

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ & ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ & ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ
ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ

Διπλωματική Εργασία:

**Οι Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα
για την παραγωγή και παροχή
δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών**

ΕΛΙΣΑΒΕΤ ΚΑΡΑΪΣΚΟΥ
ΑΜ: 0804Μ023

ΕΠΙΤΡΟΠΗ:

Επιβλέπων: **Ηλίας Πλασκοβίτης**, Αναπληρωτής Καθηγητής

Μέλη: **Ματθαίος Λαμπρινίδης**, Καθηγητής

Λυδία Σαπουνάκη – Δρακάκη, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια

Αθήνα
Σεπτέμβριος 2006



Οι Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα
για την παραγωγή και παροχή
δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα μελέτη ερευνά τις Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ), μέσα από το πρίσμα της εφαρμογής τους στην παραγωγή δημόσιων έργων και υπηρεσιών. Ειδικότερα, μέσα από την αναφορά στα κύρια χαρακτηριστικά τους, στα πλεονεκτήματα που προσφέρουν και στη διαδικασία υιοθέτησής τους, ελέγχεται η χρησιμότητα αλλά και οι προοπτικές ευρύτερης αξιοποίησής τους στις ανεπτυγμένες οικονομίες. Διαπιστώνεται ότι, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις, οι ΣΔΙΤ δύνανται να αποτελέσουν μοχλό οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, συμβάλλοντας ουσιαστικά τόσο στην υλοποίηση βασικών υποδομών, όσο και στην προώθηση νέων πρακτικών διακυβέρνησης. Μέσα από εκτενή αναφορά στη σχετική διεθνή και ελληνική εμπειρία, η μελέτη καταλήγει ότι ο ορθολογικός κεντρικός προγραμματισμός, σε συνδυασμό με την εγκαθίδρυση ενός ολοκληρωμένου θεσμικού και νομοθετικού πλαισίου για την προώθηση των ΣΔΙΤ, δύναται να αναγάγει τις συμπράξεις σε καίριο παράγοντα επίτευξης οικονομικής αποτελεσματικότητας.

Ευχαριστίες

Η ολοκλήρωση αυτής της διπλωματικής εργασίας οφείλεται στη συστηματική βοήθεια του επιβλέποντα καθηγητή κ. Ηλία Πλασκοβίτη, ο οποίος εξ' αρχής στήριξε και παρακολούθησε την υλοποίησή της. Ουσιαστική υπήρξε και η συνδρομή άλλων προσώπων που ποικιλοτρόπως συνέβαλαν στη συλλογή και κριτική επεξεργασία του διαθέσιμου υλικού. Ιδιαίτερες ευχαριστίες οφείλω στην καθηγήτρια κα Στέλλα Κυβέλου, η οποία, κατά τη διάρκεια των μεταπτυχιακών σπουδών, συνέβαλε καταλυτικά στην εκκίνηση ενασχόλησης μου με το συγκεκριμένο ερευνητικό αντικείμενο.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	7
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 :	
ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ	10
1.1 Η έννοια των Συμπράξεων Δημοσίου-Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ).....	10
1.2 Ιστορική αναδρομή.....	11
1.3 Βασικά χαρακτηριστικά και Μορφές ΣΔΙΤ	14
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2:	
ΣΤΟΧΟΙ, ΠΛΕΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ & ΕΝΔΕΧΟΜΕΝΕΣ ΔΥΣΧΕΡΕΙΕΣ.....	20
2.1 Οι κύριοι στόχοι των συμπράξεων	20
2.2 Πλεονεκτήματα των ΣΔΙΤ	21
2.2.1 Πλεονεκτήματα σε σχέση με την αποτελεσματική παραγωγή των δημοσίων αγαθών	21
2.2.2 Πλεονεκτήματα στην εθνική οικονομία	25
2.2.3 Πλεονεκτήματα για τον ιδιωτικό τομέα	28
2.2.4 Πλεονεκτήματα για το κοινωνικό σύνολο.....	30
2.3 Ενδεχόμενες δυσχέρειες των ΣΔΙΤ.....	31
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3:	
ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΕΠΙΤΥΧΙΑΣ ΤΩΝ ΣΥΜΠΡΑΞΕΩΝ	34
3.1.Πότε επιλέγουμε ΣΔΙΤ (έναντι άλλων μεθόδων χρηματοδότησης και κατασκευής)	34
3.2 Η Βασική Διάρθρωση της επιτυχούς διαδικασίας σύναψης ΣΔΙΤ	37
3.2.1 Δημοπράτηση – Επιλογή Εταίρου.....	39
3.2.2 Αναγνώριση και εκτίμηση των κινδύνων	42
3.2.3 Κατανομή των Υποχρεώσεων και των Κινδύνων	45
3.2.4 Η χρηματοδότηση των σχεδίων ΣΔΙΤ	48
3.2.5 Άλλες σημαντικές λεπτομέρειες σχεδιασμού της ΣΔΙΤ	51
3.3 Αξιολόγηση της σύμπραξης : η μέθοδος «Public Sector Comparator»	52

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4:

ΑΓΑΘΑ ΚΑΙ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΠΟΥ ΠΑΡΑΓΟΝΤΑΙ ΚΑΙ ΠΑΡΕΧΟΝΤΑΙ ΜΕΣΩ ΣΔΙΤ 55

4.1 Οι ΣΔΙΤ για την κατασκευή μεγάλων έργων υποδομής - μεταφορών 55

4.2 Οι ΣΔΙΤ σε σχέδια της τοπικής αυτοδιοίκησης – έργα αστικής ανάπτυξης 57

4.3 Οι ΣΔΙΤ σε κοινωνικές υποδομές 60

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5:

ΔΙΕΘΝΗΣ ΚΑΙ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ 64

5.1 Οι ΣΔΙΤ στην Ευρωπαϊκή Ένωση 64

5.1.1 Η περίπτωση της Μεγάλης Βρετανίας 69

5.1.2 Εμπειρία ΣΔΙΤ σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες 73

5.2 Οι ΣΔΙΤ στην Β.Αμερική και την Αυστραλία 77

5.3 Οι ΣΔΙΤ στην Ελλάδα 79

5.4 Μελέτη Περιπτώσεων (Case-studies) από την ελληνική εμπειρία 82

5.4.1 Η περίπτωση του διεθνούς αερολιμένα «Ελευθέριος Βενιζέλος» .. 82

5.4.2 Η περίπτωση της «Αττικής Οδού» –Ο Περιφερειακός Δακτύλιος
Αττικής 84

5.4.3 Η περίπτωση της γέφυρας ζεύξης Ρίου-Αντίρριου 86

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ 89

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ 91

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 104

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο όρος Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) αναφέρεται σε μορφές συνεργασίας των δημοσίων αρχών με τον κόσμο των επιχειρήσεων που αποσκοπούν στην εξασφάλιση της χρηματοδότησης, της κατασκευής, της ανακαίνισης, της διαχείρισης ή της συντήρησης μιας υποδομής ή στην παροχή μιας υπηρεσίας. Μπορούν δε, να λάβουν διάφορες μορφές ανάλογα με την κατανομή των υποχρεώσεων μεταξύ των συμβαλλόμενων εταίρων, η οποία εξαρτάται από το είδος του υλοποιούμενου έργου αλλά και τη «φύση» των εμπλεκόμενων δημοσίων και ιδιωτικών φορέων.

Οι συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ) αποτελούν πλέον μια διαδεδομένη μέθοδο παραγωγής διαφόρων αγαθών και υπηρεσιών. Ο σκοπός, σε κάθε περίπτωση, είναι να συνδυαστούν τα πλεονεκτήματα που προσφέρει ο ιδιωτικός τομέας, δηλαδή ο δυναμισμός, η πρόσβαση σε ιδιωτική χρηματοδότηση και η τεχνογνωσία, με την υπευθυνότητα απέναντι στο κοινωνικό σύνολο, την περιβαλλοντική προστασία, την δημιουργία νέων θέσεων εργασίας, τα οποία μπορεί και οφείλει να εγγυηθεί ο Κρατικός μηχανισμός

Τέλος, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει το γεγονός ότι, παρότι οι ΣΔΙΤ αναπτύχθηκαν αρχικά μέσα στο πλαίσιο υλοποίησης μεγάλων έργων υποδομής – ιδιαίτερα με το μοντέλο της σύμβασης παραχώρησης- , τα τελευταία χρόνια η εν λόγω μέθοδος προτείνεται και εφαρμόζεται σε εναλλακτικές περιπτώσεις παραγωγής έργων ή παροχής υπηρεσιών που «παραδοσιακά» προσέφερε το Κράτος. Η σχετική διεθνής εμπειρία καταδεικνύει τη διάδοση των συμπράξεων ακόμα και στους ευαίσθητους κοινωνικά τομείς της δημοσίας υγείας και της εκπαίδευσης

Το αντικείμενο της έρευνας

Βασικό στόχο της παρούσας έρευνας αποτελεί η αποτύπωση των βασικών παραμέτρων που χαρακτηρίζουν τις Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) ως μια καινοτόμο μέθοδο παραγωγής και παροχής δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών.

Στο πλαίσιο αυτό θα μας απασχολήσουν, καταρχάς, οι λόγοι ανάδειξης των ΣΔΙΤ σε βασική επιλογή των δημοσίων αρχών στην άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, για την υλοποίηση δημοσίων έργων . Για το λόγο αυτό θα προβούμε σε σύντομη ιστορική αναδρομή προκειμένου να αναζητήσουμε τα ιστορικά και πολιτικοοικονομικά αίτια του «φαινομένου των συμπράξεων» , ενώ θα αναφερθούμε

εκτενώς στα πλεονεκτήματα των ΣΔΙΤ σε μακροοικονομικό, μικροοικονομικό και κοινωνικό επίπεδο. Ακολουθεί μια αντιπαράθεση των προβλημάτων που ενδέχεται να παρουσιαστούν κατά την υιοθέτηση των συμπράξεων, τα οποία μπορούν, παρά ταύτα, να τις καταστήσουν αναποτελεσματικές.

Συμπληρωματικά, βασικό σημείο της μελέτης αποτελεί η περιγραφή των βασικών αρχών επιτυχούς σύναψης μιας συνεργασίας με τον ιδιωτικό τομέα, επισημαίνοντας τα καίρια σημεία διεξαγωγής σχετικής διαδικασίας εκ μέρους του Δημοσίου. Σε αυτό το επίπεδο θα τεθούν ερωτήματα σχετικά με τους όρους ανάθεσης του έργου μέσα στο πλαίσιο μιας ΣΔΙΤ αλλά και την αξιολόγηση αυτού του τύπου δημόσιων σχεδίων.

Στη συνέχεια θα μας απασχολήσουν οι κατηγορίες αγαθών και υπηρεσιών που μπορούν να παραχθούν μέσω ΣΔΙΤ, επικεντρώνοντας το ενδιαφέρον μας σε τομείς στους οποίους το Κράτος ήταν παραδοσιακά ο αποκλειστικός υπεύθυνος.

Θα κλείσουμε την παρούσα έρευνα αναφερόμενοι στη διεθνή εμπειρία, σε ότι αφορά στην εφαρμογή ΣΔΙΤ, όπως έχει διαμορφωθεί έως σήμερα. Στο σημείο αυτό και λαμβάνοντας υπόψη ότι θα προβούμε σε επισκόπηση της εφαρμογής των συμπράξεων στον ανεπτυγμένο οικονομικά κόσμο (Ευρώπη, Αμερική, Αυστραλία), μπορούμε, πλέον, να κάνουμε μια πρώτη εκτίμηση επιβεβαίωσης ή μη της διατυπωμένης θεωρίας πάνω στο αντικείμενο των συμπράξεων.

Η μέθοδος της έρευνας

Η παρούσα εργασία βασίζεται στην επισκόπηση της διαθέσιμης βιβλιογραφίας και αρθρογραφίας για τις ΣΔΙΤ, ενώ ιδιαίτερα χρήσιμες αποδείχτηκαν έρευνες δημόσιων οργανισμών σχετικά με την απόδοση των συμπράξεων, βάσει της υπάρχουσας εμπειρίας σε εθνικό ή διεθνές επίπεδο.

Τα όρια της έρευνας

Οι ΣΔΙΤ είναι κατά βάση μακροχρόνιες επενδυτικές συμφωνίες, οι οποίες εκτείνονται σε χρονικό ορίζοντα από 25 έτη και άνω. Ιστορικά, η εμπειρία εφαρμογής των συμπράξεων με τον ιδιωτικό τομέα είναι σχετικά περιορισμένη, συνεπώς ολοκληρωμένη εκ των υστέρων (*ex-post*) αξιολόγηση μπορεί να διεξαχθεί μόνο μετά το πλήρωμα χρόνου της σχετικής σύμβασης.

Επιπλέον, οι ΣΔΙΤ είναι δυναμικές ιδιωτικές επενδύσεις, που διεξάγονται από ιδιώτες - επιχειρηματίες, με στόχο την βέλτιστη οικονομική απόδοση, αλλά και την βελτίωση της θέσης τους στην αγορά. Συνεπώς, τα συμφέροντα του ιδιωτικού τομέα εμποδίζουν συχνά την αντικειμενική αξιολόγηση των εκροών του επιχειρηματικού σχεδίου. Επιπλέον, οι όροι «εμπορικής εχεμύθειας» που διέπουν τις περισσότερες συμφωνίες αυτού του τύπου δεν επιτρέπουν την άντληση πρωτογενών στοιχείων ενώ οι συμπράξεις βρίσκονται ακόμα σε εξέλιξη. Άλλωστε, το ενδεχόμενο πολιτικό κόστος συχνά αναγκάζει τον Κρατικό μηχανισμό να προβεί σε αποσιώπηση τυχόν πρακτικών αδυναμιών των συναφθέντων συμβάσεων.

Τέλος, η πλειοψηφία των επικρίσεων, που εκφράζονται από τις αρχές προώθησης των συμπράξεων ως μια καινοτόμο μέθοδο παραγωγής δημοσίων έργων, αφορά κυρίως σε αντιρρήσεις που επικεντρώνονται στους γενικότερους σκοπούς και τους στόχους και σχετίζονται με την προοπτική ενεργού εμπλοκής των ιδιωτών σε δραστηριότητες δημοσίου συμφέροντος. Για τον λόγο αυτό θα περιοριστούμε στην αποτύπωση των κινήτρων του Δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα, αναφερόμενοι, όμως, στις ενδεχόμενες δυσχέρειες που δύναται να προκύψουν κατά την υιοθέτηση των ΣΔΙΤ. Σε κάθε περίπτωση γίνεται αποδεκτό ότι δεν έχει συμπληρωθεί ο απαραίτητος χρόνος ώστε να επιτρέπεται η διεξαγωγή ξεκάθαρων συμπερασμάτων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 :

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ

1.1 Η έννοια των Συμπράξεων Δημοσίου-Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ)

Επιχειρώντας να ορίσουμε τις Συμπράξεις Δημοσίου – Ιδιωτικού Τομέα θα συναντήσουμε δυσκολίες, αφενός λόγω της σχετικά πρόσφατης εμφάνισης (ή καλύτερα επανεμφάνισής) τους στο προσκήνιο , αφετέρου λόγω της πληθώρας των μορφών που αυτές οι συνεργασίες μπορούν να λάβουν, τόσο όσον αφορά την ταυτότητα των εμπλεκόμενων εταίρων όσο και τον σκοπό της σύμπραξης. Σε κάθε περίπτωση δύναται να υποστηριχτεί ότι ένας στενός ορισμός των ΣΔΙΤ δεν θα είχε τελικά πρακτική αξία¹.

Λαμβάνοντας υπόψη την παραπάνω επιφύλαξη, θα μπορούσαμε να ορίσουμε τις ΣΔΙΤ ως διακανονισμούς μεταξύ του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα, όπου υπάρχει ξεκάθαρη συμφωνία σε κοινούς στόχους προκειμένου να παραχθούν δημόσια αγαθά και υπηρεσίες από τον ιδιωτικό τομέα, τα οποία υπό άλλες συνθήκες, θα παρέχονταν μέσω παραδοσιακής δημόσιας ανάθεσης². Διαφορετικά, πρόκειται για μορφές συνεργασίας των δημόσιων αρχών με τον κόσμο των επιχειρήσεων οι οποίες 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 ανέφικτη ή μη επιθυμητή³. Οι ΣΔΙΤ στηρίζονται, πάντως, στην παραδοχή ότι τόσο ο δημόσιος όσο και ο ιδιωτικός τομέας παρουσιάζουν κάποια πλεονεκτήματα, σχετικά με την επίδοσή τους σε ορισμένες εργασίες και ότι, επιτρέποντας, στον κάθε εταίρο να επικεντρωθεί εκεί όπου αποδίδει καλύτερα, τα δημόσια αγαθά και οι υπηρεσίες μπορούν να παρασχεθούν με τον πλέον οικονομικά αποδοτικό τρόπο⁴.

¹ PriceWaterhouseCoopers, 2004.

² Βλ. DF, 2001, σ.1

³ Βλ. Κούτρας et al ,2005, σ. 12 ; EC, 2004, σ. 3.

⁴ Βλ. PriceWaterhouseCoopers, 2004, σ. 9.

1.2 Ιστορική αναδρομή

Η ιδιωτική χρηματοδότηση δημοσίων έργων είναι μια «ιδέα» ιδιαίτερα παλιά⁵: στο πέρασμα των αιώνων τα κράτη έβλεπαν τους ιδιωτικούς πόρους ως μέσο εκτέλεσης διαφόρων στόχων ενώ ο 19^{ος} αιώνας θεωρήθηκε ως ο «χρυσός αιώνας» της παραδοσιακής σύμβασης παραχώρησης⁶. Αξίζει να σημειώσουμε ότι στον ελληνικό χώρο, κάποιες πρώτες γνωστές μορφές ΣΔΙΤ αποτελούν οι συμβάσεις «ΠΑΟΥΕΡ» και «ΟΥΛΕΝ». Παρόλα αυτά, μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του 1970 ο Δημόσιος τομέας ήταν ο βασικός υπεύθυνος για την ανάπτυξη των έργων υποδομής, με επιβάρυνση είτε του κρατικού προϋπολογισμού είτε του προϋπολογισμού των αρμόδιων δημόσιων αρχών⁷. Μετά όμως από τις δύο πετρελαϊκές κρίσεις της δεκαετίας του 1973 και του 1979 και με κατά μέσο όρο έλλειμμα ανώτερο του 5% του ΑΕΠ τους, οι Δυτικές οικονομίες ανέπτυξαν μια έντονη τάση στροφής προς τον μηχανισμό της αγοράς και τον ιδιωτικό τομέα⁸.

Ειδικότερα, μετά την δεκαετία του 1970 και ύστερα από τριάντα περίπου χρόνια έντονου παρεμβατισμού, πληθώρα ανεπτυγμένων χωρών αποφάσισε να εγκαταλείψει το Κεϋνσιανό μοντέλο και να στραφεί προς μια ορθόδοξη αντιπληθωριστική πολιτική. Ως αποτέλεσμα, ακολούθησε ένα έντονο κύμα ιδιωτικοποιήσεων των δημόσιων επιχειρήσεων⁹, καθότι οι απογοητευτικές επιδόσεις των δυτικών οικονομιών αποδόθηκαν σε διαρθρωτικούς παράγοντες και ειδικότερα στον υπερδιογκωμένο δημόσιο τομέα. Επιπλέον, ο καλπάζων διεθνής ανταγωνισμός απαιτούσε να δοθούν ευκαιρίες στην ιδιωτική επένδυση και να προωθηθούν οι εθνικές ιδιωτικές επιχειρήσεις στη διεθνή αγορά. Ταυτόχρονα, η διεθνοποίηση των χρηματιστηριακών κεφαλαίων, σε συνδυασμό με την αυξημένη ρευστότητα ώθησαν τον ιδιωτικό τομέα στην αναζήτηση νέων επενδυτικών ευκαιριών.

⁵ Η πρώτη γνωστή σύμβαση εκτέλεσης δημόσιου έργου με αυτοχρηματοδότηση και αντάλλαγμα την παραχώρηση εκμετάλλευσης του έργου στον ανάδοχο, ή αλλιώς «σύμβαση παραχώρησης», συναντάται στην Ερέτρια του 4^{ου} αιώνα μ.Χ. : πρόκειται για την αποξήρανση της λίμνης «εν Πτέχαις», «εργολάβος» ήταν δε ο Χαιρεφάνης, στον οποίον προσφέρθηκε ως αντάλλαγμα η εκμετάλλευση του έργου (βλ. Γέροντας, Α., 2000, σ. 109).

⁶ Βλ. Τροβά, Ε. & Κούτρας, Δ., 2001, σ. 41.

⁷ Βλ. Υπ. Οικονομίας και Οικονομικών, 2004, σ. 8.

⁸ Boix, C., 1997.

⁹ Όπως θα δούμε και στο κεφάλαιο 5, χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτέλεσε η Μ. Βρετανία.

Βασικό στοιχείο στην ανάπτυξη των ΣΔΙΤ αποτελεί και η μεταρρύθμιση του δημόσιου τομέα, όχι μόνο σε διαρθρωτικό επίπεδο, αλλά και σε ότι αφορά στην αλλαγή της φιλοσοφίας άσκησης της δημόσιας διοίκησης και της σχέσης του με τον πολίτη. Τα τελευταία 25 χρόνια το νέο «δημόσιο management» προωθεί την άρση της γραφειοκρατίας, την υιοθέτηση πρακτικών που ευνοούν την προσαρμογή της δημόσιας διοίκησης στους κανόνες της αγοράς και την παροχή υπηρεσιών που είναι επικεντρωμένες στον πολίτη-πελάτη¹⁰.

Παράλληλα, κατά τη δεκαετία του 1990, η προώθηση της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης γίνεται ανάγεται σε πρώτη προτεραιότητα στην Ε.Ε., την ίδια στιγμή που παρατηρείται σημαντικό έλλειμμα της Ένωσης σε υποδομές¹¹: οι δημοσιονομικές δυσκολίες των χωρών – μελών έχουν ως αποτέλεσμα την περικοπή των δημοσίων δαπανών για υποδομές¹² ενώ η περιοριστική πολιτική που επιβάλλεται από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ δεν επιτρέπει τη δημιουργία δημοσιονομικών ελλειμμάτων και δεν αφήνει ευρύ περιθώριο χρησιμοποίησης δημόσιων πόρων. Ως αποτέλεσμα, αρχίζει να προβάλλεται η προοπτική αξιοποίησης του ιδιωτικού τομέα¹³, προκειμένου να καλυφθούν τα κενά της Ένωσης σε υποδομές, απαραίτητες τόσο για την υλοποίηση της ελεύθερης εσωτερικής αγοράς, όσο και για τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητάς της¹⁴ σε διεθνές επίπεδο.

Ένας άλλος σημαντικός παράγοντας στροφής προς την ιδιωτική χρηματοδότηση υπήρξε η τάση αποκέντρωσης των εξουσιών στην πλειοψηφία των ανεπτυγμένων χωρών. Συγκεκριμένα, η ανάληψη αρμοδιοτήτων από την Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν συνοδεύεται πάντα από την μεταφορά των απαραίτητων πόρων ή φορολογικής εξουσίας από την Κεντρική Διοίκηση. Τελικά, η τοπική ανάπτυξη χαρακτηρίζεται σήμερα από την bottom – up λογική, όπου οι τοπικοί δημόσιοι φορείς

¹⁰ Hebson, G. et al, 2003.

¹¹ Βλ. PriceWaterhouseCoopers, 2004, σ.1.

¹² Σε περιόδους δημοσιονομικής στενότητας και ακριβού χρήματος οι πρώτες δαπάνες που περικόπτονται είναι εκείνες που προορίζονται για την ανάπτυξη των υποδομών, καθότι παρουσιάζουν μεγαλύτερη ελαστικότητα από άλλες κατηγορίες δαπανών, όπως οι μισθοί και οι συντάξεις (Πλασκοβίτης, Η., 2004).

¹³ EC, 2003.

¹⁴ Το ζήτημα της έλλειψης υποδομών πάντως, φαίνεται να έχει τεθεί σε διεθνές επίπεδο ήδη από τη δεκαετία του 1980, όπου η περιορισμένη κρατική χρηματοδότηση εστίασε στον τομέα παροχής δημοσίων υπηρεσιών οδηγώντας σε crowding – out effect εις βάρος των υποδομών και τελικά σε αναζήτηση σχετικής χρηματοδότησης από ιδιώτες (Βλ. Poschman, F. 2003, σ.1).

επιζητούν τη συνεργασία ιδιωτών προκειμένου να προχωρήσουν στην υλοποίηση των απαιτούμενων υποδομών ή στην παροχή δημόσιων υπηρεσιών της αρμοδιότητάς τους¹⁵.

Αξίζει, τέλος, να αναφερθούμε και στην περίπτωση των αναπτυσσόμενων οικονομιών. Ειδικότερα, οι ΣΔΙΤ επιχείρησαν να δώσουν λύση στα έντονα προβλήματα που αντιμετώπισαν οι εν λόγω χώρες, ιδιαίτερα μετά την αδυναμία που επέδειξαν να αξιοποιήσουν τις αυξημένες ροές διεθνούς ιδιωτικού κεφαλαίου ως μοχλό ανάπτυξης αλλά και την κρίση που αντιμετώπισε ο ΟΔΑ¹⁶ στην παροχή αναπτυξιακής βοήθειας.

Τελικά, η στροφή προς τον ιδιωτικό τομέα ευνοήθηκε τόσο από το δίκαιο των επί μέρους κρατών όσο και από τις πολιτικές συγκυρίες¹⁷. Υποστηρίζεται ότι οι Η.Π.Α. πρωτοπόρησαν στην ανάπτυξη των ΣΔΙΤ στα τέλη της δεκαετίας του 1970¹⁸, γεγονός που πιθανότατα πηγάζει από τη γενικότερη φιλοσοφία που διέπει την αναπτυξιακή ιστορία της χώρας, λαμβάνοντας υπόψη ότι η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στην παραγωγή δημοσίων αγαθών ξεκινά ήδη από τον 19^ο αιώνα¹⁹. Το 1979 στη Μεγάλη Βρετανία η Συντηρητική κυβέρνηση της Μ. Θάτσερ σηματοδοτεί την πρώτη ευρωπαϊκή στροφή προς τις συνεργασίες μεταξύ του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα, αρχικά με εκτεταμένες ιδιωτικοποιήσεις και αργότερα μέσω συνεργασιών με τον κόσμο των επιχειρήσεων. Στον τομέα των δημοσίων υπηρεσιών το βάρος δίνεται στη σύναψη συμβάσεων παραχώρησης, ενώ το μοντέλο επεκτάθηκε σε ιδιωτική χρηματοδότηση γενικότερων δραστηριοτήτων του δημόσιου τομέα, τόσο σε κεντρικό όσο και σε τοπικό επίπεδο²⁰.

¹⁵ Andersen & Van Kempen, 2003.

¹⁶ ΟΔΑ: Official Development Assistance. Ειδικότερα, ενώ κατά τη δεκαετία του 1970 η πλειοψηφία των ανεπτυγμένων χωρών είχε συμφωνήσει να παραχωρεί το 0,7% του ΑΕΠ ως ετήσια αναπτυξιακή βοήθεια, το ποσοστό αυτό κατά τη δεκαετία του 1990 ουσιαστικά έπεσε σε 0,4% (βλ. Pflug, T., 2002, σ.2).

¹⁷ Poschman, F., 2003 , Boix,C., 1997.

¹⁸ Βλ. Getimis, P., & Marava, N. ,2002, σ. 3.

¹⁹ Είναι χαρακτηριστικό ότι το πρώτο παναμερικανικό σιδηροδρομικό δίκτυο κατασκευάστηκε στα μέσα του 19^{ου} αιώνα μέσω συμπράξεων μεταξύ της ομοσπονδιακής κυβέρνησης των Η.Π.Α. και ιδιωτικών σιδηροδρομικών εταιρειών (βλ. National Council for PPPs ,2003, σ. 9.)

²⁰ Βλ. Spackman., M., 2002, σ. 284.

Μέσα στο πλαίσιο αυτό, μπορεί να υποστηριχτεί ότι οι ΣΔΙΤ ήρθαν να απαντήσουν τόσο στην έλλειψη δημοσίων πόρων όσο και στην γενικότερη αλλαγή της οικονομικής πολιτικής στον σύγχρονο ανεπτυγμένο κόσμο. Φανερόνουν δε τη τρέχουσα τάση, με βάση την οποία το κράτος είναι πλέον οργανωτής, ρυθμιστής και ελεγκτής, αλλά όχι ο κυρίαρχος και άμεσος φορέας υλοποίησης²¹. Πέραν τούτου, το κράτος έχει πλέον αντιληφθεί ότι οφείλει να διδαχθεί από την αποδοτικότητα του ιδιωτικού τομέα και, για τον λόγο αυτό, δε διστάζει να συνεργαστεί μαζί του. Για τον λόγο αυτόν, το Δημόσιο ευνοεί την ανάπτυξη ιδιωτικών καινοτόμων πρωτοβουλιών διατηρώντας ταυτόχρονα τον έλεγχο των προδιαγραφών, με στόχο, πάντα, τη διαφύλαξη του δημόσιου συμφέροντος²².

1.3 Βασικά χαρακτηριστικά και Μορφές ΣΔΙΤ

Παρόλη την αδυναμία που παρατηρείται να δοθεί ένας στενός ορισμός των ΣΔΙΤ, μπορεί να υποστηριχτεί ότι οι συμπράξεις αυτού του τύπου παρουσιάζουν ορισμένα βασικά χαρακτηριστικά, τα οποία τις διαφοροποιούν από άλλου τύπου συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στη διαδικασία παραγωγής και παροχής δημοσίων αγαθών. Φυσικά τα χαρακτηριστικά αυτά ποικίλλουν ανάλογα με το δίκαιο αλλά και τους στρατηγικούς στόχους της κάθε χώρας.

Σε πανευρωπαϊκό επίπεδο, το Πράσινο Βιβλίο για τις ΣΔΙΤ, που εξέδωσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή²³, αναφέρει ότι οι ΣΔΙΤ χαρακτηρίζονται από μακρά διάρκεια σχέσης και συνεργασίας μεταξύ των εταίρων, ενώ η ιδιωτική χρηματοδότηση του σχεδίου μπορεί να αφορά στο σύνολο του σχεδίου ή να συνδυάζεται με δημόσια χρηματοδότηση. Επιπλέον, ο ιδιώτης εταίρος αναλαμβάνει να συμμετέχει σε διάφορα στάδια υλοποίησης του σχεδίου τη στιγμή που ο δημόσιος φορέας επικεντρώνεται κατά κύριο λόγο στο να θέτει τους γενικούς και ειδικούς στόχους που πρέπει να επιτευχθούν. Συγκεκριμένα, το Κράτος επιδιώκει να εξασφαλιστεί το δημόσιο συμφέρον αλλά και η επίτευξη μιας ορισμένης ποιότητας παρεχόμενων υπηρεσιών, καθορίζοντας, παράλληλα, την πολιτική τιμών που θα ακολουθηθεί. Τέλος, πρέπει να

²¹ Βλ. EC, 2004, σ. 3.

²² Fayard, A., 1999.

²³ EC, 2004 .

προβλέπεται η κατανομή των κινδύνων μεταξύ των εμπλεκόμενων μερών, έτσι ώστε να συνάδει με την ικανότητα των εταίρων να τους διαχειριστούν αποτελεσματικά.

Σύμφωνα με το Γαλλικό Υπουργείο Οικονομίας, Οικονομικών και Βιομηχανίας²⁴ οι ΣΔΙΤ χαρακτηρίζονται από τουλάχιστον τα εξής βασικά στοιχεία:

- Πρόκειται για συμβάσεις συνεργασίας που αφορούν στη χρηματοδότηση άυλων επενδύσεων, έργων ή εξοπλισμού, που είναι απαραίτητα για τον δημόσιο τομέα ή, διαφορετικά, την κατασκευή ή μεταποίηση έργων, εξοπλισμού ή άλλων υλικών ή άυλων επενδυτικών σχεδίων.
- Η σχετική σύμβαση πρέπει να προβλέπει τη συντήρηση και / ή την εκμετάλλευση και/ή τη διαχείριση των σχεδίων αυτών.
- Τέλος, η σύμπραξη μπορεί να αφορά στην παροχή υπηρεσιών οι οποίες θα λειτουργούν παράλληλα και υποβοηθητικά στην άσκηση των δημοσίων λειτουργιών, αρμοδιότητας του συμβαλλόμενου δημόσιου φορέα.

Όσον αφορά στην διάρκεια της σύμβασης, αυτή πρέπει να καθορίζεται από το χρόνο απόσβεσης της επένδυσης ή τις μορφές χρηματοδότησης του σχεδίου. Έτσι, παρότι η χρόνος διάρκειας της σύμπραξης ποικίλλει ανάλογα με τη φύση του έργου προς υλοποίηση, θα μπορούσαμε να θέσουμε ως ελάχιστο χρόνο τα πέντε έτη.

Τέλος, η αμοιβή του ιδιώτη –εταίρου παρουσιάζει τρία βασικά χαρακτηριστικά:

- Είναι προσαρμοσμένη στη διάρκεια της σύμπραξης.
- Συνδέεται με τους στόχους επίδοσης που έχουν τεθεί στη σύμβαση.
- Μπορεί να περιλαμβάνει και την είσπραξη επιπρόσθετων ανταλλαγμάτων από το Δημόσιο.

Στη συνέχεια θα επιχειρήσουμε να προβούμε σε κατηγοριοποίηση των μορφών ΣΔΙΤ σύμφωνα με τη διαθέσιμη βιβλιογραφία αλλά και τη διεθνή εμπειρία. Σε πρώτο επίπεδο, οι Συμπράξεις Δημοσίου – Ιδιωτικού Τομέα μπορούν να διαχωριστούν, ανάλογα με τη διάρκεια ζωής της συνεργασίας, σε ΣΔΙΤ ορισμένου ή αορίστου χρόνου. Σε αυτό το επίπεδο, το είδος της σύμπραξης θα εξαρτηθεί από τα κίνητρα που δίνονται στον ανάδοχο, ειδικότερα σε ότι αφορά στον καθορισμό της

²⁴ MEFI, 2005a.

υπολειμματικής αξίας της ιδιωτικής επένδυσης, όταν ενδεχομένως θα διεξαχθεί μεταφορά της διαχείρισης και/ή της ιδιοκτησίας στο δημόσιο²⁵.

Ένας άλλος διαχωρισμός των συνεργασιών αυτού του τύπου είναι η διάκρισή τους σε ΣΔΙΤ καθαρά συμβατικού τύπου ή θεσμοθετημένου τύπου²⁶. Στην πρώτη περίπτωση η σύμπραξη διεξάγεται μέσω καθαρά συμβατικών δεσμών μεταξύ των εμπλεκόμενων μερών. Οι ΣΔΙΤ θεσμοθετημένου τύπου προβλέπουν τη συνεργασία μεταξύ του ιδιωτικού και του δημόσιου φορέα μέσα στο πλαίσιο ενός άλλου νομικού προσώπου. Ο φορέας αυτός μπορεί να δημιουργηθεί για να εξυπηρετήσει τους σκοπούς μιας σύμπραξης και να ελέγχεται από κοινού από τους εταίρους, ή μπορεί να προκύψει μέσω της τροποποίησης της μετοχικής σύνθεσης μιας προϋπάρχουσας δημόσιας επιχείρησης, έτσι ώστε να συμμετέχει σε αυτή και ο συμβαλλόμενος ιδιώτης.

Μέσα σε ένα ευρύτερο πλαίσιο, μπορεί να υποστηριχτεί ότι οι συμπράξεις μπορούν να λάβουν τρεις μορφές²⁷:

πρώτον, μορφές ιδιωτικής χρηματοδότησης δημοσίων έργων, όπου το κράτος ουσιαστικά καλείται να «αγοράσει» την παροχή σχετικών υπηρεσιών από τον ιδιωτικό τομέα, αποφεύγοντας σημαντικό μέρος των κινδύνων,

δεύτερον η δημιουργία αγορών δημοσίων υπηρεσιών, όπου ο ιδιωτικός τομέας καλείται να αξιοποιήσει τις εμπορικές δυνατότητες των δημοσίων έργων και,

τρίτον, η στρατηγική συνεργασία του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα, όπου παραχωρείται σε ιδιώτες η ιδιοκτησία υπαρχόντων δημοσίων επιχειρήσεων²⁸

Ο περισσότερος κοινός τρόπος διάκρισης τύπων ΣΔΙΤ είναι μέσω του τύπου που λαμβάνει η ιδιωτική επένδυση ή, αλλιώς, με βάση τις λειτουργίες που αναλαμβάνει ο ιδιώτης εταίρος. Η διάκριση αυτού του επιπέδου επιτρέπει μεγάλο πλήθος κατηγοριοποιήσεων, αλλά μπορεί να υποστηριχτεί²⁹ ότι οι πιο διαδεδομένες μορφές συμπράξεων είναι οι ακόλουθες³⁰:

²⁵ Βλ. Mulder, A, 2004, σ. 164.

²⁶ EC, 2004.

²⁷ Pitt, M. et al, 2006.

²⁸ Αν και άλλοι συγγραφείς είναι ιδιαίτερα αυστηροί σχετικά με τον διαχωρισμό της ιδιωτικοποίησης και των ΣΔΙΤ. Ενδεικτικά βλ. Broadbent, J. & Laughlin, R., 2003.

²⁹ Βάσει της διαθέσιμης βιβλιογραφίας και των case – studies.

³⁰ Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, 2004.

