παλαιολόγος (2006), Γενικός Γραμματέας Δ.Σ. ΚΕΔΚΕ, εισήγηση στην ημερίδα των ΙΟΚ, ΤΕΕ, ΚΕΔΚΕ, Συμπράξεις Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα, «Έργα ΟΤΑ που μπορούν να υλοποιηθούν μέσω ΣΔΙΤ, Σχεδιασμός επιτελικού οργάνου για την υποβοήθηση των ΟΤΑ», σελ. 6-7.

συσσωρεύονται ανεξέλεγκτα και αποτελούν κίνδυνο για τη δημόσια υγεία. Η μη χρηματοδότηση πλέον των ΧΥΤΑ από το Ταμείο Συνοχής και η ανάγκη εξεύρεσης πόρων, εκτιμάται ότι θα οδηγήσει στα προσεχή χρόνια σε υιοθέτηση μεθόδων και τεχνολογιών διαχείρισης όπως την κομποστοποίηση, αναερόβια ζύμωση με παραγωγή ενέργειας, καύση, πυρόλυση και αεριοποίηση. Το κόστος για την υλοποίηση και διαχείριση των έργων αυτών είναι ιδιαίτερα μεγάλο, γεγονός που ενισχύει την πιθανότητα χρήσης της μεθόδου των ΣΔΙΤ. Σημαντικό ζήτημα προς διερεύνηση αποτελεί η δυνατότητα υλοποίησης τέτοιων έργων από μεμονωμένους ΟΤΑ, τη στιγμή που απαιτούνται τεχνικές και οικονομικές μελέτες, εξειδικευμένο ανθρώπινο δυναμικό και διαχειριστικές ικανότητες, που συνήθως υπολείπονται στους περισσότερους ΟΤΑ.

Ε.Σ.Δ.Α.Κ	Ολοκληρωμένη μονάδα διαχείρισης στερεών αποβλήτων Ν. Ρεθύμνου, Ν. Ηρακλείου, Ν. Λασιθίου, με ανάκτηση πρώτων υλών και παραγωγή προϊόντων και ενέργειας
Δήμος Σταγείρων-Ακάνθου Ν. Χαλκιδικής	Κατασκευή Χώρου Υγειονομικής Ταφής Απορριμμάτων (ΧΥΤΑ)

Υδρευση-Αποχέτευση-Βιολογικοί Καθαρισμοί:

Αφορά την κατασκευή, τη συντήρηση και τη λειτουργία των βασικών υποδομών, επιμέρους δίκτυα ύδρευσης, αποχέτευσης, βιολογικούς καθαρισμούς, μονάδες αφαλάτωσης και γενικότερα έργα που εντάσσονται σε αυτή την κατηγορία. Ο τομέας αυτός έχει υψηλή ζήτηση στην περιφέρεια και αντιμετωπίζει προβλήματα ένταξης εξαιτίας έλλειψης πόρων. Με την υλοποίηση των έργων μέσω του ν. 3389/2005 για ΣΔΙΤ ο επενδυτής θα έχει την εγγύηση του δημοσίου για θέματα συγχρηματοδότησης και καθορισμού τελών στους χρήστες, γεγονός που θα διευκολύνει την προσέλκυση επενδυτών. Επιπλέον, ο βαθμός ωριμότητας για ορισμένα από αυτά τα έργα είναι αρκετά υψηλός, εξαιτίας των μελετών που έχουν υλοποιηθεί μέσω του Ταμείου Συνοχής, οπότε γίνεται πιο εύκολα σωστή εκτίμηση κόστους και διευκολύνονται οι προσυμβατικές διαδικασίες.

Δήμος Ραφήνας Ν. Αττικής	Κατασκευή δικτύων αποχέτευσης, Μονάδας Επεξεργασίας Λυμάτων και Λειτουργία του Συστήματος Αποχέτευσης
--------------------------	---

Υγεία-Κοινωνική Αλληλεγγύη:

Αφορά την αποπεράτωση, ανακαίνιση και λειτουργία νοσοκομείων, κέντρων υγείας, γηροκομείων, ειδικών μονάδων παροχής ιατρικών υπηρεσιών, συναφή πληροφορικά συστήματα και οποιοδήποτε άλλο έργο ή υπηρεσία που εντάσσεται σε αυτή την κατηγορία. Θεωρείται τομέας αιχμής, ο οποίος όμως λόγω του καθαρά δημόσιου και μη ανταποδοτικού χαρακτήρα του, αντιμετωπίζει ζητήματα κοινωνικής αποδοχής και μέχρι σήμερα δεν έχει γίνει κάτι συγκεκριμένο στον τομέα αυτό. Επιπρόσθετα, η εμπειρία που υπάρχει για την υλοποίηση ΣΔΙΤ στον τομέα της υγείας στη Μεγάλη Βρετανία είναι ιδιαίτερα επικριτική, όπως αναλύεται στο αντίστοιχο κεφάλαιο.

Ενέργεια:

Ο τομέας αυτός βρίσκεται σε δυναμική εξέλιξη, κύρια σε ότι αφορά την ιδιωτική πρωτοβουλία αφού βρίσκονται σε εξέλιξη αρκετές επενδύσεις και σημαντική διείσδυση κεφαλαίων και επιχειρήσεων από το εσωτερικό και τις διεθνείς αγορές. Αφορά αιολικά πάρκα, υδροηλεκτρικούς σταθμούς, εγκαταστάσεις τηλεθέρμανσης, φωτοβολταϊκά, επεξεργασία μικτών οικιακών απορριμμάτων (καύση SRF ή RDF), επεξεργασία βιοκαυσίμων ή στερεών καυσίμων από βιομάζα και γενικά κάθε άλλη εναλλακτική πηγή ή ήπια μορφή παραγωγής ενέργειας.

Δ. Καρδάμυλων – Αμανής Ν. Χίου	Διαδημοτική συνεργασία με ιδιώτη, παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας με εκμετάλλευση αιολικού δυναμικού
Δ. Ερεσού Ν. Λέσβου	Υδροαιολικό σύστημα παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας
Κ. Ανάβρας	Αξιοποίηση πόρων και μικρού υδροηλεκτρικού έργου
Δ. Περίων Ν. Πιερίας	Κατασκευή υδροηλεκτρικής μονάδας παραγωγής ενέργειας στα ΔΔ Ρητίνης και Βρύας
Δ. Ιητών Ν. Κυκλάδων	Ολοκληρωμένο σύστημα ΑΠΕ για παραγωγή ενέργειας και υδρογόνου στη Νήσο Ίο
Δ. Μεγαλόπολης Ν. Αρκαδίας	Ολοκλήρωση τηλεθέρμανσης Μεγαλόπολης

Θαλάσσιες Υποδομές:

Αφορά τουριστικούς λιμένες, αλιευτικά καταφύγια, μονάδες επισκευής και διαχείρισης σκαφών αναψυχής, χερσαίες βασικές υποδομές, αξιοποίηση ακτών και των υποδομών τους, και γενικότερα κάθε έργο ή υπηρεσία που έχει σχέση με την θάλασσα και τον αιγιαλό.

Δ. Αιγίου – Ν. Αχαΐας	Κατασκευή μαρίνας τουριστικών και ιστιοπλοϊκών σκαφών
Δ. Αλοννήσου	Μετατροπή του αλιευτικού καταφυγίου «Καλαμάκια» του Δήμου Αλοννήσου σε καταφύγιο τουριστικών σκαφών
Δήμος Θεσσαλονίκης	Δημιουργία μαρίνας αναψυχής στην παραλιακή ζώνη του Δήμου Θεσσαλονίκης
Δ. Καμένων Βούρλων Ν. Φθιώτιδας	Κατασκευή Μαρίνας στα Καμένα Βούρλα

Αστικές Αναπλάσεις:

Αφορά αναπλάσεις αστικών κέντρων, πλατειών, πεζόδρομων, πάρκων αναψυχής και γενικότερα κάθε άλλης εγκατάστασης η οποία θα μπορούσε να έχει ανταποδοτικότητα και η διαχείριση, συντήρησή της δημιουργεί κόστος στο Δημόσιο το οποίο δεν μπορεί να αναλάβει.

Δ. Ταύρου – Ν. Αττικής	Διαμόρφωση και αξιοποίηση χώρου παλαιών δημοτικών σφαγείων & πάρκου ενόπλων δυνάμεων
Δ. Σικυωνίων Ν. Κορινθίας	Ανάδειξη, αξιοποίηση χώρου πρώην σταφιδεργοστασίου και δημιουργία πολιτιστικού πολυκέντρου, κατασκευή ενυδρείου
Δήμος Πτελεού	Αξιοποίηση Ενετικού Κάστρου και ανάπλαση παραλίας Αχιλλείου
Δ. Ερισού Ν. Κεφαλληνίας	Τουριστική και πολιτιστική αξιοποίηση κάστρου Δ.Δ. Άσσου, αξιοποίηση παλαιού κτιρίου Δ.Δ. Φισκάρδου και αξιοποίηση σχολικής περιουσίας (Δ.Δ. Άσσου, Φισκάρδου, Τσελεντάτων, Κοθρέα) και τουριστικού περιπτέρου Δ.Δ. Φισκάρδου Δ. Ερισού

Πολιτισμός-Ανάδειξη ιστορικής κληρονομιάς:

Αφορά τη θεματική προσέγγιση έργων, όπως Λυρική Σκηνή, Μουσεία, Κέντρα Γνώσης-Ενημέρωσης, παραδοσιακές γειτονιές και στη γενίκευσή τους τα Θεματικά Πάρκα με έμφαση στη χωροταξία-πολεοδομία και τη βιώσιμη ανάπτυξη εκτάσεων που ανήκουν στο δημόσιο (ΟΤΑ, Οργανισμοί κλπ.). Στην πλήρη εφαρμογή και σε όρους βιώσιμης ανάπτυξης συνδυάζεται και με την κατασκευή οικιών, κύρια δευτερεύουσας εξοχικής κατοικίας.

Δ. Καλλιθέας Ρόδου	Συνεδριακό κέντρο Δήμου Καλλιθέας Ρόδου «Πλανητάριο» και Θεματικό πάρκο «Τα 7 θαύματα του κόσμου»
--------------------	---

Κατασκευή χώρων στάθμευσης οχημάτων:

Αφορά την ανέγερση Σταθμών, υπέργειων ή υπόγειων, για τη στάθμευση οχημάτων, σε περιοχές με αυξημένο κυκλοφοριακό φόρτο και περιλαμβάνει και κάθε άλλη συμπληρωματική επένδυση όπως εμπορικούς χώρους, χώρους αναψυχής κα. Η μέτρηση της ανταποδοτικότητας σε συνδυασμό με τα κοινωνικοοικονομικά κριτήρια που υπάρχουν σε κάθε συναφή εγκατάσταση, καθορίζουν την εμπλοκή του Δημόσιου Τομέα και ειδικότερα τη συμμετοχή του στην χρηματοδότηση του έργου.

Δ. Κορινθίων	Υποστήριξη της προσυμβατικής διαδικασίας σύμπραξης του Δήμου Κορινθίων με ιδιώτη για την κατασκευή κλειστού χώρου στάθμευσης αυτοκινήτων
Δ. Μηχανιώνας Ν. Θεσσαλονίκης	Κατασκευή υπόγειου δημοτικού πάρκινγκ στο Δήμο Μηχανιώνας
Δ. Τρικαίων	Ανάγερση και εκμετάλλευση χώρων στάθμευσης και συναφών έργων στην πόλη Τρικάλων

Δ. Άρτας	Υπόγειος σταθμός αυτοκινήτων στην Πλατεία Σκουφά
Δ. Γλυφάδας Ν. Αττικής	Κατασκευή υπόγειου σταθμού στάθμευσης
Δήμος Αθηναίων Ν. Αττικής	Μελέτη-κατασκευή-χρηματοδότηση και παραχώρηση εκμετάλλευσης δύο υπόγειων χώρων στάθμευσης και διαμόρφωση ισογείου επιφάνειας στις οδούς Ψηλορείτη - Δεληγιάννη και Κύπρου - Πατησίων
Δήμος Ταύρου Ν. Αττικής	Κατασκευή υπογείου γκαράζ, διαμόρφωση κοινόχρηστου χώρου

Στέγαση Δημόσιων Υπηρεσιών:

Αφορά τη μεταφορά βασικών εγκαταστάσεων, δημόσιων οργανισμών, ΟΤΑ, Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, Ακαδημίες και σχολές σωμάτων ασφαλείας και λοιπών δημοσίων φορέων. Σε αυτή την περίπτωση παίζει σημαντικό ρόλο το πρόσφατο σχέδιο νόμου της ΚΕΔ για τα ακίνητα δημοσίου τομέα, δηλαδή η μέθοδος sale & lease back (αφορά τα ακίνητα που έχει στην κατοχή της η ΚΕΔ, όσο και ακίνητα νοσοκομείων, ΑΕΙ, ΤΕΙ, ΟΤΑ κλπ.) Εξαιρετικό ενδιαφέρον και κινητικότητα υπάρχει σε επίπεδο Νομαρχιών και ΟΤΑ, για μετεγκατάσταση των διοικητικών τους κτιρίων και συναφών εγκαταστάσεων, έργα τα οποία θα ολοκληρωθούν με ιδιωτικά κεφάλαια και θα αποπληρωθούν από αντισταθμιστικά και άλλους πόρους.

