

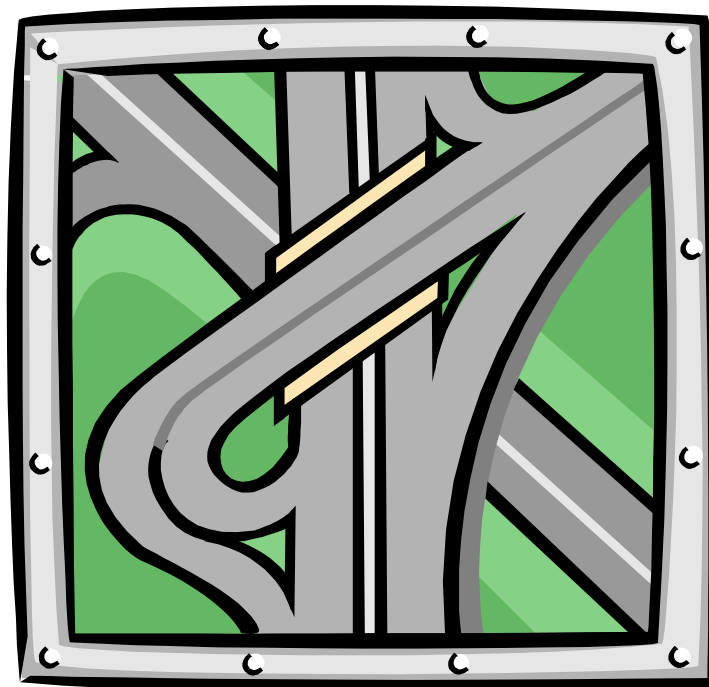
Περιφερειακή Ανάπτυξη και Υποδομές

Μάθημα Επιλογής 7^{ου} Εξαμήνου

Διδακτικές Σημειώσεις

Διδάσκων: Ηλίας Πλασκοβίτης

Αναπλ. Καθηγητής



ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

2007

Περιεχόμενα

Πρόλογος

1. Εισαγωγή: Οι Υποδομές ξανά στην Επικαιρότητα
2. Χαρακτηριστικά, Κατηγορίες και Μετρήσεις Υποδομών
 - 2.α. Ορισμός – Χαρακτηριστικά
 - 2.β. Κατηγορίες Υποδομής
 - 2.γ. Δείκτες Μέτρησης Υποδομών
3. Η Σημασία των Υποδομών στην Οικονομική και Περιφερειακή Ανάπτυξη
 - 3.α. Η Θέση των Υποδομών στην Οικονομική της Ανάπτυξης
 - 3.β. Ο Ρόλος των Υποδομών στην Διαδικασία Περιφερειακής Ανάπτυξης
 - 3.γ. Οι Υποδομές ως Μέσο Περιφερειακής Πολιτικής
4. Η Στρατηγική Ανάπτυξης Υποδομών στην Ε.Ε. και στην Ελλάδα
 - 4.α. Διευρωπαϊκά Δίκτυα
 - 4.β. Προγραμματισμός Υποδομών στην Ελλάδα
5. Δημόσιοι Πόροι για τη Χρηματοδότηση Υποδομών
 - 5.α. Κοινοτικοί Πόροι: Ταμείο Συνοχής, ΕΤΠΑ, ΕΤΕπ.
 - 5.β. Εθνικοί Πόροι: Π.Δ.Ε., ΔΕΚΟ.
6. Αυτοχρηματοδοτούμενες Υποδομές. Συμβάσεις Παραχώρησης.
 - 6.α. Οκτώ κρίσιμα ερωτήματα
 - 6.β. Κατανομή Κινδύνων, Συμβαλλόμενα Μέρη, Όροι Δανειοδότησης
 - 6.γ. Μορφές Συνεργασίας Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα
 - 6.δ. Προϋποθέσεις Επιτυχίας των Συμβάσεων Παραχώρησης
7. Μελέτη Περίπτωσης: Το Αεροδρόμιο «Ελευθέριος Βενιζέλος»

- 7.α. Η Ανάγκη για ένα Νέο Αεροδρόμιο
- 7.β. Φυσικά και Λειτουργικά Χαρακτηριστικά του Νέου Αεροδρομίου
- 7.γ. Στοιχεία Κόστους, Χρηματοδότησης και Εκμετάλλευσης
- 7.δ. Πηγές Εσόδων και Εκτιμήσεις Κυκλοφορίας
- 7.ε. Εκτιμήσεις Κόστους Λειτουργίας και Απασχόλησης
- 7.στ. Χρηματοοικονομική Αποδοτικότητα και Κοινωνικοοικονομικές Επιπτώσεις της Επένδυσης

8. Προβλήματα με τις Εκτιμήσεις Σκοπιμότητας Μεγάλων Έργων

- 8.α. Εκτιμήσεις Κόστους
- 8.β. Εκτιμήσεις Ζήτησης

Βιβλιογραφικές Αναφορές

Πρόλογος

Το πιο διαδεδομένο, πολυδιαφημισμένο και βεβαίως το πιο ακριβό από τα μέσα της Περιφερειακής Πολιτικής είναι οι υποδομές. Περισσότερο από 60% του 2^{ου} ΚΠΣ και το 99% των πόρων του Ταμείου Συνοχής χρηματοδότησε έργα υποδομής. Στη περίοδο 1994 – 1999 τουλάχιστον 6 τρις δρχ. δόθηκαν για αυτό το σκοπό.

Μάλιστα για τον πολύ κόσμο οι κατασκευή έργων υποδομής ταυτίζεται με τη πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης. Θεωρείται μια αυτονόητη υποχρέωση του κράτους για την ενίσχυση των φτωχότερων περιοχών, που όταν ασκείται ελλιπώς δημιουργεί συχνά ακουόμενα παράπονα: είμαστε «ξεχασμένοι», «ούτε ένα δρόμο δεν μας φτιάχνουν», «ούτε ένα σχολείο» κλπ.

Αντίστοιχα μεγάλη είναι και η πολιτική (εκλογική) σημασία των έργων υποδομής. Οι μεγάλες υποσχέσεις και εξαγγελίες παραδοσιακά σε αυτά αναφερόταν:

- « Θα σας φτιάξουμε γεφύρια ».
- « Μα, δεν έχουμε ποτάμια ! ».
- « Θα σας φτιάξουμε και ποτάμια... »

Η θεμελίωση και τα εγκαίνια έργων υποδομής αποτελούν είδηση προβεβλημένη και ιδιαίτερα κρίσιμη για τη δημόσια εικόνα της εκάστοτε κυβέρνησης.

Η δημιουργία υποδομής λοιπόν, αυτή η συγκεκριμένη πτυχή κρατικής πολιτικής, θεωρείται γενικώς αυτονόητη, απαραίτητη, μια δεδομένη υποχρέωση που δεν χρειάζεται και πολλή ανάλυση και ψάξιμο. Το παράξενο είναι ότι εκτός από το ευρύ κοινό και τους πολιτικούς που το εκπροσωπούν (και κυβερνούν) εξίσου αυτονόητη και παραλειπόμενη για λόγους «συντομίας» θεωρείται η ανάπτυξη υποδομών και από την διεθνή επιστημονική κοινότητα. Σχετικά πρόσφατα και πάντα περιορισμένα, η επιστημονική έρευνα και βιβλιογραφία στράφηκε προς αυτή την εξαιρετικά διαδεδομένη πτυχή διαρθρωτικής παρέμβασης του κράτους, τις υποδομές.

Σε σχέση με τις υποδομές τα αυτονόητα περιλαμβάνουν:

Τον ορισμό και τις κατηγορίες τους, τη συνδρομή τους στη συνολική οικονομική ανάπτυξη και τις επιπτώσεις τους στην περιφερειακή κατανομή της ανάπτυξης, το πώς επιλέγουμε τις υποδομές που δημιουργούμε, τον τρόπο που χρηματοδοτούμε τις υποδομές, το πώς μεγιστοποιούμε τις ωφέλειες κλπ.

Είναι λοιπόν όλα αυτά τόσο αυτονόητα; Εάν ήταν δεν θα είχε λόγο αυτό το μάθημα, ούτε οι παρούσες σημειώσεις. Υπάρχουν όμως σοβαρότατα ζητήματα για τα οποία οι απαντήσεις δεν είναι ούτε πάντα γνωστές ούτε μονοσήμαντες.

1. Εισαγωγή: Οι Υποδομές ξανά στην Επικαιρότητα.

Από τα μέσα της δεκαετίας του '70 και καθόλη τη διάρκεια των '80 η δημόσια δαπάνη για υποδομές ακολούθησε μια κατιούσα πορεία στις περισσότερες ανεπτυγμένες χώρες. Στην Ευρωπαϊκή Ένωση π.χ. η δαπάνη για υποδομές μεταφορών μειώθηκε από 1.5% του ΑΕΠ στα '70 στο 0.9% του ΑΕΠ στα '80. Η εξέλιξη αυτή σημειώθηκε παρά τη παρατηρούμενη συνεχή αύξηση της ζήτησης για μεταφορικές υποδομές. Στην Ε.Ε. η οδική κυκλοφορία (σε οχηματοχιλιόμετρα) αυξήθηκε κατά 60% στην αντίστοιχη περίοδο (Stevens, 1993). Οι αιτίες που προκάλεσαν αυτή την εξέλιξη είναι πολλές:

- Η επιβράδυνση της οικονομικής ανάπτυξης (πετρελαϊκή κρίση)
- Η ανεπάρκεια των δημοσιονομικών πόρων
- Πιέσεις στη γη για εναλλακτικές χρήσεις
- Υψηλότερα επιτόκια
- Αύξηση των αντιδράσεων για αρνητικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις
- Καθυστέρηση στην ανάπτυξη εναλλακτικών μορφών χρηματοδότησης
- Ολοκλήρωση της μεταπολεμικής προσπάθειας ανασυγκρότησης

Όμως πέρα από αυτές τις αντικειμενικές αιτίες ορισμένοι μελετητές διαπιστώνουν και μια σταδιακή στροφή των πολιτικών προτεραιοτήτων των κυβερνήσεων των ανεπτυγμένων χωρών. (Hieronymi, 1993). Ο πληθωρισμός και η αυξανόμενη ανεργία έστρεψαν τις κυβερνήσεις σε πιο βραχυπρόθεσμες χρήσεις τον ολοένα και σπανιότερων πόρων. (Μεταξύ άλλων η ύφεση περιόρισε σημαντικά και τα φορολογικά έσοδα). Οι υποδομές προσφέρουν μέσο-μακροπρόθεσμα αποτελέσματα. Η περίοδος σχεδιασμού και κατασκευής συνήθως υπερβαίνει τη θητεία μιας κυβέρνησης. Σε ορισμένες χώρες η κυβερνητική αστάθεια επίσης έπαιξε ρόλο στη μείωση του ενδιαφέροντος των κυβερνήσεων για μεγάλα έργα υποδομής.

Άλλωστε και οι περιορισμοί που δημιουργούνται από το έλλειμμα υποδομής είναι και αυτοί ελαστικοί. Π.χ. η κυκλοφοριακή συμφόρηση δημιουργείται σταδιακά. Η δυνατότητα αναβολής μιας μεγάλης δαπάνης που θα εξοικονομήσει πόρους για άλλες πιο άμεσα ορατές χρήσεις (π.χ. για επιδόματα ανεργίας) είναι πάντα ελκυστική. Όπως περιεκτικά έχει γραφεί: Μπορούμε να περιφρονήσουμε τις υποδομές βραχυπρόθεσμα, αλλά οι επιπτώσεις μιας παρατεταμένης περιφρόνησης δεν μπορούν να διορθωθούν με βραχυπρόθεσμες ενέργειες... (Hieronymi, 1993).

Και στην Ελλάδα οι εξελίξεις επιβεβαιώνουν τις τάσεις αυτές. Η διαχρονική εξέλιξη των δημοσίων επενδύσεων ως ποσοστό του ΑΕΠ μειώθηκε από 8-9% τη περίοδο 1970-73 σε επίπεδα κάτω του 5% το 1987-90 (Μ.Λαμπρινίδης, 1998).

Υπάρχει βέβαια και ο αντίλογος. Το γεγονός ότι οι δημόσιες δαπάνες για υποδομές παρουσίασαν μια κάμψη δεν σημαίνει οπωσδήποτε ότι υπήρχε ανάγκη για υψηλότερο επίπεδο δαπανών. Οι λόγοι μπορεί να είναι:

- ο υψηλός βαθμός αδιαρετότητας και συνεπώς ακάλυπτου δυναμικού των υποδομών που είχαν παλαιότερα κατασκευαστεί (π.χ. ενέργεια, σιδηρόδρομοι)
- η εμφάνιση νέων τεχνολογιών με χαμηλότερες απαιτήσεις δαπανηρών υποδομών (π.χ. ασύρματες επικοινωνίες)
- αλλαγές στις καταναλωτικές προτιμήσεις με επίπτωση στη ζήτηση για υποδομές (ανάλωση ελεύθερου χρόνου εντός του σπιτιού)
- κάλυψη μέρους του κόστους νέων υποδομών από τον ιδιωτικό τομέα (π.χ. ιδιωτικά αεροδρόμια).

Παραταύτα οι αντίρροπες δυνάμεις που επαναφέρουν τις υποδομές στο προσκήνιο φαίνεται ότι τελικά υπερτερούν. Η προϊούσα διεθνοποίηση των οικονομικών δραστηριοτήτων, η έμφαση στη διεθνή ανταγωνιστικότητα, οι διαδικασίες οικονομικής ενοποίησης στην Ε.Ε., η επιστροφή σε υψηλότερους

ρυθμούς ανάπτυξης, είναι παράγοντες που αυξάνουν τη ζήτηση για υποδομές στα προσεχή χρόνια. Π.χ. οι εντός Ε.Ε. οδικές μετακινήσεις αναμένεται να αυξηθούν μεταξύ 1990 και 2015 κατά 110 έως 140 %. Οι συνδυασμένες μεταφορές εμπορευμάτων με φορτηγά και τρένα θα τριπλασιαστούν έως το 2005, ενώ οι αεροπορικές μεταφορές αυξάνονται κατά 4% ετησίως. (Stevens, 1993).

Αλλά και στην άλλη πλευρά του Ατλαντικού η πίεση για σημαντική αύξηση του επιπέδου υποδομής γίνεται ολοένα εντονότερη. Σημαντικές μελέτες ερευνητών στις ΗΠΑ, με κυριότερες αυτές του David Aschauer, ανέδειξαν ότι υφίσταται πρόβλημα εκτεταμένης υποχρηματοδότησης για συντήρηση και ανάπτυξη υποδομών. Το δημιουργούμενο έλλειμμα υποδομής έχει μετρήσιμες αρνητικές συνέπειες στη παραγωγικότητα και ανταγωνιστικότητα του συνόλου της αμερικανικής οικονομίας. Οι κυβερνήτες των πολιτειών διατυπώνουν ολοένα πειστικότερα αιτήματα για αύξηση των διαθέσιμων ομοσπονδιακών πόρων για υποδομές (Munnell, 1993).

Επιστρέφοντας στην Ευρώπη οι προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής επί προεδρίας Ντελόρ για τα Διευρωπαϊκά Δίκτυα μεταφορών, επικοινωνιών και ενέργειας εκτιμάται ότι απαιτούν περί τα 100 δις. Ευρώ ετησίως για τα προσεχή χρόνια! Οι υποδομές λοιπόν, επιστρέφουν στην επικαιρότητα.

Κατεξοχήν δε στη χώρα μας όπου τη περίοδο 1995 – 2005 οι δαπάνη για υποδομές εκτιμούμε ότι θα ανέλθει στα 1500 δις δρχ ετησίως, έναντι περίπου 500 δις ετησίως τη προηγούμενη δεκαετία (1985 – 95). Το ποσό αυτό αντιπροσωπεύει περίπου το 60 % των πόρων του 2^{ου} Πακέτου Ντελόρ και του Πακέτου Σαντέρ για την Ελλάδα.

2. Χαρακτηριστικά, Κατηγορίες και Μετρήσεις Υποδομών

2.α. Ορισμός – Χαρακτηριστικά

«Έναν ελέφαντα μπορείς πολύ εύκολα να τον αναγνωρίσεις αλλά πολύ δύσκολα να τον ορίσεις», σχόλιο που κατεξοχήν ισχύει στη περίπτωση των υποδομών! Ο Π. Σκάγιαννης (1994), επιχειρεί ένα ορισμό εργασίας: «Υποδομή είναι κάθε επένδυση εκφρασμένη σε φυσικό κεφάλαιο σταθερό στο έδαφος και σχετικά μεγάλης κλίμακας, που στοχεύει στην εξυπηρέτηση διαφόρων ανθρώπινων δραστηριοτήτων». Όμως μπορεί κάποιος να διερωτηθεί: ένα σούπερ μάρκετ (που εξυπηρετεί την «ανθρώπινη δραστηριότητα» λιανικό εμπόριο) είναι υποδομή; Επίσης η μηχανογράφηση (π.χ. ενός λιμανιού) δεν είναι υποδομή (αφού δεν είναι «σταθερή στο έδαφος»);

Αντί ενός μάλλον περιοριστικού ορισμού, εκείνο που σίγουρα έχει αναλυτική αλλά και πρακτική αξία είναι τα ιδιαίτερα οικονομικά χαρακτηριστικά των έργων υποδομής, η ύπαρξη των οποίων καθορίζει και την «υποδομικότητα» μιας επένδυσης, το κατά πόσον δηλαδή το αντικείμενο της δαπάνης είναι υποδομή ή κάποιο άλλο είδος επενδυτικού αγαθού.

Για το σκοπό αυτό μπορούμε να παραθέσουμε τα κατά A. Hirschman (1958) χαρακτηριστικά του πάγιου κοινωνικού κεφαλαίου, όπως εύστοχα ονομάζει τις δημόσιες υποδομές:

- Υποστηρίζουν μια μεγάλη ποικιλία ιδιωτικών παραγωγικών δραστηριοτήτων
- Προσφέρονται δωρεάν ή σε τιμές που ορίζει το κράτος
- Οι υπηρεσίες τους δεν μπορούν να εισαχθούν αλλά είναι ενσωματωμένες στο πάγιο κεφάλαιο κάθε περιοχής
- Χαρακτηρίζονται από μεγάλες αδιαιρετότητες

- Έχουν υψηλή ένταση κεφαλαίου και σχετικά χαμηλή κεφαλαιακή απόδοση.
- Εμφανίζουν συχνά τα χαρακτηριστικά του «δημόσιου αγαθού» λόγω της τεχνολογικής ή πολιτικής αδυναμίας να αποκλειστούν οι χρήστες που δεν καταβάλουν το απαιτούμενο τίμημα.

Κατά τρόπο παρόμοιο, αλλά όχι ταυτόσημο, ο D. Biehl (1986) αναφέρει ότι τα κύρια χαρακτηριστικά των υποδομών είναι η γεωγραφική ακινησία, η αδιαιρετότητα, η μη υποκαταστασιμότητα και η πολυσθένια.

Η δυνατότητα της υποδομής να εξυπηρετεί ένα ευρύ φάσμα αναγκών (πολυσθένια) και όχι εξατομικευμένες ή εξειδικευμένες χρήσεις είναι χαρακτηριστικό που διαφοροποιεί τις υποδομές από άλλους παραγωγικούς συντελεστές και κυρίως από το ιδιωτικό πάγιο κεφάλαιο. Συναφές είναι και το χαρακτηριστικό της δωρεάν παροχής τους ή της παροχής τους σε τιμές υπό δημόσια ρύθμιση. Εφόσον οι υποδομές εξυπηρετούν βασικές ανάγκες του κοινωνικού συνόλου και της παραγωγικής διαδικασίας είναι φυσικό να μην υπόκεινται στις δυνάμεις της αγοράς. Η άποψη αυτή ενισχύεται και από ένα ακόμα λόγο: η μη υποκαταστασιμότητά τους, το γεγονός ότι οι υπηρεσίες τους δεν μπορούν να εισαχθούν, περιορίζει τον ανταγωνισμό. Σε πολλές περιπτώσεις οι υποδομές λειτουργούν ως φυσικό μονοπώλιο. Όταν λοιπόν δεν παρέχονται δωρεάν, οι τιμές χρέωσης των υπηρεσιών τους πρέπει να ρυθμίζονται από το κράτος για να αποφεύγονται συνθήκες εκμετάλλευσης και υπερκέρδους.

Η αδιαιρετότητα πολλών κατηγοριών υποδομής σε συνδυασμό με υψηλή κεφαλαιακή ένταση και χαμηλή απόδοση είναι επίσης σοβαρός λόγος για τον οποίο παραδοσιακά οι υποδομές αποτελούν αντικείμενο του δημόσιου τομέα. Αδιαιρετότητα σημαίνει ότι δεν είναι δυνατόν η επένδυση να γίνει σε στάδια ακολουθώντας την εξέλιξη της ζήτησης και αποφεύγοντας τη δέσμευση κεφαλαίων που για ένα χρονικό διάστημα (πιθανώς μεγάλο ή για πάντα) θα υπολειτουργεί λόγω πλεονάζοντος δυναμικού. (Μία γέφυρα πρέπει να

κατασκευαστεί ολόκληρη ακόμα και αν πρόκειται να περνάει ένα αυτοκίνητο την ημέρα...). Ο κίνδυνος χαμηλής κεφαλαιακής απόδοσης και η μακροπρόθεσμη δέσμευση μη ανακτήσιμων κεφαλαίων δεν είναι σπάνιο φαινόμενο στη περίπτωση των υποδομών.

Τέλος η ιδιωτικοοικονομική απόδοση των επενδύσεων υποδομής περιορίζεται (ή και μηδενίζεται) αφού συχνά είναι αδύνατον ή ανεπιθύμητο να αποκλείσουμε χρήστες που δεν είναι διατεθειμένοι να πληρώσουν. Θεωρούμε ότι ο αποκλεισμός είναι τεχνολογικά ή θεσμικά ανέφικτος όταν το κόστος αποκλεισμού είναι απαγορευτικό ή νομικά αδύνατο. Η χρήση μιας συνοικιακής αστικής οδού είναι ελεύθερη σε όλους τους διερχόμενους και η περίπτωση χρέωσης διοδίων είναι πρακτικά ανέφικτη. Ομοίως ένας φάρος είναι τεχνολογικά αδύνατον να χρεώσει τα διερχόμενα σκάφη για τις υπηρεσίες προσανατολισμού που τους προσφέρει. Αλλά και πολιτικά δεν είναι επιθυμητό να αρνηθεί κανείς την εξυπηρέτηση κρίσιμων αναγκών, όπως οι υπηρεσίες ενός σταθμού πρώτων βοηθειών, σε όσους δεν μπορούν ή δεν θέλουν να πληρώσουν. Η ελεύθερη πρόσβαση και η αδιαιρετότητα ακυρώνουν τη δυνατότητα προσδιορισμού του οριακού οφέλους και οριακού κόστους αντίστοιχα συνεπώς με βάση τη μικροοικονομική θεωρία και τη δυνατότητα τιμολόγησης των υπηρεσιών των υποδομών.

[Όπως όμως θα δούμε αργότερα (Κεφ. 6) ορισμένα από τα ανωτέρω είναι υπερβολικές γενικεύσεις. Οι τεχνολογικές εξελίξεις, οι εξελίξεις στις αγορές κεφαλαίου αλλά και στις απόψεις για το ρόλο και τις υποχρεώσεις του κράτους αίρουν ορισμένους λόγους αποκλεισμού της ιδιωτικής πρωτοβουλίας από την ανάπτυξη υποδομών.]

2.β. Κατηγορίες Υποδομής

Όπως και ο ορισμός τους, έτσι και η κατηγοριοποίηση των υποδομών δεν είναι δυνατόν να γίνει μονοσήμαντα. Μπορούμε να χρησιμοποιήσουμε διάφορα κριτήρια κατηγοριοποίησης τα συνηθέστερα των οποίων είναι: το τομεακό - μορφολογικό, το γεωμετρικό, τα κριτήρια πρόσβασης – ιδιοκτησίας, η γεωγραφική εμβέλεια κάλυψης, το είδος των δραστηριοτήτων που εξυπηρετούνται, η ένταση του φυσικού κεφαλαίου.

- Με βάση το τομεακό - μορφολογικό κριτήριο, οι κύριοι τομείς στους οποίους κατατάσσουμε τις υποδομές είναι:
 - Οι υποδομές Μεταφορών
 - Οι υποδομές Επικοινωνιών - Τηλεματικής
 - Οι υποδομές Ενέργειας
 - Οι υποδομές Υδραυλικών
 - Οι υποδομές Κτηρίων.
 - Οι υποδομές Αναψυχής – Αθλητισμού
 - Οι υποδομές Ανάδειξης – Προστασίας Περιβάλλοντος

Κάθε μία από τις προαναφερθείσες κατηγορίες μπορεί να χωριστεί σε υποενότητες. Π.χ. οι υποδομές μεταφορών υποδιαιρούνται σε χερσαίες, υδάτινες και εναέριας, οι υποδομές κτηρίων σε νοσοκομειακή, εκπαιδευτική, κλπ υποδομή, οι υποδομές υδραυλικών σε υδρεύσεις, αποχετεύσεις, εγγειοβελτιωτικές, αντιπλημμυρικές, κ.ο.κ. Επίσης ορισμένες τομεακές κατηγορίες υποδομής μπορεί να αποτελούν συνδυασμό των ανωτέρω κατηγοριών. Π.χ. μια βιομηχανική ζώνη μπορεί να συνδυάζει κτιριακές, υδραυλικές και μεταφορικές υποδομές.

Το γεωμετρικό κριτήριο κατατάσσει τις υποδομές σε:

- Σημειακές ή κομβικές υποδομές (π.χ. κτήρια, λιμάνια, αεροδρόμια)

- Ζωνικές ή γραμμικές υποδομές (π.χ. οδοί, σιδηρόδρομοι)
- Δικτυακές υποδομές (π.χ. τηλεπικοινωνίες, ενέργεια, υδραυλικά)

Τα κριτήρια ιδιοκτησίας – πρόσβασης κατατάσσουν τις υποδομές με βάση την κυριότητα του έργου (π.χ. το Δημόσιο, Κοινοφελής Οργανισμός, Ιδιωτική Επιχείρηση), την γενικευμένη ή επιλεκτική πρόσβαση (π.χ. πολιτική ή στρατιωτική υποδομή, πρόσβαση δωρεάν ή με χρέωση, γενική πρόσβαση κοινού ή εξυπηρέτηση συγκεκριμένων κοινωνικών ομάδων ή παραγωγικών δραστηριοτήτων).

Με βάση την γεωγραφική εμβέλεια των παρεχομένων υπηρεσιών μπορούμε να διακρίνουμε υποδομές τοπικού χαρακτήρα, περιφερειακού χαρακτήρα, υποδομές διαπεριφερειακής ή εθνικής εμβέλειας και υποδομές υπερεθνικής / διακρατικής εμβέλειας.