- 1) B.O.T. (Built-Operate-Transfer) & B.O.O.T. (Build-Own-Operate-Transfer). Ο ιδιώτης, ως ανάδοχος, τηρεί τις συμφωνημένες με το Δημόσιο προδιαγραφές και κατασκευάζει, συντηρεί και λειτουργεί το έργο το οποίο είτε ανήκει σε κρατικούς φορείς (B.O.T.) είτε στον ίδιο (B.O.O.T.), για την περίοδο της παραχώρησης. Μετά την λήξη της περιόδου αυτής μεταβιβάζει τη λειτουργία του έργου (B.O.T.) ή την ιδιοκτησία του (B.O.O.T.) στο Δημόσιο. Εδώ ο ιδιώτης είθισται να έχει αναλάβει τμήμα ή το σύνολο της χρηματοδότησης του έργου(B.O.O.T.)³¹, αλλά το σχέδιο δύναται να υλοποιηθεί και μέσω δημόσιας χρηματοδότησης (B.O.T.).
- 2) D.B.F.O. (Design-Built-Finance-Operate). Ο φορέας του ιδιωτικού τομέα είναι υπεύθυνος για το σχεδιασμό, την κατασκευή, τη λειτουργία και τη χρηματοδότηση του παγίου κεφαλαίου. Ταυτόχρονα εισπράττει την αξία των κεφαλαίων που έχει επενδύσει μέσω των πληρωμών που καταβάλλει το Δημόσιο για τις παρεχόμενες, κατά τη διάρκεια της σύμβασης, υπηρεσίες. Πρόκειται για το βασικό μοντέλο συμβάσεων υποδομής και ανάπτυξης παγίων του Δημοσίου με τη μέθοδο PFI³².
- 3) D.B.T.O. (Design-Build-Transfer-Operate). Ο ιδιώτης αναλαμβάνει να σχεδιάσει, να χρηματοδοτήσει και να κατασκευάσει το έργο, ενώ, μετά την ολοκλήρωσή του, μεταβιβάζει την ιδιοκτησία του στο Δημόσιο, το οποίο μισθώνει με τη σειρά του το έργο στον κατασκευαστή ιδιώτη. Τελικά, ο ιδιώτης θα διαχειρισθεί το έργο κατά την προκαθορισμένη διάρκεια της μίσθωσης και θα εισπράξει τα έσοδα λειτουργίας του.
- 4) B.O.O. (Built-Own-Operate). Στην περίπτωση αυτή το Δημόσιο απευθύνεται στον ιδιώτη για την υλοποίηση ενός κοινωφελούς έργου και του χορηγεί μακράς διάρκειας άδεια λειτουργίας. Την ιδιοκτησία του έργου έχει ο ιδιώτης και το Δημόσιο καθορίζει τις προδιαγραφές λειτουργίας.

³¹ Η μορφή αυτή είναι μάλλον η πιο διαδεδομένη ΣΔΙΤ σήμερα και υιοθετήθηκε από την Ελλάδα προκειμένου να υλοποιηθούν τα μεγάλα έργα υποδομής όπως το αεροδρόμιο «Ελ. Βενιζέλος» και η ζεύξη Ρίου-Αντιρρίου (βλ. Υπ. Οικονομίας και Οικονομικών, 2004, σ. 11).

³² P.F.I.: Private Finance Initiative. Πρόκειται για μοντέλο που ξεκίνησε η Μ. Βρετανία σε μια προσπάθεια εκσυγχρονισμού των δημόσιων υποδομών μέσω της προσφυγής στην ιδιωτική χρηματοδότηση.

- 5) B.B.O. (Buy-Built-Operate). Το Δημόσιο πωλεί υφιστάμενες εγκαταστάσεις κοινής ωφελείας στον ιδιωτικό τομέα, προκειμένου να προσελκύσει επιχειρηματικά κεφάλαια και να υλοποιήσει επιπρόσθετες επενδύσεις, όπως την επέκταση ή την ανακαίνιση των εν λόγω εγκαταστάσεων και να αναδείξει την οικονομική αξία της υφιστάμενης υποδομής. Στη συνέχεια, ο ιδιώτης λειτουργεί τις εγκαταστάσεις ως ένα εποπτευόμενο από το κράτος κερδοφόρο και κοινωφελές έργο.
- 6) L.R.O. (Lease-Rehabilitate-Operate). Σε αυτή την περίπτωση ΣΔΙΤ ο εταίρος του ιδιωτικού τομέα ενοικιάζει υφιστάμενες εγκαταστάσεις από το Δημόσιο και επενδύει ίδια κεφάλαια για την υλοποίηση επιπρόσθετων επενδύσεων σε αυτές. Το Δημόσιο παραμένει ιδιοκτήτης του έργου και ο ιδιώτης αναλαμβάνει τελικά τη λειτουργία και εκμετάλλευσή του.
- 7) B.O.L.T.(Built-Own –Lease-Transfer). Εδώ ο ιδιώτης χρηματοδοτεί και υλοποιεί το έργο και στη συνέχεια το μισθώνει με μορφή leasing στο Δημόσιο, στο οποίο περιέρχεται τελικά η ιδιοκτησία του έργου³³. Κατά τη διάρκεια της μίσθωσης, τη λειτουργία των εγκαταστάσεων αναλαμβάνει κατά περίπτωση είτε το Δημόσιο είτε ο κατασκευαστής ιδιώτης.
- 8) O.M. (Operation & Maintenance). Μια O.M. σύμβαση παροχής υπηρεσιών συνεπάγεται την ανάθεση της λειτουργίας και συντήρησης του έργου στον ιδιώτη εταίρο, ενώ το Δημόσιο διατηρεί την ιδιοκτησία και διοίκηση.
- 9) O.M.M. (Operation, Maintenance & Management). Σε αντιπαράβολή με την περίπτωση O.M., στην περίπτωση αυτή συνάπτεται σύμβαση παροχής ολοκληρωμένων υπηρεσιών και ο ιδιωτικός τομέας αναλαμβάνει τη λειτουργία, συντήρηση και διοίκηση του έργου, ενώ το Δημόσιο διατηρεί μόνο την ιδιοκτησία.
- 10) Joint Venture. Στην περίπτωση αυτή έχουμε από κοινού επένδυση και εκμετάλλευση από δημόσιο και ιδιώτη εταίρο, ενώ υπάρχει κατανομή των ευθυνών χρηματοδότησης και λειτουργίας της επένδυσης.

³³ Βάσει των όρων της εκάστοτε σύμβασης leasing το Δημόσιο καταβάλλει περιοδικές πληρωμές και στο τέλος της περιόδου είτε είναι πλέον ιδιοκτήτης είτε προβαίνει στην αγορά των εγκαταστάσεων.

Στο σημείο αυτό οφείλουμε να σημειώσουμε ότι οι προαναφερθείσες μορφές ΣΔΙΤ δεν είναι περιοριστικές, αντίθετα μπορούν να προσαρμοσθούν ανάλογα με τις εκάστοτε συνθήκες και τις ανάγκες του έργου.

Τέλος, σε ότι αφορά στην ταυτότητα των πιθανών εταίρων σε μια ΣΔΙΤ, αυτή ποικίλλει ανάλογα με το είδος του σχεδίου.

Το Κράτος συμμετέχει είτε σε επίπεδο Κεντρικής Διοίκησης ή μέσω των ΟΤΑ, αλλά μπορεί να πρόκειται και για δημόσιες επιχειρήσεις ή ανεξάρτητους δημόσιους φορείς. Επιπλέον, με την συνεχή επέκταση του θεσμού των συμπράξεων, έχει παρουσιαστεί συμμετοχή Δημόσιων Διεθνών Οργανισμών σε ΣΔΙΤ, κυρίως σε τομείς κοινωνικής πολιτικής³⁴.

Ο ιδιωτικός τομέας μπορεί να εκπροσωπείται από τον επιχειρηματικό κόσμο (που είναι και το πλέον σύνθημα) και περιλαμβάνει την παραχωρησιούχο εταιρία ή την κοινοπραξία που λειτουργεί το σχέδιο και τον εργολάβο ή υπεργολάβο που αναλαμβάνει το κατασκευαστικό μέρος του έργου. Τέλος, ο ιδιώτης – εταίρος μπορεί να είναι εκπρόσωπος μη κερδοσκοπικών ή μη κυβερνητικών οργανισμών (ΜΚΟ), οι οποίοι θα λάβουν μέρος στη ΣΔΙΤ για λόγους εξασφάλισης του κοινωνικού συμφέροντος³⁵.

Έντονη είναι, τέλος, η παρουσία του Τραπεζικού Τομέα, ο οποίος αναλαμβάνει την δανειοδοτική πλευρά των ΣΔΙΤ, παρέχοντας υπό όρους, κεφάλαια στον εταίρο που αναλαμβάνει τον κίνδυνο χρηματοδότησης του εκάστοτε σχεδίου. Σημειώνεται ότι, η δανειοδοτούσα τράπεζα επιχειρεί να μειώσει τον κίνδυνο που αναλαμβάνει, αναζητώντας έτσι τη συνεργασία άλλων τραπεζικών οργανισμών, οι οποίοι θα αναλάβουν να εγγυηθούν μέρος των δανειακών κεφαλαίων³⁶.

³⁴ Yale/UNDP, 2000.

³⁵ Thackway R., Olsson K., 1999.

³⁶ Βλ. Πλασκοβίτης, Η., 2004, σ.64.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2:

ΣΤΟΧΟΙ, ΠΛΕΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ & ΕΝΔΕΧΟΜΕΝΕΣ ΔΥΣΧΕΡΕΙΕΣ

2.1 Οι κύριοι στόχοι των συμπράξεων

Οι αρχικοί στόχοι των ΣΔΙΤ, προέκυψαν από ιστορικούς, πολιτικούς και κοινωνικοοικονομικούς λόγους : η αναπλήρωση των ελλείψεων σε βασικές υποδομές, η ενεργοποίηση του ιδιωτικού κεφαλαίου υπέρ του δημοσίου συμφέροντος, σε συνδυασμό με την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής στενότητας αλλά και η αλλαγή της κουλτούρας στον τομέα του δημοσίου management, αποτέλεσαν τα βασικά κίνητρα για την προώθηση σχετικών συνεργασιών με τον ιδιωτικό τομέα.. Έχει δε ιδιαίτερη σημασία να αναλύσουμε τα πλεονεκτήματα των ΣΔΙΤ σε σχέση τόσο με την κλασική δημοπράτηση, όπου ο δημόσιος τομέας αναλαμβάνει το σύνολο της χρηματοδότησης του προς υλοποίηση σχεδίου, ή την άμεση παραγωγή και παροχή δημοσίων αγαθών από το κράτος, όσο και με την περίπτωση της ιδιωτικοποίησης, όπου οι ιδιώτες λαμβάνουν πλήρη έλεγχο μιας δημόσιας επιχείρησης.

Αξίζει να αναφέρουμε ότι ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα που αντιμετωπίζει ο δημόσιος τομέας είναι η τάση υπερτιμολόγησης έργων και η υλοποίηση ενός αναπτυξιακού σχεδίου με υπερβάλλον κόστος. Πάντως, τα αίτια του προαναφερθέντος προβλήματος είναι πολλαπλά και η ανάλυσή τους ξεφεύγει από τα όρια της παρούσης μελέτης. Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι οι πολύπλοκες και γραφειοκρατικές πρακτικές που ακολουθεί ο κρατικός μηχανισμός, η απουσία ισχυρών κινήτρων, η έλλειψη ανταγωνισμού και η απουσία ικανών στελεχών στη δημόσια διοίκηση, είναι μερικοί μόνο από τους λόγους που εξηγούν το φαινόμενο αυτό. Αντιθέτως, οι ιδιωτικές επιχειρήσεις φαίνονται να βασίζονται στις αρχές της «στρατηγικής αποτελεσματικότητας» που τις οδηγούν σε καλύτερα οικονομικά αποτελέσματα³⁷.

Ειδικότερα, στην περίπτωση των παραδοσιακών συμβάσεων, όπου το σχέδιο υλοποιείται μέσω δημόσιας χρηματοδότησης και ανάθεσης της κατασκευής σε εργολάβο, τα συμφέροντα του ιδιωτικού τομέα έρχονται σε σύγκρουση με εκείνα του Κράτους: ο εργολάβος δύναται να επωφεληθεί από ενδεχόμενη αύξηση του προϋπολογισμού του έργου εις βάρος του δημοσίου τομέα. Αντίθετα, ένας από τους

³⁷ Eskildsen, J. et al., 2004.

στόχους των ΣΔΙΤ είναι η επίτευξη σύμπτωσης συμφερόντων μεταξύ των εταίρων. Λαμβάνοντας υπόψη ότι οι ιδιωτικές επενδύσεις διεξάγονται με στόχο την επίτευξη της βέλτιστης σχέσης κόστους-απόδοσης, ο ανάδοχος, αναλαμβάνοντας τον κίνδυνο της χρηματοδότησης ενός δημόσιου σχεδίου, έχει συμφέρον να αποφύγει την υπέρβαση του προϋπολογισμού, υπερασπιζόμενος έτσι και το δημόσιο συμφέρον.

Οφείλουμε, τέλος, να σημειώσουμε ότι στόχος των ΣΔΙΤ δεν είναι η υποκατάσταση του ρόλου των δημοσίων αρχών. Το Κράτος έχει ως βασική υποχρέωση τη διασφάλιση του δημόσιου συμφέροντος και την ικανοποίηση βασικών αναγκών των πολιτών μέσω της παροχής δημοσίων αγαθών, ενώ οι συμπράξεις στοχεύουν στην αξιοποίηση των πλεονεκτημάτων του ιδιωτικού τομέα, στο πλαίσιο εκπλήρωσης των ανωτέρω υποχρεώσεων³⁸.

2.2 Πλεονεκτήματα των ΣΔΙΤ

Η μέχρι σήμερα εμπειρία στην εφαρμογή ΣΔΙΤ στον τομέα παραγωγής και παροχής δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών έχει καταδείξει ότι οι συνεργασίες αυτού του τύπου μπορούν να επιφέρουν πλήθος ωφελειών τόσο στο σύνολο των εμπλεκόμενων εταίρων όσο και στο κοινωνικό σύνολο. Ειδικότερα οι ωφέλειες που απορρέουν από τις ΣΔΙΤ είναι δυνατό να εντοπισθούν:

- σε επίπεδο ποιότητας και οικονομικής αποδοτικότητας στην παραγωγή,
- σε μακροοικονομικές ωφέλειες,
- σε πλεονεκτήματα για τον ιδιωτικό τομέα,
- σε ωφέλειες που διαχέονται στο σύνολο της κοινωνίας.

2.2.1 Πλεονεκτήματα σε σχέση με την αποτελεσματική παραγωγή των δημοσίων αγαθών

Είναι κοινώς αποδεκτό ότι το βασικό κίνητρο υιοθέτησης μιας ΣΔΙΤ αποτελεί η βελτιστοποίηση της σχέσης κόστους – αξίας , ή αλλιώς “Value for Money” (VFM). Με τον όρο αυτό εννοούμε, κατά βάση, τη μείωση κόστους κατασκευής, λειτουργίας και πιθανώς, μακροπρόθεσμα, αποτελεσματικότερη συντήρηση του έργου, σε σχέση

³⁸ Hebson, G. et al ,2003.

με τις εναλλακτικές μεθόδους δημοπράτησης και χρηματοδότησης³⁹. Ειδικότερα, η εμπλοκή του ιδιωτικού τομέα σε συνδυασμό με τη φύση των συμβάσεων ΣΔΙΤ αποτελούν η βασική παράμετρο επίτευξης VFM.

Έχει παρατηρηθεί ότι στις περιπτώσεις όπου το Κράτος φέρεται ως ο μοναδικός υπεύθυνος φορέας κατασκευής δημοσίων έργων και υποδομών, παρουσιάζεται τάση υπέρβασης του αρχικού προϋπολογισμού. Συγκεκριμένα, η μέχρι σήμερα εμπειρία έχει καταδείξει ότι σε αυτές τις περιπτώσεις ο συχνά ελλιπής αρχικός σχεδιασμός του έργου, οδηγεί σε ενδιάμεσες αλλαγές, τόσο στις τεχνικές προδιαγραφές όσο και στο χρονοδιάγραμμα υλοποίησης⁴⁰. Άλλωστε, οι παραδοσιακές δημόσιες συμβάσεις παρουσίαζαν ενίοτε ορισμένα μειονεκτήματα, όπως υποεκτίμηση των κινδύνων και των λειτουργικών εξόδων αλλά και αδυναμία εντοπισμού των βέλτιστων επενδυτικών ευκαιριών⁴¹.

Αντίθετα, η εμπλοκή του ιδιώτη εταίρου δείχνει να οδηγεί σε συνεπέστερη τήρηση τόσο του αρχικού προϋπολογισμού όσο και του χρόνου υλοποίησης του σχεδίου. Οι λόγοι για τους οποίους ο ιδιωτικός τομέας δείχνει μεγαλύτερη συνέπεια σχετίζονται με το ανταγωνιστικό περιβάλλον στο οποίο αυτός λειτουργεί⁴² γεγονός που οδηγεί τις ιδιωτικές επιχειρήσεις σε μεθόδους διαχείρισης με στόχο τον αυστηρό αρχικό σχεδιασμό και ένα πειθαρχημένο πρόγραμμα υλοποίησης. Σύμφωνα με στοιχεία του National Audit Office της Μεγάλης Βρετανίας⁴³ το 78% των ΣΔΙΤ στη χώρα δεν παρουσίασαν υπέρβαση του αρχικού προϋπολογισμού (Πίνακας 1). Σε ότι αφορά το υπόλοιπο 22% του δείγματος, η υπέρβαση προέκυπτε από αλλαγές των αρχικών προδιαγραφών της σύμβασης, οι οποίες όμως οφείλονταν αποκλειστικά στον δημόσιο εταίρο ή σε εμπλεκόμενους τρίτους. Σε ανάλογη έρευνα της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (*Banque Européenne d'Investissement -BEI*)⁴⁴, το 60% των έργων που υλοποιήθηκαν μέσω κλασσικής δημοπράτησης παρουσίασαν περισσότερο από 1 έτος καθυστέρηση στην υλοποίηση.

³⁹ Βλ. DPL, 2002, σ. 5.

⁴⁰ Βλ. BEI, 2005, σ. 19.

⁴¹ NAO, 2004.

⁴² Βλ. Regan, M., 2005, σ.16.

⁴³ Βλ. NAO, 2003, σ. 2.

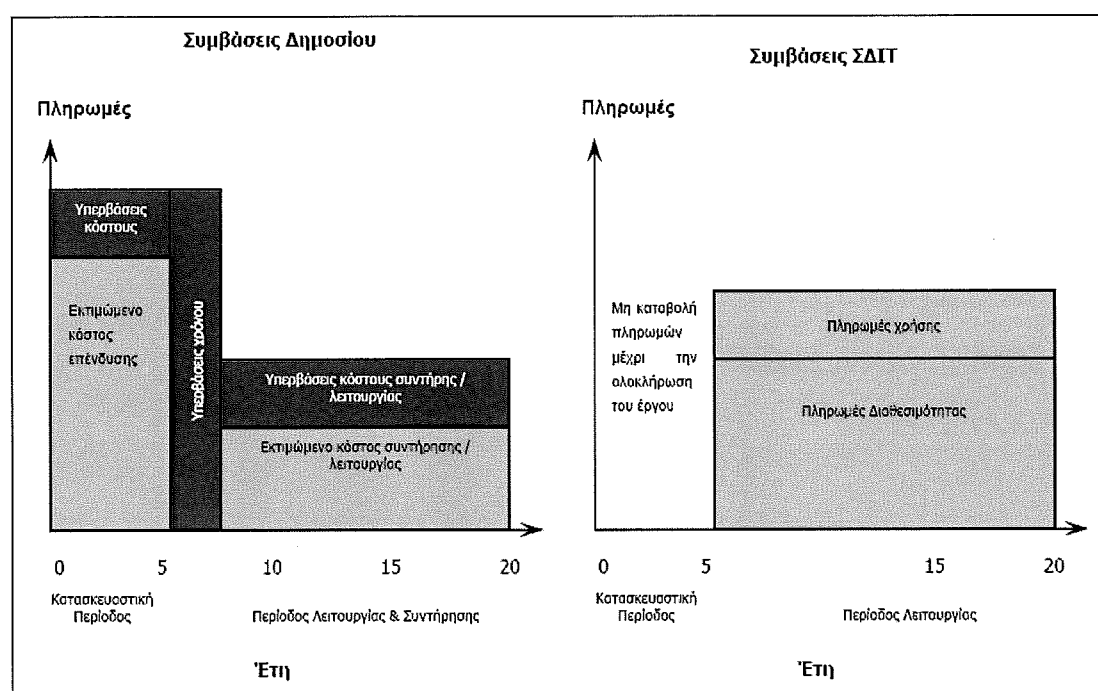
⁴⁴ BEI, 2005.

Πίνακας 1: Απόδοση σχεδίων ιδιωτικής χρηματοδότησης PFI στην Μεγάλη Βρετανία.

	Κλασική Δημοπράτηση	Ιδιωτική Χρηματοδότηση (PFI)
Υπερβάσεις Κόστους	73%	22%
Υπερβάσεις Χρόνου Παράδοσης	70%	24%

(Πηγή: NAO, 2003)

Σχήμα 1 : Διαφορές συμβάσεων Δημοσίων έργων με συμβάσεις ΣΔΙΤ ως προς το χρόνο και το κόστος.



(Πηγή: Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, 2004)

Η δημιουργία ΣΔΙΤ προϋποθέτει, επιπλέον, την κατάρτιση σύμβασης, η οποία θα προβλέπει λεπτομερώς την κατανομή των κινδύνων μεταξύ των εταίρων και θα συνδέει τις απολαβές του ιδιώτη τόσο με την ποιότητα όσο και με τον χρόνο παράδοσης του έργου⁴⁵. Συνεπώς, μέσω των συμπράξεων ο ιδιωτικός τομέας έχει κίνητρο να είναι αποτελεσματικός, υλοποιώντας εγκαίρως και στο ακέραιο τις υποχρεώσεις που έχει αναλάβει (Σχήμα 1)⁴⁶. Επιπρόσθετα, η κατανομή των κινδύνων

⁴⁵ Βλ. APCC, 2002, σ. 2.

⁴⁶ ΜΕΦΙ, 2005α.

μεταξύ των εταίρων με κριτήριο την ικανότητα διαχείρισής τους, αποτελεί από μόνη της παράγοντα επίτευξης VFM: το κόστος διαχείρισης μειώνεται σε σύγκριση με την περίπτωση όπου το κράτος αναλαμβάνει το σύνολο του ρίσκου που υποθάλπει ένα σχέδιο⁴⁷.

Είναι, άλλωστε, αυτονόητο ότι η ιδιωτική χρηματοδότηση μέρους ή του συνόλου ενός έργου συνεπάγεται διακύβευση σημαντικού κεφαλαίου εκ μέρους του ιδιώτη εταίρου, ο οποίος διακατέχεται από το κίνητρο να προστατεύσει την επένδυσή του. Σε κάθε περίπτωση, εφόσον υφίσταται η ανάγκη επίτευξης βέλτιστης σχέσης μεταξύ χρησιμοποιηθέντων πόρων και παραγόμενων αποτελεσμάτων-προϊόντος, τα οικονομικά κίνητρα που προσφέρονται αποτελούν εγγύηση για τον δημόσιο εταίρο, προκειμένου να εμπιστευτεί τη διαχείριση του έργου σε ιδιώτες managers⁴⁸. Με τον τρόπο αυτό ο ιδιωτικός τομέας προβαίνει στην ανάληψη αποφάσεων με τον πλέον αποδοτικό οικονομικά τρόπο⁴⁹.

Ταυτόχρονα, η προοπτική εμπλοκής του ιδιώτη στο σύνολο των εργασιών του υλοποιηθέντος σχεδίου⁵⁰ δημιουργεί τις κατάλληλες προϋποθέσεις για την βέλτιστη διαχείριση του έργου κατά τη διάρκεια του κύκλου ζωής του⁵¹. Η παράμετρος αυτή έχει ιδιαίτερη σημασία για την επίτευξη VFM, με την έννοια ότι επιτρέπει στον ιδιωτικό τομέα να επιστρατεύσει την τεχνογνωσία του. Έτσι, ο ανάδοχος δύναται να προβεί σε καινοτόμες ενέργειες όσον αφορά στον σχεδιασμό και την κατασκευή, με κίνητρο πάντα την προοπτική οικονομικής εκμετάλλευσης του έργου⁵². Σημαντική παράμετρος της βιωσιμότητας των υποδομών και της διαχείρισης – συντήρησής τους αποτελεί η εμπλοκή στις ΣΔΙΤ των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, τα οποία απαιτούν συγκεκριμένες εγγυήσεις προκειμένου να διαθέσουν κεφάλαια απαραίτητα για την υλοποίηση των σχεδίων⁵³.

⁴⁷ Βλ. DPL, 2003, σ.7

⁴⁸ Είναι αναμενόμενο ότι όταν ένας manager του δημοσίου τομέα είναι λιγότερο ικανός να αντιμετωπίσει τον κίνδυνο χρεοκοπίας του ιδιώτη χρηματοδότη λόγω έλλειψης επαρκών κινήτρων.(βλ. Poschmann, F.,2003, σ.3)

⁴⁹ Βλ. DPL, ο.π.

⁵⁰ μέσω λ.χ.ενός μοντέλου DBTO (design-build-transfer-operate) ή DBOT.

⁵¹ δηλαδή whole-of – life asset management (APCC, 2002.)

⁵² Βλ. MEFI, 2005a, σ.13; D.F., 2001, σ.4.

⁵³ Βλ. ΕΔΕΧΥ, 2003, σ.39.

Οι συμπράξεις φαίνεται επίσης να συνεισφέρουν σε καλύτερη οικονομική απόδοση μέσω των διαφορετικών πηγών χρηματοδότησης του σχεδίου στις οποίες καταφεύγει ο ιδιώτης εταίρος, σε σχέση με την αποκλειστικά δημόσια χρηματοδότηση. Ειδικότερα, ο ιδιωτικός τομέας συχνά προσφεύγει σε εξωτερικές πηγές χρηματοδότησης παρακάμπτοντας την γραφειοκρατία και πετυχαίνοντας μεγαλύτερη ευελιξία στους διακανονισμούς. Με τον τρόπο αυτό μπορεί να προβεί σε επαναχρηματοδότηση του έργου⁵⁴ μέσω χρηματοπιστωτικών μηχανισμών, επιτυγχάνοντας ευνοϊκότερους όρους λόγω της μείωσης των κινδύνων και ενώ το σχέδιο βρίσκεται πλέον σε πορεία επιτυχούς υλοποίησης⁵⁵.

Τέλος, σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (BEI), οι ΣΔΙΤ προσφέρουν τη δυνατότητα επίτευξης οικονομιών κλίμακας που μεταφράζεται σε VFM⁵⁶. Η σύμπραξη του δημοσίου τομέα με μια ή με περισσότερες επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα εννοεί την υλοποίηση μιας ομάδας ομοειδών σχεδίων μέσω μιας μόνο σύμβασης. Με τον τρόπο αυτό αποφεύγονται οι επί μέρους διαγωνισμοί με παρόμοιο αντικείμενο και τα σχέδια υλοποιούνται με προγραμματισμό τέτοιο, ώστε ο λόγος των χρησιμοποιούμενων πόρων προς το παραγόμενο έργο να είναι φθίνων ή αλλιώς βελτιώνοντας τη σχέση κόστους – αξίας.

2.2.2 Πλεονεκτήματα στην εθνική οικονομία

Η ανάπτυξη των ΣΔΙΤ έχει ιδιαίτερη σημασία όχι μόνο λόγω της βελτιωμένης παροχής δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών, αλλά και επειδή δείχνει να έχει θετικές επιδράσεις στο σύνολο μιας οικονομίας.

Ο Regan⁵⁷ αναφέρει αρκετά πλεονεκτήματα των συμπράξεων, τα οποία αφορούν σε πρώτο επίπεδο στην εξοικονόμηση δημοσίων πόρων, οι οποίοι μπορούν να αξιοποιηθούν μέσω περαιτέρω αύξησης των δημοσίων υποδομών, ή ακόμα και ενίσχυσης των εισοδημάτων των ασθενέστερων οικονομικά τάξεων του πληθυσμού. Ειδικότερα, η αξιοποίηση ιδιωτικών κεφαλαίων στην παραγωγή δημοσίων έργων,

⁵⁴ Ένα αξιόλογο παράδειγμα αυτής της πρακτικής είναι η περίπτωση του Darent Veley Hospital που κατασκευάστηκε και λειτουργήσε μέσω ΣΔΙΤ στη Μ. Βρετανία (ΝΑΟ, 2005).

⁵⁵ Αξίζει να αναφέρουμε ότι οι χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί στην Ε.Ε. δείχνουν να είναι ευνοϊκά διακείμενοι όσον αφορά στη χρηματοδότηση σχεδίων ΣΔΙΤ (βλ. BEI, 2005, σ. 17-18).

⁵⁶ Βλ. BEI, 2005, σ. 20.

⁵⁷ Βλ. Regan, M., 2005, σσ. 24-28.

όπου αυτά είναι δυνατό αλλά και θεμιτό να χρησιμοποιηθούν, δημιουργεί τις προϋποθέσεις για τοποθέτηση του δημοσίου χρήματος σε τομείς δημοσίου συμφέροντος όπου οι ιδιώτες δεν θέλουν ή δεν μπορούν να εμπλακούν.

Επακόλουθο της παραπάνω διαπίστωσης είναι το γεγονός ότι οι ΣΔΙΤ συνεισφέρουν σε δυναμική αύξηση του μεγέθους των συνολικών επενδύσεων που λαμβάνουν χώρα σε μια οικονομία. Σύμφωνα με τη θεωρία της οικονομικής μεγέθυνσης⁵⁸ η αύξηση των συνολικών επενδύσεων αποτελεί έναν από τους βασικούς παράγοντες οικονομικής ανάπτυξης, βελτιώνοντας την παραγωγική δυναμική της κάθε χώρας. Επιπλέον, σύγχρονες εμπειρικές μελέτες συνδέουν την αύξηση των επενδύσεων σε δημόσια αγαθά με την αύξηση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας⁵⁹, ενώ η οικονομική μεγέθυνση σε εθνικό αλλά και περιφερειακό επίπεδο φαίνεται να ευνοείται από την αύξηση του παγίου κεφαλαίου μιας χώρας⁶⁰.

Παράλληλα, το περιβάλλον που διαμορφώνεται στις μικτές οικονομίες απαιτεί μεγαλύτερο συντονισμό μεταξύ του ιδιωτών και του Δημόσιου, με αποτέλεσμα να είναι δύσκολος ο διαχωρισμός μεταξύ των δραστηριοτήτων που αποτελούν αποκλειστικό προνόμιο του ενός ή του άλλου τομέα⁶¹. Άλλωστε, έχει υποστηριχτεί ότι τα κρατικά και ιδιωτικά κεφάλαια είναι όχι μόνο συμπληρωματικά μεταξύ τους, αλλά και υποκατάστατα. Με την έννοια αυτή η καμπύλη παραγωγής για ένα προϊόν που παράγεται από το κράτος μπορεί εν μέρει να ισχύει και για την περίπτωση όπου παραγωγός είναι ο ιδιωτικός τομέας. Συνεπώς, ο διαχωρισμός μεταξύ ιδιωτικού και δημόσιου κεφαλαίου είναι μάλλον υπεραπλουστευτικός και η συμβολή και των δύο στην οικονομική μεγέθυνση μπορεί να θεωρηθεί ως δεδομένη⁶².

Ένα άλλο σημαντικό στοιχείο που βρίσκουμε σε πρόσφατες μελέτες αναφορικά με ευρύτερα θετικά αποτελέσματα της ανάπτυξης των ΣΔΙΤ αφορά στην

⁵⁸ Ενδεικτικά βλ. Barro, R. & Sala-i-Martin, X, 1995.

⁵⁹ Συγκεκριμένα, υποστηρίζεται ότι τα δημόσια αγαθά και υποδομές παρουσιάζουν θετικές επιπτώσεις στην παραγωγικότητα, ενώ αυξάνουν την ανταγωνιστικότητα των οικονομιών δημιουργώντας θελκτικό περιβάλλον προσέλκυσης ξένων άμεσων επενδύσεων (βλ. DTI, 2006, σ.17).

⁶⁰ Επιπλέον, παράγοντες όπως η αύξηση της απασχόλησης στον τομέα των υποδομών παρουσιάζουν βραχυχρόνια θετικές επιπτώσεις στην οικονομία, ενώ σε μακροχρόνιο επίπεδο, μελέτες έδειξαν ότι η αύξηση του δημοσίου παγίου κεφαλαίου παρουσιάζει στατιστικά και ποσοτικά σημαντική θετική επίδραση στην επίτευξη οικονομικής μεγέθυνσης (Lambrinidis, M. et al, 2005; Πλασκοβίτης, Η., 2004).

⁶¹ Center on Regulation and Competition, 2001.

⁶² Βλ. Da Vezies, L. & Prud'Homme, R., 1994, σ.59.

αντιμετώπιση ατελειών της αγοράς μέσω διαφόρων μηχανισμών⁶³. Συγκεκριμένα, οι συμπράξεις αποτελούν μοχλό ανάπτυξης της «ομαδικής επιχειρηματικότητας»⁶⁴, η οποία μεταφράζεται σε ανάπτυξη της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων μέσω της παροχής υπηρεσιών στον ιδιωτικό τομέα (τεχνολογικής, εμπορικής ή άλλης φύσεως), οι οποίες δε θα προέκυπταν μέσω της ελεύθερης λειτουργίας των μηχανισμών της αγοράς. Μια άλλη διάσταση των ατελειών της αγοράς αφορά στην έλλειψη ενδοκλαδικού συντονισμού. Έχει υποστηριχτεί η άποψη ότι, καθώς οι ΣΔΙΤ αποτελούν εργαλείο ενδυνάμωσης των συνεργασιών μεταξύ όχι μόνο του ιδιωτικού με τον δημόσιο τομέα, αλλά και μεταξύ ιδιωτικών φορέων, ευνοούν τον συντονισμό στη λήψη αποφάσεων μεταξύ επιχειρήσεων του ίδιου ή συμπληρωματικών κλάδων με θετικά αποτελέσματα, όπως είναι η ανάπτυξη καινοτομιών και εξειδίκευσης ή διάχυσης νέων τεχνολογιών, που οδηγούν σε χαμηλότερο μακροχρόνιο κόστος, αυξάνοντας την ανταγωνιστικότητα του κλάδου⁶⁵.

Οι ΣΔΙΤ έχουν αναφερθεί και ως μέσο προώθησης της διοικητικής αποκέντρωσης⁶⁶, καθότι συνήθως ευνοούν τις στοχευμένες παρεμβάσεις οι οποίες λαμβάνουν χώρα και σε τοπικό επίπεδο. Αναφέρεται ότι, σε σύγκριση με τις παραδοσιακές μεθόδους παραγωγής δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών, οι συμπράξεις μπορούν να περιλαμβάνουν εταίρους του τοπικού δημοσίου και ιδιωτικού τομέα με σκοπό την κάλυψη ειδικών αναγκών μιας συγκεκριμένης περιοχής, για τις οποίες έχουν εις βάθος γνώση και άρα μπορούν να είναι περισσότερο αποτελεσματικοί. Με τον τρόπο αυτόν ευνοείται η bottom-up μέθοδος διακυβέρνησης με θετικές επιδράσεις στην ανάπτυξη της τοπικής επιχειρηματικότητας και άρα στην περιφερειακή οικονομική ανάπτυξη⁶⁷.

Τέλος, οι ΣΔΙΤ φαίνεται να προωθούν την ανάπτυξη μιας νέας λογικής στη Δημόσια Διοίκηση, η οποία γίνεται περισσότερο άμεση και αποτελεσματική. Συγκεκριμένα, η ανάγκη συνεργασίας με τον ιδιωτικό τομέα επέφερε αλλαγές στον τρόπο με τον οποίον οι δημόσιοι λειτουργοί εκτελούν τις υποχρεώσεις τους, κυρίως

⁶³ Οι ατέλειες της αγοράς με αυτή την έννοια προκύπτουν από την δημόσια φύση ορισμένων αγαθών τα οποία χωρίς κρατική παρέμβαση θα βρίσκονταν σε ανεπάρκεια (βλ. Silva M.R. & Rodrigues, H., 2005, σ. 6).

⁶⁴ ή «*collective entrepreneurship*».

⁶⁵ Silva M.R. & Rodrigues, H., ο.π.

⁶⁶ McQuaid, 2000.

⁶⁷ Βλ. Κόνσολας, Ν., 1997, σσ. 120-130.

σε ότι αφορά την μείωση της γραφειοκρατίας και της «τυπολατρίας», προς όφελος της αποτελεσματικότητας. Άλλωστε, οι συμπράξεις έχουν νόημα, όχι μόνο για λόγους δημοσιονομικής εγκράτειας αλλά και για την ποιοτικότερη ικανοποίηση των αναγκών των πολιτών. Ως αποτέλεσμα, η δημόσια διοίκηση έρχεται σε επαφή με τις «customer – oriented»⁶⁸ αρχές που διέπουν τις ιδιωτικές επιχειρήσεις και της δίνεται η ευκαιρία να επαναδιαμορφώσει τη λογική λειτουργίας της με βάση τις ανάγκες του πολίτη – πελάτη και όχι εκείνες του ίδιου του κρατικού μηχανισμού⁶⁹.

Η συνεργασία του δημοσίου με τον ιδιωτικό τομέα προωθεί την ανάπτυξη ανταγωνιστικών πρακτικών μέσα στις ίδιες τις δημόσιες υπηρεσίες. Ειδικότερα, αναπτύσσεται η λογική των «στρατηγικών συμμαχιών» μεταξύ του κράτους και παραγόντων του ιδιωτικού τομέα καθώς και η δημιουργία δυναμικών δημοσίων οργανισμών «εντάσεως γνώσης», σε αντίθεση με το κλασικό μοντέλο των μη ανταγωνιστικών δημοσίων επιχειρήσεων⁷⁰. Οι προαναφερθέντες παράγοντες συνηγορούν στην διαμόρφωση μιας νέας φιλοσοφίας στη δημόσια διοίκηση, στο πλαίσιο της «διαχείρισης γνώσης»⁷¹ που διέπει τον κόσμο των ιδιωτικών οργανισμών. Η βελτίωση αυτή στην αποτελεσματικότητα του δημόσιου τομέα αντανακλάται και στους δείκτες ανταγωνιστικότητας, βελτιώνοντας τη θελκτικότητα της οικονομίας και την ικανότητά της να προσελκύει άμεσες ξένες επενδύσεις⁷².

