

ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΡΓΩΝ

Ιωάννης Γιάνναρος
Γενικός Διευθυντής

Ο κλάδος των κατασκευών στη διάρκεια των τελευταίων ετών (1999 – 2004) βρίσκεται σε μια **διάρκη και δυναμικά μεταβαλλόμενη επιχειρησιακή αναδιάρθρωση**, με κύριους άξονες την ανάπτυξη ισχυρών πιέσεων για συγχωνεύσεις – εξαγορές, την ανακατανομή των μεριδίων αγοράς μέσω της αύξησης του βαθμού συγκέντρωσης και την μεταβολή της δομής και της διάρθρωσης του βασικού του αντικειμένου, που

είναι η εκτέλεση δημοσίων και ιδιωτικών έργων. Η **ζήτηση** και **προσφορά κατασκευαστικών υπηρεσιών** παρουσιάζει σημαντικές διαφοροποιήσεις σε ότι αφορά τα ποσοτικά και ποιοτικά της χαρακτηριστικά, και **μετατοπίζεται ολοένα και περισσότερο σε σύνθετες και απαιτητικές κατασκευές και λοιπές υπηρεσίες (διαχείρισης, εκμετάλλευσης, κλπ)**. Η εξέλιξη αυτή αφορά τη μεταστροφή της ζήτησης από τα κλασσικά έργα βασικών υποδομών χρηματοδοτούμενων με πόρους αποκλειστικά προερχόμενα από κοινοτικούς και εθνικούς πόρους, σε έργα συγχρηματοδοτούμενα (παραχωρήσεις, ανταποδοτικά, κλπ), σε έργα υψηλής προστιθέμενης αξίας με πόρους προερχόμενους από άντληση ιδιωτικών κεφαλαίων και σε έργα που αφορούν τη διαχείριση, αξιοποίηση και εκμετάλλευση ακινήτων. Παράλληλα, η οργανωμένη έξοδος των κατασκευαστικών επιχειρήσεων εκτός της εγχώριας αγοράς αποτελεί κομβικό σημείο για τη βιώσιμη ανάπτυξη του κλάδου, ωστόσο, η δομή και η οργάνωσή της εξακολουθεί να παραμένει στα ίδια επίπεδα με αυτά της προηγούμενης δεκαετίας.

Ο κλάδος των κατασκευών στη διάρκεια των ετών 1999 – 2004, παρουσίασε εξαιρετικά μεγάλη δραστηριότητα, οφειλόμενη τόσο στην εξέλιξη των έργων του ΚΠΣ ΙΙΙ, όσο και στα Ολυμπιακά Έργα. Συγκεκριμένα οι κατασκευαστικές επιχειρήσεις ειδικότερα αυτές των μεγάλων τάξεων του ΜΕΕΠ (7^η & 6^η τάξη), παρουσίασαν μια σημαντική παραγωγική δυναμικότητα, διενεργώντας σημαντικό ύψους επενδύσεις (πάγιος εξοπλισμός, ανθρώπινο δυναμικό, κλπ) με επιχειρηματικό ορίζοντα δεκαετίας.

Το Ι.Ο.Κ., με βάση τον προγραμματισμό των έργων, τα επίσημα στατιστικά στοιχεία και τα οικονομικά στοιχεία των επιχειρήσεων και των φορέων, προσδιόρισε το **σύνολο της εγχώριας κατασκευαστικής δραστηριότητας** (δημόσια & ιδιωτικά έργα) για το 2002 σε 12,180 δις ευρώ (8,62% του ΑΕΠ), ενώ για το 2003 σε 13,600 δις ευρώ (8,97% του ΑΕΠ). Σύμφωνα πάντα με τα παραπάνω στοιχεία, το Ι.Ο.Κ. εκτίμησε αρχικά ότι το ποσοστό συμμετοχής του κλάδου στο ΑΕΠ στη διάρκεια της τριετίας (2004 – 2006) θα βαίνει συνεχώς αυξανόμενο και θα προσεγγίσει το 10%. Ωστόσο, η προαναφερόμενη εκτίμηση δεν φαίνεται ότι θα επιτευχθεί και το εύρος της απόκλισης θα καθοριστεί από την απορρόφηση των πόρων για τα έργα του Γ' ΚΠΣ και κυρίως αυτά που αφορούν τις Συμβάσεις Παραχώρησης των Οδικών Αξόνων, την καθιέρωση ή όχι του θεσμού των ΣΔΙΤ, και από την εξέλιξη της ιδιωτικής οικοδομικής δραστηριότητας μετά την Ολυμπιάδα του 2004.

Αναλυτικότερα, η αδυναμία υλοποίησης του υφιστάμενου προγραμματισμού των έργων του Γ' ΚΠΣ κυρίως σε ότι αφορά την ωριμότητα των Συμβάσεων Παραχώρησης Οδικών Αξόνων (με εξαίρεση τα έργα : υποθαλάσσια ζεύξη Θεσσαλονίκης και Μαλιακός – Κλειδί, οι υπόλοιπες βρίσκονται σε σχεδόν προκαταρκτικό στάδιο), οφείλεται σε μια σειρά παραγόντων που αναλύονται στη συνέχεια και αποτυπώνουν με σαφήνεια το επιχειρηματικό περιβάλλον που έχει διαμορφωθεί στον κλάδο σήμερα.

Παράλληλα, και οι λοιποί **καθοριστικοί άξονες ανάπτυξης του κλάδου**, όπως η αυτοχρηματοδότηση μέσω της ανάπτυξης ΣΔΙΤ, η εξωστρέφεια και η περαιτέρω ανάπτυξη της οικοδομικής δραστηριότητας (real estate) δεν φαίνεται να έχουν τη δυναμική αναστροφής του επιχειρηματικού κλίματος που έχει διαμορφωθεί στον κλάδο χωρίς τις απαιτούμενες παρεμβάσεις και πρωτοβουλίες, τόσο από την πολιτεία, όσο και από την πλευρά των επιχειρήσεων.

Η εξέλιξη της εγχώριας κατασκευαστικής αγοράς στην εξεταζόμενη χρονική περίοδο, χαρακτηρίζεται από σημαντική αύξηση των μέσων μεγεθών της τόσο σε ότι αφορά τα δημόσια έργα υποδομής, όσο και τα λοιπά έργα (ιδιωτικού και δημόσιου χαρακτήρα).

Για το έτος 2004 δεν εκτιμάται αύξηση του κύκλου εργασιών στον κλάδο, ενώ οι ανακατανομές μεριδίων θα είναι ακόμα εντονότερες. Οι βασικότερες αιτίες αυτής της εξέλιξης είναι :

- ✓ **Η αδυναμία υλοποίησης του προγραμματισμού σε ότι αφορά τις Συμβάσεις Παραχώρησης Οδικών Αξόνων, που οφείλεται στο χαμηλό βαθμό ωριμότητάς τους.** Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα ότι για τα έργα της υποθαλάσσιας ζεύξης Θεσσαλονίκης και Μαλιακός – Κλειδί γίνεται προσπάθεια να ξεκινήσουν, ενώ στα υπόλοιπα ο βαθμός ωριμότητας είναι χαμηλός. Επιπροσθέτως, παρατηρείται και η επιφυλακτικότητα συμμετοχής των πιστωτικών ιδρυμάτων που οφείλεται σε βασικές διατάξεις των προκηρύξεων, ζητήματα βιωσιμότητας από την εκμετάλλευση των έργων αυτών, και αρκετά άλλα θέματα που αφορούν το αντικείμενο της διαπραγμάτευσης.
- ✓ **Ο προβληματισμός των κατασκευαστών σχετικά με το επιχειρηματικό περιβάλλον που διαμορφώνεται στην εγχώρια αγορά** έχει αρχίσει και αναπτύσσεται δυναμικά με στόχο τη μακροπρόθεσμη και βιώσιμη ανάπτυξη του κλάδου. Σταδιακά, τόσο στην εγχώρια κατασκευαστική αγορά, όσο και στο σύνολο των εμπλεκόμενων φορέων, (κατασκευαστές, μελετητές, υπηρεσίες δημοσίου, πιστωτικά ιδρύματα, κλπ) έχουν αρχίσει και καθιερώνονται νέες έννοιες όπως :

- η βιωσιμότητα και η ανταποδοτικότητα των εκτελούμενων έργων,
- η προσέλκυση ιδιωτικών κεφαλαίων,
- οι συμμαχίες με πιστωτικά ιδρύματα και η δημιουργία ισχυρών φορέων χρηματοδότησης,
- η ανάληψη εγγυήσεων και υψηλού βαθμού ρίσκων,
- η κατασκευή και εκμετάλλευση έργων όλων των κατηγοριών και βαθμίδων, μέσω σύναψης μακροχρόνιων συμβάσεων με το δημόσιο, κλπ.

Οι ανωτέρω έννοιες έχουν απασχολήσει μέχρι σήμερα ένα εξαιρετικά μικρό αριθμό επιχειρήσεων του κλάδου και ειδικά ορισμένες επιχειρήσεις της 7^{ης} τάξης, οι οποίες τα τελευταία χρόνια έχουν αρχίσει σταδιακά να μεταβάλλουν τον επιχειρηματικό τους σχεδιασμό, διαβλέποντας ότι η κατασκευαστική αγορά μεταβάλλεται και κατευθύνεται σε μια εντελώς διαφορετική επιχειρηματική προσέγγιση. Βασικό άξονα αυτής της μεταστροφής αποτελούν τα λεγόμενα συγχρηματοδοτούμενα έργα, τα έργα με αυτοχρηματοδότηση, η οργανωμένη έξοδος των κατασκευαστικών επιχειρήσεων εκτός της εγχώριας αγοράς και η ανάπτυξη και εκμετάλλευση ακινήτων (ολυμπιακά ακίνητα, τουριστικά ακίνητα και γενικότερα η ακίνητη περιουσία του δημόσιου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα που αποτελεί το 70% περίπου της συνολικής ακίνητης περιουσίας της χώρας).