Παιδεία:

Αφορά δραστηριότητες του Οργανισμού Σχολικών Κτιρίων (ΟΣΚ), τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, τα Πανεπιστημιακά Ιδρύματα, τα ΤΕΙ και γενικότερα κάθε άλλο έργο ή υπηρεσία που μπορεί να ενταχθεί σε αυτό τον τομέα. Κυρίως πρόκειται για την κατασκευή και συντήρηση βασικών και συμπληρωματικών κτιριακών εγκαταστάσεων και επειδή είναι έργα μη ανταποδοτικά και κοινωφελή, η αποπληρωμή τους γίνεται σε βάθος χρόνου με επιβάρυνση του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων. Τονίζεται ότι και αυτός ο τομέας έχει δεχτεί κριτική και υπάρχουν παραδείγματα από το πρόγραμμα PFI της Αγγλίας, όπου η κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία των σχολείων είναι ιδιαίτερα προβληματική και με πολύ μεγαλύτερο κόστος από την κλασική μέθοδο χρηματοδότησης δημοσίων έργων.

Μεταφορές-Εμπορευματικά Κέντρα-Logistics:

Αφορά την κατασκευή εμπορευματικών κέντρων-σταθμών, παράλληλα με τη διενέργεια των σχετικών συμπληρωματικών επενδύσεων σε εξοπλισμό και logistics, σε επιλεγμένα κομβικά σημεία της επικράτειας και σε πρωτεύοντες οδικούς άξονες της χώρας. Θεωρούνται επενδύσεις αιχμής και κομβικές για την ανάπτυξη επιλεγμένων γεωγραφικών περιοχών.

Δήμος Ιάσμου Ν. Ροδόπης	Ωρίμανση μελετών και διαδικασιών προσέλκυσης επενδυτών Διεθνούς Εμπορευματικού Κέντρου Κομοτηνής
Δήμος Προσοτσάνης Ν. Δράμας	Δημιουργία Βιοτεχνικού Πάρκου Προσοτσάνης

Δήμος Πολυκάστρου Ν. Κιλκίς	Ωρίμανση μελετών και διαδικασιών προσέλκυσης επενδυτών Διεθνούς Εμπορευματικού Κέντρου Κιλκίς
Δήμος Παραμυθιάς Ν. Θεσπρωτίας	Ωρίμανση μελετών και διαδικασιών προσέλκυσης επενδυτών Διεθνούς Εμπορευματικού Κέντρου Θεσπρωτίας

Αξιοποίηση ακινήτων για εμπορικούς σκοπούς:

Αφορά γενικότερα την αξιοποίηση της δημόσιας ακίνητης περιουσίας, όπως εμπορικά κέντρα, παραδοσιακά κτίρια και άλλα οικοδομικά έργα προστιθέμενης αξίας.

Δ. Παραληθαίων Ν. Τρικάλων	Κατασκευή τυποποιητηρίου - συσκευαστηρίου ελαιολάδου στο Ρίζωμα Τρικάλων
Δ. Λουτρόπολης Θερμής Ν. Λέσβου	Τουριστική αξιοποίηση δημοτικών εκτάσεων στις περιοχές Μυστεγνά και Ν. Κυδωνιές
Δ. Περάματος Ν. Αττικής	Κατασκευή, διαχείριση, λειτουργία πολυχώρου αθλητισμού, πολιτισμού και εξυπηρέτησης αναγκών στάθμευσης
Δ. Λαρισαίων	Κατασκευή αθλητικού κέντρου Νέας Πολιτείας

Αξιοποίηση ακινήτων για τουριστικές και λοιπές συναφείς χρήσεις:

Αφορούν τη γενικότερη αξιοποίηση της δημόσιας ακίνητης περιουσίας για τουριστικούς σκοπούς, όπως για ξενοδοχεία, συνεδριακά κέντρα, εγκαταστάσεις αναψυχής, θαλάσσιο και χειμερινό τουρισμό και αναπτύξεις θεματικού περιεχομένου (οικολογικός, καταδυτικός, ιαματικός κλπ.).

Δ. Προσοτσάνης Ν. Δράμας και Δ. Κ. Νευροκοπίου – ΑΝΦΑ Α.Ε.	Ενέργειες υποστήριξης και αξιοποίησης χιονοδρομικού κέντρου Φαλακρού
Δήμος Κοζάνης – ΔΕΠΕΠΟΚ	Υλοποίηση αναπτυξιακού, επενδυτικού προγράμματος Ζώνης Ενεργού Πολεοδομίας ΚΟΖΑΝΗΣ
Δ. Κλεινοβού Ν. Τρικάλων	Κατασκευή πίστας ορεινής χιονοδρομίας στο Παλαιώριο και κατασκευή χιονοδρομικού κέντρου στο Κλεινό
Δ. Λυκόβρυσης Ν. Αττικής	Αξιοποίηση οικοπέδου έκτασης 6,5 στρεμμάτων εντός των ορίων του Δήμου και εντός σχεδίου πόλεως
Δ. Ιωλκού Ν. Μαγνησίας	Κατασκευή δημοτικού ξενώνα
Δ. Νάουσας Ν. Ημαθίας	Αξιοποίηση, εκμετάλλευση του χιονοδρομικού κέντρου 3-5 Πηγάδια και της δασικής έκτασης (72.000 στρεμμάτων)
Δ. Παρανεστίου Ν. Δράμας	Ενέργειες υποστήριξης ιαματικών πηγών Θερμιών Παρανεστίου

Συμπεράσματα

Η εμπειρία από τη μέχρι τώρα υλοποίηση ΣΔΙΤ, τόσο σε επίπεδο κεντρικό, όσο και σε τοπικό επίπεδο, έχει δείξει ότι η κατανομή του ρίσκου είναι εις βάρος του δημοσίου, ενώ η κατανομή του οφέλους είναι υπέρ των ιδιωτών.

Οι ΣΔΙΤ δεν μπορούν να αντικαταστήσουν το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων. Πρέπει να αποτελέσουν συμπληρωματικό μέσο χρηματοδότησης των δημοσίων έργων και υπηρεσιών. Το βασικό τους πλεονέκτημα, ότι συνδυάζουν τα ιδιωτικά με τα δημόσια κεφάλαια, θα πρέπει να αξιοποιηθεί και να αντικατοπτριστεί στην κατανομή του κόστους και των ωφελειών της επένδυσης. Παρόλα αυτά είναι ορατός ο κίνδυνος της δέσμευσης πόρων του ΠΔΕ, ιδιαίτερα τη στιγμή που ο ίδιος ο νόμος για τις ΣΔΙΤ, συνδέει τη χρηματοδότησή τους με αυτό. Είναι αρνητικό το ότι δεν υπάρχει ιδιαίτερη πρόβλεψη στο νόμο για τις ΣΔΙΤ, για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, καθώς και συμμετοχή της ΚΕΔΚΕ στους φορείς σχεδιασμού και υλοποίησης των ΣΔΙΤ. Τα έργα που θα επιλεγούν για υλοποίηση μέσω ΣΔΙΤ, θα πρέπει να συμφωνούν με τις ανάγκες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και να εντάσσονται σε ένα γενικότερο σχεδιασμό, σε επίπεδο Περιφέρειας και τοπικό. Επίσης, πρέπει να ελέγχεται η βιωσιμότητα των έργων αυτών. Ο στόχος των επενδυτικών παρεμβάσεων μέσω των ΣΔΙΤ θα πρέπει να είναι η μεγιστοποίηση της κοινωνικής ωφέλειας και όχι η μεγιστοποίηση κερδών συγκεκριμένων επιχειρήσεων. Μόνο τότε θα έχουν αποδοχή και επιτυχή έκβαση. Για να αποφευχθούν λάθη, γραφειοκρατικές αγκυλώσεις και καθυστερήσεις, καλό θα ήταν να υπάρχει η απαραίτητη νομική, οικονομοτεχνική συμβουλευτική υποστήριξη, κατά την προσυμβατική-συμβατική διαδικασία, αλλά και κατά τη διάρκεια εκτέλεσης του έργου.

Τα έργα ΣΔΙΤ που έχουν ενταχθεί στο πρόγραμμα ΘΗΣΕΑΣ δεν υπακούουν σε μία στοχοθέτηση στρατηγικού χαρακτήρα που αφορά σε έργα κοινωφελή ή απαραίτητες πολεοδομικές ή άλλες υποδομές. Μόλις δύο έργα στα ογδόντα επτά αφορούν βασικές υποδομές και κοινωφελή έργα, όπως αποχετεύσεις, βιολογικούς καθαρισμούς, διαχείριση απορριμμάτων, ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. Το γεγονός αυτό καταδεικνύει την αδυναμία, τόσο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης όσο και του Υπουργείου Εσωτερικών να αξιοποιήσουν τη μέθοδο των ΣΔΙΤ σε έργα που έχουν ιδιαίτερη ανάγκη, τα οποία μάλιστα έχουν υψηλή ωριμότητα και πληρούν τις προϋποθέσεις χρήσης της μεθόδου.

Η υλοποίηση ΣΔΙΤ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι δύσκολη, εξαιτίας του μικρού-μεσαίου μεγέθους των έργων. Εντάσσονται στις ομάδες υψηλού κινδύνου όσον αφορά στη μονοπώληση των διαγωνισμών επιλογής αναδόχου, την αδυναμία και την απειρία του στελεχικού δυναμικού των ΟΤΑ, αλλά και τους ιδιαίτερους επιστημονικούς και τεχνικούς υποστηρικτικούς μηχανισμούς, που η συντριπτική πλειοψηφία των ΟΤΑ δεν έχει και δεν μπορεί να συντηρήσει.

Ο νόμος για τις ΣΔΙΤ είναι ιδιαίτερα συγκεντρωτικός και δεν είναι δυνατόν η Ειδική Γραμματεία έργων ΣΔΙΤ να αναλάβει τη διαχείριση και τον έλεγχο όλων των έργων της περιφέρειας. Επομένως, η επιλογή των έργων ΣΔΙΤ θα πρέπει να είναι ιδιαίτερα προσεκτική και με την ενεργό συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Κεφ. 7 ΜΕΛΕΤΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗΣ Ζ.Ε.Π ΚΟΖΑΝΗΣ

Εισαγωγή

Όπως ήδη παρατηρήθηκε οι προσπάθειες για εφαρμογή ΣΔΙΤ στην ελληνική Αυτοδιοίκηση αφορούν σχέδια ασύνδετα μεταξύ τους και κυρίως μικρού μεγέθους. Η εμπειρία αλλά και οι παρεμβάσεις σε αστικές αναπλάσεις είναι μια επίκαιρη προτεραιότητα των ΣΔΙΤ στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η μελέτη της περίπτωσης της Ζώνης Ενεργού Πολεοδομίας της Κοζάνης αποτελεί μία πρωτοπόρα για την Τοπική Αυτοδιοίκηση παρέμβαση και εμπεριέχει όλες τις παθογένειες αλλά και τις προοπτικές και γι' αυτό το λόγο κρίνεται ενδιαφέρουσα προς διερεύνηση. Παρά το ότι η όλη παρέμβαση έχει σχεδιαστεί με βάση το προηγούμενο θεσμικό πλαίσιο, είναι αρκετά ενδιαφέρον να εντοπιστούν τα προβλήματα που επιλύει ο νέος Νόμος για τις ΣΔΙΤ σε ένα μεσαίου μεγέθους έργο στο οποίο εμπνευστής, διαχειριστής και τελικός αποδέκτης είναι η Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Σε αυτό το κεφάλαιο παρουσιάζεται η μελέτη περίπτωσης της αστικής ανάπλασης μιας ολόκληρης περιοχής (Ζώνη Ενεργού Πολεοδομίας) στο Δήμο Κοζάνης, με χρήση της μεθόδου παραχώρησης. Η ανάθεση του έργου γίνεται στο πλαίσιο του Νόμου 1418/84 περί δημοσίων έργων και τη δυνατότητα που παρέχει στον ανάδοχο να λάβει ως εργοδοτικό αντάλλαγμα το δικαίωμα διαχείρισης και εκμετάλλευσης του έργου, με όρους που προτείνει ο ίδιος με την προσφορά του.

Η παρουσίαση-αξιολόγηση των διαφόρων εναλλακτικών σεναρίων χωροθέτησης, των πολεοδομικών και οικονομικών στοιχείων της προσφοράς, γίνεται με βάση τη σύμβαση που έχει υπογραφεί και το Στρατηγικό-Επιχειρησιακό Σχέδιο (business plan) που εκπόνησε η εταιρεία μικτής οικονομίας «Δημοτική Επιχείρηση Ενεργού Πολεοδομίας Κοζάνης- ΔΕΠΕΠΟΚ».

Το ενδιαφέρον στράφηκε στη συγκεκριμένη μελέτη περίπτωσης, αν και μέχρι σήμερα αντιμετωπίζει προβλήματα όπως μεγάλες καθυστερήσεις στην ανάθεση και ολοκλήρωση των επιμέρους έργων, για το λόγο ότι ο σχεδιασμός της έχει μια ολοκληρωμένη για τα ελληνικά δεδομένα μορφή και εμπεριέχει μια πολύ μεγάλη καινοτόμα παρέμβαση για τα οικονομικά δεδομένα του Δήμου Κοζάνης.

Στο κεφάλαιο που ακολουθεί παρουσιάζεται το ιστορικό της ΖΕΠ Κοζάνης και τα διάφορα εναλλακτικά σενάρια πολεοδομικής αναδιάρθρωσης, καθώς και η αξιολόγησή τους με βάση πολεοδομικά και οικονομικά κριτήρια. Τέλος, γίνεται προσπάθεια εξαγωγής συμπερασμάτων από το όλο εγχείρημα.