2.2.3 Πλεονεκτήματα για τον ιδιωτικό τομέα

Πέρα από τα πλεονεκτήματα που αφορούν στο σύνολο μιας οικονομίας από την πλευρά του κρατικού μηχανισμού και των εθνικών πολιτικών, οι ΣΔΙΤ ευνοούν ποικιλοτρόπως και τα ιδιωτικά συμφέροντα.

⁶⁸ δηλαδή επικέντρωση στην αποτελεσματική ικανοποίηση των αναγκών του πελάτη – καταναλωτή, ως βασική αρχή λήψης αποφάσεων.

⁶⁹ Βλ. Hebson, G. et al, 2003, σ. 68.

⁷⁰ Riege, A. & Lindsay, N., 2006.

⁷¹ Ενδεικτικά, ο ΟΟΣΑ δημοσιεύει από το έτος 2002 ετήσιες έρευνες αναφορικά με την ανάπτυξη πρακτικών «*knowledge management*» σε Υπουργεία και άλλους δημοσίου φορείς της Κεντρικής Διοίκησης των χωρών – μελών (βλ. www.oecd.org)

⁷² Για περισσότερα πάνω στους δείκτες ανταγωνιστικότητας βλ. World Economic Forum, 2004 ; DTI, 2006.

Σχετική έκθεση του Πανεπιστημίου του Yale σε συνεργασία με τον Ο.Η.Ε.⁷³ αναφέρει ότι οι ΣΔΙΤ επιφέρουν συγκεκριμένα οφέλη για τον ιδιωτικό τομέα, όπως είναι η ευκαιρία ανάπτυξης ενός καινοτόμου και εποικοδομητικού διαλόγου με το δημόσιο σε ζητήματα κοινού ενδιαφέροντος και κοινών συμφερόντων. Επιπλέον, οι ιδιώτες εξασφαλίζουν τη δέσμευση συνεργασίας από τον κρατικό μηχανισμό, παρακάμπτοντας έτσι πολύπλοκες γραφειοκρατικές διαδικασίες και μειώνοντας τα κόστη συναλλαγών και ανάπτυξης σχεδίου. Τέλος, αναφέρεται ότι οι ιδιωτικές επιχειρήσεις επωφελούνται δημιουργώντας μακροπρόθεσμες «συμμαχίες» με δημόσιους ή ιδιωτικούς διεθνείς οργανισμούς, οι οποίοι μπορούν να συνεισφέρουν ως χορηγοί ή συνεπενδυτές σε μελλοντικά projects.

Αξίζει επίσης να αναφέρουμε μελέτη του έτους 2001, η οποία εκπονήθηκε υπό την αιγίδα του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας⁷⁴ και υποστηρίζει ότι οι ΣΔΙΤ είναι θελκτικές στον κόσμο των επιχειρήσεων γιατί προσφέρουν ουσιαστικά τη δυνατότητα συμμετοχής στη διαδικασία λήψης αποφάσεων σε εθνικό επίπεδο, επηρεάζοντας τις σχετικές πολιτικές με τρόπο ώστε να ευνοείται η ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας σε κλάδους που παραδοσιακά ελέγχονταν αποκλειστικά από τον κρατικό μηχανισμό. Με τον ίδιο τρόπο ευνοείται η δημιουργία μιας νέας αγοράς δημοσίων αγαθών, σε διεθνές επίπεδο, η οποία θα λειτουργεί σε συνθήκες μεικτής οικονομίας, προσφέροντας νέα περιθώρια δράσης στην ιδιωτική πρωτοβουλία με ταυτόχρονη στήριξη από τον δημόσιο τομέα⁷⁵.

Οι τρόποι με τους οποίους οι ιδιωτικές επιχειρήσεις μπορούν να αντλήσουν άμεση υποστήριξη από τον κρατικό μηχανισμό είναι πολλαπλοί. Μια από τις βασικότερες παραμέτρους είναι ότι το δημόσιο μπορεί να διευκολύνει την άντληση κεφαλαίων από χρηματοπιστωτικούς μηχανισμούς, παρέχοντας επιπρόσθετες εγγυήσεις για το σχέδιο και βελτιώνοντας τους όρους αποπληρωμής. Άλλωστε, στην πλειονότητα των περιπτώσεων, δεν απαιτείται η αγορά γης, η οποία είναι σε καθεστώς κρατικής ιδιοκτησίας και ουσιαστικά παραχωρείται προς εκμετάλλευση στο πλαίσιο υλοποίησης του εκάστοτε σχεδίου, μειώνοντας έτσι το κόστος για τον ιδιώτη⁷⁶.

⁷³ Βλ. Yale/UNDP Programme, 2000, σσ. 27-28

⁷⁴ Kettler H. & Towse A., 2001.

⁷⁵ Sturgess, G., 2006.

⁷⁶ Βλ. Gligorijevic, Z., 2004., σσ. 10-13.

Τέλος, μια ιδιαίτερα σημαντική ωφέλεια που μπορούν να αποκομίσουν οι ιδιώτες εταίροι στο πλαίσιο μιας ΣΔΙΤ, είναι οι φορολογικές διευκολύνσεις που μπορούν να προσφερθούν από το κράτος ως κίνητρο , μέσα στο πλαίσιο προσέλκυσης ιδιωτικών κεφαλαίων για την παραγωγή δημοσίων αγαθών⁷⁷.

2.2.4 Πλεονεκτήματα για το κοινωνικό σύνολο

Η δημιουργία συμπράξεων μεταξύ του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα για την παραγωγή και διαχείριση δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών έχει , όπως είναι αναμενόμενο, άμεσο αντίκτυπο στο κοινωνικό σύνολο. Συγκεκριμένα, το μεγαλύτερο μέρος της διαθέσιμης βιβλιογραφίας υποστηρίζει ότι η κοινωνία επωφελείται ποικιλοτρόπως από τις ΣΔΙΤ, τόσο όσον αφορά στην ποιότητα των αγαθών που απολαμβάνει όσο και σε επίπεδο διαμόρφωσης ευνοϊκότερων συνθηκών επίλυσης σημαντικών κοινωνικών ζητημάτων.

Στο πλαίσιο αυτό, βασικό πλεονέκτημα των ΣΔΙΤ φαίνεται να αποτελεί η εξασφάλιση κοινωνικής δικαιοσύνης, η οποία απορρέει από την ιδιωτική χρηματοδότηση του έργου και την αποφυγή επιπλέον υποχρεωτικής επιβάρυνσης του φορολογούμενου. Αντίθετα, ο κάθε πολίτης μπορεί να επιλέξει αν επιθυμεί να επωφεληθεί της συγκεκριμένης υπηρεσίας και άρα αν θα επωμιστεί το οικονομικό βάρος παροχής της . Άλλωστε με τον τρόπο αυτό, οι δυνάμεις της ζήτησης δύνανται να ρυθμίσουν το επιθυμητό επίπεδο προσφοράς των δημοσίων αγαθών ικανοποιώντας το κριτήριο της κατά Pareto βελτιστοποίησης⁷⁸.

Άλλα πλεονεκτήματα των συμπράξεων σε σχέση με το κοινωνικό σύνολο , αφορούν στην ενίσχυση του κοινωνικού διαλόγου λόγω της δυνατότητας συνεργασίας πληθώρας κοινωνικών εταίρων όπως είναι οι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις , την ενίσχυση της διαφάνειας , η οποία επιτυγχάνεται λόγω της λεπτομερούς κατάρτισης των συμβάσεων με τον ιδιωτικό τομέα⁷⁹, καθώς και την προώθηση της αειφόρου ανάπτυξης και της οικολογικής διαχείρισης⁸⁰ μέσω της υιοθέτησης καινοτόμων μεθόδων κατασκευής και διαχείρισης υποδομών και της

⁷⁷ Αν και, όπως θα αναφέρουμε και στο κεφάλαιο 2.3 , αυτή η πρακτική έχει δεχθεί δριμύτατη κριτική . Ενδεικτικά βλ. Newberry, S.& Pallot, J., 2003.

⁷⁸ Regan, M., ο.π.

⁷⁹ Yale/UNDP Programme, ο.π.

⁸⁰ Ενδεικτικά βλ. Kyvelou, S.& Karaïskou, E., 2006; Saporiti, N., 2006.

ενεργοποίησης ιδιωτικών κεφαλαίων στο πλαίσιο εφαρμογής σχετικών «πράσινων» πολιτικών.

Σημαντικές είναι, τέλος, οι ωφέλειες που έχουν να επιδείξουν οι ΣΔΙΤ στις αναπτυσσόμενες χώρες, όπου το επίπεδο παροχής βασικών δημοσίων αγαθών είναι ιδιαίτερα χαμηλό. Αξίζει ενδεικτικά να αναφερθούμε στους Oppenheim & Mac Gregor⁸¹, σύμφωνα με τους οποίους οι ΣΔΙΤ ενισχύουν τις θεμελιώδεις αρχές της δημοκρατίας και της ισότητας, καθώς δίνουν την δυνατότητα στις κυβερνήσεις των αναπτυσσόμενων οικονομιών να παράσχουν στο σύνολο των πολιτών υπηρεσίες οι οποίες διαφορετικά δε θα ήταν διαθέσιμες παρά μόνο μέσω των μηχανισμών της αγοράς⁸².

2.3 Ενδεχόμενες δυσχέρειες των ΣΔΙΤ

Στην ανάλυση που προηγήθηκε επιχειρήσαμε να αποτυπώσουμε τις ωφέλειες που προκύπτουν από την εφαρμογή των Συμπράξεων Δημοσίου – Ιδιωτικού Τομέα, βάσει, πάντα, της υπάρχουσας εμπειρίας και της διαθέσιμης βιβλιογραφίας. Παρά ταύτα, οι συνεργασίες αυτού του τύπου παρουσιάζουν ορισμένες αδυναμίες, οι οποίες δύνανται να εμποδίσουν την επίτευξη των προσδοκώμενων θετικών αποτελεσμάτων.

Ειδικότερα, οι συμπράξεις απαιτούν τη συνδρομή δύο ή περισσότερων εταίρων που δρουν σε ποικίλους τομείς μιας οικονομίας και έχουν διαφορετικά κίνητρα για συμμετοχή σε ένα σχέδιο παραγωγής δημοσίων αγαθών. Διαφορετικά, μια ΣΔΙΤ, εκτός από τον συνδυασμό των δυνάμεων του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα εμπεριέχει και συγκρουόμενα συμφέροντα, τα οποία δύνανται να οδηγήσουν σε απώλεια κοινωνικού ή οικονομικού οφέλους⁸³. Επιπρόσθετα, μια ΣΔΙΤ απαιτεί τη δημιουργία σύμβασης μεταξύ του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, η οποία όμως πραγματοποιείται κάτω από συνθήκες ατελούς πληροφόρησης, με πρώτο αποτέλεσμα να προκύπτουν αυξημένα κόστη συναλλαγών (*transaction costs*). Άλλωστε, η ατελής πληροφόρηση που έχει το κάθε εμπλεκόμενο μέρος για τα ακριβή κίνητρα και τις προθέσεις του άλλου συμβαλλόμενου είναι δυνατό να δημιουργήσει καιροσκοπικές

⁸¹ Oppenheim, J. & Mac Gregor, T., 2004.

⁸² Παραδείγματα τέτοιων αγαθών είναι η παροχή δικτύου ύδρευσης και αποχέτευσης ή τα προγράμματα δημόσιας υγείας τα οποία πραγματώνονται τα τελευταία χρόνια μέσω ΣΔΙΤ σε πληθώρα χωρών της Αφρικανικής Ηπείρου (βλ. ενδεικτικά U.N., 2005)

⁸³ Rosenau, P.V., 2000a.

συμπεριφορές, προκαλώντας φαινόμενα ηθικού κινδύνου (*moral hazard*) και θέτοντας, τελικά, σε κίνδυνο την ίδια την επιτυχή ολοκλήρωση του έργου⁸⁴.

Προβλήματα δημιουργεί επίσης η αυξημένη πολυπλοκότητα συγγραφής της σύμβασης, εξαιτίας της ενδεχόμενης παρουσίας χρονοβόρων γραφειοκρατικών μηχανισμών, που δεν επιτρέπουν την άμεση ανάθεση και κατασκευή του έργου. Είναι ορατό, ακόμα, το ενδεχόμενο η σύμβαση να μη γίνει προς το συμφέρον του δημοσίου τομέα και της κοινωνίας γενικότερα, εφόσον ο κρατικός μηχανισμός απολέσει τον έλεγχο στην ποιότητα και στο κόστος των παρεχόμενων υπηρεσιών⁸⁵. Ο κίνδυνος αυτός προκύπτει από την συχνή αδυναμία του δημοσίου φορέα να αναδείξει στελέχη ικανά να διαπραγματευτούν αποτελεσματικά τους όρους της σύμβασης, προκειμένου εν τέλει να προασπιστούν το δημόσιο συμφέρον. Στο γεγονός αυτό συνδράμουν η περιορισμένη χρονικά και ποσοτικά υπάρχουσα εμπειρία σε υιοθέτηση ΣΔΙΤ και η συχνή απουσία κεντρικού συντονιστικού φορέα, σε συνδυασμό με ενδεχόμενη έλλειψη εξειδικευμένου νομοθετικού πλαισίου⁸⁶.

Ένας πρόσθετος κίνδυνος αφορά στον τερματισμό της σύμβασης προτού ολοκληρωθεί το έργο, λόγω πιθανής ύπαρξης διαφωνιών μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων. Ένα τέτοιο γεγονός θα οδηγήσει σε υψηλό κόστος λόγω και των απαιτούμενων αποζημιώσεων που θα δοθούν, ιδιαιτέρως όταν η ευθύνη του τερματισμού ανήκει στο δημόσιο⁸⁷. Το παραπάνω φαινόμενο συχνά προκύπτει λόγω της αδυναμίας προσέλκυσης ικανού αριθμού υποψήφιων αναδόχων και άρα της απουσίας ανταγωνιστικών συνθηκών κατά τη διαδικασία υποβολής προσφορών⁸⁸. Με τον τρόπο αυτό, όμως, αυξάνεται σημαντικά ο κίνδυνος ανάθεσης του σχεδίου σε εταίρο μη ικανό να αναλάβει το σύνολο των ευθυνών που προϋποθέτει η συμμετοχή σε μια ΣΔΙΤ.

Μια άλλη αρνητική παράμετρος στην εφαρμογή των συμπράξεων συχνά αφορά στην πεποίθηση του κρατικού μηχανισμού ότι οι ΣΔΙΤ αποτελούν τη «μαγική λύση» στην υλοποίηση δημοσίων σχεδίων, αποφεύγοντας πρόσθετες δημοσιονομικές

⁸⁴ Parker, D. & Hartley, K., 2003.

⁸⁵ Hall, D., 2005.

⁸⁶ Mulder, A., 2004 ; Mohr, A., 2004.

⁸⁷ Spielman, D. & Grebmer, K., 2004.

⁸⁸ Σημειώνεται ότι πολύ συχνά η αιτία απουσίας ενδιαφέροντος εκ μέρους των ιδιωτών δεν είναι τόσο η περιορισμένη οικονομική απόδοση, όσο η απουσία ορθής πληροφόρησης για τις εμπορικές δυνατότητες της σύμπραξης (PriceWaterhouseCoopers, 2004).

επιβαρύνσεις. Ως αποτέλεσμα, οι αρμόδιοι φορείς επιδιώκουν να προσελκύσουν ιδιωτικά κεφάλαια παρέχοντας κίνητρα, κυρίως με τη μορφή φορολογικών απαλλαγών ή ελαφρύνσεων, οι οποίες, όμως, τελικά μπορεί να αναιρέσουν μακροπρόθεσμα τα δημοσιονομικά οφέλη και να οδηγήσουν σε φαινόμενα «φορολογικής ανευθυνότητας» εκ μέρους των επιχειρήσεων⁸⁹. Επιπλέον, αυτού του είδους η «κοντόφθαλμη» οπτική, δύναται να οδηγήσει σε απλή μετακύλιση της οικονομικής επιβάρυνσης υλοποίησης ενός έργου σε μελλοντικές γενιές, σε αντίθεση με τον επιδιωκόμενο στόχο της μακροπρόθεσμης εξοικονόμησης δημοσίων πόρων⁹⁰.

Κλείνοντας, θα αναφερθούμε στον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξη (ΟΟΣΑ)⁹¹, ο οποίος επισημαίνει την ενδεχόμενη αδυναμία συντονισμού και συνεργασίας μεταξύ των δημοσίων φορέων, ιδιαίτερα σε περιπτώσεις υιοθέτησης των ΣΔΙΤ από οργανισμούς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Το πρόβλημα επιτείνεται λόγω της συχνής απουσίας *ex-ante* ολοκληρωμένων αξιολογήσεων των συμπράξεων, οι οποίες θα λαμβάνουν υπόψη την επίτευξη όχι μόνο VFM αλλά και γενικότερων κοινωνικών ωφελειών. Τελικά, μια σύμπραξη με τον ιδιωτικό τομέα μέσα στο πλαίσιο υλοποίησης ενός δημόσιου σχεδίου, μπορεί να έρχεται σε αντίθεση με βασικούς στρατηγικούς στόχους της εθνικής πολιτικής. Ως αποτέλεσμα, δεν εξυπηρετείται τελικά εν γένει το δημόσιο συμφέρον και το ενδεχόμενο όφελος περιορίζεται σε ειδικές πληθυσμιακές ομάδες ή σε συγκεκριμένες περιοχές, εις βάρος όμως του συνόλου.

⁸⁹ Newsberry, S. & Pallot, J., 2003.

⁹⁰ Pitt, M. & Collins, N., 2006.

⁹¹ Βλ. OECD, 2001, σ. 126.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3:

ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΕΠΙΤΥΧΙΑΣ ΤΩΝ ΣΥΜΠΡΑΞΕΩΝ

3.1.Πότε επιλέγουμε ΣΔΙΤ (έναντι άλλων μεθόδων χρηματοδότησης και κατασκευής)

Βασικό στοιχείο επιτυχίας της διαδικασίας αποτελεί η, σε πρώτο επίπεδο, εξασφάλιση της προϋπόθεσης ότι οι ΣΔΙΤ αποτελούν πράγματι το καταλληλότερο σχήμα για την υλοποίηση του συγκεκριμένου έργου. Ο σκοπός, σε κάθε περίπτωση, είναι να συνδυαστούν τα πλεονεκτήματα που προσφέρει ο ιδιωτικός τομέας, δηλαδή ο δυναμισμός, η πρόσβαση σε ιδιωτική χρηματοδότηση και η τεχνογνωσία, με την υπευθυνότητα απέναντι στο κοινωνικό σύνολο, την περιβαλλοντική προστασία, την δημιουργία νέων θέσεων εργασίας και τη γνώση των τοπικών συνθηκών, που μπορεί -και οφείλει- να εγγυηθεί ο Κρατικός μηχανισμός⁹². Σε κάθε δε περίπτωση πρέπει να προηγηθεί μια πρώτη ανάλυση κόστους – ωφελειών από την παροχή του έργου μέσω ΣΔΙΤ έναντι της επιλογής εναλλακτικών μεθόδων, όπως είναι η κλασική δημοπράτηση ή η ιδιωτικοποίηση⁹³.

Ένας πρώτος παράγοντας που πρέπει να εξετασθεί είναι ο καθορισμός των πολιτικών προτεραιοτήτων σε σχέση με το προς ανάπτυξη έργο⁹⁴. Η σημασία αυτής της παραμέτρου απορρέει από τα κίνητρα του ιδιωτικού τομέα τα οποία εντοπίζονται κυρίως στην παραγωγική αποτελεσματικότητα και τη μεγιστοποίηση του οικονομικού οφέλους. Συνεπώς πρέπει να εξασφαλιστεί ότι η συμμετοχή του ιδιώτη εταίρου στο σχέδιο δεν θα ανατρέψει τους στόχους που επιχειρούνται να επιτευχθούν⁹⁵.

Στο σημείο αυτό πρέπει να διευκρινισθεί ότι οι δημόσιοι φορείς πρέπει να λάβουν την απόφαση της προσφυγής ή όχι σε σχήμα ΣΔΙΤ βάσει του επιδιωκόμενου αποτελέσματος και όχι των επιπλέον πόρων που μπορούν να αντλήσουν από τον ιδιωτικό τομέα. Αυτό μπορεί να αποδειχθεί συχνά δύσκολο, καθότι η πρακτική λήψης

⁹² Cowan, J. et al, 2000.

⁹³ DEHLG, 2003.

⁹⁴ Βλ. Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, , 2004, σ.54

⁹⁵ Υπάρχουν περιπτώσεις όπου οι στόχοι του δημόσιου τομέα (για παράδειγμα, η ενίσχυση ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού) δεν εκπληρώνονται ικανοποιητικά μέσω σχημάτων ΣΔΙΤ, καθότι τα κίνητρα του ιδιωτικού τομέα είναι δυνατόν να έρχονται σε αντίθεση με το επιθυμητό κοινωνικό αποτέλεσμα.

αποφάσεων των δημοσίων λειτουργών όταν καλούνταν να διαχειριστούν ή να υλοποιήσουν δημόσια έργα στηριζόταν παραδοσιακά στους διαθέσιμους πόρους, λόγω του αυστηρού προϋπολογισμού που συχνά επιβάλλεται στους κρατικούς οργανισμούς⁹⁶. Το γεγονός ότι οι συμπράξεις αποτελούν μια σχετικά πρόσφατη μέθοδο παραγωγής δημοσίων σχεδίων, παρουσιασμένη συχνά ως «μαγική λύση» στις δημοσιονομικές δυσκολίες, δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να μεροληπτεί εις βάρος των πολιτικών και των στρατηγικών στόχων του δημόσιου τομέα⁹⁷.

Άλλη βασική παράμετρο αποτελεί η ύπαρξη του κατάλληλου νομοθετικού πλαισίου τόσο για την θεσμοθέτηση των ΣΔΙΤ γενικότερα όσο και για την επιλογή της συγκεκριμένης μεθόδου χρηματοδότησης για το συγκεκριμένο έργο. Είναι χαρακτηριστικό ότι σε πληθώρα χωρών το εθνικό δίκαιο μόλις πρόσφατα υιοθέτησε ειδικές διατάξεις για την συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα σε συμπράξεις με τον κρατικό μηχανισμό, ενώ τίθενται ακόμα συνταγματικά ζητήματα σε σχέση με την παροχή δημοσίων αγαθών από ιδιωτικές επιχειρήσεις⁹⁸.

Οι αρμόδιοι φορείς οφείλουν επιπλέον να εξετάσουν την ύπαρξη αγοράς για το προς παραγωγή αγαθό ή υπηρεσία αλλά και την δυνατότητα προσέλκυσης επαρκούς αριθμού υποψηφίων εταίρων για την υλοποίηση του συγκεκριμένου σχεδίου⁹⁹. Συγκεκριμένα οφείλουν να διερευνηθούν πλήθος παραγόντων όπως η υπάρχουσα αλλά κι η προβλεπόμενη ζήτηση του αγαθού και να χρησιμοποιηθούν τεχνικές όπως ανάλυση ρευστότητας (*cash flow analysis*) για την βιωσιμότητα της επένδυσης. Η ύπαρξη κόστους ευκαιρίας για τον ιδιωτικό τομέα και η εξασφάλιση οικονομικής βιωσιμότητας του έργου¹⁰⁰ αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση προκειμένου να υπάρξει ο ικανός αριθμός ανταγωνιστικών προσφορών που θα επιτρέψει την επιτυχή πορεία της σύμπραξης¹⁰¹. Σε αντίθετη περίπτωση, οφείλουν να

⁹⁶ NAO, 1999.

⁹⁷ MEFI, 2005a.

⁹⁸ Για παράδειγμα, τα εμπόδια που προβάλλει το ελληνικό Σύνταγμα για την σύσταση ΣΔΙΤ δεν είναι αμελητέα, γεγονός που αποδεικνύεται από την πλούσια νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων για το θέμα (βλ. Τροβά, Ε. & Κούτρας, Δ., 2001, σσ. 306-339.)

⁹⁹ Tsenkova, 2002.

¹⁰⁰ Βλ. Fayard, A., 1999, σ.13.

¹⁰¹ Για την αναγκαιότητα ύπαρξης κόστους ευκαιρίας ως βασικό παράγοντα στη λήψη απόφασης διενέργειας μιας επένδυσης, βλ. Μέργος, 2002a.

αναζητηθούν εναλλακτικοί τρόποι κατασκευής και χρηματοδότησης του εν λόγω έργου.

Τέλος, η εξασφάλιση της ελεύθερης πρόσβασης στην αγορά και η αποφυγή στρέβλωσης των συνθηκών ανταγωνισμού είναι ζήτημα – κλειδί για την υιοθέτηση ενός σχήματος ΣΔΙΤ. Ειδικότερα, η προσφυγή σε σύμπραξη με έναν ή περισσότερους ιδιώτες μπορεί να διαταράξει τις ισορροπίες συγκεκριμένων κλάδων και να οδηγήσει σε διατάραξη της διαφανούς λειτουργίας της αγοράς¹⁰².

Ο Πίνακας 2 περιέχει τις βασικές ερωτήσεις που πρέπει να τεθούν προκειμένου να επιλεγθεί ένα σχήμα ΣΔΙΤ ως κατάλληλο για την παραγωγή και παροχή ενός δημόσιου αγαθού

Πίνακας 2: Βασικές προϋποθέσεις προσφυγής σε ΣΔΙΤ

Τομέας	<i>Καίρια ζητήματα - Προϋποθέσεις</i>
Κεντρική και Τοπική Εθνική Πολιτική	• Οι τρέχουσες πολιτικές εννοούν την εφαρμογή ΣΔΙΤ και τους παράγοντες ανάπτυξής τους; • Είναι μια ΣΔΙΤ συμβατή με τις παράλληλες σχετικές εθνικές πολιτικές;
Νομοθετικό Πλαίσιο	• Προβλέπεται νομοθετικά η δυνατότητα προσφυγής σε ΣΔΙΤ; • Το υπάρχον νομοθετικό πλαίσιο καλύπτει επαρκώς τον διαχειριστικό και ελεγκτικό ρόλο του δημόσιου τομέα στο πλαίσιο μιας ΣΔΙΤ; • Καλύπτεται νομοθετικά η δανειοληπτική πλευρά της ΣΔΙΤ;
Φορολογικές ρυθμίσεις	• Πώς αντιμετωπίζονται φορολογικά οι ΣΔΙΤ; • Ποιες είναι οι δυνατότητες χορήγησης φορολογικών απαλλαγών/ κινήτρων στον ιδιώτη – εταίρο;

¹⁰² EC, 2003.

Χρηματοοικονομικά Ζητήματα	• Σύγκριση μεταξύ της ιδιωτικής και δημόσιας χρηματοδότησης του σχεδίου. • Μπορούν να επιτευχθούν ευνοϊκοί όροι δανειοδότησης; • Είναι οικονομικά βιώσιμο το σχέδιο;
Τεχνικά και Οργανωτικά Ζητήματα	• Υπάρχουν επαρκή στοιχεία για τον επιτυχή σχεδιασμό του έργου; • Εξασφαλίζονται οι προϋποθέσεις επιτυχούς διαδικασίας δημοπράτησης; • Υπάρχουν διαθέσιμοι μηχανισμοί ελέγχου ποιότητας και απόδοσης του ιδιωτικού τομέα;
Πολιτικά και Κοινωνικά Ζητήματα	• Έλεγχος αξιοπιστίας της αρμόδιας δημόσιας αρχής. • Υπάρχει πολιτική βούληση υποστήριξης των ΣΔΙΤ; • Κοινωνική αποδοχή των ΣΔΙΤ ως μέθοδο παραγωγής και παροχής δημοσίων αγαθών.

(Πηγή: EC, 2003, σ. 78.)

3.2 Η Βασική Διάρθρωση της επιτυχούς διαδικασίας σύναψης ΣΔΙΤ

Εφόσον συντρέχουν οι απαραίτητες προϋποθέσεις ώστε να επιτρέπουν την προσφυγή σε σύμπραξη μεταξύ του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα, είναι εξίσου βασικό να ακολουθηθεί η σωστή διαδικασία σύναψης της ΣΔΙΤ.

Είναι καταρχάς απαραίτητο να τονιστεί η σημασία της κατάλληλης στελέχωσης και οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης. Ειδικότερα, τόσο η κεντρική διοίκηση όσο και ο αρμόδιος φορέας υλοποίησης του επενδυτικού σχεδίου πρέπει να έχουν την κατάλληλη τεχνογνωσία και να πλαισιώνονται από έμπειρους συμβούλους σε χρηματοοικονομικό, τεχνικό και νομικό επίπεδο¹⁰³.

¹⁰³ Βλ. Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, 2004, σ.81.

Στη συνέχεια, πρέπει να εξασφαλισθεί ότι το σχέδιο θα αποτελεί πράγματι συμφέρουσα επένδυση. Στο σημείο αυτό οι καίριοι παράγοντες είναι οι παρακάτω¹⁰⁴:

- Ο δημόσιος φορέας οφείλει να έχει θέσει σαφείς και ξεκάθαρους στόχους όσον αφορά στο όφελος που επιθυμεί να αποκομίσει από τη σύμπραξη αλλά και τον τρόπο με τον οποίον θα λάβει το επιθυμητό αποτέλεσμα. Η τελευταία παράμετρος προϋποθέτει ότι στο στάδιο αυτό εκτιμάται με σαφήνεια ποια δύναται να είναι η συμβολή του ιδιωτικού τομέα με τρόπο ώστε να μην παρακαμφθούν οι στρατηγικοί στόχοι του σχεδίου.
- Η εφαρμογή των κατάλληλων διαδικασιών δημοπράτησης, λαμβάνοντας υπόψη ότι η εν λόγω διαδικασία πρέπει αφενός να εξασφαλίζει VFM αλλά και να συμβαδίζει με το εκάστοτε ισχύον νομοθετικό πλαίσιο.
- Η επιλογή της πλέον συμφέρουσας προσφοράς, η οποία μπορεί να εξασφαλισθεί σε πρώτο επίπεδο από την λήψη ικανού αριθμού ποιοτικών προσφορών εκ μέρους του ιδιωτικού τομέα και σε δεύτερο επίπεδο από την χρησιμοποίηση των κατάλληλων κριτηρίων λήψης της τελικής απόφασης επιλογής.
- Επιβεβαίωση της συμφέρουσας φύσης του σχεδίου και της σύμπραξης καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας δημοπράτησης. Αυτό συνεπάγεται ότι ο δημόσιος φορέας πρέπει να είναι σίγουρος ότι η εν λόγω σύμπραξη θα του αποδώσει το επιθυμητό αποτέλεσμα με τους πλέον συμφέροντες όρους πριν ολοκληρώσει τη διαδικασία υπογραφής της σύμβασης με τον ιδιώτη.

Πέραν των παραπάνω, ο δημόσιος φορέας πρέπει να λάβει πριν από την έναρξη της διαδικασίας επιλογής του ιδιώτη – εταίρου ορισμένες βασικές αποφάσεις σχετικά με τις βασικές αρχές που θα διέπουν την εν λόγω σύμπραξη¹⁰⁵. Συγκεκριμένα, πρέπει να οριστούν κύριοι παράμετροι όπως η επιθυμητή διάρκεια της συνεργασίας μεταξύ των εταίρων, το καθεστώς ιδιοκτησίας του έργου κατά τη διάρκεια και μετά το πέρας της σύμπραξης καθώς και τον ρόλο και τις υποχρεώσεις

¹⁰⁴ Βλ. ΝΑΟ, 1999, σσ. 2-3.

¹⁰⁵ Βλ. ΕC, 2003, σ. 82.

του δημόσιου και του ιδιωτικού φορέα. Οι προαναφερθέντες παράμετροι καθορίζουν ουσιαστικά και τον τύπο της ΣΔΙΤ που θα υιοθετηθεί.

Άλλες σημαντικές αποφάσεις που πρέπει να ληφθούν από τον κρατικό οργανισμό πριν την επιλογή του αναδόχου, αφορούν στον ρόλο των δημοσίων υπαλλήλων που θα λάβουν μέρος στη σύμπραξη, τον τρόπο με τον οποίον θα εκτιμάται η απόδοση και του ιδιώτη αλλά και του δημόσιου φορέα ή τον καθορισμό του ποιο θα θεωρείται «ικανοποιητικό ποσοστό απόδοσης».

Λαμβάνοντας υπόψη μας τη διεθνή αλλά και την ελληνική εμπειρία, μπορούμε να υποστηρίξουμε ότι η βασική διαδικασία, σε συνέχεια του καθορισμού των βασικών προδιαγραφών σε επίπεδο προμελέτης του σχεδίου, μπορεί να εξελιχθεί στα εξής στάδια¹⁰⁶:

1. Πρόσκληση Εκδήλωσης Ενδιαφέροντος και Διαδικασία Προεπιλογής Υποψηφίων
2. Διαδικασία Διαβούλευσης
3. Διαδικασία Υποβολής Προσφορών
4. Αξιολόγηση και Επιλογή Προσωρινού αναδόχου
5. Διαδικασία Διαπραγμάτευσης
6. Επίτευξη Χρηματοοικονομικού Κλεισίματος
7. Κατακύρωση της Σύμβασης
8. Διαχείριση της Σύμβασης

Στη συνέχεια θα επικεντρωθούμε στην επιτυχή διενέργεια του διαγωνισμού επιλογής του εταίρου από τον ιδιωτικό τομέα.

3.2.1 Δημοπράτηση – Επιλογή Εταίρου

Οι βασικές αρχές που πρέπει να διέπουν τη διαδικασία δημοπράτηση ενός σχήματος ΣΔΙΤ αφορούν στον ολοκληρωμένο σχεδιασμό της διαδικασίας, την εξασφάλιση των κατάλληλων συνθηκών ανταγωνισμού μεταξύ των υποψηφίων εταίρων και τον έλεγχο των εξόδων δημοπράτησης.

Έχουμε ήδη αναφερθεί στη σημασία της σωστής στελέχωσης των αρμόδιων δημόσιων φορέων, αρχή που πρέπει να διέπει και την ομάδα διαχείρισης της

¹⁰⁶ Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, ο.π.

δημοπράτησης. Η ομάδα αυτή οφείλει να διερευνήσει τις συνθήκες που διέπουν την αγορά κατά την περίοδο διενέργειας του διαγωνισμού, να προβάλλει καταλλήλως και να προωθήσει επιτυχώς το προς υλοποίηση σχέδιο προκειμένου ο ιδιωτικός τομέας να αναγνωρίσει τις επιχειρηματικές ευκαιρίες που το έργο μπορεί να του προσφέρει¹⁰⁷. Είναι επίσης χρήσιμο να αξιοποιηθεί η εμπειρία από προηγούμενους διαγωνισμούς προκειμένου να αποφευχθούν λάθη του παρελθόντος.

Για τη διαδικασία προεπιλογής θα χρειαστεί τελικά να καταρτιστούν τεύχη προεπιλογής και να δημοσιευθεί η Πρόσκληση Εκδήλωσης Ενδιαφέροντος όπου πρέπει να περιλαμβάνονται όλα τα απαραίτητα στοιχεία που οφείλουν να συγκεντρώνουν οι υποψήφιοι εταίροι αλλά και σαφής περιγραφή του προς υλοποίηση έργου. Σημαντική παράμετρος αποτελεί η εξασφάλιση έντονα ανταγωνιστικού κλίματος μεταξύ των υποψηφίων, το οποίο μπορεί να εξασφαλίσει την υποβολή των πλέον συμφερούσων προσφορών εκ μέρους των ιδιωτών και να διευκολύνει την τελική επιλογή¹⁰⁸. Καίριας σημασίας είναι και η επιτυχής διεξαγωγή της διαδικασίας διαβούλευσης, που θα επιτρέψει στον δημόσιο φορέα τη διενέργεια ανταγωνιστικού διαλόγου ενώ ταυτόχρονα θα επανεξετάζει συνεχώς την οικονομική βιωσιμότητα του σχεδίου σε σχέση πλέον και με τις ληφθείσες προσφορές¹⁰⁹.

Η τελική επιλογή του εταίρου που θα συμμετέχει στη σύμπραξη δε θα εξαρτηθεί μόνο από το χαμηλό κόστος της προσφοράς¹¹⁰. Αντιθέτως, θα πρέπει να ληφθούν υπόψη παράγοντες όπως η ικανότητα του ιδιώτη να αναλάβει επιτυχώς μέρος των κινδύνων, η δυνατότητα επίτευξης καινοτομιών αλλά και η σχέση μεταξύ του προτεινόμενου κόστους με την προσφερόμενη ποιότητα¹¹¹. Στον Πίνακα 3 που ακολουθεί, βλέπουμε τα βασικότερα βήματα για μια επιτυχή επιλογή ιδιώτη εταίρου ενώ στο Σχήμα 2 βλέπουμε τις σχέσεις μεταξύ των εμπλεκόμενων μερών όπως προκύπτουν σε μια κλασική περίπτωση σύμβασης ΣΔΙΤ.

¹⁰⁷ Στο σημείο αυτό και εφόσον το επιτρέπει η ισχύουσα νομοθεσία, θα μπορούσε να επιδιωχθεί διάλογος με εκπροσώπους του επιχειρηματικού κόσμου προκειμένου να εντοπιστούν τα πιθανά κίνητρα και οι ανασταλτικοί παράγοντες για τον ιδιωτικό τομέα (HM Treasury, 2003).

¹⁰⁸ Βλ. APCC, 2002, σσ.7-8.

¹⁰⁹ MEFI, 2005a.