Η Ελλάδα είναι μια από τις πρωτοπόρες χώρες στην υιοθέτηση του θεσμού των αυτοχρηματοδοτούμενων έργων και σε παλαιότερα χρόνια μπορούν να χαρακτηριστούν ως τέτοια έργα : η Διώρυγα της Κορίνθου, η κατασκευή του Ηλεκτρικού Σιδηρόδρομου, η κατασκευή του φράγματος του Μαραθώνα και άλλα.

Τα τελευταία χρόνια με το σύστημα παραχώρησης έχουν υλοποιηθεί τα παρακάτω έργα :

- ✓ Ο αερολιμένας ΕΛΕΥΘΕΡΙΟΣ ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ,
- ✓ Ο αυτοκινητόδρομος ΑΤΤΙΚΗ ΟΔΟΣ,
- ✓ Η γέφυρα ΡΙΟΥ – ΑΝΤΙΡΡΙΟΥ,
- ✓ Οι χώροι στάθμευσης ΑΘΗΝΑΪΚΟΙ ΣΤΑΘΜΟΙ και
- ✓ Οι χώροι στάθμευσης του Οργανισμού Λιμένος Πειραιώς (Ο.Λ.Π.)

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

Οι **πηγές χρηματοδότησης**, όπως διαμορφώθηκαν στα παραπάνω έργα, διακρίνονται σε δύο κύριες κατηγορίες:

- ✓ Επιχορήγηση (χρηματοδοτική συμβολή) του Ελληνικού Δημοσίου, η οποία διακρίνεται περαιτέρω σε κοινοτική συμμετοχή και εθνική συμμετοχή.
- ✓ Ιδιωτικά κεφάλαια, τα οποία περαιτέρω διακρίνονται σε δανειακά κεφάλαια και ίδια κεφάλαια.

Η **παρεχόμενη επιχορήγηση** εκ μέρους του Ελληνικού Δημοσίου (κοινοτική και εθνική συμμετοχή) αποτελείτο από κονδύλια που προέρχονταν από διάφορα προγράμματα της ΕΕ και από την αντιστοιχούσα σε αυτά εθνική συμμετοχή. Αναλυτικότερα :

Η ΕΕ συμμετείχε στη χρηματοδότηση των μεγάλων έργων στα πλαίσια υλοποίησης της περιφερειακής διαρθρωτικής πολιτικής της. Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (Ε.Τ.Π.Α.) και το Ταμείο Συνοχής (Τ.Σ.) αποτελούσαν τους βασικούς χρηματοδότες για την εξασφάλιση πόρων για τα υπό εξέταση έργα.

Το σύνολο των τριών μεγάλων έργων έτυχαν χρηματοδότησης από το Β' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (Β' ΚΠΣ) ενώ δύο από αυτά (Γέφυρα Ρίου – Αντιρρίου και Αττική Οδός) εντάχθηκαν στο Γ' ΚΠΣ. Η κοινοτική συμμετοχή μέσω των προγραμμάτων που αναφέρθηκαν παραπάνω, δεν κάλυψε το σύνολο του κόστους του έργου και κατέστη αναγκαία η καταβολή εθνικής συμμετοχής, συνήθως σε αναλογία 2/3 και 1/3 αντίστοιχα. Η εθνική συμμετοχή χρηματοδοτήθηκε από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων.

Τα **δανειακά κεφάλαια**, ανάλογα με το φορέα που τα παρείχε, μπορούν να υπαχθούν στις ακόλουθες κατηγορίες:

- ✓ δάνεια ή πιστώσεις από εμπορικές τράπεζες,
- ✓ δάνεια από εξειδικευμένους οργανισμούς (όπως π.χ. η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων),

✓ κεφάλαια που κατέστησαν διαθέσιμα από την εγχώρια ή διεθνή κεφαλαιαγορά.

Σε όλα τα έργα που υλοποιήθηκαν μέσω παραχωρήσεων στην Ελλάδα, βασικό ρόλο στη χρηματοδότηση κατείχε η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕΠ). **Η συμμετοχή των εμπορικών τραπεζών περιορίστηκε συνήθως στην έκδοση εγγυητικών επιστολών προς την ΕΤΕΠ.** Μέσω των εγγυητικών αυτών επιστολών όμιλοι εμπορικών τραπεζών ανέλαβαν, κατά τη διάρκεια της περιόδου κατασκευής, τον κίνδυνο της μη δυνατότητας του αναδόχου (παραχωρησιούχου) να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις του (κατασκευαστικός κίνδυνος).

Σε όλα τα έργα, οι εγγυήσεις των εμπορικών τραπεζών μετά την έναρξη της περιόδου λειτουργίας υποκαταστάθηκαν με κάποιας μορφής εξασφάλιση της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων από το Δημόσιο.

Χρηματοοικονομική δομή των ολοκληρωθέντων έργων με Συμβάσεις Παραχώρησης

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

Πηγή : Επεξεργασία στοιχείων ΙΟΚ

Κριτική έχει ασκηθεί όσον αφορά τη **συμμετοχή των ιδιωτικών κεφαλαίων** που θεωρήθηκε χαμηλή, αφού σε κανένα έργο δεν ξεπέρασε το **13% της συνολικής επένδυσης**. Επίσης, κριτική έγινε και για τον **καταμερισμό του κινδύνου μεταξύ δημοσίου και ιδιωτών και για τα κοινωνικά οφέλη από αυτά τα έργα παραχώρησης**.

Ο **καταμερισμός του κινδύνου** είναι από τα πιο σημαντικά ζητήματα στα έργα παραχώρησης και σύμφωνα με τις συμβάσεις, το Ελληνικό δημόσιο σε αρκετές περιπτώσεις εγγυήθηκε για τα δάνεια της ΕΤΕΠ και των εμπορικών τραπεζών για όλες τις φάσεις των έργων (σχεδιασμός, κατασκευή και λειτουργία). Για να γίνουν πιο ελκυστικά τα έργα στους ιδιώτες, το Ελληνικό Δημόσιο ανέλαβε τον κίνδυνο διακίνησης και εγγυήθηκε μία ελάχιστη ετήσια επιστροφή.

Οι κατασκευαστικές εταιρείες, συμμετείχαν μέσω joint ventures με διεθνείς εργολάβους όπως η Γερμανική Hochtief για το Αεροδρόμιο και η Γαλλική Vinci για τη γέφυρα Ρίου – Αντίρριου. Η εταιρεία για την Αττική Οδό αποτελείται μόνο από ελληνικές κατασκευαστικές εταιρείες. Στην πραγματικότητα οι ξένοι εργολάβοι χρησιμοποιήθηκαν σαν οχήματα που παρείχαν εγγυήσεις, τη διαχείριση του έργου (project management) και εξειδικευμένη γνώση.

Είναι γεγονός ότι η πολιτεία και τα πιστωτικά ιδρύματα δεν επένδυσαν στην εμπειρία που αποκτήθηκε από τα προαναφερόμενα μεγάλα έργα της χώρας που υλοποιήθηκαν με την μέθοδο της παραχώρησης, και μέχρι και σήμερα τέτοιας μορφής διαδικασίες αντιμετωπίζονται με καχυποψία.

Η ανωτέρω διαπίστωση αποδεικνύεται από την έλλειψη στοχευμένων στρατηγικών σχεδιασμού και ανάπτυξης των υποδομών της χώρας και επιβεβαιώνεται από το γεγονός της μη υλοποίησης έως σήμερα των επτά μεγάλων έργων με παραχώρηση (υποθαλάσσια αρτηρία Θεσσαλονίκης και τα έξι έργα αυτοκινητοδρόμων), για τα οποία από το 2000 έχει ξεκινήσει η διαδικασία υλοποίησης τους.

Σήμερα μόνο δύο απ' αυτά είναι στο στάδιο της υλοποίησης (ήδη έχουν δοθεί προσφορές για την υποθαλάσσια ζεύξη της Θεσσαλονίκης και εκτιμάται ότι εντός του 2005 θα έχουν δοθεί προσφορές και για το έργο : Μαλιακός – Κλειδί), δηλαδή στο στάδιο του να υποβληθούν προσφορές, με άμεσο κίνδυνο κάποιοι από τους ξένους επενδυτές να αποχωρήσουν..

Τα έξι "πακέτα" των συγχρηματοδοτούμενων οδικών έργων, σύμφωνα με τον αρχικό σχεδιασμό, προβλεπόταν να ανατεθούν με συμβάσεις παραχώρησης, αφού προηγήθηκε προεπιλογή (sort list) υποψηφίων. Συνολικά θα παραχωρείτο στους αναδόχους η λειτουργία και η εκμετάλλευση 1.430 χλμ. αυτοκινητοδρόμων, ενώ θα αναλάβουν να κατασκευάσουν 802 χλμ. νέων οδικών αξόνων με τα οποία θα ολοκληρωθεί το εθνικό δίκτυο της χώρας. Κατά τη διάρκεια της πρώτης φάσης του διαγωνισμού, προεπιλέγησαν τέσσερις εκ των υποψηφίων ομίλων για κάθε συνδυασμό παραχώρησης, ενώ κάθε ελληνική ή ξένη εταιρεία είχε δικαίωμα να προεπιλεγεί σε τέσσερα από τα έξι πακέτα των έργων.

