

ΝΕΕΣ ΣΧΕΣΕΙΣ ΜΕΤΑΞΥ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΤΟΜΕΑ ΣΤΗ ΠΑΡΑΓΩΓΗ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ ΜΕΓΑΛΩΝ ΕΡΓΩΝ ΥΠΟΔΟΜΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ. ΤΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΣΤΙΣ ΔΕΚΑΕΤΙΕΣ ΤΟΥ 1980 ΚΑΙ 1990

Π. Γετίμης, καθηγητής στο Τμήμα Οικονομικής και
Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πάντειο Πανεπιστήμιο
Νεκταρία Μαραβά, υποψήφια διδάκτωρ του Τμ. Οικονομικής και
Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πάντειο Πανεπιστήμιο

1. Εισαγωγή

Το παρόν άρθρο στοχεύει στην παρουσίαση και ερμηνεία των τάσεων και εξελίξεων στις σχέσεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα για την παραγωγή (σχεδιασμό, χρηματοδότηση, υλοποίηση) και λειτουργία των μεγάλων έργων υποδομής στην Ελλάδα στις δεκαετίες 1980-1990. Η ανάπτυξη νέων σχέσεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα (ή με τον αγγλικό όρο Public - Private Partnerships, PPPs) χαρακτηρίζει ολοένα και πιο έντονα σήμερα την παραγωγή και λειτουργία έργων υποδομής σε όλα τα αναπτυγμένα και αναπτυσσόμενα κράτη, ενώ βρίσκει ένθερμους υποστηρικτές τόσο στον επιστημονικό όσο και στον πολιτικό χώρο. Οι νέες αυτές σχέσεις Δημόσιου - Ιδιωτικού (Δ-Ι) αποτελούν έκφραση της γενικότερης νεοφιλελεύθερης πολιτικής απορρύθμισης, της αναδιάρθρωσης της σχέσης κράτους - οικονομίας και ειδικότερα του πλαισίου της νέας επιχειρηματικότητας και εμπορευματοποίησης των δημόσιων αγαθών στο τομέα των δημόσιων έργων.

Το παρόν άρθρο εξετάζει κατά πόσο διαφοροποιούνται οι νέες σχέσεις δημόσιου-ιδιωτικού (κυρίως με τη μορφή των συμβάσεων παραχώρησης) σε σύγκριση με τη συμβατική μέθοδο παραγωγής μεγάλων έργων υποδομής στην Ελλάδα, και πώς στις νέες εταιρικές σχέσεις που δημιουργούνται, οι εταίροι αναλαμβάνουν και επιμερίζονται αρμοδιότητες, ευθύνες και κινδύνους στις διάφορες φάσεις της παραγωγής (σχεδιασμό, χρηματοδότηση, εκτέλεση - υλοποίηση) και λειτουργίας ενός έργου υποδομής.

Τα βασικά ερωτήματα που τίθενται προς διερεύνηση στο συγκεκριμένο άρθρο αφορούν α) ποιοι είναι οι παράγοντες που συνέβαλαν στη μετατόπιση από τις «συμβατικές διαδικασίες» παραγωγής έργων υποδομής στις νέες σχέσεις δημόσιων - ιδιωτικών φορέων στον ευρωπαϊκό χώρο και πώς, αντίστοιχα, επηρέασαν τα ελληνικά δεδομένα, β) κατά πόσο διαφοροποιούνται οι σχέσεις Δημόσιου - Ιδιωτικού (Δ-Ι) μέσω των νέων θεσμών και κατά πόσο αλλάζει ο δημόσιος χαρακτήρας της πολιτικής (εμπορευματοποίηση δημόσιων αγαθών, αλλαγή της εταιρικής σχέσης δημόσιων - ιδιωτικών φορέων στις διάφορες φάσεις παραγωγής και λειτουργίας των έργων) και γ) ποιοι μπορεί να

είναι οι λόγοι που δυσχεραίνουν τη δημιουργία εταιρικών σχέσεων συνεργασίας Δ-Ι στην Ελλάδα (π.χ. φύση κατασκευαστικού κεφαλαίου, μέγεθος, διαρθρωτικά προβλήματα κ.τ.λ.).

Η εισήγηση περιλαμβάνει τρεις ενότητες και τα συμπεράσματα:

Αρχικά παρουσιάζεται η θεωρητική συζήτηση πάνω στην οποία στηρίζονται οι νέες μορφές συνεργασίας Δημόσιου - Ιδιωτικού (Δ-Ι), συγκεκριμένα οι θεωρητικές προσεγγίσεις της Νέας Δημόσιας Διοίκησης (New Public Management) και της Διακυβέρνησης (Governance), που αποτελούν βασικές αφητηρίες ερμηνείας των νέων σχέσεων συνεργασίας Δ-Ι.

Στη συνέχεια, στη δεύτερη ενότητα, παρουσιάζονται τα βασικά χαρακτηριστικά γνωρίσματα των νέων μορφών συνεργασίας Δημόσιου - Ιδιωτικού (Δ - Ι) στο τομέα των υποδομών στον ευρωπαϊκό χώρο, ενώ παράλληλα παρουσιάζονται τα επιχειρήματα υπέρ και κατά των νέων σχέσεων. Η εντυπωσιακή επέκταση αυτών των νέων μορφών την τελευταία εικοσαετία (1980-1990) σε διάφορες ευρωπαϊκές χώρες, καθώς και η καθιέρωση της «*σύμβασης παραχώρησης*» δημόσιων έργων ως το κατ' εξοχήν μέσο υλοποίησης των Διευρωπαϊκών Δικτύων υποδομής από την Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.), ερμηνεύεται με όρους κυριαρχίας της νεοφιλελεύθερης οικονομικής πολιτικής στο επίπεδο της Ε.Ε. και πολλών κρατών-μελών της.

Στην τρίτη ενότητα παρουσιάζεται η προώθηση του νέου τύπου σχέσεων Δ - Ι στην Ελλάδα στις δεκαετίες 1980 και 1990. Η ανάλυση των βασικών στόχων των Α΄ Β΄ και Γ΄ Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης σε όλη τη δεκαετία (1989-2006) αλλά και η ανάλυση της επιχειρηματολογίας κειμένων πολιτικής αποδεικνύει ταυτόχρονα το σημαντικό ρόλο και την επιρροή της Ε.Ε και του παραγωγού κοινοτικού δικαίου στην Ελλάδα, ειδικά στην προώθηση της εταιρικής σχέσης Δ-Ι στα μεγάλα δημόσια έργα υποδομής αλλά και γενικότερα. Αυτό εκφράζεται οργανωτικά με τη συγκρότηση Ειδικών Υπηρεσιών στο δημόσιο τομέα με εξειδικευμένες αρμοδιότητες για την παραγωγή και λειτουργία έργων υποδομής μέσω της συμμετοχής του ιδιωτικού τομέα και με ad hoc προσαρμογές του θεσμικού πλαισίου (ειδική νομοθεσία για κάθε έργο συνεργασίας Δ-Ι). Στην ίδια ενότητα επιχειρείται μια πρώτη παρουσίαση της εφαρμογής του νέου πλαισίου και αξιολογούνται οι προβαλλόμενοι αρχικοί στόχοι. Παράλληλα, εντοπίζονται προβλήματα και δυσκολίες στην εφαρμογή του όπως: αδυναμία εύρεσης ιδιωτικών πόρων και επέκτασης των νέων μορφών συνεργασίας Δ-Ι, χρονικές καθυστερήσεις και αμφισβητήσεις διαδικασιών, έλλειμμα τεχνογνωσίας κ.ά.

Τέλος, στα συμπεράσματα του άρθρου, αξιολογούνται συνολικά οι νέες μορφές συνεργασίας Δ-Ι στο πλαίσιο της νεοφιλελεύθερης πολιτικής απορρύθμισης και συνοψίζονται τα όρια αυτών των μορφών της νέας επιχειρηματικότητας, ενώ διατυπώνονται τα βασικά ερωτήματα και τα προβλήματα που δημιουργούνται με την εμπορευματοποίηση των δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών και την επέκταση και εξάπλωση των νέων σχέσεων Δ-Ι σε διάφορους τομείς της οικονομίας.

1. Η θεωρητική συζήτηση για τις νέες μορφές επιχειρηματικής συνεργασίας δημόσιων και ιδιωτικών φορέων και την ανάδυση αυτών στο διεθνές και ευρωπαϊκό χώρο (Public Private Partnerships - PPPs)

Ο όρος *εταιρική σχέση* (partnership) αποτελεί βασικό σημείο αναφοράς στην επιστημονική συζήτηση για την σχέση Δημόσιου - Ιδιωτικού. Ωστόσο, στον όρο αυτό αποδίδονται διαφορετικές ερμηνείες, αντίστοιχες με τη θεωρητική προσέγγιση. Θα αναφερθούμε σε δύο θεωρητικά ρεύματα, της Νέας Δημόσιας Διοίκησης (New Public Management) και της νεοθεσμικής προσέγγισης της Διακυβέρνησης (Governance)¹ που πραγματεύονται και ερμηνεύουν με διαφορετικούς τρόπους τη σχέση δημόσιου και ιδιωτικού.

Το πρώτο θεωρητικό ρεύμα της Νέας Δημόσιας Διοίκησης που αναδεικνύεται ιδιαίτερα την περίοδο της νεοφιλελεύθερης πολιτικής απορρύθμισης των τελευταίων δεκαετιών (1980, 1990) θεωρεί ότι οι πολιτικοί θεσμοί θα πρέπει να υιοθετήσουν τις αρχές λειτουργίας της αγοράς προκειμένου να αυξήσουν την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητά τους (Hughes, Ow. 1998 & 1991· Pollitt 1990, Osborne & Gaebler 1992, Wettenhall 2003).

Ειδικότερα, αμφισβητούνται οι βασικές αρχές της παραδοσιακής δημόσιας διοίκησης, η οποία θεωρείται ότι δεν μπορεί ν' ανταποκριθεί στις νέες εξελίξεις που διαμορφώνονται στο διεθνές οικονομικό χώρο, ως αποτέλεσμα του μετασχηματισμού της καπιταλιστικής συσσώρευσης και κυκλοφορίας (Hughes, O. 1998, Pollitt & Bouckaert 2000). Συγχρόνως οι αλλαγές στην κοινωνικο-δημογραφική σύνθεση, ιδιαίτερα των αναπτυσσόμενων κρατών (αύξηση πληθυσμού στα αστικά κέντρα, νέα πρότυπα για την ποιότητα διαβίωσης ή τα αυξανόμενα ποσοστά ανεργίας), αυξάνουν τη ζήτηση και την ποιότητα που απαιτείται για δημόσια αγαθά και υπηρεσίες. Στις περισσότερες περιπτώσεις, ο παραδοσιακός δημόσιος τομέας εμφανίζεται αναποτελεσματικός σε σύγκριση με τον ιδιωτικό τομέα, ο οποίος λόγω της φύσης του (ευελιξία, προσαρμοστικότητα, ανταγωνιστική φιλοσοφία) έχει ήδη προσαρμοστεί στα νέα δεδομένα (Pollitt & Bouckaert 2000, Hughes 1998).

Υποστηρίζεται ότι ο δημόσιος τομέας διέρχεται παγκοσμίως μια περίοδο έντονης αμφισβήτησης για πρώτη φορά στη διάρκεια του αιώνα (Hughes 1998) και επιβάλλεται η μεταρρύθμισή του, της οποίας το εύρος και η σημασία ποικίλλουν. Η εταιρική σχέση (partnership), συνεργασία Δ-Ι, προωθείται ως ένα καινοτόμο εργαλείο που συντείνει στην αναμόρφωση των διοικητικών πρακτικών του δημόσιου τομέα, κυρίως μέσω της αλληλεπίδρασης των στελεχών της δημόσιας διοίκησης με τα στελέχη του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας και της μετάδοσης και υιοθέτησης νεοφιλελεύθερων ιδεών και πρακτικών.

Στο σημείο αυτό οφείλουμε να επισημάνουμε τον κίνδυνο εμπορευματοποίησης των δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών, κυρίως μέσω της τιμολογιακής πολιτικής των υπηρεσιών που προσφέρονται, με συνέπεια την προσέλκυση ιδιωτικών πόρων, οι ο-

1. Βλ. σχετική ανάλυση στις επιμέρους εισηγήσεις στο Osborne, S. (2000), *Public - Private Partnerships. Theory and practice in international perspective*, London, Routledge.

ποίοι μπορούν μεν να συμβάλουν στην επίτευξη αποτελεσματικότερης και αποδοτικότερης παροχής δημόσιων υπηρεσιών και αγαθών σε τομείς που ο δημόσιος τομέας υστερεί, όπως ισχυρίζονται πολλοί (Roseau 2000, Linder & Roseau 2000), ωστόσο η απαίτηση εξασφάλισης κερδών για τον ιδιωτικό τομέα να οδηγεί συνήθως σε σημαντικές αυξήσεις των τιμών (π.χ. διόδια οδών) (Π. Γετίμης 2000).

Η συνεργασία δημόσιων και ιδιωτικών φορέων ως μεταρρυθμιστική προσπάθεια του δημόσιου τομέα ενδέχεται να λαμβάνει ένα ευρύ φάσμα μορφών που αρχίζει με την υιοθέτηση των αρχών της ιδιωτικής οικονομίας από τον Δημόσιο Τομέα και επεκτείνεται στις νέες εταιρικές σχέσεις Δ-Ι, στις υπεργολαβίες και στις νέες μορφές απορρύθμισης μέχρι την πλήρη ιδιωτικοποίηση υπηρεσιών και αγαθών (contractualism and privatization) (Π. Γετίμης 2000, Davis 1997, Savas, E.S. 2000, Bennett, El., Grohmann, P. & Gentry, B. 1999). (Βλ. Διάγραμμα 1)

Διάγραμμα 1: Φάσμα Διαφορετικών Σχέσεων Συνεργασίας Δημόσιου - Ιδιωτικού

←					→
Παραδοσιακές Μορφές Ανάθεσης Έργων και Υπηρεσιών. Συμβάσεις Δημόσιων Έργων	Υιοθέτηση αρχών της ιδιωτικής οικονομίας: Αποδοτικότητα, Αποτελεσματικότητα Νέες μορφές συνεργασίας Δ-Ι	Νέες σχέσεις Δ-Ι Συνιδιοκτησία Συνυπευθυνότητα Συμβάσεις Παραχώρησης	Ρυθμιστικός ρόλος: Το Δημόσιο περιορίζεται στη ρύθμιση των αγορών. • Υπεργολαβίες Outsourcing • Μερική μετοχοποίηση δημόσιων οργανισμών	Πλήρης ιδιωτικο- ποίηση	
←					→
Δημόσιος Τομέας				Ιδιωτικός Τομέας	

Πηγή: Ίδια επεξεργασία

Είναι προφανές ότι οι μορφές συνεργασίας Δ-Ι εξαρτώνται κάθε φορά από το ιστορικό πλαίσιο, τον τύπο της νεοφιλελεύθερης πολιτικής που υιοθετείται σε κάθε χώρα (π.χ. Ην. Βασίλειο την περίοδο θατσερικής διακυβέρνησης, κυριαρχεί η μορφή της πλήρους ιδιωτικοποίησης), καθώς και από τις κοινωνικές αντιστάσεις που εμφανίζονται σε κάθε χώρα. Το ζήτημα της νομιμοποίησης και αποδοχής των νέων μορφών συνεργασίας Δ-Ι συνιστά κεντρικό ζήτημα που πρέπει να ληφθεί σοβαρά υπόψη στις πολιτικές που προωθούνται.