Με βάση το είδος της εξυπηρετούμενης δραστηριότητας, οι υποδομές που εξυπηρετούν εξίσου τα φυσικά πρόσωπα, την παραγωγική και επιχειρηματική δραστηριότητα, το δημόσιο και το ιδιωτικό συμφέρον αποτελούν τη γενική τεχνική υποδομή (κυρίως μεταφορές, ενέργεια, επικοινωνίες, υδρεύσεις – αποχετεύσεις). Οι υποδομές που απευθύνονται κυρίως στην κάλυψη αναγκών υγείας, ποιότητας ζωής, εκπαίδευσης κλπ των πολιτών, αποτελούν την κοινωνική υποδομή, ενώ οι υποδομές που βασικά διευκολύνουν την παραγωγική δραστηριότητα, π.χ. αρδευτικά έργα, βιομηχανικές περιοχές, εμπορικά λιμάνια κλπ αποτελούν την ειδική υποδομή τομέων παραγωγής. Ένα ακόμα χαρακτηριστικό που διαφοροποιεί τη βασική υποδομή από τις άλλες κατηγορίες είναι ότι αποτελούν «εισροή», ή καλύτερα προϋπόθεση για την λειτουργία των άλλων κατηγοριών υποδομής. Χωρίς οδικό δίκτυο ή δίκτυα ύδρευσης δεν μπορεί να λειτουργήσει ένα νοσοκομείο ή μια βιομηχανική περιοχή.

Οι υποδομές χαμηλής έντασης φυσικού κεφαλαίου αποτελούν, τέλος, μια νέα κατηγορία τις λεγόμενες άυλες υποδομές. Παρότι η συνδρομή τους στην

οικονομική και περιφερειακή ανάπτυξη είναι ανάλογη των υποδομών παγίου κεφαλαίου, και σε ανώτερα στάδια ανάπτυξης ιδιαίτερα κρίσιμη, τα χαρακτηριστικά τους δεν είναι ταυτόσημα με τα προαναφερθέντα για τις πάγιες υποδομές. Ως άυλη υποδομή θεωρούνται π.χ. τα δίκτυα συμβουλευτικών υπηρεσιών για τις επιχειρήσεις, συστήματα χρηματοδότησης ΜΜΕ, συστήματα παρακολούθησης των εξελίξεων στην αγορά εργασίας, συστήματα μηχανογράφησης, κ.α. Δεδομένου ότι τα χαρακτηριστικά της γεωγραφικής ακινησίας και της αδιαιρετότητας δεν ισχύουν σε αυτή τη περίπτωση, πρέπει κανείς να είναι ιδιαίτερα προσεκτικός ώστε να αποφύγει να συμπεριλάβει καθαρά λειτουργικές δαπάνες στη κατηγορία των υποδομών.

2.γ. Δείκτες Μέτρησης Υποδομών

Η βασική έννοια που πρέπει να έχουμε κατά νου όταν δημιουργούμε ένα σύστημα ποσοτικών δεικτών μέτρησης της υποδομής είναι ότι οι υποδομές είναι επιθυμητές για τις υπηρεσίες που μπορούν να προσφέρουν και όχι για τη φυσική τους υπόσταση. Δεν τις επιδιώκουμε απλώς για να υπάρχουν αλλά για να καλύψουν υπάρχουσες ή αναμενόμενες ανάγκες. Π.χ. ένα λιμάνι που δεν προσφέρει επαρκή προστασία από τον καιρό και για αυτό σπανίως χρησιμοποιείται, όχι μόνο δεν αποτελεί «προϊκα» για μια περιοχή αλλά ίσως να είναι και βάρος αν εμποδίζει άλλες δραστηριότητες (π.χ. την ανάπτυξη του παραθεριστικού τουρισμού). Ιδανικά λοιπόν, οι πιο χρήσιμοι δείκτες του επιπέδου υποδομής μιας περιοχής θα έπρεπε να αφορούν κυρίως την ποσότητα και τη ποιότητα των υπηρεσιών που προσφέρουν δυνητικά οι υπάρχουσες υποδομές.

Συχνά όμως η κατάρτιση δεικτών λαμβάνει υπόψη κάτι πιο απλοϊκό αλλά αναγκαίο: το κατά πόσον τα υπάρχοντα στατιστικά δεδομένα μπορούν να τροφοδοτήσουν τους δείκτες που θα επιλεγούν. Η ύπαρξη δεδομένων για τη

μέτρηση των υπηρεσιών που προσφέρουν οι υποδομές είναι, δυστυχώς, πολύ πιο σπάνια από ότι η ύπαρξη δεδομένων για δείκτες μέτρησης της φυσικής υπόστασης των υποδομών. Μια συνήθης ενδιάμεση κατάσταση είναι η μέτρηση ορισμένων χαρακτηριστικών κάθε κατηγορίας υποδομής από τα οποία, περισσότερο ή λιγότερο άμεσα, μπορούμε να συμπεράνουμε την ποιότητα και τη ποσότητα υπηρεσιών που μπορούν να προσφερθούν. Π.χ. επειδή δεν έχουμε στοιχεία για την ημερήσια δυνατότητα μεταφοράς φορτίων και επιβατών του σιδηροδρομικού δικτύου μιας περιοχής, επιλέγουμε προσεγγιστικούς δείκτες όπως χλμ ηλεκτροδοτούμενης (ή μη), διπλής (ή μονής) γραμμής, αντί απλώς χλμ. δικτύου. Μη δυνάμενοι να έχουμε ακριβή εικόνα του όγκου των φορτίων ή επιβατών που είναι δυνατόν να διακινηθούν από τη λιμενική υποδομή μιας περιοχής χρησιμοποιούμε ως προσεγγιστικό δείκτη το μήκος των προβλητών αντί απλώς τον αριθμό των λιμένων κοκ.

Πάντως η έλλειψη της ποιοτικής διάστασης από τους δείκτες μέτρησης υποδομής είναι ένα ιδιαίτερα επικίνδυνο στοιχείο για την αξία των συμπερασμάτων που αφορούν την επάρκεια της υποδομής μιας περιοχής. Έτσι ένα αεροδρόμιο με υπαίθριες εγκαταστάσεις και δυνατότητα εξυπηρέτησης ελαφρού τύπου αεροσκαφών δεν μπορεί να συμποσούται με το διεθνές αεροδρόμιο μιας ευρωπαϊκής πρωτεύουσας στο δείκτη «αριθμός λειτουργούντων αεροδρομίων). Ένα δημοτικό σχολείο που στεγάζεται σε όροφο πολυκατοικίας, σε πρώην διαμέρισμα, δεν μπορεί να συμποσούται με τα ειδικής σχεδίασης σύγχρονα εκπαιδευτήρια στο δείκτη «αριθμός σχολικών αιθουσών πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης».

Επίσης η κακή χρήση των δεικτών μπορεί να δημιουργήσει λανθασμένες εντυπώσεις όταν η ύπαρξη των παγίων στοιχείων της υποδομής ταυτίζεται με τη δυνατότητα αξιοποίησής τους, ιδιαίτερα όταν η δυνατότητα αυτή εξαρτάται από το «λειτουργικό κεφάλαιο», π.χ. μηχανολογικό εξοπλισμό, επιστημονικό προσωπικό κοκ., που δεν καλύπτεται από τους δείκτες. Ο δείκτης «αριθμός ελικοδρομίων» έχει μηδενική σημασία για μια νησιωτική περιοχή όταν δεν

υφίσταται ένας στόλος ελικοπτέρων για τη διακίνηση έκτακτων περιστατικών. Ο δείκτης «αριθμός νοσοκομειακών κλινών» προσφέρει πολύ θολή εικόνα των συνθηκών νοσοκομειακής περίθαλψης, εάν τα νοσοκομεία υπολειτουργούν λόγω ελλείψεων σε ιατρικό ή νοσηλευτικό προσωπικό.

Στις περισσότερες περιπτώσεις οι δείκτες μέτρησης υποδομών χρησιμοποιούνται για την πραγματοποίηση διαπεριφερειακών ή διακρατικών συγκρίσεων. Σε ελληνικό επίπεδο πρωτοπόρες είναι οι εργασίες του καθηγητή Π. Λουκάκη (Π. Λουκάκης, 1996) και σε ευρωπαϊκό επίπεδο του καθηγητή D. Biehl (D. Biehl, 1986). Για το σκοπό αυτό πρέπει να αντιμετωπισθούν δύο ακόμα ζητήματα: το πρόβλημα του παρανομαστή και το πρόβλημα της σύνθεσης.

Η διαπεριφερειακή σύγκριση κάθε κατηγορίας υποδομών απαιτεί μια κοινή βάση. Στις περισσότερες περιπτώσεις οι συγκρίσεις γίνονται με βάση την τιμή του δείκτη «ανά κάτοικο» ή «ανά τετραγωνικό χιλιόμετρο», δηλαδή με παρανομαστή τον πληθυσμό ή την έκταση. Ως γενική αρχή οι σημειακές υποδομές συσχετίζονται με τον εξυπηρετούμενο πληθυσμό και οι γραμμικές και δικτυακές υποδομές με την έκταση της εξυπηρετούμενης περιοχής. Ποιος είναι όμως ο εξυπηρετούμενος πληθυσμός ή η εξυπηρετούμενη περιοχή δεν είναι πάντα προφανές. Ο εξυπηρετούμενος πληθυσμός του νέου διεθνούς αεροδρομίου των Σπάτων είναι ο πληθυσμός της Αττικής ή και μεγάλου μέρους της υπόλοιπης χώρας; Ή μήπως απευθύνεται και σε ένα ευρύτερο υπερεθνικό σύνολο πληθυσμού; Ο αυτοκινητόδρομος ΠΑΘΕ εξυπηρετεί μόνο τους νομούς ή περιφέρειες από τις οποίες διέρχεται ή ένα ευρύτερο τμήμα της εθνικής επικράτειας; Συνεπώς η επιλογή του κατάλληλου παρανομαστή επηρεάζει ουσιαστικά τα συμπεράσματα διαπεριφερειακών ή διακρατικών συγκρίσεων δεικτών μέτρησης της επάρκειας μιας κατηγορίας υποδομής.

Όταν το ζητούμενο δεν είναι η διαπεριφερειακή σύγκριση μιας κατηγορίας υποδομής αλλά του συνόλου των υποδομών τότε πρέπει να βρούμε λύση στο πρόβλημα της σύνθεσης διαφορετικών πραγμάτων που μετρούνται με

διαφορετικές μονάδες μέτρησης. Η συνήθης διέξοδος είναι η κανονικοποίηση των δεικτών διατυπώνοντάς τους σε απόλυτες τιμές ανεξάρτητες μονάδων μέτρησης. Σε αυτή τη μορφή οι επιμέρους δείκτες μπορούν να αθροισθούν δημιουργώντας ένα συνθετικό δείκτη για το επίπεδο υποδομής κάθε περιφέρειας.

Ένας τρόπος κανονικοποίησης (ΚΔ) είναι η διαίρεση της τιμής του δείκτη (Δ) μιας κατηγορίας υποδομής (ι) σε μια περιφέρεια (π) με τη μέγιστη τιμή που ο δείκτης αυτής της κατηγορίας (Max Δι) εμφανίζει στο σύνολο των υπό σύγκριση περιφερειών π (1,...,ν).

$$ΚΔ_{ι,π} = Δ_{ι,π} / \text{Max } Δ_{ι,π}(1, \dots, ν)$$

Εάν κριθεί ότι η κλιμάκωση των τιμών του δείκτη μιας κατηγορίας υποδομής στις διάφορες περιφέρειες δεν είναι ομαλή και ότι η μέγιστη τιμή είναι μια ακραία, μη αντιπροσωπευτική περίπτωση, η κανονικοποίηση μπορεί να γίνει είτε διαιρώντας την τιμή του δείκτη με το μέσο όρο των τιμών του δείκτη στις διάφορες περιφέρειες για τη συγκεκριμένη κατηγορία:

$$ΚΔ_{ι,π} = Δ_{ι,π} / [\sum Δ_{ι,π}(1, \dots, ν) / ν]$$

είτε με στατιστική τυποποίηση λαμβάνοντας την απόλυτη τιμή της διαφοράς μεταξύ της τιμής του δείκτη από τη μέση τιμή (ΜΔ) για τις διάφορες περιφέρειες και διαιρώντας με την τυπική απόκλιση (sd):

$$ΚΔ_{ι,π} = |Δ_{ι,π} - ΜΔ_{ι,π}(1, \dots, ν)| / sd.$$

Οπότε ο συνθετικός δείκτης (CI) για μια περιφέρεια είναι το άθροισμα των κανονικοποιημένων δεικτών όλων των κατηγοριών υποδομής στη περιφέρεια:

$$CI_{π} = \sum ΚΔ_{ι}(1, \dots, ν), π$$

Σε κάθε περίπτωση η ερμηνεία των συνθετικών δεικτών απαιτεί ιδιαίτερη προσοχή. Ο συνθετικός δείκτης δεν μεταφέρει πληροφορία για την ισορροπία μεταξύ διαφορετικών κατηγοριών υποδομής στο εσωτερικό μιας περιφέρειας. Π.χ. μια περιφέρεια μπορεί να εμφανίσει υψηλό συνθετικό δείκτη

πλησιάζοντας τις μέγιστες τιμές σε ορισμένες κατηγορίες υποδομής και έχοντας μηδενικές τιμές σε άλλες. Από αναπτυξιακή σκοπιά αυτό δεν είναι ικανοποιητική κατάσταση. Η εικόνα καθίσταται πληρέστερη εάν παράλληλα με την τιμή του συνθετικού δείκτη γνωρίζουμε και την τυπική απόκλιση των τιμών των κανονικοποιημένων δεικτών που τον συνθέτουν.

3. Η Σημασία των Υποδομών στην Οικονομική και Περιφερειακή Ανάπτυξη

3.α. Η Θέση των Υποδομών στην Οικονομική της Ανάπτυξης

« Η οικονομική μεγέθυνση σε μια χώρα μπορεί να ορισθεί ως η μακροπρόθεσμη αύξηση των δυνατοτήτων προσφοράς μιας συνεχώς διευρυνόμενης ποικιλίας οικονομικών αγαθών, όπου αυτή η αύξηση δυνατοτήτων βασίζεται στην πρόοδο της τεχνολογίας και των θεσμικών και ιδεολογικών προσαρμογών που αυτή (η πρόοδος) απαιτεί.» Αυτός είναι ο ορισμός της οικονομικής μεγέθυνσης (growth) που έδωσε ο Simon Kuznets το 1971 στην τελετή για την απονομή του βραβείου Νόμπελ. Ενώ «η οικονομική ανάπτυξη μπορεί να ορισθεί ως η αύξηση της κοινωνικής ευημερίας όλων των μελών μιας κοινωνίας » και συνεπώς δεν μπορεί να εξισωθεί απλώς με αυξήσεις στη προσφορά αγαθών και υπηρεσιών. (Poulson, 1994).

Από τη σκοπιά των υποδομών η αποκρυπτογράφηση των νοημάτων που περικλείουν οι δύο αυτοί ορισμοί έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον. Η κρίσιμη φράση στον πρώτο ορισμό, είναι η αναφορά στην αύξηση των δυνατοτήτων προσφοράς και όχι απλώς της προσφοράς. Οι υποδομές υποκρύπτονται ως κρίσιμος παράγων που επηρεάζει τις τεχνολογικές δυνατότητες μιας περιφερειακής οικονομίας. Αλλά και στο δεύτερο ορισμό οι υποδομές είναι παρούσες πλην όμως αφανώς. Γιατί η στάθμη των δωρεάν παρεχομένων υπηρεσιών της δημόσιας υποδομής (και συνεπώς μη καταγραφόμενη στο ΑΕΠ) σαφώς επηρεάζει το επίπεδο κοινωνικής ευημερίας αλλά και τη κατανομή της στις διάφορες κοινωνικές ομάδες.

Η εικόνα αυτή όπου οι υποδομές εννοούνται αλλά δεν περιλαμβάνονται ρητώς στους προσδιοριστικούς παράγοντες της ανάπτυξης είναι συνήθης στην Οικονομική της Ανάπτυξης. Η πιο απλή μαθηματική διατύπωση των παραγόντων από τους οποίους εξαρτάται η μεταβολή του ΑΕΠ είναι η συνάρτηση παραγωγής Cobb-Douglas:

$$Y = AK^a / L^b$$

Όπου Y : το εισόδημα, A : ένας δείκτης παραγωγικότητας, K : το απόθεμα κεφαλαίων, L : η απασχόληση, a : η ελαστικότητα του εισοδήματος ως προς το κεφάλαιο, και b : η ελαστικότητα του εισοδήματος ως προς την απασχόληση.

Ως δημόσιο πάγιο κεφάλαιο οι υποδομές περιλαμβάνονται, λογικά, στο απόθεμα κεφαλαίων (K). Όμως σπάνια θα δούμε μια τέτοια αναφορά στη σχετική βιβλιογραφία. Αντίθετα η ανάλυση στρέφεται κυρίως στο παραγωγικό κεφάλαιο των επιχειρήσεων.

Εξίσου σπάνια είναι και η αναφορά στις υποδομές ως παράγοντα που επηρεάζει την παραγωγικότητα. Η μελέτη της αναπτυξιακής διαδικασίας στις αναπτυγμένες χώρες δείχνει ότι το μεγαλύτερο μέρος της αύξησης του εισοδήματος στη μεταπολεμική περίοδο οφείλεται σε βελτίωση της παραγωγικότητας και όχι σε αύξηση των συντελεστών παραγωγής. Η έλλειψη ερμηνείας αυτής της βελτίωσης μέσω της συνάρτησης Cobb-Douglas την καθιστά προβληματική ως θεωρία ανάπτυξης.

Εξίσου υπονοούμενος είναι ο ρόλος της υποδομής και στο υπόδειγμα οικονομικής μεγέθυνσης κατά Harrod-Domar:

$$g = s / k$$

όπου g : ο ρυθμός αύξησης του εισοδήματος, s : ο ρυθμός αποταμίευσης, k : ο ρυθμός αύξησης της παραγωγικότητας του κεφαλαίου. Και εδώ ο ρόλος των υποδομών ενσωματώνεται στο δείκτη παραγωγικότητας του κεφαλαίου. Σε ποιο βαθμό όμως μπορούμε να συνδέσουμε τη παραγωγικότητα του κεφαλαίου με το επίπεδο υποδομής μιας χώρας;

Στην αμέσως μετά το 2^ο Παγκόσμιο Πόλεμο περίοδο η αύξηση των επενδύσεων σε φυσικό κεφάλαιο θεωρήθηκε το κλειδί για ταχεία οικονομική ανάπτυξη.

[Με τον όρο φυσικό κεφάλαιο νοείται το απόθεμα υλικών στοιχείων που συντελεί στην αύξηση της παραγωγής αγαθών και υπηρεσιών. Συνεπώς περιλαμβάνει φυσικούς πόρους, πρώτες ύλες, υποδομές, ιδιωτικό πάγιο κεφάλαιο και εξοπλισμό].

Λίγο αργότερα όμως υπήρξε επιφυλακτικότητα όσον αφορά τη σημασία του φυσικού κεφαλαίου γενικότερα για την οικονομική ανάπτυξη. Ο Simon Kuznets παρατήρησε ότι οι διαφορές στο απόθεμα φυσικού κεφαλαίου μεταξύ κρατών έχουν μικρή ερμηνευτική ικανότητα όσον αφορά τις διαφορές στους ρυθμούς μεγέθυνσης. (Poulson, 1994). Για αρκετά χρόνια το επίκεντρο της προσοχής μετακινήθηκε προς την μελέτη του ανθρώπινου δυναμικού και της τεχνολογίας ως τους βασικούς προσδιοριστικούς παράγοντες των διαφορών στην ανάπτυξη.

Την τελευταία δεκαετία το επιστημονικό ενδιαφέρον σταδιακά επιστρέφει στη σημασία των αποθεμάτων φυσικού κεφαλαίου. Μελέτες που αφορούν κυρίως αναπτυσσόμενες χώρες έδειξαν ότι σε αυτή τη περίπτωση η αναπτυξιακή σημασία του φυσικού κεφαλαίου είναι αναμφισβήτητη. Όμως και για τις αναπτυγμένες χώρες το φυσικό κεφάλαιο αποκαθίσταται εκ νέου ως βασικός παράγων που επηρεάζει την παραγωγικότητα των συντελεστών παραγωγής. Ειδικότερα για τη σημασία της υποδομής πολύ σημαντική ήταν η προσφορά του αμερικανού οικονομολόγου D. Aschauer (1989).

Η πιο άμεση επίπτωση της δημόσιας δαπάνης για υποδομές είναι αυξημένη ζήτηση για απασχόληση στο τομέα των κατασκευών. Αυτό δημιουργεί αύξηση εισοδημάτων, καταναλωτικής δαπάνης και ενεργοποιεί επακόλουθες επενδύσεις που τελικά αυξάνουν τη παραγωγή. Όμως αυτή η άμεση επίπτωση στην οικονομική δραστηριότητα μέσω της ζήτησης είναι σχετικά βραχυχρόνια. Η πιο μακροπρόθεσμη επίπτωση εμφανίζεται με περισσότερο διαρθρωτικό τρόπο μέσω της προσφοράς. Ο Aschauer εκτιμά με παλινδρόμηση την ακόλουθη συνάρτηση:

$$\ln Q = \ln MFP + \lambda t + a \ln K + b \ln L + c \ln G$$

Όπου Q: η παραγωγή, MFP: το επίπεδο τεχνολογίας, K: το απόθεμα ιδιωτικού παγίου κεφαλαίου, L: η απασχόληση, G: το απόθεμα δημόσιου παγίου κεφαλαίου, t: η χρονική περίοδος, και λ, a, b, c οι παράμετροι του χρόνου και των εισροών των συντελεστών παραγωγής αντίστοιχα. Οι παράμετροι αυτοί συμβολίζουν την ποσοστιαία μεταβολή στη παραγωγή από μια ποσοστιαία μεταβολή στις εισροές των συντελεστών παραγωγής. Σε μια πιο αναλυτική μορφή αυτής της συνάρτησης το G αντικαθίσταται με H για αυτοκινητοδρόμους, WS για υδρεύσεις και αποχετεύσεις, O για λοιπές υποδομές. (Munnell, 1993). Τα αποτελέσματα από την εκτίμηση αυτής της συνάρτησης δείχνουν ότι μια αύξηση των αποθεμάτων δημοσίου παγίου κεφαλαίου κατά 1% συντελεί σε αύξηση της παραγωγής κατά 0.34%. Γενικότερα ο Aschauer, μελετώντας ανάλογες συναρτήσεις, καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η επίπτωση στη μεταβολή του ΑΕΠ από μία αύξηση της δημόσιας δαπάνης για υποδομές υπερβαίνει σημαντικά την επίπτωση από αντίστοιχη αύξηση της ιδιωτικής επενδυτικής δαπάνης.

Σε αντίστοιχη μελέτη τους οι Σεγούρα και Χριστοδουλάκης (1997) εκτιμούν την επίδραση της δημόσιας υποδομής στην παραγωγικότητα της ελληνικής οικονομίας κατά τη περίοδο 1963-1990. Υπολογίζουν ότι μια αύξηση του αποθέματος σε υποδομές κατά 1% οδηγεί σε αύξηση του ΑΕΠ της μεταποίησης κατά 0,42%. Στατιστικά σημαντικό και με θετικό πρόσημο κρίνουν το συντελεστή του λόγου δημοσίων επενδύσεων προς το προϊόν των ελληνικών Νομών και οι Λαμπρινίδης και Ψυχάρης (1998).

Αυτό δεν οδηγεί όμως μονοσήμαντα στο συμπέρασμα ότι μόνο με την συνεχή αύξηση της δημόσιας δαπάνης για υποδομές μπορούν οι τελευταίες να βοηθήσουν στην οικονομική μεγέθυνση. Η Munnell παρατηρεί ότι μια πολιτική κατασκευής υποδομών καλύτερης ποιότητας ή χρήσης τους με τρόπο που να περιορίζει τις φθορές, θα μπορούσε να μειώσει τον ρυθμό απαξίωσης των υφιστάμενων υποδομών και έτσι να περιορίσει την ανάγκη δαπάνης για νέες.

Αναλυτικότερα η σχέση μεταξύ της δημόσιας και της ιδιωτικής επενδυτικής δαπάνης επηρεάζεται από δύο αντίθετες δυνάμεις. Από τη μία πλευρά το δημόσιο κεφάλαιο αυξάνει τη παραγωγικότητα του ιδιωτικού κεφαλαίου και συνεπώς την μοναδιαία απόδοσή του. Από την άλλη πλευρά υποκαθιστά το ιδιωτικό κεφάλαιο, εκτοπίζοντας ιδιωτικές επενδύσεις που διαφορετικά θα πραγματοποιούταν (crowding out effect). Η αύξηση της αποδοτικότητας προκύπτει από την δωρεάν εισροή στην παραγωγική διαδικασία των υπηρεσιών που προσφέρουν οι υποδομές, ουσιαστικά ως μείωση των στοιχείων κόστους. Η βελτίωση της αποδοτικότητας προσελκύει περαιτέρω επενδυτικά κεφάλαια που αυξάνουν την παραγωγικότητα (και μέσω ενσωμάτωσης νέας τεχνολογίας).

Εκτόπιση ιδιωτικών επενδύσεων μπορεί να παρατηρηθεί εάν π.χ. η αύξηση της δημόσιας δαπάνης για υποδομές τροφοδοτηθεί με αύξηση των επιπέδων δημοσίου δανεισμού, πράγμα που μπορεί να οδηγήσει σε αύξηση των επιτοκίων και συνεπώς σε αύξηση του κόστους των πόρων για ιδιωτικές επενδύσεις. Αλλά και σε μικροοικονομικό επίπεδο, π.χ. η δημιουργία ενός νέου αυτοκινητοδρόμου που επιφέρει σημαντική εξοικονόμηση του χρόνου μεταφοράς, μπορεί να οδηγήσει σε μείωση του στόλου φορτηγών ορισμένων επιχειρήσεων (άρα μείωση ιδιωτικής επένδυσης). Ο Ι. Κόνσολας (1999) υποστηρίζει ότι η ανεπάρκεια της οδικής υποδομής οδήγησε την ελληνική τσιμεντοβιομηχανία στην ανάπτυξη ιδιωτικής λιμενικής υποδομής ως εναλλακτικού τρόπου διακίνησης, ενέργεια που τελικά συγκαταλέγεται στα συγκριτικά πλεονεκτήματα του κλάδου. Συνάγεται ότι αν είχε γίνει η αναγκαία δημόσια δαπάνη για οδικό δίκτυο δεν θα είχαν πραγματοποιηθεί οι ιδιωτικές επενδύσεις σε λιμενική υποδομή.

Η ύπαρξη των αντίρροπων αυτών δυνάμεων είναι ένας λόγος για τη διατήρηση επιφυλάξεων εκ μέρους μερίδας μελετητών για τη σημασία των υποδομών στη παραγωγή και τη παραγωγικότητα. Μια άλλη συχνά διατυπωθείσα κριτική είναι η κατεύθυνση της σχέσης μεταξύ παραγωγής και υποδομών, δηλαδή το

πρόβλημα αιτίου και αιτιατού. Σύμφωνα λοιπόν με ορισμένες απόψεις υψηλό απόθεμα υποδομής συναντάται στις πλέον αναπτυγμένες οικονομίες επειδή ακριβώς είναι αναπτυγμένες. Επειδή η αυξημένη παραγωγική δραστηριότητα υποχρεώνει το δημόσιο να προβεί στη δημιουργία των αναγκαίων συνοδευτικών υποδομών. Με άλλα λόγια η ανάπτυξη φέρνει τις υποδομές και όχι το αντίστροφο!