Προϋπολογισμός αυτοχρηματοδοτούμενων έργων ΚΠΣ ΙΙΙ

Έργα	Προϋπολογισμός (σε εκ. Ευρώ)
ΠΑΘΕ, τμήμα Μαλιακός – Κλειδί	580
Υποθαλάσσια Οδική Αρτηρία Θεσσαλονίκης	390
Αυτοκινητόδρομος ΠΑΘΕ, τμήμα Ελευσίνα – Κόρινθος - Πάτρα και νότιο τμήμα αυτοκινητόδρομου Ιόνιας Οδού	2.200
Αυτοκινητόδρομος Κεντρικής Ελλάδας	1.440
Αστικά έργα Αττικής	600
Κόρινθος – Τρίπολη – Καλαμάτα και Λεύκτρο – Σπάρτη	750
Ιόνια Οδός	1.200

Πηγή : Επεξεργασία στοιχείων ΙΟΚ

Από τους ομίλους που προεπιλέχθηκαν ζητήθηκε, έναντι βραβείου (ουσιαστικά έναντι αποζημίωσης), να εκπονήσουν τις απαιτούμενες μελέτες με την καθοδήγηση των υπηρεσιών του υπουργείου και του τεχνικού του συμβούλου, ώστε να διαμορφωθεί το πλαίσιο της προκαταρκτικής προωθημένης προμελέτης, με βάση την οποία θα ληφθούν οι περιβαλλοντικές άδειες και θα καταρτιστούν τα ελάχιστα τεχνικά κριτήρια.

Στη συνέχεια και με βάση τις προμελέτες των υποψηφίων, ο σχεδιασμός προέβλεπε την κατάρτιση οριστικών μελετών για κάθε ένα από τα έξι πακέτα, οι οποίες θα διδόντουσαν στους διαγωνιζόμενους για να καταθέσουν τις οικονομικές τους προσφορές.

Από τη μέχρι σήμερα εμπειρία, οι κυριότερες κατηγορίες **προβλημάτων** για τα έργα με σύμβαση παραχώρησης είναι:

- ✓ **Χρηματοδοτική στήριξη εκ μέρους του Δημοσίου** : Ένα από τα σημαντικότερα θέματα, τα οποία απαιτήθηκε να αντιμετωπίσει το Δημόσιο ήταν το εύρος και το είδος της χρηματοοικονομικής υποστήριξης εκ μέρους του. Σημειώνεται, ότι και στα τρία μεγάλα έργα που κατασκευάστηκαν στη χώρα μας με τη μέθοδο της παραχώρησης, το Ελληνικό Δημόσιο κάλυψε τμήμα του κόστους κατασκευής με την παροχή επιχορηγήσεων, ενώ επίσης παρείχε την εγγύησή του προς τις δανειστριες τράπεζες, τουλάχιστον όσον αφορά την περίοδο λειτουργίας των έργων. Η πολύπλευρη αυτή στήριξη εκ μέρους του Δημοσίου επεβλήθη από τα ιδιαίτερα οικονομικά χαρακτηριστικά του κάθε έργου (υψηλό κόστος κατασκευής των έργων σε σχέση με τα προσδοκώμενα / προβλεπόμενα έσοδα κατά την περίοδο λειτουργίας) και την αδυναμία των δανειστριών τραπεζών να αναλάβουν κινδύνους που αφορούσαν κυρίως την περίοδο λειτουργίας των έργων.
- ✓ **Ανάληψη δεσμεύσεων** : Ένα άλλο σημαντικό θέμα για το οποίο το Δημόσιο εκλήθη να αναλάβει δεσμεύσεις ήταν η υποχρέωση έγκαιρης υλοποίησης έργων, συμπληρωματικών και απαραίτητων για τη λειτουργία των έργων που κατασκευάστηκαν με τη μέθοδο της παραχώρησης. Ενδεικτικά, αναφέρεται η υποχρέωση κατασκευής εκ μέρους του Δημοσίου των οδών προσβάσης στο έργο της Γέφυρας Ρίου - Αντιρρίου. Οι δεσμεύσεις αυτές αποτέλεσαν θέμα μακράς διαπραγμάτευσης μεταξύ του Δημοσίου, της παραχωρησιούχου εταιρείας και ιδιαίτερα των δανειστριών τραπεζών.

- ✓ **Λοιπά θέματα** : Αντικείμενο, επίσης, διαπραγματεύσεων αποτέλεσαν και θέματα που άπτονται της διαδικασίας επίλυσης διαφορών, του εύρους του εποπτικού ρόλου του Δημοσίου, του μέγιστου επιτρεπτού ύψους διοδίων τελών που δύναται η παραχωρησιούχος εταιρεία να επιβάλει στους χρήστες, των επιπτώσεων στην περίπτωση καταγγελίας των συμβάσεων παραχώρησης εις βάρος του Ελληνικού Δημοσίου κλπ.

Όπως αναφέρθηκε και στην αρχή αυτού του Κεφαλαίου, παρά τον αρχικό σχεδιασμό και την ολοκλήρωση της πρώτης φάσης της διαγωνιστικής διαδικασίας, μέχρι σήμερα δεν έχουν υποβληθεί προσφορές για κανένα από τα έργα με παραχώρηση του Γ' ΚΠΣ με εξαίρεση την υποθαλάσσια ζεύξη Θεσσαλονίκης.

Η όλη διαδικασία έχει ξεκινήσει εδώ και τέσσερα περίπου χρόνια, γεγονός το οποίο αποδεικνύει αφενός τη δυσκολία του εγχειρήματος και αφετέρου την αδυναμία του ΚΤΕ και των Παραχωρησιούχων να συμφωνήσουν στην υλοποίηση.

Ο όρος "Συμπράξεις Δημοσίου - Ιδιωτικού Τομέα" (Σ.Δ.Ι.Τ.) αναφέρεται γενικά σε **μορφές συνεργασίας των δημοσίων αρχών με τον ιδιωτικό τομέα που αποσκοπούν στην εξασφάλιση της χρηματοδότησης, της κατασκευής, της ανακαίνισης, της διαχείρισης ή της συντήρησης μιας υποδομής ή στην παροχή μιας υπηρεσίας.**

Οι Σ.Δ.Ι.Τ. χαρακτηρίζονται συνήθως από τα ακόλουθα στοιχεία:

- ✓ Τη **μακρά σχετικά διάρκεια της έννομης σχέσης** που συνεπάγεται μια συνεργασία μεταξύ του εταίρου του δημοσίου τομέα και του εταίρου του ιδιωτικού τομέα, με αντικείμενο την αποτελεσματική και βιώσιμη ολοκλήρωση μιας σύμπραξης που έχει σχεδιαστεί.
- ✓ Την **μεθοδολογία χρηματοδότησης μιας σύμπραξης**, η οποία εξασφαλίζεται εν μέρει από τον ιδιωτικό τομέα, πολλές φορές με πολύπλοκες ρυθμίσεις μεταξύ των διαφόρων εμπλεκόμενων συντελεστών. Ωστόσο, η ιδιωτική χρηματοδότηση μπορεί να συμπληρωθεί και από δημόσια χρηματοδότηση, συχνά μεγάλου ύψους, εξαρτώμενη από την μορφή και τις ιδιαιτερότητες κάθε σύμπραξης.
- ✓ Το **σημαντικό ρόλο της οικονομικής προσέγγισης του αντικειμένου**, παράμετρος η οποία συμμετέχει σε διάφορα στάδια του επιχειρηματικού σχεδίου (μελέτη, υλοποίηση, εφαρμογή, χρηματοδότηση) και καθορίζει τις προϋποθέσεις για την επιτυχή του έκβαση. Ο εταίρος του δημοσίου τομέα επικεντρώνεται κυρίως στον καθορισμό των στόχων που πρέπει να επιτευχθούν όσον αφορά το δημόσιο συμφέρον, την ποιότητα των προσφερομένων υπηρεσιών, την πολιτική των τιμών, και εξασφαλίζει τον έλεγχο της τήρησης των στόχων αυτών.
- ✓ Η **ορθολογική κατανομή των κινδύνων** μεταξύ του εταίρου του δημοσίου τομέα και του εταίρου του ιδιωτικού τομέα στον οποίο μεταφέρονται οι αστάθητοι παράγοντες που βαρύνουν συνήθως το δημόσιο τομέα, αποτελεί παράμετρο η οποία δεν αντιμετωπιζόταν μέχρι σήμερα στα κλασσικά δημόσια έργα. Στις Σ.Δ.Ι.Τ. δεν είναι ωστόσο αυτονόητο ότι ο εταίρος του ιδιωτικού τομέα θα πρέπει να αναλάβει όλους τους κινδύνους ή το μεγαλύτερο μέρος των κινδύνων που συνδέονται με το σχέδιο, και η ακριβής κατανομή των κινδύνων πραγματοποιείται κατά περίπτωση, μέσω διαπραγμάτευσης και ανάλογα με την ικανότητα κάθε πλευράς να τους αξιολογεί, να τους ελέγχει και να τους διαχειρίζεται. Η παράμετρος αυτή είναι προφανές ότι θα καθορίσει σε μεγάλο βαθμό το κόστος και την βιωσιμότητα μιας σύμπραξης.