Εξάλλου, και οι ίδιοι οι υποστηρικτές της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας διατείνονται ότι ο όρος «συνεργασία δημόσιου - ιδιωτικού» προσδίδει μεγαλύτερο βαθμό νομιμοποίησης στη μεταρρύθμιση του δημόσιου τομέα, καθώς θεωρείται κοινωνικά περισ-

σότερο αποδεκτό εργαλείο από «την πώληση στον ιδιωτικό τομέα» (Osborne και Gaebler 1992 - reinventing government»).

Η δεύτερη θεωρητική νεοθεσμική προσέγγιση της διακυβέρνησης διαφοροποιείται σχετικά από τη Νέα Δημόσια Διοίκηση, καθώς αναγνωρίζει ένα διαφορετικό πλαίσιο ερμηνείας της ανάπτυξης των νέων σχέσεων Δ-Ι, που δεν περιορίζεται στη μεταρρυθμιστική προσπάθεια του δημόσιου τομέα. Πιο συγκεκριμένα, τονίζει τη συνύπαρξη αλληλοκαλυπτόμενων τύπων ρύθμισης (ιεραρχία, εντολή και έλεγχος) (Pierre & Peters, 2000), όπου το κράτος συμπιέζεται και συρρικνώνεται παραχωρώντας κάποιες από τις αρμοδιότητες προς τα πάνω (υπερεθνικό επίπεδο), προς τα κάτω (περιφέρειες/ τοπικό επίπεδο) και προς άλλους κοινωνικούς και ιδιωτικούς φορείς (Π. Γετίμης 2000, Pierre & Peters 2000). Σε καμιά περίπτωση, όμως, η ανασύνταξη της σχέσης κεντρικού - τοπικού και της σχέσης δημόσιου - ιδιωτικού δεν σημαίνει υποβάθμιση του εθνικού κράτους αλλά ανασύνθεση του ρόλου του (βλ. Pickvance & Preteteuille 1991). Το κράτος μπορεί να συνάπτει σχέσεις με τον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας, αλλά παράλληλα μπορεί να αναλαμβάνει ένα εντονότερο ρυθμιστικό ρόλο στην ανάδυση των νέων σχέσεων Δ-Ι.

Ο όρος «διακυβέρνηση» προσδιορίζει ακριβώς την πολυπλοκότητα (complexity) των σχέσεων των φορέων που συνυπάρχουν με το κράτος, αναγνωρίζοντας την αναγκαιότητα συνύπαρξης και συνεργασίας για την αντιμετώπιση των σύγχρονων κοινωνικών ή οικονομικών προβλημάτων μεταξύ εξαρτώμενων φορέων (Pierre 1998, Pierre & Peters 2000). Οι συνεργασίες Δ-Ι αναπτύσσονται ωστόσο επιλεκτικά και ad hoc σε διάφορες περιπτώσεις (χρονικές, χωρικές, θεματικές), όπου κανένας φορέας δεν θα μπορούσε από μόνος του να παράγει ένα δημόσιο αγαθό ή υπηρεσία. Επί πλέον, αναγνωρίζεται η αδυναμία των επιμέρους φορέων (δημόσιου/ ιδιωτικού) να έχουν πλήρη γνώση ή να κατέχουν τους αναγκαίους πόρους για να ενεργήσουν από μόνοι τους. Η δημιουργία νέων σχέσεων Δ-Ι φορέα παρέχει τη δυνατότητα ανάπτυξης συνεργιών από τη συγκέντρωση των διαφορετικών πόρων των εταίρων, γεγονός που τους καθιστά ικανούς να αντιμετωπίσουν τα σύγχρονα κοινωνικοοικονομικά προβλήματα (Stoker 1998, Pierre & Peters 2000).

Οι Klijn & Teisman (2000), υιοθετώντας ένα πιο εξειδικευμένο ορισμό, ορίζουν τη συνεργασία Δ-Ι ως τη «*δέσμευση μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών φορέων κάποιας χρονικής διάρκειας, στην οποία οι εταίροι παράγουν προϊόντα και υπηρεσίες από κοινού και μοιράζονται κινδύνους, κόστη και έσοδα που συσχετίζονται με τη συγκεκριμένη παραγωγή...*» (Klijn & Teisman 2000, σελ. 85) καταλήγοντας τελικά στο ότι η ανάθεση δημόσιων έργων και υπηρεσιών στους ιδιώτες δεν θα πρέπει να χαρακτηρίζεται μόνο ως εταιρική σχέση Δ-Ι (Public - Private Partnership).

Η εξειδίκευση της έννοιας της εταιρικής σχέσης Δ-Ι δίνει τη δυνατότητα τυπολογίας ορισμένων χαρακτηριστικών γνωρισμάτων της. Οι Klijn & Teisman (2000) επισημαίνουν κάποια από αυτά σε αντιπαράθεση με την έννοια της ανάθεσης δημόσιων έργων ή υπηρεσιών. Συγκεκριμένα, τόσο ο δημόσιος όσο και ο ιδιωτικός τομέας συμμετέχουν από κοινού στη λήψη αποφάσεων και στην παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών, από την

αρχή μάλιστα της όλης διαδικασίας, προκειμένου να διασφαλιστούν μέσω διαλόγου και συναινετικών διαδικασιών τα συμφέροντα του κάθε εταίρου. Η συγκεκριμένη σχέση αποτελεί μια δυναμική σχέση όπου υπάρχει συνεχής αλληλεπίδραση, η επιτυχής πρόοδος της οποίας εξαρτάται από την εμπιστοσύνη (trust) και το βαθμό συνεργασίας (co-operation) μεταξύ των εταίρων. Γίνεται, βέβαια, κατανοητό ότι η εμπιστοσύνη και η συνεργασία αναπτύσσονται σταδιακά μέσα από την καθημερινή αλληλεπίδραση των φορέων που συμμετέχουν.

Η εξειδίκευση της ερμηνείας της συνεργασίας Δ-Ι και η επισήμανση των χαρακτηριστικών γνωρισμάτων της παρέχει τη δυνατότητα κατανόησης και ανάλυσης των δυναμικών αλλά και των προβλημάτων που δημιουργούνται. Γίνεται κατανοητό ότι η έννοια της εταιρικής σχέσης Δ-Ι εμπεριέχει εκ των πραγμάτων αντιφάσεις και αδυναμίες, καθώς πρόκειται για δυναμικές σχέσεις μεταξύ φορέων διαφορετικών συμφερόντων. Η αβεβαιότητα και η ασάφεια των ρόλων που χαρακτηρίζουν πολλές φορές τις συγκεκριμένες σχέσεις, οδηγούν σε συγκρούσεις, αμφισβητήσεις, αντιπαραθέσεις, ενώ η διάχυση των ευθυνών και των υποχρεώσεων μεταξύ των ιδιωτικών και δημόσιων φορέων δημιουργεί σύγχυση για το ποιος είναι υπόλογος σε τι (Γετίμης 2000).

Στη συνέχεια, εστιάζουμε τη συγκεκριμένη ανάλυση στην ερμηνεία των εταιρικών σχέσεων Δ-Ι κυρίως στον τομέα των υποδομών στον ευρωπαϊκό χώρο, προκειμένου να αποσαφηνιστούν περαιτέρω κάποια χαρακτηριστικά γνωρίσματα της εν λόγω σχέσης. Παράλληλα δίδεται η δυνατότητα ανάπτυξης ορισμένων βασικών σημείων επιχειρηματολογίας υπέρ και κατά στη δημιουργία ανάλογων σχέσεων.

2. Η συνεργασία Δημόσιων - Ιδιωτικών φορέων στον τομέα των υποδομών στον ευρωπαϊκό χώρο

Τα τελευταία χρόνια, σε πολλές χώρες της Ευρώπης και της Αμερικής (ΗΠΑ, Καναδάς), αλλά και στις χώρες του αναπτυσσόμενου κόσμου (Τουρκία, Μεξικό, Αργεντινή) αποτελεί κοινή πρακτική η αυξανόμενη προσφυγή στον ιδιωτικό τομέα και η σύναψη συνεργασιών Δημόσιου - Ιδιωτικού Τομέα για την πραγματοποίηση μεγάλων έργων υποδομής. Βέβαια, οι δημόσιοι φορείς ανέκαθεν στηρίζονταν σε υπεργολαβικές σχέσεις με τον ιδιωτικό τομέα για την ανάπτυξη των υποδομών. Το καινοτόμο στοιχείο των νέων σχέσεων συνεργασίας Δ-Ι φορέων αποτελεί η ολοένα αυξανόμενη τάση της δημιουργίας εταιρικών σχέσεων όπου όλοι οι εταίροι *επιμερίζονται ευθύνες, κινδύνους και οφέλη για την παραγωγή και λειτουργία ενός έργου.*

Η συγκεκριμένη συνεργασία Δ-Ι για την ανάπτυξη της υποδομής λαμβάνει διαφορετικές μορφές, η υιοθέτηση των οποίων εξαρτάται από:

- το βαθμό ελέγχου που επιδιώκεται από το δημόσιο τομέα,
- την ικανότητα των δημόσιων και ιδιωτικών φορέων να παράγουν το επιθυμητό επίπεδο υπηρεσιών και αγαθών,
- το θεσμικό και το κανονιστικό πλαίσιο για τη συνεργασία Δ-Ι της εκάστοτε χώρας,

– τη διαθεσιμότητα των πόρων από τον ιδιωτικό και το δημόσιο φορέα (Bennett, El., Grohmann, P. & Gentry, B.1999).

Οι διαφορετικές τυπικές μορφές συνεργασίας Δ-Ι² ουσιαστικά αναφέρονται σε διαφορετικούς τρόπους ενεργοποίησης του κάθε τομέα (Δημόσιου ή Ιδιωτικού). Σχεδόν όλες απαντώνται λίγο ή πολύ στη διεθνή ευρωπαϊκή πρακτική και εμπειρία. Η μέθοδος Build, Operate, Transfer (BOT) αποτελεί ίσως την πιο συχνή μορφή εταιρικής σχέσης Δ-Ι (και στον αναπτυσσόμενο κόσμο π.χ. η δημιουργία ενός νέου δικτύου ύδρευσης στην πόλη Izmit στην Τουρκία ή η συλλογή απορριμμάτων στο Hong Kong) (Τσαμπούλας, Πολίτου, & Πάνου 2000, Bennett, El., Grohmann, P. & Gentry, B.1999).

Ειδικότερα, στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (ΕC) ήταν καίριος στην ερμηνεία των νέων σχέσεων Δ-Ι, η οποία προκειμένου να «υπερκαλύψει το σύνολο των ευφάνταστων νομικών κατασκευών που δημιουργούνται από τους νομικούς των κρατών-μελών για τις σχέσεις Δ-Ι» (Τρόβα, Ελ. & Κούτρας, Δ. 2001, σελ. 225) και τις διαφορετικές αντιλήψεις των κρατών - μελών αποφάσισε να προωθήσει σε ευρωπαϊκό επίπεδο την *εταιρική σχέση* της Δημόσιας /Ιδιωτικής Συνεργασίας –Public Private Partnerships (PPPs).

Αναλυτικότερα, η Δημόσια /Ιδιωτική Συνεργασία ως εργαλείο ανάπτυξης των ευρωπαϊκών υποδομών αναπτύχθηκε και ολοκληρώθηκε σταδιακά κατά τη διάρκεια των δεκαετιών 1980-1990, ενώ συσχετίζεται με τις ευρύτερες εξελίξεις της Ε.Ε. Συγκεκριμένα, ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του 1980, αποτελεί κοινή παραδοχή ότι η προώθηση της ενιαίας αγοράς δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί χωρίς ικανοποιητικές υποδο-

2. Για μεγαλύτερη ανάλυση βλ. Τρόβα, Ελ. & Κούτρας, Δ. 2001. Ανάμεσα σε άλλες μορφές συνεργασίας αναφέρονται: η μέθοδος *Build, Operate, Transfer - (BOT)*, όπου ο ιδιώτης επενδυτής κατασκευάζει ένα έργο σύμφωνα με τις τεχνικές και άλλες προδιαγραφές οι οποίες έχουν συμφωνηθεί με το δημόσιο φορέα, αναλαμβάνει τη λειτουργία του έργου για ορισμένο (συμφωνημένο) χρονικό διάστημα, μετά το τέλος του οποίου μεταβιβάζει τη λειτουργία του στο δημόσιο εταίρο. Συνήθως, ο ιδιώτης που συμμετέχει παρέχει όλη τη χρηματοδότησή του ή ένα μεγάλο μέρος του έργου, όποτε είναι λογικό το χρονικό διάστημα όπου ο ιδιώτης εκμεταλλεύεται το έργο να είναι σχετικά μεγάλο για να αποδώσει η επένδυσή του.

Η μέθοδος *Buy-Own-Operate-Transfer (BOOT)*, όπου ο ιδιώτης επενδυτής αποκτά αποκλειστικό προνόμιο για ένα συγκεκριμένο έργο, το οποίο χρηματοδοτεί, κατασκευάζει, λειτουργεί και έχει την ιδιοκτησία του για ένα σχετικά μεγάλο χρονικό διάστημα. Στο τέλος της συγκεκριμένης χρονικής περιόδου, το έργο μεταβιβάζεται στο δημόσιο φορέα.

Η μέθοδος *Build - Transfer - Operate (BTO)*, όπου ο ιδιώτης σχεδιάζει, χρηματοδοτεί και κατασκευάζει το έργο. Όταν το έργο περατωθεί, μεταβιβάζεται η ιδιοκτησία του στον κρατικό φορέα, ο οποίος στη συνέχεια συμφωνεί να το ενοικιάσει στον ιδιώτη για μια ορισμένη χρονική περίοδο, με συμφωνία να το λειτουργεί και να εισπράττει τα αντίστοιχα έσοδα.