¹¹⁰ Για τον λόγο αυτό και η επιλογή μεταξύ των ληφθείσων προσφορών στις περιπτώσεις των ΣΔΙΤ δεν ολοκληρώνεται τόσο άμεσα όσο στους κλασικούς δημόσιους διαγωνισμούς (NAO, 1999)

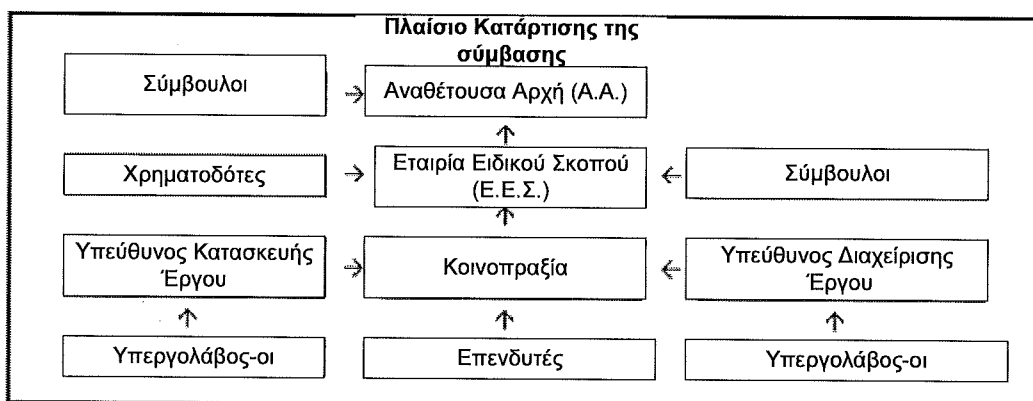
¹¹¹ EC, 2003.

Πίνακας 3: Βήματα επιτυχούς επιλογής αναδόχου

<u>Προϋποθέσεις</u>	<u>Παράγοντες που εξετάζονται</u>
Εξασφάλιση επαρκούς αριθμού εναλλακτικών λύσεων:	• Σχεδιασμός έργου • Λειτουργία έργου • Χρηματοδότηση έργου • Χρόνος παράδοσης έργου • Μεταφορά Κινδύνων
Αξιολόγηση των παραμέτρων της προσφοράς:	• Χρηματοοικονομική αξιολόγηση • Διάθεση ανάληψης κινδύνων • Οικονομική αξιοπιστία του υποψηφίου • Ποιότητα παρεχόμενων υπηρεσιών
Επιλογή της πλέον οικονομικά συμφέρουσας προσφοράς:	• Κόστος • Προηγούμενη εμπειρία — επιδόσεις υποψηφίου • Σχεδιασμός έργου • Λειτουργία έργου • Επίδραση ανάληψης κινδύνων
Διαχείριση ενδεχόμενων αποκλίσεων μεταξύ της επιλεγθείσας προσφοράς και της τελικής σύμβασης:	• Χρηματοοικονομικό επίπεδο • Αποκλίσεις σε επίπεδο σχεδιασμού του έργου • Αποκλίσεις σε επίπεδο λειτουργίας του έργου • Αποκλίσεις σε ότι αφορά στο χρόνο παράδοσης • Διασπορά κινδύνων • Ενδεχόμενο επιβολής κυρώσεων

(Πηγή: ΝΑΟ, 1999, σ.14)

Σχήμα 2: Σχέσεις μεταξύ των εμπλεκομένων μερών στο πλαίσιο κατάρτισης της σύμβασης



(Πηγή: Dixon et al., 2004, σ. 418)

3.2.2 Αναγνώριση και εκτίμηση των κινδύνων

Βασικό πλεονέκτημα των σχημάτων ΣΔΙΤ αποτελεί, όπως είδαμε, η δυνατότητα επιμερισμού των κινδύνων που εμπεριέχει ένα σχέδιο, μεταξύ των εταίρων του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα. Για να είναι επιτυχής αυτή η διαδικασία τρεις είναι οι βασικοί παράμετροι: πρώτον, ο ιδιωτικός τομέας πρέπει να αναλάβει τη διαχείριση κινδύνων τους οποίους στην κλασική δημοπράτηση εξ' ορισμού αναλάμβανε ο δημόσιος τομέας. Δεύτερον, το κριτήριο κατανομής των κινδύνων θα πρέπει να είναι η ικανότητα των εταίρων να τους διαχειριστούν με τον καλύτερο δυνατό τρόπο και τρίτον, το κόστος της μεταφοράς κινδύνων δεν πρέπει να είναι τέτοιο ώστε να ανατρέπει το στόχο επίτευξης VFM για τον εταίρο του δημοσίου τομέα¹¹².

Στο σημείο αυτό αξίζει να αναφερθούμε στην εξέχουσα σημασία που δίνεται στην σωστή διαχείριση των κινδύνων (*risk management*) ενός σχεδίου, ειδικότερα σε ότι αφορά την παραγωγή και παροχή δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών¹¹³. Ειδικότερα, η σωστή αναγνώριση των κινδύνων, ήδη σε πρώιμο στάδιο του προς υλοποίηση σχεδίου, αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την αποτελεσματική και ποιοτική παροχή δημοσίων αγαθών. Αυτό προϋποθέτει ενεργητικές και «ανοιχτές» μεθόδους διοίκησης, οι οποίες θα επιτρέπουν bottom-up ενημέρωση για τα

¹¹² Gallimore, P. et al, 1997 ; DPL, 2002.

¹¹³ Βλ. ΝΑΟ, 2004, σσ.37-40.

προβλήματα και τις απειλές που έχουν προκύψει κατά το παρελθόν και αναμένεται να επαναληφθούν, αλλά και αναμονή εξωτερικών κινδύνων που μπορεί να προκύψουν αναπάντεχα κατά την πορεία υλοποίησης.

Άλλη βασική παράμετρος της σωστής διαχείρισης κινδύνων αποτελεί η βελτίωση της αποτελεσματικότητας, η οποία μεταφράζεται σε μείωση του κόστους και αποδοτικότερη χρησιμοποίηση των διαθέσιμων πόρων. Επιπλέον, η σωστή κατανομή των κινδύνων βελτιώνει την εγκυρότητα των αποφάσεων που λαμβάνονται, ιδιαίτερα σε ότι αφορά στην αντιμετώπιση εκτάκτων εξωγενών μεταβολών που μπορεί να επηρεάζουν την πορεία υλοποίησης.

Τέλος, η σωστή διαχείριση κινδύνων υποστηρίζει την ανάπτυξη καινοτομιών, μέσω των μηχανισμών που αναφέρθηκαν παραπάνω αλλά και μέσω της διαδικασίας εσωτερικής διαβούλευσης ως απαραίτητο στοιχείο του ορθού *risk management*.

Υπάρχουν διάφοροι μέθοδοι εντοπισμού των πιθανών κινδύνων που εμπεριέχει η υλοποίηση ενός έργου. Σε κάθε περίπτωση είναι σημαντικό η διαδικασία αναγνώρισης και κατηγοριοποίησης του ρίσκου να διεξαχθεί σε πρώιμα στάδια του σχεδίου, αποφεύγοντας συνήθη λάθη όπως είναι ο διπλός υπολογισμός κάποιων κινδύνων¹¹⁴. Σε ότι αφορά στις περιπτώσεις ΣΔΙΤ, θα μπορούσε να υποστηριχτεί ότι κατά βάση εμφανίζονται οι παρακάτω κατηγορίες κινδύνων¹¹⁵:

- **Κίνδυνοι που σχετίζονται με την κατασκευή**

Ειδικότερα, η κατηγορία αυτή περιλαμβάνει τους κινδύνους σχεδιασμού, υπέρβασης κόστους, ελλειπούς απόδοσης (*non-performance risk*) και τους κινδύνους που σχετίζονται με τον προγραμματισμό υλοποίησης. Όπως είναι αναμενόμενο οι προαναφερθέντες κίνδυνοι εμφανίζονται στις περιπτώσεις όπου το σχέδιο προβλέπει την κατασκευή υποδομών στο πλαίσιο υλοποίησης ενός έργου¹¹⁶ και σε γενικές γραμμές εντοπίζονται και εκτιμώνται με σχετική ευκολία.

- **Κίνδυνοι που σχετίζονται με την λειτουργία**

Μια πρώτη παράμετρος αυτής της ομάδας ρίσκου αφορά τους κινδύνους που σχετίζονται με την λειτουργία της αγοράς. Συγκεκριμένα, περιλαμβάνει τις αποκλίσεις που μπορεί να προκύψουν στις προβλέψεις σχετικά με την οικονομική

¹¹⁴ Βλ. EC, 2003, σ.83.

¹¹⁵ Sarmet, M.,1994; Djian, J.P.,1994 ; BEI, 2005.

¹¹⁶ Παραδείγματα τέτοιων μορφών ΣΔΙΤ είναι οι συμβάσεις παραχώρησης και τα σχήματα Β.Ο.Τ.

βιωσιμότητα του σχεδίου και την ζήτηση για τα αγαθά και τις υπηρεσίες που θα παραχθούν. Αυτοί οι κίνδυνοι κατά κανόνα αναλαμβάνονται με άμεσο τρόπο από τον ιδιωτικό τομέα ή εμμέσως από τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα που εμπλέκονται στην σύμπραξη. Εξαίρεση μπορεί να αποτελούν οι περιπτώσεις όπου το δημόσιο είναι ο καταναλωτής των υπηρεσιών που παράγονται, οπότε και επωμίζεται μέρος του εν λόγω ρίσκου.

Σε ότι αφορά στη φάση λειτουργίας του έργου, σημαντικό κίνδυνο αποτελεί επίσης η υπέρβαση κόστους. Το ρίσκο αυτό μπορεί να πηγάζει από μεταβολές στο κόστος των συντελεστών που επηρεάζουν την τελική τιμή, κυρίως λόγω αύξησης του πληθωρισμού. Στην περίπτωση αυτή το δημόσιο επωμίζεται το μεγαλύτερο μέρος του κινδύνου. Υπέρβαση κόστους, όμως, μπορεί να προκύψει και από κακή αρχική εκτίμηση, οπότε το βάρος αναλαμβάνεται από τον ιδιώτη εταίρο ή τον υπεύθυνο λειτουργίας του έργου (*operator*)¹¹⁷.

Τέλος, στο πλαίσιο λειτουργίας του σχεδίου αναμένεται να υπάρξουν προβλήματα αναφορικά με την απόδοση των εργασιών ή των υποδομών. Ειδικότερα, ο κίνδυνος ελλιπούς απόδοσης σχετίζεται με την αδυναμία εκπλήρωσης της προβλεπόμενης από τη σύμβαση εκροής (όπως και στην περίπτωση των κινδύνων που σχετίζονται με την κατασκευή).

- **Κίνδυνοι που σχετίζονται με τη χρηματοδότηση**

Εδώ οφείλουμε να τονίσουμε ότι, εκτός από τον κίνδυνο αναφορικά με τη συγκέντρωση του απαραίτητου επενδυτικού κεφαλαίου, το ρίσκο χρηματοδότησης αφορά στην πιθανή μεταβολή των επιτοκίων (στην περίπτωση που οι όροι προβλέπουν κυμαινόμενο επιτόκιο) ή, στην περίπτωση συνεργασίας με αλλοδαπούς επενδυτές, στη μεταβολή των συναλλαγματικών ισοτιμιών.

- **Άλλες κατηγορίες κινδύνων**

Υπάρχει βεβαίως μεγάλη πληθώρα επιπλέον κινδύνων που μπορεί να εμπεριέχονται στην υλοποίηση ενός σχεδίου μέσω ΣΔΙΤ. Αξίζει να αναφερθούμε στον κίνδυνο πολιτικού κόστους, στους κινδύνους νομικού περιεχομένου ή στους περιβαλλοντικούς κινδύνους.

¹¹⁷ Η περίπτωση του *operator* αφορά στα σχήματα ΣΔΙΤ όπου εμπλέκεται μια εταιρία ειδικού σκοπού με πλῆθος μετόχων -εκπρόσωποι του βιομηχανικού ή του χρηματοπιστωτικού κλάδου κτλ.- (Djian, J.P., 1994).

Σε συνέχεια του εντοπισμού των κινδύνων, καίριας σημασίας είναι η σωστή εκτίμησή τους. Η διαδικασία αυτή θα διευκολυνόταν εφόσον όλοι οι κίνδυνοι ήταν ποσοτικοποιήσιμοι, κάτι που όμως δεν είναι πάντα εφικτό και εξαρτάται από το εύρος του έργου. Για το λόγο αυτό συχνά ενδείκνυται να χρησιμοποιούνται μέθοδοι ποιοτικής εκτίμησης των κινδύνων και κατάταξής τους βάσει βαθμού προτεραιότητας¹¹⁸ (Βλ. Παράρτημα 1). Τέλος, πρέπει να σημειώσουμε ότι ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δοθεί στο γεγονός ότι οι επί μέρους εταίροι μπορεί να παρουσιάζουν διαφορετική αντίληψη τόσο ως προς τη φύση των κινδύνων όσο και ως προς τη σημασία τους¹¹⁹.

3.2.3 Κατανομή των Υποχρεώσεων και των Κινδύνων

Εφόσον έχει προβεί στον εντοπισμό των βασικών παραμέτρων που χαρακτηρίζουν το προς υλοποίηση έργο, ο αρμόδιος δημόσιος φορέας οφείλει να αποφασίσει ποιο σχήμα ΣΔΙΤ είναι το πλέον κατάλληλο για την περίπτωση. Καίριο σημείο αποτελεί ο επιμερισμός των κινδύνων που έχουν εντοπιστεί στην προηγηθείσα διαδικασία.

Το μέγεθος των κινδύνων που διέπει τα περισσότερα δημόσια σχέδια δεν επιτρέπει στον ιδιωτικό τομέα την πλήρη ανάληψή τους, καθότι σε πολλές περιπτώσεις διακυβεύεται η ίδια η επιβίωση της επιχείρησης και το δέλεαρ των κερδών δεν αντισταθμίζει το ρίσκο. Αντίθετα, ο δημόσιος τομέας διαθέτει άλλου τύπου εχέγγυα που του επιτρέπουν να αναλάβει μέρος των κινδύνων χωρίς να υποστεί σοβαρές απώλειες¹²⁰. Εδώ μπορούμε να σημειώσουμε ότι ο κρατικός φορέας έχει σε κάθε περίπτωση να αντιμετωπίσει μόνος του δύο βασικούς κινδύνους σε πολιτικό επίπεδο: την απώλεια ελέγχου των υλοποιημένων υποδομών ή της προσφοράς της δημόσιας υπηρεσίας και την πιθανή χαμηλή ποιότητα του αγαθού που θα παρέχεται στους πολίτες¹²¹.

Η κατανομή του ρίσκου δεν αποτελεί εύκολη υπόθεση για το κράτος καθότι εκτός των άλλων όσο περισσότεροι κίνδυνοι μεταφέρονται στον ιδιωτικό τομέα τόσο

¹¹⁸ EC, 2003.

¹¹⁹ Για μια σχετική μελέτη βλ. Gallimore, P. et al., ο.π.

¹²⁰ Da Vezies, L. & Prud'Homme, R., 1994.

¹²¹ EC, 2003.

μεγαλύτερες είναι και οι οικονομικές απαιτήσεις του τελευταίου¹²². Σε κάθε πάντως περίπτωση η βασική αρχή επιμερισμού των κινδύνων είναι η ανάληψη του από τον εταίρο που μπορεί να το διαχειρισθεί με τον πλέον οικονομικά συμφέροντα τρόπο, λαμβάνοντας, όμως, υπόψη το δημόσιο συμφέρον.

Σε γενικές γραμμές μπορούμε να υποστηρίξουμε ότι η κατανομή του ρίσκου μέσα στο πλαίσιο μιας ΣΔΙΤ ακολουθεί τις παρακάτω τάσεις¹²³:

Ο κίνδυνος του προγραμματισμού του έργου (*planning risk*) συνήθως αναλαμβάνεται από τον δημόσιο τομέα, αν και σε ορισμένες περιπτώσεις επιβάλλεται η εν μέρει ή εξ' ολοκλήρου μεταφορά του. Επίσης, το δημόσιο είθισται να επωμίζεται τον κίνδυνο που σχετίζεται με την λειτουργία της αγοράς του αγαθού και τις πιθανές μεταβολές στη ζήτηση. Ειδικότερα, θεωρείται ότι ο κρατικός μηχανισμός μπορεί να προβλέψει τις μεταβολές αυτές με σχετική βεβαιότητα και έτσι να εξασφαλίσει ότι ο ιδιώτης θα είναι σε θέση να αποσβέσει το κόστος χρηματοδότησης και λειτουργίας μέσω της εμπορικής αξιοποίησης των παραγόμενων υπηρεσιών¹²⁴. Τέλος, ο δημόσιος εταίρος αναλαμβάνει το ρίσκο που σχετίζεται με το ρυθμιστικό και νομοθετικό πλαίσιο λειτουργίας της σύμπραξης.

Ο ρόλος του ιδιώτη εταίρου στη σύμπραξη καθορίζει και την ανάληψη των κινδύνων εκ μέρους του. Το ρίσκο σχεδιασμού και κατασκευής του έργου είθισται να μεταφέρεται στον ιδιωτικό τομέα μέσω μηχανισμών πληρωμών. Συγκεκριμένα, ο ανάδοχος διαχειρίζεται τους κινδύνους υπέρβασης κόστους και χρόνου κατασκευής, αν και το δημόσιο είναι υπεύθυνο για τυχόν μεταβολές στο προαπαιτούμενο αποτέλεσμα (*output specification*). Με τον ίδιο τρόπο, ο κίνδυνος λειτουργίας του έργου αναλαμβάνεται από τον ιδιώτη, ενώ συνήθως προβλέπονται μειωμένες πληρωμές σε περίπτωση αδυναμίας να εκπληρώσει τις προβλεπόμενες υποχρεώσεις του. Το ρίσκο που σχετίζεται με τυχόν μεταβολές στην αξία των υποδομών που κατασκευάστηκαν μέσω της σύμπραξης επωμίζεται επίσης ο ιδιωτικός τομέας σε περιπτώσεις DBFO και γενικότερα σε περιπτώσεις όπου η ιδιοκτησία του έργου δεν μεταφέρεται αυτομάτως στο κράτος μετά τη λήξη της σύμβασης. Το δημόσιο αναλαμβάνει το εν λόγω ρίσκο, σε ΣΔΙΤ της μορφής DB ή DBO.

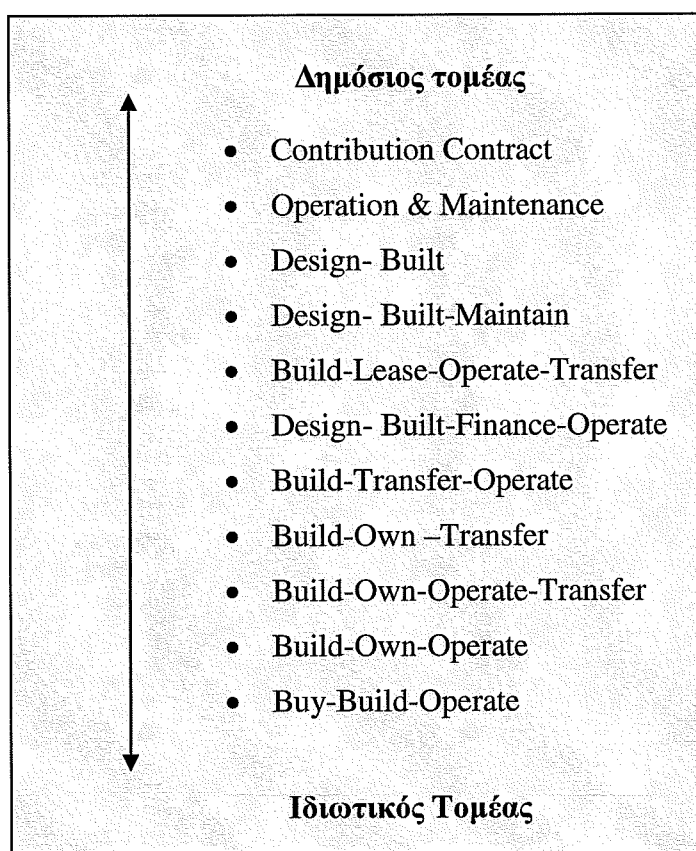
¹²² Bennett, J.&, Iossa, E., 2006.

¹²³ APCC, ο.π. ; MEFI ,2005; EC, 2003.

¹²⁴ Για παράδειγμα, σε περίπτωση κατασκευής αυτοκινητόδρομου μέσω ΣΔΙΤ, ο ιδιώτης καλύπτει το κόστος μέσω της είσπραξης διοδίων.

Είναι ξεκάθαρο ότι η κατανομή των υποχρεώσεων μεταξύ των εταίρων εξαρτάται τόσο από τη φύση του προς υλοποίηση σχεδίου όσο και από την μορφή σύμπραξης που θα έχει επιλεγθεί (βλ. Σχήμα 3). Για το λόγο αυτό η επιλογή του σωστού σχήματος ΣΔΙΤ είναι ιδιαίτερης σημασίας προκειμένου να εξυπηρετηθούν οι στόχοι που έχει θέσει ο κρατικός μηχανισμός με τον πλέον οικονομικά και κοινωνικά συμφέροντα τρόπο¹²⁵ (Βλ. Παράρτημα 2).

Σχήμα 3: Διασπορά Κινδύνου



(Πηγή: Finlayson, J., 2002.)

¹²⁵ Broadbent, J. & Laughlin, R., 2003 ; Chang, M. et al, 2003.

3.2.4 Η χρηματοδότηση των σχεδίων ΣΔΙΤ

Θα μπορούσε να υποστηριχτεί ότι οι δημόσιες υποδομές μπορούν να χρηματοδοτηθούν από δύο βασικές κατηγορίες οικονομικών δρόντων (*economic agents*): τους φορολογούμενους (μέσω γενικών ή ειδικών φόρων) και τους χρήστες, οι οποίοι μπορούν να καταβάλουν συγκεκριμένο αντίτιμο (π.χ. διόδια) για την χρήση των υποδομών /υπηρεσιών, ή εκείνους που τελικά επωφελούνται εμμέσως από τις δημόσιες αυτές παροχές¹²⁶. Επακολούθως, οι πηγές χρηματοδότησης ενός δημόσιου σχεδίου μέσω ΣΔΙΤ μπορεί να είναι το δημόσιο χρήμα, όπου επιβαρύνονται οι φορολογούμενοι κατά την περίοδο υλοποίησης του έργου, ο δημόσιος δανεισμός, όπου επιβαρύνονται οι φορολογούμενοι ή οι χρήστες κατά την περίοδο αποπληρωμής ή, τέλος, ιδιωτικά κεφάλαια σε συνδυασμό με δανεισμό του ιδιωτικού τομέα, οπότε και το βάρος επωμίζονται οι σημερινοί και μελλοντικοί χρήστες της υποδομής ή της υπηρεσίας.

Με τον ίδιο τρόπο, οι υποδομές μπορούν να διαχωριστούν σε τέσσερις κατηγορίες, αναλόγως με το εάν η δημόσια υπηρεσία¹²⁷:

- Παρέχεται χωρίς να επιβαρύνεται με άμεσο τρόπο ο χρήστης. Στην περίπτωση αυτή τα έσοδα του αναδόχου βασίζονται αποκλειστικά σε κρατικές πληρωμές.
- Παρέχεται μέσω των μηχανισμών της αγοράς, χωρίς καμία οικονομική παρέμβαση του κράτους.
- Εμπεριέχει μικτές πληρωμές, όπου πέραν από το άμεσο αντίτιμο που πληρώνουν οι χρήστες, ο ιδιώτης εισπράττει κρατική ενίσχυση (σε χρήμα ή μέσω άλλου είδους παροχών, π.χ. φορολογικές διευκολύνσεις) .
- Επιβαρύνει άμεσα τους χρήστες της συγκεκριμένης δημόσιας παροχής, ενώ ταυτόχρονα το Κράτος παραχωρεί στον ιδιώτη το δικαίωμα οικονομικής εκμετάλλευσης άλλων δημόσιων υποδομών, προκειμένου να προβεί σε απόσβεση της διενεργηθείσας επένδυσης (*back-to-back*)

Η δημόσια οικονομική συμμετοχή σε ένα σχέδιο ΣΔΙΤ πρέπει σε κάθε περίπτωση να δικαιολογηθεί. Ειδικότερα, πρέπει να εξετασθεί κατά πόσο οι εξωτερικές θετικές επιδράσεις του έργου είναι τέτοιες που να δικαιολογούν τη

¹²⁶ OECD/ECMT, 2005.

¹²⁷ SEFI, 2001.

συμμετοχή του κράτους στη χρηματοδότηση, εξασφαλίζοντας ότι οι επιδράσεις αυτές δε θα «απορροφηθούν» από τον ιδιώτη εταίρο στο πλαίσιο της σύμβασης¹²⁸.

Αυτό που έχει, επίσης, ιδιαίτερη σημασία, είναι το γεγονός ότι οι συμπράξεις βασίζονται σε χρηματοδοτήσεις τύπου “*non – resource*”. Το παραπάνω συνεπάγεται ότι το ανειλημμένο χρέος για τη χρηματοδότηση του σχεδίου καλύπτεται από την ταμειακή ροή του έργου¹²⁹, χωρίς να βασίζεται στην πιστοληπτική αξία των επί μέρους επενδυτών¹³⁰. Μέσα στο πλαίσιο αυτό, η χρηματοδότηση των ΣΔΙΤ συχνά βασίζεται στη δημιουργία μιας Εταιρείας Ειδικού Σκοπού - ΕΕΣ (*Special Purpose Vehicle-SPV*).

Η ΕΕΣ είναι ουσιαστικά μια κοινοπραξία επιχειρήσεων, τραπεζών και χρηματοοικονομικών και άλλων οργανισμών οι οποίοι συνδυάζουν με αυτόν τον τρόπο τις δυνατότητες χρηματοδότησης με την τεχνογνωσία και την συμβουλευτική υποστήριξη που χρειάζεται ένα σχέδιο ΣΔΙΤ. Το κράτος μπορεί να «ελέγχει» ένα σχήμα ΣΔΙΤ μέσω της ΕΕΣ εμπλέκοντας άμεσα δημόσιους χρηματοδοτικούς μηχανισμούς αλλά και προσφέροντας εγγυήσεις για την ανεύρεση χρηματοδοτικών πόρων¹³¹. Επιπλέον, με τον τρόπο αυτό, οι τράπεζες μπορούν να αντλήσουν την νομική κατοχύρωση που θα επιτρέψει την εξασφάλιση της αποπληρωμής του αρχικού κεφαλαίου και των προβλεπομένων τόκων κατά προτεραιότητα έναντι άλλων πιστωτών¹³².

Ειδικότερα, σε ότι αφορά τις δανειοδοτούσες τράπεζες, οφείλουμε να διευκρινίσουμε ότι οι ΣΔΙΤ απαιτούν μια διαφορετική προσέγγιση. Ειδικότερα, η αξιολόγηση στην περίπτωση, δεν αφορά στον επενδυτικό φορέα αλλά στο ίδιο το προς υλοποίηση έργο. Ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται στην ακρίβεια, την πειστικότητα

¹²⁸ Η Παγκόσμια Τράπεζα προτείνει τη χρησιμοποίηση του παρακάτω τύπου για τη δικαιολόγηση της δημόσιας οικονομικής συμμετοχής:

$$W_{PC}-W_{NPC} \geq C_p * MC_{PF}$$

Ο ανωτέρω τύπος εκφράζει την προϋπόθεση ότι το κοινωνικό όφελος πρέπει να υπερβαίνει το ποσό του δημόσιου χρήματος που επενδύθηκε, πολλαπλασιασμένο επί το κόστος της δημόσιας χρηματοδότησης (World Bank, 2005).

¹²⁹ Τα δημόσια σχέδια έχουν 2 βασικές φάσεις διεκπεραίωσης: η πρώτη φάση περιλαμβάνει την κατασκευή του έργου, όπου και συγκεντρώνεται το μεγαλύτερο μέρος του κόστους υλοποίησης, ενώ στην δεύτερη φάση λειτουργίας του έργου αρχίζουν οι ταμειακές ροές (Sorge, M., 2004)

¹³⁰ Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, 2006α.

¹³¹ IMF, 2004.

¹³² Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών ο.π.

και την πληρότητα των επιχειρησιακών σχεδίων αλλά και του μοντέλου χρηματοοικονομικών ροών, ενώ τυχόν προηγηθείσα σχετική εμπειρία του αναδόχου-δανειολήπτη αξιολογείται προσεκτικά. Το γεγονός, πάντως μη αξιολόγησης εκ μέρους της τράπεζας της παρουσίας και χρηματοοικονομικής επιφάνειας του ιδιώτη-εταίρου μεταφράζεται ουσιαστικά σε υψηλότερα επιτόκια, ενώ συχνά επιδιώκεται η διασπορά του σχετικού κινδύνου και τη μετακύλισή του μέσω συνεργασιών με άλλους τραπεζικούς οργανισμούς, οι οποίοι μπορούν να προσφέρουν εγγυήσεις¹³³. Εγγυήσεις υπέρ του ιδιωτικού δανεισμού μπορεί να παρασχεθούν επίσης από το Δημόσιο¹³⁴.

Η ιδιωτική χρηματοδότηση του έργου μπορεί να υποστηριχτεί και με άλλους τρόπους, όπως είναι οι επιδοτήσεις, οι πληρωμές σε είδος ή οι φοροελαφρύνσεις που μπορεί να προσφέρει το Κράτος¹³⁵. Επιπλέον, ο ιδιωτικός τομέας μπορεί να επωφεληθεί από διεθνή χρηματοδότηση και συγκεκριμένα, από επιχορηγήσεις και δάνεια με ευνοϊκούς όρους (*soft loans*) εκ μέρους διεθνών οργανισμών, όπως είναι η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων ή η Παγκόσμια Τράπεζα, από τις διεθνείς κεφαλαιαγορές, μέσω της έκδοσης μετοχών ή ομολόγων ή από οικονομική βοήθεια προερχόμενη από προγράμματα του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ) ή της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.)¹³⁶.

Κλείνοντας, αυτό που πρέπει να τονιστεί είναι ότι η χρηματοδοτική δομή της ΣΔΙΤ πρέπει να βασιστεί σε συγκεκριμένες παραμέτρους και ειδικότερα στην εκτίμηση¹³⁷:

- της παραγωγικής φύσης των υποδομών που θα υλοποιηθούν,
- της δυνατότητας παροχής «δικαιώματος χρήσης» των υποδομών-υπηρεσιών,
- της εμπορικής ή μη φύσης της επένδυσης,
- της δυνατότητας υλοποίησης του σχεδίου σε ξεχωριστά στάδια.

¹³³ Πλασκοβίτης, Η., 2004.

¹³⁴ IMF, ο.π.

¹³⁵ Fève, M., 1994.

¹³⁶ Αν και η χρηματοδότηση σχεδίων ΣΔΙΤ μέσω σχετικών προγραμμάτων τέτοιων οργανισμών μπορεί να δώσει την ψευδαίσθηση της είσπραξης «δωρεάν χρήματος» (Βλ. OECD/ECMT, 2005, σ.74)

¹³⁷ SEFI, 2001.

Στη συνέχεια θα μας απασχολήσουν άλλες σημαντικές λεπτομέρειες που συντελούν στην επιτυχή διεξαγωγή μιας διαδικασίας σύναψης ΣΔΙΤ.

3.2.5 Άλλες σημαντικές λεπτομέρειες σχεδιασμού της ΣΔΙΤ

Πέρα από την κατανομή των κινδύνων, τον σχεδιασμό της χρηματοδότησης και την επιλογή της κατάλληλης μορφής ΣΔΙΤ, η σύμβαση πρέπει να προβλέπει ορισμένες άλλες παραμέτρους που καθορίζουν εξίσου την επιτυχία της συνεργασίας μεταξύ των εταίρων.

Η διάρκεια της σύμπραξης πρέπει να οριστεί εκ των προτέρων, καθώς επηρεάζει πλήθος παραγόντων όπως είναι η πληρωμή του ιδιώτη ή το καθεστώς ιδιοκτησίας του έργου. Τα στοιχεία που πρέπει να ληφθούν υπόψη για τον καθορισμό του χρόνου λήξης της σύμβασης αφορούν στο χρόνο απόσβεσης της επένδυσης, λαμβάνοντας υπόψη την πιθανή ανάγκη επαναχρηματοδότησης του σχεδίου, την βέλτιστη διάρκεια οικονομικής εκμετάλλευσης του έργου αλλά και τον ασφαλή χρόνο ολοκλήρωσης του σχεδιασμού και της κατασκευής. Συγκεκριμένα, έργα που αφορούν στην κατασκευή μακροχρόνιων υποδομών δεν μπορεί να προβλέπουν διάρκεια σύμβασης μικρότερη των 20 – 25 ετών, ενώ σε περιπτώσεις όπου η ΣΔΙΤ αφορά κατά κύριο λόγο την παροχή υπηρεσιών, η σύμπραξη πρέπει να λήγει νωρίτερα (ενδεικτικά, σε μια περίοδο 10 – 20 ετών)¹³⁸.

Η σύμβαση πρέπει επίσης να προβλέπει τον τρόπο εκτίμησης της απόδοσης του ιδιωτικού τομέα σε σχέση με την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που έχει αναλάβει. Η εκτίμηση αυτή μπορεί να γίνει σε επίπεδο τεχνικών προδιαγραφών που να εξασφαλίζουν την ποιότητα του παραδοθέντος έργου ή με βάση την ζήτηση των υπηρεσιών που παρέχονται μέσω της σύμπραξης. Σε κάθε περίπτωση η απόδοση του ιδιώτη εταίρου πρέπει να εκτιμάται με τρόπο αντικειμενικό και ενιαίο καθ' όλη τη διάρκεια της σύμβασης¹³⁹.

Τέλος, ο δημόσιος φορέας πρέπει να προβλέψει έναν ικανοποιητικό τρόπο αμοιβής του ιδιωτικού τομέα, η οποία θα συνδέεται με την διενεργηθείσα επένδυση, το κόστος λειτουργίας, το εύρος ανάληψης κινδύνων αλλά και την απόδοση του εταίρου. Μεγάλη σημασία έχει και ο χρόνος έναρξης πληρωμής του ιδιώτη,

¹³⁸ ΜΕΦΙ, 2005α.

¹³⁹ ΜΜΑ,, 1999.

λεπτομέρεια που μπορεί να καθορίσει ακόμα και τη βιωσιμότητα του σχεδίου¹⁴⁰. Στο σημείο αυτό πρέπει να τονιστεί η ανάγκη τήρησης της αρχής της διαφάνειας σε ότι αφορά τόσο το μέγεθος όσο και τον τρόπο πληρωμής του ιδιωτικού τομέα, προκειμένου να μην παρουσιαστούν φαινόμενα διαφθοράς τα οποία θα έχουν τόσο πολιτικό όσο και ουσιαστικό αντίκτυπο στη διαδικασία κατάρτισης της σύμπραξης¹⁴¹.

Έχοντας ολοκληρώσει την ανάλυση του γενικού πλαισίου προετοιμασίας σύναψης μιας σύμπραξης με τον ιδιωτικό τομέα, γίνεται εύκολα αντιληπτό ότι ο δημόσιος τομέας οφείλει να προβεί σε μια αρκετά χρονοβόρα και περίπλοκη διαδικασία προκειμένου να εξασφαλίσει τη συμφέρουσα φύση της σύμβασης.

Στη συνέχεια θα αναφερθούμε στην μέθοδο που χρησιμοποιείται ως τελικό κριτήριο αξιολόγησης της ΣΔΙΤ, έναντι της παροχής του έργου αποκλειστικά από κρατικούς φορείς.

3.3 Αξιολόγηση της σύμπραξης : η μέθοδος «Public Sector Comparator»

Τα σχήματα ΣΔΙΤ μπορούν να τεθούν υπό αξιολόγηση εφόσον έχει γίνει η υποβολή προσφορών προκειμένου να επιβεβαιωθεί ότι αποτελούν πράγματι συμφέρουσα λύση έναντι των εναλλακτικών που υπάρχουν για την υλοποίηση του εκάστοτε σχεδίου. Η πλέον διαδεδομένη μέθοδος, η οποία χρησιμοποιείται ευρέως σε χώρες όπως η Αυστραλία και το Ηνωμένο Βασίλειο, είναι γνωστή ως Public Sector Comparator¹⁴².

Ειδικότερα, η Public Sector Comparator (PSC) αποτελεί ουσιαστικά μια εκτίμηση του σταθμισμένου με τους κινδύνους (risk-adjusted) υποθετικού κόστους ενός σχεδίου, εφόσον αυτό χρηματοδοτείται, κατασκευάζεται και είναι υπό την ιδιοκτησία του κράτους. Η PSC βασίζεται στις προδιαγραφές που πρέπει να πληρεί το έργο αλλά και στην κατανομή των κινδύνων που προβλέπονται στην προς σύναψη

¹⁴⁰ Είναι χαρακτηριστικό ότι σε κάποιες περιπτώσεις και μέσα στο πλαίσιο ανάληψης κινδύνων υπέρβασης κόστους και χρόνου κατασκευής, ο ιδιώτης – εταίρος μπορεί να εξαντλήσει τις διαθέσιμες δυνατότητες χρηματοδότησης πριν την έναρξη είσπραξης οικονομικών απολαβών από το έργο (EU, 2003, σ. 87).

¹⁴¹ Dixon, T. et al, 2005.

¹⁴² Regan, M., 2005.

ΣΔΙΤ και λαμβάνει υπόψη του τον πλέον αποδοτικό τρόπο με τον οποίο θα μπορούσε να παρασχεθεί το έργο αμιγώς από το δημόσιο¹⁴³.

Η PSC χρησιμοποιείται ως μέθοδος *benchmarking*. Όλοι οι παράμετροι που λαμβάνονται υπόψη ποσοτικοποιούνται βάσει του καθαρού παρόντος κόστους (*Net Present Cost*) των προβλεπόμενων χρηματικών ροών ενώ θεωρείται ότι δεν υπάρχει ανταγωνιστικό πλεονέκτημα μεταξύ κρατικής και ιδιωτικής ιδιοκτησίας του έργου¹⁴⁴. Βασική προϋπόθεση της επιτυχίας της μεθόδου είναι η σωστή επιλογή του έργου – προτύπου που έχει πρόσφατα υλοποιηθεί, αμιγώς από το κράτος, επιδεικνύοντας VFM¹⁴⁵.