Η σταδιακή εξάπλωση του θεσμού των Σ.Δ.Ι.Τ. οφείλεται στους δημοσιονομικούς περιορισμούς που αντιμετωπίζουν τα κράτη για τη χρηματοδότηση των υποδομών τους (ανάγκη του δημοσίου τομέα για ιδιωτική χρηματοδότηση) και προσφέρουν στο δημόσιο τομέα τη δυνατότητα να επωφεληθεί περισσότερο από την τεχνολογία και τις μεθόδους λειτουργίας του ιδιωτικού τομέα. Η ανάπτυξη του θεσμού των Σ.Δ.Ι.Τ. εντάσσεται στη γενικότερη **εξέλιξη του ρόλου του κράτους στον οικονομικό τομέα, η οποία σταδιακά πέρασε από το ρόλο του άμεσου φορέα σε ρόλο οργανωτή, ρυθμιστή και ελεγκτή.** Η επιλογή αυτή, όπως έχει δείξει η εμπειρία σε διεθνές επίπεδο, σε μεσοπρόθεσμο επίπεδο θα έχει σημαντικά οφέλη στο δημοσιονομικό τομέα και θα απελευθερώσει σημαντικούς πόρους, οι οποίοι και θα διοχετευτούν σε τομείς χαμηλής ανταποδοτικότητας, αλλά με υψηλή κοινωνική αποδοχή και αναγκαιότητα (πολιτισμός, παιδεία, υγεία, κλπ) υλοποίησης έργων.

Ο δημόσιος τομέας χρησιμοποιεί το θεσμό Σ.Δ.Ι.Τ. για την υλοποίηση σχεδίων βασικών και συμπληρωματικών υποδομών, και σε επίπεδο ΕΕ έχει αναγνωριστεί ότι η χρησιμοποίηση Σ.Δ.Ι.Τ. θα μπορούσε να συμβάλει στην υλοποίηση διευρωπαϊκών δικτύων μεταφορών, υλοποίηση η οποία έχει καθυστερήσει, κυρίως λόγω ανεπαρκών επενδύσεων (ανακοίνωση της Επιτροπής της 23ης Απριλίου 2003

"Ανάπτυξη διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών : καινοτόμος χρηματοδότηση, διαλειτουργικότητα τηλεδιοδίων", COM (2003) 132, και έκθεση της ομάδας υψηλού επιπέδου για το διευρωπαϊκό δίκτυο μεταφορών της 27ης Ιουνίου 2003). **Η συνεργασία δημοσίου και ιδιωτικού τομέα μπορεί να προσφέρει μικροοικονομικά πλεονεκτήματα που επιτρέπουν την υλοποίηση ενός σχεδίου στην καλύτερη σχέση ποιότητας / τιμής, διατηρώντας παράλληλα τους στόχους του δημοσίου συμφέροντος**, ωστόσο, η χρησιμοποίηση Σ.Δ.Ι.Τ. δεν θα πρέπει να παρουσιάζεται ως η μόνη λύση για το δημόσιο τομέα που αντιμετωπίζει δημοσιονομικούς περιορισμούς.

Η Eurostat, η στατιστική υπηρεσία των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, έλαβε στις 11 Φεβρουαρίου 2004 (ανακοινωθέν τύπου STAT/04/18) μια απόφαση σχετικά με τη λογιστική αντιμετώπιση, στους εθνικούς λογαριασμούς, των συμβάσεων που συνάπτονται από δημόσιους φορείς στο πλαίσιο συμπράξεων με ιδιωτικούς φορείς. Η απόφαση προσδιορίζει τον αντίκτυπο στο δημόσιο έλλειμμα / πλεόνασμα και στο δημόσιο χρέος. Η Eurostat συνιστά **τα στοιχεία του ενεργητικού που συνδέονται με μια σύμπραξη δημοσίου και ιδιωτικού τομέα να ταξινομούνται ως μη δημόσια στοιχεία του ενεργητικού και επομένως να μην εγγράφονται στον ισολογισμό των δημοσίων διοικητικών αρχών**, εφόσον πληρούνται οι εξής δύο προϋποθέσεις :

- ✓ ο εταίρος του ιδιωτικού τομέα αναλαμβάνει τον κίνδυνο της κατασκευής, και
- ✓ ο εταίρος του ιδιωτικού τομέα αναλαμβάνει τον έναν τουλάχιστον από τους ακόλουθους δύο κινδύνους: τον κίνδυνο της διαθεσιμότητας ή τον κίνδυνο που συνδέεται με τη ζήτηση.

Η εμπειρία σε ευρωπαϊκό επίπεδο έχει αποδείξει ότι, **σε κάθε σχέδιο Σ.Δ.Ι.Τ. πρέπει να αξιολογείται το αν η επιλογή της σύμπραξης παρουσιάζει πραγματική προστιθέμενη αξία σε σχέση με άλλες επιλογές, όπως είναι μια πιο κλασική σύμβαση ενός συμβατικού δημόσιου έργου**. Ορισμένα κράτη - μέλη της ΕΕ και ορισμένες υπό ένταξη χώρες έχουν δημιουργήσει εργαλεία συντονισμού και προώθησης των Σ.Δ.Ι.Τ., τα οποία αποσκοπούν, μεταξύ άλλων, στη διάδοση μιας αποτελεσματικής μεθοδολογίας και πρακτικής σε εθνικό ή ευρωπαϊκό επίπεδο. Τα **εργαλεία** αυτά αποσκοπούν στο να καταστήσουν τους ειδικούς εμπειρογνώμονες και την υφιστάμενη τους τεχνογνωσία αμοιβαία διαθέσιμους (παραδείγματος χάριν οι **Task Forces** της Μ. Βρετανίας ή της Ιταλίας) και κατ' αυτό τον τρόπο να **συμβουλευούν τους χρήστες σχετικά με τις διαφορετικές μορφές Σ.Δ.Ι.Τ. και τα στάδιά τους, όπως την αρχική μελέτη, τον τρόπο επιλογής ενός εταίρου ιδιωτικού τομέα, την καλύτερη κατανομή κινδύνων, την επιλογή συμβατικών ρητρών ή ακόμη και την απορρόφηση κοινοτικής χρηματοδότησης**.

Οι δημόσιες αρχές έχουν επίσης χρησιμοποιήσει δομές συμπράξεων με τον ιδιωτικό τομέα για να εξασφαλίσουν τη διαχείριση των δημοσίων υπηρεσιών, ιδίως σε τοπικό επίπεδο. Οι δημόσιες υπηρεσίες που αφορούν τη διαχείριση των αποβλήτων ή τη διανομή νερού ή ενέργειας, ανατίθενται επίσης όλο και πιο συχνά σε επιχειρήσεις, που είναι δημόσιες, ιδιωτικές ή μεικτές.

Η **Πράσινη Βίβλος** για τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας υπενθυμίζει σχετικά με το θέμα αυτό ότι εφόσον μια δημόσια αρχή αποφασίζει να αναθέσει τη διαχείριση μιας υπηρεσίας σε τρίτο, οφείλει να τηρήσει το δικαίωμα των δημοσίων συμβάσεων και των συμβάσεων παραχώρησης, ακόμη και στην περίπτωση που κρίνεται ότι η υπηρεσία αυτή σχετίζεται με το γενικό συμφέρον. Το **Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο** επίσης έχει αναγνωρίσει ότι η τήρηση των κανόνων αυτών μπορεί να αποτελέσει ένα αποτελεσματικό μέσο για την αποφυγή άσκοπων περιορισμών του ανταγωνισμού, ενώ συγχρόνως επιτρέπει στις ίδιες τις δημόσιες αρχές να καθορίζουν και να ελέγχουν τις προϋποθέσεις για τη διασφάλιση της ποιότητας, της διαθεσιμότητας, των κοινωνικών προδιαγραφών και της προστασίας του περιβάλλοντος.

Οι Σ.Δ.Ι.Τ. διακρίνονται στις κάτωθι βασικές υποκατηγορίες :

- (α) Σ.Δ.Ι.Τ. **καθαρά συμβατικού τύπου**, στις οποίες η σύμπραξη μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα βασίζεται σε αποκλειστικά συμβατικούς δεσμούς, και
- (β) Σ.Δ.Ι.Τ. **θεσμοθετημένου τύπου**, στις οποίες υπάρχει συνεργασία μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα στο πλαίσιο της δημιουργίας ενός άλλου φορέα ή εισόδου του ιδιώτη σε ένα υπάρχοντα φορέα.

Η διάκριση αυτή βασίζεται στη διαπίστωση ότι οι διαφορετικές πρακτικές Σ.Δ.Ι.Τ. που απαντώνται στα κράτη μπορούν να διαιρεθούν σε δύο μεγάλες κατηγορίες. Η καθεμιά από αυτές **δημιουργεί ιδιαίτερα ζητήματα όσον αφορά την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου για τις δημόσιες συμβάσεις και τις συμβάσεις παραχώρησης**, τα οποία αξίζει να εξεταστούν ξεχωριστά.