Η μέθοδος *Build - Own - Operate (BOO)*, όπου ο κρατικός φορέας αποφασίζει να προχωρήσει στην κατασκευή ενός έργου με συνδρομή ιδιωτικού φορέα. Χορηγεί άδεια λειτουργίας μακράς διάρκειας στον ιδιώτη, ο οποίος είναι υπεύθυνος για τη χρηματοδότηση, το σχεδιασμό, την υλοποίηση και τη λειτουργία των εγκαταστάσεων. Ο ιδιώτης έχει την ιδιοκτησία του έργου, ενώ ο κρατικός φορέας είναι υπεύθυνος για τον προσδιορισμό των προδιαγραφών λειτουργίας, των κανόνων ασφαλείας.

μές μεταξύ των κρατών-μελών στους τομείς των μεταφορών, της τηλεπικοινωνίας και της ενέργειας. Ορισμένες ομάδες συμφερόντων, π.χ. η Ευρωπαϊκή Συνομοσπονδία Βιομηχανιών (ERT of Industrialists), επεσήμαιναν ότι πέρα από θεσμικές αλλαγές, εμπόδιο στην καθιέρωση της ενιαίας αγοράς και της ελεύθερης μετακίνησης των αγαθών, των ανθρώπων και του κεφαλαίου, αποτελούσε η έλλειψη ενός ενιαίου συστήματος υποδομών του ευρωπαϊκού χώρου (Cowie 1996, Τρόβα Ελ. & Κούτρας Δ. 2001). Σταδιακά, λοιπόν, «στις αρχές της δεκαετίας του '90 η πολιτική των διευρωπαϊκών δικτύων *Transnational European Networks (TENs)* αναπτύσσεται πλέον ως συμπληρωματική σε σχέση με την επιδίωξη της ενιαίας αγοράς» (Cowie 1996, σσ. 5). Στη συνθήκη του Μάαστριχ επέρχεται και η θεσμική κατοχύρωση της «νέας» πολιτικής, ενώ παράλληλα διακηρύσσεται ότι η έγκαιρη και αποτελεσματική εκπλήρωση του νέου αυτού πολιτικού στόχου απαιτεί και τη συνδρομή των ιδιωτικών πόρων (Ε.Ε. 1993, *Λευκή βίβλος για Ανάπτυξη, Ανταγωνιστικότητα, Απασχόληση*). Τονίζεται δε ότι θα πρέπει να ενισχυθεί ο ρόλος του ιδιώτη επενδυτή - εταίρου, καθώς το κόστος κατασκευής υποδομών (κυρίως μεταφορικών υποδομών) είναι αρκετά μεγάλο και τόσο η κρατική όσο και η ευρωπαϊκή χρηματοδοτική ενίσχυση (μέσω του Περιφερειακού Ταμείου και του Ταμείου Συνοχής) δεν επαρκούν για τη χρηματοδότηση και υλοποίηση των διευρωπαϊκών δικτύων. Στην προσπάθεια αυτή θα πρέπει να συνεισφέρει και η Ε.Ε. δημιουργώντας νέες ευνοϊκές προϋποθέσεις για την συμμετοχή των ιδιωτών. Τέτοιες προϋποθέσεις αφορούν τη δημιουργία του κατάλληλου θεσμικού πλαισίου στα πλαίσια του ευρωπαϊκού χώρου (Οδηγία 93/37/ΕΟΚ και παράγωγο κοινοτικό δίκαιο που καθορίζει την νομική μορφή που μπορεί να πάρει η σύμπραξη Δ-Ι φορέων). Παράλληλα ενεργοποιούνται διάφορα οικονομικά σχήματα για την ενίσχυση της ιδιωτικής χρηματοδότησης όπως π.χ. η παροχή δανείων από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων σε έργα PPPs χωρίς κερδοσκοπικό χαρακτήρα, ή επιδότηση επιτοκίων και εγγυήσεις δανείων από τη γραμμή TEN - T του προϋπολογισμού της Ε.Ε. και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Επενδύσεων (Cowie 1996). Σημαντική καινοτομία της συζήτησης της συγκεκριμένης χρονικής περιόδου είναι η υιοθέτηση από την κοινότητα της έννοιας της «*σύμβασης παραχώρησης δημοσίων έργων*» που αποτέλεσε το βασικό συμβατικό τύπο για τη σύμπραξη ιδιωτικών και δημόσιων φορέων στην ανάπτυξη των Διευρωπαϊκών Δικτύων (χωρίς, βέβαια, αυτό να δηλώνει ότι έχει αναπτυχθεί σε ικανοποιητικό βαθμό και χωρίς προβλήματα η θεσμική κατοχύρωση της συνεργασίας Δ-Ι) (EC: 1997, High Level Group on Public - Private Partnerships Financing of Trans - European Transport Network Projects, Τρόβα Ελ. & Κούτρας Δ. 2001).

Είναι σαφές ότι οι νέες σχέσεις Δ-Ι στον ευρωπαϊκό χώρο θα πρέπει να ερμηνευθούν με όρους κυριαρχίας της νεοφιλελεύθερης οικονομικής πολιτικής, αλλά με διαφοροποιήσεις από χώρα σε χώρα. Στο πλαίσιο της Πολιτικής των Διευρωπαϊκών Δικτύων στα έγγραφα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (Kinnock 1998, ΕΕ 1993, *Λευκή βίβλος για Ανάπτυξη, Ανταγωνιστικότητα, Απασχόληση*; High level group on Public - Private Partnership Financing of Trans - European Network projects 1997) η Δημόσια / Ιδιωτική Συνεργασία αναφέρεται ως γνήσια σύμπραξη δημόσιων και ιδιωτικών φορέων για τη παραγωγή αγαθών και υπηρεσιών όπου ο κάθε εταίρος αναλαμβάνει τις αρμοδιότητες και

τις ευθύνες /κινδύνους που μπορεί να διαχειριστεί καλύτερα, ενώ τονίζεται μάλιστα ότι η συγκεκριμένη σχέση δεν θα πρέπει να κατανοείται ως προσπάθεια συγκάλυψης ενεργειών ιδιωτικοποίησης στο χώρο των ευρωπαϊκών υποδομών.

Στα επιχειρήματα που αναπτύσσονται υπέρ της συνεργασίας Δ-Ι στα πολιτικά κείμενα της Ε.Ε. (παρουσιάζονται στον πίνακα 2) υποστηρίζεται ότι η συνεργασία Δ-Ι είναι απαραίτητη όχι γιατί απαιτείται ο μετασχηματισμός του δημόσιου τομέα των κρατών - μελών, αλλά γιατί μόνος του ο δημόσιος τομέας αδυνατεί να αντεπεξέλθει στις αυξημένες απαιτήσεις της εποχής (Teisman & Klijn 2000, Τσαμπούλας, Πολίτου, & Πάνου 2000). Βέβαια, δεν αναπτύσσονται παράλληλα και τα μειονεκτήματα της εν λόγω σχέσης και η αδυναμία υιοθέτησής της από διαφορετικές χώρες με διαφορετική παράδοση και διαφορές στο ρόλο και στο μέγεθος του δημόσιου ή του ιδιωτικού τομέα. Η μέχρι τώρα εμπειρία των έργων με Δημόσια - Ιδιωτική συνεργασία της Ε.Ε. δείχνει ότι σε κάθε επιχείρημα υπέρ των νέων εταιρικών σχέσεων μπορεί να αναπτυχθεί και ένα αντεπιχείρημα.

Πίνακας 1: Επιχειρήματα υπέρ και κατά της Συνεργασίας - Δημόσιων - Ιδιωτικών Φορέων στον τομέα των υποδομών

ΥΠΕΡ	ΚΑΤΑ
Μείωση των ελλειμμάτων του κρατικού προϋπολογισμού ως αποτέλεσμα του περιορισμού των δημόσιων δαπανών στη χρηματοδότηση των έργων υποδομής.	Η δημόσια συμμετοχή εμφανίζεται αρκετά αυξημένη σε έργα PPPs.
Συμβολή στη διεύρυνση της ανάπτυξης ή βελτίωσης της υπάρχουσας υποδομής με γρηγορότερους ρυθμούς.	Οι καθυστερήσεις στην ανάπτυξη των υποδομών δεν προέρχονται μόνο από την έλλειψη των αναγκαίων πόρων, αλλά συσχετίζονται με ασαφείς ή αρνητικές εκτιμήσεις οικονομικών, κοινωνικών και πολιτικών κινδύνων.
Αύξηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας στην παραγωγή των έργων λόγω του καταμερισμού των κινδύνων και υποχρεώσεων στο φορέα με καλύτερη δυνατότητα αποτελεσματικού χειρισμού.	Η αύξηση της αποτελεσματικότητας επιτυγχάνεται εφόσον η διαδικασία ανάθεσης του έργου έχει πραγματοποιηθεί κάτω από συνθήκες υγιούς ανταγωνισμού. Ωστόσο υπάρχουν κίνδυνοι ολιγοπωλιακών δομών.
Αποδέσμευση πόρων του Δημοσίου και χρησιμοποίησή τους σε άλλους τομείς όχι τόσο ελκυστικούς για τη συμμετοχή ιδιωτικών κεφαλαίων	Μετατόπιση πόρων από αναδιανεμητικούς σκοπούς σε αναπτυξιακούς που αφήνουν αρκετά περιθώρια κέρδους στο ιδιωτικό κεφάλαιο.
Ενίσχυση του ανταγωνισμού	Δημιουργία μονοπωλιακών τάσεων. Εμπορευματοποίηση δημόσιων αγαθών.
Διεύρυνση της καινοτομίας και μεταφορά της τεχνολογίας από τον ιδιωτικό στο δημόσιο τομέα	Αδυναμία του Δημοσίου να αντεπεξέλθει στις νέες συνθήκες αβεβαιότητας.

Πηγή: Ιδία επεξεργασία στοιχείων από Teisman & Klijn 2000, High level group on Public - Private Partnership Financing of Trans - European Network projects 1997.

Το πιο γνωστό έργο Δ-Ι συνεργασίας στο ευρωπαϊκό χώρο που ανέδειξε κάποια από τα προαναφερόμενα μειονεκτήματα είναι η σύνδεση της Μάγχης με υποθαλάσσια σήραγγα. Το συγκεκριμένο έργο, που ήταν αρκετά προηγμένο από τεχνολογικής απόψεως, παρουσίασε σοβαρά προβλήματα ώστε πλέον να μη χαρακτηρίζεται ως το πιο επιτυχημένο παράδειγμα Δ-Ι συνεργασίας.

Ειδικότερα, στην περίπτωση της Μάγχης έχουμε ένα έργο διασυνοριακής συνεργασίας, όπου τα διαφορετικά εθνικά, θεσμικά και κανονιστικά πλαίσια συνεργασίας Δ-Ι οδήγησαν σε δαίδαλο συμβάσεων και κειμένων που τα συνόδευαν. Η σύμπραξη ομίλων αγγλικών και γαλλικών ιδιωτικών εταιρειών μπορεί να καρποφόρησε τελικά και να υπογράφηκε η σύμβαση παραχώρησης το Μάρτιο του 1986, αλλά προβλήματα και αντιφάσεις ανέκυψαν σε όλες σχεδόν τις φάσεις του έργου (Τρόβα, Ελ & Κούτρας Δ. 2001). Αρχικά, αμφισβητήθηκε η επιλογή των συγκεκριμένων ομίλων, καθώς δεν πραγματοποιήθηκε κάτω από συνθήκες πλήρους ανταγωνισμού και διαφάνειας. Στη συνέχεια, από την αγγλική πλευρά υπήρξε πίεση για πλήρη εξάρτηση από τον ιδιωτικό τομέα χωρίς τη δημιουργία συνεργιών με το δημόσιο τομέα, που τελικά οδήγησε σε συγκρούσεις μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών, ακύρωση των δανειακών συμβάσεων και κίνδυνο πτώχευσης των συμμετεχουσών εταιρειών. Τελικά, ο κίνδυνος αποφεύχθηκε αλλά χρειάστηκε να ενισχυθεί σημαντικά το έργο τόσο με κρατικά κονδύλια όσο και με ευρωπαϊκά. Επί πλέον, η ολοκλήρωση του έργου παρουσίασε συνεχείς καθυστερήσεις που οφείλονταν στον ελλιπή σχεδιασμό και τη μη επίτευξη ικανοποιητικού βαθμού συνεργασίας (Τρόβα, Ελ & Κούτρας, Δ. 2001, Cowie 1996, Teisman & Klijin 2000, Daniels & Trebilcock 2000).

Πολλά από τα προβλήματα του συγκεκριμένου έργου χαρακτηρίζουν και την ελληνική πραγματικότητα στις σχέσεις συνεργασίας Δ-Ι.

3. Η προώθηση και η αξιολόγηση του νέου τύπου συνεργασιών Δημόσιων και Ιδιωτικών Φορέων στην Ελλάδα στον τομέα των μεγάλων έργων υποδομής στις δεκαετίες 1980-1990

Οι εξελίξεις στον ευρωπαϊκό χώρο, ιδιαίτερα στην ευρωπαϊκή πολιτική των Διευρωπαϊκών Δικτύων και του παραγώγου κοινοτικού δικαίου, που προωθού την εταιρική σχέση Δ-Ι φορέων στον τομέα των υποδομών, επηρέασαν σημαντικά τη χώρα μας. Ταυτόχρονα οι εξελίξεις στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Περιφερειακής Πολιτικής, που προωθούν την υιοθέτηση των αρχών της επικουρικότητας και της εταιρικής σχέσης, δηλαδή τη μεγαλύτερη δυνατή συνεργασία μεταξύ ευρωπαϊκών, εθνικών, τοπικών /περιφερειακών οργάνων, καθώς και των φορέων εκπροσώπησης κοινωνικών και ιδιωτικών συμφερόντων στο σχεδιασμό, υλοποίηση και αξιολόγηση των αναπτυξιακών προγραμμάτων (ΕΚ 1260/1999), διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην προώθηση του νέου τύπου σχέσεων Δ-Ι στην Ελλάδα. Οι εξελίξεις αυτές επιφέρουν αλλαγές στο υφιστάμενο θεσμικό - οργανωτικό πλαίσιο της Ελλάδας, κυρίως όσον αφορά το σχεδιασμό, την υλοποίηση και την αξιολόγηση αναπτυξιακών προγραμμάτων, αλλά και ειδικότερες αλλαγές στο πλαίσιο της παραγωγής και

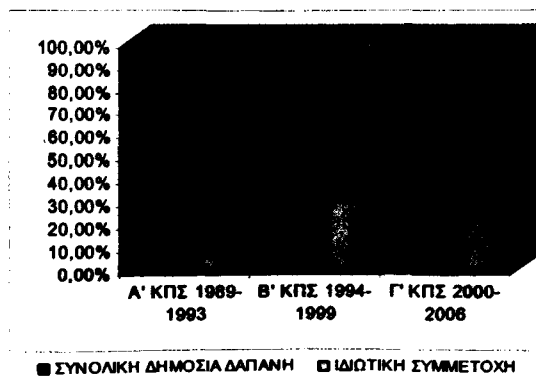
λειτουργίας μεγάλων έργων υποδομής που συγχρηματοδοτούνται από την Ε.Ε. Σημαντικά παραδείγματα του νέου τύπου σχέσεων Δ-Ι που αναπτύσσονται είναι οι «συμβάσεις παραχώρησης» που υπογράφονται στο τέλος της περιόδου που εξετάζουμε και που αφορούν εταιρικές σχέσεις Δ-Ι φορέων στην παραγωγή και λειτουργία έργων υποδομής.