7.1 Ιστορικό της Ζ.Ε.Π. ΚΟΖΑΝΗΣ

Η Ζώνη Ενεργού Πολεοδομίας στην Κοζάνη αποτελεί βασικό στόχο του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου του Δήμου και εγκρίθηκε με την υπ' αριθμό 7179/423/12.2.1986 απόφαση του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ.

Η Ζ.Ε.Π. Κοζάνης διέπεται από τις διατάξεις του οικιστικού νόμου 947/79 όπως τροποποιήθηκε με το νόμο 1337/1983 που ισχύει σήμερα και έχει σκοπό (ΦΕΚ 120/Α/11-05-1989):

➤ την επίλυση του στεγαστικού προβλήματος της περιοχής του Δήμου Κοζάνης, με την υλοποίηση ολοκληρωμένου προγράμματος, το οποίο περιλαμβάνει τη μελέτη, κατασκευή και διάθεση σε τρίτους έτοιμων κατοικιών ή οικοπέδων με υποδομή, τη

μελέτη και την κατασκευή των κοινόχρηστων και κοινωφελών έργων, των χώρων αναψυχής και άθλησης ή των εμπορικών κέντρων.

➤ την αυτόνομη ανάπτυξη της περιοχής με ίδιους βασικούς οικονομικούς πόρους που θα εξασφαλίζονται από την εφαρμογή των διαδικασιών της ΖΕΠ και από τη διάθεση έτοιμης κατοικίας υψηλών προδιαγραφών ή τη διάθεση οικοπέδων.

➤ την ενεργοποίηση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που μέσα από τη Δημοτική Επιχείρηση και με το ολοκληρωμένο πρόγραμμα της ΖΕΠ, μπορεί να αποτελέσει το πρότυπο οικιστικής και επιχειρηματικής ανάπτυξης.

Σύμφωνα με τον νόμο 947/1979 περί οικιστικών περιοχών, προβλέπεται η δυνατότητα συγκρότησης εκ μέρους των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης εταιρειών μικτής οικονομίας με αποκλειστικό σκοπό τη μελέτη και εκτέλεση των έργων ανάπτυξης ή αναμόρφωσης μιας ζώνης ενεργού πολεοδομίας. Κατ' εφαρμογή των σχετικών διατάξεων, ο Δήμος Κοζάνης προέβη στη σύσταση ανώνυμης εταιρίας με την επωνυμία «ΔΗΜΟΤΙΚΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗ ΕΝΕΡΓΟΥ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑΣ ΚΟΖΑΝΗΣ- ΔΕΠΕΠΟΚ Α.Ε.». Πρόκειται για μία ανώνυμη εταιρεία με βασικό μέτοχο το Δήμο Κοζάνης (98%), η οποία έχει ως αποκλειστικό αντικείμενο τη μελέτη και εκτέλεση έργων ανάπτυξης ή ανάπλασης ζωνών ενεργού πολεοδομίας και την αγορά ή πώληση ή εκμετάλλευση των εντός αυτών ακινήτων.

Προκειμένου για την ανάπτυξη της Ζ.Ε.Π. Κοζάνης, το Ελληνικό Δημόσιο σύναψε σύμβαση με την ΔΕΠΕΠΟΚ το 1989, σύμφωνα με την οποία ανέθεσε σε αυτήν τη μελέτη και κατασκευή των έργων τεχνικής και κοινωνικής υποδομής και διαμόρφωσης του περιβάλλοντος, την κατασκευή ετοιμών κατοικιών, τη διάθεση οικοπέδων σε τρίτους για ανοικοδόμηση και την κατασκευή των προβλεπόμενων κτιρίων επαγγελματικής χρήσης – αναψυχής, στα πλαίσια του οικιστικού προγράμματος στην περιοχή της ΖΕΠ ΚΟΖΑΝΗΣ, συνολικής έκτασης πεντακοσίων (500) περίπου στρεμμάτων.

Οι κυριότεροι όροι της Σύμβασης προβλέπουν τα ακόλουθα⁹⁴:

- Το άρθρο 4 θέτει τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες το Δημόσιο, τα ΝΠΔΔ και οι κοινωφελείς οργανισμοί μπορούν να αποκτήσουν χώρους για την κατασκευή κτιρίων και έργων προς κάλυψη των λειτουργικών τους αναγκών.
- Το άρθρο 5 καθορίζει το χρονοδιάγραμμα του «Έργου» το οποίο προεβλέπετο να ολοκληρωθεί σε χρονικό διάστημα οκτώ ετών από την υπογραφή της Σύμβασης και σε τέσσερις φάσεις. Η πρώτη από αυτές περιλαμβάνει μελέτες, κατασκευή έργων υποδομής και κτιριολογικά έργα, ενώ οι υπόλοιπες τρεις περιλαμβάνουν αμιγώς κτιριολογικά έργα.
- Σύμφωνα με το άρθρο 7, το Δημόσιο έχει αναλάβει την υποχρέωση να συμμετέχει στο κόστος των έργων υποδομής με 880.410 Ευρώ, με καταβολές στη ΔΕΠΕΠΟΚ σε τρεις δόσεις.
- Το άρθρο 11 καθορίζει τους τρόπους χρηματοδότησης του έργου και ορίζει ότι η αυτοχρηματοδότηση της ΔΕΠΕΠΟΚ από το Δήμο Κοζάνης και από τη διάθεση ακινήτων δεν θεωρείται εμπορική πράξη και συνεπώς είναι απαλλαγμένη από τέλη, κρατήσεις και αμοιβές τρίτων.

⁹⁴ Στρατηγικό-Επιχειρησιακό Σχέδιο (business plan) της Δημοτικής Επιχείρησης του Δήμου Κοζάνης «Δημοτική Επιχείρηση Ενεργού Πολεοδομίας Κοζάνης- ΔΕΠΕΠΟΚ», 2004.

- Το άρθρο 12 αναφέρεται στην περίπτωση καθυστέρησης του έργου από τη ΔΕΠΕΠΟΚ και στις προβλεπόμενες ποινικές ρήτρες, καθώς και τη δυνατότητα ανάθεσης του έργου σε άλλους αναδόχους.

Όσον αφορά με το έργο που έχει υλοποιηθεί μέχρι σήμερα, έχουμε τα ακόλουθα:

Ο Δήμος Κοζάνης έχει μεταβιβάσει στη ΔΕΠΕΠΟΚ την έκταση της Ζ.Ε.Π. ΚΟΖΑΝΗΣ κατά πλήρη κυριότητα. Η ΔΕΠΕΠΟΚ έχει μεταβιβάσει κατά πλήρη κυριότητα στον Οργανισμό Εργατικής Κατοικίας (Ο.Ε.Κ.) μέρος της παραπάνω έκτασης, επιφανείας 55.520,64 τ.μ. Επίσης, η ΔΕΠΕΠΟΚ δώρισε στο δημόσιο μέρος της ΖΕΠ ΚΟΖΑΝΗΣ επιφανείας 17.185,46 τ.μ. (οικοδομικό τεμάχιο με αριθμό 10).

Σύμφωνα με την πρώτη φάση του χρονοδιαγράμματος, η ΔΕΠΕΠΟΚ έχει εκπονήσει μελέτες και έχει κατασκευάσει έργα υποδομής. Τέλος, έχει υλοποιήσει επί του εδάφους το εγκεκριμένο ρυμοτομικό σχέδιο, δηλαδή τη χάραξη των οδών, των πεζόδρομων, των οικοδομικών τετραγώνων και των κοινόχρηστων χώρων.

Οι μεταβολές στο νομοθετικό πλαίσιο από τη μία πλευρά και η δραστική μεταβολή των κάθε είδους συνθηκών αναφορικά με την εκτέλεση του Έργου, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι χρειάζεται να συναφθεί νέα σύμβαση Δημόσιου – ΔΕΠΕΠΟΚ, εξαιτίας των παρακάτω αναγκαίων τροποποιήσεων:

- Οι προβλεπόμενες από τη σύμβαση υποχρεώσεις των Μερών έχουν παραμείνει σε σημαντικό βαθμό ανεκπλήρωτες.
- Οι τεθείσες προθεσμίες έχουν παραληφθεί άπρακτες.
- Το αρχικό χρονοδιάγραμμα έχει παραμείνει ανεφάρμοστο.
- Η σύμβαση είναι ουσιαστικά ανενεργός.

Υπάρχει επομένως, η ανάγκη επαναπροσδιορισμού των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των μερών, νέου χρονοδιαγράμματος με ταυτόχρονο ορισμό επιμέρους έργων που θα εκτελεστούν εντός αυτού.

7.2 Διατύπωση και αξιολόγηση των εναλλακτικών σεναρίων πολεοδομικής αναδιάρθρωσης

Υπήρχαν τρία σενάρια χωροθέτησης των κυρίων χρήσεων της ΖΕΠ, από τα οποία επιλέχθηκε το πρώτο με βάση πολεοδομικά και οικονομικά κριτήρια. Τα σενάρια 1 και 3 είναι ουσιαστικά ταυτόσημα ως προς τη χωροθέτηση των χρήσεων. Το σενάριο 3 διαφέρει ουσιαστικά κατά το ότι τα οικόπεδα με υποδομή (αμιγής κατοικία) που θα διατεθούν σε ιδιώτες είναι αυξημένα, με αντίστοιχο περιορισμό των τομέων που θα διατεθούν για οργανωμένη δόμηση κατοικίας με το σύστημα παραχώρησης. Έτσι υπάρχει διαφορά αυτών των σεναρίων με βάση την οικονομική αξιολόγησή τους. Το σενάριο 2 διαφοροποιείται από τα άλλα δύο όσον αφορά τη χωροθέτηση των χρήσεων πολεοδομικού κέντρου. Και στα τρία σενάρια η χωροθέτηση των παρακάτω χρήσεων δεν διαφοροποιείται:

Η κεντρική πλατεία είναι χωροθετημένη στην κορυφή του λόφου (Ο.Τ.1 και 28). Στο Ο.Τ. 1 χωροθετείται η Εκκλησία. Στο Ο.Τ. 10 χωροθετείται η Διοίκηση και συγκεκριμένα το κτίριο της Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας, το οποίο ήδη κατασκευάζεται και βρίσκεται στο τελικό στάδιο εργασιών.

Το Δ.Σ. της ΔΕΠΕΠΟΚ έχει πάρει απόφαση για πώληση έκτασης 6 στρεμμάτων στο Ο.Τ. 11 για την ανέγερση ενός κτιριακού συγκροτήματος που θα περιλαμβάνει τα κτίρια της ΑΝ.ΚΟ Α.Ε., της Τ.Ε.Δ.Κ, του Κ.Ε.Κ, και του Κέντρου Διαβαλκανικής

Συνεργασίας Κ.Δ.Σ. Επιπλέον στον Ο.Τ. 11 εντάσσεται ο χώρος για τις απαιτούμενες ανάγκες περίθαλψης.

Στη βορειοδυτική πλευρά της Ζ.Ε.Π. και συγκεκριμένα στο Ο.Τ. 3 χωροθετείται η χρήση «τουρισμός». Οι κοινωφελείς λειτουργίες που περιλαμβάνουν χώρους εκπαίδευσης (Ο.Τ. 9,15,42), πρόνοιας (βρεφονηπιακοί σταθμοί στα Ο.Τ. 19-20,27,33Α), περίθαλψης (Ο.Τ. 11) και οι κοινόχρηστοι χώροι πρασίνου (Ο.Τ. 13,14,16,18,35,37,40,41) έχουν χωροθετηθεί στις περιοχές κατοικίας. Θύλακες αθλητικών εγκαταστάσεων χωροθετούνται στους κοινόχρηστους χώρους, ενώ υποδομές σε σχολικά συγκροτήματα θα διατίθενται και για αθλητικούς σκοπούς.

Στο παρακάτω σχέδιο απεικονίζεται το πρώτο σενάριο το οποίο και επιλέχθηκε.



1. Αξιολόγηση των εναλλακτικών σεναρίων με πολεοδομικά κριτήρια:

Τα προτεινόμενα σεναρία αξιοποίησης είναι κατά βάση δύο, διαφοροποιούνται κυρίως ως προς την ανάπτυξη διαφορετικών χρήσεων των Ο.Τ. 4 και 5. Κατά το πρώτο σενάριο, σε αυτά τα δύο χωροθετείται κατοικία, ενώ κατά το δεύτερο σενάριο χωροθετείται χρήση πολεοδομικού κέντρου. Τελικά επιλέγει το Σενάριο 1, επειδή κατά βάση διασφαλίζει το μη αποκλεισμό του συγκροτήματος οργανωμένης δόμησης ΟΕΚ από το να γειτνιάζει και με τμήμα οικιστικής ανάπτυξης και επιπλέον επειδή δεν είναι σκόπιμο το Ο.Τ. 3 στο οποίο αναπτύσσεται η χρήση «τουρισμός» να περιβάλλεται κατά τη νότια και ανατολική πλευρά του από χρήση πολεοδομικού κέντρου. Τέλος, σύμφωνα με το σενάριο 1 ευνοείται η λογική της μικτής χρήσης, που έχει κριθεί επιθυμητή διότι διασφαλίζει πολεοδομική ποικιλότητα και ζωντανή ατμόσφαιρα στην περιοχή της ΖΕΠ.

2. Αξιολόγηση με οικονομικά κριτήρια:

Δύο είναι τα κριτήρια που υπεισέρχονται στην οικονομική αξιολόγηση των σεναρίων: η αναπτυξιακή συμβολή και το ταμιακό όφελος για τη ΔΕΠΕΠΟΚ. Η συνολική αναπτυξιακή συμβολή όλων των σεναρίων συμβαδίζει με την επιλογή ώθησης για δημιουργία νέων οικονομικών και διοικητικών δραστηριοτήτων περιφερειακού κέντρου στην Κοζάνη. Τα δύο σεναρία διαφοροποιούνται ως προς την ταχύτητα με την οποία υλοποιούν αυτή τη συμβολή. Η σημασία αυτής της διαφοράς αξιολογείται σε όρους απασχόλησης και αντίστοιχου εισοδήματος.