Τελικά, οι σχετικές έρευνες φαίνεται να επιβεβαιώνουν ότι η σχέση αιτίου και αιτιατού λειτουργεί και προς τις δύο κατευθύνσεις. Η A. Munnell (1993) χρησιμοποίησε κατάλληλες οικονομετρικές μεθόδους για να ποσοτικοποιήσει την επίπτωση προς κάθε κατεύθυνση. Διαπιστώνει ότι δεν παύει να υφίσταται μια στατιστικά σημαντική θετική επίπτωση από την αύξηση του αποθέματος υποδομής πάνω στην μεταβολή της αξίας του παραγόμενου προϊόντος.

3.β. Ο Ρόλος των Υποδομών στην Διαδικασία Περιφερειακής Ανάπτυξης

Μεταξύ των θεωριών που ερμηνεύουν την ύπαρξη και εξέλιξη των περιφερειακών ανισοτήτων εκείνες που είναι περισσότερο συναφείς με το ρόλο των υποδομών είναι οι θεωρίες της γεωγραφικής και οικονομικής πόλωσης και διάχυσης που διατυπώθηκαν από τους F.Perroux, G.Myrdal, και A.Hirschman. Άσχετα από τις διαφορές τους ως προς το τελικό συμπέρασμα, οι θεωρίες αυτές περιλαμβάνουν κοινές αναφορές στις λεγόμενες «οικονομίες συγκέντρωσης».

Οι οικονομίες συγκέντρωσης παίρνουν το χαρακτήρα των εσωτερικών οικονομιών, όταν προέρχονται από παράγοντες που είναι εσωτερικοί σε μια επιχείρηση, ή των εξωτερικών οικονομιών όταν προέρχονται από εξωγενείς παράγοντες. Οι εσωτερικές οικονομίες συγκέντρωσης προέρχονται κυρίως από

την αυξημένη εξειδίκευση, τη μείωση των αποθεμάτων και γενικότερα τη διευκόλυνση των διεπιχειρησιακών σχέσεων που επιτυγχάνονται από τη συγκέντρωση επιχειρήσεων σε οικονομικά ανεπτυγμένους πόλους. Οι εξωτερικές οικονομίες αφορούν κυρίως το καταρτισμένο εργατικό δυναμικό, το αυξημένο επίπεδο υποδομής, την πρόσβαση στην πληροφορία και στα κέντρα λήψης αποφάσεων που προσφέρουν οι οικονομικά ανεπτυγμένοι πόλοι. Ο Myrdal διατυπώνει την άποψη ότι τα πλεονεκτήματα αυτά είναι τόσο ισχυρά ώστε οι δυνάμεις πόλωσης πάντα υπερτερούν οδηγώντας σε συνεχή αύξηση των ανισοτήτων. Αντίθετα ο Perroux και ο Hirschman θεωρούν ότι υπό ορισμένες προϋποθέσεις αναπτύσσονται και κεντρόφυγες δυνάμεις διάχυσης της ανάπτυξης που ενισχύουν τις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές. Μεταξύ των δυνάμεων αυτών είναι και οι αντιοικονομίες συγκέντρωσης που προκαλούνται από την υπερβολική συσσώρευση πληθυσμού και οικονομικών δραστηριοτήτων στους πόλους και που οφείλονται και στην σταδιακή ανεπάρκεια των προσφερομένων υποδομών.

Παρότι, λοιπόν, οι υποδομές δεν είναι απύσες από ορισμένες τουλάχιστον θεωρίες περιφερειακής ανάπτυξης, εντούτοις δύσκολα βρίσκουμε μια συστηματική ανάλυση του ρόλου τους και των οικονομικών μηχανισμών με τους οποίους εμπλέκονται στην αύξηση ή τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων. Άλλωστε η απουσία συστηματικής οικονομικής ανάλυσης των εξωτερικών οικονομιών συγκέντρωσης είναι μια γενικότερη κριτική που διατυπώνεται για τις θεωρίες αυτές. Κατά τον P. Krugman (1996), η αιτία που οι θεωρίες αυτές απέτυχαν να ενταχθούν στον κυρίως κορμό της οικονομικής επιστήμης, είναι η αδυναμία τους να συστηματοποιήσουν την ανάλυσή τους, στα πλαίσια των μαθηματικοποιημένων υποδειγμάτων που είναι ευρέως αποδεκτά από τους οικονομολόγους. Δεν παύουν όμως να αποτελούν πρόοδο σε σχέση με τα καθαρά γεωμετρικά μοντέλα του von Thünen όπου ο χώρος είναι μια ομοιογενής δυσδιάστατη επιφάνεια και η χωροθέτηση των δραστηριοτήτων υπακούει σε κανόνες ελαχιστοποίησης του κόστους

μεταφοράς. Εκεί βεβαίως διαφοροποιήσεις σε σχέση με τις υποδομές δεν έχουν καμία θέση, αφού ο χώρος είναι ομοιογενής, παρά την προφανή σχέση τους με το κόστος μεταφοράς!

Αντίθετα, η πρώτη ιδιαίτερα αναλυτική έρευνα για τον τρόπο που η ύπαρξη ή η απουσία υποδομής επηρεάζει την διαδικασία περιφερειακής ανάπτυξης διατυπώνεται το 1986 στη προαναφερθείσα σχετική μελέτη «The Contribution of Infrastructure to Regional Development). Έγινε για λογαριασμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής από μια διεθνή επιστημονική ομάδα υπό τον καθηγητή D. Biehl (1986). Η προσέγγιση και τα κύρια συμπεράσματα της μελέτης αυτής παρουσιάζονται συνοπτικά στη συνέχεια.

Το ερώτημα που τίθεται καταρχάς είναι το τι καθορίζει το αναπτυξιακό δυναμικό μιας περιφέρειας;

Το αναπτυξιακό δυναμικό μιας περιφέρειας είναι συνάρτηση μιας ειδικής κατηγορίας πόρων που έχουν κοινά χαρακτηριστικά και διαφοροποιούνται από τους άλλους συντελεστές παραγωγής όπως το εργατικό δυναμικό και το ιδιωτικό κεφάλαιο. Τους ειδικούς αυτούς πόρους θα μπορούσαμε να τους ονομάσουμε Παράγοντες Αναπτυξιακού Δυναμικού (ΠΑΔ). Τα χαρακτηριστικά τους είναι η γεωγραφική ακινησία (δεν μεταφέρονται από περιφέρεια σε περιφέρεια), η σχετική τους αδιαιρετότητα (δεν διαιρούνται σε μικρές αυτοτελείς ποσότητες), η πολύ δαπανηρή υποκατάστασή τους όταν δεν υπάρχουν ή όταν εξαντληθούν, και οι δυνατότητα που έχουν να εξυπηρετούν ένα ευρύτατο φάσμα παραγωγικών δραστηριοτήτων.

Τα χαρακτηριστικά αυτά δεν μας είναι άγνωστα αφού τα συναντήσαμε ανωτέρω στην ενότητα 2α για τον ορισμό των υποδομών. Και οι υποδομές αποτελούν όντως μια κατηγορία ΠΑΔ. Υπάρχουν όμως και άλλες με τα ίδια χαρακτηριστικά όπως: οι φυσικοί πόροι, ο περιφερειακός πληθυσμός, η γεωγραφική θέση της περιφέρειας, ο βαθμός αστικοποίησης. Η χωρική

ακινήσια αυτών των παραγόντων τους καθιστούν απόλυτα προσδιορισμένους για κάθε περιφέρεια. Όταν οι διαθέσιμες ποσότητες ΠΑΔ συνδυάζονται κατά βέλτιστο τρόπο με τους περισσότερο ευκίνητους συντελεστές παραγωγής όπως το καταρτισμένο εργατικό δυναμικό, η επιχειρηματική ικανότητα, το ιδιωτικό κεφάλαιο, οι νέες τεχνολογίες, τότε η περιφέρεια κάνει πλήρη αξιοποίηση του αναπτυξιακού της δυναμικού. Με άλλα λόγια, το αναπτυξιακό δυναμικό μιας περιφέρειας ορίζεται ως το επίπεδο του κατά κεφαλή περιφερειακού προϊόντος που επιτυγχάνεται όταν το σύνολο των διαθέσιμων ΠΑΔ συνδυάζονται άριστα με τους λοιπούς, περισσότερο ευκίνητους συντελεστές παραγωγής. Οι περισσότερο ευκίνητοι αυτοί συντελεστές παραγωγής μπορούν να προσελκυσθούν (ή να απομακρυνθούν) από μια περιφέρεια εάν αυτή προσφέρει μια συγκριτικά υψηλότερη (ή χαμηλότερη) τιμή ή μια υψηλότερη (ή χαμηλότερη) απόδοση. Στην περίπτωση των ΠΑΔ αυτό είτε δεν είναι εφικτό, είτε είναι εξαιρετικά δαπανηρό, είτε απαιτεί πολύ μεγάλο χρονικό διάστημα.

Είναι σαφές ότι οι διαθέσιμοι ΠΑΔ διαφέρουν σημαντικά μεταξύ των διαφόρων περιφερειών. Συνεπώς ακόμα και αν όλες οι περιφέρειες επιτύγχαναν τον βέλτιστο συνδυασμό ΠΑΔ και ευκίνητων συντελεστών παραγωγής, αρά ακόμα και εάν το πραγματικό κατά κεφαλή τους προϊόν εξισωνόταν με το αναπτυξιακό τους δυναμικό, θα εξακολουθούσαν να υπάρχουν περιφερειακές ανισότητες αντίστοιχες με τις ανισότητες σε διαθέσιμους ΠΑΔ.

Ελλείψεις σε ΠΑΔ τείνουν να υποκατασταθούν από δαπάνη ιδιωτικών κεφαλαίων και επιπλέον απασχόληση εργατικού δυναμικού. Συνεπώς μέρος των διαθέσιμων κεφαλαίων και εργατών εκτρέπεται από άμεσα παραγωγικές δραστηριότητες και άρα η μέση απόδοση των επενδεδυμένων ιδιωτικών κεφαλαίων και των απασχολούμενων μειώνεται. Με άλλα λόγια οι ελλείψεις σε ΠΑΔ τείνουν να αυξάνουν το τελικό παραγωγικό κόστος που επωμίζονται οι επιχειρήσεις σε μια περιφέρεια. Αυτή η «εσωτερικοποίηση» του κόστους παραγωγής στις περιφέρειες με ελλείψεις ΠΑΔ τις καθιστά λιγότερο

ελκυστικές. Όταν στα πλαίσια γενικών συλλογικών συμβάσεων δεν είναι δυνατή η περιφερειακή διαφοροποίηση των αμοιβών κατά τρόπο που να αντισταθμίζουν την προαναφερθείσα αδυναμία τότε η κατάσταση επιβαρύνεται περαιτέρω.

Αλλά η επίπτωση από τις ανεπάρκειες των ΠΑΔ δεν αφορούν μόνο την ελκυστικότητα μιας περιφέρειας ως τόπου ανάληψης επιχειρηματικής δράσης. Αφορούν και την ελκυστικότητά της ως τόπου εγκατάστασης ανθρώπινου δυναμικού υψηλών προσόντων και συνεπώς με δυνατότητες επιλογής ως προς τον τόπο εγκατάστασης. Κρίσιμες ελλείψεις σε ΠΑΔ όπως οι υποδομές υγείας και εκπαίδευσης σταδιακά αποψιλώνουν τις προβληματικές περιφέρειες από το παραγωγικότερο τμήμα του πληθυσμού, αφαιρώντας ουσιαστικά και μακροπρόθεσμα ένα ακόμα βασικό συντελεστή προόδου. Κρίσιμες ελλείψεις σε ΠΑΔ όπως οι υποδομές μεταφορών εμποδίζουν τη λειτουργία των φαινομένων διάχυσης της ανάπτυξης από τους περισσότερο αναπτυγμένους πόλους συντελώντας έτσι στη διατήρηση εκτεταμένων ενδοπεριφερειακών ανισοτήτων μεταξύ επιμέρους περιοχών.

Όμως οι αναπτυξιακές ανισότητες που παρατηρούμε μεταξύ περιφερειών στον ευρωπαϊκό χώρο είναι μεγαλύτερες από τις ανισότητες σε διαθέσιμους ΠΑΔ. Αυτό σημαίνει ότι δεν εξαντλείται το διαθέσιμο δυναμικό σε υποδομές, φυσικούς πόρους κλπ, ότι απέχουμε από τον άριστο συνδυασμό ευκίνητων συντελεστών (ιδιωτικά κεφάλαια, εργατικό δυναμικό, τεχνολογία) με τους υφιστάμενους Παράγοντες Αναπτυξιακού Δυναμικού. Γενικότερα διαπιστώνεται ότι οι φτωχότερες περιφέρειες παρουσιάζουν συχνά σημαντικά περιθώρια ανεκμετάλλετου δυναμικού ενώ αντίθετα οι πλουσιότερες περιφέρειες υποφέρουν από φαινόμενα υπερεκμετάλλευσης και κορεσμού των δυνατοτήτων των υπαρχόντων ΠΑΔ.

Δεδομένης της παγκοσμιοποίησης των αγορών, του μικρού σχετικά μεγέθους και της ανοικτής οικονομίας μιας περιφέρειας, πρέπει καταρχήν να δεχθούμε ότι αυτή η υποαξιοποίηση δεν έχει ως αίτιο την έλλειψη ζήτησης. Με τις

προαναφερθείσες παραδοχές η ζήτηση σε μια περιφέρεια θεωρείται πρακτικά μη πεπερασμένη. Ο λόγος που δεν μπορεί να αξιοποιηθεί για την πλήρη εκμετάλλευση του διαθέσιμου δυναμικού στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες ανάγεται σε άλλα αίτια περιορισμού της ανταγωνιστικότητας.

Η προαναφερθείσα ανελαστικότητα των αμοιβών είναι ένας σημαντικό τέτοιο αίτιο. Ένα άλλο σχετίζεται με την έννοια της ελάχιστης κρίσιμης μάζας. Όταν ένας ΠΑΔ, π.χ. μια κατηγορία υποδομής, είναι περιορισμένος σε επίπεδα κάτω του ελαχίστου ανεκτού, τότε εμποδίζεται η αξιοποίηση του διαθέσιμου δυναμικού των υπολοίπων παραγόντων. Δημιουργείται μία κατάσταση «λαιμού μπουκαλιού» (bottleneck) που εάν δεν αρθεί μπορεί να αποτελεί μόνιμο πρόβλημα ανταγωνιστικότητας. Για να γίνουμε περισσότερο κατανοητοί μπορεί π.χ. να υπάρχει υπερεπάρκεια σημειακών υποδομών (κτήρια, λιμάνια κοκ) αλλά η ανεπάρκεια οδικών συνδέσεων (γραμμική υποδομή) να εμποδίζει ουσιαστικά την χρησιμοποίησή τους. Ή μπορεί να υπάρχει υπερεπάρκεια ορισμένων φυσικών πόρων (π.χ. αμμώδεις ακτές) αλλά έλλειψη υποδομών ευχερούς πρόσβασης των τουριστών στη περιφέρεια (π.χ. απουσία διεθνούς αεροδρομίου). Βεβαίως, οι υποδομές είναι η μόνη κατηγορία ΠΑΔ που μπορεί σε κάποιο βαθμό να υποκαταστήσει την ανεπάρκεια άλλων Παραγόντων Αναπτυξιακού Δυναμικού. Μπορεί π.χ. η αναβάθμιση των μεταφορικών υποδομών να αμβλύνει τις συνέπειες μιας δυσμενούς γεωγραφικής θέσης ή του χαμηλού βαθμού αστικοποίησης μιας περιφέρειας. Ανάλογες υποκαταστάσεις μπορούν εν μέρει να υπάρξουν και μεταξύ των επιμέρους κατηγοριών υποδομής. Τα θέματα αυτά είναι ιδιαίτερα κρίσιμα κατά τη χάραξη περιφερειακής πολιτικής και για αυτό θα τα δούμε αναλυτικότερα στο σχετικό κεφάλαιο κατωτέρω.

Μια ποσοτικοποιημένη εκτίμηση της σχέσης μεταξύ παραγωγικότητας και επιπέδου υποδομών στις περιφέρειες της Ισπανίας επιβεβαιώνει τις προηγούμενες εκτιμήσεις (Mas, 1996). Όπως και στη περίπτωση της Munnell

η έρευνα χρησιμοποίησε μια τροποποιημένη συνάρτηση παραγωγής τύπου Cobb-Douglas:

$$\ln Y_{it} = a_i + gT + \alpha \ln L_{it} + \beta \ln K_{it} + \gamma \ln G_{it}$$

Όπου:

- Y_{it} = η αξία της παραγωγής του ιδιωτικού τομέα στην περιφέρεια i το έτος t .
- L_{it} = η απασχόληση στον ιδιωτικό τομέα
- K_{it} = το απόθεμα των ιδιωτικών παραγωγικών κεφαλαίων
- G_{it} = απόθεμα δημοσίου κεφαλαίου (υποδομές)
- gT = ρυθμός αύξησης της τεχνολογικής προόδου.

Τα αποτελέσματα των μετρήσεων με βάση την πιο πάνω συνάρτηση ανέδειξαν τρία ενδιαφέροντα συμπεράσματα:

1. Οι υποδομές που έχουν άμεση σχέση με την παραγωγική διαδικασία (π.χ. δρόμοι, λιμάνια, υδρεύσεις, αποχετεύσεις) εμφάνισαν σημαντική και θετική σχέση με το επίπεδο παραγωγικότητας των ιδιωτικών κεφαλαίων. Αντίθετα δεν διαπιστώθηκε αντίστοιχη συσχέτιση για τις κοινωνικές υποδομές (υγεία, εκπαίδευση).
2. Η επίπτωση των υποδομών στη παραγωγικότητα των Ισπανικών περιφερειών μειώνεται με το χρόνο. Τα οφέλη για την ιδιωτική παραγωγικότητα φθίνουν καθώς προστίθενται νέες αυξήσεις στο απόθεμα υποδομών. Συνεπώς η σημασία της υποδομής είναι διαφοροποιείται ανάλογα με το στάδιο οικονομικής ανάπτυξης.
3. Η επίπτωση του δημόσιου κεφαλαίου στην παραγωγικότητα του εργατικού δυναμικού μιας περιφέρειας αυξάνει όταν ληφθεί υπόψη και το απόθεμα υποδομής γειτονικών περιοχών.

Το τελευταίο από τα πιο πάνω συμπεράσματα εισάγει ένα άλλο ζήτημα προς διερεύνηση: την διαπεριφερειακή διάχυση των επιπτώσεων. Ένα σημαντικό έργο υποδομής σε μια περιφέρεια, π.χ. μία σήραγγα ή ένα λιμάνι μπορεί να έχει πολύ σημαντικές επιπτώσεις σε μεγάλη ακτίνα που να περιλαμβάνει και

άλλες περιφέρειες. Η γεωγραφική απόσταση είναι βεβαίως σημαντικός παράγων που επηρεάζει την επίδραση που ασκεί ένα έργο υποδομής σε γειτονικές ή μη περιφέρειες, αλλά δεν είναι ο μόνος. Η κλαδική διάρθρωση της κάθε περιφέρειας και κυρίως ο ρόλος της, οι οικονομικές λειτουργίες που επιτελεί στα πλαίσια της εθνικής ή και της διεθνούς οικονομίας είναι επίσης πολύ σημαντικοί παράγοντες (Vickerman, 1991). Π.χ. μια εσωστρεφής, αγροτική περιφέρεια επηρεάζεται από ένα νέο διεθνές αεροδρόμιο σε μια γειτονική της περιφέρεια πολύ λιγότερο από ότι επηρεάζεται μια έντονα εξαγωγική περιφέρεια με ισχυρή παρουσία του τριτογενή τομέα. Αντίθετα στη πρώτη μορφή περιφέρειας θα μπορούσε να έχει πολύ μεγαλύτερη επίπτωση η ανέγερση, σε γειτονική της περιφέρεια, ενός φράγματος που αλλάζει το ισοζύγιο επιφανειακών υδάτων που χρησιμοποιούνται για άρδευση.

Μια σοβαρή προσπάθεια ποσοτικοποίησης της διαπεριφερειακής διάχυσης των επιπτώσεων των υποδομών, έγινε στα πλαίσια σχετικής μελέτης που διεξήχθη για λογαριασμό του Ταμείου Συνοχής από το London School of Economics. Στη μελέτη αυτή διερευνήθηκαν οι επιπτώσεις μεγάλων έργων του Ταμείου Συνοχής. Για την Ελλάδα τα έργα αυτά είναι το αεροδρόμιο των Σπάτων και το φράγμα του Ευήνου. Κατ' αρχήν διερευνήθηκε η σχέση μεταξύ δημόσιας δαπάνης για υποδομές και ιδιωτικών παραγωγικών επενδύσεων (Pissarides, 1997). Διαπιστώνεται ότι η σχέση αυτή είναι θετική και στατιστικά σημαντική κυρίως όσον αφορά επενδύσεις στις υποδομές μεταφορών. Η διαπεριφερειακή διάχυση κρίθηκε ότι μεγεθύνει κατά πολύ τις εκτιμώμενες επιπτώσεις. Π.χ. τα 2/3 της αύξησης του περιφερειακού προϊόντος από την κατασκευή του νέου περιφερειακού δακτυλίου της Μαδρίτης προκλήθηκε εκτός των ορίων της περιφέρειας της Μαδρίτης (Bean, 1997).

Στη συνέχεια εκτιμήθηκε η δημιουργία νέων μόνιμων θέσεων εργασίας ως αποτέλεσμα των επενδυτικών δαπανών του Ταμείου Συνοχής για έργα διαπεριφερειακής σημασίας. Η μακροπρόθεσμη ελαστικότητα στην Ελλάδα έλαβε τη τιμή 0.126, δηλαδή μια αύξηση της δαπάνης για υποδομές κατά 10%,

αυξάνει την απασχόληση κατά 1.26%! Όμως η αύξηση των θέσεων εργασίας δεν οδήγησε σε ισόποση μείωση της ανεργίας. Ιδιαίτερα όσον αφορά τις θέσεις εξειδικευμένου εργατικού δυναμικού παρατηρήθηκε ότι αρκετές από αυτές καλύφθηκε από μεταναστευτικές εισροές. Σε αρκετές περιπτώσεις παρατηρήθηκε επίσης αύξηση του ενεργού πληθυσμού περιορίζοντας ακόμα περισσότερο τη μείωση της ανεργίας.

3.γ. Οι Υποδομές ως Μέσο Περιφερειακής Πολιτικής

Με στόχο την άμεση απορρόφηση ανέργων σε μια περίοδο ύφεσης και υψηλής ανεργίας, τα έργα υποδομής μπορούν να λειτουργήσουν ως σωσίβιο δημιουργώντας πολλές νέες θέσεις εργασίας στο κατασκευαστικό τομέα της περιφερειακής οικονομίας. Όμως οι θέσεις που δημιουργούνται από τις υποδομές δεν είναι κατ' ανάγκη βραχυχρόνιες. Μια σειρά σημειακών υποδομών απαιτούν για τη λειτουργία τους σημαντικό αριθμό μόνιμου προσωπικού διαφόρων ειδικοτήτων και επιπέδων εκπαίδευσης. Τέτοια παραδείγματα είναι τα νοσοκομεία, τα αεροδρόμια, τα λιμάνια κ.α.

Τα πρόσθετα εισοδήματα από τις νέες θέσεις εργασίας αυξάνουν την τοπική κατανάλωση και μέσω της αυξημένης ζήτησης δημιουργούν συνθήκες εξόδου από τη κρίση. Αυτό θα μπορούσαμε να το θεωρήσουμε ως το άμεσο, πρωτογενές αποτέλεσμα πριν την ενεργοποίηση των περιφερειακών πολλαπλασιαστών. Όμως η αυξημένη ζήτηση θα προκαλέσει αύξηση παραγωγικών επενδύσεων είτε από ενδοπεριφερειακούς επιχειρηματίες είτε προσελκύοντας κεφάλαια από άλλες περιφέρειες. Το δευτερογενές αυτό αποτέλεσμα δημιουργεί με τη σειρά του νέες θέσεις απασχόλησης, νέα αύξηση εισοδήματος κ.ο.κ.

Με βάση τα ανωτέρω μπορούμε να θεωρήσουμε ότι η κρατική παρέμβαση για την αντιμετώπιση ενός κεϋνσιανού τύπου προβλήματος μπορεί να

συμπεριλάβει τις υποδομές ως αποτελεσματικό μέσο αύξησης των θέσεων απασχόλησης και της τοπικής κατανάλωσης. Όπως όμως αναφέραμε στα προηγούμενα, το μικρό μέγεθος και ο ανοιχτός χαρακτήρας μιας περιφερειακής οικονομίας θα έπρεπε να μην επιτρέπει τη εμφάνιση φαινομένων υστέρησης της ζήτησης εφόσον ο παραγωγικός τομέας είναι ανταγωνιστικός. Βέβαια στις περιπτώσεις περιφερειών με φυσική απομόνωση (π.χ. νησιωτικές), ή όταν υπάρχει υψηλή συγκέντρωση κλάδων που υποφέρουν από γενική (διεθνή) κάμψη ζήτησης φαινόμενα κυκλικής ανεργίας δεν μπορούν να αποκλειστούν. Στις περισσότερες πάντως περιπτώσεις ο στόχος της περιφερειακής πολιτικής εστιάζεται στις συνθήκες προσφοράς και ειδικότερα στην διεύρυνση του παραγωγικού δυναμικού και στην βελτίωση της ανταγωνιστικότητας μιας προβληματικής περιφερειακής οικονομίας. Για αυτό το σκοπό η ανάλυση του προηγούμενου κεφαλαίου καθίσταται η βάση για τις επιλογές της στρατηγικής μας. Ας επιστρέψουμε λοιπόν στα συμπεράσματα της προαναφερθείσας μελέτης του D. Biehl.

Ένα πρώτο συμπέρασμα είναι ότι οι υποδομές έχουν θέση ως μέσον περιφερειακής πολιτικής όταν διαπιστώνεται ότι η αναπτυξιακή πορεία μιας περιφέρειας εμποδίζεται από ανεπάρκεια στο συγκεκριμένο αυτό ΠΑΔ. Όταν οι ευκίνητοι συντελεστές παραγωγής έχουν εξαντλήσει το δυναμικό της υπάρχουσας υποδομής και η έλλειψη αυτή περαιτέρω δυναμικού φρενάρει νέες επενδυτικές πρωτοβουλίες και οικονομικές δραστηριότητες τότε η αύξηση του αποθέματος υποδομής είναι αναγκαία. Αντίθετα, όταν διαπιστώνουμε ότι το υπάρχον δυναμικό υποχρησιμοποιείται τότε η έλλειψη υποδομής δεν αποτελεί εμπόδιο στην αναπτυξιακή διαδικασία. Σε περίπτωση που παρατηρείται αναπτυξιακή υστέρηση τα αίτια πρέπει να αναζητηθούν αλλού και συγκεκριμένα είτε στην αδυναμία της περιφερειακής οικονομίας να προσελκύσει και ενεργοποιήσει τους ευκίνητους συντελεστές παραγωγής είτε στην έλλειψη κάποιου άλλου ΠΑΔ. Παρεμβάσεις περιφερειακής πολιτικής που

αυξάνουν το απόθεμα υποδομής στη περίπτωση αυτή δεν θα έχουν το επιθυμητό αποτέλεσμα.