3.1. Η Προώθηση νέων σχέσεων Δημόσιου - ιδιωτικού στο πλαίσιο των γενικών στόχων των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (Α΄ Β΄ και Γ΄)

Η ανάπτυξη των υποδομών μεταφοράς έχει αναγνωριστεί ως μία από τις ζωτικές προτεραιότητες για την ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας και ως προϋπόθεση σύγκλισής της προς τα άλλα κράτη-μέλη από τη στιγμή ένταξης της χώρας στην ΕΟΚ το 1981. Ως εκ τούτου ο συγκεκριμένος τομέας είχε και εξακολουθεί να έχει τη δυνατότητα να αντλεί συνεχώς αυξανόμενους πόρους από τα κοινοτικά ταμεία και τους χρηματοδοτικούς οργανισμούς για τον εκσυγχρονισμό και την επέκτασή του. Πράγματι, με τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (1985-1992), αλλά κυρίως με τα τρία διαδοχικά Κοινοτικά Πλαίσινα Στήριξης (1989-1993, 1994-1999 & 2000-2006) και τα προγράμματα του Ταμείου Συνοχής, αλλά και με την ενίσχυση της κοινοτικής πρωτοβουλίας Interreg, οι υποδομές της Ελλάδας αναπτύσσονται αντλώντας χρηματοδοτικά ποσά πρωτόγνωρα για τα ελληνικά δεδομένα (Λαλιώτης 2001, ΕΠ/ΠΟΑ 1994). Γρήγορα, όμως, γίνεται αντιληπτό τόσο σε επίπεδο Ε.Ε. όσο και στον ελληνικό χώρο ότι οι ανάγκες ξεπερνούν τη χρηματοδοτική ικανότητα των δημόσιων φορέων (είτε εθνικών είτε ευρωπαϊκών), ενώ ο επιτυχής εκσυ-

Διάγραμμα 1

Η ποσοστιαία εκτιμηθείσα ιδιωτική συμμετοχή στη χρηματοδότηση των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης στην Ελλάδα 1989-2006 (Προγ/σμός)



Πηγή: Ιδία επεξεργασία χρηματοδοτικών στοιχείων ΥΠΕΘΟ

χρονισμός και η επέκταση των μεταφορικών υποδομών της χώρας εξαρτώνται και από την αναζήτηση πρόσθετων πόρων από ιδιωτικές πηγές (TENs HELLAS πρόσθετων 2001).

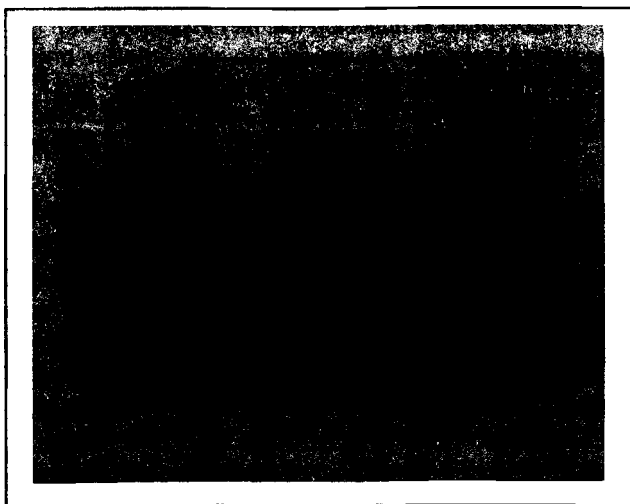
Σε συσχετισμό με τις εξελίξεις της πολιτικής των Διευρωπαϊκών Δικτύων και τη δυσμενή οικονομική θέση της Ελλάδας, η επιρροή της Ε.Ε. εντείνεται και το ελληνικό κράτος δεσμεύεται στα πλαίσια των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης να ενισχύσει συνολικά και σταδιακά την ιδιωτική συμμετοχή.

Πράγματι, στο διάστημα από το Α΄ έως το Γ΄ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης ο ιδιωτικός τομέας αναλαμβάνει ολοένα και σημαντικότερο ρόλο στη χρηματοδότηση των αναπτυξιακών προγραμμάτων της χώρας (βλ. Διάγραμμα 1, αποτύπωση της εκτιμηθείσας ιδιωτικής χρηματοδοτικής συμμετοχής στα 3 ΚΠΣ).

Η γενικότερη υιοθέτηση μιας νεοφιλελεύθερης πολιτικής (απελευθέρωση της κίνησης κεφαλαίων και του τραπεζικού συστήματος, εκτεταμένο πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων και απελευθέρωση τηλεπικοινωνιών και ενέργειας, σύμπραξη Δ-Ι πόρων) και η υιοθέτηση ιδιωτικών κριτηρίων και πρακτικών στα πλαίσια του αναπτυξιακού προγραμματισμού αποτελούν τους βασικούς πολιτικούς στόχους της περιόδου, ιδιαίτερα την περίοδο από το 1993 και μετά, η εκπλήρωση των οποίων συσχετίζεται με την προσέλκυση και αποτελεσματική απορρόφηση ευρωπαϊκών πόρων και την ένταξη της χώρας στη ΟΝΕ (Πάχτας 2001 α, 2001 β).

Στα πλαίσια του σχεδιασμού του Β΄ ΚΠΣ η πίεση των ευρωπαϊκών αρχών εντείνεται

Διάγραμμα 2: % δέσμευση ΚΠΣ για προσέλκυση ιδιωτικών πόρων στις υποδομές



Πηγή: Ιδία επεξεργασία στοιχείων από Α΄, Β΄ και Γ΄ ΚΠΣ 1989-1993, 1994-1999, 2000-2006

για την ενίσχυση της συμμετοχής του ιδιωτικού τομέα στην υλοποίηση των αναπτυξιακών προγραμμάτων (βλ. Διάγραμμα 1). Αυτό είναι ιδιαίτερα εμφανές στην προσέλκυση ιδιωτικών πόρων στον τομέα των μεγάλων έργων υποδομής της χώρας (βλ. Διάγραμμα 2, όπου καταγράφονται τα ποσοστά δεσμεύσεων της ιδιωτικής συμμετοχής έναντι του συνόλου των πόρων στα αντίστοιχα επιχειρησιακά προγράμματα υποδομών των ΚΠΣ) (ΥΠΕΘΟ 1993, Ευρωπαϊκή Επιτροπή ΚΠΣ 1994-1999, ΕΠ/ ΠΟΑ 1994). Στα έργα αυτά συγκαταλέγονται όλα τα μεγάλα έργα που είχαν σχεδιαστεί (Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης 94-99) ή είχαν ξεκινήσει στο Α' ΚΠΣ, δηλαδή η Ζεύξη Ρίου - Αντιρρίου, η ΠΑΘΕ, το αεροδρόμιο των Σπάτων, ο δακτύλιος της Αθήνας / «Αττική Οδός», το Μετρό της Θεσσαλονίκης, η Εγνατία Οδός. Η προσέλκυση ιδιωτικών πόρων στην παραγωγή και λειτουργία των μεγάλων αυτών έργων υποδομής αναμενόταν ότι θα επιφέρει την πλήρη ολοκλήρωση των οδικών αξόνων της χώρας (ΠΑΘΕ & Εγνατία) μέχρι το έτος 2000, ενώ, παράλληλα, θα συνέβαλλε στην εξοικονόμηση των δημόσιων πόρων, οι οποίοι θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για την εκτέλεση άλλων έργων υποδομής (ΥΠΕΘΟ 1993, ΕΠ/ ΠΟΑ 1994-1999, σσ.34-36). Η συγκέντρωση των ιδιωτικών κεφαλαίων δεν θεωρούνταν βέβαια δεδομένη στο εν λόγω πολιτικό κείμενο, οι συνθήκες όμως ήταν αρκετά ευνοϊκές (ιδιαίτερα στο πλαίσιο της ΠΑΘΕ και της Εγνατίας), καθώς τα έργα αυτά είχαν περιληφθεί στον κατάλογο των έργων προτεραιότητας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και επισυνάπτονται στο Λευκό Βιβλίο της Επιτροπής «Ανάπτυξη, Ανταγωνιστικότητα και Απασχόληση». Το δεδομένο αυτό εξασφάλιζε επίσης την κοινοτική στήριξη στην προσέλκυση ιδιωτικών κεφαλαίων (δανεισμός από την ΕΤΕπ με ευνοϊκούς όρους κ.τ.λ.) (Cowie 1996). Παρά τα όποια προβλήματα εφαρμογής, όπως θα δούμε στη συνέχεια, για πρώτη φορά στην Ελλάδα αντλούνται ιδιωτικοί πόροι για την κατασκευή και λειτουργία των μεγάλων έργων υποδομής της χώρας (Σπάτα, Ρίο - Αντίρριο, δακτύλιος «Αττική - Οδός»).

Η ίδια λογική της ενεργοποίησης των ιδιωτικών πόρων με στόχο την εξοικονόμηση δημόσιων πόρων αναπτύσσεται και στα πλαίσια του Γ' ΚΠΣ και προωθείται τόσο από το υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας & Δημοσίων Έργων (ΥΠΕΧΩΔΕ), όσο και από το υπουργείο Εθνικής Οικονομίας (ΥΠΕΘΟ 1999, <http://www.hellaskps.gr>, Λαλιώτης, 2001 & Πάχτας 2001, 2002). Μάλιστα δε τονίζεται ότι «*επιδιώκεται η συμμετοχή των ιδιωτικών επιχειρηματικών φορέων ... σε όλους τους τομείς της οικονομίας και όχι μόνο στις υποδομές των μεταφορών*» (Πάχτας 2001). Το ζήτημα αυτό έχει συζητηθεί εκτενώς και στη διαδικασία διαπραγμάτευσης των ελληνικών αρχών και της επιτροπής για το Γ' ΚΠΣ, όπου η Επιτροπή «πίεξε» για την επέκταση της συνεργασίας Δ-Ι και σε άλλους τομείς της οικονομίας. Ήδη, μέσα στον πρώτο χρόνο υλοποίησης του Γ' ΚΠΣ εξαγγέλλεται από το ΥΠΕΘΟ η δημιουργία ενός νέου νόμου - πλαισίου για την επέκταση της συνεργασίας Δ-Ι σε όλους τους τομείς της οικονομίας εκτός της άμυνας (λιμενικές εγκαταστάσεις, μαρίνες και χιονοδρομικά κέντρα, ενεργειακά και τηλεπικοινωνιακά έργα, έργα ύδρευσης και αποχέτευσης, ακόμα και νοσοκομεία κ.τ.λ.) είτε αυτά αφορούν μεγάλα έργα είτε έργα περιφερειακής-νομαρχιακής /τοπικής σημασίας (Το Βήμα, 9-7-2000, Πάχτας 2001).

Η υλοποίηση των υποδομών μεταφοράς με το σύστημα της αυτοχρηματοδότησης εξακολουθεί, βέβαια, να αποτελεί τη βασική μορφή συνεργασίας Δ-Ι. Στο επιχειρησιακό

πρόγραμμα «Οδικοί Άξονες, Λιμάνια και Αστική Ανάπτυξη - ΕΠΟΑΛΛΑ 2000-2006» (ΥΠΕΧΩΔΕ 2001) βασικός στόχος είναι η προσέλκυση σημαντικού ύψους ιδιωτικών κεφαλαίων που φτάνει σε ποσοστό 36,85% του συνολικού προϋπολογισμού του ΕΠΟΑΛΛΑ όπως έχει σχεδιαστεί, γεγονός που θεωρείται ότι θα επιδράσει στην «έγκαιρη, ταχύτατη, ποιοτικότερη παραγωγή των έργων υποδομής από τη μια μεριά, και την αποδέσμευση δημόσιων πόρων από την άλλη» (ΥΠΕΧΩΔΕ 2001, *Το Βήμα*, 9-7-2000)³.

Από την προηγούμενη ανάλυση προκύπτει ότι τα επιχειρήματα υπέρ της σχέσης Δ-Ι φορέων στα πλαίσια των ελληνικών πολιτικών κειμένων (ΚΠΣ, ΣΠΑ, ΕΠ) δεν διαφοροποιούνται σημαντικά σε σχέση με την επιχειρηματολογία που αναπτύσσεται στη διεθνή βιβλιογραφία (μείωση ελλειμμάτων κρατικού προϋπολογισμού, διεύρυνση της ανάπτυξης με γρηγορότερους ρυθμούς, αποδέσμευση πόρων του Δημοσίου και προσανατολισμός σε άλλους τομείς, αποτελεσματικότερη παροχή έργων και υπηρεσιών, αξιοποίηση της τεχνογνωσίας του ιδιωτικού τομέα, π.χ. στη Ζεύξη Ρίου - Αντιρρίου) (Γάχτας 2001α, Καούρης 2001, ΥΠΕΧΩΔΕ 2001).

Παράλληλα, με τη συνεργασία δημόσιων - ιδιωτικών φορέων προωθείται και ο μετασχηματισμός της δημόσιας διοίκησης, καθώς οι νέες σχέσεις Δ-Ι αποτελούν και μέσο/εργαλείο για το συγκεκριμένο στόχο. Γι' αυτό και τονίζεται ότι η πραγμάτωση του στόχου της ιδιωτικής συμμετοχής στην ανάπτυξη των υποδομών μεταφοράς συσχετίζεται με την πορεία των αλλαγών και του μετασχηματισμού της δημόσιας διοίκησης, καθώς και του οργανωτικού πλαισίου του σχεδιασμού και διαχείρισης των αναπτυξιακών προγραμμαμάτων της χώρας εν γένει και ειδικότερα του συστήματος παραγωγής δημόσιων έργων υποδομής (ΕΕ 1994, Γάχτας 2001α, Λαλιώτης 2001, ΕΠΟΑΛΛΑ 2000-2006).