Η PSC είναι ένα εργαλείο ιδιαίτερα χρήσιμο καθότι μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τη σύγκριση μεταξύ των επικρατέστερων προσφορών εκ μέρους των υποψηφίων εταίρων του ιδιωτικού τομέα, σε πρώτο επίπεδο σε σχέση με την εναλλακτική της δημόσιας παροχής του έργου. Επιπλέον, η μέθοδος χρησιμοποιείται προκειμένου να υπάρξει πλήρης συγκριτική αξιολόγηση όλων των προσφερόμενων εναλλακτικών, όπως είναι η περίπτωση της πλήρους εγκατάλειψης υλοποίησης του σχεδίου, σε περίπτωση όπου δεν υπάρχουν οι επαρκείς δημόσιοι πόροι ή η απλή βελτίωση υπάρχουσων υποδομών οι οποίες μπορούν να υποκαταστήσουν το έργο που δεν παρουσιάζει VFM, εξυπηρετώντας καλύτερα το δημόσιο συμφέρον¹⁴⁶.

Φυσικά, όπως και όλες οι μέθοδοι αξιολόγησης, η PSC παρουσιάζει ορισμένες αδυναμίες οι οποίες πρέπει να ληφθούν σοβαρά υπόψη. Ειδικότερα, επειδή οι βασικοί του παράμετροι ποσοτικοποιούνται στα πρώτα στάδια του διαγωνισμού, υπάρχει περίπτωση τα δεδομένα να μην είναι ρεαλιστικά όταν πλέον έχει έρθει η ώρα επιλογής της πλέον συμφέρουσας ιδιωτικής προσφοράς¹⁴⁷. Επιπλέον, υποστηρίζεται ότι η PSC δε θα έπρεπε να είναι η μόνη ανάλυση με βάση την οποία θα ληφθεί η τελική απόφαση επιλογής ή όχι του ιδιώτη-εταίρου αλλά θα έπρεπε να διεξάγονται

¹⁴³ HM Treasury, 2003.

¹⁴⁴ PSC = Μεταφερόμενοι Κίνδυνοι + Ανταγωνιστική Ουδετερότητα + Raw PSC + Μη Μεταφερόμενοι Κίνδυνοι, όπου Raw PSC= το σύνολο του κόστους όταν το έργο παρέχεται αμιγώς από τον δημόσιο τομέα (Partnerships Victoria, 2001.).

¹⁴⁵ Θα ήταν άστοχο για παράδειγμα να συγκριθεί ένα δημόσιο έργο για την παραγωγή κλασικών δημόσιων υποδομών με ένα σχέδιο όπου απαιτείται η παροχή καινοτόμων δημόσιων υπηρεσιών (βλ. APCC, 2002, σ. 10).

¹⁴⁶ Για περισσότερα πάνω σε μεθόδους αξιολόγησης VFM σχεδίων ΣΔΙΤ βλ. Heald, D., 2003.

¹⁴⁷ Pitt, M. et al, 2006.

συμπληρωματικοί έλεγχοι κόστους – ωφέλειας για τον έλεγχο της ΣΔΙΤ. Κι αυτό γιατί το γεγονός ότι για τον έλεγχο PSC πρέπει να έχει ουσιαστικά ήδη ληφθεί η πολιτική απόφαση προσφυγής σε σύμπραξη, ακυρώνει την αξία της μεθόδου ως ex – ante αξιολόγηση: κανένα εμπλεκόμενο μέρος δεν έχει συμφέρον εγκατάλειψης του σχεδίου ΣΔΙΤ ¹⁴⁸.

Εν κατακλείδι, θα μπορούσε να υποστηριχτεί ότι λόγω και της σύντομης μέχρι σήμερα διεθνούς εμπειρίας στον τομέα των συμπράξεων μεταξύ του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα, τέτοιες μέθοδοι αξιολόγησης VFM μπορούν να χρησιμεύσουν μόνο ενδεικτικά και δεν θα έπρεπε να αποτελούν το αποκλειστικό κριτήριο λήψης της τελικής απόφασης για τον τρόπο υλοποίησης των εκάστοτε δημόσιων σχεδίων ¹⁴⁹.

¹⁴⁸ Quiggin, J., 2004.

¹⁴⁹ Regan, M., 2005.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4:

ΑΓΑΘΑ ΚΑΙ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΠΟΥ ΠΑΡΑΓΟΝΤΑΙ ΚΑΙ ΠΑΡΕΧΟΝΤΑΙ ΜΕΣΩ ΣΔΙΤ

4.1 Οι ΣΔΙΤ για την κατασκευή μεγάλων έργων υποδομής - μεταφορών

Όπως έχουμε ήδη επισημάνει, οι ΣΔΙΤ αρχικά χρησιμοποιήθηκαν ως εργαλείο ανάπτυξης υποδομών εθνικής εμβέλειας κυρίως στον τομέα των μεταφορών (βλ. Σχήμα 4). Η ιδιαιτερότητα αυτής της κατηγορίας δημοσίων έργων έγκειται στο γεγονός ότι πρόκειται για μακροπρόθεσμες επενδύσεις, εντάσεως κεφαλαίου, με υψηλό βαθμό μη ανακτήσιμων δαπανών (*sunk costs*). Επιπλέον, ο κλάδος των υποδομών αποτελείται από πληθώρα βιομηχανιών, αγορών και αλυσίδων εφοδιασμού, οι οποίες παρουσιάζουν υψηλό βαθμό διαφοροποίησης μεταξύ τους. Τέλος, οι υποδομές, αν και κατέχουν κάποια από τα φυσικά χαρακτηριστικά άλλων κατηγοριών επενδύσεων εντάσεως κεφαλαίου, παρουσιάζουν διαφορετικά χρηματοοικονομικά χαρακτηριστικά. Ως αποτέλεσμα, οι ΣΔΙΤ που έχουν ως αντικείμενο την κατασκευή υποδομών, παρουσιάζουν μεγάλες ιδιαιτερότητες σε σχέση με δημόσιους διαγωνισμούς που αφορούν άλλους κλάδους της οικονομίας¹⁵⁰.

Το είδος της ΣΔΙΤ που θα εξυπηρετήσει καλύτερα την υλοποίηση ενός έργου μεγάλων υποδομών ή υποδομών μεταφοράς θα εξαρτηθεί από το μέγεθος του σχεδίου (εθνική ή περιφερειακή εμβέλεια), τη δυνατότητα επιβολής διοδίων και φυσικά από το εύρος των κινδύνων που πρέπει να επωμιστεί ο ιδιώτης εταίρος. Οι συμβάσεις παραχώρησης ενδείκνυνται στις περιπτώσεις όπου υπάρχει η δυνατότητα επιβολής διοδίων στους χρήστες, οπότε ο ιδιωτικός τομέας χρηματοδοτεί την κατασκευή του έργου και αναλαμβάνει το ρίσκο που σχετίζεται με την μεταφορική κίνηση και τις συνθήκες ζήτησης της υπηρεσίας. Τα σχήματα BOT αρμόζουν περισσότερο σε περιπτώσεις όπου ο ιδιώτης θα πληρώνεται άμεσα από τον δημόσιο τομέα, ο οποίος αναλαμβάνει την χρηματοδότηση του σχεδίου αλλά και τον κίνδυνο που σχετίζεται με τη ζήτηση. Τέλος, οι ΣΔΙΤ τύπου DBFO σε αυτήν την κατηγορία δημοσίων έργων

¹⁵⁰ Regan, M., 2005.

εφαρμόζονται σε περιπτώσεις όπου επιβάλλονται «σκιώδη διόδια» (*shadow tolls*) λόγω αδυναμίας άμεσης είσπραξης αντιτίμου από τους χρήστες¹⁵¹.

Το γεγονός ότι οι επενδύσεις σε μεγάλα έργα υποδομών αργούν να αποφέρουν καθαρά κέρδη, με αποτέλεσμα να καθυστερεί η περίοδος απόσβεσης, αποτελεί συχνά πρόβλημα στην ανεύρεση υποψήφιων εταίρων από τον ιδιωτικό τομέα. Επιπλέον, η αρχική εμπειρία σε ΣΔΙΤ που αφορούσαν στην υλοποίηση υποδομών στον τομέα των μεταφορών, έχει να επιδείξει λίγες περιπτώσεις όπου ο εσωτερικός συντελεστής απόδοσης (*Internal Rate of Return-IRR*) της επένδυσης υπερβαίνει το 8%¹⁵². Πάντως, πρέπει να τονιστεί ότι, στην περίπτωση αυτή, η έννοια του οφέλους μπορεί να σχετίζεται και με άλλους παράγοντες, όπως η συμβολή του έργου στην περιφερειακή ανάπτυξη ή στη δημιουργία διεθνικών δικτύων. Επιπλέον, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι, τουλάχιστον στον τομέα των μεταφορών, ενώ ο σχεδιασμός των έργων προβλέπει διάρκεια λειτουργίας 30 με 70 έτη, ο χρόνος ζωής των υποδομών είναι πρακτικά μεγαλύτερος, ενώ η μακροχρόνια τάση της μεταφορικής κίνησης είναι αύξουσα¹⁵³.

Εν κατακλείδι, το πρόβλημα με αυτήν την κατηγορία ΣΔΙΤ εντοπίζεται στο γεγονός ότι οι λόγοι που το κράτος επιθυμεί να εμπλέξει τον ιδιωτικό τομέα στην κατασκευή υποδομών δημοσίου συμφέροντος, ταυτίζονται ουσιαστικά με τα αντικίνητρα που έχουν οι υποψήφιοι εταίροι να συμμετάσχουν σε σχέδια αυτής της κατηγορίας¹⁵⁴. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, τα κοινωνικά και μακροοικονομικά οφέλη αντισταθμίζουν τους χρηματοοικονομικούς κινδύνους¹⁵⁵, συνεπώς το δημόσιο οφείλει να εφαρμόσει το πλέον συμφέρον, από οικονομική άποψη, σχήμα σύμπραξης, προκειμένου να προσελκύσει τον ιδιωτικό τομέα στην υλοποίηση σχεδίων μεγάλων έργων υποδομής και μεταφορών, διαφυλάττοντας ταυτόχρονα το δημόσιο συμφέρον.

¹⁵¹ Πάντως, στις περιπτώσεις πληρωμής του ιδιώτη βάσει «σκιωδών διοδίων», έχουν παρουσιαστεί μειονεκτήματα, όπως το γεγονός ότι το κράτος επωμίζεται μεγαλύτερο μέρος του κινδύνου που σχετίζεται με τη ζήτηση αλλά και την πιθανότητα μη ορθολογικής χωροθέτησης των υποδομών (E.C., 2003).

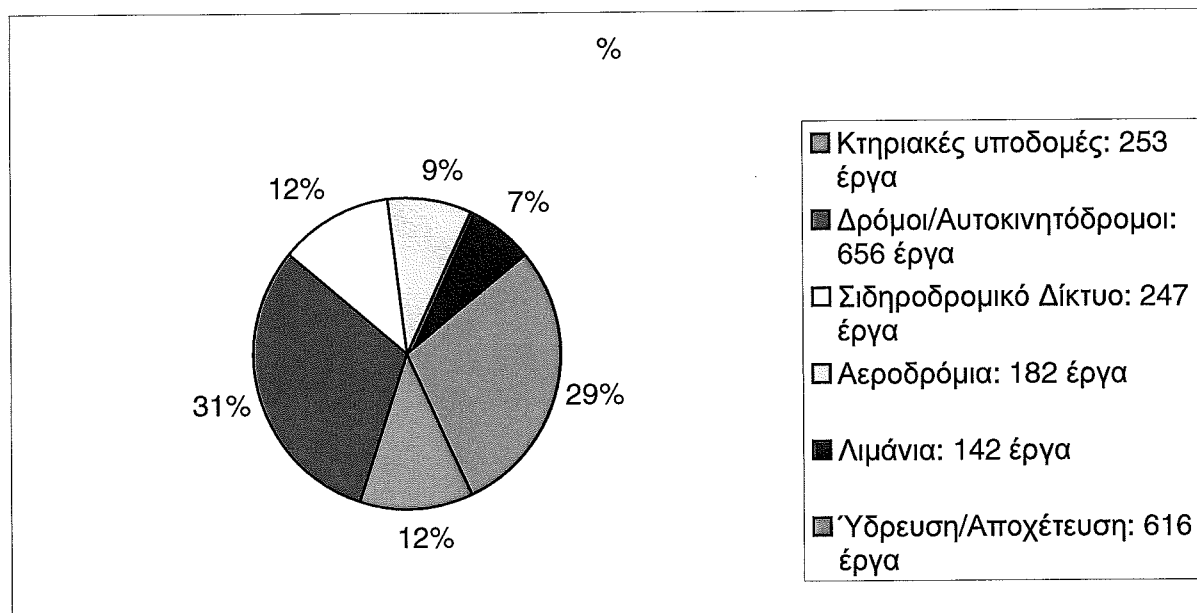
¹⁵² Το ποσοστό αυτό σίγουρα δεν αποτελεί κίνητρο προσέλκυσης ιδιωτικών κεφαλαίων. Σύμφωνα πάντως με τους συγγραφείς, η μέθοδος υπολογισμού του IRR σε τέτοιες κατηγορίες επενδύσεων δεν μπορεί να είναι πάντα αξιόπιστη (Da Vezies, L. & Prud'Homme, R., 1994).

¹⁵³ Fayard, A., 1999.

¹⁵⁴ Sack, D., 2004.

¹⁵⁵ Fayard, A, ο.π.

Σχήμα 4: Έργα Υποδομών που σχεδιάστηκαν και χρηματοδοτήθηκαν παγκοσμίως μέσω σχημάτων ΣΔΙΤ (1985-2004)



(Πηγή: US Department of Transportation, 2005)

4.2 Οι ΣΔΙΤ σε σχέδια της τοπικής αυτοδιοίκησης – έργα αστικής ανάπτυξης

Τα τελευταία χρόνια, ακολουθώντας την τάση της «εκ των κάτω» διοικητικής κουλτούρας, η οποία κερδίζει συνεχώς έδαφος έναντι του συγκεντρωτικού κεντρικού δημόσιου τομέα, η τοπική αυτοδιοίκηση στις ανεπτυγμένες χώρες έχει συγκεντρώσει αρμοδιότητες οι οποίες την καθιστούν υπεύθυνη για την παροχή δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών τοπικής εμβέλειας. Τα τοπικά δημόσια αγαθά μπορεί να θεωρηθεί ότι παρουσιάζουν κάποια ειδικά χαρακτηριστικά:

Κατ' αρχάς, οι υπηρεσίες που απολαμβάνουν οι πολίτες μιας περιοχής παρέχονται από τις τοπικές δημόσιες αρχές και όχι από την Κεντρική Διοίκηση¹⁵⁶. Επιπλέον, σε πολλές ανεπτυγμένες χώρες, το κριτήριο χαρακτηρισμού ενός δημόσιου αγαθού ως «τοπικού» απαιτεί την εμπορευσιμότητά τους, δηλαδή τη δυνατότητα

¹⁵⁶ Η πρακτική άλλωστε παροχής κάποιων δημόσιων αγαθών από την τοπική αυτοδιοίκηση δικαιολογείται και από την τοπική εμβέλεια της ωφέλειας που προσφέρουν τα τοπικά δημόσια αγαθά (Τάτσος, Ν., 1999.)

ορισμού συγκεκριμένου αντιτίμου, το οποίο οι χρήστες – καταναλωτές οφείλουν να καταβάλουν¹⁵⁷.

Το γεγονός, όμως, ότι η μεταφορά αρμοδιοτήτων από την Κεντρική Διοίκηση συχνά δε συνοδεύεται από την ανάλογη μεταφορά πόρων ή από νομοθετικές ρυθμίσεις, οι οποίες θα επιτρέπουν την οικονομική ανεξαρτησία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), αποτελεί σκόπελο στην ικανοποιητική παροχή των τοπικών δημόσιων αγαθών¹⁵⁸. Αξίζει ενδεικτικά να αναφέρουμε ότι η εφαρμογή της κείμενης νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σε έργα αστικής ανάπτυξης, ενισχύει τα παραπάνω προβλήματα, καθώς οι απαιτήσεις και ο έλεγχος συμμόρφωσης προς τους ΟΤΑ είναι πλέον πιο αυστηρός και εντατικός¹⁵⁹. Σε αυτή, όμως, τη μεταστροφή από τη «Διακυβέρνηση» (*Governing*) στην «Διοίκηση» (*Governance*), η τοπική αυτοδιοίκηση λαμβάνει πλέον ενεργό ρόλο σε ότι αφορά την αστική ανάπτυξη, ενώ ταυτόχρονα ενδυναμώνεται η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στην προσπάθεια υλοποίησης των σχετικών πολιτικών¹⁶⁰.

Οι ΣΔΙΤ που υλοποιούνται μέσω συνεργασίας των τοπικών αρχών με τον κόσμο των επιχειρήσεων αφορούν κατ' εξοχήν τους τομείς ύδρευσης και αποχέτευσης, αλλά μπορούν να καλύψουν όλες τις προαναφερθείσες κατηγορίες τοπικών δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών. Ειδικότερα, σε ότι αφορά στη διαχείριση του αστικού περιβάλλοντος, ο ΟΤΑ καλείται επιπλέον να λάβει υπόψη του τις διαστάσεις της οικονομικής και της κοινωνικής ανάπτυξης, του αποτελεσματικού ανασχεδιασμού, της αειφορίας και της περιβαλλοντικής προστασίας¹⁶¹. Στην τελευταία περίπτωση, σκοπός των δράσεων μπορεί να είναι η βελτίωση της αστικής υποδομής σε επίπεδο σχεδιασμού (αναδιαμόρφωση του κέντρου μιας αστικής περιοχής), υλικών κατασκευής (βελτίωση της υπάρχουσας κατοικίας), η υιοθέτηση

¹⁵⁷ Lorrain, D., 1994.

¹⁵⁸ Karaïskou, E. & Prontzas, P., 2005.

¹⁵⁹ Χαρακτηριστικά αναφέρουμε την περίπτωση της Οδηγίας 98/83/ΕΕ σχετικά με την ποιότητα του Νερού Ανθρώπινης Κατανάλωσης, η οποία αν και έχει τεθεί σε εφαρμογή από το τέλος του 2003, πολλές τοπικές αρχές της Ένωσης δεν έχουν καταφέρει να εναρμονιστούν λόγω του μεγάλου κόστους κατασκευής των απαραίτητων υποδομών επεξεργασίας του νερού (διύλιση, κροκίδωση, χλωρίωση) και του εξίσου μεγάλου κόστους παρακολούθησης (monitoring) των ποιοτικών χαρακτηριστικών του.

¹⁶⁰ Andersen, H.T. & van Kempen, R., 2003.

¹⁶¹ Καλογεροπούλου, Β., 2003.

«πράσινων» πολιτικών (διαχείριση απορριμμάτων, ενεργειακή απόδοση κτιρίων - βιοκλιματική αρχιτεκτονική).

Σε κάθε, πάντως, περίπτωση και προκειμένου η σύμπραξη να θεωρηθεί επιτυχής, είναι απαραίτητο να έχει διερευνηθεί ότι το σχέδιο που προωθείται μέσω ΣΔΙΤ ικανοποιεί τις ανάγκες της τοπικής κοινωνίας και ότι η ποιότητα του αγαθού ή της υπηρεσίας είναι τέτοια, ώστε να προσφέρει επαρκή ωφέλεια σε όλους τους εν δυνάμει χρήστες¹⁶².

Ειδικότερα σε ότι αφορά στην προώθηση της αστικής ανάπλασης, η διεθνής εμπειρία έχει να επιδείξει πλήθος συμπράξεων με επιτυχή υλοποίηση έργων αναδιαμόρφωσης κτηρίων και αστικών περιοχών, όπου ο ιδιώτης ως αντάλλαγμα εκμεταλλεύεται οικονομικά την αναπλασθείσα δημόσια ιδιοκτησία. Ενδεικτικά θα αναφερθούμε στη Μ. Βρετανία και ειδικότερα, στις περιοχές Brent και Docklands στο Λονδίνο, όπου αναβαθμίστηκε ο δημοτικός φωτισμός και αναπλάστηκαν 8,5 τετραγωνικά μίλια, στο Manchester, όπου μέσω σύμπραξης ανακαινίσθηκαν 420 κατοικίες χρησιμοποιώντας οικολογικές τεχνολογίες και υλικά και, τέλος, στο Leeds, όπου επιχειρήθηκε να αναβαθμιστούν οι βιομηχανικές περιοχές της πόλης εμπλέκοντας ενεργά στη σύμπραξη κοινωφελείς και μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς¹⁶³. Η εμπειρία του Καναδά είναι, επίσης, ιδιαίτερα αξιόλογη, καθώς, μέχρι το 2001, τουλάχιστον 100 σχέδια υλοποιήθηκαν από συνεργασίες της καναδικής τοπικής αυτοδιοίκησης με τον ιδιωτικό τομέα υπό τη μορφή ΣΔΙΤ. Στο σημείο αυτό αξίζει να αναφερθεί η περίπτωση της πόλης του Τορόντο, όπου, μέσω σύμπραξης του Δήμου με ιδιωτικούς οργανισμούς, πραγματοποιήθηκαν παρεμβάσεις σε 255 κτήρια, με αποτέλεσμα να επιτευχθεί δραστική μείωση των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα (CO₂) στην πόλη¹⁶⁴. Στην Αυστραλία, τέλος, επισημαίνουμε ότι, στο πλαίσιο της διαχείρισης του αστικού χώρου, οι τοπικές αρχές εστίασαν στη διατήρηση της βιοποικιλότητας και τη βιώσιμη διαχείριση πόρων μέσω συμπράξεων μεταξύ ιδιωτών, μη κυβερνητικών οργανισμών (ΜΚΟ) και επιχειρήσεων¹⁶⁵.

Μέσα στο πλαίσιο αυτό, οι ΣΔΙΤ για την υλοποίηση έργων σε τοπικό επίπεδο μπορούν να λάβουν πλήθος σχημάτων (βλ. Σχήμα 5). Ειδικότερα, για τα έργα ύδρευσης και αποχέτευσης οι πλέον ενδεικνυόμενες μορφές σύμπραξης είναι οι BOT

¹⁶² Adair et al, 2000

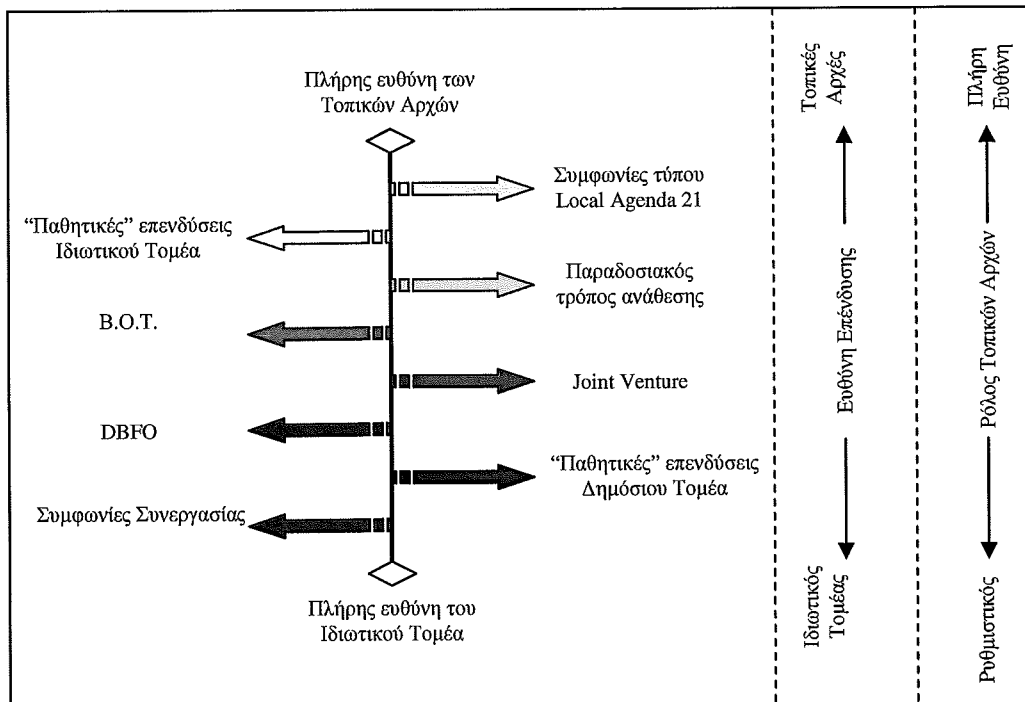
¹⁶³ Tsenkova, 2002; ΕΛΕΧΥ, 2003.

¹⁶⁴ Canadian Council for Public Private Partnerships, 2001.

¹⁶⁵ Thackway & Olsson, 1999.

ή DBFO¹⁶⁶, ενώ σε ότι αφορά τα έργα αστικής ανάπτυξης, είθισται να υιοθετείται το σχήμα LRO, καθότι, σε πληθώρα περιπτώσεων, το σχέδιο απαιτεί την ανακαίνιση υφιστάμενων δημόσιων κτηρίων ή υποδομών.

Σχήμα 5: Φάσμα δυνατών συνεργασιών Δημόσιου – Ιδιωτικού τομέα, με έμφαση στα έργα Αστικού Περιβάλλοντος.



(Πηγή: Yale/UNDP, 2000)

4.3 Οι ΣΔΙΤ σε κοινωνικές υποδομές

Αναφερόμενοι στην εφαρμογή των ΣΔΙΤ για την υλοποίηση έργων κοινωνικής πολιτικής, θα εστιάσουμε στην περίπτωση υιοθέτησης συμπράξεων μεταξύ του δημόσιου και του ευρύτερου ιδιωτικού τομέα στους τομείς της υγείας και της εκπαίδευσης¹⁶⁷.

¹⁶⁶ E.C., 2003.

¹⁶⁷ Οι ΣΔΙΤ με αντικείμενο έργα κοινωνικής πολιτικής, έχουν επίσης εφαρμοσθεί στο αναμορφωτικό σύστημα (κατασκευή και διαχείριση φυλακών) αλλά και στην αντιμετώπιση της φτώχειας, τομείς που ξεφεύγουν από τους στόχους της παρούσας ανάλυσης. Για περισσότερες πληροφορίες σε ότι αφορά

Η δημόσια υγεία αποτελεί βασικό δημόσιο αγαθό και κύρια προϋπόθεση επαρκούς παροχής του είναι, φυσικά, η εξασφάλιση των απαραίτητων σχετικών υποδομών και υπηρεσιών. Μέσα στο πλαίσιο αυτό, οι ΣΔΙΤ στον τομέα της υγείας καλούνται να αναπληρώσουν την έλλειψη επενδυτικών κεφαλαίων του δημοσίου προϋπολογισμού σε έναν χώρο ιδιαίτερα ευαίσθητο κοινωνικά αλλά και πολιτικά¹⁶⁸.

Η αρχική τάση εμπλοκής επιχειρήσεων στον τομέα της υγείας αφορούσε στη δημιουργία πολύ-λειτουργικών υγειονομικών υποδομών τα οποία θα μπορούσαν να αποφέρουν έσοδα στον ιδιωτικό τομέα, καλύπτοντας έτσι τα αρχικά έξοδα απόσβεσης κεφαλαίου¹⁶⁹. Αυτό που έχει, όμως, ενδιαφέρον σε αυτά τα σχήματα ΣΔΙΤ, είναι ότι ο ιδιωτικός τομέας δεν περιορίζεται συνήθως στην κατασκευή ή την ανακαίνιση νοσοκομείων ή άλλων υλικών υποδομών. Αντίθετα, οι συμβάσεις αυτής της κατηγορίας εναποθέτουν στον ιδιώτη εταίρο την ευθύνη διαχείρισης και λειτουργίας των εγκαταστάσεων, δημιουργώντας σχήματα συνεργασιών τύπου DBFO.

Μέχρι στιγμής, υπάρχει πλούσια διεθνής εμπειρία στην υλοποίηση σχεδίων στον τομέα της δημόσιας υγείας μέσω συμπράξεων, ενώ ο ιδιωτικός τομέας δείχνει να έλκεται από την προοπτική συμμετοχής του σε τέτοιου είδους έργα, προσβλέποντας σε αυξημένα κέρδη λόγω της μακροπρόθεσμης εκμετάλλευσης δημόσιας γης και ιδιοκτησίας αλλά και της συμμετοχής του σε έναν τομέα παροχής υπηρεσιών όπου η ζήτηση είναι ιδιαίτερος αυξημένη, ειδικά κατά την τελευταία δεκαετία¹⁷⁰. Πάντως, εξετάζοντας κάποια πρώτα σχέδια ΣΔΙΤ στην υγεία, μπορούμε να παρατηρήσουμε ότι ενώ οι εγκαταστάσεις παραδόθηκαν εμπρόθεσμα και χωρίς υπερβάσεις κόστους, ο ιδιωτικός τομέας μάλλον έδειξε μη ικανός να ανταποκριθεί με επάρκεια στις απαιτήσεις διαχείρισης μεγάλων νοσοκομειακών μονάδων, οδηγώντας στη μη βελτιστοποίηση της οικονομικής και κοινωνικής αποτελεσματικότητάς

στις συμπράξεις τέτοιου τύπου, ενδεικτικά βλ. NOMS, *Improving Prisons and Probation Services: Public Value Partnerships*, National Offender Management Service, London, 2006 και την ιστοσελίδα του Προγράμματος Ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών : <http://pppue.undp.org/index.cfm> .

¹⁶⁸ Pollock , A. et al, 2001.

¹⁶⁹ Poschman, F., 2003.

¹⁷⁰ Centre for Public Services, 2001; Bhat, R., 2000.

τους¹⁷¹. Επιπλέον, η ανάμιξη ιδιωτικών συμφερόντων στη διαχείριση υπηρεσιών δημόσιας υγείας, ήταν αναμενόμενο να προκαλέσει ποικίλες και συχνά αρνητικές αντιδράσεις στην κοινή γνώμη, δημιουργώντας ζητήματα εμπορευματοποίησης των υπηρεσιών δημόσιας υγείας¹⁷², αν και οι νοσοκομειακές μονάδες που λειτουργούν μέσω ΣΔΙΤ είθισται να είναι μη κερδοσκοπικοί οργανισμοί.

Αξίζει να σημειώσουμε ότι κατά τα τελευταία χρόνια οι ΣΔΙΤ τείνουν να αξιοποιούνται και σε ένα ευρύτερο πλαίσιο προώσπισης της δημόσιας υγείας. Έτσι, βλέπουμε, μεταξύ άλλων, να προωθούνται συμπράξεις για σχέδια ελέγχου μεταδιδόμενων νοσημάτων και διανομής φαρμακευτικών σκευασμάτων ή R&D¹⁷³, όπου μπορεί να εμπλέκονται διεθνείς οργανισμοί, πολυεθνικές, φαρμακοβιομηχανίες και ΜΚΟ¹⁷⁴.

Τέλος, η εκπαίδευση είναι ένας άλλος τομέας στον χώρο των κοινωνικών υπηρεσιών όπου οι ΣΔΙΤ έχουν εμπλακεί δυναμικά, ήδη από την δεκαετία του 1990. Τα σχήματα που χρησιμοποιούνται στις σχετικές συμβάσεις είναι κυρίως τύπου BOOT, όπου ο ανάδοχος κατασκευάζει και διαχειρίζεται τις σχολικές εγκαταστάσεις, μεταβιβάζοντας τελικά την ιδιοκτησία τους στο δημόσιο μετά το πέρας της σύμβασης, αν και σε κάποιες περιπτώσεις συναντάμε να εφαρμόζεται leasing ή διατήρηση της ιδιωτικής ιδιοκτησίας¹⁷⁵. Σε ότι αφορά τις υπηρεσίες που καλείται να προσφέρει ο ιδιώτης-εταίρος μετά την επιτυχή παράδοση των υποδομών συνήθως αφορούν στην εστίαση προσωπικού και σπουδαστών και την καθαριότητα – συντήρηση των κτιριακών εγκαταστάσεων, ενώ δεν εμπλέκεται στην εκπαιδευτική

¹⁷¹ Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν η περίπτωση του Darent Valley Hospital, το πρώτο PFI στον τομέα της υγείας στη Μεγάλη Βρετανία αλλά και το Joondalup Health Campus στην Αυστραλία (Βλ. NAO, 2005 ; Pollock , A. et al, ο.π.).

¹⁷² Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι σχετική έρευνα στην Αυστραλία έδειξε ότι τα νοσοκομεία ως κερδοσκοπικοί οργανισμοί τείνουν να προτρέπουν τους ασθενείς στη διενέργεια εξετάσεων και επεμβάσεων 100-400% ακριβότερες απ' ότι αν εισάγονταν σε δημόσια ή μη κερδοσκοπικά νοσοκομειακά ιδρύματα (Βλ. Center for Health Program Evaluation, *Public Hospital Funding in Australia, Submission to the Senate Inquiry into Public Hospital Funding*, Hansard Australia Submission no46, 2000, σ. 18).

¹⁷³ R & D: Έρευνα και Ανάπτυξη (*Research and Development*).

¹⁷⁴ Το Global Forum on Health Research στη Γενεύη έχει αναπτύξει μια πρωτοβουλία με αυτό το αντικείμενο (*Initiative on PPPs for Health*), κατατάσσοντας τις ΣΔΙΤ στον τομέα της υγείας σε 10 κατηγορίες (Βλ. Widdus, R. et al, 2001 ; HCPDS, 2002).

¹⁷⁵ Crump, S. & Slee, R., 2005.

διαδικασία. Πέραν τούτου, δίνεται η δυνατότητα εμπορικής εκμετάλλευσης των εγκαταστάσεων σε μη σχολικές ώρες και για συναφείς δραστηριότητες¹⁷⁶.

Το κίνητρο εμπλοκής του ιδιωτικού τομέα σε σχέδια τέτοιας φύσης ταυτίζεται με όσα αναφέραμε για τις ΣΔΙΤ στον τομέα της υγείας. Ταυτόχρονα, η μη εμπλοκή του ιδιωτικού τομέα στην εκπαιδευτική διαδικασία δεν δημιουργεί ζήτημα εμπορευματοποίησης της δημόσιας παιδείας συνεπώς δεν δείχνει να απειλεί το δημόσιο συμφέρον¹⁷⁷, απαλλάσσοντας έτσι τις κατά τύπους εθνικές και τοπικές αρχές από το ενδεχόμενο πολιτικό κόστος.

¹⁷⁶ Για παράδειγμα, στις ΗΠΑ ο ιδιώτης που διαχειρίζεται τις εγκαταστάσεις δύναται να νοικιάζει σχολικές αίθουσες σε τοπικές μη κερδοσκοπικές ή θρησκευτικές οργανώσεις, ή να αξιοποιεί εμπορικά αίθουσες μουσικής για καλλιτεχνικές εκδηλώσεις (NCPPP, 2005)

¹⁷⁷ Poschman, F., ο.π.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5:

ΔΙΕΘΝΗΣ ΚΑΙ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ

Όπως αναφέραμε και στο πρώτο κεφάλαιο, οι Συμπράξεις Ιδιωτικού και Δημοσίου Τομέα προέκυψαν ως απάντηση στις οικονομικο-πολιτικές εξελίξεις του ανεπτυγμένου κόσμου, με αποτέλεσμα να έχουν υιοθετηθεί ευρέως από πλήθος κρατών σε παγκόσμιο επίπεδο, διεισδύοντας στο θεσμικό πλαίσιο και αναδιαμορφώνοντας τελικά το διοικητικό και οικονομικό τους γίγνεσθαι (Βλ. Παράρτημα 3). Στη συνέχεια θα μας απασχολήσει η διείσδυση των ΣΔΙΤ στην Ευρωπαϊκή Ένωση, αλλά και σε άλλες χώρες του ανεπτυγμένου οικονομικά κόσμου, ειδικότερα στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής, στην Αυστραλία και στον Καναδά.

5.1 Οι ΣΔΙΤ στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Λαμβάνοντας υπόψη τις γενικότερες γεωπολιτικές αλλά και οικονομικές συνθήκες που διαμορφώθηκαν στη Γηραιά Ήπειρο τις τελευταίες δεκαετίες, οι ΣΔΙΤ παρουσιάστηκαν ως λύση στα προβλήματα της έλλειψης βασικών υποδομών τόσο σε εθνικό όσο και σε κοινοτικό επίπεδο, σε συνδυασμό με την ανάγκη για σύγκλιση των χωρών μελών αλλά και την οικονομική στενότητα των ευρωπαϊκών κυβερνήσεων.

Το κοινοτικό δίκαιο μέχρι πρόσφατα δεν προέβλεπε ειδικούς κανόνες που να καλύπτουν ρητά τις ΣΔΙΤ, έλλειμμα το οποίο συναντάται και στα επί μέρους εθνικά δίκαια των κρατών - μελών της Ένωσης και δηλώνει εμμέσως την καινοτομία που εισάγει η ευρεία εφαρμογή τέτοιου είδους συνεργασιών ιδιωτικού και δημοσίου τομέα στον Ευρωπαϊκό χώρο. Μπορούμε πάντως να υποστηρίξουμε ότι κάθε πράξη, συμβατική ή μονομερής, με την οποία ένας δημόσιος φορέας αναθέτει την παροχή μιας οικονομικής δραστηριότητας σε τρίτο υπόκειται στις αρχές και τους κανόνες που απορρέουν από τη Συνθήκη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων¹⁷⁸, όπου

¹⁷⁸ Ιδίως σε ότι αφορά την ελευθερία εγκατάστασης και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών (άρθρα 43 και 49 της Συνθήκης ΕΚ).

περιλαμβάνονται οι αρχές της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης, της αναλογικότητας και της αμοιβαίας αναγνώρισης.