Στη μελέτη του Biehl υπολογίστηκε ένας συνθετικός δείκτης μέτρησης του επιπέδου υποδομής για κάθε ευρωπαϊκή περιφέρεια με την μεθοδολογία που περιγράψαμε στα ανωτέρω. Εισάγοντας αυτά τα δεδομένα σε μία τροποποιημένη συνάρτηση παραγωγής τύπου Cobb-Douglas στην οποία όλες οι παράμετροι έχουν στατιστικά εκτιμηθεί, υπολογίζεται το επίπεδο παραγωγής που θεωρείται «φυσιολογικό» για το δεδομένο επίπεδο υποδομής. Εάν το πραγματικό παρατηρούμενο εισόδημα είναι χαμηλότερο το συμπέρασμα είναι ότι η περιφέρεια υποχρησιμοποιεί το απόθεμα υποδομής που διαθέτει. Εάν το πραγματικό εισόδημα είναι υψηλότερο τότε υπάρχει υπερεκμετάλλευση και πιθανώς οι υποδομές πρέπει να αυξηθούν. Στη δεύτερη αυτή περίπτωση, εφόσον η περιφέρεια εμπίπτει στους στόχους της περιφερειακής πολιτικής (χαμηλό κατά κεφαλή ΑΕΠ, υψηλή ανεργία κλπ) οι υποδομές πρέπει να είναι το κύριο μέσο πολιτικής.

Τα αποτελέσματα αυτής της έρευνας έδειξαν ότι στη πλειοψηφία τους οι περισσότερες από τις φτωχές περιφέρειες της Ε.Ε. υποχρησιμοποιούν το δυναμικό υποδομής που διαθέτουν, ενώ οι πλουσιότερες περιφέρειες υπερεκμεταλλεύονται το διαθέσιμο δυναμικό. Το 1979 η αξία παραγωγής στη περιφέρεια των Παρισίων (Isle de France) ήταν 43% πάνω από την «φυσιολογική» με βάση τον πιο πάνω ορισμό, ενώ στα Νησιά του Αν. Αιγαίου ήταν 33% κάτω της «φυσιολογικής». Έτσι οδηγούμαστε στο μάλλον απρόσμενο συμπέρασμα ότι παρεμβάσεις για βελτίωση της υποδομής δεν πρέπει να γίνονται στις φτωχότερες περιφέρειες αλλά στις πλουσιότερες ! Στη περίπτωση αυτή η επίπτωση στην εξέλιξη των περιφερειακών ανισοτήτων θα ήταν αντίθετη από την επιδιωκόμενη.

Το συμπέρασμα αυτό βασίζεται σε σειρά υπεραπλουστεύσεων και για αυτό δεν μπορεί να γίνει αποδεκτό. Τα αντίθετα επιχειρήματα έχουν ως εξής:

- a) Το σύνολο σχεδόν των φτωχότερων περιφερειών στην Ε.Ε. είναι περιμετρικές αγροτικές περιοχές, αραιοκατοικημένες και συχνά με έντονη γεωγραφική ασυνέχεια. Σε τέτοιες περιπτώσεις η εκτατική ανάπτυξη των υποδομών και ο χαμηλός βαθμός αξιοποίησης είναι αναπόφευκτα. Τόσο οι σημειακές όσο και οι δικτυακές υποδομές πρέπει να εξυπηρετούν ισότιμα το σύνολο του πληθυσμού. Π.χ. σε κάθε κατοικημένο νησί είναι αναγκαία η ύπαρξη λιμανιού έστω και εάν ο βαθμός χρήσης ενός εκάστου είναι χαμηλός. Συνεπώς, η εκτίμηση δεικτών υποδομής σε κατά κεφαλή βάση σε τέτοιες περιπτώσεις αθροίζει γεωγραφικά αποκομμένους πληθυσμούς, δημιουργώντας πλασματική εικόνα του διαθέσιμου δυναμικού σε υποδομές. Οι απόψεις αυτές επικράτησαν και στα αρμόδια κοινοτικά όργανα όταν το 1992, κατά τη δεύτερη μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου των Διαρθρωτικών Ταμείων, εισήχθη ο Στόχος 6 για τις ιδιαίτερα αραιοκατοικημένες περιφέρειες ως ένας ακόμα στόχος προτεραιότητας διαρθρωτικής πολιτικής.
- b) Στο θέμα της ελάχιστης κρίσιμης μάζας έχουμε αναφερθεί και στα προηγούμενα. Ο συνθετικός δείκτης με τον οποίο γίνονται οι διαπεριφερειακές συγκρίσεις υπονοεί την πλήρη υποκαταστασιμότητα μεταξύ διαφορετικών κατηγοριών υποδομής. Είναι προφανές ότι αυτό δεν ισχύει. Ακόμα και εάν το δυναμικό ορισμένων κατηγοριών υποδομής αφήνει σημαντικά περιθώρια περαιτέρω εκμετάλλευσης, τυχόν ελλείμματα σε άλλες κατηγορίες μπορεί κάλλιστα να αποτελούν αιτία περιορισμού της ανάπτυξης. Και όπως εξηγήσαμε μπορεί επίσης να αποτελούν και την αιτία της αδυναμίας για πληρέστερη αξιοποίηση των κατηγοριών υποδομής που βρίσκονται σε περίσσεια.
- c) Ένα άλλο πρόβλημα του συνθετικού δείκτη είναι η ατελής απεικόνιση των ποιοτικών χαρακτηριστικών της διαθέσιμης υποδομής. Παρότι αναφέραμε ότι η λεπτομερέστερη απεικόνιση των χαρακτηριστικών κάθε υποδομής μέσω ειδικότερων δεικτών σε κάποιο βαθμό προσεγγίζει ποιοτικά στοιχεία,

σίγουρα δεν εξασφαλίζει την πλήρη εικόνα. Το έλλειμμα υποδομής που εμποδίζει την επίτευξη ανώτερων επιπέδων ανάπτυξης μπορεί να μην είναι ποσοτικού αλλά ποιοτικού χαρακτήρα και συνεπώς η αναβάθμιση των υφιστάμενων υποδομών καθίσταται αναγκαία. Η ανεπάρκεια σε συστήματα μελέτης – επίβλεψης των έργων και σε πόρους συντήρησης είναι συχνό φαινόμενο στις πιο προβληματικές περιφέρειες και αυτό οδηγεί σε χαμηλότερη μέση ποιότητα υποδομής.

- d) Συναφές με τα ανωτέρω είναι και το θέμα της συμπληρωματικότητας μεταξύ κατηγοριών υποδομής. Η υπολειτουργία, η ατελής αξιοποίηση ορισμένων υποδομών που γι' αυτό εμφανίζουν πλεονάζον δυναμικό, μπορεί να οφείλεται σε έλλειμμα άλλων συμπληρωματικών υποδομών που διευκολύνουν τη χρήση τους. Π.χ. η διέλευση ενός σύγχρονου κλειστού αυτοκινητοδρόμου από μια προβληματική περιφέρεια δεν είναι δυνατόν να αξιοποιηθεί επαρκώς από την τελευταία εφόσον λείπει ένα δίκτυο συνδετήριων οδών μεταξύ του αυτοκινητοδρόμου και των κυρίως οικονομικών και πληθυσμιακών συγκεντρώσεων της περιφέρειας. Η αξιοποίηση ενός εμπορικού λιμανιού γίνεται προβληματική όταν οι χώροι αποθήκευσης, μεταφόρτωσης, ανασυσκευασίας κλπ είναι ελλιπείς. Συνεπώς το υπερβάλλον δυναμικό σε αυτοκινητόδρομο, λιμάνι, κλπ, αντί να είναι ένδειξη ότι περισσότερες επενδύσεις σε υποδομές περιττεύουν μπορεί να είναι ένδειξη της ανάγκης μεγαλύτερων επενδύσεων σε συμπληρωματική υποδομή.
- e) Επίσης δεν πρέπει να μας διαφεύγει ότι, όπως είδαμε, το επιπλέον δυναμικό υποδομής σε προβληματικές περιφέρειες μπορεί να υποκαταστήσει ελλείψεις σε άλλους Παράγοντες Αναπτυξιακού Δυναμικού. Τα μειονεκτήματα του χαμηλού βαθμού αστικοποίησης ή της περιμετρικής γεωγραφικής θέσης μπορούν να αμβλυνθούν με ιδιαίτερα αναβαθμισμένες γραμμικές και δικτυακές υποδομές δικαιολογώντας έτσι το παρατηρούμενο πλεονάζον δυναμικό σε αυτές τις κατηγορίες.

- f) Αντιρρήσεις θα μπορούσε να διαπιστώσει κανείς και στο επιχείρημα ότι ανά πάσα χρονική στιγμή το επίπεδο της αναγκαίας υποδομής σε μια περιφέρεια είναι τόσο όσο μπορεί πλήρως να αξιοποιηθεί από τους ευκίνητους συντελεστές παραγωγής. Πρόκειται για μια στατική προσέγγιση που αγνοεί το ρόλο των υποδομών σε μια πολιτική πολιτικής ανάπτυξης. Σε πιο βαθμό η αύξηση της υποδομής πρέπει να συνοδεύει την οικονομική μεγέθυνση ή να προηγείται αυτής, δεν είναι εύκολο να απαντηθεί. Παρά το γεγονός ότι πάντα ελλοχεύει ο κίνδυνος να σπαταληθούν πόροι σε πλεονάζουσες υποδομές, εντούτοις το βελτιωμένο επίπεδο υποδομής μπορεί να αποτελέσει την «βιτρίνα», να αναβαθμίσει την εξωτερική εικόνα μιας περιφέρειας και να αποτελέσει όχημα προσέλκυσης νέου ενδιαφέροντος εκ μέρους του ιδιωτικού κεφαλαίου. Εάν ο στόχος είναι η ανάδειξη μιας υπάρχουσας οικονομικής και πληθυσμιακής συγκέντρωσης σε ένα νέο δυναμικό πόλο ανάπτυξης, ο εξοπλισμός του υποψήφιου πόλου με νέες σύγχρονες υποδομές είναι φυσικό ότι θα προηγείται της ανάπτυξης και άρα για ένα χρονικό διάστημα θα καταγράφεται ως πλεονάζων δυναμικό.
- g) Τέλος, η μεγιστοποίηση του βαθμού οικονομικής αξιοποίησης των υποδομών δεν μπορεί να είναι το μόνο κριτήριο στα πλαίσια της περιφερειακής πολιτικής. Οι υποδομές δεν είναι μόνο εργαλείο οικονομικής μεγέθυνσης αλλά και μέσο επίτευξης στόχων χωροταξίας, προστασίας περιβάλλοντος, κοινωνικής ισότητας που στα πλαίσια του δοθέντος ανωτέρω ορισμού της ανάπτυξης συνυπάρχουν στην έννοια της κοινωνικής ευημερίας. Η παρουσία ή η απουσία υποδομής συντελεί καθοριστικά στις χωροταξικές εξελίξεις (π.χ. προαστιοποίηση, βιομηχανική αποκέντρωση), στην διαφύλαξη της περιβαλλοντικής ισορροπίας (π.χ. σταθμοί πυροπροστασίας δασών) και βεβαίως στην κοινωνική ισότητα (π.χ. δημόσια εκπαιδευτική και υγειονομική υποδομή). Η έννοια του

πλεονάζοντος δυναμικού στα πλαίσια αυτών των στόχων κάθε άλλο παρά προφανής είναι.

Για όλους τους παραπάνω λόγους οι υποδομές σπάνια μπορούν να απουσιάζουν από το οπλοστάσιο της περιφερειακής πολιτικής για την ενίσχυση των λιγότερο ανεπτυγμένων περιοχών. Αντίθετα, τουλάχιστον στα πρώτα στάδια ανάπτυξης και υπό την προϋπόθεση των σωστών επιλογών, μπορεί άνετα να υποστηριχθεί ότι αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της δημόσιας διαρθρωτικής παρέμβασης για τη μείωση των χωρικών ανισοτήτων.

4. Η Στρατηγική Ανάπτυξης Υποδομών στην Ε.Ε. και στην Ελλάδα

4.α. Διευρωπαϊκά Δίκτυα

Ο στόχος της ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς της Ε.Ε. όπως περιγράφεται τόσο στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη όσο και στη Συνθήκη του Μάαστριχτ έχει πολλαπλές προϋποθέσεις. Δεν περιορίζεται μόνο σε θέματα προστασίας ανταγωνισμού, εναρμόνισης προδιαγραφών, αναγνώρισης επαγγελματικών προσόντων κλπ, αλλά επιδιώκει και την φυσική ενοποίηση του οικονομικού χώρου της Ε.Ε. με την ανάπτυξη των απαραίτητων διευρωπαϊκών δικτύων υποδομής.

Η μεγάλη απόσταση των περιφερειακών πληθυσμιακών συγκεντρώσεων στην Ε.Ε. όπως η Αθήνα, η Λισσαβόνα ή το Δουβλίνο εγείρει ζητήματα πρόσβασης και συμμετοχής. Ομοίως η εσωστρεφής και κατακερματισμένη συγκρότηση των ενεργειακών δικτύων, η υστέρηση της προσφοράς των τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών και η επιδεινούμενη κυκλοφοριακή συμφόρηση στους οικονομικούς πόλους της Ε.Ε. δεν επιτρέπουν την πλήρη αξιοποίηση της εσωτερικής αγοράς και την έλευση των αναπτυξιακών επιπτώσεων που αυτή προκαλεί.

Ο πιο πάνω προβληματισμός αποτελεί τη βάση για τη διατύπωση του άρθρου 129B της Συνθήκης του Μάαστριχτ στο οποίο έγινε ρητή αναφορά στην ανάγκη ανάληψης δράσης σε κοινοτικό επίπεδο για τη δημιουργία διευρωπαϊκών δικτύων υποδομών που προωθούν τη διασύνδεση και τη διαλειτουργικότητα των εθνικών δικτύων και λαμβάνουν ειδικότερα υπόψη την ανάγκη σύνδεσης των νησιωτικών, μεσόγειων και περιφερειακών περιοχών με τις κεντρικές περιοχές της Ε.Ε. Στη Συνθήκη της Νίκαιας πρόκειται για τα άρθρα 154, 155 και 156.

Για την εφαρμογή αυτών των διατάξεων της Συνθήκης, η Ε.Ε. λαμβάνει συγκεκριμένες στρατηγικές πρωτοβουλίες στους τομείς των μεταφορών, της ενέργειας και των τηλεπικοινωνιών. Οι σημαντικότερες αφορούν:

- Στο καθορισμό των σχεδίων (projects) προτεραιότητας προς τα οποία θα πρέπει να συγκεντρωθούν οι διαθέσιμοι πόροι.
- Στην κατά προτεραιότητα χρηματοδότηση των σχεδίων αυτών από τα κοινοτικά χρηματοδοτικά μέσα (Ε.Τ.Επ., Ταμείο Συνοχής κλπ – βλ. Κεφ. 5).
- Στην προώθηση μελετών και γενικότερα στην προετοιμασία για την έναρξη των έργων.
- Στην παροχή στήριξης και εγγυήσεων για την προσέλκυση ιδιωτικών επενδυτικών κεφαλαίων στα έργα προτεραιότητας.
- Στη νομοθετική εναρμόνιση προδιαγραφών μεταξύ κρατών μελών, στην οριοθέτηση του ρόλου του κράτους στους τομείς των μεταφορών, της ενέργειας και των τηλεπικοινωνιών έτσι ώστε να ενισχύεται ο ανταγωνισμός και η ιδιωτική πρωτοβουλία και τέλος στην υιοθέτηση κοινών παραμέτρων προστασίας του περιβάλλοντος.

Με τις δράσεις αυτές οι Ε.Ε. επιδιώκει κυρίως τη διασύνδεση και διαλειτουργικότητα των υφισταμένων εθνικών δικτύων, την ανάπτυξη νέων με στόχο τη βελτίωση της πρόσβασης (κυρίως των απομακρυσμένων περιοχών), τη μείωση της συμφόρησης στις ήδη κορεσμένες περιοχές και τη μείωση του κόστους χρήσης των υποδομών για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Ειδικότερα:

Α) Στον Τομέα των Μεταφορών.

Όλα τα είδη μεταφορικής υποδομής εμπίπτουν στα διευρωπαϊκά δίκτυα άλλα όχι όλα τα είδη έργων. Συγκεκριμένα οι οδικές μεταφορές, οι σιδηροδρομικές, οι πλωτές και οι εναέριες είναι επιλέξιμες αλλά μόνο για έργα που συνδέουν μεγάλα αστικά και οικονομικά κέντρα διαφορετικών κρατών μελών, διευκολύνουν την πρόσβαση σε υφιστάμενα δίκτυα διευρωπαϊκού χαρακτήρα, προσελκύουν κυκλοφορία από τους οδικούς στους σιδηροδρομικούς άξονες (κυρίως

για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος), διευκολύνουν τις συνδυασμένες μεταφορές με μεταφόρτωση, βελτιώνουν τη διαχείριση και ασφάλεια της κυκλοφορίας και εναρμονίζουν τεχνικές προδιαγραφές ώστε να διευκολύνεται η χρήση των μέσων και των υποδομών κάθε κράτους μέλους από χρήστες διαφορετικών κρατών μελών (διαλειτουργικότητα). Ο βαθμός ετοιμότητας για την έναρξη ενός έργου και οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις λαμβάνονται επίσης υπόψη.

Βάσει των πιο πάνω κριτηρίων και με χρονικό ορίζοντα το 2010 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συνέταξε ένα κατάλογο 14 έργων πρώτης προτεραιότητας στον οποίον περιλαμβάνονται και ορισμένα ελληνικού ενδιαφέροντος: Ο αυτοκινητόδρομος Πάτρα – ελληνοβουλγαρικά σύνορα (ΠΑΘΕ) και ο αυτοκινητόδρομος Ηγουμενίτσα – ελληνοτουρκικά σύνορα (Εγνατία). Ένας μεγαλύτερος κατάλογος με άλλα 20 περίπου έργα έχει συνταχθεί σε μια ενδεικτική και περισσότερο μεσοπρόθεσμη βάση. Όμως παρά τις συνεχείς προσπάθειες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής η πρόοδος που έχει επιτευχθεί στην υλοποίηση του σχεδιασμού είναι βραδεία και ο στόχος ολοκλήρωσης των διευρωπαϊκών δικτύων μεταφορών έως το 2010 κρίνεται μάλλον ανέφικτος. Υπεύθυνοι για αυτό είναι η καθυστέρηση στην τεχνική ετοιμότητα των έργων (μελέτες, περιβαλλοντικοί όροι, απαλλοτριώσεις), η μη εξεύρεση των απαραίτητων δημόσιων και ιδιωτικών πόρων που υπερβαίνουν τα 220 δισ. Ευρώ και η καθυστέρηση στη σύναψη των κατάλληλων διακρατικών συμφωνιών για τα διασυνοριακά έργα.

B) Στον Τομέα της Ενέργειας

Το κύριο ζήτημα που καλούνται να αντιμετωπίσουν τα διευρωπαϊκά ενεργειακά δίκτυα είναι ο κατακερματισμός της εσωτερικής αγοράς σε επιμέρους εθνικές αγορές με περιορισμένες μεταξύ τους διασυνδέσεις, υψηλό βαθμό εξάρτησης από εισαγόμενα ενεργειακά προϊόντα και υψηλό συγκριτικό κόστος για τους χρήστες. Οι προσπάθειες στρέφονται κυρίως στο τομέα του ηλεκτρισμού και του φυσικού αερίου όπου όπως και για τις μεταφορές η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει θέσει συγκεκριμένα κριτήρια για την επιλογή έργων προτεραιότητας. Ειδικότερα προωθείται η επέκταση της χρήσης του φυσικού αερίου (κυρίως για περιβαλλοντικούς λόγους), προωθούνται έργα που διαφοροποιούν τις ενεργειακές πηγές (κυρίως αυτές εκτός Ε.Ε.) για λόγους ασφάλειας και ανταγωνιστικού κόστους του ενεργειακού ανεφοδιασμού, και έργα που διασυνδέουν τα επιμέρους εθνικά δίκτυα των κρατών μελών και καθιστούν περισσότερο ανοικτές τις εθνικές ενεργειακές αγορές. Ο βαθμός ετοιμότητας, η οικονομική βιωσιμότητα ώστε να προσελκύονται ιδιωτικά επενδυτικά κεφάλαια και οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις των έργων αποτελούν επιπρόσθετα κριτήρια.

Περίπου 30 μεγάλα ενεργειακά έργα προτεραιότητας έχουν ενταχθεί στα διευρωπαϊκά δίκτυα με βάση τα πιο πάνω κριτήρια. Μεταξύ τους περιλαμβάνονται και έργα ελληνικού ενδιαφέροντος όπως η ηλεκτρική σύνδεση Ηπείρου – Απουλίας, η σύνδεση του δικτύου φυσικού αερίου της Βουλγαρίας με το ελληνικό, η ολοκλήρωση των εγκαταστάσεων LNG στη Ρεβυθούσα. Σε συνδυασμό με τα θεσμικά μέτρα απελευθέρωσης των ενεργειακών αγορών και περιορισμού των κρατικών μονοπωλίων, η πρόοδος στον ενεργειακό τομέα κρίνεται περισσότερο ικανοποιητική από ότι στις μεταφορές. Σε αυτό συντελεί και το πολύ χαμηλότερο κόστος των έργων (περίπου 13 δισ. Ευρώ)

αλλά και η καλύτερη οικονομική τους βιωσιμότητα που εξασφαλίζει μεγαλύτερη ελκυστικότητα για ιδιωτικά επενδυτικά κεφάλαια.

Γ. Στο Τομέα των Τηλεπικοινωνιών

Οι τηλεπικοινωνιακή υποδομή αποτελεί τη βάση για την κοινωνία της πληροφορίας, ενσωματώνει τεχνολογίες αιχμής και συνεπώς έχει καθοριστικό ρόλο για την ανταγωνιστικότητα και την ανάπτυξη της ευρωπαϊκής οικονομίας. Η κάλυψη της υστέρησης των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών της Ε.Ε. σε βασική δικτυακή υποδομή που να υποστηρίζει την ψηφιοποιημένη μετάδοση φωνής, εικόνας και δεδομένων αποτελεί κορυφαία προτεραιότητα, παράλληλα με εκείνη της ευρύτερης δυνατής απελευθέρωσης της τηλεπικοινωνιακής αγοράς ώστε να προσελκύονται ιδιωτικές επενδύσεις και να μεγιστοποιείται ο ανταγωνισμός.

Αναλυτικότερα ο σχεδιασμός της Ευρωπαϊκής Επιτροπής περιλαμβάνει τρία επίπεδα παρεμβάσεων: τα βασικά δίκτυα, τις γενικές υπηρεσίες και της τηλεματικές εφαρμογές. (Ε. Ντρούτσα, 1999). Στα βασικά δίκτυα πρώτο στόχο αποτέλεσε η επέκταση στο σύνολο του κοινοτικού χώρου των ψηφιακών δικτύων (ISDN) και στη συνέχεια η εξέλιξή τους σε ευρυζωνικά δίκτυα υψηλών ταχυτήτων (IBC). Ιδιαίτερη έμφαση αποδίδεται στη διαλειτουργικότητα των υπαρχόντων ευρυζωνικών δικτύων ώστε να εξασφαλίζεται η συμβατότητα με τις παρεχόμενες υπηρεσίες στο σύνολο της Ε.Ε. Στις γενικές υπηρεσίες πρώτοι στόχοι είναι η ενίσχυση των δυνατοτήτων πρόσβασης σε ηλεκτρονικές βάσεις δεδομένων, η πρόσβαση σε ηλεκτρονικές εικόνες (βίντεο) και η εισαγωγή της ηλεκτρονικής υπογραφής. Στις τηλεματικές εφαρμογές προωθείται ένα ευρύ πεδίο εφαρμογών με σημαντικότερες το δίκτυο

σύνδεσης πανεπιστημίων, την τηλεεκπαίδευση, την τηλεματική στο τομέα της υγείας, την τηλεματική μεταφορών, τηλεματικές υπηρεσίες για ΜΜΕ κ.α.

Μια πολύ σημαντική εξέλιξη στο σχεδιασμό των Διευρωπαϊκών Δικτύων ήταν βεβαίως η από 1^{ης} Μαΐου 2004 διεύρυνση της Ε.Ε. με δέκα νέα κράτη μέλη και η περαιτέρω διεύρυνση με άλλα δύο το 2007. Δεδομένου ότι το επίπεδο ανάπτυξης υποδομών στα νέα κράτη μέλη είναι πολύ χαμηλότερο από ότι στα υπάρχοντα και επιπλέον είχαν διαφορετικό γεωγραφικό προσανατολισμό λόγω της γεωπολιτικής σύγκρουσης ανατολής – δύσης που ίσχυε στην Ευρώπη έως το τέλος της δεκαετίας του '80 οι προκλήσεις είναι πραγματικά μεγάλες. Η επέκταση των διευρωπαϊκών δικτύων προς τα νότια και τα ανατολικά αναμένεται ότι θα προσθέσει τουλάχιστον 100 δις. Ευρώ στο συνολικό κόστος. Επίσης περισσότερο προβληματική εμφανίζεται και η οικονομική βιωσιμότητα των σχεδίων μεταφορών και τηλεπικοινωνιών στις περιοχές αυτές λόγω της σχετικά μικρής κυκλοφορίας και τηλεματικής ζήτησης που συναρτάται με τα χαμηλότερα επίπεδα ευημερίας και οικονομικής δραστηριότητας. Αντίθετα το ενδιαφέρον είναι ιδιαίτερα αυξημένο στο τομέα της ενέργειας αφού τα νέα κράτη μέλη αποτελούν κρίσιμες διόδους ενεργειακών προϊόντων από τα ανατολικά προς την δυτική και νότια Ευρώπη.

Η Ε.Ε. δεν ήταν απροετοίμαστη για αυτή την εξέλιξη. Ήδη από το 1997 είχε εγκριθεί ο σχεδιασμός δέκα Πανευρωπαϊκών Αξόνων οδικών και σιδηροδρομικών μεταφορών οι οποίοι διέρχονται από τα νέα κράτη μέλη αλλά και από γειτονικές προς αυτά περιοχές όπως τα Βαλκάνια και η Ρωσία. Είναι ευνόητο ότι λόγω της γεωγραφικής της θέσης η Ελλάδα έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον για αυτούς του Πανευρωπαϊκούς Άξονες και την πλήρη ένταξή τους στις προτεραιότητες των Διευρωπαϊκών

Δικτύων. Μια ομάδα τεχνοκρατών υπό την προεδρία του πρώην κοινοτικού Επιτρόπου Van Miert, ανέλαβε αυτό ακριβώς το έργο και οι προτάσεις αποτελούν αντικείμενο διαπραγμάτευσης στα θεσμικά όργανα της Ε.Ε. Η ομάδα Van Miert πρότεινε 18 νέα έργα με πρόσθετο προϋπολογισμό 235 δις. Ευρώ και χρονικό ορίζοντα το 2020. Μεταξύ αυτών είναι και ο ελληνικού ενδιαφέροντος οδικός και σιδηροδρομικός άξονας Θεσσαλονίκη – Σόφια – Βουδαπέστη – Βιέννη - Πράγα – Γερμανία.