3.2. Ο μετασχηματισμός του οργανωτικού και θεσμικού πλαισίου και οι νέου τύπου σχέσεις Δημόσιου - Ιδιωτικού της περιόδου 1980-1990

Ως απαραίτητη προϋπόθεση της επιτυχούς υλοποίησης των μεγάλων έργων υποδομής στην Ελλάδα και της προσέλκυσης ιδιωτικών κεφαλαίων εμφανίζεται η δυναμική του μετασχηματισμού του διοικητικού - θεσμικού συστήματος παραγωγής δημόσιων έργων από το 1988 έως σήμερα (δημιουργία νέων ευέλικτων φορέων διαχείρισης και νέο θεσμικό πλαίσιο μελετών, κατασκευής και άλλων συναφών διατάξεων). Παρατηρούνται μάλιστα

3. Οι έξι προτεινόμενοι συνδυασμοί συμβάσεων παραχώρησης στα πλαίσια του Γ ΚΠΣ είναι:

1. Μαλιακός - Κλειδί,
2. Ελευσίνα - Κόρινθος - Πάτρα - Πύργος - Τσακώνα,
3. α) Αντίρριο - Ιωάννινα,
β) Αθήνα - Μαλιακός,
γ) Σχηματάρι - Χαλκίδα,
4. α) Κόρινθος - Τρίπολη - Καλαμάτα,
β) Λεύκτρο - Σπάρτη,
5. Αυτοκινητόδρομος Κεντρικής Ελλάδας,
6. Αστικά Αθηνών (ΥΠΕΧΩΔΕ 2001, *Το Βήμα* 9-7-2000)

διαχρονικά μια σειρά από θεσμικο-οργανωτικές αλλαγές, που στόχο είχαν τη δημιουργία ευνοϊκών προϋποθέσεων στην επίτευξη συγκεκριμένων συμπράξεων.

Πιο συγκεκριμένα, καθορίζεται ήδη από τα πλαίσια του Β' ΚΠΣ και κάτω από πιέσεις της Ε.Ε., η αναβάθμιση της λειτουργίας των φορέων προγραμματισμού, υλοποίησης, συντονισμού και διαχείρισης των δημοσίων έργων της χώρας. Επιδιώχθηκε δηλαδή η δημιουργία:

- *Ανώνυμων Εταιρειών* (ιδιωτικού δικαίου αλλά ιδιοκτησίας του Δημοσίου) (π.χ. Αττικό Μετρό ΑΕ, Εγνατία ΑΕ) για την υλοποίηση των μεγάλων έργων υποδομής βάσει του Ν.1995/1991 & του Ν. 2229/94 που τροποποίησε το νόμο περί δημοσίων έργων του 1984 (Ν.1418/84) και που ουσιαστικά συνιστούν ιδιωτικοποίηση των κανόνων κατασκευής των συγκεκριμένων έργων (Αττικό Μετρό, Εγνατία Οδός).

- *Ειδικών Υπηρεσιών Δημοσίων Έργων* (ΕΥΔΕ), δηλαδή υπηρεσίες με οργάνωση διαχείρισης έργου (Project Management) για όλα τα σημαντικά μεγάλα έργα υποδομών της χώρας (π.χ. η δημιουργία της ΕΥΔΕ ΠΑΘΕ, ΕΥΔΕ ΜΕΔΕ και πρόσφατα της ΕΥΔΕ/ΣΕΑ⁴ για την εκτέλεση των συγκοινωνιακών έργων της Αττικής για τους Ολυμπιακούς Αγώνες).

Η λειτουργία των ειδικών Υπηρεσιών Δημοσίων Έργων καθώς και των Ανωνύμων Εταιρειών προβλεπόταν ότι θα βελτιωθεί σημαντικά στα πλαίσια του Γ' ΚΠΣ (ΕΠ/ΠΟΑ 1994-1999, ΚΠΣ 2000-2006).

Εξάλλου, το 1996 ιδρύεται για πρώτη φορά στην Ελλάδα εξειδικευμένη Γενική Γραμματεία, υπαγόμενη στο ΥΠΕΧΩΔΕ, για τα συγχρηματοδοτούμενα έργα. Η Γενική Γραμματεία Συγχρηματοδοτούμενων Έργων (Π.Δ. 166/ '96 που τροποποιήθηκε με το Π.Δ. 54/ '97) έχει ως αρμοδιότητα όλα σχεδόν τα μεγάλα έργα της χώρας και αποτελεί προσπάθεια εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης (στα πλαίσια του ΥΠΕΧΩΔΕ) στα νέα δεδομένα (Τρόβα, Ε. & Κούτρας Δ. 2001). Πρόσφατα, μάλιστα, ανακοινώθηκε από το ίδιο υπουργείο η δημιουργία νέας ΕΥΔΕ, η οποία θα είναι αρμόδια για τις έξι νέες συμβάσεις παραχώρησης του ΕΠΟΑΛΛΑΑ 2000-2006 που ήδη έχουν ξεκινήσει. Η δημιουργία της νέας ειδικής υπηρεσίας θεωρείται ότι αποτελεί ένδειξη της επιδιωκόμενης αλλαγής του δημόσιου τομέα, καθώς, παράλληλα, πραγματοποιείται προσπάθεια συγκέντρωσης όλων των αρμοδιοτήτων για τα συγκεκριμένα έργα σε μια μόνο υπηρεσία και στελέχωσή της με νέα εξειδικευμένα στελέχη. Επί πλέον, η δημιουργία της στοχεύει στην αποφυγή και στον περιορισμό των γραφειοκρατικών φαινομένων, ενώ, παράλληλα, επιδιώκεται ευελιξία και προσαρμοστικότητα του νέου φορέα στη διαχείριση των νέων συγχρηματοδοτούμενων έργων.

Συγχρόνως, το ελληνικό Δημόσιο, προκειμένου να αντεπεξέλθει στις νέες απαιτήσεις, στηρίζεται ολοένα και περισσότερο στις υπηρεσίες που παρέχουν ειδικοί σύμβουλοι (χρηματοοικονομικοί, νομικοί κ.τ.λ.) ή ερευνητικά ινστιτούτα (π.χ. το Ινστιτούτο Οικονομίας Κατασκευών) και εξαρτάται απ' αυτές. Συγκεκριμένα, τα σενάρια των έξι συνδυασμών παραχώρησης της περιόδου 2000-2006 τα επεξεργάστηκε η κοινοπραξία TENS

4. Π.Δ. 159/2000 (ΦΕΚ 139 Α)

Hellas (με επικεφαλής την ETEBA και την Bank of America και μέλη τις εταιρείες RLANET, KPMG, GIBB, MARSH, DROMOS, LIN-KLATERS και ALLIANCE, BERNITSAS-KORNILAKIS-LIAKOPOULOS), η οποία λειτουργεί τα τελευταία χρόνια ως *Χρηματοοικονομικός Σύμβουλος (ΧΟΣ)* του ελληνικού Δημοσίου στην υπογραφή των συμβάσεων συνεργασίας δημόσιου - ιδιωτικού (TENs Hellas 2001).

Από την άλλη πλευρά, η διαμόρφωση του κατάλληλου γενικού θεσμικού πλαισίου, παρόλο που αποτελούσε από το 1993 βασικό στόχο για τη θέσπιση ευνοϊκών συνθηκών ώστε να δημιουργηθούν νέες σχέσεις συνεργασίας Δ-Ι στον τομέα των υποδομών, δεν προχώρησε ικανοποιητικά. Μέχρι σήμερα δεν έχει επικυρωθεί νόμος από το ελληνικό Κοινοβούλιο, που να ρυθμίζει όλα τα σχετικά ζητήματα που δημιουργούνται από τη δημιουργία εταιρικών σχέσεων δημόσιου - ιδιωτικού τομέα. Αντίθετα, όλες οι συμβάσεις μεταξύ των δημόσιων και ιδιωτικών φορέων για τα μεγάλα έργα που χρηματοδοτήθηκαν στα πλαίσια του Β' ΚΠΣ έχουν μέχρι σήμερα επικυρωθεί από το ελληνικό Κοινοβούλιο με ειδικούς νόμους σε μια *ad hoc* βάση (Τρόβα, Ε. & Κούτρας, Δ. 2001).

Χαρακτηριστικό των συμβάσεων αυτών αποτελεί η *έννοια της παραχώρησης*, η οποία αναπτύχθηκε στο ελληνικό δίκαιο ως απόρροια της προσαρμογής της κοινοτικής νομοθεσίας⁵ (Τρόβα, Ε. & Κούτρας, Δ. 2001). Η ειδοποιός διαφορά της «σύμβασης παραχώρησης» σε σχέση με τις άλλες μεθόδους παραγωγής έργων (με τη συμβατική μέθοδο ανάθεσης δημόσιου έργου), έγκειται στη στενότερη συνεργασία της πολιτείας με τον ιδιώτη (ανάδοχο της σύμβασης) στην παραγωγή και λειτουργία δημόσιων έργων. Πιο συγκεκριμένα, η σύμβαση παραχώρησης διαφοροποιείται από την κλασική σύμβαση δημόσιου έργου, καθώς ο ιδιώτης - ανάδοχος συμμετέχει στο παραχωρηθέν έργο λαμβάνοντας, έναντι του εργολαβικού ανταλλάγματος, το «δικαίωμα της εκμετάλλευσης του έργου ή το δικαίωμα αυτό σε συνδυασμό με καταβολή αμοιβής, όπως ορίζει η κοινοτική νομοθεσία» (Τρόβα Ελ. & Κούτρας Δ. 2001)⁶. Το δικαίωμα εκμετάλλευσης επιτρέπει στον ιδιώτη - επενδυτή να εισπράττει τέλη από τους χρήστες του έργου (π.χ. μέσω διοδίων ή τελών άλλου είδους) για ορισμένο χρονικό διάστημα, άρα η διάρκεια της παραχώρησης αποτελεί σημαντικό στοιχείο της αμοιβής του αναδόχου.

Το δικαίωμα εκμετάλλευσης συνεπάγεται επίσης τη μεταβίβαση της ευθύνης εκμετάλλευσης. Η ευθύνη αυτή καλύπτει τόσο τις τεχνικές και χρηματοοικονομικές πτυχές όσο και τις πτυχές διαχείρισης του έργου. Άρα, το δικαίωμα εκμετάλλευσης του έργου

5. Βλ. Π.Δ. 334/2000 που εναρμόνισε την ελληνική νομοθεσία με την Οδηγία 93/37/ΕΟΚ.

6. Στη νομοθεσία «περί δημοσίων έργων» υφίστανται διατάξεις που ορίζουν ως αντάλλαγμα του ιδιώτη άλλο πέραν του εργολαβικού. Π.χ. στο Ν. 1418/84, περί «δημοσίων έργων και ρυθμίσεων συναφών θεμάτων» υπάρχει η αναφορά στα συστήματα υποβολής προσφορών «για την προσφορά που περιλαμβάνει άλλα ανταλλάγματα έναντι της κατασκευής του έργου». Επίσης στο Ν. 2229/94, «περί τροποποίησης και συμπλήρωσης του Ν. 1418/84 και άλλες διατάξεις», όπου η προηγούμενη αναφορά αντικαθίσταται ως εξής: «προσφορά που περιλαμβάνει τη μερική ή ολική αυτοχρηματοδότηση με αντάλλαγμα τη λειτουργία ή εκμετάλλευση του έργου ή άλλα τυχόν ανταλλάγματα έναντι της κατασκευής του έργου».

συνοδεύεται και από τη μεταβίβαση κινδύνων από το δημόσιο τομέα στον ιδιώτη (π.χ. κίνδυνοι που σχετίζονται με την κατασκευή και την έγκαιρη περάτωση του έργου, τη συμμόρφωση με τους κανονισμούς, τη χρηματοδότηση του έργου, τη συντήρηση και τη λειτουργία του έργου, τον ενδεχόμενο οικονομικό κίνδυνο απόδοσης εσόδων) (Κωνσταντάκοπουλος 2001, Τσαμπούλας, Πολίτου & Πάνου 2000, Στριμπέρης 2001).

Εν κατακλείδι, η σύμβαση παραχώρησης διαφοροποιείται σε σχέση με τη σύμβαση δημοσίων έργων καθώς ο ιδιώτης:

- συμμετέχει στη χρηματοδότηση του έργου,
- αναλαμβάνει τη μελέτη / κατασκευή του έργου,
- ως επενδυτής «αμειβεται» με το δικαίωμα της εκμετάλλευσης του έργου που του παραχωρείται από τη δημόσια αρχή για κάποιο χρονικό διάστημα, άρα έχει τη δυνατότητα να αντλεί έσοδα από το έργο,
- αναλαμβάνει τη λειτουργία και συντήρηση του έργου,
- επιμερίζεται με τη δημόσια αρχή κινδύνους τόσο στη φάση της κατασκευής, όσο και στη φάση της λειτουργίας του έργου.

Διαφαίνεται ήδη ότι η διαδικασία σύναψης εταιρικών σχέσεων Δ-Ι εμπεριέχει πολλά κρίσιμα ζητήματα (είδος και χρονική διάρκεια εκμετάλλευσης, εξασφάλιση μερών και επιμερισμός κινδύνων και ευθυνών), που η επίλυσή τους στηρίζεται σε πληθώρα διατάξεων ή στην κύρωση του νόμου από τη Βουλή, εφόσον δεν υφίσταται ένα γενικό κανονιστικό πλαίσιο.

3.3. Αξιολόγηση της ελληνικής εμπειρίας δημιουργίας νέων σχέσεων δημόσιου - ιδιωτικού στον τομέα των μεταφορικών υποδομών στην Ελλάδα

Η αξιολόγηση της ελληνικής εμπειρίας στη δημιουργία νέου τύπου σχέσεων Δ-Ι στηρίζεται στην κριτική προσέγγιση των συνθηκών διαπραγμάτευσης, των βασικών σημείων των συμβάσεων παραχώρησης και των προβλημάτων ή της κριτικής που αναπτύσσεται (τόσο από τον Τύπο όσο και από την αντιπολίτευση) από την εφαρμογή των νέων σχέσεων δημόσιου - ιδιωτικού στα μεγάλα «αυτο-χρηματοδοτούμενα» έργα υποδομής τη δεκαετία 1990-2000 στην Ελλάδα.