Η πρώτη προσπάθεια δημιουργίας λεπτομερούς νομοθετικού πλαισίου επικεντρώθηκε από την ΕΟΚ στις δημόσιες συμβάσεις. Έτσι, τον κορμό της κοινοτικής νομοθεσίας στον τομέα αυτόν αποτέλεσαν οι οδηγίες «συντονισμού», βασικός στόχος των οποίων υπήρξε να επιτευχθεί μια στοιχειώδης εναρμόνιση των εθνικών διαδικασιών σύναψης των δημοσίων συμβάσεων¹⁷⁹. Οι βασικές αρχές ήταν δύο: πρώτον, η εξασφάλιση ίσων όρων συμμετοχής στις συμβάσεις δημοσίων έργων και προμηθειών, με τον καθορισμό των διαδικασιών ανάθεσης και των επιτρεπόμενων τεχνικών προδιαγραφών και δεύτερον, η εξασφάλιση της διαφάνειας των διαδικασιών που προηγούνται της τελικής ανάθεσης. Έκτοτε εισήχθησαν διάφορες νομοθετικές ρυθμίσεις μέσω της έκδοσης οδηγιών που επιχειρούσαν να αντιμετωπίσουν τις εκάστοτε προκλήσεις.

Κατά τη δεκαετία του 1990 και ενώ στη Μεγάλη Βρετανία παρατηρήθηκε ραγδαία εξέλιξη του θεσμού του Private Finance Initiative (PFI), υπήρξε μια πρόκληση υιοθέτησης σαφών κοινοτικών οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις. Σήμερα, όσον αφορά στις ΣΔΙΤ, λεπτομερείς διατάξεις εφαρμόζονται στις περιπτώσεις που καλύπτονται από την νέα οδηγία 2004/18/EK¹⁸⁰ της 31^{ης} Μαρτίου 2004, σύμφωνα με το άρθρο 80 της οποίας τα κράτη-μέλη υποχρεούνται να θέσουν σε ισχύ τις ανάλογες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις το αργότερο μέχρι την 31^η Ιανουαρίου 2006. Όσον αφορά στη διαδικασία επιλογής του εταίρου-ιδιώτη, το καθεστώς που εφαρμόζεται εξαρτάται από το είδος της συμβατικής σχέσης. Το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο χαρακτηρίζει ως «δημόσιες συμβάσεις» όλες τις συμβάσεις εξ'επαχθούς αιτίας που συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός αναθέτοντος οργανισμού και ενός φορέα, στο βαθμό που έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση εργασιών, την υλοποίηση ενός έργου ή την παροχή μιας υπηρεσίας.

¹⁷⁹ Πρόκειται για τις οδηγίες 71/305/ΕΟΚ «περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων» και 77/62/ΕΟΚ «περί συντονισμού των διαδικασιών συνάψεως συμβάσεων κρατικών προμηθειών» (βλ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, Ε., 1995, σ. 49).

¹⁸⁰ Η οδηγία αυτή αντικατέστησε τις οδηγίες 92/50/ΕΟΚ, 93/36/ΕΟΚ, 93/37/ΕΟΚ, οι οποίες αναφέρονταν στον συντονισμό των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών, συμβάσεων δημοσίων προμηθειών, συμβάσεων δημοσίων έργων και συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών. Σημειώνεται ότι η νέα οδηγία 2004/18/EK είναι υποχρεωτικά εφαρμοστέα από την 1 Φεβρουαρίου 2006.

Ειδικότερα και όσον αφορά τις συμβάσεις παραχώρησης, την πιο διαδεδομένη μορφή ΣΔΙΤ μέχρι σήμερα, αναφέρεται ότι πρόκειται είδος σύμβασης η οποία παρουσιάζει τα ίδια χαρακτηριστικά με μια δημόσια σύμβαση, εκτός από το γεγονός ότι το εργολαβικό αντάλλαγμα συνίσταται είτε αποκλειστικά στο δικαίωμα εκμετάλλευσης του έργου είτε στο δικαίωμα αυτό σε συνδυασμό με την καταβολή αμοιβής. Η μορφή αυτή ΣΔΙΤ συνιστά ουσιαστικά υλοποίηση των άρθρων 129B και 129Γ της Συνθήκης που αφορούν στο καθεστώς των Διευρωπαϊκών Δικτύων¹⁸¹, στην προώθηση των οποίων στοχεύουν οι συμβάσεις παραχώρησης μέσω της υλοποίησης μεγάλων έργων υποδομής.

Μέσα στο πλαίσιο αυτό, γίνεται εμφανής εκ μέρους της Κοινότητας η επίσημη αναγνώριση της ανάγκης προώθησης των ΣΔΙΤ μέσω της έκδοσης των «Οδηγιών για Επιτυχημένες ΣΔΙΤ» αλλά και της Πράσινης Βίβλου «Σχετικά με τις Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα και το Κοινοτικό Δίκαιο των Δημοσίων Συμβάσεων και των Συμβάσεων Παραχώρησης» από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή¹⁸², ενώ ακολούθησε ευρεία δημόσια διαβούλευση για το ζήτημα των συμπράξεων σε πανευρωπαϊκό επίπεδο .

Σημαντική είναι η εμπλοκή της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (BEI) στην χρηματοδοτική υποστήριξη σχεδίων ΣΔΙΤ στην Ε.Ε. Ειδικότερα, η BEI είθισται να δανειοδοτεί τον ιδιώτη εταίρο, παράλληλα με τις εθνικές εμπορικές τράπεζες που εμπλέκονται στην σύμπραξη, ενώ ταυτόχρονα, παρέχει συμβουλευτική υποστήριξη στην αναθέτουσα δημόσια αρχή. Πέραν των χρηματοοικονομικών και οργανωτικών όρων που πρέπει να πληρεί μια σύμπραξη, βασική προϋπόθεση υποστήριξης ενός σχεδίου ΣΔΙΤ από την BEI είναι η συμβατότητα του έργου με τους βασικούς στρατηγικούς στόχους του οργανισμού, σε επίπεδο περιφερειακής ανάπτυξης, περιβαλλοντικής προστασίας και εκπαιδευτικής πολιτικής, αλλά και με τουλάχιστον μια επίσημη πολιτική της Ε.Ε.¹⁸³. Στον Πίνακα 4 βλέπουμε τη συμμετοχή της BEI σε ΣΔΙΤ μέχρι το έτος 2003..

¹⁸¹ Σημειώνεται ότι το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί μέρος του οικονομικού κοινοτικού δικαίου -το οποίο επίσης περιλαμβάνει το δίκαιο της εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων και το δίκαιο της δικαστικής προστασίας κατά το στάδιο ανάθεσης, το δίκαιο προστασίας των καταναλωτών, το δίκαιο των διευρωπαϊκών δικτύων κοκ- και το οποίο ρυθμίζεται στο πλαίσιο της Συνθήκης. Τροβά, Ε. & Κούτρας, Δ. ,2001.

¹⁸² Βλ. Ε.Ε., 2003 & 2004 αντίστοιχα.

¹⁸³ BEI, 2005.

Στο σημείο αυτό οφείλουμε να σημειώσουμε ότι πέραν των σχετικά πρόσφατων εξελίξεων που προαναφέρθηκαν, η κοινοτική περιφερειακή πολιτική επέτρεψε στα κράτη – μέλη να πειραματιστούν με νέες πρακτικές υλοποίησης δημοσίων έργων και να χρησιμοποιήσουν πιλοτικά προγράμματα προκειμένου να προωθήσουν τις ΣΔΙΤ τόσο σε περιφερειακό όσο και σε τοπικό επίπεδο, ευνοώντας την bottom-up διοίκηση και την αποκέντρωση¹⁸⁴.

Στη συνέχεια θα αναφερθούμε σε περιπτώσεις χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τον τρόπο με τον οποίο επιχειρήσαν να υιοθετήσουν και να αναπτύξουν τις ΣΔΙΤ ως μέθοδο παραγωγής και παροχής δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών.

¹⁸⁴ Caisse de Dépôts et Consignations, 2003.

Πίνακας 4: Συμμετοχή της BEI σε ΣΔΙΤ (1999-2003)

Κλάδος	Προϋπολογισμός Σχεδίου ΣΔΙΤ (σε εκατ. Ευρώ)	% επί του συνόλου
Δρόμοι / αυτοκινητόδρομοι ¹⁸⁵	9 120	62%
Διαχείριση και ανάπλαση αστικού χώρου ¹⁸⁶	2 600	17%
Αεροδρόμια	999	7%
Σιδηρόδρομοι Κλασικού Τύπου/ Υψηλής Ταχύτητας	997	7%
Κοινωνικές Υποδομές (Εκπαίδευση & Υγεία)	549	4%
Παραγωγή, μεταφορά και διάθεση ηλεκτρικής ενέργειας	258	2%
Διαχείριση υδάτινων πόρων (σε εθνικό επίπεδο)	165	1%
ΣΥΝΟΛΟ:	14 688	100%

(Πηγή: BEI, 2005)

¹⁸⁵ Περιλαμβάνονται και έργα ταυτόχρονης υλοποίησης σιδηροδρομικών γραμμών, υπογείων οδών και γεφυρών.

¹⁸⁶ Περιλαμβάνονται οι αστικές συγκοινωνίες.

5.1.1 Η περίπτωση της Μεγάλης Βρετανίας

Είναι γεγονός ότι οι ΣΔΙΤ αναπτύχθηκαν ευρέως σε περισσότερες από 25 χώρες παγκοσμίως, αλλά καμία εξ' αυτών δεν αξιοποίησε τις συμπράξεις με τον ιδιωτικό τομέα όσο η Μεγάλη Βρετανία¹⁸⁷. Η εξέλιξη αυτή δεν είναι τυχαία καθότι η χώρα έχει μακρά ιστορία στην αξιοποίηση ιδιωτικών κεφαλαίων και τεχνογνωσίας για την κατασκευή δημοσίων έργων.

Ήδη από τον 19^ο αιώνα έργα υποδομών, όπως κανάλια και σιδηροδρομικές γραμμές, βασίζονταν στην ιδιωτική πρωτοβουλία. Όμως η οικονομική κρίση του 1866 αναίρεσε τυχόν ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα των ιδιωτών αναδόχων, με αποτέλεσμα ο τραπεζικός τομέας να αποφεύγει έκτοτε την χρηματοδότηση μη κρατικών σχεδίων. Συνεπώς, μέχρι και τις αρχές της δεκαετίας του 1990 η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στην κατασκευή και παροχή δημοσίων έργων περιοριζόταν στη δημόσια ανάθεση, όπου το κράτος αναλάμβανε πλήρως τον κίνδυνο της χρηματοδότησης¹⁸⁸.

Η πρώτη προσπάθεια ουσιαστικής εμπλοκής των ιδιωτών σε δημόσια σχέδια κατά τον 20^ο αιώνα ξεκίνησε το 1979¹⁸⁹, ενώ αρχικά προτεραιότητα δόθηκε στην περικοπή των δημοσίων δαπανών. Το 1981 η ίδια κυβέρνηση εισηγήθηκε την υιοθέτηση κριτηρίων, βάσει των οποίων η ιδιωτική χρηματοδότηση θα αξιοποιούνταν από τον δημόσιο τομέα¹⁹⁰, οι εν λόγω ρυθμίσεις όμως δεν υιοθετήθηκαν, ενώ εγκαταλείφθηκαν και επισήμως το 1989.

Τελικά, το 1992, η νέα συντηρητική βρετανική κυβέρνηση του J. Major εισήγαγε το σχήμα ιδιωτικής χρηματοδότησης δημοσίων σχεδίων υπό την ομπρέλα των «Private Finance Initiatives» (PFI). Οι ρυθμίσεις περιελάμβαναν τη δημιουργία μιας ειδικής μονάδας προώθησης και παρακολούθησης των PFI με τη συμμετοχή

¹⁸⁷ Allan, J.R., 1999.

¹⁸⁸ Pitt, M. et al, 2006.

¹⁸⁹ Την εποχή εκείνη την εξουσία ανέλαβε η συντηρητική κυβέρνηση της Μ. Θάτσερ, η οποία προχώρησε σε σειρά ιδιωτικοποιήσεων και γενικότερη ανασυγκρότηση της δημόσιας διοίκησης (βλ. Spackman, M., 2002).

¹⁹⁰ Πρόκειται για ρυθμίσεις γνωστές ως “Ryrie Rules”, οι οποίες προέβλεπαν μεταξύ άλλων ότι ένα σχέδιο θα χρηματοδοτούνταν από τον ιδιωτικό τομέα μόνο εφόσον ήταν αποδεδειγμένα οικονομικά πιο αποδοτικό από την δημόσια χρηματοδότηση και υπό τον όρο ότι θα συνεπαγόταν μείωση του συνολικού προϋπολογισμού του αρμόδιου κρατικού οργανισμού (Spackman, M. ο.π.).

managers του ιδιωτικού τομέα, ενώ τα πρώτα δημόσια έργα που κατασκευάστηκαν μέσω τέτοιων σχημάτων αφορούσαν κατά κύριο λόγο υποδομές στον τομέα των μεταφορών. Η προώθηση της ιδιωτικής χρηματοδότησης συνεχίστηκε με την νέα αλλαγή της κυβέρνησης το 1997: τα PFI εντάχθηκαν μέσα σε ένα γενικότερο πλαίσιο υιοθέτησης ΣΔΙΤ, ενώ δημιουργήθηκαν νέοι κεντρικοί φορείς προώθησης των συμπράξεων και εκδόθηκαν πλήθος σχετικών οδηγιών και μελετών¹⁹¹. Σε κάθε περίπτωση, οι αρχές των ΣΔΙΤ για την υλοποίηση δημοσίων σχεδίων παρέμειναν ίδιες από το 1992 και συνοψίζονται ως εξής¹⁹²:

- Η χρηματοδότηση αναλαμβάνεται κατά κύριο λόγο (συνήθως εξ' ολοκλήρου) από τον ιδιωτικό τομέα και οι συμβατικές δομές σχετίζονται με την κατανάλωση των παρεχόμενων υπηρεσιών και όχι με το έργο αυτό καθ' αυτό.
- Σημαντικό μέρος των κινδύνων μεταφέρεται στον ιδιώτη-εταίρο
- Το σχέδιο πρέπει να προσφέρει VFM στον φορολογούμενο πολίτη¹⁹³

Στο σημείο αυτό πρέπει να σημειωθεί ότι παρουσιάστηκε αρχικά μια σχετική «κρίση» σε ότι αφορά τη ροή των PFI, καθώς ο ιδιωτικός τομέας δεν φάνηκε να έλκεται ιδιαιτέρως από την προοπτική χρηματοδότησης αυτοκινητόδρομων και άλλων υποδομών στον τομέα των μεταφορών. Το κλίμα μεταστράφηκε όταν προωθήθηκε η ιδέα ιδιωτικής χρηματοδότησης σχεδίων αστικής ανάπλασης, υποδομών και υπηρεσιών υγείας¹⁹⁴ και εκπαίδευσης, καθώς οι ιδιώτες προσέβλεπαν στην προοπτική αξιοποίησης δημόσιας γης και ιδιοκτησίας αντλώντας έτσι μεγαλύτερα κέρδη μακροπρόθεσμα¹⁹⁵. Πάντως, μέχρι τον Οκτώβριο 2005 περίπου

¹⁹¹ Τέτοιοι φορείς ήταν το Treasury Taskforce, οι Partnerships UK και το Office of Government Commerce (Allan, G., 2001).

¹⁹² Pitt, M. et al, *ο.π.*

¹⁹³ Εδώ έχει σημασία να τονίσουμε ότι το όφελος εστιάζεται στον φορολογούμενο και όχι στον αρμόδιο δημόσιο φορέα, κάτι που δεν είναι πάντα αυτονόητο.

¹⁹⁴ Συγκεκριμένα, κατά το 1993 η κυβέρνηση ανακοίνωσε ότι οι εθνικοί φορείς δημόσιας υγείας δεν θα είχαν πρόσβαση στον κρατικό προϋπολογισμό για την υλοποίηση σχετικών έργων εφόσον δεν αποδείκνυαν ότι εκμεταλλεύονταν τις δυνατότητες αξιοποίησης επιλογών ιδιωτικής χρηματοδότησης μέσω των PFI (Finlayson J., 2002).

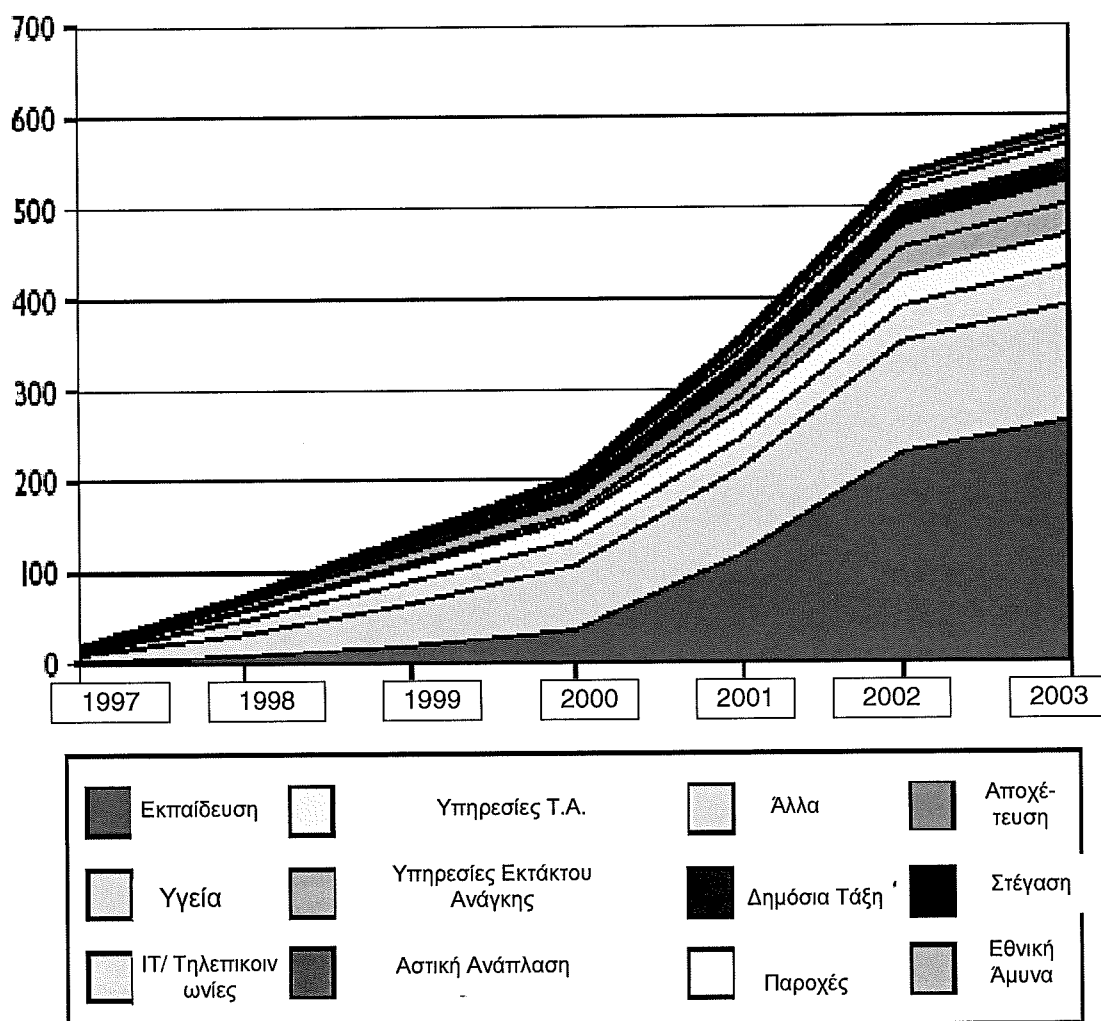
¹⁹⁵ Centre for Public Services, 2001.

700 δημόσια σχέδια της κεντρικής διοίκησης ή της τοπικής αυτοδιοίκησης χρηματοδοτήθηκαν μέσω PFI, ενώ 450 από αυτά ήδη λειτουργούσαν τον Μάρτιο του ίδιου έτους¹⁹⁶.

Εν κατακλείδι, μπορεί να υποστηριχτεί ότι η Μεγάλη Βρετανία έθεσε τις βάσεις για την προώθηση και ανάπτυξη των ΣΔΙΤ σε ευρωπαϊκό επίπεδο, επιδεικνύοντας ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 πλούσια και αξιοποιήσιμη σχετική εμπειρία σε πληθώρα τομέων δημοσίου συμφέροντος (Βλ. Σχήμα 6).

¹⁹⁶ Για περισσότερες πληροφορίες σε ότι αφορά το είδος, το σχήμα και την αξιολόγηση των σχεδίων που υλοποιήθηκαν μέσω PFI στην Μεγάλη Βρετανία μέχρι και το έτος 2005 (βλ. PUK., 2006.)

Σχήμα 6: Αριθμός σχεδίων PFI που υλοποιήθηκαν και λειτούργησαν στην
Μεγάλη Βρετανία μέχρι το 2003



(Πηγή: HM Treasury, 2003)

5.1.2 Εμπειρία ΣΔΙΤ σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες

Εκτός από την Μεγάλη Βρετανία μεγάλος αριθμός χωρών στην Ευρωπαϊκή Ένωση έχουν να επιδείξουν σημαντική εμπειρία στον τομέα των ΣΔΙΤ:

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η περίπτωση της **Γαλλίας**, η οποία διαθέτει ένα θεσμικό πλαίσιο του οποίου οι αρχές παρουσιάζουν σημαντικές διαφορές σε σχέση με το αγγλο-σαξωνικό μοντέλο¹⁹⁷. Συγκεκριμένα, το γαλλικό σύστημα διακυβέρνησης έχει ως βάση το Παρεμβατικό Κράτος και αυστηρή νομοθετική ρύθμιση των όρων παροχής δημοσίων έργων. Μέσα στο πλαίσιο αυτό, υπήρχε πάντα έντονη τάση δημιουργίας κρατικών μονοπωλίων στον τομέα των δημοσίων υπηρεσιών, ενώ για πολλούς, η πρόκληση έγκειται στην ανατροπή του συγκεντρωτικού συστήματος δημόσιας διοίκησης. Παρ' όλα αυτά, η Γαλλία έχει κάνει τις τελευταίες δεκαετίες σημαντικά βήματα στην προώθηση συνεργασιών μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, κυρίως σε επίπεδο κατασκευής υποδομών στον τομέα των μεταφορών αλλά και στην παροχή δημοσίων αγαθών σε τοπικό επίπεδο, όπως είναι έργα αστικής ανάπλασης και η διαχείριση του υδροαποχετευτικού συστήματος¹⁹⁸.

Ο στόχος του σύγχρονου γαλλικού κράτους φαίνεται να είναι η ενδυνάμωση της ιδιωτικής πρωτοβουλίας, επιτρέποντας, όμως στον δημόσιο τομέα να διατηρήσει τον ελεγκτικό και συντονιστικό του ρόλο¹⁹⁹. Σε συνέχεια υλοποίησης ενός σημαντικού αριθμού δημοσίων έργων μέσω ΣΔΙΤ, χρησιμοποιώντας κυρίως σχήματα συμβάσεων παραχώρησης ή συμμετοχής ιδιωτικών κεφαλαίων σε δημόσιες επιχειρήσεις, η Γαλλία προχώρησε πρόσφατα στην υιοθέτηση νομοθετικών ρυθμίσεων προκειμένου να προωθήσει περαιτέρω τον θεσμό των συμπράξεων. Συγκεκριμένα, νομοθέτημα του γαλλικού Υπουργείου Οικονομίας, Οικονομικών και Βιομηχανίας της 17^{ης} Ιουνίου 2004 θέτει συγκεκριμένους όρους για την υιοθέτηση ΣΔΙΤ σε κεντρικό αλλά και τοπικό επίπεδο, ενώ το 2005 δημιουργήθηκε ειδική μονάδα για την προώθηση των συμπράξεων στη χώρα, στοχεύοντας στην επιτάχυνση της οικονομικής ανάπτυξης και τον εκσυγχρονισμό της γαλλικής δημόσιας διοίκησης²⁰⁰.

¹⁹⁷ Lorrain, D., 1994.

¹⁹⁸ Da Vezies, L. & Prud'Homme, R., 1994.

¹⁹⁹ M.E.L.P.T., 1995.

²⁰⁰ MEFI, 2005b.

Μια από τις σημαντικότερες ευρωπαϊκές οικονομίες, η **Ιταλία**, ξεκίνησε το 1994 να αναδιαμορφώνει το νομοθετικό της πλαίσιο προκειμένου να προωθήσει την δυναμική παρουσία του ιδιωτικού τομέα στην παροχή δημοσίων έργων, συναντώντας όμως ως βασικό πρόβλημα τον ελλιπή συντονισμό μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων²⁰¹. Συγκεκριμένα, επιχειρήθηκε να δοθεί η δυνατότητα στους ιδιωτικούς φορείς να προάγουν προτάσεις υλοποίησης σχεδίων δημοσίου συμφέροντος με τρόπο αυτόνομο, παράλληλα με τους αρμόδιους κρατικούς οργανισμούς. Επιπλέον, μέσα στο πλαίσιο ιδιωτικοποίησης δημοσίων επιχειρήσεων, δημιουργήθηκαν οργανισμοί μεικτού κεφαλαίου, οπότε και δόθηκε η δυνατότητα άντλησης τεχνογνωσίας από τον ιδιωτικό τομέα²⁰².

Τον Ιούλιο του 2000 η Διυπουργική Επιτροπή για τον Οικονομικό Προγραμματισμό δημιούργησε έναν φορέα, την “Unità Tecnica Finanza di Progetto” (UFP), του οποίου βασικές αρμοδιότητες είναι να λειτουργεί ως σύνδεσμος μεταξύ της Ιταλικής κυβέρνησης και της Ε.Ε, να ανταλλάσσει εμπειρίες με ανάλογους φορείς του εξωτερικού αλλά και να καλλιεργήσει μια «κουλτούρα ΣΔΙΤ» στη χώρα²⁰³. Πάντως, η πρόσφατη εμπειρία της Ιταλίας στον τομέα των ΣΔΙΤ, έχει να επιδείξει πληθώρα σχεδίων τα οποία δεν ανταποκρίθηκαν στις αρχικές φιλοδοξίες, ενώ οι επιτυχημένες συμπράξεις αφορούν κατά κύριο λόγο υποδομές περιφερειακής ανάπτυξης²⁰⁴.

Τέλος, μπορούμε ενδεικτικά να αναφερθούμε στην περίπτωση της **Ιρλανδίας**, η οποία ακολουθώντας το βρετανικό μοντέλο στην προώθηση των ΣΔΙΤ, ενέταξε τις συμπράξεις στο Πρόγραμμα για την Ευημερία και την Δικαιοσύνη (*Program for Prosperity and Fairness – PPF*) του Εθνικού Οικονομικού και Κοινωνικού Συμβουλίου²⁰⁵. Επιπλέον χώρες όπως η Ισπανία, η Ολλανδία, η Δανία και η Γερμανία έχουν να επιδείξουν επιτυχημένες ΣΔΙΤ σε τομείς δημοσίου συμφέροντος, ανάλογα πάντα με τις ιδιαιτερότητες του θεσμικού και διοικητικού συστήματος του κάθε κράτους²⁰⁶. Οι χώρες που εντάχθηκαν στην Ε.Ε. με την πρόσφατη διεύρυνση

²⁰¹ Reviglio, F., 2000.

²⁰² Caisse des Dépôts et Consignations, 2003.

²⁰³ Coppin, A., 2003.

²⁰⁴ De Pierris, L. & Pescarini, G., 2001.

²⁰⁵ D.F., 2001.

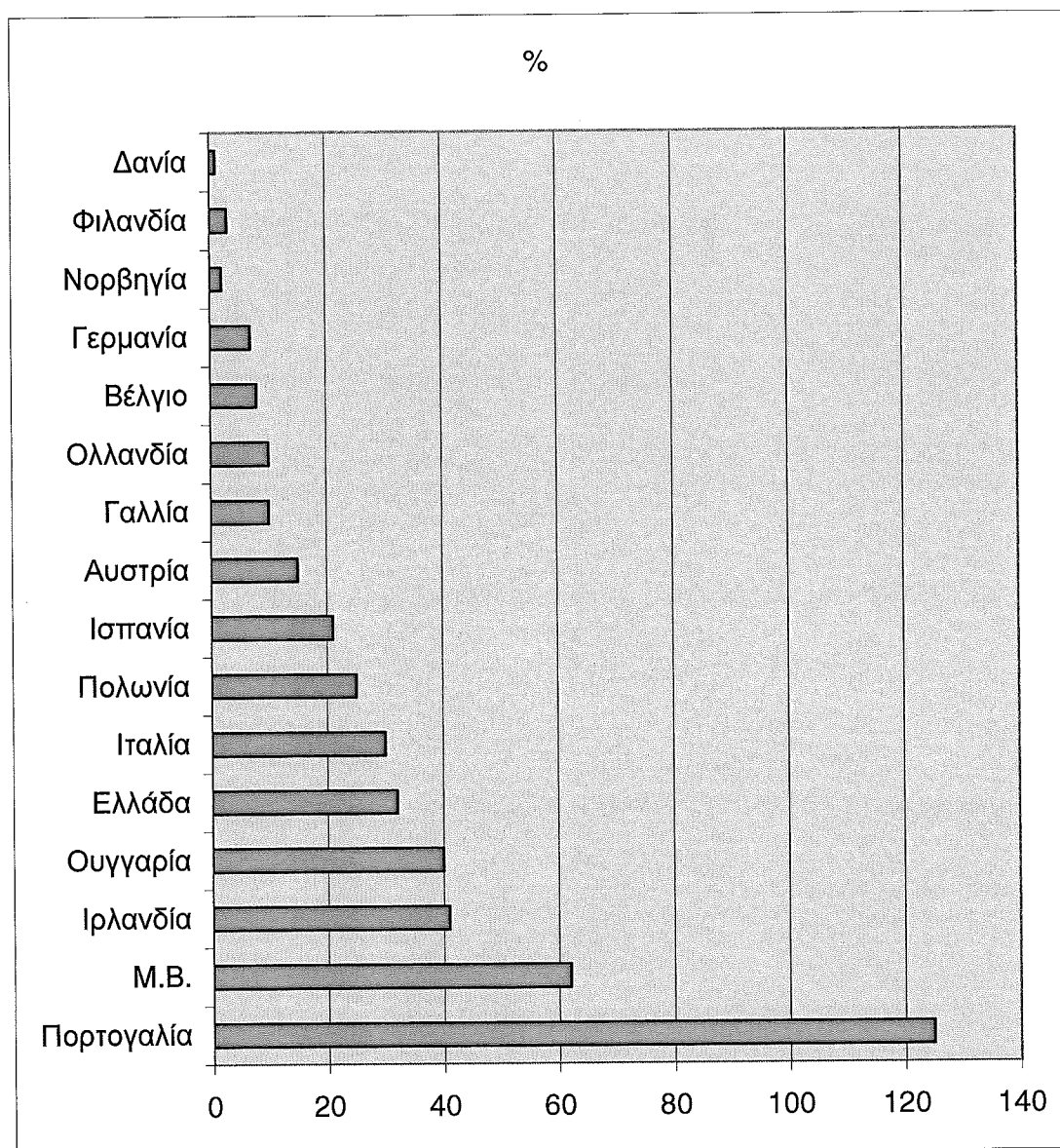
²⁰⁶ Ενδεικτικά βλ. Boxmeer B. & Beckhoven E., 2005; Kleingeld E., 2000; Andersen, H.T. & van Kempen, R., 2003.

επιχειρούν να ακολουθήσουν τον ίδιο δρόμο, προσπαθώντας να αξιοποιήσουν ιδιωτικά κεφάλαια και τεχνογνωσία προκειμένου να πετύχουν το στόχο της σύγκλισης με τον Ευρωπαϊκό μέσο όρο. Χώρες όπως η Ουγγαρία, η Τσεχία και η Πολωνία επιχείρησαν να υιοθετήσουν ΣΔΙΤ, χωρίς όμως ιδιαίτερη επιτυχία, κατά βάση λόγω προβλημάτων θεσμικού χαρακτήρα αλλά και λανθασμένου σχεδιασμού, κυρίως σε ότι αφορά την εκτίμηση των συνθηκών της αγοράς²⁰⁷.

Σε γενικές γραμμές μπορούμε να καταλήξουμε στο συμπέρασμα ότι οι ΣΔΙΤ έχουν διεισδύσει σε ικανοποιητικό βαθμό στα κράτη – μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (βλ. Σχήμα 7), ανάλογα, πάντα, με το ισχύον εθνικό θεσμικό και κοινωνικοοικονομικό πλαίσιο. Στη συνέχεια θα ασχοληθούμε με τις τάσεις που επικρατούν στην άλλη πλευρά του Ατλαντικού και ειδικότερα στην Αμερική και την Αυστραλία.

²⁰⁷ Για αξιολόγηση περιπτώσεων ΣΔΙΤ που έλαβαν χώρα από το 1993 μέχρι το 2005 σε χώρες που εισήλθαν στην ΕΕ το Μάιο του 2004 βλ. Brenck, A. et al, 2005.

Σχήμα 7: Μέση δραστηριότητα τύπου ΣΔΙΤ στην Ε.Ε σαν ποσοστό του ΑΕΠ²⁰⁸ των κρατών-μελών



(Πηγή: PriceWaterhouseCoopers, 2005).

²⁰⁸ Τα στοιχεία που χρησιμοποιήθηκαν αφορούν συμβάσεις ΣΔΙΤ και εκφράζονται σε επενδυτική αξία και όχι σε ετήσιες πληρωμές.

5.2 Οι ΣΔΙΤ στην Β.Αμερική και την Αυστραλία

Η Β. Αμερική και η Αυστραλία έχουν να επιδείξουν σημαντική εμπειρία στην εφαρμογή ΣΔΙΤ, ενώ ενδιαφέρον παρουσιάζει το γεγονός ότι ενώ πρόκειται για τρεις χώρες με παρόμοια πολιτειακή και διοικητική διάρθρωση, οι τάσεις σε ότι αφορά στην εμπλοκή του ιδιωτικού τομέα για την παραγωγή δημόσιων αγαθών, ακολουθούν μάλλον διαφορετική πορεία.

Ειδικότερα, σε ότι αφορά στις **Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής (ΗΠΑ)**, η ιδέα της συνεργασίας του Κράτους με ιδιωτικές επιχειρήσεις ξεκίνησε ήδη από τον 19^ο αιώνα²⁰⁹ και αφορούσε κυρίως στην υλοποίηση υποδομών στον τομέα των μεταφορών αλλά και την παραγωγή και παροχή ενέργειας μέσω συμπράξεων τύπου *Joint-Venture*. Σήμερα, οι ΣΔΙΤ επιχειρούν να καλύψουν πλήθος δραστηριοτήτων του δημοσίου βίου στο σύνολο της χώρας, σε κεντρικό αλλά και σε τοπικό επίπεδο, στους τομείς των υποδομών, της ύδρευσης και αποχέτευσης, της αστικής ανάπτυξης, της υγείας και της εκπαίδευσης.

Βασικό εργαλείο των αμερικανικών δημόσιων αρχών για την ενίσχυση της συμμετοχής του ιδιωτικού τομέα, αποτελούν τα φορολογικά κίνητρα τα οποία προσφέρονται σε επιχειρήσεις που θα αναλάβουν την παραγωγή και παροχή δημοσίων αγαθών, ενώ τα τελευταία χρόνια είναι ιδιαίτερα έντονη και η συμμετοχή του τραπεζικού τομέα, απαλλάσσοντας έτσι το κράτος από την έκδοση ομολόγων για την χρηματοδοτική διευκόλυνση των ιδιωτών - εταίρων²¹⁰. Σημαντικό είναι, επίσης, το γεγονός ότι, εκτός από την υποστήριξη της κεντρικής κυβέρνησης, οι πολιτειακές και τοπικές αρχές τείνουν να δημιουργούν θεσμούς για την προώθηση των ΣΔΙΤ τόσο σε επίπεδο διαβούλευσης με τον ιδιωτικό τομέα όσο και για την προώθηση νομοθετικών ρυθμίσεων που θα διευκολύνουν τις συμπράξεις και θα τις καταστήσουν περισσότερο αποτελεσματικές²¹¹.

Στην περίπτωση του **Καναδά** δεν συναντάμε την ίδια μακρά παράδοση στην υιοθέτηση ΣΔΙΤ. Σημαντική παράμετρο στην περίπτωση αποτελεί το γεγονός ότι

²⁰⁹ Πάντως, η ανάπτυξη τέτοιων συνεργασιών ανακόπηκε κατά την περίοδο του Προέδρου Φ. Ρούσβελτ, όπου λόγω της μεγάλης οικονομικής ύφεσης, η κυβέρνηση επιχείρησε την επέκταση των δραστηριοτήτων του δημόσιου τομέα προκειμένου να ενισχύσει την εθνική οικονομία (NCPPP, 2003.)

²¹⁰ Brusewitz, M.R., 2005.

²¹¹ NCPPP, 2002.

μέχρι και σήμερα η καναδική αγορά φαίνεται να λειτουργεί σε δύο ταχύτητες²¹². Συγκεκριμένα, στο δυτικό μέρος της χώρας έχει σημειωθεί μεγάλη πρόοδος στην προώθηση των συμπράξεων σε πληθώρα κλάδων της αγοράς²¹³, ενώ στον ανατολικό Καναδά δε φαίνεται να υπάρχει η ανάλογη πολιτική βούληση. Αυτό που πρέπει να σημειωθεί είναι ότι κάθε σύμπραξη ακολουθεί μια ξεχωριστή διαδικασία σύναψης της σχετικής σύμβασης, χωρίς να υπάρχει μια γραμμή σύγκλισης με συγγενείς περιπτώσεις ΣΔΙΤ ή, γενικότερα, αξιοποίηση της υπάρχουσας εμπειρίας.