- (α) Ο όρος **Σ.Δ.Ι.Τ. καθαρά συμβατικού τύπου** αναφέρεται στις συμπράξεις που βασίζονται σε **αποκλειστικά συμβατικούς δεσμούς μεταξύ του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα**. Καλύπτει τις διάφορες ρυθμίσεις με τις οποίες ανατίθενται ένα ή περισσότερα καθήκοντα μικρότερης ή μεγαλύτερης

σπουδαιότητας στον εταίρο του ιδιωτικού τομέα, καθήκοντα στα οποία είναι δυνατόν να περιλαμβάνονται ο σχεδιασμός, η χρηματοδότηση, η υλοποίηση, η ανακαίνιση ή η εκμετάλλευση ενός έργου ή και μιας υπηρεσίας. Στο πλαίσιο αυτό, ένα από τα πιο γνωστά μοντέλα, το οποίο συχνά ονομάζεται "**μοντέλο παραχώρησης**" (υπενθυμίζεται ότι ο χαρακτηρισμός που δίνεται από το εθνικό δίκαιο ή από τα μέρη δεν επηρεάζει το νομικό χαρακτηρισμό των συμβάσεων αυτών για τους σκοπούς της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου για τις δημόσιες συμβάσεις και τις συμβάσεις παραχώρησης) και χαρακτηρίζεται από την άμεση σχέση που υπάρχει μεταξύ του εταίρου του ιδιωτικού τομέα και του τελικού χρήστη. Αναλυτικότερα, ο εταίρος του ιδιωτικού τομέα παρέχει μια συγκεκριμένη και σαφώς προσδιορισμένη υπηρεσία στο κοινό, αλλά υπό τον έλεγχο του εταίρου του δημοσίου τομέα. Χαρακτηρίζεται επίσης από τον τρόπο αμοιβής του αντισυμβαλλομένου (παραχωρησιούχου), που αποτελείται από τέλη που επιβάλλονται στους χρήστες της υπηρεσίας και συμπληρώνεται, ανάλογα με τον τύπο της εφαρμοζόμενης Σ.Δ.Ι.Τ., από επιδοτήσεις εκ μέρους των δημοσίων αρχών.

Αναλυτικότερα :

Κλασικοί Μέθοδοι Χρηματοδότησης (Conventional procurement) : Είναι οι μέθοδοι που χρησιμοποιούν οι εκάστοτε κυβερνήσεις για δημόσιες υποδομές ή υπηρεσίες. Το παραδοσιακό ελληνικό σύστημα χρηματοδότησης δημόσιων έργων βασίζεται κυρίως στα εθνικά κονδύλια (φόροι, έσοδα από εξαγωγές κλπ), τα οποία συμπληρώνονται από δάνεια από την ΕΕ, από ελληνικές ή ξένες εμπορικές τράπεζες. Τελευταία, ο δημόσιος τομέας αντιλαμβάνεται το υψηλό κόστος και τις δυσκολίες που αντιμετωπίζει κατά την διαχείριση και συντήρηση των έργων υποδομής (δρόμων, κτηρίων κτλ) και καταφεύγει σε διάφορα είδη συμβολαίων διαχείρισης - συντήρησης για να βελτιώσει την αποδοτικότητα (efficiency) σε αυτόν τον τομέα. Οι κύριες επιλογές είναι οι ακόλουθες :

- ✓ Συμβόλαια διαχείρισης και συντήρησης (Management & Maintenance Contracts)
- ✓ Ποσοτικά βασισμένα συμβόλαια συντήρησης (Quantity –Based maintenance contracts)

Αυτού του είδους τα συμβόλαια έχουν εφαρμοστεί σε αρκετές χώρες με μεγάλη επιτυχία και φαίνεται ότι αποτελούν την πρώτη σκέψη για Σ.Δ.Ι.Τ.. Η αμοιβή του ανάδοχου βασίζεται στις τιμές της μονάδος ως αυτές καθορίζονται από το συμβόλαιο και στις ποσότητες αναλόγως με την περιοχή. Οι εργασίες σχεδιασμού (design works) καθορίζονται από κάποιον σύμβουλο και ένας σύμβουλος επίβλεψης (supervisor) βοηθά το τμήμα χρηματοδοτήσεων όσο αφορά τη ποιότητα και την ποσότητα των εργασιών που γίνονται. Η σύγχρονη τάση είναι να συμπεριληφθεί ένα σύνολο δραστηριοτήτων συντήρησης που απαιτείται για ένα κομμάτι υποδομής (η για ένα τμήμα αυτής) με απώτερο σκοπό να διευκολυνθεί η διοίκηση και να επιτευχθούν οικονομίες κλίμακας. Αυτές αναφέρονται ως **ακέραιες συμβάσεις παραχώρησης (integral maintenance contracts)** δεδομένου ότι καλύπτουν ποικίλες υπηρεσίες συντήρησης λειτουργίας και διοίκησης.

Συμβάσεις συντήρησης βάσει απόδοσης (Performance - based maintenance contacts) : Προέρχονται από τον προηγούμενο τύπο συμβολαίου με μετατόπιση των ευθυνών από τη διοίκηση (δραστηριότητες - πόροι συντήρησης) σε ορισμένους όρους απόδοσης που εκτιμούνται από τους χρήστες της υποδομής. Χαρακτηριστικά αφήνουν τον ανάδοχο (contractor) με περισσότερη αυτονομία στο σχέδιο και στην οργάνωση των εργασιών. Η ανταμοιβή είναι βασισμένη σε μια προκαθορισμένη αμοιβή (fee), η οποία αναφέρεται στο συμβόλαιο και συνδέεται άμεσα με τους δείκτες απόδοσης.

Συμβάσεις διαχείρισης (Management Contracts) : Η σύμβαση αυτή περιγράφει μια ρύθμιση (arrangement) στην οποία διάφοροι τύποι στόχων (tasks) περνούν στον ιδιωτικό τομέα, ενώ συνήθως εκτελούνται από κάποια δημόσια αρχή, σχετική με την οργάνωση της διαδικασίας συντήρησης των υποδομών. Συνήθως οι απαιτήσεις ως προς τον ιδιώτη (ιδιωτική εταιρεία) είναι να ανταποκριθεί στις καθημερινές απαιτήσεις συντήρησης των υποδομών (εργολαβία) εξ ονόματος του δημόσιου τομέα. Αυτού του είδους οι συμβάσεις μπορούν επίσης (η μόνο) να εστιάσουν στην διαχείριση λειτουργίας (operation management). Σε αυτή την περίπτωση οι στόχοι που αναθέτονται στον ιδιωτικό τομέα για παράδειγμα σε έναν δρόμο, είναι η μέτρηση και ο υπολογισμός της κυκλοφορίας, η παροχή πληροφοριών, η διαχείριση της κυκλοφορίας, η είσπραξη των διοδίων και η συντήρηση του τμήματος του οδικού δικτύου.

Παραχωρήσεις (Concessions) : Είναι η συμφωνία (συμβόλαιο) εις την οποία ένας δημόσιος φορέας, που είναι και ιδιοκτήτης της υποδομής, παραχωρεί στον ιδιωτικό φορέα (concessionaire) την ευθύνη για την παροχή και την συντήρηση ενός συγκεκριμένου επιπέδου υπηρεσιών προς τους χρήστες της υποδομής, με αντάλλαγμα το δικαίωμα να συλλέξει εισόδημα (revenues) από τους χρήστες. Οι παραχωρήσεις μπορούν να πάρουν τις ακόλουθες μορφές :

Παραχωρήσεις λειτουργίας και συντήρησης (Operational and maintenance concessions) : Ο κύριος στόχος του δημόσιου, μέσα από αυτά τα συμβόλαια, είναι ο ιδιωτικός τομέας να διατηρήσει και να λειτουργήσει (operate and maintain) μια υπάρχουσα υποδομή και επομένως η πολιτεία πρέπει να παραχωρεί τη δυνατότητα στον ιδιώτη να χρεώνει τους χρήστες της υποδομής, ώστε να μπορεί να χρηματοδοτήσει τη συντήρηση και τη λειτουργία της υποδομής. Τέτοιου είδους παραχώρηση μετατοπίζει το χρηματικό βάρος που απαιτείται στο χρήστη της υποδομής και ταυτόχρονα αυξάνεται η αποδοτικότητα στο έργο. Εκτός από τα έμφυτα ζητήματα σε μια παραχώρηση, μια παραχώρηση λειτουργίας και συντήρησης είναι παρόμοια, σε σκοπό και σε προσέγγιση, με μια τυπική συμφωνία για συντήρηση και λειτουργία μεταξύ ιδιωτικών συμβαλλόμενων μερών στο πλαίσιο μιας συμφωνίας BOT.

Πρωτοβουλία Ιδιωτικής Χρηματοδότησης - PFI (Private finance Initiative) : Πρόγραμμα - μηχανισμός που υλοποιεί η Βρετανική Κυβέρνηση, το οποίο αποσκοπεί στην προσέλκυση ιδιωτικών κεφαλαίων σε δημόσια έργα υποδομής και υπηρεσιών. Ο μηχανισμός αυτός κυρίως εστιάζει στο μοντέλο DBFO (Design – Build – Finance - Operate), στο οποίο ο ιδιώτης (ανάδοχος) αναλαμβάνει τη σχεδίαση, την κατασκευή και τη διαχείριση της υποδομής και των υπηρεσιών αυτής. Η χρηματοδότηση κυρίως προέρχεται από τις δημόσιες αρχές και είναι ανάλογη της φύσης της υποδομής ή της υπηρεσίας. Το ίδιο μοντέλο χρησιμοποιείται και σε άλλα κράτη με σημαντικές, πολλές φορές, παραλλαγές. Το μοντέλο PFI, για παράδειγμα, έδωσε την έμπνευση για την ανάπτυξη του Betreibermodell στη Γερμανία. Στο μοντέλο αυτό η αμοιβή του εταίρου του ιδιωτικού τομέα δεν έχει τη μορφή τελών που καταβάλλονται από τους χρήστες του έργου ή της υπηρεσίας, αλλά τακτικών πληρωμών που καταβάλλονται από το δημόσιο τομέα. Οι πληρωμές αυτές μπορεί να είναι σταθερές, αλλά μπορεί επίσης να υπολογίζονται με μεταβλητό τρόπο, ανάλογα, για παράδειγμα, με τη διαθεσιμότητα του σχετικού έργου ή των σχετικών υπηρεσιών, ή ακόμη ανάλογα με τη συχνότητα χρήσης του έργου (περίπτωση «εικονικών διοδίων», που χρησιμοποιούνται στο πλαίσιο σχεδίων για αυτοκινητοδρόμους, ιδίως στη Μ. Βρετανία, στην Πορτογαλία, στην Ισπανία και στη Φινλανδία).