Αρχικά, επισημαίνεται ότι, παρά τις αρχικές επιδιώξεις και τους φιλόδοξους στόχους των 3 ΚΠΣ, ο ρόλος της ιδιωτικής συμμετοχής σε όλους τους άξονες ανάπτυξης των ΚΠΣ παρέμεινε περιορισμένος (χρηματοοικονομικά στοιχεία από ΥΠΕΘΟ). Ο μόνος τομέας που παρουσιάζει κάποια σημαντική στροφή σε πόρους του ιδιωτικού τομέα είναι ο άξονας των υποδομών (ιδιαίτερα στο Β' ΚΠΣ). Παρ' όλ' αυτά και στον τομέα των υποδομών υφίσταται διαφορά μεταξύ της πραγματικής ενεργοποίησης των ιδιωτικών πόρων και των γενικών στόχων των ΚΠΣ.

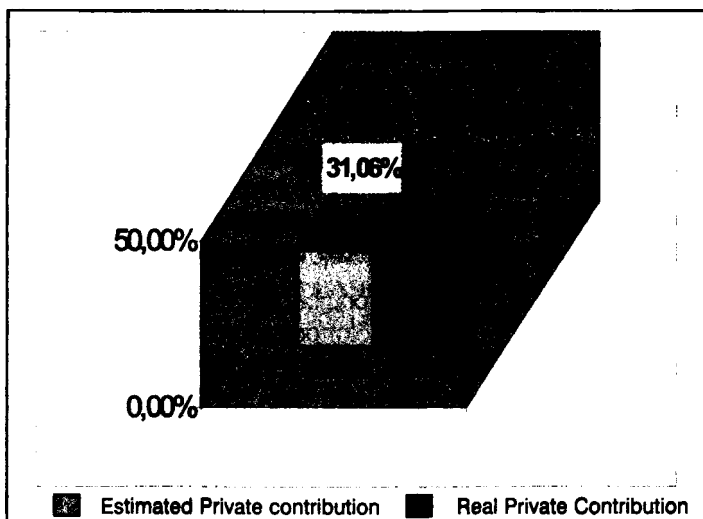
Αναλυτικότερα, στην πορεία υλοποίησης του Α' ΚΠΣ διαπιστώθηκε ότι ο στόχος της προσέλκυσης των ιδιωτικών πόρων ήταν όχι απλά ενθουσιώδης αλλά και μη πραγματοποιήσιμος. Οι απόπειρες να προσελκυστούν ιδιωτικοί πόροι για τη χρηματοδότηση του Μετρό της Αθήνας στις αρχές της δεκαετίας του 1990 δεν καρποφόρησαν κυρίως λόγω

προβλημάτων που προέκυψαν (αμφισβήτηση της νομιμότητας της ανάθεσής τους, έλλειψη ρυθμιστικού πλαισίου). Μάλιστα, το συγκεκριμένο έργο αποτέλεσε την αφορμή για την ενσωμάτωση εν τέλει στο ελληνικό δίκαιο του κοινοτικού καθεστώτος των δημόσιων συμβάσεων μετά από παρέμβαση της επιτροπής της Ε.Ε. (Βλ. ανάλυση στο Τρόβα & Κούτρας 2001, σελ. 270).

Παράλληλα, η υλοποίηση του επιχειρησιακού προγράμματος των υποδομών της περιόδου παρουσίασε προβλήματα λόγω της σημαντικής υπεραισιοδοξίας στο στάδιο της κατάρτισης για την ωριμότητα των έργων, που οδήγησε τελικά σε δεσμεύσεις που δεν ήταν δυνατόν να πραγματοποιηθούν στο συγκεκριμένο χρονικό διάστημα (ΕΠ/ΠΟΑ 1994-1999).

Διάγραμμα 3

Σύγκριση δεσμεύσεων για προσέλκυση ιδιωτικών πόρων και πραγματικοί ιδιωτικοί πόροι στην υλοποίηση έργων υποδομής του Β' ΚΠΣ



Πηγή: P. Getimis & N. Marava (2002)

Επίσης και στα πλαίσια του Β' ΚΠΣ, ο πολιτικός στόχος της προσέλκυσης ιδιωτικών πόρων αποδεικνύεται φιλόδοξος και μη πραγματοποιησίμος. Πραγματικά, μέχρι τις 31/3/1999 (ΥΠΕΘΟ 2002: τα στοιχεία της αξιολόγησης του Β' ΚΠΣ μέχρι και 31/3/1999) λιγότερο από 50% των προγραμματισμένων ιδιωτικών κεφαλαίων δεσμεύθηκαν για την υλοποίηση έργων PPPs (βλ. Διάγραμμα 3). Η έλλειψη του κατάλληλου θεσμικού και οργανωτικού πλαισίου θεωρείται ως ο κύριος παράγοντας των μεγάλων χρονικών καθυστερήσε-

ων στην εξέλιξη και ολοκλήρωση των έργων με σύμπραξη δημόσιου - ιδιωτικού (ΥΠΕΘΟ, Στοιχεία Αξιολόγησης Β' ΚΠΣ μέχρι 31/3/1999, Cowie 1996, Τρόβα & Κούτρας 2001).

Επιπρόσθετα, και στη μέχρι σήμερα πορεία του Γ' ΚΠΣ 2000-2006, οι έξι συμβάσεις παραχώρησης των αυτοκινητοδρόμων βρίσκονται σε αρκετά πρώιμο στάδιο σε σχέση με τα έργα που ανατέθηκαν με την κλασική μέθοδο. Παρά την εξαγγελία, ήδη από την αρχή της χρονικής περιόδου προγραμματισμού, το νομοσχέδιο που θα αφορούσε τις παραχωρήσεις έργων και το οποίο είχε καταρτιστεί από τις αρχές του 2001, δεν προωθήθηκε λόγω γραφειοκρατικών διαδικασιών του υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών και των συναρμόδιων υπουργείων. Αποτέλεσμα αυτού του γεγονότος είναι οι έξι μεγάλες συμβάσεις-παραχωρήσεις του Γ' ΚΠΣ να επικυρωθούν στο μέλλον βάσει ειδικού νόμου από την Βουλή (*Το Βήμα* 16-3-2003, 25-3-2003). Στην έλλειψη του θεσμικού πλαισίου καταλογίζεται από τους εκπροσώπους του ιδιωτικού τομέα η καθυστέρηση που παρατηρείται στην πρόοδο των συγκεκριμένων έργων, αλλά και ο κίνδυνος ακύρωσης των σχημάτων που έχουν ήδη επιλεγεί εξαιτίας του μακρού χρόνου ολοκλήρωσης των διαδικασιών και των απρόβλεπτων κωλυμάτων που ενδέχεται να προκύψουν (περιβαλλοντικές επιπλοκές, αλλαγή των εταίρων, ενστάσεις από εμπλεκόμενους φορείς στο ΣΤΕ κ.α) (*Το Βήμα* 16-03-2003, Παπαδομαρκάκης 2003, Γεωργακόπουλος, 2003).

Από την άλλη πλευρά, ο κλάδος των κατασκευών, ενώ παρουσιάζει σημαντική δυναμική ανάπτυξης, ιδιαίτερα την περίοδο από το 1995 και μετά⁷, αποτελεί συγχρόνως τον πολυπληθέστερο κλάδο της ελληνικής οικονομίας σε αριθμό επιχειρήσεων, ιδιαίτερα δε μικρομεσαίων,⁸ γεγονός που περιορίζει τη χρηματοδοτική του ικανότητα να αντεπεξέλθει στις απαιτήσεις ενός συγχρηματοδοτούμενου έργου. Δεν είναι τυχαίο, άλλωστε, ότι σε όλα τα έργα PPPs στην Ελλάδα κυριαρχούν μεγάλες ξένες κατασκευαστικές εταιρείες (Hochtief AG, CINTRA, BOYGES, BECHTEL INT...), οι οποίες διαθέτουν τα απαιτούμενα κεφάλαια και την τεχνογνωσία. Στις περιπτώσεις που οι όμιλοι σχηματίστηκαν κατά κύριο λόγο από ελληνικές εταιρείες, οι συγκεκριμένες εταιρείες στην πορεία συγχωνεύονται (π.χ. στην περίπτωση της Αττικής Οδού) προκειμένου να αντεπεξέλθουν στις νέες συνθήκες. Εξάλλου, και η ίδια η πολιτική ηγεσία αναγνωρίζει την ανάγκη για εκσυγχρονισμό και αναδιαρθρωτική προσαρμογή του κλάδου των κατασκευών μέσω προώθησης συγχωνεύσεων κατασκευαστικών εταιρειών και επίτευξης οικονομιών κλίμακας (Πάχτας 2002).

Τα διαρθρωτικά προβλήματα και το μικρό μέγεθος του κατασκευαστικού κλάδου της χώρας, καθώς και η έλλειψη ρυθμιστικού πλαισίου συνέβαλαν και στην αναβολή και

7. Σύμφωνα με το Ινστιτούτο Οικονομίας Κατασκευών, στη διάρκεια της περιόδου 1987-1997 ο κλάδος συμμετείχε στη διαμόρφωση του ΑΕΠ της χώρας με ποσοστά που κυμαίνονταν από 10,7 % έως 15, 2% (με εξαίρεση μια ενδιάμεση περίοδο 1990-1993 που εμφανίζεται μια πτωτική τάση, η οποία αναστρέφεται μετά το 1994 λόγω της εισροής των κοινοτικών κονδυλίων), ενώ το ποσοστό συμμετοχής του κλάδου στο ΑΕΠ της χώρας ενδέχεται να προσεγγίζει το 20%.

8. Νομική μορφή ΑΕ ή ΕΠΕ έχει μόνο το 5,52 % του συνόλου των εργοληπτικών επιχειρήσεων εγγεγραμμένων ΜΕΕΠ (*Το Βήμα* 19-11-2000).

τελικά αποτυχία του εθνικού εγχειρήματος αυτοχρηματοδότησης των ολυμπιακών έργων (Ιππόδρομοι, Ολυμπιακού χωριού, συγκοινωνιακών έργων της Αττικής) παρά τις σχετικές νομοθετικές προβλέψεις και την έντονη πολιτική βούληση για παραχώρηση ορισμένων σημαντικών έργων και παρά τα ειδικά κίνητρα που προσφέρθηκαν στους παραχωρησιούχους (π.χ. μέρος της εκμετάλλευσης του ιπποδρομιακού στοιχήματος προκειμένου να καταστεί ανταποδοτική με χρηματοοικονομικά κριτήρια η παραχώρηση στον ιδιώτη - επενδυτή) (Ν. 2598/1998, Τρόβα, Ε. & Κούτρας, Δ. 2001).

Στις περιπτώσεις που τελικά επιτεύχθηκαν συμφωνίες συνεργασίας Δ-Ι με αποτέλεσμα την παραχώρηση του έργου σε ιδιώτη - επενδυτή, το έλλειμμα του θεσμικού και οργανωτικού πλαισίου θεωρείται ότι ανέδειξε, πέρα από τις δυσχέρειες προσέλκυσης ιδιωτικών κεφαλαίων, τη *διαπραγματευτική αδυναμία του δημόσιου τομέα* σε σχέση με τον ιδιωτικό τομέα και την *προσαρμοστικότητα του δευτέρου έναντι του πρώτου* κάτω από συνθήκες αβεβαιότητας.

Πίνακας 2: Χρονική διάρκεια των διαπραγματεύσεων στα έργα PPPs στην Ελλάδα

	Ζεύξη Ρίου - Αντιρρίου	«Ελευθέριος Βενιζέλος»	Αττική Οδός	Μετρό Θεσσαλονίκης
Προκήρυξη διαγωνισμού	1991	1991	1992	1992
Προσωρινός ανάδοχος	1993 Γέφυρα ΑΕ	1994 Hochtief AG	1995 Αττική Οδός ΑΕ	1994 Μακεδονικό Μετρό
Κύρωση σύμβασης παραχώρησης	24/4/1996 Ν. 2395/96 τροποποίηση Π.Δ. 387/1997	9/1995 Ν. 2338/95	12/1996 Ν. 2445/96 Τροποποιήσεις του νόμου με σειρά Π.Δ.	1999 Ν. 2714/1999
Έναρξη παραχώρησης	1997	2000	2000	-

Πηγή: Ίδια επεξεργασία στοιχείων από ιστοσελίδες των εταιρειών, νομοθεσία

Ειδικότερα, η *χρονική διάρκεια των διαπραγματεύσεων* (βλ. Πίνακα 3) μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών εμφανίζεται αρκετά μεγάλη στην Ελλάδα (συνήθως φτάνει το διάστημα των 6 χρόνων), γεγονός που οφείλεται στην ασάφεια και την πληθώρα των διατάξεων που διέπουν το θεσμικό καθεστώς της παραχώρησης των έργων. Τα προβλήματα αυτά οδήγησαν σε:

α) αμφισβητήσεις για τη νομιμότητα της ανάθεσης και καταγγελίες για παραβιάσεις των όρων του διαγωνισμού, π.χ. στη σύμβαση Ζεύξης Ρίου - Αντιρρίου (Τρόβα & Κούτρας 2001, TENS Hellas 2001).

β) ενστάσεις των υποψηφίων που είτε απορρίπτονταν είτε αξιολογούνταν δυσμενώς (Παπαδομαρκάκης Γ. 2003), (περίπτωση του προσωρινού αναδόχου του Μετρό Θεσσαλονίκης και Αττική Οδός),

γ) δυσχέρειες για την εξασφάλιση των δανειακών συμβάσεων, άρα και για την εξασφάλιση της χρηματοδότησης του συγκεκριμένου έργου και την ανάγκη για επανασχεδιασμό της δομής της χρηματοδότησης (Τρόβα, Ελ. & Δ. Κούτρας 2001).

Στην περίπτωση, μάλιστα, όπου οι όμιλοι προέρχονταν από τον ελληνικό κατασκευαστικό κλάδο, οι στρεβλώσεις της διαγωνιστικής διαδικασίας ήταν ιδιαίτερα έντονες, καθώς οι αδιαφανείς διαδικασίες έδιναν έδαφος για υπόνοιες πελατειακών σχέσεων.

Επιπρόσθετα, η σύγκριση της συμβολής των δημοσίων πόρων (ελληνικού κράτους σε συνδυασμό με τα κονδύλια της Ε.Ε.) έναντι της συμβολής των ιδιωτικών πόρων και του δανεισμού αναδεικνύει τη σημαντική συμμετοχή του τραπεζικού τομέα. Η συνδρομή του τραπεζικού συστήματος δίνει τη δυνατότητα, τόσο στον ιδιωτικό όσο και στο δημόσιο τομέα, της μη επιβάρυνσης της αναγκαίας συμμετοχής τους, αντλώντας πόρους μέσω δανεισμού. Η ευρεία συμμετοχή του τομέα του δανεισμού σε ποσοστό 60% (Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, εμπορικές τράπεζες, κεφαλαιαγορά) εξαρτάται όμως από τα έσοδα και την ανταποδοτικότητα που μπορούν να παρουσιάσουν τα έργα και την πιστοληπτική ικανότητα του ιδιωτικού τομέα. Είναι κατανοητό ότι οι στόχοι των εμπλεκόμενων μερών είναι κατά κύριο λόγο αντιθετικοί και επομένως ελλοχεύουν συγκρούσεις και αντιθέσεις (Θεοδοσίου, Μ. & Κορρέ, Α. 2002, Παπαδομαρκάκης 2003).