Σε ότι αφορά στην **Αυστραλία**, ενδιαφέρον έχει να παρατηρήσουμε ότι οι ΣΔΙΤ έχουν λάβει πορεία ραγδαίας εξέλιξης τα τελευταία χρόνια, παρότι ιστορικά η οικονομία της χώρας έχει βασιστεί στην αρχή της κρατικής ιδιοκτησίας και παροχής των δημόσιων αγαθών. Πράγματι, αρχικά οι αποικιακές κυβερνήσεις και –μετά την ομοσπονδιοποίηση– οι πολιτειακές και τοπικές δημόσιες αρχές ήταν αποκλειστικά υπεύθυνες για τον σχεδιασμό, την κατασκευή και τη διαχείριση των βασικών οικονομικών και κοινωνικών υποδομών²¹⁴. Η δε έλλειψη κεντρικού συντονισμού οδήγησε σε φαινόμενα έντονης ανισότητας στην διασπορά των δημόσιων υποδομών, με αποτέλεσμα μερικές περιφέρειες να παρουσιάζουν έντονες ελλείψεις σε βασικά δημόσια αγαθά τη στιγμή που άλλες περιοχές εμφάνιζαν υπερπαραγωγή στον τομέα των υποδομών²¹⁵.

Πάρα ταύτα, η γενικότερη μακροοικονομική κρίση που ξέσπασε στον ανεπτυγμένο κόσμο στα τέλη του 20^{ου} αιώνα ανάγκασε και την Αυστραλία να προσφύγει σε ιδιωτικά κεφάλαια προκειμένου να προχωρήσει στην υλοποίηση σχεδίων δημοσίου ενδιαφέροντος. Τα υλοποιηθέντα μέσω ΣΔΙΤ έργα αφορούν κυρίως στην κατασκευή αυτοκινητόδρομων, όπου ο ιδιώτης αναλαμβάνει εξ'ολοκλήρου τον κίνδυνο λειτουργίας της αγοράς (*market risk*) αλλά και κοινωνικές υποδομές, όπου η σύμπραξη βασίζεται σε πληρωμές βάσει της διαθεσιμότητας και

²¹² PriceWaterhouseCoopers, 2005, σ.56.

²¹³ Ειδικότερα, στην περιοχή δικαιοδοσίας της κυβέρνησης της British Columbia, η οποία έχει δημιουργήσει από το 2002 ειδική μονάδα υποστήριξης και συμβουλευτικής για την προώθηση των συμπράξεων με τον ιδιωτικό τομέα. Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι 9 ΣΔΙΤ συνάφθηκαν μόνο κατά το έτος 2005, ενώ πάνω από 100 έργα έχουν συνολικά ολοκληρωθεί από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 (βλ. CCPPP, 2001; PriceWaterhouseCoopers, ο.π.).

²¹⁴ Ενδεικτικά αναφέρεται ότι το 1950 το 92% των δημόσιων υποδομών ανήκε στο κράτος, ποσοστό που το 2002 έπεσε κατά 21 ποσοστιαίες μονάδες (71%) (Regan, M., 2005, σ. 29).

²¹⁵ APCC, 2002.

της αποδοτικότητας των παρεχόμενων δημοσίων υπηρεσιών²¹⁶. Χαρακτηριστικό του Αυστραλιανού μοντέλου υιοθέτησης των ΣΔΙΤ αποτελεί το γεγονός ότι η πλειοψηφία των συναφθέντων συμπράξεων στις αρχές του 21^{ου} αιώνα είχαν ως εταίρο ομίλους επενδυτικών τραπεζικών οργανισμών²¹⁷; οι οποίοι και ανέθεταν την υλοποίηση σε υπεργολάβους. Τέλος, το πρόβλημα συντονισμού επιχειρήθηκε να λυθεί το 2004, μέσω της δημιουργίας Εθνικού Συμβουλίου για τις ΣΔΙΤ (*National Council for PPPs*), το οποίο λειτουργεί ως συνδετικός κρίκος μεταξύ της Ομοσπονδιακής κυβέρνησης και των πολιτειακών δημοσίων αρχών.

5.3 Οι ΣΔΙΤ στην Ελλάδα

Στην Ελλάδα οι ΣΔΙΤ εισήχθησαν με τη μορφή συμβάσεων παραχώρησης το 1993, με το Π.Δ. 23/1993. Είναι δε χαρακτηριστικό ότι οι συμφωνίες παραχώρησης δημοσίων έργων στη χώρα μας θεωρείται ότι δημιουργούν ένα «νομοθετικό παράδοξο» ενώ κατά κανόνα αναφέρονται στην υλοποίηση σχεδίων υποδομών εθνικού ενδιαφέροντος²¹⁸.

Η Κεντρική Διοίκηση της Ελλάδας χρησιμοποίησε σχήματα ΣΔΙΤ κατά τη δεκαετία του 1990 κυρίως προκειμένου να προσελκύσει ιδιωτικά κεφάλαια για την υλοποίηση μεγάλων έργων, όπως είναι το Αεροδρόμιο «Ελευθέριος Βενιζέλος», η Αττική Οδός και η Γέφυρα Ρίου-Αντιρρίου²¹⁹. Η έλλειψη εξειδικευμένου νομοθετικού πλαισίου για τη δημιουργία συμπράξεων στο ελληνικό δίκαιο μέχρι το 2005, πάντως, οδήγησε στην ψήφιση ξεχωριστών νομοθετικών ρυθμίσεων²²⁰ για κάθε μεγάλο έργο υποδομής που πραγματοποιήθηκε μέσω σύμβασης παραχώρησης²²¹.

²¹⁶ PriceWaterhouseCoopers, 2005.

²¹⁷ Πρόκειται για το λεγόμενο μοντέλο «ABN», όπου ο τραπεζικός όμιλος αναλάμβανε την ιδιοκτησία του έργου ενώ βασιζόταν στην έκδοση ομολόγων και όχι σε τραπεζική χρηματοδότηση (βλ. PriceWaterhouseCoopers, 2005, σ.55)

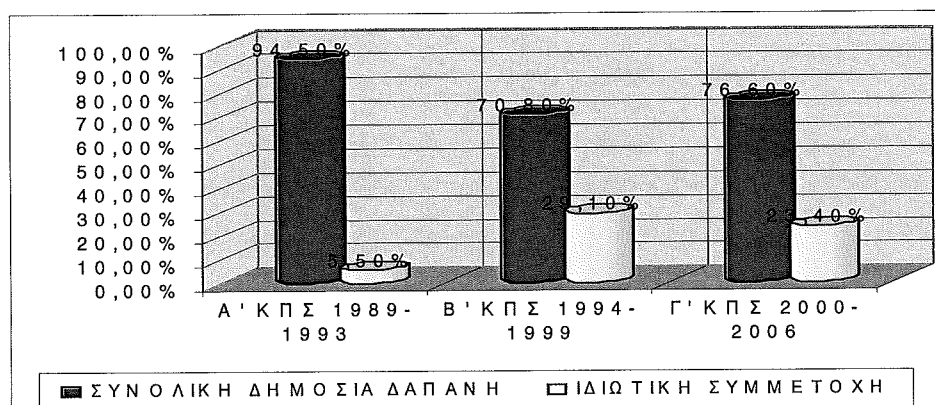
²¹⁸ Τροβά, Ε.& Κούτρας, Δ, 2001.

²¹⁹ Εκτός από αυτές τις περιπτώσεις, όπου τα έργα ολοκληρώθηκαν επιτυχώς μέσω ΣΔΙΤ, αξίζει να αναφερθούμε και στις περιπτώσεις σχεδίων, όπως το Μετρό Θεσσαλονίκης ή ορισμένα έργα στο πλαίσιο διοργάνωσης των Ολυμπιακών Αγώνων της Αθήνας το 2004, τα οποία ενώ αρχικά επρόκειτο να υλοποιηθούν μέσω συμπράξεων με τον ιδιωτικό τομέα, τελικά είτε αναβλήθηκαν, είτε πραγματοποιήθηκαν με τον κλασικό τρόπο (Κούτρας et al, 2005).

²²⁰ Πρόσφατα παραδείγματα είναι τα εξής: Π.Δ. 159/2000 για την ίδρυση της ΕΥΔΕ/Ειδικά Συγκοινωνιακά Έργα Αττικής, Ν.2833/2000 για την κατασκευή με αυτοχρηματοδότηση του

Σημαντική παράμετρο, σε ότι αφορά την ιδιωτική χρηματοδότηση δημοσίων έργων στην Ελλάδα, αποτελεί η φύση της δημόσιας διοίκησης, η οποία φανέρωσε την ανεπάρκειά της κατά την διαχείριση των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (ΚΠΣ) (βλ. Σχήμα 8). Η γραφειοκρατία αλλά και τα έντονα διαρθρωτικά προβλήματα που χαρακτηρίζουν τον κρατικό μηχανισμό οδηγούν σε δυσλειτουργίες και εμπόδια όταν επιχειρούνται συνεργασίες τόσο με τον ιδιωτικό τομέα, αλλά και μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διοίκησης. Ως συνέπεια, μέχρι το 1999 το σύνολο των ιδιωτικών κεφαλαίων που αξιοποιήθηκαν σε ΣΔΙΤ δεν άγγιζαν ούτε το 50% εξ' αυτών που είχαν προγραμματιστεί²²². Επιπλέον, ο κατασκευαστικός κλάδος της χώρας, παρότι αναπτύχθηκε ραγδαίως μετά το 1995, αποτελείται σε μεγάλο βαθμό από μικρομεσαίες επιχειρήσεις, οι οποίες δε διαθέτουν τα κεφάλαια και την τεχνογνωσία για να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις μιας σύμπραξης με τον δημόσιο τομέα²²³.

Σχήμα 8: Η ποσοστιαία εκτιμηθείσα ιδιωτική συμμετοχή στη χρηματοδότηση των κοινοτικών πλαισίων στήριξης στην Ελλάδα 1989-2006



(Πηγή: Μαραβά, Ν. & Γετίμης, Π., 2002)

Σε ότι αφορά στον ρόλο της ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην προώθηση τοπικών ΣΔΙΤ, λόγω έλλειψης σχετικού νομοθετικού πλαισίου, οι τοπικές αρχές μέχρι πρόσφατα επιχειρούσαν την αξιοποίηση ιδιωτικών κεφαλαίων βασιζόμενες κυρίως στις δυνατότητες που τους έδιναν οι ρυθμίσεις των Ν.1418/1984,

Ιπποδρόμου και άλλων Ολυμπιακών Εγκαταστάσεων από τον ΟΔΙΕ, Ν.2819/2000 για την κατασκευή του Ολυμπιακού Χωριού κ.α.

²²¹ Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, 2004 ; Τροβά, Ε. & Κούτρας, Δ, ο.π..

²²² Getimis, P. & Marava, N., 2002.

²²³ Μαραβά, Ν. & Γετίμης, Π., 2002.

τα Π.Δ. 609/1985 και 218/1999 αλλά και οι μεταρρυθμίσεις που προέκυψαν στο ελληνικό δίκαιο χάρη στις Οδηγίες 92/50, 93/36 and 93/37 της Ε.Ε.²²⁴. Επιχειρώντας να λειτουργήσουν μέσα σε ένα συγκεντρωτικό σύστημα κρατικής οργάνωσης, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα έχουν ήδη να επιδείξουν βασική εμπειρία πραγμάτωσης ΣΔΙΤ για την παροχή τοπικών δημοσίων αγαθών αλλά και σε επίπεδο αστικής ανάπλασης²²⁵.

Εν κατακλείδι, μέχρι πρόσφατα η εμπειρία στη χώρα μας είχε δείξει ότι η διάσπαρτη νομοθεσία για τις επί μέρους μορφές ιδιωτικής χρηματοδότησης δημοσίων έργων προκαλούσε δυσχέρειες και καθυστερήσεις. Άλλωστε τα εμπόδια που προβάλλει το ελληνικό Σύνταγμα για την σύσταση ΣΔΙΤ δεν είναι αμελητέα, γεγονός που αποδεικνύεται από την πλούσια νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων για το θέμα²²⁶. Στο πλαίσιο αυτό, Ειδική Επιτροπή Εμπειρογνομόνων για τα Δημόσια Έργα του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών συνέταξε τον Ιούλιο του έτους 2004 Έκθεση όπου παρατίθεται πρόταση δημιουργίας κεντρικού μηχανισμού διοίκησης των ΣΔΙΤ καθώς και πρόταση νομοθετικής ρύθμισης για έργα προτεραιότητας. Τελικά, τον Σεπτέμβριο του 2005, η Βουλή των Ελλήνων υπερψήφισε τον Ν.3389/2005, ρυθμίζοντας έτσι τους όρους δημιουργίας ΣΔΙΤ τόσο σε Κεντρικό όσο και σε τοπικό επίπεδο. Συγκεκριμένα, ο νόμος καλύπτει την υιοθέτηση σχημάτων ΣΔΙΤ για την υλοποίηση μικρομεσαίων έργων, προϋπολογισμού έως 200 εκατομμυρίων ευρώ²²⁷, ενώ προέβλεπε τη σύσταση μιας κεντρικής μονάδας προώθησης και υποστήριξης των συμπράξεων με τον ιδιωτικό τομέα, η οποία υλοποιήθηκε υπό τη μορφή σχετικής Ειδικής Γραμματείας η οποία υπάγεται στο Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών. Τέλος, στο πλαίσιο του νέου Ν.3389/2005 προβλέπεται να χρηματοδοτηθούν μέσω ΣΔΙΤ για πρώτη φορά στην Ελλάδα μεταξύ άλλων έργα κατασκευής/ανακατασκευής και συντήρησης υποδομών της Ελληνικής Αστυνομίας και του Πυροσβεστικού Σώματος αλλά και σχολικών εγκαταστάσεων²²⁸ (Βλ. Παράρτημα 4).

²²⁴ Κατσανού, Α., 1996 ; Τροβά, Ε.& Κούτρας, Δ, ο.π..

²²⁵ Για παραδείγματα συμπράξεων των ελληνικών ΟΤΑ με ιδιωτικές επιχειρήσεις βλ. ΕΔΕΧΥ, 2003 ; Kyvelou, S. & Karaïskou. E., 2006.

²²⁶ Βλ. Τροβά, Ε.& Κούτρας, Δ, 2001, σσ. 306-339.

²²⁷ Κούτρας et al., ο.π.

²²⁸ Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών 2006β ; 2006γ ; ΟΣΚ, 2006.

5.4 Μελέτη Περιπτώσεων (Case-studies) από την ελληνική εμπειρία

Η ελληνική εμπειρία σε ΣΔΙΤ έχει μέχρι στιγμής να επιδείξει, όπως και αναφέραμε παραπάνω, την κατασκευή τριών μεγάλων και σημαντικών έργων υποδομής: το αεροδρόμιο «Ελευθέριος Βενιζέλος», την «Αττική Οδό» και την γέφυρα ζεύξης Ρίου-Αντίρριου. Στη συνέχεια θα επιχειρήσουμε να παραθέσουμε κάποια βασικά σημεία που χαρακτηρίζουν τον σχεδιασμό και την υλοποίηση του καθενός από τα σχέδια αυτά.

5.4.1 Η περίπτωση του διεθνούς αερολιμένα «Ελευθέριος Βενιζέλος»

Το εγχείρημα υλοποίησης του έργου κατασκευής και λειτουργίας ενός νέου διεθνούς αεροδρομίου στην περιοχή της Αττικής συνέπεσε χρονικά με την αποτυχία ιδιωτικής χρηματοδότησης του δικτύου μετρό της Αθήνας, με αποτέλεσμα το εν λόγω σχέδιο να εξελιχθεί σε «*πιλοτικό πείραμα ιδιωτικής συγχρηματοδότησης μεγάλου έργου*» στην Ελλάδα²²⁹.

Αξίζει να σημειώσουμε ότι ενώ η δημοπράτηση του έργου ξεκίνησε το 1991, η πολιτική βούληση κατασκευής ενός διεθνούς αεροδρομίου στην περιοχή των Σπάτων Αττικής είχε ξεκινήσει δεκαετίες πριν και το εν λόγω έργο είχε ενταχθεί στο Ρυθμιστικό σχέδιο της Αθήνας με τον Ν.1515/1985, στο πλαίσιο μελλοντικής ανάπτυξης της Αττικής και σε συνδυασμό με την πρόβλεψη οδικής πρόσβασης στον αερολιμένα. Ως αποτέλεσμα, οι απαλλοτριώσεις στην περιοχή είχαν ήδη ολοκληρωθεί κατά την περίοδο δημοπράτησης²³⁰.

Τελικά, με τον Ν.2338/1995 κυρώθηκε η σύμβαση ανάπτυξης του αεροδρομίου «Ελ. Βενιζέλος» στην περιοχή των Σπάτων, ενώ με τον ίδιο νόμο ιδρύθηκε η εταιρία «Διεθνής Αερολιμένας Αθηνών ΑΕ» (ΔΔΑ). Λόγω της συμμετοχής αλλοδαπών κεφαλαίων στην σύμπραξη, η ανωτέρω σύμβαση υπήχθη και στις διατάξεις του ΝΔ 2687/1953 περί εισαγωγής κεφαλαίων από το εξωτερικό, προκειμένου να απολαμβάνει την απαιτούμενη συνταγματική προστασία.

Η συγκεκριμένη ΣΔΙΤ ακολουθεί το σχήμα BOOT και έχει ως στρατηγικό εταίρο την γερμανική HOCHTIEF Aktiengesellschaft, ενώ το ελληνικό Δημόσιο

²²⁹ Βλ. Κούτρας et al., 2005, σ.35.

²³⁰ Τροβά, Ε. & Κούτρας, Δ., 2001.

κατέχει το 55% των μετοχών της ΔΔΑ και εκπροσωπείται από κοινού από τους Υπουργούς Οικονομίας και Οικονομικών και Μεταφορών και Επικοινωνιών. Η περίοδος παραχώρησης ξεκίνησε το 1996 και ορίστηκε σε 30 έτη²³¹, κατά τα οποία η κοινοπραξία έχει «το αποκλειστικό δικαίωμα και προνόμιο διενέργειας της μελέτης, χρηματοδότησης, κατασκευής, ολοκλήρωσης, θέσης σε λειτουργία, συντήρησης, διοίκησης και ανάπτυξης του αερολιμένα»²³².

Σε ότι αφορά στη χρηματοδότηση του έργου, ο ανάδοχος ανέλαβε την συγκέντρωση των απαραίτητων ιδιωτικών κεφαλαίων και την εγγύηση των σχετικών δανείων. Το Δημόσιο από τη μεριά του, επιδοτεί τη ΔΔΑ με κεφάλαια από την Ε.Ε., ενώ σύμφωνα με το άρθρο 2.2 της σύμβασης παρέχει εγγυήσεις για το σύνολο των δανείων από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (BEI). Επιπλέον, το ελληνικό Κράτος συμμετείχε στην κατασκευή και λειτουργία του έργου με την καταβολή ειδικού τέλους αναχωρούντων επιβατών, παραχωρήθηκε δε στον ιδιώτη εταίρο το δικαίωμα επιβολής τελών στους χρήστες του αερολιμένα. Συνολικά το έργο κόστισε 2,6 δις. ευρώ εκ των οποίων το 11% χρηματοδοτήθηκε από την Ε.Ε. και το 45% από δανειοδότηση της BEI²³³.

Πάντως, η σύμβαση ανάπτυξης του «Ελ. Βενιζέλος» αμφισβητήθηκε ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας ακολουθώντας μια μακρά σειρά δικαστικών αντιπαραθέσεων, ενώ προδημοπρασιακά προβλήματα που δημιουργήθηκαν λύθηκαν βάσει του κοινοτικού πλέον δικαίου μέσα από μια μακροχρόνια διαδικασία στο πλαίσιο της Επιτροπής της Ε.Ε. Τέλος, προέκυψαν προβλήματα τόσο από την πλευρά αρχών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης όσο και από περιβαλλοντικές οργανώσεις, κυρίως σε ότι αφορούσε το καθεστώς του Ν.2338/1995 σχετικά με τους περιβαλλοντικούς όρους που διέπουν την κατασκευή ορισμένων δημόσιων έργων, ενώ μέσω της ίδιας σύμβασης ρυθμίστηκε το καθεστώς προστασίας των αρχαιοτήτων κατά τη διενέργεια δημοσίων έργων²³⁴.

Οι εργασίες κατασκευής του έργου ολοκληρώθηκαν τον Σεπτέμβριο του 2000 ενώ το αεροδρόμιο ξεκίνησε να λειτουργεί τον Μάρτιο του 2001, ύστερα από μια πεντάμηνη περίοδο δοκιμών. Η λειτουργία του «Ελ. Βενιζέλος», ενός αερολιμένα με

²³¹ Η σύμβαση προβλέπει ότι η περίοδος παραχώρησης μπορεί να παραταθεί δέκα τουλάχιστον έτη πριν από τη λήξη της συμβατικής περιόδου (Κούτρας et al., 2005).

²³² Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, 2004, σ. 75.

²³³ Βλ. PriceWaterhouseCoopers, 2005, σ.50.

²³⁴ Τροβά, Ε. & Κούτρας Δ., 2001.

δυναμικότητα εξυπηρέτησης μέχρι 16 εκατ. επιβατών ανά έτος και δυνατότητα επέκτασης της μέχρι τα 50 εκατ. επιβάτες, θεωρείται, πάντως, ότι αναβάθμισε ποιότητα και την ασφάλεια των παρεχόμενων υπηρεσιών, σε σχέση με το παλαιό Ανατολικό Αεροδρόμιο στην περιοχή του Ελληνικού, ενώ αποφόρτισε το νοτιοανατολικό τμήμα της πρωτεύουσας, επιτρέποντας νέο και βελτιωμένο πολεοδομικό σχεδιασμό της²³⁵.

5.4.2 Η περίπτωση της «Αττικής Οδού» –Ο Περιφερειακός Δακτύλιος Αττικής

Ο Περιφερειακός Δακτύλιος της Αττικής («Αττική Οδός») αποτελεί την πρώτη περίπτωση σύμβασης παραχώρησης με αντικείμενο την κατασκευή και εκμετάλλευση οδικού δικτύου από ιδιώτη στην Ελλάδα²³⁶ αλλά και την πρώτη ΣΔΙΤ που χρηματοδοτήθηκε από ελληνικά ιδιωτικά κεφάλαια.

Η αναγκαιότητα κατασκευής του συγκεκριμένου έργου είχε επισημανθεί ήδη από τη δεκαετία του 1950²³⁷, καθότι ένας περιφερειακός δακτύλιος κυκλοφορίας θα προσέφερε συντομότερη και ασφαλέστερη πρόσβαση στον αστικό χώρο της πρωτεύουσας και μείωση της υπερβάλλουσας κυκλοφορίας οχημάτων στο κέντρο της Αθήνας. Εκτιμήθηκε ακόμα, ότι τα προαναφερθέντα θα οδηγούσαν σε μείωση του γνωστού «νέφους» και της ηχορύπανσης στην Αττική, ενώ θα δημιουργούνταν οι κατάλληλες προϋποθέσεις για μια ισόρροπη ανάπτυξη των περιφερειακών αστικών χώρων της πρωτεύουσας²³⁸. Τέλος, η κατασκευή της «Αττικής Οδού» επιβλήθηκε, εκτός των άλλων, από την παράλληλη υλοποίηση του διεθνούς αεροδρομίου της Αθήνας, καθότι ο Περιφερειακός Δακτύλιος θα εξασφάλιζε την απαραίτητη προσβασιμότητα²³⁹.

Για την υλοποίηση του Περιφερειακού Δακτυλίου Αττικής και σύμφωνα με τη διεθνή πρακτική, εκπονήθηκαν ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 σχετικές

²³⁵ Βλ. ΕΔΕΧΥ, 2003, σ.94.

²³⁶ Κούτρας et al., ο.π..

²³⁷ Μάλιστα, το εν λόγω έργο περιλαμβάνεται στη μελέτη – πρόταση του Wilbur Smith το 1996 με χάραξη στο σημείο που βρίσκεται σήμερα (βλ. Κούτρας et al., 2005, σ.16)

²³⁸ Getimis, P. & Marava, N., 2002.

²³⁹ Για το λόγο αυτό η σύμβαση παραχώρησης (Ν. 2338/1995) για το αεροδρόμιο «Ελ. Βενιζέλος» προέβλεπε αυστηρές κυρώσεις σε περίπτωση αποτυχίας έγκαιρης ολοκλήρωσης διασύνδεσης της «Αττικής Οδού» με τον αερολιμένα.

μελέτες. Ειδικότερα, έγινε εμπειριστατωμένη κυκλοφοριακή έρευνα προέλευσης – προορισμού και προβολή από την οποία προέκυψαν οι προβλεπόμενοι μελλοντικοί κυκλοφοριακοί φόρτοι στο εν λόγω οδικό δίκτυο. Επιπλέον, συντάχθηκαν προμελέτες οδοποιίας και μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων για τα επί μέρους διακριτά τμήματα του Δακτυλίου. Τα προαναφερθέντα χορηγήθηκαν στους υποψηφίους αναδόχους μαζί με τα τεύχη δημοπράτησης και αξιοποιήθηκαν περαιτέρω κατά την οριστικοποίηση του σχεδιασμού του έργου.

Η σύμβαση παραχώρησης για τα τμήματα της Ελεύθερης Λεωφόρου Ελευσίνας – Σταυρού - Αεροδρομίου και της Δυτικής Περιφερειακής Λεωφόρου Υμηττού ξεκίνησε το 1992, ενώ με τον Ν.2445/1996²⁴⁰ κυρώθηκε και απέκτησε ισχύ η σύμβαση τύπου BOOT μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και της Ανώνυμης Εταιρείας παραχώρησης «ΑΤΤΙΚΗ ΟΔΟΣ Α.Ε.», της Κατασκευαστικής Κοινοπραξίας «ΑΤΤΙΚΗ ΟΔΟΣ – Κατασκευής ΕΛΕΣΣ & ΔΠΛΥ» και των λοιπών μελών, επενδυτών, μετόχων κτλ.. Μέσα στο πλαίσιο της σύμβασης ο ανάδοχος έλαβε το δικαίωμα επιβολής και είσπραξης διοδίων-τελών από τους χρήστες για την περίοδο παραχώρησης, η οποία αρχικά ορίστηκε σε 23 έτη. Επιπλέον, ο ιδιωτικός τομέας έλαβε το δικαίωμα κατασκευής παράλληλων έργων αλλά και το δικαίωμα άσκησης άλλων εμπορικών εκμεταλλεύσεων, προκειμένου να εξυπηρετήσει τους χρήστες του Δακτυλίου²⁴¹.

Η σημασία της σύμβασης για την υλοποίηση και λειτουργία της «Αττικής Οδού» έγκειται και στο γεγονός ότι πρόκειται για το μόνο μέχρι στιγμής έργο ΣΔΙΤ στο οποίο ο ιδιώτης εταίρος δεν έλαβε έμμεσα ή άμεσα κρατικές εγγυήσεις για την επίτευξη δανεισμού. Οι δανειστές, πάντως, προώθησαν τροποποιήσεις της σύμβασης, προκειμένου να μη θεωρούνται ως συμβαλλόμενοι στη ΣΔΙΤ, έτσι ώστε να αποφύγουν την ανάληψη περαιτέρω κινδύνων. Το Δημόσιο συνέβαλε οικονομικά προσφέροντας στον ανάδοχο, εκτός από την δυνατότητα είσπραξης διοδίων, χρηματοδοτικό αντάλλαγμα, ανάλογο με το εργολαβικό αντάλλαγμα κατασκευαστικής σύμβασης²⁴². Συνολικά το κόστος κατασκευής του έργου ανήλθε σε 1.204 εκατ. ευρώ, εκ των οποίων 34,21% χρηματοδοτείται από το ελληνικό

²⁴⁰ Πάντως, η εν λόγω σύμβαση τροποποιήθηκε ήδη δύο φορές με τα Π.Δ. 3/1998 και 75/1999.

²⁴¹ Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, 2004.

²⁴² Τροβά, Ε. & Κούτρας, Δ., 2001; Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, 2004.

Δημόσιο, 13,29% από τα ίδια κεφάλαια του αναδόχου, ενώ 52,50% καλύφθηκε από δανειακά κεφάλαια²⁴³.

Οφείλουμε, επίσης, να αναφέρουμε ότι το σχέδιο χαρακτηρίστηκε ως «έργο προτεραιότητας» του Διευρωπαϊκού Δικτύου Μεταφορών (*Trans European Networks-TEN*) σύμφωνα με τις αποφάσεις των Συνόδων Κορυφής του Έσπεν (Δεκέμβριος 1994) και της Κέρκυρας (Ιούνιος 1995) . Επιπλέον, η υλοποίηση της «Αττικής Οδού» χρηματοδοτήθηκε από την Ε.Ε. μέσω της ένταξης του έργου στα Β΄και Γ΄ ΚΠΣ.

Τέλος, αποτελεί σημαντική παράμετρο το γεγονός ότι, ενώ η σχετική σύμβαση συντάχθηκε με τρόπο λεπτομερή ώστε να εξασφαλίζει τους συμβαλλόμενους ιδιώτες κυρίως σε σχέση με τις δανειοδοτούσες τράπεζες, φαίνεται να έχει ως βασική προτεραιότητα τη διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος, με την συμπερίληψη σχετικών ρητρών. Επιπρόσθετα, παρότι ο χρόνος αποπληρωμής των συναφθέντων δανείων είναι σημαντικός, δόθηκε έμφαση στην επιστροφή της οδικής αρτηρίας στο Δημόσιο, μέσω περιορισμού των χρηματοδοτικών ανταλλαγμάτων στο απολύτως αναγκαίο, ενώ το αποκλειστικό δικαίωμα του αναδόχου δεν εμποδίζει την ανάπτυξη άλλων μεταφορικών δικτύων στην Αττική²⁴⁴.

5.4.3 Η περίπτωση της γέφυρας ζεύξης Ρίου-Αντίρριου

Η γέφυρα ζεύξης Ρίου-Αντιρρίου πραγματοποιήθηκε το 2004, ύστερα από μια περίπλοκη συμβατική διαδικασία η οποία ολοκληρώθηκε παράλληλα με την εκείνη που αφορούσε στην υλοποίηση της «Αττικής Οδού» κατά τη δεκαετία του 1990. Πρόκειται δε για το πρώτο μεγάλο έργο υποδομής που υλοποιήθηκε μέσω σύμπραξης με τον ιδιωτικό τομέα στην ελληνική Περιφέρεια, ενώ αποτελεί μέρος των διευρωπαϊκών δικτύων, εντασσόμενο στο ευρύτερο πλαίσιο οργάνωσης των αυτοκινητόδρομων της χώρας²⁴⁵.

Ο σχετικός διαγωνισμός εξεύρεσης αναδόχου προκηρύχθηκε το έτος 1991 ενώ με τον Ν.2395/1996 κυρώθηκε η σύμβαση παραχώρησης στην ανώνυμη εταιρία

²⁴³ Βλ. ΕΔΕΧΥ, 2003, σ. 92.

²⁴⁴ Εκτός εάν το Δημόσιο ανταγωνίζεται ευθέως τα συμφέροντα του ανάδοχου στην άσκηση των δικαιωμάτων του, όπως αυτά προβλέπονται από τη σύμβαση (βλ. Κούτρας et al., 2005, σ. 27-28).

²⁴⁵ Τροβά Ε. & Κούτρας Δ., 2001.

«Γαλλο-Ελληνικός Φορέας Υπερθαλάσσιας Ζεύξης Ρίου-Αντιρρίου» ή «ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε.»²⁴⁶. Οι υποχρεώσεις του αναδόχου, όπως ορίζονται στη σύμβαση περιλαμβάνουν την μελέτη, κατασκευή, χρηματοδότηση, λειτουργία και συντήρηση της γέφυρας ενώ του παραχωρείται το δικαίωμα είσπραξης διοδίων από τους χρήστες καθ' όλη τη διάρκεια της σύμπραξης, η οποία ορίζεται σε 42 έτη. Η σύμβαση καθορίζει επίσης το ύψος των διοδίων, με δικαίωμα μερικής αναπροσαρμογής εκ μέρους του ιδιώτη λόγω μακροοικονομικών μεταβολών, όπως ενδεχόμενη άνοδος του πληθωρισμού.

Το ελληνικό Δημόσιο ανέλαβε μεταξύ άλλων χρηματοδοτική συμβολή αλλά και την ευθύνη διασφάλισης είσπραξης των διοδίων κατά τη διάρκεια της παραχώρησης, ενώ είναι υποχρεωμένο να αποζημιώσει τον ανάδοχο σε περίπτωση αδυναμίας εκπλήρωσης των δανειακών του υποχρεώσεων μέσω της είσπραξης των εσόδων από τους χρήστες ή λόγω κακής λειτουργίας του έργου²⁴⁷.

Το κόστος κατασκευής ανέρχεται σε 737 εκ. ευρώ εκ των οποίων 41,52% καλύπτεται από δημόσια χρηματοδοτική καταβολή, 9,36 % από ίδια κεφάλαια του ιδιώτη – εταίρου και το 49,12% από σύναψη δανείων. Σημειώνεται δε, ότι η σύμβαση περιλαμβάνει ρήτρα για τη δυνατότητα τροποποίησής της με νομοθετική ρύθμιση, εφόσον το αιτηθούν οι δανειστές και για τις ανάγκες ιδιωτικού δανεισμού του σχεδίου, επιβεβαιώνοντας έτσι τον σημαντικό ρόλο της ιδιωτικής χρηματοδότησης του έργου. Επίσης, μέσα στο πλαίσιο του έντονου ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος για το έργο ζεύξης Ρίου-Αντιρρίου, έντονη υπήρξε στην εν λόγω ΣΔΙΤ η παρουσία της BEI, η οποία, με την εγγύηση ομίλου εμπορικών τραπεζών, δανειοδότησε περί το 45% του έργου²⁴⁸.

Αξίζει να αναφέρουμε τις αντιδράσεις που σημειώθηκαν για την υλοποίηση του εν λόγω έργου κυρίως από τη μεριά των πλοιοκτητών οι οποίοι και μέχρι τότε διαχειρίζονταν τη μοναδική οδό διέλευσης από τη μια ακτή στην άλλη²⁴⁹. Σε κάθε

²⁴⁶ Σημειώνεται ότι προηγήθηκαν δύο αποτυχημένοι διαγωνισμοί μέχρι το 1991 (βλ. ΕΔΕΧΥ, 2003, σ. 93).

²⁴⁷ Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, 2004 ; ΕΔΕΧΥ, ο.π.

²⁴⁸ Κούτρας et al., 2005.

²⁴⁹ Παρόμοιες αντιδράσεις σημειώθηκαν και κατά την υλοποίηση του έργου υποθαλάσσιας διασύνδεσης της Μάγχης. Με την έννοια αυτή μπορούμε να θεωρήσουμε ότι το κόστος κατασκευής σε έργα ανάπτυξης διευρωπαϊκών δικτύων, εκτός από εκείνο της κατασκευής και λειτουργίας,

περίπτωση όμως, η σημασία και το μέγεθος του έργου, λαμβάνοντας υπόψη και τις γεωφυσικές ιδιαιτερότητες της περιοχής²⁵⁰, το κατατάσσουν στα πλέον μεγάλονοα σχέδια ΣΔΙΤ που υλοποιήθηκαν σε εθνικό αλλά και πανευρωπαϊκό επίπεδο.

περιλαμβάνει και τις συνέπειες στην τοπική κοινωνία και τις οικονομικές δομές της περιοχής (βλ. Τροβά, Ε. & Κούτρας, Δ., 2001, σ. 285).

²⁵⁰ Για αναλυτική παρουσίαση των τεχνικών χαρακτηριστικών του έργου, σε σύγκριση και με άλλες παγκοσμίως γνωστές γέφυρες βλ. Κούτρας et al., 2005, σσ. 48-49.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Οι Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα υπήρξαν αποτέλεσμα των πολιτικο-οικονομικών εξελίξεων των τελευταίων δεκαετιών. Η κινητοποίηση ιδιωτικών κεφαλαίων και η αξιοποίησή τους στον κλάδο παραγωγής δημοσίων έργων αποτέλεσε διέξοδο από τους δημοσιονομικούς περιορισμούς που χαρακτήριζαν πολλές δυτικές οικονομίες κατά τη δεκαετία του 1980. Συγχρόνως, οι ΣΔΙΤ προσέφεραν δυνατότητες υιοθέτησης μεθόδων διαχείρισης και παραγωγής από τον κόσμο των επιχειρήσεων, με στόχο την αποτελεσματική και ποιοτική υλοποίηση σχεδίων δημοσίου συμφέροντος.

Αναφερόμενοι στα κίνητρα υιοθέτησης ΣΔΙΤ διαπιστώσαμε ότι παρουσιάζονται σε όλες τις κατηγορίες των δρώντων. Ειδικότερα, τόσο ο Δημόσιος όσο και ο Ιδιωτικός τομέας δύνανται να αποκομίσουν ποικίλες ωφέλειες από τη συμμετοχή τους σε τέτοιου είδους συνεργασίες, σε οικονομικό αλλά και οργανωτικό επίπεδο. Επιπλέον, προσφέρεται η δυνατότητα εξασφάλισης κοινωνικής αποδοχής, εξαιτίας των προσφερόμενων πλεονεκτημάτων στην ποιότητα των παραγόμενων αγαθών και υπηρεσιών αλλά και σε ότι αφορά στην προάσπιση βασικών αρχών, όπως εκείνη της ισότητας και της δημοκρατίας.

Πάρα ταύτα η επιτυχής διεξαγωγή μιας ΣΔΙΤ δεν μπορεί να θεωρείται δεδομένη. Καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι οι αρμόδιοι δημόσιοι φορείς οφείλουν σε πρώτο επίπεδο να διαπιστώσουν μέσω εμπεριστατωμένων αναλύσεων την καταλληλότητα ή μη των συμπράξεων να απαντήσουν στις ανάγκες κάθε έργου ξεχωριστά, αναλόγως κάθε φορά με τους στρατηγικούς στόχους και τις γενικότερες πολιτικές που υιοθετούνται προς προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος. Εφόσον, δε, εξασφαλιστεί η καταλληλότητα των ΣΔΙΤ, ο Κρατικός μηχανισμός ενδείκνυται να προχωρήσει με προσεκτικά βήματα στη διαδικασία επιλογής του ιδιώτη-εταίρου και στη συγγραφή της σύμβασης.