Σε συνθήκες ομαλής λειτουργίας της αγοράς, χωρίς να παρεμβαίνουν στρεβλωτικοί παράγοντες διοικητικοί ή άλλοι για τις διαμορφούμενες τιμές, η ιδιωτικοοικονομική απόδοση εκφράζει και τις κοινωνικοοικονομικές αξίες. Στην περίπτωση του έργου, η απόδοση για τη ΔΕΠΕΠΟΚ μπορεί να θεωρηθεί ως ικανή ένδειξη και για την κοινωνικοοικονομική απόδοση του έργου.

Το ταμιακό όφελος της ΔΕΠΕΠΟΚ προσδιορίζεται από τα ανταλλάγματα που θα εξασφαλίσει από ενδεχόμενες συμβάσεις παραχώρησης για την ανάπτυξη των χώρων που θα κατασκευαστούν και από την αξία των οικοπέδων που παραμένουν στην ιδιοκτησία της προς διάθεση σε μικρούς ιδιώτες επενδυτές.

Το ταμιακό αντάλλαγμα προς τη ΔΕΠΕΠΟΚ που θα καταβάλουν οι παραχωρησιούχοι εκτιμάται υπολογίζοντας τα κόστη ανάπτυξης της ανωδομής, τα πιθανά έσοδα πωλήσεων των παραχωρησιούχων από τη διάθεση της ανωδομής και τις αποδόσεις των κεφαλαίων τους. Στις σημερινές συνθήκες, οι εταιρείες επενδύσεων σε ακίνητα επιδιώκουν αποδόσεις των δεσμευόμενων κεφαλαίων τους της τάξεως του 10%. Στην περίπτωση όμως της ΖΕΠ Κοζάνης, υπάρχει μεγαλύτερη αβεβαιότητα, λόγω της απόστασης από τις ήδη ανεπτυγμένες περιοχές της πόλης και της καινοτομίας του όλου εγχειρήματος, οπότε θεωρήθηκε εύλογη απόδοση κεφαλαίων το 21% και με βάση αυτό υπολογίστηκε το αντάλλαγμα της ΔΕΠΕΠΟΚ.

Τα βασικά ποσοτικά χαρακτηριστικά των σεναρίων:

Τα σεναρία 1 και 2 είναι ουσιαστικά ταυτόσημα ως προς την κατανομή των οικοπεδικών εκτάσεων κατά χρήση και τρόπο ανάπτυξης. Το σενάριο 3 διαφέρει ουσιαδώς κατά το ότι τα οικόπεδα με υποδομή που θα διατεθούν σε ιδιώτες αγοραστές αυξάνονται σε 38% της συνολικής οικοπεδικής γης, έναντι 19% στα άλλα δύο σεναρία. Αντίστοιχα, στο σενάριο 3 είναι περιορισμένη η έκταση που θα διατεθεί για οργανωμένη δόμηση κατοικίας με το σύστημα παραχώρησης (επόμενος πίνακας).

Οικοπεδική γη κατά χρήση						
	Τετραγωνικά μέτρα			Ποσοστά % Συνόλου		
	Σενάριο 1	Σενάριο 2	Σενάριο 3	Σενάριο 1	Σενάριο 2	Σενάριο 3
Παραχωρούμενα Οικόπεδα						
Κατοικία Α	46.551,1	40.017,8	46.551,1	18,8%	16,2%	19,2%
Κατοικία Β	50.708,7	50.708,7	0,0	20,5%	20,5%	0,0%
Καταστήματα-Γραφεία	75.285,5	81.818,8	75.285,5	30,4%	33,0%	31,1%
Τουριστικές Εγκαταστάσεις	28.254,7	28.254,7	28.254,7	11,4%	11,4%	11,7%
Σύνολο Παραχωρούμενων	200.800,0	200.800,0	150.091,3	81,1%	81,1%	62,0%
Οικόπεδα με υποδομή μ2	46.818,4	46.818,4	92.043,2	18,9%	18,9%	38,0%
Σύνολο οικοπεδικής γης μ2	247.618,4	247.618,4	242.134,5	100,0%	100,0%	100,0%

Αντίστοιχα μειωμένη είναι η δομούμενη επιφάνεια με το σύστημα παραχώρησης από 94.000 μ2 περίπου στα σενάρια 1 και 2, σε 64.000 μ2 στο σενάριο 3. Ως αποτέλεσμα και το κόστος ανάπτυξης με αυτό τον τρόπο περιορίζεται από 88 εκ. Ευρώ σε 63 εκ. στο σενάριο 3, όπως φαίνεται στον παρακάτω πίνακα.

Δομούμενη επιφάνεια παραχωρήσεων και κόστος ανάπτυξης						
ΠΑΚΕΤΑ	Δομούμενη Επιφάνεια μ2			Κόστος ('000 Ευρώ)		
	Σενάριο 1	Σενάριο 2	Σενάριο 3	Σενάριο 1	Σενάριο 2	Σενάριο 3
Κατοικία Α	29.932,7	26.700,6	29.932,7	25.382,2	22.546,6	25.382,2
Κατοικία Β	30.425,2	30.425,2	0,0	26.013,6	26.013,6	0,0
Καταστήματα-Γραφεία	14.432,9	15.739,6	14.432,9	12.897,3	14.204,0	12.897,3
Τουριστικές Εγκαταστάσεις	19.778,3	19.778,3	19.778,3	24.426,2	24.426,2	24.426,2
Σύνολο	94.569,1	92.643,7	64.143,9	88.719,3	87.190,3	62.705,8

Σύγκριση των σεναρίων 1 και 2 με το σενάριο 3:

Στο σενάριο 3 η μη πραγματοποίηση της επένδυσης για το πακέτο Κατοικία Β αντιστοιχεί σε απώλεια ευκαιριών απασχόλησης αντίστοιχης με τουλάχιστον 500 ανθρωποέτη στον κατασκευαστικό τομέα και μέσω πολλαπλασιαστικών αποτελεσμάτων με άλλα 750 ανθρωποέτη σε άλλους τομείς (π.χ. παραγωγής-εμπορίας οικοδομικών και καταναλωτικών προϊόντων). Ποσοτικοποιούμενα με το κόστος των επιδομάτων ανεργίας αντιστοιχούν σε περισσότερα από 6,5 εκατ. Ευρώ. Πιθανόν η υστέρηση να είναι ακόμη μεγαλύτερη, λόγω του ότι η μη ανάπτυξη του πακέτου Κατοικία Β, μπορεί να οδηγήσει

σε μείωση της ελκυστικότητας της περιοχής και για τους χώρους εμπορίου, γραφείων, αναψυχής, εξαιτίας της μείωσης των δυνητικών πελατών του τοπικού εμπορίου.

Παρόλα αυτά, το συνολικό οικονομικό όφελος της ΔΕΠΕΠΟΚ πιθανώς να είναι σημαντικά (περίπου 12 εκ. Ευρώ) μεγαλύτερο στο σενάριο 3, έναντι των άλλων δύο σεναρίων (επόμενος πίνακας).

Πιθανό ελάχιστο οικονομικό όφελος ΔΕΠΕΠΟΚ			
	Σενάριο 1	Σενάριο 2	Σενάριο 3
Οικόπεδα με υποδομή μ2	46.818,4	46.818,4	92.043,2
Τιμή οικοπεδικής γης €/μ2	400	400	400
Αξία οικοπέδων €	18.727.368	18.727.368	36.817.296
Αντάλλαγμα παραχωρήσεων	19.200.000	18.800.000	12.700.000
Σύνολο αξίας σε ΔΕΠΕΠΟΚ €	37.927.368	37.527.368	49.517.296

Το συμπέρασμα αυτό δεν είναι βέβαιο, εξαρτάται από το τι αντάλλαγμα μπορεί να εξασφαλίσει η ΔΕΠΕΠΟΚ από τα πακέτα παραχωρήσεων, το οποίο θα γνωστοποιηθεί μετά το διαγωνισμό (τα παραπάνω ποσά είναι πιθανά προσδοκώμενα όχι πραγματικά). Επιπλέον, η τιμή των οικοπέδων μπορεί να είναι μεγαλύτερη στα σενάρια 1 και 2 από ότι στο σενάριο 3, εξαιτίας της αυξημένης αβεβαιότητας και κινδύνου, του τελευταίου.

Το συνολικό συμπέρασμα από την αξιολόγηση των τριών σεναρίων με οικονομικά κριτήρια είναι ότι τα δύο πρώτα παρέχουν περισσότερες πιθανότητες υλοποίησης της ανάπτυξης και υστερούν κατά το ότι συνεπάγονται μικρότερα ταμιακά οφέλη για τη ΔΕΠΕΠΟΚ. Οπότε προτεινόμενη επιλογή με οικονομικά κριτήρια είναι τα σενάρια 1 και 2, με προσπάθεια ανάδειξης για το πακέτο Β όρων ανάπτυξης και παραχώρησης που μεγιστοποιούν τα έσοδα παραχώρησης. Τελικά, από τα σενάρια 1 και 2 επιλέγεται το σενάριο 1, κυρίως λόγω της αξιολόγησης με πολεοδομικά κριτήρια.

Οι προτεινόμενες επιλογές όσον αφορά την εκμετάλλευση των έργων από τη ΔΕΠΕΠΟΚ ή την παραχώρησή τους, παρουσιάζονται στον παρακάτω πίνακα:

Χρήση	Φορέας ανάπτυξης	Φορέας Εκμετάλλευσης
Οικοπεδική γη	-	ΔΕΠΕΠΟΚ
Κατοικία	Παραχωρησιούχος	Παραχωρησιούχος
Εμπόριο-Γραφεία-Αναψυχή	Παραχωρησιούχος	Παραχωρησιούχος
Τουριστική μονάδα	Παραχωρησιούχος	Παραχωρησιούχος
Διοίκηση Περιφέρεια-ΑΝΚΟ	Έχει ολοκληρωθεί	-
Κοινοφελείς λειτουργίες	ΔΕΠΕΠΟΚ	ΔΕΠΕΠΟΚ
Απομένουσα υποδομή	ΔΕΠΕΠΟΚ	Αρμόδιος φορέας κατά αντικείμενο βάση όρων που θα συμφωνηθούν με ΔΕΠΕΠΟΚ
Λοιπή διοίκηση (στα πλαίσια των επαγγελματικών χώρων)	Παραχωρησιούχος	Παραχωρησιούχος

Δυνατότητες πωλήσεων

Α) Πωλήσεις οικοπεδικής γης – ΔΕΠΕΠΟΚ

Πρόκειται για τέσσερα οικοδομικά τετράγωνα με συνολική έκταση 46.818 μ². Η τιμή πώλησης μπορεί να φτάσει τα 400-600 €/μ². Για την εκτίμηση των εσόδων λαμβάνεται η συντηρητική εκτίμηση μέσης τιμής μονάδος 400 €/μ², οπότε το σύνολο των εσόδων ανέρχεται σε **18,7 εκ. €**.

Β) Πωλήσεις άλλων αναπτύξεων – Παραχωρησιούχοι

Η δομημένη επιφάνεια κατά χρήση, οι τιμές μονάδας και τα αναμενόμενα συνολικά έσοδα συνοψίζονται στον πίνακα που ακολουθεί:

Πακέτα	μ ²	€/μ ²	ΕΣΟΔΑ ('000 €)
Κατοικία Α	29.933	1.350	40.409
Κατοικία Β	30.425	1.350	41.074
Καταστήματα-γραφεία	14.433	1.600	23.093
Τουριστικές εγκαταστάσεις	19.778	2.200	43.512
ΣΥΝΟΛΟ	94.569		148.088

Οι συνολικοί προϋπολογισμοί κόστους ανάπτυξης και εσόδων εκμετάλλευσης, διαμορφώνονται όπως φαίνεται στους παρακάτω πίνακες.