Από το 2000 οπότε άρχισε ο σχεδιασμός του, το σύστημα δορυφορικής πλοήγησης «Γαλιλέος» εισάγει τις διευρωπαϊκές υποδομές στη διαστημική εποχή. Πρόκειται για ένα σύστημα παροχής πληροφοριών γεωγραφικού στίγματος που ανεξαρτητοποιεί την Ε.Ε. από το αντίστοιχο υφιστάμενο των Η.Π.Α. (G.P.S.). Θα βασίζεται στην εκπομπή σήματος από ένα δίκτυο 30 ευρωπαϊκών δορυφόρων, που θα εξασφαλίζουν ακρίβεια στίγματος έως ένα μέτρο. Το κόστος ανάπτυξης του συστήματος εκτιμάται στα 3,4 δις Ευρώ, αλλά ένα σημαντικό μερίδιο θα αναληφθεί από τον ιδιωτικό τομέα. Η αρχική πρόβλεψη για έναρξη λειτουργίας του συστήματος από το 2008 μάλλον δεν θα τηρηθεί αφού σημειώθηκαν σημαντικές καθυστερήσεις κυρίως όσον αφορά την εξασφάλιση της χρηματοδότησης.

4.β. Προγραμματισμός Υποδομών στην Ελλάδα

Η στρατηγική για την ανάπτυξη υποδομών στη χώρα μας τη τελευταία εικοσαετία πέρασε από διαφορετικές φάσεις και σε μεγάλο βαθμό επηρεάστηκε από τη κοινοτική διαρθρωτική πολιτική. Η δεκαετία του '80 και μέχρι την έναρξη του 2^{ου} Κ.Π.Σ. στα μέσα του '90, εμφανίζει δυσδιάκριτες προτεραιότητες. Χαρακτηρίζεται από μια πληθώρα μικρού

και μεσαίου μεγέθους έργα με έμφαση στα μικρά αστικά κέντρα και την ύπαιθρο που κυρίως αφορούν επαρχιακή οδοποιία, αρδεύσεις, υδρεύσεις – αποχετεύσεις και έργα στους τομείς υγείας και εκπαίδευσης. Ο τρόπος επιλογής των έργων πολλές φορές ήταν ανορθολογικός, υποκύπτοντας σε πολιτικές πιέσεις τοπικού χαρακτήρα, ο ρυθμός ολοκλήρωσής τους υπερβολικά βραδύς και ο ποιοτικός τους έλεγχος στοιχειώδης. Προβληματικές και ελλιπείς μελέτες, υποεκτιμημένοι προϋπολογισμοί, υπερβολικές εκπτώσεις στις προσφερόμενες τιμές, απαρχαιωμένο και αδιαφανές νομικό πλαίσιο ανάθεσης, ανεπαρκείς τεχνικές εταιρείες και αδυναμία ουσιαστικής επίβλεψης και διοίκησης των έργων από τις αναθέτουσες αρχές ήταν τα μεγάλα προβλήματα που αντιμετώπισε ο προγραμματισμός της υποδομής στην Ελλάδα. Παρότι όλα αυτά στη πράξη συχνά ακύρωναν τις πολιτικές προθέσεις, εντούτοις πρέπει να αναγνωρίσουμε ότι στους προαναφερθέντες τομείς έργων υπήρξε μια σημαντική σύγκλιση της ελληνικής υπαίθρου και των μικρών αστικών κέντρων προς τα επίπεδα υποδομής των μητροπολιτικών κέντρων.

Η τελευταία δεκαετία με την εφαρμογή του 2^{ου} και του 3^{ου} ΚΠΣ παρουσιάζει αξιοσημείωτες μεταβολές. Μια σειρά από πολύ μεγάλα έργα (για τα ελληνικά δεδομένα) λαμβάνουν τη μερίδα του λέοντος από τις κοινοτικές χρηματοδοτήσεις και γενικότερα από τη δαπάνη για υποδομές. Τα έργα αυτά αφορούν στη σύνδεση μεγάλων αστικών κέντρων, στην ενίσχυση των διεθνών προσβάσεων της χώρας, στον εκσυγχρονισμό του ενεργειακού και τηλεπικοινωνιακού δικτύου και στην βελτίωση της ποιότητας ζωής στο μητροπολιτικό κέντρο της Αθήνας.

Μερικά παραδείγματα τέτοιων έργων περιλαμβάνονται στον πίνακα που ακολουθεί:

Ορισμένα Μεγάλα Έργα της Περιόδου 1994 –2006

Αυτοκινητόδρομος Πατρών – Αθηνών – Θεσσαλονίκης (ΠΑΘΕ)

Αυτοκινητόδρομος Ηγουμενίτσας- Αλεξανδρούπολης (ΕΓΝΑΤΙΑ)

Περιφερειακός Αυτοκινητόδρομος Πρωτευούσης (Αττική Οδός)

Γέφυρα Ζεύξης Ρίου – Αντιρρίου

Νέοι Λιμένες Πατρών, Ηγουμενίτσας

Εξηλεκτρισμός και χάραξη υψηλών ταχυτήτων του σιδηροδρόμου Αθηνών – Θεσσαλονίκης

Μετρό Αθηνών

Διεθνές Αεροδρόμιο Αθηνών (Ελ. Βενιζέλος)

Αγωγός και δίκτυα Φυσικού Αερίου

Νέοι Σταθμοί παραγωγής Ηλεκτρικού Ρεύματος

Εκτροπή Μόρνου – ύδρευση πρωτευούσης

Εθνικό Κτηματολόγιο

Ψηφιοποίηση Δικτύου ΟΤΕ

Προαστιακός Σιδηρόδρομος & Τραμ Αθηνών

Παράλληλα εισάγονται πολλοί διαχειριστικοί και χρηματοδοτικοί νεωτερισμοί όπως η σύσταση δημοσίων Α.Ε. για τη διοίκηση των έργων (π.χ. Εγνατία Α.Ε.), η κεντρική μηχανογραφημένη παρακολούθηση της προόδου των έργων, η κατασκευή έργων με ιδιωτική συγχρηματοδότηση στα πλαίσια συμβάσεων παραχώρησης της εκμετάλλευσης, ο προγραμματισμός έργων βάσει συγκεκριμένων και δεσμευτικών κριτηρίων ετοιμότητας, ο έλεγχος ποιότητας μέσω ανεξάρτητων ελεγκτών κλπ. (βλ. Κόνσολας Ν., 2002, σελ.6).

Παρότι δεν πρέπει να υποτιμηθεί η τεράστια πρόοδος που έχει συντελεσθεί, δεν μπορούμε παρά να δεχθούμε ότι η παθογένεια του συστήματος προγραμματισμού και παραγωγής έργων υποδομής δεν έχει εξαλειφθεί. Σοβαρά προβλήματα παραμένουν με την αρτιότητα των μελετών, το νομικό

πλαίσιο ανάθεσης έργων αλλά και με την ιεράρχηση προτεραιοτήτων κυρίως όσον αφορά τα μικρότερα έργα τοπικού χαρακτήρα. Δεν μπορούμε επίσης να αγνοήσουμε ότι η ουσιαστική βελτίωση του επιπέδου υποδομής στο μητροπολιτικό κέντρο της Αθήνας αν και αναγκαία (και λόγω Ολυμπιάδας 2004) ενδεχομένως έχει καταστήσει και πάλι τη πρωτεύουσα ελκυστική με ότι αυτό συνεπάγεται για την πληθυσμιακή ισορροπία της χώρας.

Ειδικότερα όσον αφορά τα μεγάλα έργα στο 3^ο ΚΠΣ οι λέξεις κλειδιά είναι: αποπεράτωση, λειτουργική ολοκλήρωση, διασύνδεση. Όπως αναλυτικότερα εξηγούμε σε σχετική δημοσίευση, «προέχει η αποπεράτωση των ήδη εν εξελίξει μεγάλων έργων, ώστε να αποδοθούν σε χρήση και να παράγουν αναπτυξιακό αποτέλεσμα. Εκτός από τη φυσική αποπεράτωση των εργασιών, η αναπτυξιακή τους απόδοση εξαρτάται και από τη λειτουργική τους ολοκλήρωση η οποία συχνά απαιτεί πρόσθετες εργασίες για τμήματα που δεν είχαν περιληφθεί στο 2^ο ΚΠΣ, για σημειακές βελτιώσεις (π.χ. πρόσθετοι ανισόπεδοι κόμβοι), και κυρίως για επεκτάσεις και διασυνδέσεις (π.χ. η σύνδεση της νέας σιδηροδρομικής γραμμής Ελευσίνας – Κορίνθου με τον εμπορικό λιμένα Πειραιά στο Ν. Ικόνιο)».
(βλ. Πλασκοβίτης Η., 2000, σελ.387).

Τέλος ένας νέος κατάλογος μεγάλων έργων ανακοινώθηκε ότι θα ενταχθούν στο Εθνικό Στρατηγικό Πλάνο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ) 2007-2013. Το ΕΣΠΑ που διαδέχεται το 3^ο ΚΠΣ ως το προγραμματικό πλαίσιο της επόμενης επταετίας περιλαμβάνει μεταξύ άλλων νέους αυτοκινητοδρόμους όπως ο άξονας Τρίπολης προς Καλαμάτα και Σπάρτη, η Ιόνια Οδός που διέρχεται από τη Δυτ. Πελοπόννησο και τη Δυτ. Ελλάδα, ο νέος άξονας Κεντρικής Ελλάδας από Λαμία, Καρδίτσα, Τρίκαλα έως Ιωάννινα, ο εκσυγχρονισμός και ανακατασκευή του Τμήματος του ΠΑΘΕ μεταξύ Κορίνθου και Πάτρας. Παράλληλα, όπως έγινε και με το 3^ο ΚΠΣ, το ΕΣΠΑ αναλαμβάνει την αποπεράτωση σειράς μεγάλων έργων που βρίσκονται σε

εξέλιξη από τη προηγούμενη προγραμματική περίοδο, όπως τμήματα του ΠΑΘΕ, της Εγνατίας Οδού, του Μετρό Θεσσαλονίκης κοκ.

5. Δημόσιοι Πόροι για τη Χρηματοδότηση Υποδομών

Μέχρι πρόσφατα το σύνολο των επενδυτικών δαπανών για τη δημιουργία υποδομής στην Ελλάδα προέρχονταν από το δημόσιο τομέα. Όπως θα δούμε στο επόμενο κεφάλαιο αυτό δεν ισχύει πια γιατί ωρίμασαν οι συνθήκες για τη συμμετοχή και ιδιωτικών επενδυτικών κεφαλαίων. Παραμένει όμως γεγονός ότι η μεγάλη πλειονότητα των πόρων είναι δημόσιας προέλευσης. Τα κοινοτικά ταμεία και οι εθνικοί πόροι είναι οι δύο κατηγορίες δημόσιας χρηματοδότησης των υποδομών. Στη συνέχεια εξετάζουμε σύντομα κάθε μια από αυτές τις κατηγορίες.

5.α. Κοινοτικοί Πόροι: Ταμείο Συνοχής, ΕΤΠΑ, ΕΤΕπ.

5.α.1. Ταμείο Συνοχής

Το Ταμείο Συνοχής είναι το μόνο κοινοτικό ταμείο αποκλειστικά αφιερωμένο στη χρηματοδότηση των υποδομών των λιγότερο ανεπτυγμένων κρατών μελών της Ε.Ε. Με βάση τις διατάξεις που το θεσμοθέτησαν εξυπηρετεί τρεις πρωταρχικούς στόχους. Πρώτον ενισχύει τις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες - μέλη (κατά κεφαλή ΑΕΠ < 90% του μέσου κοινοτικού) που εφαρμόζουν προγράμματα σταθεροποίησης για τη συμμετοχή τους στην ΟΝΕ και στην ευρωζώνη, ώστε να διατηρήσουν ικανούς ρυθμούς ανάπτυξης χωρίς να διακυβεύσουν τους στόχους μείωσης των δημοσίων ελλειμμάτων και του δημόσιου δανεισμού. Δεύτερον προωθεί την ανάπτυξη των διευρωπαϊκών δικτύων μεταφορών με στόχο να διευκολυνθεί η πρόσβαση των χωρών αυτών στην εσωτερική αγορά και στα οφέλη που προκύπτουν από αυτήν. Τρίτον ενισχύει τις δαπάνες για την προστασία του περιβάλλοντος και των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, όχι μόνο για λογαριασμό των επωφελούμενων χωρών αλλά και γιατί το περιβάλλον θεωρείται συνολική ευρωπαϊκή κληρονομιά και τυχόν επιδείνωσή του σε ένα κράτος – μέλος μπορεί να επιφέρει ζημίες και στην υπόλοιπη Ε.Ε. Μάλιστα το Ταμείο υποχρεούται να

τηρεί μια ισορροπία 50-50 μεταξύ των έργων μεταφορών και περιβάλλοντος που χρηματοδοτεί.

Το Ταμείο Συνοχής θεσμοθετήθηκε με το Άρθρο 130Δ της Συνθήκης του Μάαστριχτ και άρχισε τη λειτουργία του το 1993. Κατά τη πρώτη επταετή περίοδο οι τέσσερις χώρες που πληρούσαν το προαναφερθέν κριτήριο του ΑΕΠ ήταν η Ελλάδα, η Πορτογαλία, η Ιρλανδία και η Ισπανία. Αναφέρονται και ως «οι χώρες συνοχής». Τα 15 δις Ευρώ των διαθέσιμων πόρων για τη περίοδο αυτή κατανεμήθηκαν με βάση το πληθυσμιακό κριτήριο, την έκταση και το ΑΕΠ μεταξύ των προαναφερθεισών χωρών ως εξής: Ελλάδα και Πορτογαλία από 18%, η Ιρλανδία 9% και η Ισπανία 56%. Στη μετά το 2000 επταετή περίοδο η Ιρλανδία λόγω αύξησης του ΑΕΠ υπέστη μια σημαντική μείωση και το ποσοστό της μειώθηκε στο 3%, της Ελλάδας και της Πορτογαλίας έμειναν περίπου σταθερά και της Ισπανίας αυξήθηκε στο 61%. Παράλληλα μετά τη διεύρυνση της Ε.Ε. καθίστανται επιλέξιμα και τα δέκα νέα κράτη – μέλη από χωριστούς πόρους που είχαν προβλεφθεί ειδικά για αυτά.

Για να εγκριθεί η χρηματοδότηση ενός έργου υποδομής πρέπει να πληρούνται σειρά προϋποθέσεων και κριτηρίων. Κατ' αρχήν ελέγχεται εάν έχει εφαρμοστεί ορθά από τις αναθέτουσες αρχές η κοινοτική νομοθεσία για τον ανταγωνισμό, τις δημόσιες συμβάσεις και το περιβάλλον. Στη συνέχεια το έργο αξιολογείται με βάση τα αναλυτικά στοιχεία που υποχρεωτικά περιλαμβάνει η αίτηση χρηματοδότησης :

- Ακριβή γεωγραφική θέση του έργου (χάρτης)
- Τεχνικές προδιαγραφές έργου
- Ολικό κόστος
- Σχέδιο χρηματοδότησης (συμμετοχή Τ.Σ., δάνεια, εθνική συμμετοχή κοκ)
- Χρονοδιάγραμμα εκτέλεσης του έργου
- Ανάλυση κόστους / οφέλους
- Μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων
- Διαδικασία Προμήθειας
- Εκτίμηση επιπτώσεων στην απασχόληση
- Δεδομένα για την εξασφάλιση της λειτουργίας του έργου

- Προβλεπόμενα μέτρα ενημέρωσης – δημοσιότητας

Εφόσον τα ανωτέρω στοιχεία κριθούν ικανοποιητικά εγκρίνεται η χρηματοδότηση από το Ταμείο Συνοχής, η οποία συνήθως καλύπτει το 80 – 85% του συνολικού κόστους του έργου. Στο κόστος αυτό περιλαμβάνονται οι πιο κάτω κατηγορίες επιλέξιμων δαπανών:

- Προγραμματισμός και σχεδιασμός των έργων
- Αγορά γης, απαλλοτριώσεις και εδαφική προετοιμασία
- Κατασκευαστικές εργασίες
- Αγορά πάγιου (μη κινητού) μηχανολογικού εξοπλισμού
- Κόστος δοκιμών και εκπαίδευσης προσωπικού
- Διοίκηση του έργου
- Δαπάνες δημοσιότητας και ενημέρωσης
- Διοικητικές δαπάνες εποπτείας, ελέγχων και αξιολόγησης

Αντίθετα, από το επιλέξιμο για επιχορήγηση κόστος αφαιρείται η καθαρή παρούσα αξία των εσόδων τα οποία παράγει το έργο εφόσον οι χρήστες καλούνται να πληρώσουν για τη χρήση του (διόδια, τέλη ύδρευσης κλπ).

Στην Ελλάδα περίπου το 25% των πόρων διατέθηκε σε έργα υδρεύσεων αποχετεύσεων, 20% για σιδηροδρομικά έργα, 18% για οδικά και μικρότερα ποσοστά για άλλα έργα μεταφορών και περιβάλλοντος. Μεγάλα έργα όπως το Αεροδρόμιο των Σπάτων, ο εκσυγχρονισμός των σιδηροδρόμων, η εκτροπή του Ευήγου ποταμού κ.α. ενισχύθηκαν από το Ταμείο Συνοχής. Το συνολικό ύψος ενισχύσεων τη περίοδο 1994 – 2000 υπερέβη τα 3 δις Ευρώ.

Τέλος θα πρέπει να υπενθυμίσουμε ότι όλες οι χρηματοδοτήσεις του Ταμείου Συνοχής τελούν υπό την αίρεση της εφαρμογής «προγράμματος σύγκλισης» για τις εκτός ευρωζώνης χώρες και «προγράμματος σταθερότητας και ανάπτυξης» για τις χώρες που συμμετέχουν στην ευρωζώνη. Εάν ένα κράτος μέλος υπαχθεί στη «διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος» σύμφωνα με τις

διατάξεις της ΟΝΕ και δεν συμμορφωθεί στις προβλεπόμενες προθεσμίες η χρηματοδότηση από το Ταμείο Συνοχής διακόπτεται. Μέχρι σήμερα πάντως καμία από τις τέσσερις επιλέξιμες χώρες δεν έχει υποστεί τέτοια ποινή.

5.α.2 Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ).

Σε σχέση με το Ταμείο Συνοχής το ΕΤΠΑ έχει διαφορετικό σκοπό και προτεραιότητες. Καταρχήν δεν χρηματοδοτεί μόνο υποδομές αλλά και πολλές άλλες δράσεις που εντάσσονται σε περιφερειακά ή τομεακά αναπτυξιακά προγράμματα. Πέραν των υποδομών (επιλέξιμες είναι όλες οι κατηγορίες), χρηματοδοτεί ιδιωτικές παραγωγικές επενδύσεις, δράσεις για την ανάπτυξη της έρευνας και της τεχνολογίας, αναπλάσεις περιοχών, μελέτες κοκ. Σαφώς το ΕΤΠΑ δεν είναι ένα μέσο ανάπτυξης υποδομής αλλά ενίσχυσης των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών της Ε.Ε. συνολικά. Οι χρηματοδοτήσεις του αφορούν κατά 95% τις περιοχές του Στόχου 1 (κατά κεφαλή ΑΕΠ < 75% του μέσου κοινοτικού) καθώς και τις περιοχές βιομηχανικής παρακμής (περιοχές Στόχου 2). [Για περισσότερες πληροφορίες βλ. Ο. Παπαδάκη, σ.226].

Όμως η αναπτυξιακή σημασία των υποδομών καταδεικνύεται από το ότι στις πιο πάνω περιοχές περισσότερο από το 60% των πόρων του ΕΤΠΑ χρησιμοποιείται για έργα υποδομής. Στην Ελλάδα το ποσοστό αυτό είναι περίπου 80%. Συνεπώς, στη πράξη πρόκειται για μία σημαντικότερη πηγή ενίσχυσης των υποδομών. Στη περίοδο 1994 – 2000 (2^ο ΚΠΣ) οι ενισχύσεις του ΕΤΠΑ για υποδομές στη χώρα μας υπερέβησαν τα 7.5 δις Ευρώ. Το ποσοστό συνδρομής ανά έργο φθάνει ως το 75% του κόστους και για τα ελληνικά νησιά το 85%.

Παρότι όπως προαναφέραμε δεν εξαιρείται καμία κατηγορία υποδομής εντούτοις αποφεύγεται η δέσμευση πόρων σε υποδομές χωρίς άμεσες αναπτυξιακές επιπτώσεις (π.χ. ιδρύματα για ηλικιωμένους, κτήρια της δημόσιας διοίκησης, γήπεδα). Επίσης αποφεύγεται η χρηματοδότηση πολύ

μικρών έργων (< 300 χιλ. Ευρώ). Ο κυριότερος όμως όρος για την ενίσχυση ενός έργου από το ΕΤΠΑ είναι να αποτελεί μέρος του γενικότερου αναπτυξιακού σχεδιασμού της χώρας έχοντας ενταχθεί (για τις περιοχές του Στόχου 1) στο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης και στο αντίστοιχο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα ή Κοινοτική Πρωτοβουλία. Για τις περιοχές του Στόχου 2 πρέπει να έχει ενταχθεί στο Ενιαίο Έγγραφο Προγραμματισμού. (Βλ. Α. Παπαδασκαλόπουλος (2002) σ. 153). Η επιλογή αυτή έχει ιδιαίτερη σημασία. Στηρίζεται στην άποψη ότι μεμονωμένα έργα υποδομής εκτός συνολικού αναπτυξιακού σχεδιασμού έχουν μικρή αποτελεσματικότητα. Η στάση αυτή βασίζεται στις αξιολογήσεις παλαιότερων περιόδων (πριν το 1988, οπότε είχαμε τη μεταρρύθμιση της κοινοτικής διαρθρωτικής πολιτικής). Τότε οι εγκρίσεις δίδονταν με βάσει μεμονωμένα αιτήματα των κρατών – μελών υπό μορφή καταλόγου έργων. Όπως όμως έγινε σαφές, η πρόοδος των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών εξαρτιόταν από ένα πλέγμα πολλαπλών παρεμβάσεων που περιελάμβαναν κατάρτιση ανθρώπινου δυναμικού, στήριξη παραγωγικών επενδύσεων, παροχή υπηρεσιών και βεβαίως και τα απαραίτητα έργα υποδομής. Όχι όμως μόνον έργα υποδομής τα οποία μερικές φορές ήταν πλημμελώς μελετημένα και δεν προσέφεραν τις ωφέλειες για τις οποίες είχαν σχεδιαστεί.

5.α.3. Η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (Ε.Τ.Επ.)

Η ΕΤΕπ είναι το τραπεζικό ίδρυμα της Ε.Ε. Δημιουργήθηκε με την ιδρυτική Συνθήκη της Ρώμης το 1958 και έχει ως μετόχους τα κράτη μέλη της Ε.Ε. Αποστολή της είναι να προάγει τις πολιτικές της Ε.Ε. χορηγώντας μακροπρόθεσμες χρηματοδοτήσεις για έργα υποδομής και παραγωγικές επενδύσεις. Οφείλει να ασκεί διπλό ρόλο: να λειτουργεί ως όργανο της Ε.Ε. προωθώντας τους στόχους της και ταυτόχρονα να λειτουργεί ως ανταγωνιστική τράπεζα εφαρμόζοντας κανόνες αυστηρής τραπεζικής διαχείρισης. Το άρθρο 198^E της Συνθήκης της Ρώμης αναφέρει:

« Η Ε.Τ.ΕΠ. έχει ως αποστολή να συμβάλλει στην ισόρροπη και απρόσκοπτη ανάπτυξη της κοινής αγοράς για το συμφέρον της Κοινότητας προσφεύγοντας στην κεφαλαιαγορά και στους ίδιους της πόρους. Για το σκοπό αυτό χωρίς να επιδιώκει κέρδος, διευκολύνει με την παροχή δανείων και εγγυήσεων τη χρηματοδότηση των κατωτέρω σχεδίων, σε όλους τους τομείς της οικονομίας:

- a) Σχεδίων που αποβλέπουν στην αξιοποίηση των λιγότερο ανεπτυγμένων περιοχών.
- b) Σχεδίων που αποσκοπούν στον εκσυγχρονισμό ή στη μετατροπή επιχειρήσεων που συνεπάγεται η προοδευτική εγκαθίδρυση της κοινής αγοράς ...
- c) Σχεδίων κοινού ενδιαφέροντος για περισσότερα κράτη μέλη ... ».

Η ΕΤΕπ είναι σήμερα ένας από τους μεγαλύτερους πολυμερείς χρηματοδοτικούς οργανισμούς στον κόσμο. Αντλεί τους πόρους της από τις κεφαλαιαγορές και από το μετοχικό της κεφάλαιο που έχει καταβληθεί από τα κράτη – μέλη και ανέρχεται στα 100 δις Ευρώ (με τη διεύρυνση θα αυξηθεί περαιτέρω).

Η έδρα της ΕΤΕπ είναι στο Λουξεμβούργο. Τα όργανα διοίκησης είναι τα εξής: α) Το Συμβούλιο των Διοικητών, αποτελείται από τους Υπουργούς οικονομικών των κρατών – μελών. Συνέρχεται μία φορά το χρόνο και χαράσσει τις γενικές κατευθύνσεις της πιστωτικής πολιτικής εγκρίνει αυξήσεις μετοχικού κεφαλαίου και τον ετήσιο ισολογισμό της Τράπεζας. Το Διοικητικό Συμβούλιο αποτελείται από τακτικά μέλη που ορίζουν τα κράτη μέλη και ένα από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Συνέρχεται συνήθως κάθε μήνα, ελέγχει τη διαχείριση σύμφωνα με το καταστατικό και εγκρίνει τη λήψη και τη χορήγηση δανείων και εγγυήσεων. Αποφάσεις λαμβάνονται κατά πλειοψηφία μετοχικού κεφαλαίου. Η Διευθύνουσα Επιτροπή, αποτελείται από τον Πρόεδρο της Τράπεζας και 7 αντιπροέδρους. Τα μέλη της απασχολούνται πλήρως στη Τράπεζα και διαχειρίζονται τις τρέχουσες υποθέσεις. Η Ελεγκτική Επιτροπή, ελέγχει τα λογιστικά βιβλία και την κανονικότητα των εργασιών της Τράπεζας.

Το προσωπικό της Τράπεζας υπερβαίνει τα 1000 άτομα προερχόμενο από όλα τα κράτη μέλη.