Πίνακας 3: Σύγκριση % ιδιωτικών και δημοσίων πόρων στα PPPs

	Ζεύξη Ρίου - Αντιρρίου	«Ελευθέριος Βενιζέλος»	Αττική Οδός	Μετρό Θεσσαλονίκης
Δημόσιοι πόροι (κονδύλια της Ε.Ε., επιχορηγήσεις του ελληνικού κράτους)	40%	31%	29%	27%
Ιδιωτικοί πόροι	10%	10%	11%	13%
Δανεισμός (ΕΤΕ και εμπορικές τράπεζες)	50%	59%	60%	60%

Πηγή: Στοιχεία από τις ιστοσελίδες των αντίστοιχων εταιρειών

Ωστόσο, το γεγονός ότι οι διαπραγματεύσεις για τη σύναψη της σύμβασης παραχώρησης έγιναν μόνο μεταξύ του δημόσιου φορέα και του αναδόχου ιδιώτη (επενδυτή)

και χωρίς τη συμμετοχή του τραπεζικού τομέα και οι συμβάσεις παραχώρησης υπεγράφησαν προ των δανειακών συμβάσεων οδήγησε σε τροποποιήσεις των αρχικών συμβάσεων παραχώρησης προκειμένου να διασφαλιστεί εκ των υστέρων ο αναγκαίος δανεισμός.

Χαρακτηριστικό γνώρισμα της σύμβασης παραχώρησης αποτελεί η *μεταφορά κινδύνου* από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα και, αντίστοιχα, η αμοιβή του ιδιωτικού τομέα, το *αντάλλαγμα*, δηλαδή, το οποίο παραχωρείται σε αυτόν για τη σύμπραξη στο συγκεκριμένο έργο. Σε καμία περίπτωση, όμως, από τις συμβάσεις που κυρώθηκαν με νόμο των 4 μεγάλων έργων υποδομής που εξετάζουμε, το δικαίωμα εκμετάλλευσης δεν αποτέλεσε το αποκλειστικό αντάλλαγμα του αναδόχου» (βλ. και Πίνακα 4)⁹.

Πίνακας 4: Συμβατικά ανταλλάγματα αναδόχων στα έργα PPPs στην Ελλάδα

	Ζεύξη Ρίου - Αντιρρίου	«Ελευθέριος Βενιζέλος»	Αττική Οδός	Μετρό Θεσσαλονίκης
Χρηματοδοτική συμβολή Δημοσίου	Ναι	Επιδότηση από το ελληνικό Δημόσιο. Δανεισμός με κυρίαρχο το ελληνικό Δημόσιο. Εγγυήσεις δανείων προς ΕτΕ. Σπατόσημο	Ναι	Ναι. Χρηματικό αντάλλαγμα για την κατασκευή των παράλληλων; Επιδότηση των εισιτηρίων
Δικαίωμα εκμετάλλευσης με επιβολή τελών	Ναι, με παράλληλη διασφάλιση της είσπραξης τους από το Δημόσιο	Παραχώρηση του έργου για 30 χρόνια με επιβολή τέλους στους χρήστες του αεροδρομίου	Επιβολή και είσπραξη διοδίων	Απόληψη των εσόδων από τα εισιτήρια

Πηγή: Ίδια επεξεργασία στοιχείων από Τρόβα, Ελ. & Κούτρας, Δ. 2001.

9. Για τη νομική ανάλυση των «συμβάσεων παραχώρησης» βλ. Τρόβα & Κούτρας 2001, σσ. 269-270.

Σε όλα τα έργα το Δημόσιο συμμετέχει προσφέροντας επί πλέον ανταλλάγματα πέραν του δικαιώματος εκμετάλλευσης του έργου (βλ. Πίνακα 4). Παράλληλα, το ελληνικό Δημόσιο εμφανίζεται ως εγγυητής των δανειών: π.χ. στο έργο της Αττικής Οδού στη φάση της λειτουργίας εκμετάλλευσης του έργου (ΥΠΕΧΩΔΕ 1996). Η κριτική που ασκήθηκε από τον Τύπο και την αντιπολίτευση βασίζεται κατά κύριο λόγο στο χαρακτηρισμό αυτών των έργων ως οιονεί «αυτοχρηματοδοτούμενων»¹⁰. Κύριο σημείο της δικαιολογημένης κριτικής είναι ότι το κόστος που τελικά βαρύνει το Δημόσιο για την κατασκευή των έργων αυτών είναι δυσανάλογα μεγάλο σε σχέση με τη συμμετοχή των ιδιωτικών πόρων (που περιορίζεται στο 10-13% του Προϋπολογισμού), ενώ σημαντικοί είναι και οι κίνδυνοι που αναλαμβάνει το ελληνικό Δημόσιο στα πλαίσια των συγκεκριμένων συμβάσεων. Ταυτόχρονα, ο δημόσιος τομέας εμφανίζει έλλειμμα τεχνογνωσίας και προσαρμοστικότητας στα νέα δεδομένα, εφόσον δεν κατορθώνει, παρά την επισήμανση των προβλημάτων, να ενισχύσει τη διαπραγματευτική του δύναμη και να ωφεληθεί ουσιαστικά από τις συνεργασίες δημόσιων - ιδιωτικών φορέων.

4. Συμπεράσματα. Τα όρια των νέων συνεργασιών Δημόσιου - Ιδιωτικού

Η ανάδυση νέων μορφών συνεργασίας δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, μέσα στα πλαίσια της νεοφιλελεύθερης πολιτικής απορρύθμισης που υιοθετείται τις τελευταίες δύο δεκαετίες τόσο από συντηρητικές όσο και από σοσιαλιστικές κυβερνήσεις στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες, και βεβαίως από την ίδια την Ευρωπαϊκή Ένωση, αποκαλύπτει τις αντιφάσεις και τα όρια των συγκεκριμένων σχέσεων. Οι νέες επιχειρηματικές συνεργασίες δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, παρά το γεγονός ότι ενεργοποιούν τοπικούς και υπερτοπικούς πόρους συμβάλλοντας στην αναπτυξιακή δύναμη, παρουσιάζουν σοβαρά προβλήματα και κινδύνους, που τα συνοψίζουμε στα εξής σημεία αντλώντας στοιχεία και από την ανάλυση της ελληνικής εμπειρίας:

A. Οι νέες συνεργασίες Δ-Ι (και ειδικά αυτές στον τομέα των υποδομών) συνεπάγονται μετατόπιση των πόρων από αναδιανεμητικούς σε αναπτυξιακούς στόχους (Harvey 1989, Hall - Hubbard 1998, Γετίμης 2000). Βασικές κοινωνικές λειτουργίες σε τομείς της εκπαίδευσης, της πρόνοιας, του πολιτισμού χάνουν πόρους, που κατευθύνονται σε επιχειρηματικές δράσεις (Leitner - Sheppard 1998). Δεν είναι τυχαίο άλλωστε ότι στην Ελλάδα η ενεργοποίηση των ιδιωτικών πόρων συναντάται κατά κύριο λόγο στα μεγάλα έργα υποδομής, όπου υφίσταται η δυνατότητα επιβολής διοδίων (οδικοί άξονες).

B. Η μονομερής και σχεδόν αποκλειστική υιοθέτηση ιδιωτικο-οικονομικών κριτηρίων (κόστους - οφέλους, αποδοτικότητας, επιχειρηματικότητας και κερδοφορίας), τόσο στις διαδικασίες μετασχηματισμού του δημόσιου τομέα όσο και στις νέες συμβάσεις της δημόσιας - ιδιωτικής συνεργασίας σε συνθήκες έντονης αβεβαιότητας, ανταγωνισμού

10. Πρακτικά των συζητήσεων στη Βουλή: Επίκαιρη ερώτηση βουλευτή ΚΚΕ Ελλάδος κ. Σκυλάκου με αριθμό 403/18-2-2003.

και ρίσκου, ενέχει σοβαρό κίνδυνο αποτυχίας. Η αποτυχία αφορά κυρίως τους αρχικούς στόχους της συνεργασίας Δ-Ι και το επιδιωκόμενο όφελος τόσο για τον δημόσιο όσο και για τον ιδιωτικό τομέα, καθώς η ελληνική εμπειρία ανέδειξε την κεντρική σημασία του ρόλου του κράτους ως ρυθμιστή (ρυθμιστικό και θεσμικό πλαίσιο για τη συνεργασία Δ-Ι), το σημαντικό ρόλο του τραπεζικού συστήματος και τον σχετικά περιορισμένο ρόλο του ιδιωτικού τομέα, που αποφεύγει να αναλάβει σοβαρές δεσμεύσεις.

Γ. Οι σχέσεις Δ-Ι ενέχουν αντιφάσεις και συγκρούσεις, καθώς πρόκειται για δυναμικές σχέσεις μεταξύ φορέων διαφορετικών συμφερόντων (Δημοσίου, ιδιώτη - επενδυτή, τραπεζών), όπου ο κάθε εταίρος προσπαθεί να επωμισθεί τους λιγότερους κινδύνους και ευθύνες. Αφ' ενός το δημόσιο συμφέρον, όπως εκφράζεται από τον κύριο του έργου (το κράτος), αφ' ετέρου το ιδιωτικό συμφέρον, όπως εκφράζεται μέσα από τον ανάδοχο, δηλαδή το κοινοπρακτικό σχήμα ιδιωτών κατασκευαστών του έργου και του τραπεζικού τομέα (δανειστών). Ο ελληνικός δημόσιος τομέας εμφανίζει ασθενή διαπραγματευτική δύναμη έναντι του ιδιωτικού, με αυξανόμενη εξάρτηση από ιδιωτικούς συμβούλους. Την ασθενή αυτή θέση επιδιώκει να εκμεταλλευτεί στη συνέχεια ο ιδιώτης ανάδοχος προσπαθώντας να περιορίσει τις δεσμεύσεις του στο έργο, μεγιστοποιώντας τα οφέλη (κέρδη). Βασικό συμπέρασμα της ανάλυσης που προηγήθηκε είναι η διαφαινόμενη άνιση κατανομή υποχρεώσεων και τελικά ωφελειών μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού.

Δ. Το έλλειμμα τεχνογνωσίας που χαρακτηρίζει το δημόσιο τομέα προσπαθεί να επιλυθεί με τη δημιουργία νέων παρακαμπτήριων μηχανισμών (χρηματοοικονομικών, νομικών και τεχνικών συμβούλων, π.χ. ΤΕΝς HELLAS ή η δημιουργία Α.Ε. για τη διαχείριση των έργων κ.ά.), οι οποίοι όμως δεν είναι ελεγχόμενοι από θεσμούς τυπικής αντιπροσωπευτικότητας. Οι συνεργασίες Δ-Ι θέτουν σε αμφισβήτηση την πολιτική νομιμοποίηση, καθώς οι νέες δομές συνιστούν προϊόν διαπραγμάτευσης και συγκερασμού συμφερόντων ανάμεσα σε κατέχοντες συγκεκριμένες ιδιότητες (επενδυτικό κεφάλαιο, τραπεζικό κεφάλαιο).

Με αυτό τον τρόπο ο δημοκρατικός προγραμματισμός και η συμμετοχική διαδικασία υποκαθίστανται από μηχανισμούς διαγωνισμού και επιλεκτικής διαβούλευσης με μεμονωμένους ιδιώτες ενδιαφερομένους. Έτσι το ζήτημα της πολιτικής νομιμοποίησης ανάγεται σε ζήτημα διασφάλισης των όρων του δημόσιου συμφέροντος μόνο από το κράτος, το οποίο «παραχωρεί» υπό όρους στον ιδιωτικό τομέα την παραγωγή και λειτουργία του κάθε έργου. Πρόκειται για μια ιδιότυπη «δικτυωμένη ιδιωτική μορφή του κράτους» που υποβαθμίζει τη δημοκρατική εκπροσώπηση και την απόδοση λόγου (Γετίμης 2000). Συναφή με το έλλειμμα πολιτικής νομιμοποίησης είναι και η ελλιπής δημοσιότητα και το έλλειμμα διαφάνειας και διαλόγου που συνοδεύει συνήθως τις νέες συνεργασίες Δημόσιου - Ιδιωτικού.

Ε. Η συνεργασία Δ-Ι προϋποθέτει την εμπορευματοποίηση των παραγόμενων αγαθών και υπηρεσιών, αλλά και οδηγεί σ' αυτήν, επαναπροσδιορίζοντας την κλασική έννοια του δημόσιου αγαθού, το οποίο παράγεται (μέσα από το σύστημα της γενικής φορολογίας) από το Δημόσιο και παρέχεται δωρεάν στους πολίτες. Το προϊόν ή η υπηρεσία παράγεται πλέον ως επένδυση που πρέπει να αποσβεστεί μέσα σε συγκεκριμένο χρονικό διάστημα από ad hoc σχήμα χρηματοδότησης συγκεκριμένων ενδιαφερόμενων

εταίρων, με συμμετοχή τόσο του δημόσιου όσο και του ιδιωτικού τομέα, και το οποίο δεν παρέχεται πλέον δωρεάν για χρήση στους «πολίτες», αλλά με αντίτιμο στους «καταναλωτές» που υποχρεούνται να πληρώσουν τη χρήση ώστε να καταστεί δυνατή η απόσβεση της επένδυσης. Έτσι, με την εμπορευματοποίηση του δημόσιου αγαθού, το διακύβευμα πλέον είναι η ίδια η τιμολογιακή πολιτική που ακολουθείται ως αποτέλεσμα διαπραγματεύσεων και συγκερασμού ανάμεσα στο κράτος και στον ιδιώτη (π.χ. ύψος διοδίων, αυξήσεις κ.ά.), και κατά πόσον αυτή η τιμολογιακή πολιτική επιφέρει σημαντικά ποσοστά κερδοφορίας στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας. Και το ερώτημα που παραμένει ανοικτό είναι ποια τα οφέλη που δημιουργούνται από την προσέλκυση ιδιωτικών κεφαλαίων στις νέες συνεργασίες Δ-Ι, πώς μοιράζονται και κατανέμονται αυτά, πόσο σημαντικό είναι το ποσοστό της αναμενόμενης κερδοφορίας των ιδιωτικών φορέων από τη συμμετοχή τους, ποιοι «καταναλωτές» επωφελούνται και ποιοι «πολίτες» αδυνατούν να τα αξιοποιήσουν ή αποκλείονται λόγω των νέων αποκλεισμών. Τα ζητήματα αυτά χρήζουν περαιτέρω έρευνας στο αντικείμενο των συμβάσεων παραχώρησης, που προβλέπεται να επεκταθεί και στη χώρα μας και σε άλλους τομείς.