ΣΥΝΟΛΙΚΟΙ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΙ ΚΟΣΤΟΥΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

(σταθερές τιμές 2004)

Πακέτα	μ ²	Κόστος ('000 €)
Κατοικία Α	29.932,7	25.382
Κατοικία Β	30.425,2	26.014
Καταστήματα-Γραφεία	14.432,9	12.897
Τουριστικές εγκαταστάσεις	19.778,3	24.426
ΣΥΝΟΛΟ	94.569,1	88.719

Ποσοστά συνόλου %											
ΠΑΚΕΤΑ	Συνολικό κόστος ('000 €)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Κατοικία Α	25.382	3%	22%	22%	23%	30%					
Κατοικία Β	26.014				3%	22%	22%	23%	30%		
Καταστήματα – Γραφεία	12.897		3%	15%	20%	15%	15%	15%	17%		
Τουριστικές Εγκαταστάσεις	24.426					30%	30%	40%			
ΣΥΝΟΛΟ	88.719										

Απόλυτα μεγέθη ('000 €)											
Κατοικία Α	25.382	761	5.584	5.584	5.838	7.615	0	0	0	0	0
Κατοικία Β	26.014	0	0	0	780	5.723	5.723	5.983	7.804	0	0
Καταστήματα – Γραφεία	12.897	0	387	1.935	2.579	1.935	1.935	1.935	2.193	0	0
Τουριστικές Εγκαταστάσεις	24.426	0	0	0	0	7.328	7.328	9.770	0	0	0
ΣΥΝΟΛΟ	88.719	761	5.971	7.519	9.198	22.600	14.985	17.688	9.997	0	0

ΣΥΝΟΛΙΚΟΙ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΙ ΕΣΟΔΩΝ ΕΚΜΕΤΑΛΛΕΥΣΗΣ
(σταθερές τιμές 2004)

Πακέτα	μ2	€/μ2	ΕΣΟΔΑ ('000 €)
Κατοικία Α	29.932,7	1.350	40.409
Κατοικία Β	30.425,2	1.350	41.074
Καταστήματα-Γραφεία	14.432,9	1.600	23.093
Τουριστικές εγκαταστάσεις	19.778,3	2.200	43.512
ΣΥΝΟΛΟ	94.569,1		148.088

Ποσοστά συνόλου %											
ΠΑΚΕΤΑ	Συνολικά έσοδα ('000 €)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Κατοικία Α	40.409		10%	20%	25%	30%	15%				
Κατοικία Β	41.074					10%	20%	25%	30%	15%	
Καταστήματα – Γραφεία	23.093			5%	10%	15%	15%	15%	15%	20%	5%
Τουριστικές Εγκαταστάσεις	43.512							20%	30%	50%	
ΣΥΝΟΛΟ	148.088										

Απόλυτα μεγέθη ('000 €)											
ΠΑΚΕΤΑ	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Σύνολο
Κατοικία Α	40.409	0	4.041	8.082	10.102	12.123	6.061	0	0	0	0
Κατοικία Β	41.074	0	0	0	0	4.107	8.215	10.269	12.322	6.161	0
Καταστήματα – Γραφεία	23.093	0	0	1.155	2.309	3.464	3.464	3.464	3.464	4.619	1.155
Τουριστικές Εγκαταστάσεις	43.512	0	0	0	0	0	0	8.702	13.054	21.756	0
ΣΥΝΟΛΟ	148.088	0	4.041	9.236	12.412	19.694	17.740	22.435	28.840	32.536	1.155

Μετρητά καταβλητέα στην ΔΕΠΕΠΟΚ ('000 € – σταθερές τιμές 2004 – με την υπογραφή της σύμβασης παραχώρησης)

ΠΑΚΕΤΑ	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Σύνολο
Κατοικία Α	6.500										6.500
Κατοικία Β				6.500							6.500
Καταστήματα – Γραφεία		2.800									2.800
Τουριστικές Εγκαταστάσεις					3.400						3.400
ΣΥΝΟΛΟ											19.200

Συνολική καθαρή ταμιακή ροή μετά την καταβολή ανταλλάγματος στην ΔΕΠΕΠΟΚ ('000 € - σταθερές τιμές 2004)

ΠΑΚΕΤΑ	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	IRR
Κατοικία Α	-7.261	-1.543	2.498	4.264	4.508	6.061	0	0	0	0	21,1%
Κατοικία Β	0	0	0	-7.280	-1.616	2.492	4.285	4.518	6.161	0	21,0%
Καταστήματα – Γραφεία	0	-3.187	-780	-270	1.529	1.529	1.529	1.271	4.619	1.155	21,1%
Τουριστικές Εγκαταστάσεις	0	0	0	0	-10.728	-7.328	-1.068	13.054	21.756	0	21,0%
ΣΥΝΟΛΟ	-7.261	-4.730	1.718	-3.286	-6.306	2.755	4.747	18.843	32.536	1.155	21,0%

Ταμιακές ροές – Υπολογισμός ιδιωτικοοικονομικής απόδοσης για ΔΕΠΕΠΟΚ

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Σύνολο
Εκροές	4.232	4.232	4.232	4.232	4.232	4.232	1.115	1.115	1.115	1.115	29.855
Αξία οικοπέδων σήμερα	1.115	1.115	1.115	1.115	1.115	1.115	1.115	1.115	1.115	1.115	11.151
Κόστος υπολειπόμενης υποδομής	3.117	3.117	3.117	3.117	3.117	3.117					18.704
Εισροές	1.000	1.000	8.100	9.112	7.242	8.050	10.473	0	0	0	44.977
Πώληση οικοπέδων				5.462	6.242		7.023				18.727
M2				15.606	15.606		15.606				46.818
Τιμή (€/μ2)				350	400		450				400
Καθαρή ταμιακή ροή											
Ετήσια	-3.232	-3.232	3.868	4.880	3.010	3.818	9.358	-1.115	-1.115	-1.115	15.122
Σωρευτική	-3.232	-6.465	-2.597	2.282	5.292	9.110	18.468	17.353	16.237	15.122	
IRR= 46%											

Βλέπουμε ότι η απόδοση για τη ΔΕΠΕΠΟΚ, από την αξιοποίηση του συνόλου του έργου, εάν υλοποιηθεί σύμφωνα με τον αρχικό σχεδιασμό, είναι ιδιαίτερα ικανοποιητική 46%. Αντίστοιχα η απόδοση των παραχωρησιούχων είναι 21%, η οποία για την αγορά ακινήτων κρίνεται παραπάνω από ικανοποιητική.

Συμπεράσματα

Η επιτυχία ενός μεσαίου-μεγάλου έργου ΣΔΙΤ δεν εξαρτάται μόνο από τις εσωτερικές του αποδόσεις και τους μικροοικονομικούς δείκτες αλλά και από το μακροοικονομικό και επενδυτικό περιβάλλον. Ιδιαίτερα σε έργα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και πολύ περισσότερο σε αστικές αναπλάσεις, οι περιφερειακές και τοπικές συνθήκες, η ελκυστικότητα της περιοχής, η δυναμικότητά της, αλλά και οι επιστημονικές τεχνικές και λειτουργικές της δεξιότητες και εμπειρίες, αποτελούν σημαντικό παράγοντα για την επιτυχία μιας ΣΔΙΤ.

Το παράδειγμα της ΖΕΠ Κοζάνης είναι αρκετά διαφωτιστικό. Πρόκειται για την αστική ανάπλαση μιας ολόκληρης περιοχής στην Κοζάνη, η οποία βρίσκεται σε απόσταση από το κέντρο της πόλης, με στόχο την ανάπτυξη της πόλης και τη λειτουργία της ως εμποροοικονομικό κέντρο της ευρύτερης περιφέρειας. Το έργο αυτό αποτελεί ένα καινοτόμο και φιλόδοξο εγχείρημα του Δήμου Κοζάνης.

Θα πρέπει κατ' αρχήν να τονιστεί ότι παρά την πρωτοβουλία και τη διάθεση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, το σύνολο ουσιαστικά της χρηματοδότησης για την υλοποίηση του σχεδίου ΣΔΙΤ, προέρχεται από το κεντρικό κράτος. Ένα δεύτερο σημαντικό στοιχείο που προκύπτει από τη μελέτη της περίπτωσης ΖΕΠ Κοζάνης, είναι οι μεγάλες καθυστερήσεις οι οποίες έχουν ξεπεράσει και στην πράξη έχουν καταργήσει την υπάρχουσα σύμβαση. Οι καθυστερήσεις αυτές θα μπορούσαν να οφείλονται τόσο σε γραφειοκρατικές αγκυλώσεις και στην αδυναμία των τοπικών μηχανισμών να τις

υπερπηδήσουν, όσο όμως και στην έλλειψη ενεργού και ζωηρού ενδιαφέροντος επενδυτικών κύκλων για την προώθηση αυτής της επένδυσης.

Η αδυναμία ολοκλήρωσης του έργου και εξεύρεσης παραχωρησιούχων για την ανάπτυξη και εκμετάλλευση των πακέτων κατοικία και εμπορικό κέντρο, στηρίζεται κυρίως σε δύο παράγοντες. Πρώτον, στην έλλειψη κατάλληλου νομοθετικού πλαισίου, καθώς ακολουθήθηκε το προηγούμενο θεσμικό πλαίσιο (Νόμος 1418/84 περί δημοσίων έργων) και δεύτερον, στην αβεβαιότητα του εγχειρήματος, ιδιαίτερα λόγω της απόστασης από τις ήδη ανεπτυγμένες περιοχές.

Το ταμιακό όφελος της ΔΕΠΕΠΟΚ υπολογίζεται με βάση τα ανταλλάγματα που θα εξασφαλίσει από ενδεχόμενες συμβάσεις παραχώρησης για την ανάπτυξη των χώρων που θα κατασκευαστούν και από την αξία των οικοπέδων που παραμένουν στην ιδιοκτησία της προς διάθεση σε μικρούς ιδιώτες επενδυτές. Όμως δεν είναι βέβαιο ότι θα υπάρξει το ανάλογο επιχειρηματικό ενδιαφέρον και ότι θα ικανοποιηθεί ο παραπάνω οικονομικός σχεδιασμός.

Από το σχεδιασμό του επενδυτικού εγχειρήματος της ΖΕΠ Κοζάνης, φαίνεται καθαρά ότι οι απαιτήσεις της προσυμβατικής και συμβατικής διαδικασίας για ένα έργο ΣΔΙΤ μεσαίου μεγέθους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, είναι ιδιαίτερα αυξημένες, σε όρους οικονομικούς, τεχνικούς και νομικούς. Επιβεβαιώνεται ακόμη μία φορά, η αναγκαιότητα συμβουλευτικής παροχής σε κάθε στάδιο της προσυμβατικής και συμβατικής διαδικασίας. Όσον αφορά το στάδιο υλοποίησης, αποδεικνύεται η απόσταση που υπάρχει μεταξύ θεωρίας και πράξης, οι μεγάλες απαιτήσεις του ιδιωτικού τομέα, η επικινδυνότητα του όλου εγχειρήματος και η αδυναμία πρόβλεψης του πραγματικού αποτελέσματος.

Τα οικονομικά στοιχεία δεν είναι καθόλου ανεξάρτητα από άλλους παράγοντες, όπως είναι το περιβάλλον η ποιότητα ζωής αλλά και το εύρος της κοινωνικής, οικονομικής και πολιτιστικής τοπικής αγοράς. Είναι ένα βασικό ερώτημα που δεν βρίσκει απάντηση από τη συγκεκριμένη πρόταση, γιατί κάποιος να πάει να επενδύσει σε μία πόλη που θεωρείται από τις πιο περιβαλλοντικά επιβαρυνμένες στη χώρα και η οποία απέχει με τα νέα δεδομένα της Εγνατίας οδού, μία ώρα περίπου από τη Θεσσαλονίκη, η οποία παρέχει ευκαιρίες αγοράς, αλλά και οικονομικές, πολιτιστικές και κοινωνικές δομές, όπως και πολεοδομικές υποδομές, που μπορούν να καλύψουν σε πολύ μεγαλύτερο βαθμό τις απαιτήσεις για μια σύγχρονη και βελτιωμένη ποιότητα ζωής.

Η αλλαγή του νομοθετικού πλαισίου μπορεί να προσφέρει στη ΖΕΠ Κοζάνης μια μεγαλύτερη ευελιξία και μια γενικότερη μεταστροφή στο μακροοικονομικό και ιδιαίτερα στο δημοσιονομικό επίπεδο, οπότε ίσως βοηθήσει στη ελκυστικότητα της επένδυσης. Τέλος, η μικρή εμπειρία που έχει αποκτηθεί από τις προσπάθειες των προσυμβατικών διαδικασιών, μπορεί να προσφέρει λύσεις σε μελλοντικά προβλήματα, τα οποία αναμένονται κατά τη διαδικασία υλοποίησης της σύμβασης να είναι πολύ πιο ισχυρά, όπως π.χ. η κατανομή του ρίσκου και η διάρθρωση των συνολικών ωφελειών ανάμεσα στους συμμετέχοντες.

ΓΕΝΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η προώθηση του θεσμού των ΣΔΙΤ αποσκοπεί στη βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών του Κράτους προς τον πολίτη, καθώς και στη δημιουργία αναγκαίων υποδομών, με τη χρησιμοποίηση πρόσθετων ιδιωτικών πόρων, συμπληρωματικών προς τους διαθέσιμους δημόσιους και παράλληλα με την αξιοποίηση της τεχνογνωσίας και των διαχειριστικών μεθόδων του ιδιωτικού τομέα.

Όμως, η μέχρι σήμερα εμπειρία υλοποίησης ΣΔΙΤ, τόσο σε κεντρικό όσο και σε τοπικό επίπεδο, έχει δείξει ότι στις περισσότερες περιπτώσεις η κατανομή του ρίσκου είναι εις βάρος του δημόσιου, ενώ η κατανομή του οφέλους είναι υπέρ των ιδιωτών.

Οι Συμπράξεις Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα αναπτύσσονται στο πλαίσιο της Νέας Δημόσιας Διαχείρισης και της Νέας Διακυβέρνησης. Δύο διαφορετικές θεωρητικές προσεγγίσεις που βασίζονται, η πρώτη στην ανάγκη ενσωμάτωσης επιχειρηματικών κριτηρίων απόδοσης στο δημόσιο τομέα και η δεύτερη στη μετατόπιση της κρατικής εξουσίας σε άλλα επίπεδα πολιτικής ή σε άλλους κοινωνικούς φορείς και πολιτικά δίκτυα, καθώς και στην αυξημένη συμμετοχή των πολιτών και των κοινωνικών εταίρων στη διαμόρφωση της πολιτικής.