Για την ανάπτυξη υποδομής στα λιγότερο αναπτυγμένα κράτη μέλη της Ε.Ε. η Ε.Τ.ΕΠ. αποτελεί συμπληρωματική πηγή χρηματοδότησης. Τα δάνειά της καλύπτουν μέχρι το 50% του κόστους της επένδυσης και μπορούν να συνδυάζονται με χρηματοδοτήσεις από το ΕΤΠΑ ή το Ταμείο Συνοχής. Στη περίπτωση αυτή πάντως η εθνική συμμετοχή της ενισχυόμενης χώρας δεν μπορεί να είναι μικρότερη του 10% του κόστους του έργου.

Η Ε.Τ.ΕΠ. εξετάζει την οικονομική, χρηματοπιστωτική και τεχνική βιωσιμότητα των υποβαλλόμενων επενδυτικών σχεδίων. Η αξιολόγηση περιλαμβάνει πάντοτε μια εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Ένα επενδυτικό σχέδιο είναι κατά προτεραιότητα επιλέξιμο εφόσον πληροί μία ή περισσότερες από τις ακόλουθες προϋποθέσεις:

- προωθεί την οικονομική ανάπτυξη των λιγότερο ευνοημένων περιοχών της Ε.Ε.
- συμβάλει στη βελτίωση της υποδομής μεταφορών και τηλεπικοινωνιών
- ενισχύει τη διεθνή ανταγωνιστικότητα της βιομηχανίας και των ΜΜΕ
- συμβάλει στη προστασία και βελτίωση του περιβάλλοντος
- συμβάλει στη διατήρηση της πολιτιστικής κληρονομιάς
- προωθεί τη βελτίωση του αστικού περιβάλλοντος
- προωθεί τους στόχους της Ε.Ε. στον ενεργειακό τομέα.
- Βελτιώνει την υποδομή και δημιουργεί θέσεις απασχόλησης στους τομείς της υγείας και της παιδείας.

Οι αιτήσεις δανείου μπορεί να προέρχονται από κράτος μέλος, από τρίτο κράτος μη μέλος, από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ή από επιχειρήσεις. Η ΕΤΕπ χορηγεί δύο κύριους τύπους δανείων:

Ο ένας τύπος είναι τα δάνεια που χορηγεί απευθείας η Ε.Τ.ΕΠ. για επενδύσεις άνω των 25 εκατ. ECU. Αποδέκτες μπορεί να είναι το δημόσιο, δημόσιες επιχειρήσεις και ιδιωτικές επιχειρήσεις. Η διάρκεια των δανείων για έργα υποδομής είναι 15 ή και περισσότερα χρόνια. Για βιομηχανικές επενδύσεις συνήθως 5 – 12 χρόνια.

Ο δεύτερος τύπος δανείου είναι η παροχή συνολικών (global) δανείων μέσω ενδιάμεσων φορέων (συνήθως τράπεζες). Πρόκειται για δάνεια <25 εκατ. ECU που χορηγούνται σε μικρομεσαίες επιχειρήσεις ή για μικρά έργα υποδομής.

Τα δάνεια χορηγούνται με σταθερό επιτόκιο ή με κυμαινόμενο, σε Ευρώ ή άλλο διεθνές νόμισμα ή στο νόμισμα του Κ-Μ που δεν συμμετέχει στο Ευρώ. Η άριστη θέση που κατέχει στις αγορές ως προς την πιστοληπτική της ικανότητα (AAA) της επιτρέπει να δανείζεται πόρους με τους καλύτερους όρους. Επίσης επειδή λειτουργεί σε μη κερδοσκοπική βάση (καλύπτει μόνο τα έξοδα λειτουργίας και τα αποθεματικά της) χορηγεί δάνεια με ιδιαίτερα ελκυστικά επιτόκια.

Η εξόφληση γίνεται σε ισόποσες εξαμηνιαίες ή ετήσιες τοκοχρεολυτικές δόσεις. Υπάρχει η δυνατότητα αποπληρωμής του κεφαλαίου σε μία δόση, στη λήξη του δανείου. Επίσης παρέχεται περίοδος χάρητος για την έναρξη αποπληρωμής του κεφαλαίου ανάλογα με το χρόνο αποπεράτωσης του έργου.

Όταν χορηγείται δάνειο σε επιχείρηση ή σε φορέα εκτός από κράτος μέλος, η Τράπεζα εξαρτά τη χορήγηση του δανείου είτε από την εγγύηση του κράτους μέλους, είτε από άλλες επαρκείς εγγυήσεις.

Η χώρα μας λαμβάνει περίπου το 3% των χορηγήσεων της ΕΤΕΠ. Το ποσοστό είναι μικρό γιατί σε μια περίοδο προσπαθειών για τη μείωση του Δημοσίου χρέους (που υπερβαίνει το 100% του ΑΕΠ) οι δωρεάν χρηματοδοτήσεις του ΕΤΠΑ και του Ταμείου Συνοχής ήταν προτιμητέες. Παρά ταύτα η ΕΤΕΠ είχε ιδιαίτερα σημαντική συμβολή σε έργα που αποφέρουν έσοδα και για τα οποία, όπως προαναφέραμε, η συνδρομή των Ταμείων είναι μειωμένη. Κρίσιμος ήταν

ο ρόλος της ΕΤΕπ σε μεγάλα έργα με ιδιωτική συμμετοχή όπως το Αεροδρόμιο Ελ. Βενιζέλος, η Γέφυρα Ρίου – Αντιρρίου, η Αττική Οδός αλλά και σε δημόσια έργα όπως το Αττικό Μετρό και ο εκσυγχρονισμός των σιδηροδρόμων.

5.β. Εθνικοί Πόροι: Π.Δ.Ε., ΔΕΚΟ.

Οι πόροι του Κρατικού Προϋπολογισμού της χώρας που αφορούν δημόσιες επενδύσεις αποτελούν τον Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων και χρηματοδοτούν το ετήσιο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ). Οι πόροι αυτοί όμως περιλαμβάνουν τόσο τους αμιγώς εθνικούς πόρους (φορολογικά έσοδα / δανεισμός) όσο και τους κοινοτικούς πόρους οι οποίοι αποτελούν έσοδο του Κρατικού Προϋπολογισμού. Συνεπώς η ετήσια δαπάνη του ΠΔΕ είναι το σύνολο των επενδυτικών δαπανών του δημόσιου τομέα (πλην ΔΕΚΟ) και όχι μόνο οι εθνικοί πόροι. Σταδιακά, όσο αυξάνουν οι ενισχύσεις από τα κοινοτικά Ταμεία, οι αμιγώς εθνικοί πόροι αντιπροσωπεύουν ολοένα και μικρότερο ποσοστό, που πλέον είναι σταθερά κάτω του 40% του ΠΔΕ.

Το ΠΔΕ καταρτίζεται από το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών (πρώην Εθνικής Οικονομίας) βάσει προτάσεων που υποβάλλουν οι αρμόδιοι φορείς προγραμματισμού και υλοποίησης έργων. Οι φορείς αυτοί είναι τα Υπουργεία, οι Περιφέρειες, οι Νομαρχίες και οι Δήμοι. Άλλοι φορείς του δημόσιου τομέα όπως οι κρατικοί οργανισμοί και οι δημόσιες επιχειρήσεις, εφόσον χρηματοδοτούνται από το ΠΔΕ (βλ. κατωτέρω) υποβάλλουν τις προτάσεις τους μέσω των υπουργείων που τους εποπτεύουν.

Το ΠΔΕ χωρίζεται σε δύο μεγάλες κατηγορίες: Εκείνη που περιλαμβάνει έργα που συγχρηματοδοτούνται από κοινοτικούς πόρους και εκείνη με έργα αμιγώς εθνικής χρηματοδότησης. Συνεπώς οι εθνικοί πόροι χρησιμοποιούνται τόσο για την κάλυψη της εθνικής συμμετοχής στα συγχρηματοδοτούμενα έργα (συνήθως 20-30%) όσο και για τα αμιγώς εθνικής χρηματοδότησης. Όταν,

όπως πάντα συμβαίνει, τα αιτήματα υπερβαίνουν τους διαθέσιμους πόρους, η πρώτη κατηγορία έχει απόλυτη προτεραιότητα γιατί μόνο έτσι εξασφαλίζεται η ομαλή απορρόφηση των πόρων των κοινοτικών ταμείων.

Τα συγχρηματοδοτούμενα έργα του ΠΔΕ όπως είναι αντιληπτό ταυτίζονται με τα έργα του ΚΠΣ, του Ταμείου Συνοχής και των Κοινοτικών Πρωτοβουλιών και η χρηματοδότησή τους ακολουθεί τους κανόνες που διέπουν τις κοινοτικές χρηματοδοτήσεις. Η δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνει μια πανσπερμία έργων που για διάφορους λόγους δεν έχουν ενταχθεί σε κοινοτικά προγράμματα. Είτε γιατί δεν έφθαναν οι κοινοτικές πιστώσεις, είτε γιατί δεν ήταν επιλέξιμα, είτε γιατί δεν είχαν προταθεί κατά την περίοδο κατάρτισης των προγραμμάτων. Λόγω της προτεραιότητας που προαναφέραμε ότι αποδίδεται στα συγχρηματοδοτούμενα έργα, τα έργα της δεύτερης κατηγορίας δεν έχουν εξασφαλισμένες πιστώσεις και χρηματοδοτούνται «εξ υπολοίπου» ανάλογα με τα περιθώρια που αφήνει η πρόοδος των συγχρηματοδοτούμενων έργων. Η κατάσταση αυτή συχνά δημιουργεί σοβαρά προβλήματα στην ομαλή ολοκλήρωση των έργων με αμιγώς εθνικούς πόρους. Π.χ. το κόστος συντήρησης και επισκευής των υποδομών, που γενικά δεν είναι επιλέξιμο για ένταξη στα κοινοτικά προγράμματα, συχνά υποχρηματοδοτείται με αποτέλεσμα οι υποδομές της χώρας να μην παρέχουν το επίπεδο υπηρεσιών που αντιστοιχεί στις προδιαγραφές τους.

Η χρηματοδότηση των έργων των Δημοσίων Επιχειρήσεων και Κρατικών Οργανισμών (ΔΕΚΟ) είναι αρκετά σύνθετη. Οι φορείς αυτοί έχουν ίδια έσοδα από τις υπηρεσίες που προσφέρουν και κανονικά η εθνική συμμετοχή στα συγχρηματοδοτούμενα έργα πρέπει να προέρχεται από τα έσοδα αυτά χωρίς (ή με μικρή συμμετοχή) του Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων. Όμως στη συντριπτική πλειονότητά τους, οι ελληνικές δημόσιες επιχειρήσεις λειτουργούν με παθητικό που κάθε χρόνο καλύπτεται από τον κρατικό προϋπολογισμό. Ακόμα και όταν υπάρχει περίσσειμα ιδίων πόρων επιλέγουν να τα επενδύσουν σε μη επιλέξιμες για κοινοτική συγχρηματοδότηση δράσεις μεταφέροντας το

βάρος των έργων που έχουν ενταχθεί στα κοινοτικά προγράμματα στο ΠΔΕ. Έτσι ένα έργο π.χ. της Ολυμπιακής Αεροπορίας μπορεί να χρηματοδοτείται κατά 60% από το ΕΤΠΑ, κατά 20% από την ΕΤΕΠ, κατά 5% από ίδια κεφάλαια της εταιρείας και κατά 15% από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων. Για το τελευταίο ποσό η πρόταση προς το Υπουργείο Οικονομίας θα πρέπει σύμφωνα με τα ανωτέρω να προέρχεται από το εποπτεύον υπουργείο που στο συγκεκριμένο παράδειγμα είναι το Υπουργείο Μεταφορών. Τα τελευταία χρόνια έχει εφαρμοστεί μία ακόμα μέθοδος που κάνει την κατάσταση ακόμα πιο περίπλοκη: η εθνική συμμετοχή μπορεί να εμφανίζεται ότι προέρχεται εξολοκλήρου από τα ίδια κεφάλαια της εταιρείας, όμως αυτά προέρχονται από αύξηση του μετοχικού της κεφαλαίου που το δημόσιο ως κύριος (ή μοναδικός) μέτοχος καλύπτει μέσω του Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων... Ανεξάρτητα όμως των ανωτέρω, κατά κανόνα τα έργα των ΔΕΚΟ διαθέτουν καλύτερη προετοιμασία, σχεδιασμό και συστήματα επίβλεψης σε σχέση με εκείνα του στενού δημόσιου τομέα και γι' αυτό αντιπροσωπεύουν ένα σημαντικό μέρος της συνολικής απορρόφησης κοινοτικών πόρων από τη χώρα μας.

6. Αυτοχρηματοδοτούμενες Υποδομές - Συμβάσεις Παραχώρησης.

Κατ' επανάληψη στα προηγούμενα αναφερθήκαμε στις υποδομές ως δημόσιο αγαθό, εξηγήσαμε τους λόγους που η ανάπτυξη υποδομής από τον ιδιωτικό τομέα δεν είναι εφικτή ή επιθυμητή και στο κεφάλαιο 5 περιγράψαμε τους δημόσιους πόρους για τη χρηματοδότηση έργων υποδομής. Είναι όμως πάντα έτσι; Και αν όχι σε ποιες περιπτώσεις, με ποια μορφή και υπό ποιες προϋποθέσεις μπορούμε να έχουμε ιδιωτικά επενδυτικά κεφάλαια σε δημόσιας χρήσης υποδομές; Για να προσεγγίσουμε τα ζητήματα αυτά θα αρχίσουμε με μια συζήτηση των πιο κάτω οκτώ ερωτημάτων.

6.α. Οκτώ κρίσιμα ερωτήματα.

1) *Το κόστος ανάπτυξης υποδομής πρέπει να αναλαμβάνεται από τους φορολογούμενους ή από τους χρήστες;*

Εάν οι υποδομές χρηματοδοτούνται με δημόσιους πόρους είναι ο φορολογούμενος αυτός που πληρώνει. Εάν οι υποδομές χρηματοδοτούνται με ιδιωτικά ή αποκλειστικά δανειακά κεφάλαια και τα μερίσματα ή τα τοκοχρεολύσια καλύπτονται από διόδια, τέλη χρήσης κλπ είναι ο χρήστης αυτός που πληρώνει. Δεδομένου ότι χρήστες μπορεί να είναι και από τα χαμηλότερα εισοδηματικά στρώματα ή κατ' εξοχήν από αυτά (π.χ. αστικές συγκοινωνίες) ενώ το φορολογικό σύστημα είναι κατά τεκμήριο προοδευτικό και αναδιανεμητικό, η κάλυψη του κόστους από τους φορολογούμενους φαίνεται κοινωνικά δικαιότερη. Είναι όμως όλες οι κατηγορίες υποδομής ίδιες ως προς το σε ποιους απευθύνονται; Ένας λιμένας σκαφών αναψυχής (μαρίνα) ή ένα χιονοδρομικό κέντρο πρέπει να πληρωθεί από τους φορολογούμενους και να παρέχει τις υπηρεσίες του δωρεάν; Η κοινωνική του σκοπιμότητα είναι ίδια με αυτή ενός σταθμού πρώτων βοηθειών; Οι απαντήσεις είναι προφανείς και σαφώς αφήνουν περιθώρια χρέωσης των χρηστών όταν οι περιστάσεις το δικαιολογούν.

Π) *Το κράτος υποχρεούται να εξασφαλίζει την ύπαρξη επαρκούς υποδομής ή να την προμηθεύει;*

Όπως είδαμε η «πολυσθένια» των υποδομών, το γεγονός δηλαδή ότι εξυπηρετούν ταυτόχρονα πολλαπλές κοινωνικές και οικονομικές ανάγκες, η συνταγματική επιταγή για προστασία της δημόσιας υγείας, την παροχή ίσων ευκαιριών, την ελευθερία μετακίνησης και καθώς και ο κρίσιμος ρόλος της βασικής υποδομής για την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας δεν αφήνουν αμφιβολίες ότι το κράτος έχει άμεση ευθύνη για την εξασφάλιση, στα όρια του οικονομικά και τεχνικά εφικτού, της βασικής υποδομής της χώρας. Όμως αυτό δεν ταυτίζεται υποχρεωτικά με το φορέα που κατασκευάζει και διαχειρίζεται κάποιο έργο υποδομής. Τα κύρια ζητούμενα είναι η γεωγραφικά ισόρροπη διαθεσιμότητα της υποδομής, η οικονομική της αποτελεσματικότητα και η κοινωνικά δίκαιη πρόσβαση στις υπηρεσίες που αυτή παρέχει. Εάν το κράτος υπ' ευθύνη του μπορεί να τα εγγυηθεί, ο προμηθευτής και διαχειριστής της υποδομής μπορεί να διαφέρει.

ΠΙ) *Το ιδιοκτησιακό καθεστώς των υποδομών καθορίζει και την τιμολογιακή πολιτική για τις υπηρεσίες τους;*

Σε πολλές περιπτώσεις, όπως είδαμε, οι υποδομές παίρνουν τη μορφή φυσικού μονοπωλίου. Ιδιαίτερα δε για υποδομές που εξυπηρετούν πολίτες χαμηλότερων εισοδημάτων ή παίζουν καθοριστικό ρόλο στο κόστος παραγωγής τυχόν υψηλά τέλη χρήσης λόγω κερδοσκοπικών τάσεων εκ μέρους των ιδιωτών επενδυτών σε ένα έργο υποδομής θα είχε πολλαπλά δυσμενή αποτελέσματα. Αυτό είναι αληθές αλλά δεν οδηγεί σε συμπέρασμα που αποκλείει την ιδιωτική συμμετοχή. Κατ' αρχήν ακόμα και χωρίς κρατικό έλεγχο μπορεί να υπάρχουν ανταγωνιστικές πιέσεις που σε ορισμένες κατηγορίες υποδομής συγκρατούν τις τιμές που επιβαρύνουν τους χρήστες. Π.χ. εάν τα εισιτήρια στον προαστιακό σιδηρόδρομο αυξηθούν πάνω από ένα επίπεδο οι χρήστες θα στραφούν σε άλλα μέσα μεταφοράς (λεωφορεία ή Ι.Χ.). Εάν ένα αεροδρόμιο χρεώνει

υπερβολικά τέλη αεροσκαφών, πολλές αεροπορικές εταιρείες (π.χ. πτήσεις τσάρτερ) θα επιλέξουν εναλλακτικούς προορισμούς. Ως γενικός κανόνας είναι όμως γεγονός ότι η μονοπωλιακή φύση των υποδομών απαιτεί έλεγχο τιμών. Αλλά αποτελεσματικός έλεγχος δεν εξασφαλίζεται μόνο αν το κράτος είναι ιδιοκτήτης αλλά και μέσω των συμβατικών δεσμεύσεων υπό τις οποίες θα δοθεί σε ένα ιδιώτη το δικαίωμα να αναπτύξει δημόσιας χρήσης υποδομές. Σε ένα κράτος δικαίου οι έννομες υποχρεώσεις του ιδιώτη που επενδύει σε υποδομές μπορούν να προσφέρουν επαρκή εξασφάλιση ότι η χρέωση των χρηστών θα κινείται μέσα σε όρια κοινωνικά αποδεκτά και οικονομικά σκόπιμα. Φθάνοντας μάλιστα μέχρι το άλλο άκρο το δημόσιο θα μπορούσε να αναλάβει να πληρώνει προς τον ιδιώτη επενδυτή ένα ετήσιο τίμημα που να καλύπτει το κόστος λειτουργίας, την απόσβεση και ένα εύλογο περιθώριο κέρδους και η υποδομή να παρέχεται στους χρήστες εντελώς δωρεάν.

IV) Τι συμφέρει τους χρήστες, να συμβάλλουν στην εξόφληση τοκοχρεολυσίων ή να «πληρώνουν» μερίσματα;

Μια αυτοχρηματοδοτούμενη υποδομή δεν σημαίνει κατ' ανάγκη χρηματοδότηση από ιδιωτικά επενδυτικά κεφάλαια. Εάν τα έσοδα είναι επαρκή θα μπορούσε θεωρητικά να χρηματοδοτηθεί μέσω κρατικού δανεισμού χωρίς επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού αφού το τοκοχρεολύσιο θα αποπληρώνεται από τα ποσά που καταβάλουν οι χρήστες. Εάν αυτό ισχύει τότε γιατί να εμπλέξουμε με ιδιώτες που αποβλέπουν στο κέρδος επιβαρύνοντας τους χρήστες με μερίσματα πέραν των αποσβέσεων; Το ερώτημα είναι δύσκολο να λάβει μια απάντηση γενικής εφαρμογής. Σε συγκεκριμένες περιπτώσεις θα μπορούσε πράγματι να είναι προτιμητέα η χρηματοδότηση μέσω δημόσιου δανεισμού. Όμως στη πράξη αυτό είναι αρκετά σπάνιο. Πρώτον γιατί συνήθως οι τράπεζες δεν δέχονται να αναλάβουν τον κίνδυνο μιας μακροχρόνιας χρηματοδότησης στο 100% του κόστους του έργου, άρα πρέπει να υπάρχει και συμμετοχή ιδίων κεφαλαίων που προέρχονται από τον

κρατικό προϋπολογισμό. Δεύτερον σε περιόδους ακριβού χρήματος τα μερίσματα που αποβλέπουν σε μια μακροχρόνια απόδοση μπορεί να είναι χαμηλότερα από τα επιτόκια ενός περισσότερο βραχυχρόνιου δανεισμού. Τρίτον χώρες με υψηλό δημόσιο χρέος (π.χ. Ελλάδα) μπορεί να μην επιθυμούν να αυξήσουν περαιτέρω το δανεισμό τους είτε για να μην επιβαρύνουν την πιστοληπτική τους θέση, είτε για να μην επηρεάσουν σχετικούς όρους διεθνών οργανισμών (Ε.Ε., Δ.Ν.Τ. κ.α.). Παρόλα αυτά, όπως θα δούμε πιο κάτω υπάρχουν διάφοροι τρόποι μίξης δανειακών και επενδυτικών κεφαλαίων δημόσιου ή ιδιωτικού χαρακτήρα που υπό προϋποθέσεις μπορούν να αξιοποιηθούν.

V) Η δημοσιονομική πειθαρχία σημαίνει περιορισμό του ρυθμού ανάπτυξης υποδομών;

Στο εισαγωγικό κεφάλαιο διαπιστώσαμε ότι σε περιόδους ακριβού χρήματος και δημοσιονομικών δυσκολιών το πρώτο θύμα των περικοπών ήταν οι δαπάνες για υποδομές αφού ήταν περισσότερο ελαστικές από άλλες (μισθοί, συντάξεις κλπ). Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης που προβλέπεται στη Συνθήκη του Μάαστριχτ θέτει ως στόχο όλων των χωρών που συμμετέχουν στην Ευρωζώνη το δημόσιο έλλειμμα να μην υπερβαίνει το 3% του ΑΕΠ και το δημόσιο χρέος το 60%. Μία λύση είναι βεβαίως οι δωρεάν χρηματοδοτήσεις από τα κοινοτικά ταμεία. (Το Ταμείο Συνοχής έχει αυτό ακριβώς το λόγο ύπαρξης). Όμως για τα λιγότερο αναπτυγμένα κράτη – μέλη με μεγάλο έλλειμμα σε υποδομές οι χρηματοδοτήσεις αυτές δεν είναι αρκετές. Γι' αυτό και η προσφυγή σε ιδιωτικά επενδυτικά κεφάλαια μπορεί να αποτελέσει μια συμπληρωματική διέξοδο. Κατά τις διαπραγματεύσεις για το 3^ο Κ.Π.Σ. η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επέμεινε στη μέγιστη δυνατή αξιοποίηση αυτής της δυνατότητας ακριβώς για αυτό το λόγο.

VI) Το Δημόσιο ή οι ιδιωτικές επιχειρήσεις είναι αποτελεσματικότερες στον έλεγχο του κόστους και της ποιότητας κατασκευής;

Και πάλι η απάντηση πρέπει να αναζητηθεί στη πράξη, όχι στη θεωρία. Θεωρητικά το δημόσιο και γνώσεις και μηχανισμούς διαθέτει για να ελέγξει κόστος και ποιότητα. Στη πράξη όμως τα πράγματα είναι διαφορετικά. Σε ένα κλασικό δημόσιο έργο ο ιδιώτης εργολάβος, που επιδιώκει την μεγιστοποίηση των κερδών του, έχει απέναντί του μια απρόσωπη κρατική γραφειοκρατία που υποφέρει από τις γνωστές δυσλειτουργίες της δημόσιας διοίκησης. Στη περίπτωση της αυτοχρηματοδοτούμενης υποδομής ο εργολάβος έχει απέναντί του έναν ιδιώτη που επίσης επιδιώκει τη μεγιστοποίηση του κέρδους αλλά με αντίθετα συμφέροντα. Γιατί ο ιδιώτης που επενδύει κεφάλαια σε ένα έργο υποδομής έχει κάθε λόγο να επιδιώκει τη μείωση του κόστους έτσι ώστε η απόσβεση να γίνει ταχύτερα αλλά όχι εις βάρος της ποιότητας γιατί τα αυξημένα έξοδα συντήρησης σύμφωνα με τους όρους της σύμβασης παραχώρησης πάλι αυτόν θα βαρύνουν. Αυτή η αντίθεση συμφερόντων απεδείχθη στη πράξη πολύ ισχυρότερη από ένα επιβλέποντα μισθωτό δημόσιο υπάλληλο που λειτουργεί χωρίς κίνητρα, με ελλιπή οργάνωση και ανεπαρκείς μηχανισμούς ελέγχου. Έτσι σε αντίθεση με τις τεράστιες υπερβάσεις κόστους και τις κακοτεχνίες που χαρακτηρίζουν τα περισσότερα δημόσια έργα στη χώρα μας, τα έργα με ιδιωτική συμμετοχή ολοκληρώθηκαν περίπου στο προβλεπόμενο κόστος και με τήρηση των προδιαγραφών τους.

VII) Το Δημόσιο ή οι ιδιωτικές επιχειρήσεις είναι καταλληλότερες για την οικονομική λειτουργία των έργων και την αντιμετώπιση τυχόν ανταγωνιστικών πιέσεων;

Το κόστος κατασκευής είναι μόνο η μία πλευρά της δημόσιας δαπάνης που συνεπάγεται ένα έργο υποδομής. Το κόστος συντήρησης και λειτουργίας είναι η άλλη πλευρά, και σε πολλές περιπτώσεις αποδεικνύεται περισσότερο δυσβάσταχτο από το πρώτο. (Βλέπε τις ανησυχίες που διατυπώνονται για τη

δυνατότητα συντήρησης των νέων Ολυμπιακών εγκαταστάσεων). Στα πλαίσια μιας σύμβασης παραχώρησης το κόστος συντήρησης βαρύνει τον ιδιώτη επενδυτή. Έχει κάθε συμφέρον να το ελέγξει ώστε να μεγιστοποιήσει το κέρδος του ιδιαίτερα όταν η σύμβαση τον περιορίζει ως προς την τιμολογιακή πολιτική καθώς και όταν η υποδομή υπόκειται σε ανταγωνισμό ως προς την προσέλκυση χρηστών. Αντίθετα όταν το Δημόσιο λειτουργεί ως επιχειρηματίας που διαχειρίζεται μια μαρίνα ή ένα ξενοδοχείο (βλέπε τα Ξενία του ΕΟΤ) τα αποτελέσματα είναι αρνητικά. Το Δημόσιο λόγω της «μονοπωλιακής» φύσης των υπηρεσιών που προσφέρει δεν έχει την εμπειρία, τα κίνητρα και τους μηχανισμούς για μια πολιτική προσέλκυσης πελατών προσφέροντας την υψηλότερη δυνατή ποιότητα στο χαμηλότερο δυνατό κόστος. Επίσης το πολιτικό κόστος συχνά αποδεικνύεται ισχυρότερο από το οικονομικό κόστος π.χ. όταν διαπραγματεύεται το κανονισμό εργασίας με τα συνδικάτα των εργαζομένων σε ένα λιμάνι ή σε ένα αεροδρόμιο.