Ερώτημα: Μπορούν να υπάρξουν εναλλακτικές στρατηγικές συνεργασιών Δ-Ι, που να συνδυάζουν αναπτυξιακούς και αναδιανεμητικούς στόχους, αποτελεσματικότητα και ισότητα; Αυτές θα πρέπει να αναζητηθούν προς μια διαφορετική κατεύθυνση από αυτήν της νεοφιλελεύθερης πολιτικής και της υιοθέτησης των κριτηρίων της αγοράς από το δημόσιο τομέα και τους πολιτικούς θεσμούς. Σε ένα τέτοιο πλαίσιο η συνεργασία δημόσιου - ιδιωτικού τομέα μπορεί να είναι χρήσιμη, επιλύοντας προβλήματα πριν οξυνθούν συγκρούσεις με αρνητικά αποτελέσματα. Η προσπάθεια συνεργασίας, ωστόσο, θα πρέπει να στηρίζεται σε σαφείς στόχους, που να έχουν προκύψει συναινετικά από διαφορετικούς φορείς με διακριτούς ρόλους και συχνά αντίθετα συμφέροντα, και να εντάσσεται στο πλαίσιο του δημοκρατικού προγραμματισμού, της διαφάνειας και της δημοσιότητας.

Βιβλιογραφία

- Bennett, El., Grohmann, P. & Gentry, B. (1999), *Public-Private Partnerships for the Urban Environment*, New York, United Nations Development Programme.
- Cowie, H. (1996), *Private Partnerships and Public Networks in Europe*, Federal Trust Publications.
- Davis, G. (1997), «Implications, Consequences and Futures» in Davis, G., Sullivan, B. & Yeatman, An. (eds), *The New Contractualism*, Melbourne, MacMillan Press.
- Γετίμις 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, Θεμέλιο.
- 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.
- Γεωργακόπουλος, Δ. (2003), «Προβληματισμοί σχετικά με τη Χρηματοδότηση Έργων (Project Finance) στην Ελλάδα», στο περιοδικό *Real estate & Development (RED)*, Μηνιαία Επιθεώρηση Επιχειρηματικής Δράσης, τεύχος 32-33, σσ. 40-43

- Gidman, P., Blore, I., Lorentzen, I. & Paul Schuttenbelt (1995), *Public - private partnerships in urban infrastructure services*, Publisher, Kenya, UNDP/ UNCHS/ World Bank - UMP.
- Hall, T. - Hubbard, P. (1998), *The entrepreneurial City. Geographies of Politics, Regime and Representation*, Chistesser, John Willey & Sons.
- Harvey, D. (1989), «From managerialism to entrepreneurialism: the transformance of governance in late capitalism», στο *Geografiska Annaler*, τόμ. 71B, σσ. 3-17.
- HM Treasury (2000), *Public Private Partnerships. The Government's Approach*, London, The Stationery Office.
- Hood, C. (1991), «A public Management for all seasons?» in *Public Administration*, 69, no 1, pp. 3-19.
- Hughes, Ow. (1998), *Public Management and Administration. An Introduction*, London, Macmillan Press, Ltd.
- Καούρης, Αν. (2001), «Συμβάσεις Παραχώρησης Αυτοκινητοδρόμων στην Ελλάδα - Στόχοι του Ελληνικού Δημόσιου» στο TENS HELLAS (2001), «Συμβάσεις Παραχώρησης Αυτοκινητόδρομων στην Ελλάδα», Αθήνα, Πρακτικά Ημερίδας, Νοέμβριος 2000.
- Kinnock, N. (1998), «Transport policy needs at the turn of the century», *European Business Journal*, vol. 10(3), pp. 122-129.
- 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. (eds), *Public - Private Partnerships. Theory and practice in International perspective* London, Routledge.
- Κωνσταντακόπουλος, Δ. (2001), «Κύριοι Εμπορικοί όροι της Σύμβασης Παραχώρησης», στην ημερίδα των TENS HELLAS, «Συμβάσεις Παραχώρησης Αυτοκινητόδρομων στην Ελλάδα», Αθήνα, Πρακτικά Ημερίδας, Νοέμβριος 2000.
- Λαλιώτης, Κ. (2001), Παρέμβαση στην Ημερίδα που διοργάνωσε το TENS HELLAS, «Συμβάσεις Παραχώρησης Αυτοκινητόδρομων στην Ελλάδα», Αθήνα, Πρακτικά Ημερίδας Νοέμβριος 2000.
- Leitner, H. & Sheppard, E. (1998), «Economic Uncertainty, Inter - Urban Competition and the Efficacy of Entrepreneurialism» στο Hall, T. - Hubbard, P. (1998), *The entrepreneurial City. Geographies of Politics, Regime and Representation*, Chistesser, John Willey & Sons.
- 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.
- Ministry of Municipal Affairs (1999), *Public Private Partnership. A Guide for Local Government*, British Columbia, Canadian Cataloguing Publication Data.
- Osborne, S. & Gaebler, D. (1992), *Reinventing Government*, New York, Plenum Press.
- Osborne, St. (2000), *Public - Private Partnerships. Theory and practice in International perspective*, London, Routledge.
- Παπαδομαρκάκης, Γ. (2003), «Focus: Project Finance, Η ελληνική εμπειρία» στο περιοδικό *Real estate & Development (RED)*, Μηνιαία Επιθεώρηση Επιχειρηματικής Δράσης, τεύχ. 32-33, σσ. 58-62.
- Πάχτας, Χρ. (2001α), Παρέμβαση του υφυπουργού Εθνικής Οικονομίας στην ημερίδα των TENS HELLAS, «Συμβάσεις Παραχώρησης Αυτοκινητόδρομων στην Ελλάδα», Αθήνα, Πρακτικά Ημερίδας, Νοέμβριος 2000.
- Πάχτας, Χρ. (2001β), «Εξελίξεις στην Ελλάδα: Αναπτυξιακές Προοπτικές της Χώρας και Ευκαιρίες Συνεργασίας Δημόσιου και Ιδιωτικού τομέα», παρέμβαση στο συνέδριο *Μεγάλα Τεχνικά Έργα*,

- διοργάνωση Όμιλος Καλοφωλιά - εφημ. *Εξπρές*, Αθήνα, 13 & 14 Νοεμβρίου 2001.
- Πάχτας, Χρ. (2002), *Συνέντευξη Τύπου υφυπουργού Οικονομίας και Οικονομικών 12/02/2002*, διαθέσιμη στο Διαδίκτυο <http://www.ypetho.gr/ministry/Yfyπουργos-Paxtas/Interviews/Interview-12-2-2002>.
- Pickvance, C. & Preteceille, E. (1991), *State restructuring and Local Power: A comparative Perspective*, London, Pinter.
- Pierre, J. (1998), *Partnerships in Urban Governance: European and American Experiences*, St. Martin's Press.
- Pierre, J. & Peters, G. (2000), *Governance, Politics and the State, Political Analysis Series*, New York, Mac - Millan Press.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2000), *Public Management Reform. A comparative analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Rosenau - Vaillancourt, P. (2000), *Public - Private Policy Partnerships*, Massachusetts, MIT Press.
- Savas, E.S. (2000), *Privatisation and Public - Private Partnerships*, New York, Seven Bridges Press.
- Στριμπέρης, Θ. (2001), *Συνεργασία Δημόσιου και Ιδιωτικού στους Αυτοκινητοδρόμους και τα Διόδια*, Αθήνα, εκδόσεις Axis Επικοινωνίες.
- Τσάμπουλας, Δ., Πολίτου, Δ. & Πάνου (2000), «Συγκριτική Παρουσίαση Τρόπων Συμμετοχής Ιδιωτών Επενδυτών σε Συγκοινωνιακά Έργα στην Ελλάδα» στο *Τεχνολογική Χρονολογική Επιστημονική Έκδοση ΤΕΕ*, Ι, Τεύχος 1, σσ. 59-66.
- Teisman, G.R. & Klijn, Er.H. (2000), «Public - Private Partnerships in the European Union. Officially suspect, embraced in daily practice» in Osborne, St. *Public - Private Partnerships. Theory and practice in International perspective*, London, Routledge.
- TENS HELLAS (2001), «*Συμβάσεις Παραχώρησης Αυτοκινητόδρομων στην Ελλάδα*», Αθήνα, Πρακτικά Ημερίδας, Νοέμβριος 2000.
- Το Βήμα* 9-7-2000, «Όλα πλιν Άμυνας σε ιδιώτες Νέο νόμο - πλαίσιο «περί παραχωρήσεων» θέτει σε εφαρμογή το υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, συντάκτης Σταμπόγλης, Δ.
- Το Βήμα* 16-03-2003, «Τα έξι αγκάθια του τρίτου "πακέτου"», συντάκτης Σταμπόγλης, Δ.
- Το Βήμα* 25-3-2003, «Δημόσια έργα με ιδιωτικά κεφάλαια Ανησυχούν οι εργολήπτες με την καθυστέρηση που έχει παρατηρηθεί», συντάκτης Β. Χαραλαμπίδου.
- Θεοδοσίου, Μ. & Κορρές, Λ. (2002), «Ο συνεταιρισμός κράτους και ιδιωτών», στο *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, 26/10/2002, σσ. 69-72.
- Τροβά, Ελ. & Κούτρας, Δ. (2001), *Η Κατασκευή του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Χώρου και η Σύμβαση Παραχώρησης Δημοσίων Έργων*, Αθήνα, Εκδόσεις Σάκκουλα.

Νομοθεσία και κείμενα πολιτικής

- Ν. 1418/84 (ΦΕΚ Α 23/29-2-1984), *Δημόσια Έργα και ρυθμίσεις συναφών θεμάτων*.
- Π.Δ. 334/2000 (ΦΕΚ Α 279 της 21-12-2000), *Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας για τα δημόσια έργα προς τις διατάξεις της Οδηγίας 93/37/ΕΟΚ, όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε*.
- Ν. 2338/ 1995 (ΦΕΚ Α 202 της 14/9/1995), *Κύρωση Σύμβασης Ανάπτυξης του νέου Διεθνούς Αεροδρομίου της Αθήνας στα Σπάτα, ίδρυση της Εταιρείας «Διεθνής Αερολιμένας Αθηνών Α.Ε.», έγκριση περιβαλλοντικών όρων και άλλες διατάξεις*.
- ΦΕΚ 276/13-12-1999, «Πράξις 72 της 25.9.1999».

- Ν. 2395/1996 (ΦΕΚ Α' της 24/4/1996), *Κύρωση Σύμβαση Παραχώρησης και τριμερούς συμφωνίας του έργου της Μελέτης, Κατασκευής, Χρηματοδότησης και Εκμετάλλευσης της ΖΕΥΞΗΣ ΡΙΟΥ-ΑΝΤΙΠΡΙΟΥ καθορισμός Περιβαλλοντικών όρων και ρύθμιση συναφών θεμάτων.*
- Ν. 2445/1996 (ΦΕΚ Α' 274 της 16/12/1996), *Κύρωση της Σύμβασης Παραχώρησης για τη μελέτη, κατασκευή, αυτοχρηματοδότηση και εκμετάλλευσης της Ελεύθερης Λεωφόρου Ελευσίνας - Σταυρού - Αεροδρομίου Σπάτων και Δυτικής Περιφερειακής Λεωφόρου Υμηττού, ρύθμιση συναφών θεμάτων και άλλες διατάξεις.*
- Ν. 2714/1999, ΦΕΚ 90/Α/30.04.1999, *Κύρωση της Σύμβασης Παραχώρησης για τη μελέτη, κατασκευή, χρηματοδότηση και εκμετάλλευση του Μετρό Θεσσαλονίκης και ρύθμιση συναφών θεμάτων.*
- Οδηγία 93/37/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1993, *Περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων δημοσίων έργων* (ΕΕ L 199 της 9.8.1993).
- Επίσημη Εφημερίδα Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, «Σχέδιο Ερμηνευτικής Ανακοίνωσης της Επιτροπής σχετικά με τις Συμβάσεις Παραχώρησης στο Κοινοτικό Δίκαιο», 7.4.1999 (1999/C 94/04).
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1994), *Ελλάδα, Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης 1994-1999*, Λουξεμβούργο, Επίσημη Έκδοση Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1994), *Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Προσβάσεις και Οδικοί Άξονες*, (αυτοκινητόδρομοι, λιμάνια, αεροδρόμια), Λουξεμβούργο, Επίσημη Έκδοση Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1997), *High Level Group on Public - Private Partnership Financing of Trans-European Network Projects*, Final Report, VII/321/97.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1999), *Ελλάδα, Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης 2000-2006*, Λουξεμβούργο, Επίσημη Έκδοση Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- ΚΕΡΕ & REMACO (1999), *3rd Evaluation Report: Community Support Framework 1994-1999 for Greece*, Ministry of National Economy (MONE).
- Πρακτικά των συζητήσεων στη Βουλή (2003), *Επίκαιρη ερώτηση βουλευτή ΚΚΕ Ελλάδος κ. Σκυλάκου με αριθμό 403/18-2-2003*: τα έγγραφα είναι διαθέσιμα στην ιστοσελίδα, <http://www.parliament.gr>
- ΥΠΕΘΟ (1993), *Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης 1994-1999*, Αθήνα, υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, Δεκέμβριος 1993.
- ΥΠΕΘΟ (1999), *Σχέδιο Ανάπτυξης της Ελλάδος 2000-2006*, Αθήνα.
- ΥΠΕΘΟ (1999), *Στοιχεία Ενδιάμεσης Αξιολόγησης του Β' ΚΠΣ μέχρι και 31/3/1999*.
- ΥΠΕΧΩΔΕ (2001), «*Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Οδικοί Άξονες, Λιμάνια και Αστική Ανάπτυξη*» διαθέσιμο και ηλεκτρονικά στην σελίδα <http://www.epoalaa.gr/index1.html>.

Ιστοσελίδες

- Γ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης στην Ελλάδα: <http://www.hellaskps.gr/>
- Γέφυρα Ζεύξη Ρίου - Αντιπρίου: <http://www.gefyra.gr>
- Αττική Οδός: <http://www.aodos.gr>
- Αεροδρόμιο Ελευθέριος Βενιζέλος: <http://www.aia.gr>
- Διαχειριστική Επιχειρησιακού Προγράμματος Οδικοί Άξονες, Λιμάνια, Αστική Ανάπτυξη 2000-2006: <http://www.epoalaa.gr/>