Το κράτος ανασχηματίζεται για να προσαρμοστεί στις σημερινές συνθήκες της παγκοσμιοποίησης και της αυξημένης δυναμικής των τοπικών και κοινωνικών εταίρων. Σε θεσμικό επίπεδο, έχει μικρότερο βαθμό ελέγχου στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και διαμοιράζεται την εξουσία του με την κοινωνία των πολιτών και τον ιδιωτικό τομέα. Αυτή η προοπτική ενισχύει τις από κοινού προσπάθειες του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα, τη συσσώρευση πόρων που προέρχονται και από τους δύο τομείς, τη συνεργασία και όχι την αντιπαράθεση στις στρατηγικές και τα όργανα πολιτικής. Κατά τον τρόπο αυτό, προωθούνται οι εταιρικές σχέσεις δημόσιου ιδιωτικού τομέα.

Εκτός από τη θεωρητική διαμάχη σχετικά με την ωφελιμότητα της μεθόδου των συμπράξεων, το ποιες υπηρεσίες και έργα θα μπορέσουν να επιλεγούν για χρήση της συγκεκριμένης μεθόδου, εξαρτάται τελικά από την πολιτική απόφαση του δημόσιου φορέα, από τη φύση της υπηρεσίας ή του έργου και από τις δυνατότητες που υπάρχουν για αξιοποίηση προσφορών του ιδιωτικού τομέα, με όρους που ικανοποιούν το δημόσιο συμφέρον.

Η μέθοδος των συμπράξεων δημόσιου ιδιωτικού τομέα δεν πρέπει να αντιμετωπίζεται ως η μοναδική λύση για την επενδυτική πρωτοβουλία του δημόσιου φορέα που αντιμετωπίζει δημοσιονομικούς περιορισμούς, ιδιαίτερα αν λάβουμε υπόψη μας ότι ο ιδιωτικός τομέας είναι βέβαιο ότι θα ζητήσει μεγάλες αποδόσεις για να τη συμμετοχή του στη σύμπραξη.

Υπάρχουν θετικά και αρνητικά παραδείγματα εφαρμογής των ΣΔΙΤ. Η κάθε περίπτωση πρέπει να εξετάζεται ξεχωριστά και να αποδεικνύεται η οικονομική και ποιοτική αποτελεσματικότητα της μεθόδου. Γενικότερα, η επιτυχία μιας ΣΔΙΤ στην πράξη εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την πληρότητα του συμβατικού πλαισίου που θα συμφωνηθεί, καθώς και από σαφή διάκριση των ρόλων και των ευθυνών των δύο μερών, καθώς και από τη βέλτιστη κατανομή των κινδύνων.

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει ένα συγκριτικό πλεονέκτημα σχετικά με την εφαρμογή των ΣΔΙΤ. Μπορεί να λειτουργήσει πιλοτικά, με τρόπο ώστε οι θετικές εμπειρίες να διαχυθούν σε ολόκληρη την επικράτεια, ενώ οι αποτυχημένες να έχουν περιορισμένες επιπτώσεις σε τοπικό επίπεδο και να αποτελέσουν παράδειγμα προς αποφυγή. Δεν φτάνει όμως να εντοπίζεται η ΤΑ ως προνομιακός χώρος εφαρμογής των

ΣΔΙΤ. Θα πρέπει να υποστηριχθεί με επιστημονικές και τεχνικές υποδομές ώστε να μπορέσει να αντεπεξέλθει τόσο στις νέες προκλήσεις, όσο και σε αντικειμενικά προβλήματα που προκύπτουν λόγω του μικρού μεγέθους των ΟΤΑ.

Το ευνοϊκό πολιτικό κλίμα για τις ΣΔΙΤ, χρειάζεται να υποστηρίζεται από ενιαίο θεσμικό πλαίσιο και εθνική στρατηγική. Ο Νόμος για τις ΣΔΙΤ (Ν 3389/2005) που ψηφίστηκε πρόσφατα στη χώρα μας, δέχθηκε ιδιαίτερη κριτική από τους σχετικούς φορείς κατά την περίοδο διαβούλευσης. Προτάσεις στην πλειοψηφία τους εποικοδομητικές, που όμως δεν αξιοποιήθηκαν από την Κυβέρνηση. Ο νόμος αναμένεται να δημιουργήσει ιδιαίτερα προβλήματα στους ΟΤΑ, εξαιτίας του συγκεντρωτικού του χαρακτήρα, αλλά και της απουσίας ιεράρχησης έργων στο πλαίσιο μιας εθνικής στρατηγικής, εξειδικευμένης σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

Από την Ευρωπαϊκή εμπειρία, φαίνεται ότι οι ΣΔΙΤ δεν είναι μονόδρομος, ούτε «αγγελικά πλασμένες». Ακόμη και στο Ηνωμένο Βασίλειο που είναι πρωτοπόρος στην υλοποίηση ΣΔΙΤ, το ποσοστό που κατέχουν σε σχέση με τις συνολικές δημόσιες επενδύσεις δεν ξεπερνάει το 15%. Άρα, για να συμβάλουν στην αναπτυξιακή διαδικασία της χώρας, οι ΣΔΙΤ είναι απαραίτητο να δρουν συμπληρωματικά στο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων και με χρήση πρόσθετων δημόσιων και ιδιωτικών πόρων.

Προνομιακοί χώροι εφαρμογής τους είναι οι μεταφορές, πολεοδομικές υποδομές, αξιοποίηση δημόσιας περιουσίας, ενώ στην παιδεία, στην υγεία και στις νέες τεχνολογίες εμφανίζουν σημαντικά προβλήματα.

Βασικό πλεονέκτημα των συμπράξεων είναι η γρήγορη ολοκλήρωση των έργων, με βάση τον αρχικό προϋπολογισμό, ενώ παρουσιάζουν προβλήματα στην εκτίμηση του οφέλους σε σχέση με το κόστος και στη μεταφορά του κινδύνου στους ιδιώτες. Σε πολλές περιπτώσεις αμφισβητείται η οικονομική αποτελεσματικότητα της μεθόδου, διότι δεν είναι εύκολο να συνυπολογιστούν ποιοτικές παράμετροι, καθώς και η μεταφορά ρίσκου στον ιδιωτικό φορέα. Επίσης, στην πράξη μπορεί να επιβαρύνεται τελικά ο δημόσιος και όχι ο ιδιωτικός φορέας.

Οι προσυμβατικές διαδικασίες αυξάνουν πολύ το κόστος των συμβάσεων, γεγονός αποτρεπτικό για αξιοποίηση της μεθόδου σε έργα μικρού-μεσαίου μεγέθους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Επίσης, υπάρχει ο κίνδυνος ελλιπούς ανταγωνισμού στη διαδικασία επιλογής αναδόχου, καθώς και της «πακετοποίησης» των έργων, για να γίνουν θελκτικά στον ιδιωτικό τομέα. Οι σχετικές διαδικασίες χρειάζεται να κωδικοποιηθούν και να δοθεί κατάλληλη συμβουλευτική και οικονομική βοήθεια, ιδιαίτερα στην περίπτωση των ΟΤΑ, για την γρήγορη ολοκλήρωσή τους.

Ο έλεγχος κόστους οφέλους, η εκτίμηση της προστιθέμενης αξίας του έργου, το κοινωνικό όφελος και η ικανοποίηση του δημόσιου συμφέροντος, πρέπει να αξιολογηθούν σε κάθε περίπτωση. Οι διαδικασίες αξιολόγησης που ακολουθούνται στη Μεγάλη Βρετανία είναι ένας πολύ σημαντικός θεσμός, απαραίτητος για τη διαφάνεια και σωστή υλοποίηση των συμπράξεων. Οι διαδικασίες αυτές είτε με τη μορφή εκ των προτέρων είτε εκ των υστέρων αξιολόγησης, θα πρέπει να αποτελέσουν ένα feed back με τη ένταξη των συμπερασμάτων τους στην παραγωγική, των ΣΔΙΤ, διαδικασία.

Τα συμπεράσματα που εξάγονται από τη μέχρι σήμερα προσπάθεια ενίσχυσης και προώθησης του θεσμού στη χώρα μας και ιδιαίτερα στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, μέσω της ένταξης έργων και υπηρεσιών στο αναπτυξιακό πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ», είναι τα ακόλουθα:

- Οι ΣΔΙΤ πρέπει να αποτελέσουν συμπληρωματικό μέσο χρηματοδότησης των δημοσίων έργων και υπηρεσιών. Παρόλα αυτά είναι ορατός ο κίνδυνος της δέσμευσης πόρων του ΠΔΕ, ιδιαίτερα τη στιγμή που ο ίδιος ο νόμος για τις ΣΔΙΤ, συνδέει τη χρηματοδότησή τους με αυτό.
- Τα έργα που θα επιλεγούν για υλοποίηση μέσω ΣΔΙΤ, θα πρέπει να συμφωνούν με τις ανάγκες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και να εντάσσονται σε ένα γενικότερο σχεδιασμό, σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Βασικός στόχος θα πρέπει να είναι η μεγιστοποίηση της κοινωνικής ωφέλειας και όχι η μεγιστοποίηση κερδών συγκεκριμένων επιχειρήσεων. Μόνο τότε θα έχουν αποδοχή και επιτυχή έκβαση. Για να αποφευχθούν λάθη, καλό θα ήταν να υπάρχει η απαραίτητη νομική, οικονομοτεχνική συμβουλευτική παροχή κατά την προσυμβατική και συμβατική διαδικασία.
- Τα έργα που έχουν ενταχθεί στο πρόγραμμα ΘΗΣΕΑΣ δεν αφορούν βασικές υποδομές και κοινωφελή έργα, γεγονός που καταδεικνύει την αδυναμία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και του Υπουργείου Εσωτερικών να αξιοποιήσουν τη μέθοδο των ΣΔΙΤ σε έργα που έχουν ιδιαίτερη ανάγκη, τα οποία μάλιστα έχουν υψηλή ωριμότητα και πληρούν τις προϋποθέσεις χρήσης της μεθόδου.
- Η υλοποίηση ΣΔΙΤ στην Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι δύσκολη, εξαιτίας του μικρού μεγέθους των έργων, του κινδύνου μονοπώλησης των διαγωνισμών, την αδυναμία και την απειρία του στελεχικού δυναμικού και την αδυναμία διαχειριστικών και υποστηρικτικών μηχανισμών.
- Ο νόμος για τις ΣΔΙΤ είναι ιδιαίτερα συγκεντρωτικός και δεν είναι δυνατόν η Ειδική Γραμματεία έργων ΣΔΙΤ να αναλάβει τη διαχείριση και τον έλεγχο όλων των έργων της περιφέρειας. Επομένως, η επιλογή των έργων ΣΔΙΤ θα πρέπει να είναι ιδιαίτερα προσεκτική και με την ενεργό συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η μελέτη περίπτωσης της ΖΕΠ Κοζάνης αναδεικνύει τη σημασία ύπαρξης θετικού επενδυτικού κλίματος, το οποίο εξαρτάται από τις περιφερειακές και τοπικές συνθήκες, την ελκυστικότητα της περιοχής, τη δυναμικότητά της, αλλά και επιστημονικές τεχνικές και λειτουργικές δεξιότητες και εμπειρίες. Οι μεγάλες καθυστερήσεις και η απόκλιση από το χρονοδιάγραμμα της αρχικής σύμβασης, την καθιστούν ανενεργό και οφείλονται στην έλλειψη κατάλληλου νομοθετικού πλαισίου και ενεργού επιχειρηματικού ενδιαφέροντος. Η καινοτομία του έργου και η αστική ανάπλαση σε ζώνη που βρίσκεται σε μεγάλη απόσταση από το κέντρο της πόλης, ενισχύουν την αβεβαιότητα του εγχειρήματος.

Από το σχεδιασμό του επενδυτικού εγχειρήματος της ΖΕΠ Κοζάνης, επιβεβαιώνεται η αναγκαιότητα συμβουλευτικής παροχής σε κάθε στάδιο της προσυμβατικής και συμβατικής διαδικασίας. Όσον αφορά το στάδιο υλοποίησης, αποδεικνύεται η απόσταση που υπάρχει μεταξύ θεωρίας και πράξης, οι μεγάλες απαιτήσεις του ιδιωτικού τομέα, η επικινδυνότητα του όλου εγχειρήματος και η αδυναμία πρόβλεψης του πραγματικού αποτελέσματος. Αν και η συγκεκριμένη πρόταση δεν απαντάει στο ερώτημα γιατί να επενδύσει κανείς σε μια περιοχή απομακρυσμένη, περιβαλλοντικά επιβαρημένη και σε μικρή απόσταση από τη Θεσσαλονίκη, η αλλαγή του νομοθετικού πλαισίου μπορεί να προσφέρει στη ΖΕΠ Κοζάνης μεγαλύτερη ευελιξία και να ενισχύσει την ελκυστικότητα της επένδυσης.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική Βιβλιογραφία