Αναλυτικότερα και σε ότι αφορά τις επιμέρους μεθόδους ΣΔΙΤ :

Η μέθοδος **B.O.T. (Build / Operate / Transfer)** και η **μέθοδος B.O.O.T. (Build / Own / Operate / Transfer)**, όπου ο ιδιώτης κατασκευάζει ένα έργο με βάση τις προδιαγραφές που έχει συμφωνήσει με το δημόσιο. Λειτουργεί το έργο που ανήκει, είτε στο δημόσιο (B.O.T.), είτε στον ιδιώτη (B.O.O.T.) για ένα προκαθορισμένο χρονικό διάστημα και στη συνέχεια, με τη λήξη της περιόδου εκμετάλλευσης, μεταβιβάζει τη λειτουργία του ή και την ιδιοκτησία του στο δημόσιο. Στις περισσότερες περιπτώσεις ο ιδιώτης είναι υπεύθυνος για τμήμα ή για το σύνολο της χρηματοδότησης του έργου, συνεπώς και η περίοδος εκμετάλλευσης πρέπει να είναι επαρκής, προκειμένου ο ιδιώτης μέσω των τελών χρήσης του έργου να επιτύχει μια ελάχιστη απόδοση επί του κεφαλαίου που επένδυσε. Στο τέλος της προκαθορισμένης περιόδου εκμετάλλευσης του έργου από τον ιδιώτη το δημόσιο μπορεί να αναλάβει τη λειτουργία του έργου ή να την αναθέσει εκ νέου στον ιδιώτη που το κατασκεύασε ή και σε τρίτο. Για παράδειγμα, αυτής της μορφής Σ.Δ.Ι.Τ. είναι τα Parking που έχουν κατασκευασθεί και λειτουργούν σε ελληνικές πόλεις.

Η μέθοδος **D.B.F.O. (Design – Build – Finance – Operate)**, όπου ο ιδιώτης σχεδιάζει, κατασκευάζει, χρηματοδοτεί και λειτουργεί μια υποδομή – έργο και το δημόσιο αγοράζει τις υπηρεσίες που προέρχονται από το έργο αυτό, αποκτώντας το δικαίωμα χρήσης του έργου για μια συμβατική περίοδο. Η μέθοδος βρίσκει εφαρμογή κυρίως στην κατασκευή, λειτουργία και συντήρηση δημοτικών κτιρίων (σχολεία, δημοτικά κτίρια, βιβλιοθήκες), στη διαχείριση απορριμμάτων, σε υποδομές αποχέτευσης – βιολογικών, κλπ. Το κέντρο βάρους μετατοπίζεται από την κατασκευή στην παροχή υψηλού επιπέδου υπηρεσιών, ενώ η καταβολή αμοιβής εκ μέρους του δημοσίου βασίζεται στην αποδοτικότητα του ιδιωτικού τομέα σε συμφωνημένα επίπεδα παροχής ορισμένων υπηρεσιών. Η μέθοδος αυτή χρησιμοποιείται σε συμβάσεις υποδομών και ανάπτυξης παγίων του δημόσιου τομέα, όταν οι δυνατότητες παράπλευρης εκμετάλλευσης είναι άγνωστες και πιθανά περιορισμένες, ενώ παράλληλα απαιτείται εξειδίκευση και διοικητική εμπειρία που το δημόσιο δεν διαθέτει. Για παράδειγμα ένας τομέας όπου είναι δυνατόν να εφαρμοσθεί αυτή η μέθοδος στη χώρα μας είναι ο τομέας επεξεργασίας των υγρών αποβλήτων. Τη μελέτη, κατασκευή, χρηματοδότηση και λειτουργία ενός βιολογικού σταθμού επεξεργασίας λυμάτων θα μπορούσε να αναλάβει ένας ιδιωτικός φορέας στον οποίο στη συνέχεια το δημόσιο θα καταβάλει αμοιβή ανάλογα με την ποσότητα των λυμάτων που δέχεται και την ποιότητα της επεξεργασίας που αυτά θα υφίστανται.

Η μέθοδος **B.O.O. (Build / Own / Operate)**, όπου το δημόσιο απευθύνεται στον ιδιωτικό τομέα για την υλοποίηση ενός κοινωφελούς έργου και χορηγεί στον ιδιώτη άδεια μακράς χρονικής περιόδου λειτουργίας. Στη συγκεκριμένη μέθοδο ο ιδιώτης σχεδιάζει, χρηματοδοτεί, κατασκευάζει και λειτουργεί το έργο αυτό, έχει την ιδιοκτησία του, ενώ το δημόσιο προσδιορίζει τις προδιαγραφές λειτουργίας του έργου σε ότι αφορά τις προσφερόμενες υπηρεσίες, τους κανόνες ασφάλειας και το ανώτατο επίπεδο τελών χρήσης. Για παράδειγμα, ένα τομέας που μπορεί να εφαρμοστεί η μέθοδος αυτή στην χώρας μας είναι η κατασκευή, συντήρηση και αξιοποίηση των οδικών δικτύων.

Η μέθοδος **B.T.O. (Build / Transfer / Operate)**, όπου ο ιδιώτης σχεδιάζει, χρηματοδοτεί και κατασκευάζει το έργο και μετά την αποπεράτωση του μεταβιβάζει την ιδιοκτησία στο δημόσιο. Στη συνέχεια ο ιδιώτης και το δημόσιο συμφωνούν την μίσθωση του έργου στον ιδιώτη, για μια προκαθορισμένη χρονική περίοδο κατά την οποία αυτός διαχειρίζεται το έργο και εισπράττει τα έξοδα λειτουργίας του. Για παράδειγμα, ένας τομέας που μπορεί να εφαρμοστεί η μέθοδος αυτή στη χώρα μας είναι η κατασκευή, συντήρηση και αξιοποίηση των οδικών δικτύων, με τη διαφοροποίηση της ιδιοκτησίας κατά την περίοδο της εκμετάλλευσης.

Η μέθοδος **B.O.L.T. (Build / Own / Lease / Transfer)**, όπου ο ιδιώτης χρηματοδοτεί και κατασκευάζει τις εγκαταστάσεις, τις οποίες στη συνέχεια ενοικιάζει (με leasing) σε κρατικό φορέα ή φορέα Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ο οποίος και καταβάλλει περιοδικές πληρωμές στον ιδιώτη μέσω των οποίων σταδιακά μεταβιβάζει και την ιδιοκτησία των εγκαταστάσεων. Στο τέλος της περιόδου μίσθωσης ο κρατικός φορέας ή ο φορέας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, είναι πλέον ιδιοκτήτης των εγκαταστάσεων ή τις αγοράζει με τίμημα που έχει προσδιοριστεί στη σύμβαση leasing. Κατά τη διάρκεια της περιόδου μίσθωσης οι εγκαταστάσεις δύνανται να λειτουργούν είτε από τον κρατικό φορέα – Αγοραστή είτε από τον Ιδιώτη Εκμισθωτή. Για παράδειγμα, ένας Ο.Τ.Α. δεν διαθέτει δημαρχιακό κτίριο ούτε διαθέτει το σύνολο των αναγκαίων κεφαλαίων για την κατασκευή του. Αντί να προχωρήσει σε δανεισμό και να κατασκευάσει το κτίριο ως δημόσιο έργο προχωρά σε Σύμπραξη με ένα Ιδιώτη, ο οποίος αναλαμβάνει να κατασκευάσει το κτίριο που καλύπτει τις ανάγκες του και στη συνέχεια με χρηματοδοτική μίσθωση να παραχωρήσει τη χρήση του στον Ο.Τ.Α. Με τη μέθοδο αυτή ο Ο.Τ.Α. θα ικανοποιήσει ταχύτερα τις ανάγκες στέγασης των υπηρεσιών του, ενώ ταυτόχρονα είναι δυνατόν να αναθέσει στον ιδιώτη τις υπηρεσίες συντήρησης, θέρμανσης, καθαρισμού κλπ. Με την καταβολή των μισθωμάτων και την λήξη της περιόδου μίσθωσης το κτίριο περιέρχεται στην ιδιοκτησία του Ο.Τ.Α.

Η μέθοδος **B.B.O. (Buy / Build / Operate)**, όπου με αυτή τη μέθοδο το δημόσιο προσπαθεί να προσελκύσει ιδιωτικά κεφάλαια πουλώντας εγκαταστάσεις κοινής ωφέλειας σε ιδιώτες. Βασικός σκοπός αυτής της μεθόδου είναι η υλοποίηση πρόσθετων επενδύσεων (ανακαινίσεις – επεκτάσεις), ώστε να καταστεί δυνατή η μέγιστη δυνατή εκμετάλλευση των επιχειρηματικών δεξιοτήτων των ιδιωτών, να αναδειχθεί η υπεραξία των υφιστάμενων έργων υποδομής, και να μειωθούν οι αυξημένοι κίνδυνοι που απορρέουν από την ιδιοκτησία και λειτουργία τέτοιας μορφής έργων. Για παράδειγμα, η μέθοδος αυτή θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί στην περίπτωση της αξιοποίησης των αθλητικών εγκαταστάσεων της Γενικής Γραμματείας Αθλητισμού, οι οποίες σήμερα βρίσκονται υπό την εποπτεία των ΟΤΑ, υπολειτουργούν και δεν παράγουν προστιθέμενη αξία.