VIII) Το Δημόσιο ή ιδιωτικές επιχειρήσεις είναι καταλληλότερες να αξιολογήσουν τους κινδύνους και τη σχέση κόστους απόδοσης των υποδομών επιχειρηματικού χαρακτήρα;

Εδώ πρέπει να είμαστε προσεχτικοί. Κατ' αρχήν συζητάμε για υποδομές που δεν αφορούν στην κάλυψη βασικών κοινωνικών αναγκών, για τις οποίες το κριτήριο της χρηματοοικονομικής απόδοσης έχει δευτερεύουσα σημασία. Ως επιχειρηματικού χαρακτήρα υποδομές μπορούμε να θεωρήσουμε ένα χιονοδρομικό κέντρο, ένα γήπεδο γκολφ, ένα σταθμό αποθήκευσης και διαμετακόμισης εμπορευμάτων, μια προβλήτα για εμπορευματοκιβώτια (κοντέινερ), κοκ. Ακόμα και σε αυτές τις περιπτώσεις η χρηματοοικονομική απόδοση είναι μια μόνο πτυχή αφού ο αναπτυξιακός χαρακτήρας τους είναι εξίσου σημαντικός. Όπως όμως έχουμε τονίσει στα προηγούμενα, η ύπαρξη υποδομής αξίζει όσο οι υπηρεσίες που προσφέρει. Αν δεν υπάρχει επαρκής ζήτηση και χρήση, η επένδυση είναι αναποτελεσματική και από αναπτυξιακή

σκοπία. Ο κίνδυνος αυτός πολλές φορές παραβλέπεται από δημόσιες αρχές ιδιαίτερα όταν στα πλαίσια προεκλογικών υποσχέσεων εξαγγέλλονται έργα που υποτίθεται θα φέρουν ανάπτυξη και θέσεις απασχόλησης, αλλά που κανείς δεν έχει μελετήσει προσεχτικά εάν θα υπάρχουν αρκετοί χρήστες. Για τον ιδιώτη επενδυτή ο κίνδυνος αυτός είναι το πρώτο που τον ενδιαφέρει. Χαμηλή ζήτηση σημαίνει χαμηλά έσοδα και συνεπώς ζημία. Η συμμετοχή του είναι συχνά ένα καλό φίλτρο για τις αποφάσεις των δημόσιων αρχών όχι μόνο για το εάν ένα έργο πρέπει να γίνει αλλά και για το μέγεθός του, τις προδιαγραφές του και τελικά τη σχέση κόστους – απόδοσης.

6.β. Κατανομή Κινδύνων, Συμβαλλόμενα Μέρη, Όροι Δανειοδότησης

Οι έως τώρα αναφορές μας στα θέματα των αυτοχρηματοδοτούμενων υποδομών ανέδειξαν την ύπαρξη διαφόρων κινδύνων: π.χ. σε σχέση με το κόστος κατασκευής, το κόστος λειτουργίας, τη ζήτηση και τα έσοδα, την ανταγωνιστικότητα κ.α. Λόγω της σύνθετης φύσης των μεγάλων έργων υποδομής και της μακροπρόθεσμης και συνεπώς δύσκολο να προβλεφθεί απόδοσής τους μπορεί κανείς να καταγράψει πληθώρα ενδεχομένων κάτι να μην πάει καλά και το κύριο ζητούμενο είναι ποιος θα αναλάβει αυτούς τους κινδύνους. Σε ένα έργο υποδομής με πολλούς συμβαλλόμενους φορείς (βλ. κατωτέρω), όπως είναι συνήθως οι μεγάλες αυτοχρηματοδοτούμενες επενδύσεις, η ορθή κατανομή των κινδύνων είναι το κλειδί της επιτυχίας. Βασική αρχή είναι ότι κάθε πλευρά πρέπει να αναλάβει εκείνες τις κατηγορίες κινδύνων που μπορεί να ελέγξει καλύτερα. Ανάλογα με τις αρμοδιότητες και τις δυνατότητές του, κάθε συμβαλλόμενο μέρος είναι σε θέση να αναλάβει καλύτερα την ευθύνη για τις μελλοντικές εξελίξεις σε ένα συγκεκριμένο τομέα.

Ποια είναι συνήθως τα συμβαλλόμενα μέρη; Πρώτον, το Δημόσιο που είναι ο κύριος του έργου και έχει την ευθύνη επιλογής του ιδιώτη επενδυτή και κατάρτισης των βασικών στοιχείων της σύμβασης παραχώρησης. Δεύτερον, ο επενδυτής που θα αναλάβει να χρηματοδοτήσει το έργο και να το εκμεταλλευτεί στα πλαίσια της σύμβασης παραχώρησης για ένα χρονικό διάστημα. Συνήθως ονομάζεται παραχωρησιούχος εταιρεία ή κοινοπραξία. Τρίτον ο εργολάβος και οι υπεργολάβοι οι οποίοι πληρώνονται για να κατασκευάσουν το έργο (συνολικά ή επιμέρους τμήματά του). Η αμοιβή τους καλύπτεται από τον παραχωρησιούχο και όταν υπάρχει συγχρηματοδότηση και από το Δημόσιο. Τέταρτον η κύρια δανειοδοτούσα τράπεζα γιατί το μεγάλο ύψος δαπάνης για την ολοκλήρωση ενός μεγάλου έργου δεν είναι δυνατό να καλυφθεί από τα διαθέσιμα ίδια κεφάλαια της παραχωρησιούχου εταιρείας. Σχεδόν πάντα υπάρχει τραπεζικός δανεισμός. Πέμπτον οι εγγυοδοτούσες τράπεζες γιατί η δανειοδοτούσα τράπεζα επιχειρεί να μειώσει το κίνδυνο που αναλαμβάνει αναζητώντας άλλες συνεργαζόμενες τράπεζες που θα εγγυηθούν ένα μέρος του δανείου. Έκτον οι ασφαλιστικές εταιρείες οι οποίες αναλαμβάνουν να ασφαλίσουν το έργο για τεχνικές αστοχίες, εργατικά ατυχήματα, περιβαλλοντικές καταστροφές κ.α. Ανάλογα με τη περίπτωση μπορεί βεβαίως να εμπλέκονται και άλλα συμβαλλόμενα μέρη όπως τοπικές αρχές, διεθνείς χρηματοδοτικοί οργανισμοί κλπ.

Επιστρέφοντας στο θέμα κατανομής των κινδύνων θα προσπαθήσουμε να εξετάσουμε μια ενδεικτική κατανομή μεταξύ των δύο κυριότερων πλευρών, του δημοσίου και του παραχωρησιούχου:

A. Κίνδυνοι που αναλαμβάνει το Δημόσιο.

Το Δημόσιο αναλαμβάνει την ευθύνη και εγγύεται να προστατεύσει τον παραχωρησιούχο από προβλήματα που μπορεί να προκύψουν σχετικά με:

1. Την έγκαιρη ολοκλήρωση των απαλλοτριώσεων και γενικότερα την παραχώρηση των απαραίτητων εκτάσεων για την υλοποίηση του έργου.

2. Την έκδοση των βάσει των ισχυουσών διατάξεων αδειών κατασκευής και λειτουργίας.
3. Την απαξίωση του έργου από την κατασκευή άλλων, ανταγωνιστικών προς αυτό έργων.
4. Την αύξηση του κόστους ή τη μείωση των εσόδων λόγω εκ των υστέρων μεταβολής στο εθνικό ή κοινοτικό νομικό πλαίσιο που διέπει το έργο.
5. Τη διακοπή της σύμβασης παραχώρησης λόγω νομικών προσφυγών κατά της εγκυρότητας του διαγωνισμού βάσει του οποίου ανατέθηκε το έργο.
6. Την μεταβολή των οικονομικών στοιχείων του έργου λόγω αλλαγής της συναλλαγματικής ισοτιμίας του εθνικού νομίσματος.
7. Το περιορισμό ή τη διακοπή λειτουργίας του έργου λόγω διεθνούς εμπλοκής της χώρας σε εμπόλεμη κατάσταση, εμπάργκο κλπ.

B. Η παραχωρησιούχος εταιρεία – κοινοπραξία.

Η παραχωρησιούχος αναλαμβάνει την ευθύνη και εγγυάται να προστατεύσει το Δημόσιο από προβλήματα που μπορεί να προκύψουν σχετικά με:

1. Υπερβάσεις του κόστους κατασκευής λόγω αστοχίας των τεχνικών μελετών, πρόσθετων απαραίτητων εργασιών κλπ.
2. Υπερβάσεις του χρόνου κατασκευής του έργου λόγω ενδογενών αιτιών.
3. Αδυναμία επαρκούς χρηματοδότησης λόγω μη εξεύρεσης των απαραίτητων ιδίων και δανειακών κεφαλαίων.

4. Αστοχία ως προς τις προβλεφθείσες δαπάνες λειτουργίες που οδηγεί σε πλημμελή συντήρηση ή περιορισμό των προσφερομένων υπηρεσιών.
5. Αστοχία ως προς τα προβλεπόμενα έσοδα λόγω λανθασμένης εκτίμησης της ζήτησης.
6. Αύξηση του κόστους εξυπηρέτησης του δανείου λόγω αύξησης των επιτοκίων.
7. Κατασκευαστικές δυσκολίες λόγω ελλιπούς τεχνογνωσίας και ικανότητας εκτέλεσης
8. Μείζον κατασκευαστική αστοχία ή ατύχημα.

Όμως και για τη δανειοδοτούσα τράπεζα η χρηματοδότηση αυτοχρηματοδοτούμενων υποδομών απαιτεί μια διαφορετική προσέγγιση και δεν ακολουθεί την πεπατημένη των δανείων για παραγωγικές επενδύσεις. Τα κυριότερα στοιχεία αυτής της διαφορετικής προσέγγισης είναι:

- Η τραπεζική αξιολόγηση αφορά αποκλειστικά στο έργο και όχι στον επενδυτικό φορέα. Με άλλα λόγια η δυνατότητα αποπληρωμής των τοκοχρεολυσίων αξιολογείται αποκλειστικά με βάση τα αναμενόμενα καθαρά έσοδα του έργου. Ο λόγος είναι ότι το μέγα κόστος ενός τέτοιου έργου είναι συνήθως πολλαπλάσιο των περιουσιακών στοιχείων του παραχωρησιούχου που θα μπορούσαν να διασφαλίσουν την τράπεζα. Αυτό έχει ορισμένες επιπτώσεις:
- Αφού δεν λαμβάνονται υπόψη τα περιουσιακά στοιχεία και η γενικότερη χρηματοοικονομική επιφάνεια του επενδυτικού φορέα ο κίνδυνος αυξάνει. Άρα αυξάνουν και τα επιτόκια.

- Οι τράπεζες επιδιώκουν τη διασπορά του κινδύνου μέσω συγκρότησης συμπράξεων περισσότερων τραπεζών και τη μετακύλιση του μέσω εγγυήσεων από άλλες τράπεζες.
- Η ακρίβεια, πειστικότητα και πληρότητα των μελετών, των επιχειρηματικών σχεδίων (business plan) και κυρίως του υποδείγματος χρηματοοικονομικών ροών (cash flow model) έχουν κρίσιμη σημασία. Η προηγούμενη εμπειρία στη διαχείριση ομοειδών επενδύσεων από τον ανάδοχο είναι επίσης σημαντική.
- Ιδιαίτερη προσοχή αποδίδουν η δανειοδοτούσες τράπεζες στη σύμφωνα με τα ανωτέρω ορθή κατανομή, μέσω της σύμβασης παραχώρησης, των επιμέρους κινδύνων σε αυτούς που έχουν την καλύτερη δυνατότητα να τους ελέγξουν αφού μόνο έτσι διασφαλίζεται η μακροπρόθεσμη επιτυχία της επένδυσης.
- Σε ορισμένες περιπτώσεις αναζητούνται εγγυήσεις ελαχίστου ύψους εισπράξεων από τον κύριο του έργου δηλαδή από το Δημόσιο.

Παρόλες τις πιο πάνω προφυλάξεις και την εκτενή οικονομοτεχνική και νομική προεργασία που λαμβάνει χώρα για τη σύναψη μιας σύμβασης παραχώρησης πάντα ελλοχεύουν κίνδυνοι που είναι αδύνατον να αποσοβηθούν πλήρως. Αναφέρουμε ενδεικτικά:

1. Τη φερεγγυότητα του αναδόχου και την ικανότητά του να εξεύρει τα απαραίτητα ίδια και δανειακά κεφάλαια. Σε περίπτωση πτώχευσης ή έκπτωσης του παραχωρησιούχου, το έργο θα μείνει ημιτελές ή χωρίς συντήρηση και το πολιτικό κόστος θα είναι μεγάλο.
2. Την απόπειρα εξοικονόμησης κόστους από πλευράς παραχωρησιούχου μέσω μειωμένων προδιαγραφών άνεσης, αισθητικής, ασφάλειας,

προστασίας περιβάλλοντος. Εάν η σύμβαση παραχώρησης δεν προβλέπει με κάθε λεπτομέρεια τα πιο πάνω στοιχεία η τάση είναι να περικόπτεται κάθε δαπάνη που δεν είναι απολύτως απαραίτητη για τη καλή λειτουργία του έργου.

3. Την ανεπαρκή συντήρηση και αναβάθμιση κατά τα τελευταία έτη της σύμβασης παραχώρησης. Όταν στο τέλος της σύμβασης προβλέπεται επιστροφή της εκμετάλλευσης του έργου στο Δημόσιο τα κίνητρα για επαρκείς δαπάνες συντήρησης του παραχωρησιούχου εξασθενούν.
4. Το υπερβολικό κοινωνικό ή οικονομικό κόστος χρήσης υποδομής. Εάν τα περιθώρια που αφήνει η σύμβαση στον τομέα της τιμολόγησης των υπηρεσιών του έργου είναι μεγάλα μπορεί να υπάρξουν τάσεις εκμετάλλευσης του μονοπωλιακού του χαρακτήρα.
5. Τις νομικές εμπλοκές λόγω διαφωνιών στην ερμηνεία διατάξεων της σύμβασης παραχώρησης ή και αλλαγής της πολιτικής στάσης του κυρίου του έργου (π.χ. μετά από κυβερνητική αλλαγή).

6.γ. Μορφές Συνεργασίας Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα

Στο ένα άκρο του φάσματος βρίσκουμε τον κλασικό ρόλο του Δημοσίου σύμφωνα με τον οποίο έχει την ευθύνη σχεδιασμού, ανάθεσης της κατασκευής, χρηματοδότησης, επίβλεψης της κατασκευής, παραλαβής και λειτουργίας του έργου υποδομής. Στο άλλο άκρο του φάσματος έχουμε την πλήρως ιδιωτικοποιημένη, αυτοχρηματοδοτούμενη υποδομή για την ανάπτυξη της οποίας χρησιμοποιούνται αμιγώς ιδιωτικά κεφάλαια και η ευθύνη κατασκευής, λειτουργίας και εκμετάλλευσης των εσόδων έχει εκχωρηθεί στον ιδιώτη επενδυτή.

Στη πράξη, προκειμένου να αντιμετωπισθούν οι αυξημένοι κίνδυνοι ενός έργου ή να διασφαλισθεί ισχυρότερος κοινωνικός έλεγχος, χαμηλότερο κόστος

λειτουργίας κλπ, συναντάμε διάφορα ενδιάμεσα σχήματα συνεργασίας ιδιωτών – Δημοσίου για την δημιουργία νέων έργων υποδομής ή για τη συντήρηση και αναβάθμιση υφιστάμενων έργων. Στη σύγχρονη βιβλιογραφία τα σχήματα αυτά ονομάζονται «Εταιρικές Σχέσεις Δημοσίου - Ιδιωτών» (Public – Private Partnerships)(P.P.P.) ή Συμπράξεις Δημόσιου Ιδιωτικού – Τομέα (ΣΔΙΤ). Όλα στηρίζονται σε μία Σύμβαση Παραχώρησης η οποία περιλαμβάνει αναλυτικά τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματα κάθε εταίρου.

Σε ορισμένες χώρες υφίσταται από πολλά χρόνια ειδική νομοθεσία που διέπει τις συμβάσεις αυτές. Στη χώρα μας δεν υπήρχε ως πρόσφατα ειδικό νομικό πλαίσιο και γι' αυτό κάθε τέτοια σύμβαση κυρωνόταν με νόμο από την Βουλή. Το 2005 ψηφίστηκε ο Ν.3389/05 για τις ΣΔΙΤ που αφορούν μικρά και μεσαίου μεγέθους έργα, οπότε στις περιπτώσεις αυτές η έγκριση γίνεται πλέον από αρμόδια διυπουργική επιτροπή.

Ένα από τα συνηθέστερα ενδιάμεσα σχήματα είναι η συγχρηματοδότηση του έργου τόσο με ιδιωτικά όσο και με δημόσια κεφάλαια, η κατασκευή του με ευθύνη των ιδιωτών επενδυτών, η λειτουργία του και εκμετάλλευση μέρους ή του συνόλου των εσόδων από τους ιδιώτες για ορισμένο χρονικό διάστημα και η επιστροφή της υποδομής (λειτουργία και εκμετάλλευση), μετά από αυτό το χρονικό διάστημα, στο Δημόσιο. Το σχήμα αυτό έχει το τίτλο «Κατασκευή – Λειτουργία – Μεταβίβαση» (Build – Operate – Transfer)(B.O.T.). Όταν δεν προβλέπεται επιστροφή στο Δημόσιο και συνεπώς η διάρκεια εκμετάλλευσης είναι απεριόριστη το σχήμα ονομάζεται «Κατασκευή – Κτήση – Εκμετάλλευση» (Build – Own – Operate)(B.O.O.). [Για μια λεπτομερέστερη νομική προσέγγιση αυτών των σχημάτων βλέπε Γ. Βερβενιώτης (1993)].

Ως προς το χρηματοδοτικό τους σκέλος οι συμβάσεις αυτές προβλέπουν δημόσιους πόρους (εθνικούς ή κοινοτικούς), ιδιωτικούς πόρους, δανειακά κεφάλαια που βαρύνουν τον ιδιώτη και δανειακά κεφάλαια που βαρύνουν το δημόσιο ή τελούν υπό την εγγύηση του δημοσίου. Ως προς τα έσοδα αυτά μπορούν να εισπράττονται από τον ιδιώτη επιβαρύνοντας τους χρήστες του

έργου, μπορεί να εισπράττονται από το Δημόσιο και να αποδίδονται στον ιδιώτη (συνολικά ή εν μέρει) ή μπορεί να προβλέπονται έσοδα με τη μορφή φόρου ή ανταποδοτικού τέλους που επιβάλλεται σε ευρύτερες κοινωνικές ομάδες και όχι μόνο στους άμεσους χρήστες. Ως παραδείγματα μπορούμε να αναφέρουμε την φορολογία παρακείμενων προς το έργο περιουσιών (η αξία των οποίων αυξάνει λόγω του έργου), το «Σπατόσημο» (δηλ. τέλος αεροδρομίου), τα λιμενικά τέλη κ.α. Όταν τα έσοδα του υπό παραχώρηση έργου κρίνονται ανεπαρκή είναι δυνατόν να συμπεριληφθούν και έσοδα από άλλα συνδεδεμένα και ήδη κατασκευασμένα έργα, η εκμετάλλευση των οποίων παραχωρείται επίσης στα πλαίσια της Σύμβασης. (Back-to-Back Financing).

Η εταιρική σχέση Δημοσίου – Ιδιωτών δεν περιορίζεται βεβαίως στο χρηματοδοτικό σκέλος αλλά επεκτείνεται και στο σύστημα διαχείρισης. Συνήθως συστήνονται ειδικές εταιρείες διοίκησης και λειτουργίας του έργου στις οποίες συμμετέχει και το Δημόσιο.

Στην Ελλάδα έχουν πρόσφατα ολοκληρωθεί τα πρώτα τρία έργα που έκαναν χρήση του σχήματος Β.Ο.Τ. στα πλαίσια Συμβάσεων Παραχώρησης. Πρόκειται για το Αεροδρόμιο Ελ. Βενιζέλος, τη Γέφυρα Ρίου – Αντιρρίου και την Αττική Οδό. Στο 3^ο Κ.Π.Σ. (2000-2006) προβλέπεται η επέκταση του θεσμού σε σειρά νέων έργων, αλλά μέχρι τώρα δεν έχουν ακόμα συναφθεί νέες συμβάσεις.

6.δ. Προϋποθέσεις Επιτυχίας των Συμβάσεων Παραχώρησης

Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης το ενδιαφέρον επικεντρώθηκε στα συστήματα Β.Ο.Τ. για τη χρηματοδότηση των Διευρωπαϊκών Δικτύων που εξετάσαμε στο Κεφάλαιο 4^ο. Η σοβαρές δυσκολίες που ανέκυψαν στην προσέλκυση ιδιωτικών κεφαλαίων για τα έργα αυτά οδήγησαν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο να υιοθετήσει ορισμένες συστάσεις προς τα κράτη – μέλη. Επειδή οι

προτάσεις αυτές έχουν γενικότερο ενδιαφέρον για την προώθηση του θεσμού παραθέτουμε ως κατακλείδα τις κυριότερες από αυτές:

- Η συνεργασία δημόσιου και ιδιωτικού τομέα πρέπει να αρχίζει όσο το δυνατόν νωρίτερα στο σχεδιασμό ενός έργου. Η «εμπορική διάσταση» πρέπει να ενσωματώνεται σε όλα τα στάδια του έργου.
- Οι προδιαγραφές που θέτει ο κύριος του έργου πρέπει να αφορούν τις υπηρεσίες και τις επιπτώσεις του έργου, όχι τόσο το κατασκευαστικό αντικείμενο.
- Η διαχείριση της σύμβασης πρέπει να ανατίθεται σε ειδικά συσταθείσες αρχές με εμπειρία στη διοίκηση έργου και ευελιξία μεγαλύτερη του στενού δημόσιου τομέα.
- Υφιστάμενη, κατασκευασθείσα υποδομή μπορεί επίσης να αξιοποιηθεί σε ένα σύστημα αυτοχρηματοδότησης με τη μορφή «back- to- back».
- Η συζήτηση και συναίνεση για τις περιβαλλοντικές και κοινωνικές επιπτώσεις του έργου πρέπει να έχει ολοκληρωθεί πριν την ανάθεση της σύμβασης. Ομοίως πρέπει να έχουν αρθεί τυχόν νομικές εκκρεμότητες.
- Το κοινοτικό κεκτημένο στο τομέα του ανταγωνισμού και των δημοσίων συμβάσεων πρέπει να εξελιχθεί για να διευκολύνει τη σύναψη συμβάσεων παραχώρησης.
- Η απελευθέρωση από το κρατικό μονοπώλιο ορισμένων τομέων κοινής ωφέλειας όπως οι τηλεπικοινωνίες, οι αερομεταφορές, οι σιδηρόδρομοι, η ενέργεια κλπ εξασφαλίζουν ότι οι δυνάμεις της αγοράς θα βελτιώσουν την αποδοτικότητα σχημάτων Β.Ο.Τ.
- Πρέπει να βελτιωθεί η διαθεσιμότητα στατιστικών δεδομένων σε σχέση με κυκλοφοριακούς φόρτους, και γενικότερα τη χρήση υποδομών σε διευρωπαϊκό επίπεδο. Αυτό θα βελτιώσει την ποιότητα των μελετών για τα έργα και θα μειώσει τους κινδύνους σχετικά με την πρόβλεψη των εσόδων.
- Απαιτείται εξέλιξη και εκσυγχρονισμός των χρηματοδοτικών εργαλείων (π.χ. ειδικά ομολογιακά δάνεια, κεφάλαια επιχειρηματικού κινδύνου - venture capital, ταμεία εγγυήσεων κλπ) για την υποστήριξη έργων με αυτοχρηματοδότηση.

7. Μελέτη Περίπτωσης: Το Αεροδρόμιο «Ελευθέριος Βενιζέλος»

7.α. Η Ανάγκη για ένα Νέο Αεροδρόμιο

Το αεροδρόμιο του Ελληνικού κατασκευάστηκε το 1938 και έγιναν έργα βελτίωσης και επέκτασής του το 1970. Ήταν όμως ήδη αντιληπτό ότι σε αυτή τη τοποθεσία δεν θα μπορούσε να καλύψει την προβλεπόμενη ζήτηση για αεροπορικές μεταφορές. Ήταν σαφές ότι :

- Η υποδομή αδυνατούσε να καλύψει ζήτηση μεγαλύτερη από 10-11 εκατ. επιβάτες.
- Υπήρχε αδυναμία περαιτέρω επέκτασης αφού η περίξ οικιστική ανάπτυξη είχε πλέον αγγίξει τα όρια του αεροδρομίου.
- Επιβάρυνε τη κυκλοφορία και την ατμοσφαιρική ρύπανση της ήδη προβληματικής στα ζητήματα αυτά πρωτεύουσας.
- Εγκυμονούσε κινδύνους ασφάλειας για τις γύρω περιοχές.

Για τους λόγους αυτούς διαπιστώνουμε ότι επί σειρά ετών ανατίθενται μελέτες για ένα νέο διεθνές αεροδρόμιο για την Αθήνα.: Το 1971 μελέτη που εκπονείται από τις εταιρείες Burns and Row Inc. και Airways Engineering Corp. αφού διερεύνησε 12 εναλλακτικές τοποθεσίες κατέληξε στα Σπάτα ως την καταλληλότερη. Το 1976 30-μελής επιστημονική επιτροπή του Τεχνικού Επιμελητηρίου εκδίδει πόρισμα με το ίδιο συμπέρασμα. Το 1976, επίσης, μελέτη των εταιρειών Flughafen Frankfurter και Α.Δ.Κ., αφού διερεύνησε 18 εναλλακτικές τοποθεσίες κατέληξε και πάλι στα Σπάτα.

Το 1978 απαλλοτριώνονται 16.479 στρέμματα, βασικά γεωργικής γης, έναντι 3,4 δις δρχ. Κατόπιν άρχισαν κάποιες πρώτες χωματουργικές εργασίες που ύστερα από δύο χρόνια σταμάτησαν λόγω έλλειψης πόρων και περαιτέρω ενδιαφέροντος.