1. ASE Synergy Consulting SA (Ιούλιος 2006), Ψηφιακά νέα, σελ. 1-14.
2. Βασιλόπουλος Περικλής (2003), Διακυβέρνηση και Κοινωνία Πολιτών, περιοδικό Κοινωνία Πολιτών, τεύχος 9, ιστοσελίδα www.paremvassi.gr/art914.htm.
3. Βερβενιώτης Γεώργιος Π. (1993), «Εκτέλεση Έργων με παραχώρηση της εκμετάλλευσης – BOT Συμβάσεις», εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1993.
4. Βουδικλάρης Γ. Θεόδωρος (2006), Εισαγωγική Ομιλία στην Ημερίδα των ΙΟΚ, ΤΕΕ, ΚΕΔΚΕ, Συμπράξεις Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα, Αθήνα 24 Μαΐου 2006.
5. Γετίμης Π. & Μαραβά Ν. (2005), «Νέες σχέσεις μεταξύ ιδιωτικού και δημοσίου τομέα στη παραγωγή και λειτουργία των μεγάλων έργων υποδομής στην Ελλάδα. Τάσεις και εξελίξεις στις δεκαετίες του 1980 και 1990», Πάντειο Πανεπιστήμιο.
6. Γετίμης Π. (2000), «Εναλλακτικές Μορφές Αστικής Διακυβέρνησης στην Ευρώπη» στο Ανδρικοπούλου, Ελ. & Καυκαλάς, Γρ.(επιμ.) *Ο Νέος Ευρωπαϊκός Χώρος. Η Διεύρυνση και η Γεωγραφία της Ευρωπαϊκής Ανάπτυξης*, Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο.
7. Γιάνναρος Ιωάννης (2006), Ελληνική Αγορά ΣΔΙΤ, Μεθοδολογία υλοποίησης, κρίσιμα ζητήματα, Ημερίδα των ΙΟΚ, ΤΕΕ, ΚΕΔΚΕ για τις Συμπράξεις δημόσιου ιδιωτικού τομέα, Αθήνα 24 Μαΐου 2006.
8. Γκάτζης Νικόλαος (2005)-Εισηγητής του ΚΚΕ, Πρακτικά Βουλής, Τμήμα Διακοπής εργασιών Βουλής, ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΗ ΚΗ' 6/9/2005, σελ. 1024-1026.
9. Δημοτική Επιχείρηση Ενεργού Πολεοδομίας Κοζάνης (Νοέμβριος 2004), «Στρατηγικό-επιχειρησιακό σχέδιο (Σ.Ε.Σ) για την υλοποίηση του αναπτυξιακού-επενδυτικού προγράμματος της «Ζ.Ε.Π. Κοζάνης».
10. ΕΔΕΧΥ, Καθηγητές Davies Ceri, Jones Phil (2001), “Αυτοχρηματοδότηση Τεχνικές και λύσεις για την Τοπική Αυτοδιοίκηση”, 13 Δεκεμβρίου 2001, Αθήνα Ξενοδοχείο Intercontinental.
11. Ινστιτούτο Οικονομίας Κατασκευών - ΙΟΚ (2004), Η άποψη του ΙΟΚ, στο «Ερωτηματολόγιο για την ανάπτυξη θέσεων και απόψεων των φορέων, για το θεσμό των ΣΔΙΤ, Ειδική Επιτροπή Εμπειρογνομόνων για τα Δημόσια έργα».
12. Ινστιτούτο Οικονομίας Κατασκευών (2005), «Σχεδιασμός και Υλοποίηση Έργων Μέσω Συμπράξεων Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (Σ.Δ.Ι.Τ.)», Αθήνα Μάρτιος 2005.
13. ΚΕΔΚΕ (2006), Συμπράξεις Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα, Ημερίδα ΙΟΚ, ΤΕΕ, ΚΕΔΚΕ, εισήγηση της ΚΕΔΚΕ, Αθήνα 24 Μαΐου 2006.
14. ΚΕΡΔΟΣ (2005), «Αλλαγές στο ν/σ των ΣΔΙΤ ζητούν ΤΕΕ, εργολήπτες και μελετητές», Ημ. Δημοσ: 2/9/2005, ΚΕΡΔΟΣ σελ. 5.
15. Μαυρόπουλος Αντώνης (2006), «Συμπράξεις Δημοσίου Ιδιωτικού Τομέα στη Διαχείριση Στερεών Αποβλήτων», Ημερίδα των ΙΟΚ, ΤΕΕ, ΚΕΔΚΕ, Συμπράξεις Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα, Αθήνα 24 Μαΐου 2006.

16. Ξηροτύρη-Αικατερινάρη Ασημίνα (2005)-Εισηγήτρια του Συνασπισμού, Πρακτικά Βουλής, Τμήμα Διακοπής εργασιών Βουλής, ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΗ ΚΗ' 6/9/2005, σελ. 1026-1029.
17. Οικονομική Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ), 11 Ιουλίου 2005, «ΓΝΩΜΗ της Ο.Κ.Ε. Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα», στην ιστοσελίδα <http://www.oke.gr/gnomes/133-TELIKO.doc>
18. Παλαιολόγος Χρήστος (2006), «Έργα ΟΤΑ που μπορούν να υλοποιηθούν μέσω ΣΔΙΤ. Σχεδιασμός επιτελικού οργάνου για την υποβοήθηση των ΟΤΑ», Ημερίδα των ΙΟΚ, ΤΕΕ, ΚΕΔΚΕ, Συμπράξεις Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα, Αθήνα 24 Μαΐου 2006.
19. Παναγόπουλος Α. Σπύρος (2005), «Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα: Τελευταίες εξελίξεις σε Ε.Ε. και Ελλάδα», ΔηΣΚΕ.
20. Σπηλιόπουλος Κωνσταντίνος (2005)-Εισηγητής του ΠΑΣΟΚ, Πρακτικά Βουλής, Τμήμα Διακοπής εργασιών Βουλής, ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΗ ΚΗ' 6/9/2005, σελ. 1020-1023.
21. Τάσουλας Κωνσταντίνος (2005)-Εισηγητής της ΝΔ, Πρακτικά Βουλής, Τμήμα Διακοπής εργασιών Βουλής, ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΗ ΚΗ' 6/9/2005, σελ. 1018-1020.
22. Ταχιάος Νικόλαος (2006), «Οπτική ενός νέου προγράμματος δημοσίων επενδύσεων μέσω ΣΔΙΤ από την πλευρά των μέχρι σήμερα κύριων συντελεστών του». Ημερίδα των ΙΟΚ, ΤΕΕ, ΚΕΔΚΕ, Συμπράξεις Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα, Αθήνα 24 Μαΐου 2006.
23. Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας (ΤΕΕ) (2005), Γραφείο Τύπου, Δελτίο Τύπου 25/08/05.
24. Τροβά Ελένη, Κούτρας Δημήτρης (2001), «Η κατασκευή του ενιαίου Ευρωπαϊκού Χώρου και η Σύμβαση Παραχώρησης Δημοσίων Έργων, Σπουδή στη διαλεκτική των πόλεων εξουσίας», εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα.
25. Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, Γενική Γραμματεία Επενδύσεων και Ανάπτυξης, Ειδική Επιτροπή Εμπειρογνομώνων για τα Δημόσια Έργα (2004), ΕΚΘΕΣΗ: «Συμπράξεις Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) - Αυτοχρηματοδοτούμενα Συγχρηματοδοτούμενα Σχέδια, Συμβάσεις Παραχώρησης», Αθήνα, Ιούλιος 2004.
26. Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, Γενική Γραμματεία Επενδύσεων και Ανάπτυξης, Ειδική Επιτροπή Εμπειρογνομώνων για τα δημόσια έργα (2004), Συμπλήρωμα Έκθεσης Νο1, «Δημόσια Διαβούλευση, Καταγραφή και κωδικοποίηση των απόψεων των Φορέων για τις Συμπράξεις Δημόσιου-Ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ)», Δεκέμβριος 2004.
27. Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, Γενική Γραμματεία Επενδύσεων και Ανάπτυξης, Ειδική Επιτροπή Εμπειρογνομώνων για τα δημόσια έργα (2004), Συμπλήρωμα Έκθεσης Νο2, «Δημόσια Διαβούλευση, Προτάσεις μέτρων πολιτικής και κατευθύνσεις νομοθετικής παρέμβασης για τις Συμπράξεις Δημόσιου-Ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ)», Δεκέμβριος 2004.
28. Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, Γενική Γραμματεία Επενδύσεων και Ανάπτυξης, Ειδική Επιτροπή Εμπειρογνομώνων για τα δημόσια έργα (2004), Συμπλήρωμα Έκθεσης Νο3, «Δημόσια Διαβούλευση, Οι απόψεις των Φορέων για τις Συμπράξεις Δημόσιου-Ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ)», Δεκέμβριος 2004.

29. Χειμωνίτη-Γερροβίτη Στέλλα (2003), Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, «Συμμετοχή ιδιωτών στα έργα υποδομής και αυτοχρηματοδότηση».

Διεθνής Βιβλιογραφία

1. Agranoff, Robert, and Michael McGuire (1999), *Managing in Network Settings*. *Policy Studies Review* 16:18-41.
2. Appleby, J. and A. Coote (2002), *Five Year Health Check: A Review of Health Policy 1997-2002*, London: The Kings Fund.
3. Arts, Bas. (1998). *The Political Influence of Global NGOs: Case Studies on the Climate Change and Biodiversity Conventions*. Utrecht, The Netherlands: International Books.
4. Audit Commission (2003), *PFI in Schools: The Quality and Cost of Buildings and Services Provided by Early PFI Schemes*, London: Audit Commission.
5. Austin, James E. (2000), *The Collaboration Challenge: How Nonprofit and Business Succeed through Strategic Alliances*. San Francisco: Jossey-Bass.
6. Ball, R., M. Heafey and D. King (2001), "The PFI, Policy and Politics, 29 (1), 95-108.
7. Ball, R., M. Heafey and D. King (2003), "Some lessons from using PFI for school building projects", local government study.
8. Bennett, El., Grohmann, P. & Gentry, B (1999), *Public-Private Partnerships for the Urban Environment*, New York: United Nations Development Programme.
9. Bovaird Tony (2004), *Public-private partnerships: from contested concepts to prevalent practice*, *International Review of Administrative Sciences*, Vol 70(2): 199-215, SAGE Publications, London.
10. Bovaird Tony, Löffler Elke (2001), *Emerging trends in public management and governance*, *BBS Teaching and Research Review*, Issue 5, Winter 2001.
11. Bovaird, T. and Loeffler, E. (2002), *Moving from excellence models of local service delivery to benchmarking of 'good local governance'*, *International Review of Administrative Sciences*, March 2002.
12. Brugué Quim and Josep Maria Vallès (2005), *New-Style Councils, New-Style Councillors: From Local Government to Local Governance*, *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol.18, No 2, pp. 197-226, Blackwell Publishing, Oxford.
13. Brühl, Tanja (2002), "The Privatization of International Environmental Governance". In Frank Biermann, Rainer Brohm and Klaus Dingwerth, eds., *Proceedings of the 2001 Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change: Global Environmental Change and the Nation State*. Potsdam, Germany: Potsdam Institute for Climate Impact Research.
14. Campbell, J.L., J.R. Hollingsworth and L.N. Lindberg (1991), *Governance of the American Economy* (Cambridge and New York: Cambridge University Press).
15. Cashore, Benjamin (2002), "Legitimacy and the Privatization of Environmental Governance: How Non-State Market-Driven (NSMD) Governance Systems Gain Rule-Making Authority. *Governance* 15:503-529.

16. CEEP (2004), "Reply to the Green Paper on Public Private Partnerships and community law on public contracts and concessions" (COM (2004) 327 – 30.04.2004).
17. CEMR (2004), «Response to the European Commission's Green Paper on Public-private partnership and community law on contracts and concessions», Council of European Municipalities and regions, Brussels, September 2004.
18. Clapp, Jennifer (1998), "The Privatization of Global Environmental Governance: ISO 14000 and the Developing World". *Global Governance* 4:295-316.
19. Client Guide Achieving well designed schools through PFI, Commission for Architecture & the Built Environment (CABE).
20. Cowie, H. (1996), *Private Partnerships and Public Networks in Europe*, Federal Trust Publications.
21. Cutler, A. Claire, Virginia Haufler and Tony Porter (1999a). *Private Authority and International Affairs*. Albany: State University of New York Press.
22. Davies Steve and Peter Fairbrother, "Private Finance Initiative (PFI) and Public Private Partnerships (PPPs): Definitions and Sources", Global Political Economy Group, June 2003.
23. Davis, G. (1997), "Implications, Consequences and Futures" in Davis, G., Sullivan, B. & Yeatman, An. (eds) *The New Contractualism*, Melbourne: MacMillan Press.
24. Department for Education and Skills, "Private Finance Initiative for Schools, A guide for School Governors and Governing Bodies", creating opportunity, releasing potential, achieving excellence.
25. Dingwerth, Klaus (2005). *The Democratic Legitimacy of Public-Private RuleMaking: What can we learn from the World Commission on Dams?* *Global Governance* 11:65-83.
26. Economic & Social Research Council, *Public and Private sector partnerships*, στην ιστοσελίδα: www.esrcsocietytoday.ac.uk/ESRCInfoCentre/facts/UK.
27. Edwards, P. and J. Shaoul (2002), "Controlling the PFI process in schools: a case study of the Pimlico project", *Policy and Politics*, 31(3), 371-85.
28. Edwards, P., J. Shaoul, A. Stafford, and L. Arblaste (2004), "Evaluating the operation of PFI in roads and hospitals", ACCA research report no. 88, London.
29. European Investment Bank (2004), "The EIB's role in Public-Private Partnerships (PPPs)".
30. Fawcett, H. (1998) "Prisoners of History: Policy Transfer, Welfare Reform and Welfare Regimes", paper presented at an SOG conference, Lady Margar.
31. Gaffney, D. and A. Pollock, (1999b), "Pump priming the PFI: why are privately financed hospital schemes being subsidized? *Public Money and Management*, 17(3), 11-16.
32. Gaffney, D., A. Pollock, D. Price and J. Shaoul (1999a), "NHS capital expenditure and the PFI-expansion or contraction?" *British Medical Journal*, 319, 48-51.
33. Gaffney, D., A. Pollock, D. Price and J. Shaoul (1999b), "PFI in the NHS-is there an economic case?" *British Medical Journal*, 319, 116-19.
34. Gaffney, D., A. Pollock, D. Price and J. Shaoul (1999c), "The politics of the PFI and the new NHS" *British Medical Journal*, 319, 249-53.