Η μέθοδος **L.R.O. (Lease / Rehabilitate / Operate)**, όπου με αυτή τη μέθοδο ο ιδιώτης ενοικιάζει τις υφιστάμενες εγκαταστάσεις από ένα κρατικό φορέα ή φορέα Τοπικής Αυτοδιοίκησης επενδύει τα κεφάλαιά του προκειμένου να εκσυγχρονίσει ή και να επεκτείνει τις εγκαταστάσεις και στη συνέχεια τις λειτουργεί, στα πλαίσια ενός συμβολαίου με αυτόν. Ο Κρατικός φορέας ή ο φορέας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, διατηρεί την ιδιοκτησία του έργου. Ο ιδιώτης αποκτά το δικαίωμα εκμετάλλευσης των εγκαταστάσεων για ένα προκαθορισμένο χρονικό διάστημα, ώστε να αποσβέσει το κεφάλαιό του, μέσω ενός ρυθμισμένου τιμολογίου καταναλωτών. Για παράδειγμα, η μέθοδος αυτή θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί στην περίπτωση ενός δημοτικού αθλητικού κέντρου, το οποίο χρήζει επισκευών και αναβάθμισης των υπηρεσιών που παρέχονται στους χρήστες του. Ο ιδιώτης αναλαμβάνει να αναβαθμίσει τις εγκαταστάσεις, να λειτουργήσει και να συντηρήσει το κέντρο για ένα ορισμένο χρονικό διάστημα. Τα έσοδα του ιδιώτη προέρχονται από τη χρέωση των χρηστών – πολιτών αλλά και την ανάπτυξη συμπληρωματικών εμπορικών δραστηριοτήτων. Το δημόσιο είναι δυνατόν, αν το επιθυμεί, να αναλάβει μέρος ή το σύνολο της χρέωσης για τους δημότες με επιδότηση του ιδιώτη, ελέγχοντας ταυτόχρονα το είδος και την ποιότητα των προσφερόμενων υπηρεσιών.

(β) Ο όρος **Σ.Δ.Ι.Τ. Θεσμοθετημένου τύπου** συνεπάγεται τη **δημιουργία ενός φορέα, ο οποίος ελέγχεται από κοινού από τον εταίρο του δημόσιου τομέα και από τον εταίρο του ιδιωτικού τομέα** (χρησιμοποιούνται διάφορες ορολογίες και σχήματα όπως π.χ., το Kooperationsmodell, η PPP associatif, οι joints ventures). Αποστολή του κοινού φορέα είναι να μεριμνά για την εκτέλεση ενός έργου ή την παροχή μιας υπηρεσίας προς όφελος του κοινού. Στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.), οι δημόσιες αρχές προσφεύγουν σε δομές αυτού του είδους, ιδίως για τη διαχείριση δημοσίων υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο (π.χ., για τις υπηρεσίες ύδρευσης ή τις υπηρεσίες αποκομιδής απορριμμάτων). Είναι προφανές ότι σε τέτοιες μορφές συμπράξεων η συμμετοχή του δημόσιου τομέα στο επιχειρηματικό σχήμα είναι επιβεβλημένη και για λόγους **κοινωνικής αποδοχής**. Η άμεση συνεργασία του εταίρου του δημόσιου τομέα με τον εταίρο του ιδιωτικού τομέα στα πλαίσια ενός φορέα που έχει νομική προσωπικότητα **επιτρέπει στον εταίρο του δημόσιου τομέα να διατηρήσει ένα σχετικά υψηλό επίπεδο ελέγχου των εργασιών, το οποίο μπορεί να προσαρμόζει κατά διαστήματα ανάλογα με τις περιστάσεις, μέσω της παρουσίας του στη μετοχική ομάδα και τα διοικητικά όργανα του κοινού φορέα**. Δίνει επίσης τη δυνατότητα στον εν

λόγω εταίρο να αναπτύξει τη δική του εμπειρία όσον αφορά την εκμετάλλευση της σχετικής υπηρεσίας, υποστηριζόμενος συγχρόνως από έναν εταίρο του ιδιωτικού τομέα.

Η σύσταση Σ.Δ.Ι.Τ. θεσμοθετημένου τύπου μπορεί να γίνει :

- ✓ με τη **δημιουργία ενός φορέα που ελέγχεται από κοινού από τον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα, και**
- ✓ με την **απόκτηση του ελέγχου μιας υπάρχουσας δημόσιας επιχείρησης από τον ιδιωτικό τομέα.**

Η σύσταση σύμπραξης συνεπάγεται τη **δημιουργία φορέα ad hoc**, ο οποίος ελέγχεται από κοινού από τον δημόσιο τομέα και τον ιδιωτικό τομέα. Επίσης, η σύσταση Σ.Δ.Ι.Τ. θεσμοθετημένου τύπου μπορεί να γίνει με την τροποποίηση της μετοχικής σύνθεσης ενός δημόσιου φορέα. Η μετάβαση μιας επιχείρησης του δημόσιου τομέα στον ιδιωτικό τομέα αποτελεί επιλογή οικονομικής πολιτικής η οποία, ως τέτοια, υπάγεται στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών της Ε.Ε.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα τέτοιας μορφής Σ.Δ.Ι.Τ. η σύσταση **κοινών επιχειρήσεων με Ιδιώτες (Joint Venture Companies)**, στις οποίες συμμετέχει και το δημόσιο (κρατικοί φορείς ή Ο.Τ.Α.) και ιδιώτες με σκοπό την εκτέλεση έργων και την παροχή υπηρεσιών. Η συνεισφορά του Ο.Τ.Α. σε αυτές τις επιχειρήσεις μπορεί να είναι περιουσιακά στοιχεία ή/και κεφάλαια. Ο ιδιωτικός τομέας συνεισφέρει κεφάλαια και αναλαμβάνει να κατασκευάσει και να λειτουργήσει τις υποδομές. Μια κοινοπραξία είναι μια οντότητα που διαμορφώνεται από δυο ή και περισσότερες επιχειρήσεις που θέλουν να ακολουθήσουν έναν συγκεκριμένο σκοπό για μια καθορισμένη χρονική περίοδο. Μια συνεργασία (partnership) διαφέρει από μια κοινοπραξία καθώς η πρώτη λειτουργεί κατά τρόπο αόριστο και ο σκοπός της μπορεί να αλλάξει. Μια κοινοπραξία μπορεί να αποτελείται από το δημόσιο, από ιδιωτικές εταιρίες, οποιοσδήποτε συνεργασίες επιχειρηματιών ή οποιονδήποτε συνδυασμό. Τέτοιες επιχειρήσεις συγκεντρώνουν δυο ή και περισσότερους τομείς εμπειρίας σε μια ενιαία προσπάθεια, προκειμένου να κεφαλαιοποιήσουν σε εκείνη τη συνδυασμένη πείρα για ένα καθορισμένο χρονικό διάστημα. Οι επιχειρήσεις αυτής της μορφής μπορεί να έχουν ως αντικείμενο την εμπορική εκμετάλλευση περιουσιακών στοιχείων του δημοσίου ή γενικότερα την αξιοποίηση επιχειρηματικών ευκαιριών. Για παράδειγμα, ένας Ο.Τ.Α. διαθέτει ένα ακίνητο που προσφέρεται για τη δημιουργία ενός θεματικού πάρκου ψυχαγωγίας και πολιτισμού. Προσκαλεί ιδιώτες επενδυτές να καταθέσουν προτάσεις για την αξιοποίηση και εμπορική εκμετάλλευση του ακινήτου σε αυτή την κατεύθυνση. Αφού εξετάσει τις προτάσεις του, επιλέγει τον Ανάδοχο με τον οποίο συστήνει κοινή επιχείρηση που αναλαμβάνει να κατασκευάσει και να λειτουργήσει το πάρκο. Ο Ο.Τ.Α. συμμετέχει στην διοίκηση της επιχείρησης, ελέγχει τη λειτουργία της και αποκτά το μερίδιο των κερδών που του αναλογεί με βάση το ποσοστό συμμετοχής του.

Τα οφέλη από μια Σ.Δ.Ι.Τ. μπορεί να είναι σημαντικά και για τα δύο (ΚτΕ δηλαδή το Δημόσιο και ιδιώτες). Για το Δημόσιο το βασικότερο είναι η δυνατότητα υλοποίησης περισσότερων και καλύτερων έργων και υπηρεσιών¹, ενώ σε πολλές περιπτώσεις η συντήρηση του έργου πληρώνεται όχι από όλους τους φορολογούμενους αλλά μόνον από όσους το χρησιμοποιούν (π.χ. διόδια). Για τους ιδιώτες το βασικότερο όφελος προκύπτει από την έννοια της αποδοτικότητας της επένδυσης (τοποθέτηση κεφαλαίων με εύλογη απόδοση) και τη χρησιμοποίηση του εταιρικού μηχανισμού και των πόρων του για την παροχή ενός έργου ή μιας υπηρεσίας.