Βασικά σημεία αποτελούν η εξασφάλιση συνθηκών ανταγωνισμού μεταξύ των υποψηφίων αναδόχων, η σωστή κατανομή των κινδύνων μεταξύ των εταίρων και η επίτευξη των βέλτιστων όρων χρηματοδότησης του έργου, σε οικονομικό αλλά και κοινωνικό επίπεδο. Λαμβάνοντας υπόψη ότι το Δημόσιο δεν δύναται να έχει πλήρη εικόνα των απαιτήσεων του σχεδίου μέχρι και τη φάση επιλογής του αναδόχου, η

έγκυρη αξιολόγηση της ΣΔΙΤ πριν την υπογραφή της τελικής σύμβασης αποτελεί παράγοντα καίριας σημασίας.

Ο βασικός κλάδος αξιοποίησης των συμπράξεων είναι η παραγωγή δημοσίων έργων υποδομής, γεγονός που αποδεικνύεται από τα σχετικά δεδομένα σε παγκόσμιο επίπεδο. Πάρα ταύτα, οι ΣΔΙΤ τείνουν να εδραιωθούν και σε άλλους τομείς δημοσίου συμφέροντος. Διαπιστώσαμε, μεταξύ άλλων, την ύπαρξη πολιτικής βούλησης για αξιοποίηση των συμπράξεων από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με στόχο την παραγωγή και παροχή τοπικών δημοσίων αγαθών, γεγονός που επιβεβαιώνει την εν δυνάμει ευελιξία των σχημάτων ΣΔΙΤ. Επιπλέον, η ανάλυσή μας επικεντρώθηκε στην τάση υιοθέτησης ιδιωτικής χρηματοδότησης και τεχνογνωσίας για την παραγωγή κοινωνικών υποδομών. Στην τελευταία περίπτωση, η παρούσα μελέτη επισημαίνει τα πλεονεκτήματα αλλά και τις δυσκολίες εφαρμογής των ΣΔΙΤ στους τομείς της Δημόσιας Εκπαίδευσης και Υγείας.

Η παρούσα εργασία έκλεισε με μια επισκόπηση της διεθνούς εμπειρίας στον τομέα των Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα. Ερευνώντας την υιοθέτηση σχημάτων συνεργασίας με τον ιδιωτικό τομέα στις ανεπτυγμένες οικονομικά χώρες και, ειδικότερα, στα κράτη-μέλη της Ε.Ε., στη Β. Αμερική και στην Αυστραλία, μας δόθηκε η ευκαιρία να διαπιστώσουμε την ευρεία αποδοχή των ΣΔΙΤ ως μέθοδο παραγωγής και παροχής δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών. Καθοριστικής σημασίας είναι, επίσης, το εκάστοτε πολιτικο-οικονομικό πλαίσιο. Τελικά, επιβεβαιώσαμε την ανάγκη υιοθέτησης όχι μόνο ειδικού νομοθετικού πλαισίου, αλλά και εξειδικευμένων δομών υποστήριξης και διάδοσης των συμπράξεων, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο, ανάλογα με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και τις απαιτήσεις της κάθε χώρας.

Σε ότι αφορά ειδικότερα την Ελλάδα, η σχετική ιστορική αναδρομή και η μελέτη περιπτώσεων κατέδειξε τις προοπτικές που υπάρχουν για αξιοποίηση της υπάρχουσας εμπειρίας, με στόχο την περαιτέρω αξιοποίηση του ιδιωτικού τομέα στην παραγωγή δημοσίων έργων αλλά και υπηρεσιών. Η γραφειοκρατία και ο συγκεντρωτισμός που διέπουν την ελληνική Δημόσια Διοίκηση σε συνδυασμό με την τρέχουσα δημοσιονομική στενότητα είναι βασικοί λόγοι προώθησης των ΣΔΙΤ ως μέθοδο εμπλουτισμού του παγίου κεφαλαίου της χώρας αλλά και εμφύσησης των αρχών της ευελιξίας και της αποτελεσματικότητας στο Δημόσιο Τομέα της χώρας.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Α) Ελληνική

- Βερβενιώτης, Γ., *Κατασκευές και Διαιτησία, Εκτέλεση Έργων με Παραχώρηση της Εκμετάλλευσης – BOT Συμβάσεις*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 1993.
- Γέροντας, Α. *Δίκαιο Δημοσίων Έργων , η διοικητική σύμβαση δημοσίου έργου*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2000.
- Ελληνική Διαδημοτική Εταιρία Χρηματοοικονομικών Υπηρεσιών Α.Ε., (ΕΔΕΧΥ), *Συμπράξεις Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ιδιωτικού Τομέα*, Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Αθήνα, 2003.
- Καλογεροπούλου Β., (2003), *Διαχείριση αστικού χώρου, Αειφορία, Περιβάλλον, Ενημερωτικό Δελτίο ΤΕΕ*, Τεύχος 2230, Αθήνα.
- Κατσανού Α., *Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας: Π.Δ.410/1995 (ΦΕΚ Α 231/1995)*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1996.
- Κουτούπα – Ρεγκάκου, Ε., *Δημόσιες Συμβάσεις και Κοινοτικό Δίκαιο, διαδικασίες ανάθεσης και έννομη προστασία*. Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, 1995.
- Κούτρας, Δ., Σκουρής, Π., Τροβά, Ε., *Οι Συμβάσεις Παραχώρησης και οι Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα, υ. Ο νέος Νόμος 3389/2005*, Ελληνικά Γράμματα, 2005.
- Μαραβά, Ν. & Γετίμης, Π. , *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*, ΑΠΑΔ Working Papers, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα, 2002. (http://www.uehr.panteion.gr/siteView_2/pdf/WP16.pdf)
- Μέργος Γ., *Κοινωνικο-Οικονομική Αξιολόγηση Επενδύσεων*, Μπένος, Αθήνα, 2002.
- Μέργος Γ., (2002β), *Ιδιωτική Χρηματοδότηση και Λειτουργία Έργων Υποδομής, Τάσεις*, Τεύχος 19, σσ. 182-187.

- Οργανισμός Σχολικών Κτηρίων (ΟΣΚ), (2006), 24 νέες σχολικές υποδομές στην Κεντρική Μακεδονία, *The Economist – Η Καθημερινή*, τεύχος 27, σσ.30-32.
- Πλασκοβίτης, Η., *Περιφερειακή Ανάπτυξη και Υποδομές*, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα, 2004.
- Ραγκούσης, Σ., (2005), Συμπράξεις Δημοσίου-Ιδιωτικού Τομέα, *Δήμος*, Τεύχος 3, σσ. 16-32.
- Τάτσος, Ν., *Δημόσιονομική Αποκέντρωση, Θεωρία και Πράξη*, Τυπωθήτω, Αθήνα, 1999.
- Τροβά, Ε. & Κούτρας, Δ., *Η κατασκευή του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Χώρου και η Σύμβαση Παραχώρησης Δημοσίων Έργων, Σπουδή στη διαλεκτική των πόλων εξουσίας*. Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2001.
- Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, *Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα, Αυτοχρηματοδοτούμενα - Συγχρηματοδοτούμενα Σχέδια, Συμβάσεις Παραχώρησης*, Γενική Γραμματεία Επενδύσεων και Ανάπτυξης, Ειδική Επιτροπή Εμπειρογνομόνων για τα Δημόσια Έργα, Αθήνα, 2004.
- _____, *Εγχειρίδιο για την υλοποίηση έργων και υπηρεσιών μέσω ΣΔΙΤ*, Ειδική Γραμματεία Συμπράξεων Δημοσίου-Ιδιωτικού Τομέα, Αθήνα, 2006α.
- _____, *Δελτίο Τύπου 14^{ης} Απριλίου 2006*, Γραφείο Τύπου Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, Αθήνα, 2006β.
- _____, *Δελτίο Τύπου, 5^{ης} Ιουνίου 2006*, Γραφείο Τύπου Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, Αθήνα, 2006γ.

B) Ξενόγλωσση

- Adair A., Berry J., McGreal S., Deddis B., Hirst S., (2000), The Financing of Urban Regeneration, *Land Use Policy*, Vol. 17, pp. 147-156.
- Adams, J., Young, A., Zhihong, W., (2006), Public private partnerships in China, System, constraints and future prospects, *International Journal of Public Sector Management*, Vol.19, No.4 , pp. 384-396.

- Allan, G., *The Private Finance Initiative*, Research Paper 01/117, House of Commons Library, London, 2001.
- Allan, J.R., *Public-Private Partnerships: a review of the literature and practice*, Saskatchewan Institute of Public Policy, 1999.
- Alberta Infrastructure, (2003), *Public-Private Partnerships (P3s) Guidance*, Government of Alberta.
- Andersen, H.T. & van Kempen, R., (2003), New trends in urban policies in Europe: evidence from the Netherlands and Denmark, *Cities*, Vol.20, No 2, pp. 77-86.
- APCC, *Key Issues in Procurement Through PPPs, Discussion Paper*, Australian Procurement and Construction Council, 2002.
- Apen P., Benicewicz B., Laia J. (1994), A New Model for Public-private Partnerships, *Technology in Society*, Vol. 16, pp. 389-402.
- Australian Center for Public Infrastructure, *Public Infrastructure Bulletin, Issue 2*, Melbourne University Private, 2003.
- Barry, P., *The changing balance between the Public and Private Sectors*, New Zealand Business Roundtable, Wellington, 2002.
- Barro, R. & Sala-i-Martin, X. , *Economic Growth*, McGraw-Hill, New York, NY, 1995.
- BEI, *Évaluation des projets de type PPP financés par la BEI*, Banque Européenne d'Investissement, 2005.
- Bhat, R., (2000), Initiatives to invite private capital through public-private partnerships in social sectors : some experiences from the health sector, *The Journal for Decision Makers*, Vol.25, No.3, pp. 37-48.
- Bennett, J. & Iossa, E., (2006), Building and managing facilities for public services, *Journal of Public Economics*, (article on press).
- Besley T.& Ghatak M., (1999), *Public-Private Partnerships for the Provision of Public Goods: Theory and an Application to NGOs*, Discussion Paper Series No. 17, London School of Economics.

- Brenck, A., Beckers, T., Heinrich, M., von Hirschhausen, C., (2005), Public Private Partnerships in New EU Member Countries of Central and Eastern Europe: An Economic Analysis with case-studies from the highway sector, *EIB Papers*, Vol.10, No2.
- Brooke S. & Vail J., (1999), Public and Private-Sector Partnerships in Contraceptive Research and development: Guiding Principles, *International Journal of Gynecology & Obstetrics*, Vol. 67, pp. 125-S139.
- Boix, C., *Privatizing the Public Business Sector in the 1980s: Economic Performance, Partisan Responses and Divided Governments*, Instituto de Estudios Fiscales, Spain, 1997.
- Boxmeer B. & Beckhoven E., (2005), Public-Private Partnership in Urban Regeneration: A Comparison of Dutch and Spanish PPPs, *European Journal of Housing Policy*, Vol. 5, pp. 1-16.
- Broadbent, J. & Laughlin, R., (2003), "Public Private Partnerships: an introduction", *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol.16, No.3, pp. 332-341.
- Brusewitz, M.R., (2005), Public-Private Partnerships in the United States, Project Finance-Legal Advisers Review 2004/2005, pp. 70-71.
- CCPPP, *100 Projects: selected Public Private Partnerships across Canada*, The Canadian Council for Public – Private Partnerships, 2001.
- Caisse de Dépôts et Consignations, *Développement des territoires : quels outils financiers pour le partenariat public-privé, les entretiens*, La documentation Française, Paris, 2003.
- Chang, M., Memon, M.A., Imura, H., (2003), International experience of PPP for urban environmental Infrastructure and its applications to China, *International Review for environmental strategies*, Vol.4, No.2.
- Center for Public Services, *Private Finance Initiative and Public Private Partnerships: What future for Public Services*, Center for Public Services, Sheffield, 2001.
- Center on Regulation and Competition, *Regulation and Public-Private Partnerships*, Working Paper Series, Paper No.12, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, 2001.

- Clark S. & Kanbur R., (2004), Stable Partnerships, Matching, and Local Public Goods, *European Economic Review*, Vol. 48, pp. 905-925.
- Coppin, A., (2003) Italian Initiatives, *Public Service Review: European Union*, Issue 9, pp.130-132.
- Crump, S., & Slee, R., (2005) Robbing Public to Pay Private? Two cases studies of refinancing education infrastructure in Australia, *Journal of Education Policy*, Vol. 20, No. 2, pp.243-258.
- Da Vezies, L. & Prud'Homme, R., (1994), The Economics of Public-Private Partnerships in Infrastructure, *Private Financing of Public Infrastructure, The French Experience*, DAEI, Paris, pp. 57-68.
- D.E.H.L.G., *Policy Framework for Public Private Partnerships (PPP) in Ireland, Project Implementation in the Local Government*, Department of the Environment, Heritage and Local Government, Ireland, 2003a.
- _____, *Policy Framework for PPP in Ireland, Evolution of PPP Policy in Ireland* Department of the Environment, Heritage and Local Government, 2003b.
- De Pierris, L. & Pescarini, G., (2001), *Italian PPP at a glance*, Infrastructure Journal, Issue 217, pp. 73-77.
- D.F., Public-Private Advisory Group on PPPs, Framework for Public Private Partnerships, Department of Finance, Ireland, 2001.
- D.F.N.V., *Transferring Risk in Public-Private Partnerships*, Discussion Paper, Department of Finance, Nova Scotia, 1997.
- Djian, J.P., (1994), The sharing of responsibilities between partners, *Private Financing of Public Infrastructure, The French Experience*, DAEI, Paris, pp.89-104.
- Dixon, T., Pottinger, G., Jordan, A., (2005), Lessons from the private finance initiative in the UK: Benefits, problems and critical success factors, *Journal of Property Investment & Finance*, Vol. 23, No 5, pp. 412-423.
- D.P.L., *Public Private Partnerships: An Introduction*, Research Paper No. 1, Department of the Parliamentary Library, Australia, 2003.

- DTI, *UK Productivity and Competitiveness Indicators 2006*, DTI Economics Paper No. 17, London, 2006.
- EC, *High – Level Group on Public- Private Partnerships*, European Commission Brussels, 1997.
- _____, *Guidelines for Successful Public Private Partnerships*. European Commission ,Directorate – General Regional Policy, Brussels, 2003.
- _____, *Green Paper on Public Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*, European Commission, Brussels, 2004a.
- _____, *Thematic Strategy on the Urban Environment*, European Commission, Brussels, 2004b.
- _____, *Urban environment: Commission outlines its ideas for a better environment in towns and cities*, E.C. Press Release, Brussels, 2004c.
- ECB, *Excess Burden and the Cost of Inefficiency in Public Services Provision*, European Central Bank, Working Paper Series No. 601, 2006.
- Edwards, P. & Shaoul, J., (2003), Partnerships: for better, for worse?, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol.16, No.3, pp. 397-421.
- Eskildsen, J , Kristensen, K. & Juhl, H.J., (2004), Private vs Public Sector Excellence, *The TQM Magazine*, Vol.16, N. 1, pp. 50-56.
- Fayard, A., (1999), Overview of the Scope and Limitations of Public-Private Partnerships, *Seminar on PPPs in Transport Infrastructure Financing*, Ministry of Public Works, Transport and Housing, Paris.
- Fève, M., (1994), Financing High Speed Rail Projects, *Private Financing of Public Infrastructure, The French Experience*, DAEL, Paris, pp. 147-155.
- Finlayson, J., (2002), The What and Why of Public-Private Partnerships, *Policy Perspective*, Vol. 9, pp. 1-6.
- Gallimore, P., Williams, W., Woodward, D., (1997), Perceptions of risk in the Private Finance Initiative, *Journal of Property Finance*, Vol.8, No. 2, pp.164-176.

- Getimis, P. & Marava, N, (2002), Public – Private Partnerships in Urban Infrastructure. Athens Ring-Road case study, Paper presented at the *EURA conference on Urban and Spatial European Policies: Levels of Territorial Government*, Turin.
- Gligorijevic, Z., *U.S. Public-Private Development for Serbian Urban Heritage Improvement: Possibilities for Implementation in Urban Recycling Strategy*, University of Illinois, 2004.
- Gore, T., (1991), Public/Private Partnership Schemes in UK Urban Regeneration: The Role of Joint Enabling Agencies, *Cities*, Vol. 8, pp. 209-216.
- Grimsey, D. & Lewis, M., (2002), Evaluating the Risks of Public Private Partnerships for Infrastructure Projects, *International Journal of Project Management*, Vol. 20, pp. 107-118.
- Hall, D., *PPPs: a Critique of the Green Paper*, Public Services International Research Unit, Business School, University of Greenwich, 2005.
- Harvard Center for Population and Development Studies (HCPDS), *Public – Private Partnerships for Public Health*, Harvard Series on Population and International Health, Harvard University Press, 2002.
- Heald, D., (2003), Value for Money tests and accounting treatment in PFI schemes, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 16, No3, pp. 342-371.
- Hebson, G., Grimshaw, D., Marchington, M., (2003), PPPs and the Changing Public Sector Ethos: Case – study evidence from the health and local economy sectors, *Employment and Society*, Vol.17, No3, pp. 481-502.
- Henderson, J. & Mc Gloin, E., (2004), North/South Infrastructure development via cross – border PPP mechanisms, *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 17, No.5, pp.389-413.
- HM Treasury, *PFI: Meeting the investment challenge*, The Stationary Office, London, 2003.
- _____, *Standardisation of PFI contracts, Version3*, The Stationary Office, London, 2004.
- Hurst, C. & Reeves, E., (2004), An economic Analysis of Ireland's first Public-Private Partnership, *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 17, No.5, pp. 379-388.

- IMF, *Public-Private Partnerships*, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, 2004.
- Jones, G. & Pisa, R., (2000), Public-Private Partnerships for Urban Land Development in Mexico: a Victory for Hope versus Expectation?, *Habitat International*, Vol. 24, pp. 1-18.
- Jones O., (2005), Managing Public-Private Partnerships: the Enactment of a New Business Venture, *Technovation*, Vol. 25, pp. 587-597.
- J.R.F., *Attracting Private Finance into Urban Regeneration*, Joseph Rowntree Foundation, UK, 1998.
- Kakabadse, A. & Kakabadse, N., (2001), Outsourcing the Public Services: A Comparative Analysis of Practice, Capability and Impact, *Public Administration and Development*, Dev.21, pp 401-413.
- Karaiskou, E. & Prontzas, P., (2005), Public and Private Partnerships, Local Government and Urban Regeneration : Case studies from Greece, *Sustainable construction: action for sustainability in the Mediterranean region, SD-Med International Event Proceedings*, Athens.
- Kettler H. & Towse A., *Public Private Partnerships*, CMH Working Paper Series, Paper No. 21, Office of Health Economics, 2001.
- Kleingeld E., *Public-Private Partnership in Urban Redevelopment, Quo Vadis?*, International Federation of Surveyors, 2000.
- Kyvelou, S. & Karaiskou, E., (2006), Urban Development through PPPs in the Euro-Mediterranean Region, *Management of Environmental Quality: An International Journal*, Vol. 17, Issue 5, pp. 559-610.
- Lambrinidis, M., Psycharis, Y., Rovolis, A., (2005), Regional Allocation of Public Infrastructure Investment: The Case of Greece, *Regional Studies*, Vol. 39, No 9, pp. 1231-1244.
- Lewis E., *The Policy Framework for the Development of Public Private Partnerships within Local Framework*, Department of the Environment, Heritage and Local Government, Ireland, 2003.

- Lonergan, R., *Private Financing of Public Assets, Practical and Policy Problems*, Bell Gully, 2004.
- Lorrain, D.,(1994), Urban Services, The market and Policies, *Private Financing of Public Infrastructure, The French Experience*, DAEI, Paris, p.p. 18-56.
- McQuaid, R.W., (2000) The theory of partnership, *Public-Private Partnerships: theory and practice in international perspective*, Osborne, S.P. (ed), Routledge, London.
- MEFI, *Les contrats de partenariat, principes et méthodes*, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Paris, 2005a.
- _____, *Communication de Presse du 27 mai 2005*, Cabinet de Thierry Breton - Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Paris, 2005b.
- M.E.L.P.T., *Public-Privé, quel aménagement pour demain?*, Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, Editions Ville et Territoire, La Défense, Paris, 1995.
- MMA, Ministry of Municipal Affairs, *Public – Private Partnership – A local government guide*, British Columbia, 1999.
- Mohr, A., (2004), Governance through Public-Private Partnerships: Gaining efficiency at the cost of public accountability?, *International Summer Academy on Technology Studies – Urban Infrastructure in Transition*, Graz (www.ifz.tugraz.at/index_en.php/filemanager/download/311/Mohr_SA%202004.pdf).
- Mulder, A., *Government Dilemmas in the Private Provision of Public Goods*, ERIM, Erasmus University, Rotterdam, 2004.
- NAO, *Examining the value for money of deals under the Private Finance Initiative*, The Stationary Office, London, 1999.
- _____, *PFI construction Performance*, National Audit Office, The Stationary Office, London, 2003.
- _____, *Managing Risks to Improve Public Services*, National Audit Office, The Stationary Office, London, 2004.
- _____, *Darent Valley Hospital: The PFI Contract in Action*, National Audit Office, The Stationary Office, London, 2005.

NCPPT, *For the Good of the People: Using Public-Private Partnerships To Meet America's Essential Needs*, White Paper of the National Council for Public – Private Partnerships, Washington, 2002 .

_____, *Critical Choices: the debate over Public – Private Partnerships and what it means for America's future*, White Paper of the National Council for Public – Private Partnerships, Washington, 2003.

Newberry, S.& Pallot, J., (2003), Fiscal (ir) responsibility: privileging PPPs in New Zealand, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol.16, No3, pp. 467-492.

OECD, *Local Partnerships for Better Governance*, OECD Publications, Paris, 2001.

OECD/ECMT, *Successful Examples of Public-Private Partnerships and Private Sector Involvement in Transport Infrastructure Development, Final Report*, Virtuosity Consulting, Ontario, 2005.

Office of Government Commerce, *Green Public Private Partnerships*, Office of the Deputy Prime Minister, Norwich, 2002.

Oppenheim, J. & Mac Gregor, T., (2004), Democracy and public-private-partnerships, *International Labour Office, Sectoral Activities Program*, Working Paper: 213, Geneva.

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

Parker D.& Hartley K., (2003), Transaction Costs, Relational Contracting and Public Private Partnerships: a Case Study of UK Defence , *Journal of Purchasing and Supply Management*, Vol. 9, pp. 97-108.

Partnerships Victoria, *Public Sector Comparator Technical Note*, Department of Treasury and Finance, Government of Victoria, 2001.

Pflug, T., *Public-Private Partnerships in the Framework of Financing for Development*, Heinrich Boell Foundation, Policy Paper 18, Washington, 2002.

Pitt, M. ,Collins, N.& Walls, A., (2006), The Private Finance Initiative and Value for Money, *Journal of Property Investment and Finance*, Vol. 24, No 4, pp. 363-373.

Pollock, A., Shaoul, J., Rowland, D., Player, S., *Public Services and the Public Sector*, Caralyst Working Paper,London, 2001.

Poschman, F., (2003), Private Means to Public Ends: The future of Public-Private Partnerships, *C.D. Howe Institute Commentary*, No. 183. (www.cdhowe.org)

- PUK, *Report on operational PFI projects*, Partnerships UK, London, 2006.
- PriceWaterhouseCoopers, *Developing Public Private Partnerships in New Europe*, PriceWaterhouseCoopers, 2004.
- _____, *Delivering the PPP promise, A review of PPP issues and activity*, PriceWaterhouseCoopers, 2005.
- Quiggin, J., (2004), Risk, PPPs and the Public Sector Comparator, *Australian Accounting Review*, Vol.14, No2, pp. 51-61.
- Regan, M., *Public Private Partnerships: do they add value to infrastructure procurement?*, Australian Centre of Public Infrastructure, Melbourne University Private, 2005.
- Reviglio, F., *Budgetary Transparency for Public Expenditure Control: The Case of Italy*, IMF Working Paper, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, 2000.
- Riege, A. & Lindsay, N., (2006), Knowledge management in the public sector: stakeholder partnerships in the public policy development, *Journal of Knowledge Management*, Vol. 10, No3, pp. 24-39.
- Rosenau, P.V., (2000a), Strengths and Weaknesses of Public-Private Policy Partnerships, *Public-Private Policy Partnerships*, The MIT Press, pp.217-235.
- Rosenau, P.V. (ed.), *Public-Private Policy Partnerships*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2000b.
- Sack, D.,(2004) , Local Public Private Partnerships and Life Cycle – Examples from Inter-modal Transport Policy, *3rd ECPR Conference Proceedings*, Uppsala.
- Sarmet, M., (1994), Project Financing in the Provision of Public Facilities, *Private Financing of Public Infrastructure, The French Experience*, DAEI, Paris, pp.74-88.
- Saporiti, N., *Managing National Parks*, Public Policy for the Private Sector, Note No. 309, The World Bank Group, 2006.
- SEFI, *For new Public-Private Partnerships in Infrastructure and Public Facilities*, SEFI-Association of French International Contractors, Paris, 2001.
- Shaoul, J. (2003), A critical financial analysis of the Private Finance Initiative: selecting a financing method or allocating economic wealth?, *Critical Perspectives on Accounting*, Vol.16, pp.441-471.

- Silva, M.R., & Rodrigues, H., *Competitiveness and Public –Private Partnerships : Towards a More Decentralized Policy*, Research Paper, no 171, Faculdade de Economia do Porto (FEP), 2005.
- Sorge, M., (2004), The Nature of credit risk in project finance, *BIS Quarterly Review*, December 2004, pp.91-101.
- Spackman M., (2002), Public–Private Partnerships: Lessons from the British Approach, *Economic Systems*, Vol. 26, pp. 283-301.
- Spielman D.& Grebmer K., *Public Private Partnerships in Agricultural Research: an Analysis of Challenges Facing Industry and the Consultative Group on International Agricultural Research*. Discussion Paper No. 113, Environment and Production Technology Division, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C., 2004.
- Streeter, W., Zurita, G.R., Dell, J.C., Hermans, M., Monnier, L., *Public-Private Partnerships: the next generation of Infrastructure Finance*, Project Finance Special Report, FitchRatings, 2004.
- Sturgess, G., (2006), Building a New Public Service Economy, *The Services Forum proceedings*, Infrastructure Partnerships Australia, Sydney.
- Thackway R. & Olsson K., (1999), Public/Private Partnerships and Protected Areas: Selected Australian Case Studies, *Landscape and Urban Planning*, Vol. 44, pp. 87-97.
- Thomas, R., (2000), Public Trust, Integrity and Privatization, *Canadian Conference of the International Institute for Public Ethics*, Ottawa.
- Tsenkova S., *Urban Regeneration: Learning from the British experience*, Faculty of Environmental Design, University of Calgary, 2002.
- U.N., *Guidelines for Project Evaluation*, United Nations, New York, 1972.
- _____, *Public-Private Partnerships for Service Delivery: Water and Sanitation*, Economic Commission for Africa, United Nations Economic and Social Council, 2005.
- U.S. Department of Transportation, *Synthesis of Public Private Partnerships for Roads, Bridges and Tunnels from around the World – 1985-2004*, U.S.D.T., 2005.

WEF, *Global Competitiveness Report 2004, Executive Summary*, World Economic Forum, 2004. (<http://www.weforum.org/gcr>)

Widdus, R., Holm, K., Chacko, S., Currat, L., *Towards better defining “public – private partnerships” for health*, Initiative on PPPs for Health, Global Forum for Health Research, Geneva, 2001.

World Bank, *Evaluation of Public Sector Contributions to Public Private Partnership Projects*, Transport Economics, Policy and Poverty Thematic Group, Transport Note No TRN-20, World Bank, Washington, DC, 2005.

Yale/UNDP Programme, *Public-Private Cooperation in the delivery of Urban Infrastructure Services*, Yale/UNDP Programme, New York, 2000.

ΠΗΓΕΣ

European Commission (EC):

(http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/ppp_en.htm)

HM Treasury:

(www.hm-treasury.gov.uk)

New South Wales Treasury:

(<http://www.treasury.nsw.gov.au>)

Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών :

(www.mnec.gr)

Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων (ΥΠΕΧΩΔΕ) :

(www.minenv.gr).

OECD :

(www.oecd.org)

United Nations Development Program (UNDP) :

(<http://pppue.undp.org/index.cfm>)

World Economic Forum (WEF) :

(<http://www.weforum.org>)

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1 : Μέθοδος Ποιοτικής Εκτίμησης των Κινδύνων
(Πηγή: EC, 2003)

Πίνακας 1: Εκτίμηση του ενδεχόμενου αντίκτυπου των κινδύνων στο σχέδιο

Βαθμός Αντίκτυπου	Περιγραφή	Αξία (% κόστους στο σχέδιο)
Υψηλός	Καταλυτικός για την πορεία υλοποίησης	> 50%
Μεσαίος	Σοβαρός αντίκτυπος	5% - 50%
Χαμηλός	Μικρός αντίκτυπος	< 5%

Πίνακας 2: Πιθανότητα εμφάνισης του κινδύνου

Πιθανότητα	Περιγραφή	Αξία (% κόστους στο σχέδιο)
Υψηλή	Πολύ πιθανό να προκύψει	> 10%
Μεσαία	Συχνά προκύπτει	1%-10%
Χαμηλή	Δύσκολο αλλά πιθανό να προκύψει	<1%

Πίνακας 3: Εκτίμηση της σημαντικότητας του κινδύνου
(συνδυασμός των στοιχείων που προέκυψαν βάσει των πινάκων 1,2)

		Πιθανότητα Εμφάνισης		
		Υψηλή	Μεσαία	Χαμηλή
Αντίκτυπος	Υψηλός	1	1	2
	Μεσαίος	1	2	3
	Χαμηλός	2	3	3

Όπου: 1= μέγιστος βαθμός σημαντικότητας

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2 : Επιλογή μεταξύ των πλέον διαδεδομένων μορφών ΣΔΙΤ²⁵¹
(πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα)

Μορφή ΣΔΙΤ	Βασικά Χαρακτηριστικά	Εφαρμογή	Δυνάμεις (Strengths)	Αδυναμίες (Weaknesses)
BOT	Δημόσια Χρηματοδότηση - Μεταφορά στον ιδιώτη των κινδύνων σχεδιασμού, κατασκευής και λειτουργίας	- Σε έργα με σημαντικές απαιτήσεις στη φάση λειτουργίας - Ενδείκνυται σε έργα ύδρευσης / αποχέτευσης	- Η μεταφορά των προαναφερθέντων κινδύνων - Δυνατότητα επιτάχυνσης του χρόνου κατασκευής - Μελέτη σε επίπεδο «whole-of – life-cost» - VFM & Καινοτομίες - Βελτίωση ποιότητας της κατασκευής και λειτουργίας	- Πιθανότητα περιβαλλοντικών παραβάσεων στο στάδιο του σχεδιασμού - Μακρές διαδικασίες δημοπράτησης - Απαίτηση ύπαρξης συστημάτων ελέγχου απόδοσης - Μακροχρόνια δέσμευση δημοσίων κεφαλαίων
DBFO	Μεταφορά στον ιδιώτη της ευθύνης χρηματοδότησης και των κινδύνων σχεδιασμού, κατασκευής και λειτουργίας – Πληρωμή του ιδιώτη από το Δημόσιο	- Σε έργα με σημαντικές απαιτήσεις στη φάση λειτουργίας - Ενδείκνυται σε έργα κατασκευής δρόμων / αυτοκινητόδρομων	Όπως για το BOT & επιπλέον: - προσέλκυση ιδιωτικών κεφαλαίων - βελτιωμένη διαδικασία απόσβεσης των δανειακών κεφαλαίων	- Πιθανότητα περιβαλλοντικών παραβάσεων στο στάδιο του σχεδιασμού - Μακρές διαδικασίες δημοπράτησης (σε σχέση με BOT) - Πιθανή απαίτηση παροχής χρηματοδοτικών εγγυήσεων - Απαίτηση ύπαρξης συστημάτων ελέγχου απόδοσης
BOOT	Πληρωμή του ιδιώτη από χρήστες (διόδια) – Εφαρμογή της Αρχής «Ο ρυπαίνων πληρώνει» και μεταφορά στον ιδιώτη των κινδύνων χρηματοδότησης, σχεδιασμού, κατασκευής και λειτουργίας	- Σε έργα με δυνατότητα άμεσης είσπραξης αντιτίμου από τους χρήστες	Όπως για το DBFO & επιπλέον: - Βελτιώνει την κατανομή κινδύνων που σχετίζονται με την αγορά - Ενθαρρύνει την εξασφάλιση χρηματοδότησης από τρίτους	Όπως για το DBFO & επιπλέον: - Πιθανό πολιτικό κόστος - Απαίτηση παράλληλης εξασφάλισης εναλλακτικών μορφών παροχής της υπηρεσίας

(Πηγή: EC, 2003)

²⁵¹ Βάσει της εξετασθείσας διεθνούς εμπειρίας.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 3 : Εισροή των ΣΔΙΤ ανά τομέα στην Ε.Ε., τη Β. Αμερική και την Αυστραλία

	Κ.Σ.	Α	Ε.Α.	Σ	Υ	ΙΤ	Α.Σ.	Σ.Δ.	Δ/Α	Σ.Ε.	Υ/Α.
Ε.Ε.											
Αυστρία	1	1			2	1	1	2	2	1	1
Βέλγιο		2		2				2	2	1	2
Δανία	2						1		1	2	
Φινλανδία			1		1			1	2	2	1
Γαλλία	2	1	1		3		2	2	5		5
Γερμανία	3	1	3		2	2	3	1	3	4	3
Ελλάδα	2	5			1				4	1	
Ιρλανδία	1			3	2		1	2	4	3	4
Ιταλία	3	2		2	4		1	3	4		4
Λουξεμβούργο		1				2					
Ολλανδία	1		2	1	1		2	3	3	3	3
Πορτογαλία	1	1		1	2	2	1	3	5	1	5
Ισπανία	2	2			3		2	2	5	1	4
Σουηδία			1		1			1	1		
Μ. Βρετανία	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Νέα Κράτη-Μέλη Ε.Ε.											
Κύπρος		2							2		2
Τσεχία		1	2	1	1		1	1	2	1	2
Εσθονία			1	2	1	1		1	1	2	
Ουγγαρία	1	1		3	2	2	2	1	3	3	
Λετονία	1			1	1		1		1	1	1
Λιθουανία					1			1		1	
Μάλτα				1	2	2			2	1	
Πολωνία	1	1		1				1	3		3
Σλοβακία		1							1		1
Σλοβενία											3
Εκτός Ε.Ε.											
Αυστραλία	2	5	2	2	3	3	4	4	5	2	4
Καναδάς	2				3		1	2	3	2	2
Η.Π.Α.		1	1	1	1		2	2	2	1	2

(Πηγή: PriceWaterhouseCoopers, 2005)

Βαθμός διείσδυσης ΣΔΙΤ:

- 1: Δημόσια Διαβούλευση σε εξέλιξη
- 2: Κάποια έργα σε στάδιο δημοπράτησης
- 3: Πολλά έργα σε στάδιο δημοπράτησης, κάποια σε στάδιο υλοποίησης
- 4: Σημαντικό αριθμός έργων σε στάδιο υλοποίησης
- 5: Σημαντικός αριθμός έργων σε στάδιο υλοποίησης, πολλά έργα σε στάδιο λειτουργίας

Τομείς δημοσίων έργων:

Κ.Σ.: Στέγαση Δημοσίων Υπηρεσιών

Ε.Α.: Εθνική Άμυνα

Υ: Δημόσια Υγεία

Α.Σ.: Αναμορφωτικό Σύστημα (φυλακές)

Δ/Α: Δρόμοι / Αυτοκινητόδρομοι

Υ/Α: Ύδρευση/Αποχέτευση

Α: Αεροδρόμια

Σ: Στέγαση (κοινωνικής φύσης)

ΙΤ: Information Technology (Πληροφορική)

Σ.Δ.: Σιδηροδρομικό Δίκτυο

Σ.Ε.: Σχολικές Εγκαταστάσεις

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 4: Έργα που προγραμματίζεται να υλοποιηθούν μέσω της ένταξης
τους στον νέο Ν.3389/05 (Ελλάδα)

ΦΟΡΕΑΣ	ΕΡΓΟ	ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ (σε εκατ. Ευρώ)
Υπουργείο Παιδείας – ΟΣΚ	Κατασκευή/Αναπαλαίωση & Συντήρηση 27 Σχολικών Υποδομών στην Περιφέρεια Αττικής	150
Υπουργείο Πολιτισμού	Δημιουργία Διεθνούς Συνεδριακού Κέντρου στο Κλειστό Γυμναστήριο Φαλήρου Αττικής	56
Κτηματική Εταιρεία Δημοσίου	Τεχνική Διαχείριση 4 Κτιριακών Εγκαταστάσεων του Υπουργείου Δημ. Τάξης	36
Κτηματική Εταιρεία Δημοσίου- Πυροσβεστικό Σώμα	Κατασκευή & Συντήρηση 7 νέων Πυροσβεστικών Σταθμών στη χώρα	32
Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου	Κατασκευή & Συντήρηση νέων Τμημάτων του Πανεπιστημίου	84
Υπουργείο Παιδείας – ΟΣΚ	Κατασκευή & Συντήρηση 31 Σχολικών Υποδομών στην Κεντρική Μακεδονία	116
Υπουργείο Δικαιοσύνης	Κατασκευή & Συντήρηση 3 νέων Καταστημάτων Κράτησης στη χώρα	198
Υπουργείο Δικαιοσύνης	Κατασκευή & Συντήρηση 2 νέων Δικαστικών Μεγάρων στη χώρα	100

(Πηγή: Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών – www.mnec.gr)