35. Gaffney, D., and A. Pollock (1999a), "Downsizing for the 21st Century", a report to Unison Northern Region on the North Durham Acute Hospitals PFI scheme, School of Public Policy, University College, London.
36. Getimis P. & N. Marava (2002), «Public – Private Partnerships in Urban Infrastructure. The case study of Athens Ring-Road», paper presented in EURA Conference April 2002.
37. Gidman, P., Blore, I., Lorentzen, I. & Paul Schuttenbelt (1995), "*Public-private partnerships in urban infrastructure services*", Publisher: Kenya: UNDP/UNCHS/World Bank-UMP.
38. Grahame Allen (2001), "The Private Finance Initiative (PFI)", Research paper 01/117, 18 December 2001, House of Commons Library.
39. Green Public Private Partnerships, A guidance note on how to include environmental considerations within PPPs and PFI projects, Office of Government Commerce, Office of the Deputy Prime Minister.
40. Hall, Rodney Bruce, and Thomas J. Biersteker (2002). *The Emergence of Private Authority in Global Governance*. Cambridge University Press.
41. Helleiner, E. (1994), *States and the Reemergence of Global Finance* (Ithaca, NY and London: Cornell University Press).
42. Hemmati, Minnu (2001). *Multi-Stakeholder Processes for Governance and Sustainability: Beyond Deadlock and Conflict*. London: Earthscan.
43. Hewitt, C. (1997), "Complexity and cost in PFI schemes", *Public Money and Management*, 17(3) 7-9.
44. Hill, D. (1974) *Democratic Theory and Local Government* (London: George Allen & Unwin).
45. HM Treasury (2000), "*Public Private Partnerships. The Government's Approach*", London: The Stationery Office.
46. HM Treasury PFI Signed Projects List (December 2004), στην ιστοσελίδα: http://www.hm-treasury.gov.uk/media/D90/70/PFI_signedprojects_dec04.xls.
47. HM Treasury, Υπογεγραμμένες συμβάσεις του pfi το 2006, στην ιστοσελίδα: www.hm-treasury.gov.uk/media/455/DD/pfi_signeddeals290306.xls
48. Hodge Graeme, Carsten Greve (2005), *The Challenge of Public-Private Partnerships, Learning from International Experience*, Edward Elgar, Cheltenham UK.
49. Hodges R. and H. Mellett (1999), "Accounting for the Private Finance Initiative in the United Kingdom National Health Service", *Financial Accountability and Management*, 15(3/4), 275-90.
50. Hollingsworth, J.R. P.C. Schmitter and W. Streek (1994) *Governing Capitalist Economies* (Oxford and New York: Oxford University Press).
51. Hood, C. (1991) 'A Public Management for All Seasons?' *Public Administration*, 69:3-19.
52. Hughes, Ow. (1998), "*Public Management and Administration. An Introduction*", London: Macmillan Press, Ltd.
53. Jean Shaoul (2005), "The Private Finance Initiative or the public funding of private profit?", in Graeme Hodge, Carsten Greve, *The Challenge of Public-Private Partnerships*, Edward Elgar σελ:190-206.

54. John, P., and A. Cole (1999) Political Leadership in the New Urban Governance: Britain and France Compared. *Local Government Studies* 25:98-115.
55. Jordan, A. G. (1981) "Iron Triangles, Woolly Corporatism and Elastic Nets: Images of the Policy Process, *Journal of Public Policy*, 1:95-123.
56. Jordan, A. G. (1990) "Policy Community Realism vs. New Institutionalism Ambiguity", *Political Studies*, XXXVIII:470-84.
57. Jouve Bernard (2005), "From Government to Urban Governance in western Europe: a critical analysis", *Public Administration and Development* 25, 285-294.
58. Kaase, M. and K. Newton (1996) *Beliefs in Government* (Oxford University Press).
59. Keck, Margaret E., Kathryn Sikkink (1998). *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
60. Kerr, D. (1998), "The PFI miracle", *Capital and Class*, Spring (64), 17-28.
61. Kettl, D.F. (1993) *Sharing Power: Public Governance and Private Markets* (Washington, DC: The Brookings Institution).
62. Kinnock, N. (1998), "Transport policy needs at the turn of the century", *European Business Journal*, vol. 10(3), pp. 122-129
63. Klijn Er.H. & Teisman, G.R. (2000), "Governing public-private partnerships: analysing and managing the process and institutional characteristics of public-private partnerships" in Osborne, St.(edts) "*Public-Private Partnerships. Theory and practice in International perspective*" London: Routledge.
64. Leftwich, A. (1994), 'Governance, the State and the Politics of Development', *Development and Change*, 25:361-86.
65. Lincolnshire County Council (2005): the alternative service delivery project, a public private partnership for corporate and support services, 4ps guidance for local authorities, 4ps Public Private Partnerships Programme.
66. Lindblom, C.E. (1977) *Politics and Markets* (New York: Basic Books).
67. Linder, S. & Rosenau- Vaillancourt, P. (2000), "Mapping the Terrain of the Public-Private Policy Partnership" in Rosenau- Vaillancourt, P: *Public-Private Policy Partnerships*, Massachusetts: MIT Press
68. Mandell, Myrna P. (1999), "Community Collaborations: Working Through Network Structures". *Policy Studies Review* 16:42-64.
69. Marks, G., L. Hooghe and K. Blank (1996) "European Integration since the 1980s: State-Centric versus Multi-Level Governance", *Journal of Common Market Studies*, 34, 341-78.
70. Marsh, D. and R.A.W Rhodes (1992), *Policy Networks in British Government* (Oxford: Clarendon Press).
71. McFadyean, M., and D. Rowland (2002), "PFI vs Democracy? School Governors and the Haringey Schools PFI Scheme, London: Menard Press.
72. Ministry of Municipal Affairs (1999), "Public Private Partnership, A Guide for Local Government", British Columbia, May 1999.
73. Mohr Alison (2004), 'Governance through "public private partnerships": Gaining efficiency at the cost of public accountability?' University of Westminster, Centre for the Study of Democracy.

74. National Audit Office (1997a), *The Skye Bridge*, report of Comptroller and Auditor General, HC 5, Session 1997-8, London: Stationery Office.
75. National Audit Office (1997b), *The PFI contracts for Bridgend and Fazakerley Prisons*, report of Comptroller and Auditor General, HC 253, Session 1997-8, London: Stationary Office.
76. National Audit Office (1998), *The Private Finance Initiative: The First Four Design, Build, Finance and Operate Roads Contracts*, report of Comptroller and Auditor General, HC 476, Session 1997-8, London: Stationary Office.
77. National Audit Office (1999a), *The PFI contract for the New Dartford and Gravesham Hospital*, report of Comptroller and Auditor General, HC 423, Session 1998-9, London: Stationary Office.
78. National Audit Office (1999b), *Examining the Value for Money of Deals under PFI*, report of Comptroller and Auditor General, HC 739, Session 1998-9, London: Stationary Office.
79. National Audit Office (2003a), *PFI: Construction Performance*, report of Comptroller and Auditor General, HC 371, Session 2002-2003, London: Stationery Office.
80. O'Toole, Laurence J. (1997), "Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration". *Public Administration Review* 57:45-52.
81. Osborne, St (2000) "*Public-Private Partnerships. Theory and practice in International perspective*" London: Routledge.
82. Pattberg Philipp (2005), *The Institutionalization of Private Governance: How Business and Nonprofit Organizations Agree on Transnational Rules, Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 18, No. 4, October 2005 (pp. 589–610).
83. Pattberg, Philipp (2004), "Private Environmental Governance and the Sustainability Transition: Functions as Impacts of Business-NGO Partnerships". In K. Jacob, M. Binder edc., *Proceedings of the 2003 Berlin Conference on the Human Dimension of Global Environmental Change: Governance for Industrial Transformation*. Berlin, Germany: FFU.
84. Perrot Jean-Yves and Chatelus Gautier (2000), "Financing of major infrastructure and public service projects", French Ministry of Public Work.
85. Pickvance, C. & Preteceille, E. (1991), *State restructuring and Local Power: A comparative Perspective*, London: Pinter.
86. Pierre Jon, Peters B. Guy (2000), "Governance, Politics, and the State", Macmillan Press.
87. Pierre, J. (1998a), *Partnerships in Urban Governance: European and American Experiences* (London: Macmillan).
88. Pollitt C. (1990), *Managerialism in the Public Service* (Oxford: Basil Blackwell).
89. Pollock, A., D. Price and M. Dunnigan (2000), "Deficits Before Patients: A Report on the Worcestershire Royal Infirmary PFI and Worcestershire Hospital Configuration" School of Public Policy, University College, London.
90. Pollock, A., J. Shaoul and N. Vickers (2002), "Private finance and 'value for money' in NHS hospitals: a policy in search of a rationale?" *British Medical Journal*, 324(18), 1205-8.

91. Price, D., D. Gaffney and A. Pollock (1999), "The Only Game in Town: A Report on the Cumberland Infirmary Carlisle PFI", report to Unison Northern Region, London: Unison.
92. Public Private Partnerships Programme - 4ps (2005), 4ps Review of Operational PFI and PPP Projects.
93. Public Private Partnerships Programme - 4ps (2006), Warrington Borough Council, non-HRA housing PFI scheme.
94. Public Private Partnerships Programme - 4ps, Kier Sheffield LLP (2005), "a PPP in housing / buildings repairs and maintenance 4ps, Kier Group and Sheffield City Council project information briefing".
95. Public Private Partnerships Programme (4ps) & Bolton Metropolitan Borough Council (2004), Project Information Briefing Castle Hill Primary School & Joint Service Centre.
96. Public Private Partnerships Programme (4ps), Brent Council (1999), Street Lighting Procurement Pack – Brent Case Study.
97. Public Private Partnerships Programme (4ps), North Shropshire (2005), North Shropshire Project Case Study.
98. Public Private Partnerships Programme (4ps), Portsmouth City Council and Halcrow Group Ltd (2005), "Portsmouth City Council, Highways management PFI scheme".
99. Public Private Partnerships Programme-4ps (2005), "The Final Business Case, 4ps guidance for local authorities".
100. Raustiala, Kal (1997). States, NGOs and International Environmental Institutions. *International Studies Quarterly* 41:719-740.
101. Rhodes, R. A. W. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Buckingham: Open University Press).
102. Rhodes, R.A. W. (1996) *The New Governance: Governing without Government*. *Political Studies* 44:652-667.
103. Richardson, J.J. (1982) *Policy Styles in Western Europe* (Boston, Mass. and London: Allen & Unwin).
104. Robinson Peter, Laughlin Richard, Hawksworth John, Broadbent Jane, Haslam Colin, "The Private Finance Initiative, Saviour, Villain or irrelevance?", στην ιστοσελίδα <http://www.ippr.org/uploadedFiles/taskforcesandcommissions/commissions>
105. Rosenau-Vaillancourt P. (2000), *Public-Private Policy Partnerships*, Massachusetts: MIT Press.
106. Rowlands, Ian H. (2001). *Transnational Corporations and Global Environmental Politics*. In Daphné Josselin and William Wallace, eds., *Non-State Actors in World Politics*. London: Palgrave.
107. Sadran Pierre (2004), "Public-private partnership in France: a polymorphous and unacknowledged category of public policy", *International Review of Administrative Sciences*, Vol 70(2):233-251, SAGE Publications London.
108. Salamon, L. (1981) "Rethinking Public Management: Third Party Government and the Changing Forms of Government Action", *Public Policy*, 29, 255-75.

109. Savas, E.S. (2000), "Privatization and Public-Private Partnerships, New York: Chatham House.
110. Self, P. (1993) Government by the Market? (London: Macmillan).
111. Shaoul, J. (2005), "A critical financial appraisal of the private finance initiative: selecting a financing method or reallocating wealth?", Critical Perspectives on Accounting, 16, 441-71.
112. SOU 1990:44, Democracy and Power in Sweden: The Final Report from the Royal Commission on the distribution of power in Sweden.
113. Standard and Poor's (2003), Public Finance/Infrastructure Finance: Credit Survey of the UK Private Finance Initiative and Public-Private Partnerships, London.
114. Stone, C. N. (1989) Governing Atlanta (Lawrence, Kans.: University of Kansas Press).
115. Swanstrom, T. (1985) The Crisis in Growth Politics (Philadelphia, Pa.: Temple University Press).
116. The British Labour Government and the Private Finance Initiative in the National Health Service: A Case of Pragmatic Policy-Making? Dr Eric Shaw, Department of Politics, University of Stirling.
117. Treasury (2003), PFI Meeting the Challenge, London: HM Treasury.
118. Walti Sonja, Kubler Daniel, Papadopoulos Yannis (2004), "How Democratic Is Governance? Lessons from Swiss Drug Policy", Governance: an International Journal of Policy, Administration and Institutions, Vol.17, No.1, p.p. 83-113, Blackwell Publishing, Oxford.
119. Weiss, Thomas G., and Leon Gordenker, eds. 1996. NGOs, the UN, and Global Governance. Boulder, CO: Lynne Rienner.
120. Willetts, Peter (2000). From "Consultative Arrangements" to "Partnership": The Changing Status of NGOs in Dipomacy at the UN. Global Governance 6:191-212.
121. Williamson, O.E. (1996) The Mechanisms of Governance (Oxford and New York: Oxford University Press).
122. Witte, Jan Martin, Wolfgang H. Reinicke, and Thorsten Benner (2000). Beyond Multilateralism: Global Public Policy Networks. Internationale Politik und Gesellschaft 2:176-188.
123. Worthington, J. (2002), 2020 Vision: Our Future Healthcare Environments, report of the Building Futures Group, London: Stationary Office.