Το 1992 κρίνεται ότι το έργο θα μπορούσε να είναι μερικώς αυτοχρηματοδοτούμενο και πραγματοποιείται διεθνής διαγωνισμός με το σύστημα της σύμβασης παραχώρησης. Μετά από πολλές αμφισβητήσεις και

ύστερα από εκτεταμένη επαναδιαπραγμάτευση των συμβατικών όρων, το 1995 υπογράφεται η σύμβαση παραχώρησης που αναθέτει το έργο σε κοινοπραξία γερμανικών συμφερόντων με κύριο εκπρόσωπο την τεχνική εταιρεία Hochtief. Το ίδιο έτος η σύμβαση κυρώνεται από την ελληνική Βουλή. Το 1996 ολοκληρώνονται οι δανειακές συμβάσεις με τις τράπεζες και αρχίζει η κατασκευαστική φάση.

7.β. Φυσικά και Λειτουργικά Χαρακτηριστικά του Νέου Αεροδρομίου

Το νέο αεροδρόμιο καταλαμβάνει 12.440 στρέμματα έναντι 5.300 στρεμμάτων του αεροδρομίου του Ελληνικού. Η ανάπτυξη του νέου αεροδρομίου έχει σχεδιαστεί κατά φάσεις ανάλογα με την εξέλιξη της ζήτησης. Σε πρώτη φάση προβλέπεται δυναμικότητα της τάξης των 15 εκατ. επιβατών ετησίως, με δυνατότητα εξυπηρέτησης 600 πτήσεων την ημέρα μέσω δύο παράλληλων διαδρόμων απο-προσγειώσεων. Σε μεταγενέστερες φάσεις προβλέπεται αύξηση της δυναμικότητας σε 20 έως και 50 εκατ. επιβατών ετησίως (με την προσθήκη και τρίτου τερματικού σταθμού). Σε σχέση με αυτή τη προοπτική θα πρέπει να σημειώσουμε ότι εκτός από την εξυπηρέτηση της κίνησης από και προς την Αθήνα και την Ελλάδα, το νέο αεροδρόμιο στοχεύει και στις κινήσεις «transit» λειτουργώντας ως κόμβος διαμετακόμισης προς Μέση Ανατολή, Βαλκάνια κλπ.

Προς το παρόν διαθέτει δύο κύρια κτήρια επιβατών, 24 θέσεις στάθμευσης αεροσκαφών με κινητές εξέδρες επιβίβασης (φυσούνες), πολλά βοηθητικά κτήρια, υπόγειο δίκτυο τροφοδοσίας καυσίμων, τεχνική βάση συντήρησης και επισκευής αεροσκαφών και ανεξάρτητα κτήρια για ξενοδοχείο, γραφεία αεροπορικών εταιρειών, αποθήκες κλπ.

Η κατασκευή του αεροδρομίου Ελ. Βενιζέλος συνδυάζεται με την υλοποίηση στην Αττική μεγάλων έργων εξασφάλισης της προσπελασιμότητας του όπως: η Αττική Οδός, η σύνδεση του νέου

αεροδρομίου με προαστιακό σιδηρόδρομο και μετρό, η λεωφόρος Βάρης – Κορωπίου, η λεωφόρος Λαυρίου, κ.α.

7.γ. Στοιχεία Κόστους, Χρηματοδότησης και Εκμετάλλευσης

Με βάση τις σχετικές μελέτες το κόστος κατασκευής και εξοπλισμού εκτιμήθηκε στα 1,6 δις ευρώ σε τιμές 1996, εκ των οποίων 1,4 εκατ. ευρώ αφορούν την αρχική επένδυση και 200 εκατ. ευρώ αντικαταστάσεις παγίων. Στο πιο πάνω ποσό δεν περιλαμβάνονται οι κατασκευές που προβλέπεται να γίνουν από τρίτους και δεν επιβαρύνουν τον παραχωρησιούχο (π.χ. ξενοδοχείο, τεχνική βάση κ.α.).

Η κατασκευή του αεροδρομίου ανατέθηκε σε κοινοπραξία που σε μεγάλο βαθμό ταυτίζεται με την παραχωρησιούχο με όρους που περιγράφονται σε χωριστή εξειδικευμένη σύμβαση κατασκευής.

Το κόστος καλύπτεται ως εξής:

- 8,2% ίδια κεφάλαια της παραχωρησιούχου κοινοπραξίας
- 11,4% επιχορήγηση του Ταμείου Συνοχής
- 16,1% συμμετοχή του ελληνικού δημοσίου
- 48,8% δάνειο της Ε.Τ.Επ. προς την παραχωρησιούχο
- 15,5% δάνεια εμπορικών τραπεζών

Η περίοδος παραχώρησης της εκμετάλλευσης ορίστηκε στα 25 έτη μετά την ολοκλήρωση του έργου (τέλος 2000).

Ως φορέας διοίκησης και εκμετάλλευσης του νέου αεροδρομίου έχει αναλάβει Α.Ε. που συστάθηκε ειδικά για αυτό το σκοπό με συμμετοχή κατά 55% του ελληνικού δημοσίου και 45% της παραχωρησιούχου εταιρείας (στο Ελληνικό διαχειριστής ήταν η Υπηρεσία Πολιτικής Αεροπορίας). Ο φορέας εκμετάλλευσης μπορεί να συστήσει θυγατρικές εταιρείες για τη

παροχή υπηρεσιών όπως ο ανεφοδιασμός των αεροσκαφών, υπηρεσίες cargo, κλπ, καθώς και να εκχωρεί έναντι προμήθειας ή ενοικίου δικαιώματα σε τρίτους για εκμετάλλευση ξενοδοχείου, parking, καταστημάτων κ.α. Τέλος ο φορέας εκμετάλλευσης έχει προτεραιότητα στην ανάληψη επενδύσεων εντός της περιβάλλουσας το αεροδρόμιο περιοχής που ορίστηκε ως ζώνη ελεγχόμενης ανάπτυξης.

7.δ. Πηγές Εσόδων και Εκτιμήσεις Κυκλοφορίας

Μπορούμε να διακρίνουμε δύο κατηγορίες εσόδων:

- ι. Έσοδα εναέριας δραστηριότητας και
- ιι. Έσοδα υπηρεσιών εδάφους

ι. Ως έσοδα εναέριας δραστηριότητας νοούνται α) οι χρεώσεις (τέλη) που επιβάλλονται στις αεροπορικές εταιρείες για τη χρήση του αεροδρομίου και β) το «Σπατόσημο» το οποίο βαρύνει τους επιβάτες. Τα έσοδα αυτά κυμαίνονται από 90 εκατ. ευρώ το 2000 έως 200 εκατ. ευρώ ετησίως από το 2015 και μετά.

ιι. Ως έσοδα υπηρεσιών εδάφους νοούνται α) ενοίκια από την εκμετάλλευση χώρων του αεροδρομίου (γραφεία, αποθηκευτικοί χώροι κ.α.), β) προμήθειες επί του κύκλου εργασιών επιχειρήσεων που τους έχει ανατεθεί η λειτουργία εστιατορίων, ξενοδοχείων, parking, κλπ, γ) μερίσματα θυγατρικών εταιρειών για υπηρεσίες catering, συντήρηση αεροσκαφών, μεταφοράς επιβατών και προσωπικού κ.α. Τα έσοδα αυτά κυμαίνονται από 13 εκατ. ευρώ το 2000 έως 50 εκατ. ευρώ το 2025.

Συνεπώς το σύνολο των ανωτέρω ετησίων εσόδων σύμφωνα με τις μελέτες προβλέπεται να κυμανθεί από 103 εκατ. ευρώ το 2000 έως 250 εκατ. ευρώ το 2025, σε σταθερές τιμές.

Τα παραπάνω βασίζονται σε κυκλοφοριακές εκτιμήσεις για το νέο αεροδρόμιο. Στις εκτιμήσεις αυτές οι κύριοι παράγοντες που λαμβάνονται υπόψη είναι:

- Οι μακροοικονομικές εξελίξεις στην Ελλάδα
- Οι αναπτυξιακές προοπτικές της Αττικής
- Οι εξελίξεις στις γειτονικές χώρες
- Οι διεθνείς εξελίξεις στο τουρισμό
- Οι εξελίξεις στις αεροπορικές μεταφορές

Με βάση αυτούς τους παράγοντες έως το τέλος της πρώτης φάσης (έως το 2005) προβλέπεται διακίνηση 15 εκατ. επιβατών το χρόνο, ενώ ως ο 2025 η πρόβλεψη φθάνει στα 30 εκατ. επιβάτες το χρόνο. Ήδη κατά τη τελευταία διετία τα πραγματικά μεγέθη φαίνεται να επιβεβαιώνουν αυτές τις προβλέψεις. Για το 2005 εκτιμάται ότι το 31% των επιβατών προέρχεται από εσωτερικές πτήσεις και το 69% από διεθνείς. Επίσης το 25% αφορά επιχειρηματικά ταξίδια, το 48% τουρισμό και το 27% άλλους λόγους. Παράλληλα αναμένεται να τριπλασιασθεί το εμπορικό έργο του νέου αεροδρομίου σε σχέση με τα επίπεδα στο Ελληνικό.

7.ε. Εκτιμήσεις Κόστους Λειτουργίας και Απασχόλησης

Οι λειτουργικές δαπάνες εκτιμάται ότι θα κυμανθούν από 60 εκατ. ευρώ το 2000 έως 90 εκατ. ευρώ το 2025. Από αυτά ο 45% περίπου αφορά αμοιβές προσωπικού και το 20% έξοδα συντήρησης.

Ο φορέας εκμετάλλευσης του αεροδρομίου προβλέπεται ότι στα τέλη της α' φάσης θα απασχολεί 1240 άτομα (έναντι 700 στο Ελληνικό), από τα οποία το 78% θα είναι εργάτες – χειριστές. Επιλέον αυτών το προσωπικό που προβλέπεται να απασχοληθεί από τρίτους για τη διακίνηση επιβατών, εμπορευμάτων και λοιπών υπηρεσιών εδάφους εκτιμάται σε 2500-2700 εργαζόμενους. Όμως ο μεγαλύτερος αριθμός εργαζομένων, που θα κυμανθεί

από 18.000 έως 22.000 (έναντι 14.600 στο Ελληνικό), προβλέπεται να απασχοληθεί από τις αεροπορικές εταιρείες και τις συναφείς επιχειρήσεις που χρησιμοποιούν το νέο αεροδρόμιο.

7.στ. Χρηματοοικονομική Αποδοτικότητα και Κοινωνικοοικονομικές Επιπτώσεις της Επένδυσης

Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις των μελετών σκοπιμότητας, οι καθαρές ταμειακές ροές κυμαίνονται από 1 εκατ. ευρώ το έτος 2000 έως 100 εκατ. ευρώ το 2010. Βάσει αυτών εκτιμώνται ο δείκτης εσωτερικής απόδοσης (ΔΕΑ) και η καθαρά παρούσα αξία της επένδυσης (ΚΠΑ):

- Ο ΔΕΑ ως προς τα ίδια κεφάλαια ανέρχεται σε 10,3%
- Η ΚΠΑ των ταμειακών ροών σε 140 εκατ. ευρώ
- Ο ΔΕΑ ως προς τα ίδια κεφάλαια συν επιχορηγήσεις σε 8,2%
- Ο ΔΕΑ ως προς τα ίδια κεφάλαια συν επιχορηγήσεις συν το Σπατόσημο σε 6,3%

Η εκτίμηση των κοινωνικοοικονομικών επιπτώσεων στηρίζεται κυρίως στους εξείς παράγοντες:

- Την οριακή χρηματοοικονομική απόδοση πέραν αυτής που υπήρχε με τη λειτουργία του Ελληνικού, η οποία εκτιμάται σε 25 εκατ. ευρώ ετησίως.
- Τις επιπτώσεις στη τουριστική κίνηση και τις συναλλαγματικές εισπράξεις, οι οποίες εκτιμώνται σε 942 χιλιάδες επιλέον αφίξεις και εισροή πρόσθετου συναλλαγμάτος 82 εκατ. ευρώ.
- Στα οφέλη από τη μείωση των καθυστερήσεων στις πτήσεις, τα οποία εκτιμώνται στα 21 εκατ. ευρώ ετησίως.
- Στα οφέλη από την αποδέσμευση του χώρου του πρώην αεροδρομίου στο Ελληνικό, τα οποία δεν ποσοτικοποιήθηκαν.
- Την πρόσθετη απασχόληση: 7.500 νέες θέσεις κατά τη λειτουργία και 15.000 ανθρωποέτη κατά τη κατασκευή.

Με βάση τα ανωτέρω ο δείκτης κοινωνικοοικονομικής αποδοτικότητας για το σύνολο των κεφαλαίων εκτιμήθηκε στο **21,4%** και η καθαρή παρούσα αξία στα **1 δις** ευρώ.

8. Προβλήματα με τις Εκτιμήσεις Σκοπιμότητας Μεγάλων Έργων

8.α. Εκτιμήσεις Κόστους

Έχουν γίνει αρκετές ex-post έρευνες προκειμένου να αξιολογηθεί η ικανότητα πρόβλεψης του κόστους επένδυσης για διάφορες κατηγορίες μεγάλων έργων. Μια πρώτη γενική διαπίστωση είναι ότι τα πραγματικά στοιχεία κόστους είναι συχνά τουλάχιστον 50% πάνω από τα εκτιμώμενα (βλ. Flyvbjerg, 2003). Η υποεκτίμηση αφορά όλα τα επιμέρους κόστη αλλά κυρίως:

- Τη διάρκεια και το κόστος των καθυστερήσεων
- Το κόστος από αλλαγές στις προδιαγραφές και το σχεδιασμό
- Το κόστος των αλλαγών στις συναλλαγματικές ισοτιμίες
- Τους κινδύνους γεωλογικών «εκπλήξεων».
- Το κόστος απαλλοτρίωσης
- Το κόστος λόγω ενισχυμένων απαιτήσεων προστασίας περιβάλλοντος.

Ας δούμε τα βασικά συμπεράσματα για τρία μεγάλα έργα του τομέα των μεταφορών στην Ευρώπη όπως συνοψίζονται από τον Flyvbjerg:

A) Όταν οι Βουλές της Μ. Βρετανίας και της Γαλλίας επικύρωσαν τη σύμβαση παραχώρησης για τη σιδηροδρομική σήραγγα της Μάγχης το 1987, το συνολικό επενδυτικό κόστος είχε εκτιμηθεί στα 3,9 δις ευρώ. Με την ολοκλήρωση του έργου το 1994 το τελικό κόστος έφτασε στα 4,6 δις ευρώ, μια υπέρβαση της τάξης του 80% !

B) Η σύμβαση για τη ζεύξη της Μεγάλης Ζώνης (γέφυρα/σήραγγα) που συνδέει την ηπειρωτική με τη νησιωτική Δανία κυρώθηκε από τη Βουλή της Δανίας επίσης το 1987 με εκτιμώμενο κόστος 1,9 δις ευρώ. Όταν το έργο ολοκληρώθηκε το 1999 το κόστος έφθασε τα 2.9 δις ευρώ, μια υπέρβαση της τάξης του 55%.

Γ) Η γέφυρα του Όρεσουντ, που συνδέει πάνω από τη Βαλτική τη Δανία με τη Σουηδία, εγκρίθηκε από τις Βουλές της Δανίας και Σουηδίας το 1991 με εκτιμώμενο κόστος 1,6 δις ευρώ. Όταν το έργο ολοκληρώθηκε το 2000, το κόστος έφτασε τα 2 δις ευρώ, μια υπέρβαση της τάξης του 25%.

Η κύρια αιτία για τις υπερβάσεις κόστους στη Σήραγγα της Μάγχης ήταν η εκ των υστέρων αλλαγή των προδιαγραφών ασφαλείας. Στη περίπτωση της Μεγάλης Ζώνης ήταν λόγοι προστασίας περιβάλλοντος και κατασκευαστικά ατυχήματα που οδήγησαν στην υπέρβαση του προβλεπόμενου κόστους, ενώ για το Όρεσουντ τα αίτια ήταν το αυξημένο κόστος απαλλοτριώσεων στις περιοχές πρόσβασης στη γέφυρα.

Μια αντίστοιχη μελέτη του Αμερικανικού Υπουργείου Μεταφορών που διερεύνησε μεγάλα σιδηροδρομικά έργα στις Η.Π.Α. έδειξε ότι η υπέρβαση κόστους, κατά μέσο όρο, έφθασε στο 60%.

Συγκρίνοντας παλαιότερες με πιο πρόσφατες μελέτες έργων τα αποτελέσματα δεν φαίνεται να βελτιώνονται. Οι υπερβάσεις κόστους σε σχέση με τις αρχικές εκτιμήσεις δεν μειώνονται και είναι περίπου ίδιου εύρους σήμερα, όσο και σε μελέτες έργων που έγιναν πριν 30 ή περισσότερα χρόνια. Άρα δεν φαίνεται να μαθαίνουμε και να γινόμαστε ικανότεροι στις εκτιμήσεις. Έκτος και εάν δεν πρόκειται για αθώα λάθη αλλά για σημαντικά συμφέροντα τόσο των κυβερνήσεων όσο και των κατασκευαστών να υποεκτιμούν το κόστος των έργων ώστε η κοινωνικοοικονομική τους απόδοση να φαίνεται αυξημένη και οι εγκριτικές αποφάσεις να λαμβάνονται ευκολότερα.

8.β. Εκτιμήσεις Ζήτησης

Η εκτίμηση της ζήτησης για τις υπηρεσίες μιας μελλοντικής υποδομής αποτελεί εξίσου σημαντικό παράγοντα για τον υπολογισμό της βιωσιμότητας και της κοινωνικοοικονομικής αποδοτικότητας ενός έργου.

Οι μελέτες για την επιβατική κίνηση της Σήραγγας της Μάγχης προέβλεπαν 16 εκατ. επιβάτες στο πρώτο έτος λειτουργίας. Το πρώτο πλήρες έτος λειτουργίας ήταν το 1995 και τα τρένα μετέφεραν 3 εκατ. επιβάτες, μόλις το 18% της αρχικής εκτίμησης. Ως προς τα εμπορευματικά φορτία η εκτίμηση ήταν για 7,2 εκατ. τόννους το πρώτο έτος λειτουργίας. Το 2001 ο όγκος ήταν 2,4 εκατ. τόννοι, δηλαδή 33% της αρχικής εκτίμησης.

Ομοίως η εκτίμηση για τη ζεύξη του Όρεσουντ ήταν για διέλευση 10.000 οχημάτων ημερησίως και για 19.000 επιβάτες τρένου. Στη πράξη το 2001 κινήθηκαν 8.100 οχήματα ημερησίως και 13.400 επιβάτες τρένου, σαφώς κάτω των προβλέψεων.

Αντίθετη ήταν η εικόνα για τη Μεγάλη Ζώνη. Εκεί οι προβλέψεις ήταν για 19.700 επιβάτες τρένου και 9.800 οχήματα την ημέρα. Τελικά η κίνηση των επιβατών προσεγγίζει τους 19.500, πολύ κοντά στην εκτίμηση, τα δε οχήματα φθάνουν τα 21.200, ήτοι 116% της πρόβλεψης.

Τα στοιχεία αυτά αποτελούν μέρος μιας γενικότερης τάσης η οποία διαπιστώνεται σε πολλά έργα μεταφορών: Οι μεν εκτιμήσεις για τις οδικές μεταφορές είναι σχεδόν πάντα μικρότερες της κίνησης που καταγράφεται στη πράξη, οι δε εκτιμήσεις για τους σιδηροδρόμους αποδεικνύονται ιδιαίτερα αισιόδοξες. Μια έρευνα που συνέκρινε τις εκτιμήσεις κυκλοφοριακής ζήτησης σε 210 οδικά και σιδηροδρομικά έργα κατέγραψε ότι κατά μέσο όρο στα σιδηροδρομικά έργα η πραγματοποιηθείσα κίνηση ήταν στο 40% της εκτιμηθείσας ενώ στα οδικά ήταν 9% πάνω από την εκτιμηθείσα.

Που οφείλονται αυτές οι αποκλίσεις; Οι κυριώτεροι λόγοι είναι οι εξής:

1. Η εμπορευματική κίνηση εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την χωρική και οργανωτική διάρθρωση των επιχειρήσεων. Ο βαθμός καθετοποίησης, η πολιτική αποθεμάτων, η προτεραιότητα της γειτνίασης με αγορές ή προμηθευτές κλπ, είναι παράγοντες που μεταβάλλονται κατά τρόπο όχι πάντα προβλέψιμο και συνεπώς

τα υποδείγματα που επιχειρούν να εκτιμήσουν τη μελλοντική κυκλοφορία με βάση τάσεις του παρελθόντος συχνά αποτυγχάνουν.

2. Η ποιότητα και διαθεσιμότητα των στατιστικών δεδομένων επί των οποίων στηρίζονται οι προβλέψεις είναι ανεπαρκείς.
3. Τα υποδείγματα πρόβλεψης της κυκλοφοριακής κίνησης δεν είναι εύκολο να συμπεριλάβουν μελλοντικές εξελίξεις σε σχέση με το χωροταξικό σχεδιασμό, την οικιστική πολιτική, την ανάπτυξη νέων εμπορικών κέντρων, την προστασία περιβάλλοντος και γενικά πολιτικές με σημαντικές επιπτώσεις στη κυκλοφορία.
4. Ομοίως η μελλοντική κυκλοφορία μπορεί να επηρεαστεί και από μείζονα γεγονότα με γεωπολιτικές συνέπειες. Στη περίοδο των τριών παραδειγμάτων που προαναφέραμε, είχαμε κρίσιμες εξελίξεις όπως η κατάρρευση των κομμουνιστικών καθεστώτων και η έναρξη της διαδικασίας ένταξης στην Ε.Ε. των χωρών της Ανατολικής Ευρώπης, αυξητικές τάσεις στις τιμές του πετρελαίου, νέες πολιτικές διοδίων, δασμών κλπ.
5. Τέλος, δεν μπορούμε να αποκλείσουμε και την πιθανότητα η πρόβλεψη να ενσωματώνει το επιθυμητό σενάριο (π.χ. προώθηση των σιδηροδρόμων έναντι των οδικών αξόνων) ή και την εμπειρία με βάση την εθνική προέλευση των μελετητών. (Π.χ. αναφέρεται ότι Γάλλοι μελετητές, με την εμπειρία ενός πολύ αναπτυγμένου σιδηροδρομικού συστήματος, καταλήγουν σε περισσότερο αισιόδοξες προβλέψεις για σιδηροδρομικά έργα σε σχέση με Αμερικανούς που έχουν αντίθετη εμπειρία).

Το συνοπτικό συμπέρασμα που μπορούμε να εξάγουμε από τα ανωτέρω είναι ότι η εγκυρότητα των προβλέψεων ενισχύεται με την εκτίμηση

περισσότερων εναλλακτικών σεναρίων, με την έμφαση στο καθορισμό ενός ελαχίστου κρίσιμου επιπέδου αποδοτικότητας που καθιστά την επένδυση σκόπιμη, με την ενδελεχή μελέτη των παραγόντων που μπορεί να επηρεάσουν την αποδοτικότητα (ανάλυση ευαισθησίας), αλλά και με τη δημόσια διαβούλευση προκειμένου να τεθούν εγκαίρως όλες οι ανησυχίες και τα ερωτήματα που ενδεχομένως υπάρχουν για ένα έργο υποδομής.

Βιβλιογραφικές Αναφορές

- Stevens B. και Michalski (1993), στο Infrastructure policies for the 1990s, OECD, Paris.
- Hieronymi O. (1993), Decision making for infrastructure, στο ως άνω.
- Λαμπρινίδης Μ. (1998), Περιφερειακή κατανομή και περιφερειακές επιπτώσεις των δημοσίων επενδύσεων, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα.
- Munnell A.H. (1993), An assessment of trends in and economic impacts of infrastructure investment, στο Infrastructure policies for the 1990s, OECD, Paris.
- Σκάγιαννης Π. (1994), Πολιτική Προγραμματισμού των Υποδομών, Εκδόσεις Σταμούλης, Αθήνα.
- Hirschman A. (1958), The strategy of economic development, New Haven, Yale.
- Biehl D. (1986), The contribution of infrastructure to regional development, Office for Official Publications of the E.C., Luxembourg.
- Λουκάκης Π. (1996), Φάκελος κειμένων για τη διδασκαλία του μαθήματος «Σχεδιασμός Αστικής και Περιφερειακής Τεχνικής Υποδομής», Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα.
- Poulson B.W. (1994), Economic development: private and public choice, West Pub. Co, Minneapolis.
- Aschauer D.A. (1989), Is public expenditure productive? στο Journal of Monetary Economics, Vol.23.
- Σεγούρα Η. και Χριστοδουλάκης Ν. (1997), Δημόσια υποδομή και ιδιωτική παραγωγικότητα: μια εμπειρική διερεύνηση για την ελληνική οικονομία, στο Γ.Προβόπουλος και Β.Ραπάνος «Λειτουργίες του Δημόσιου Τομέα. Προβλήματα – Προοπτικές», IOBE, Αθήνα.
- Λαμπρινίδης Μ., Ψυχάρης Ι., Καζάζης Ε. (1998), Regional effects of public infrastructure in Greece, ανακοίνωση στο 38th Congress of the European Regional Science Association, Vienna.
- Κόνσολας Ι. (1999), The competitive advantage of nations: the case of Greece, αδημοσίευτη διδακτορική διατριβή, London School of Economics, London.
- Krugman P.R. (1996), Development, Geography and Economic Theory, MIT Press, Cambridge Mass.
- Mas M., Maudos J. et al (1996), Infrastructure and productivity in the Spanish regions στο Regional Studies, Vol.30.7.

- Vickerman R.W. (1991), Infrastructure and regional development, Pion Limited, London.
- Pissarides A., Wasmer E. (1997) The impact of European Cohesion Fund Spending: regional labour market issues, στο Study of the socio-economic impact of projects financed by the Cohesion Fund, The European Institute, LSE, London.
- Bean Ch.(1997), The impact of Cohesion Fund spending on regional output and employment in the presence of interregional spillovers, στο ως άνω.
- Ντρούτσα Ε. (1999), Τα Διευρωπαϊκά Δίκτυα Υποδομών και η Σύνδεσή τους με την Ελλάδα, Κέντρο Έρευνας Ι. Πίντος, Αθήνα.
- Konsolas N, Papadaskalopoulos A., Plaskovitis I., (2002), Regional Development in Greece, Springer, Heidelberg.
- Πλασκοβίτης Η. (2000) στο συλλογικό τόμο: Ε. Ανδρικοπούλου & Γ. Καυκάλας «Ο Νέος Ευρωπαϊκός Χώρος», Θεμέλιο, Αθήνα.
- Παπαδάκη Ο. (2004), Ευρωπαϊκή Πολιτική Ολοκλήρωσης και Πολιτικές Αλληλεγγύης, Εκδόσεις Κριτική, Αθήνα.
- Παπαδασκαλόπουλος Α., Χριστοφάκης Μ. (2002) Περιφερειακός Προγραμματισμός, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
- Βερβενιώτης Γ. (1993), Εκτέλεση Έργων με Παραχώρηση της Εκμετάλλευσης, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα.
- Osborn S.P. (2000), Public Private Partnerships: theory and practice in international perspective, Routledge, London.
- Τροβά Ε., Κούτρας Δ. (2001), Η Κατασκευή του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Χώρου και η Σύμβαση Παραχώρησης Δημοσίων Έργων, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα.
- Flyvbjerg B. (2003), Megaprojects and Risk: an anatomy of ambition, Cambridge University Press, Cambridge.