Αναλυτικότερα τα οφέλη, για το Δημόσιο:

1. Αναβάθμιση της ικανότητας του Δημοσίου να παραδίδει ολοκληρωμένες λύσεις. Σε μια συμβατικού τύπου δημοπράτηση, ένα έργο χωρίζεται σε μικρότερες ενότητες και υλοποιείται διαδοχικά, λόγω περιορισμένων κονδυλίων. Έτσι, εκτός των άλλων, χάνεται η ευκαιρία να αναπτυχθεί μια ολοκληρωμένη λύση που θα κάλυπτε συνολικά μια ανάγκη του Δημοσίου όπως αυτό θα συνέβαινε με τις Σ.Δ.Ι.Τ.
2. Διευκόλυνση δημιουργικών και καινοτόμων προσεγγίσεων. Στις Σ.Δ.Ι.Τ. καθορίζονται τα επιθυμητά αποτελέσματα, αλλά ο τρόπος υλοποίησης δεν περιορίζεται από το Δημόσιο. Αντίθετα οι ιδιώτες χρησιμοποιούν τα ιδιαίτερα ανταγωνιστικά πλεονεκτήματά τους για να αναπτύξουν δημιουργικές και αποτελεσματικές προσεγγίσεις στην υλοποίηση του έργου. Προφανώς η οικονομικότερη λύση θα επιφέρει και τα καλύτερα αποτελέσματα για όλους.
3. Μείωση του κόστους για την υλοποίηση του έργου. Οι Σ.Δ.Ι.Τ. προσφέρουν τη δυνατότητα να μειωθεί σημαντικά το κόστος, ή να παραδοθεί μια υψηλότερη ποιότητα με το ίδιο κόστος και στο στάδιο της κατασκευής αλλά και της λειτουργίας του έργου. Στη Μ.Βρετανία έχει υπολογιστεί ότι η κατασκευή ενός έργου με Σ.Δ.Ι.Τ. έχει 17%-20% εξοικονόμηση πόρων σε σχέση με τον κλασικό τρόπο κατασκευής ενός δημόσιου έργου²

¹ HM Treasury, (1997)

4. Μειωμένος χρόνος υλοποίησης και παράδοσης του έργου. Ένα έργο που προκηρύσσεται με τη μέθοδο της κλασσικής δημόσιας σύμβασης, τυπικά χωρίζεται σε μικρότερα τμήματα και εκτελείται σε μεγάλη περίοδο χρόνου, με την έναρξη κάθε φάσης να εξαρτάται από τον προγραμματισμό των Δημοσίων Επενδύσεων του κάθε έτους³.

Στις Σ.Δ.Ι.Τ., η συνολική περίοδος ολοκλήρωσης ενός έργου μπορεί να μειωθεί για τους εξής λόγους:

- ✓ Η διαδικασία προκήρυξης - διαγωνισμού δεν είναι τόσο χρονοβόρες όσο στην κλασσική μέθοδο.
 - ✓ Ο σχεδιασμός και η κατασκευή μπορούν να πραγματοποιούνται ταυτόχρονα αντί διαδοχικά.
 - ✓ Υπάρχουν κίνητρα, που επιβραβεύουν τον ιδιωτικό τομέα στο να ολοκληρωθεί το έργο εγκαίρως.
 - ✓ Οι αλλαγές κατά τη διάρκεια σχεδιασμού και κατασκευής του έργου πρέπει να αποτρέπονται, ώστε να αποφεύγονται οι καθυστερήσεις και οι υπερβάσεις στους προϋπολογισμούς.
5. Μεταφορά κάποιων κινδύνων στον ιδιωτικό τομέα οι οποίοι μπορούν να διαχειριστούν καλύτερα από αυτόν, ενώ το Δημόσιο αναλαμβάνει τους κινδύνους που του αναλογούν μετά από διαπραγμάτευση (αυτή είναι και η βασική ειδοποιός διαφορά μεταξύ της συμβατικής μεθόδου εκτέλεσης δημόσιων έργων και μιας Σ.Δ.Ι.Τ.). Ως γενικός κανόνας, στις Σ.Δ.Ι.Τ. μεταφέρονται στον ιδιωτικό τομέα οι κίνδυνοι του σχεδιασμού, της κατασκευής και της λειτουργίας. Σε αρκετές χώρες, ο ιδιωτικός τομέας αναλαμβάνει επίσης και τον χρηματοοικονομικό κίνδυνο των επιτοκίων⁴. Οι κίνδυνοι της ζήτησης και κάποιοι άλλοι κατανέμονται συνήθως ανάλογα με το έργο ή τη διαφορετική μορφή της υπηρεσίας που παρέχει στον ΚτΕ ο ιδιωτικός τομέας.
6. Προσέλκυση συνήθως μεγαλύτερων και τεχνολογικά προηγμένων διεκδικητών του έργου. Λόγω του μεγέθους και της έκτασης ενός έργου με Σ.Δ.Ι.Τ., το Δημόσιο συνήθως προσελκύει το ενδιαφέρον μεγάλων εταιρειών, αυξάνοντας έτσι την ένταση του ανταγωνισμού και επιτυγχάνοντας καλύτερους όρους υλοποίησης.
7. Απόκτηση ικανοτήτων, εμπειρίας και τεχνογνωσίας. Το Δημόσιο μπορεί να κερδίσει νέες γνώσεις και ικανότητες, από τη συμμετοχή του σε ένα έργο με Σ.Δ.Ι.Τ. λόγω της συνεργασίας του με τον Ιδιωτικό τομέα αλλά και των αυξημένων αναγκών για την προκήρυξη και το σχεδιασμό του έργου.

Η πολιτεία στο αρχικό στάδιο αποφασίζει το πεδίο εργασίας (**scope of work**) που θέλει ή έχει ανάγκη η προτεινόμενη υποδομή ή υπηρεσία και πρέπει να αναζητήσει ανάμεσα σε ένα πλήθος συμβάσεων και παραχωρήσεων (**απλή σύμβαση διαχείρισης και λειτουργίας, παραχώρηση, BOT, DBFO, κλπ**), ώστε το τελικό σχήμα να αποδώσει τα προσδοκώμενα οφέλη. Όσο πιο ευρύ είναι το πεδίο εργασίας ενός έργου τόσο πιο σύνθετο γίνεται το συμβατικό πλαίσιο (**contractual framework**) που καθορίζει τις ευθύνες και τους κινδύνους των μελών που συμμετέχουν σε αυτό. **Μόλις προσδιοριστούν οι πολιτικοί στόχοι και δοθεί το έργο Σ.Δ.Ι.Τ. σε μια ομάδα ιδιωτών, οι ιδιωτικοί φορείς πρέπει να επιλέξουν και να δημιουργήσουν μία εταιρεία ή άλλο όχημα ειδικού σκοπού (special purpose vehicle – SPV) που θα αναλάβει το έργο.** Το πεδίο και η ομάδα εργασίας αφορούν μόνο την αρχή της νομικής ανάλυσης που απαιτείται για ένα έργο με Σ.Δ.Ι.Τ..

Κάθε έργο με τη μορφή Σ.Δ.Ι.Τ. γεννιέται, αναπτύσσεται και λειτουργεί μέσα σε ένα νομοθετικό και ρυθμιστικό πλαίσιο. Οι συμμετέχοντες σε μία Σ.Δ.Ι.Τ. μπορούν να προέλθουν από ποικίλους χώρους συχνά πολύ διαφορετικούς από τη μορφή του έργου. Επομένως, είναι αναπόφευκτο και απαραίτητο για τους συμμετέχοντες να εξετάζουν τη δυνατότητα των νόμων και κανονισμών της χώρας, στην οποία θα γίνει η υποδομή (το έργο) ώστε μέσα από αυτούς να παρέχεται ένα περιβάλλον που θα μεγιστοποιεί την δυνατότητα για αποδοτικότητα (κέρδος) και μακροχρόνια επιτυχία.

Οι πιο σημαντικοί νόμοι που εξετάζουν τις Σ.Δ.Ι.Τ. είναι οι νόμοι περί επενδύσεων και συμπράξεων μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Αυτού του είδους οι νομοθεσίες έχουν κυρίως δυο βασικούς σκοπούς: να ελέγξουν και να ενθαρρύνουν / προωθήσουν επενδύσεις ιδιωτικών κεφαλαίων (τοπικών σε επίπεδο χώρας ή και ξένων). Στις χώρες στις οποίες είναι φανερή η επιδίωξη για ιδιωτικές επενδύσεις (και σε μεγαλύτερο βαθμό ξένες), λόγω έλλειψης τοπικού κεφαλαίου ή και τεχνολογίας (τάση εποχής), το νομοθετικό πλαίσιο τείνει να δώσει έμφαση στην πτυχή της προώθησης. Στις χώρες εκείνες που

² Arthur Andersen, (2000) and National Audit Office (NAO).

³ Utt, (1999)

⁴ Thobani, (1999)

είναι προσεκτικές (δύσπιστες) ως προς τα οφέλη της συμμετοχής ιδιωτών, για λόγους είτε πολιτικής φιλοσοφίας, είτε κακής εμπειρίας, το πλαίσιο τείνει να δώσει έμφαση στον έλεγχο.

Οι νομοθεσίες και οι πολιτικές κάθε κράτους έχουν επίπτωση στην ιδιωτική συμμετοχή σε έργα δημόσιου συμφέροντος, αλλά **η ύπαρξη ενός ρυθμιστικού και νομοθετικού πλαισίου στο οποίο θα αναπτυχθεί και θα λειτουργήσει ένα τέτοιο έργο είναι απαραίτητη για την προσέλκυση ιδιωτικών κεφαλαίων.**

Η θέσπιση μιας ευεργετικής νομοθεσίας αποτελεί μια μορφή κυβερνητικής υποστήριξης η οποία μπορεί να παρέχεται με διάφορες μορφές και κυρίως διευκόλυνσης της χρηματοδότησης του έργου. Οι τρόποι και το επίπεδο υποστήριξης που παρέχεται εξαρτάται από τους κίνδυνους που εμπεριέχονται στο έργο και στις χρηματοδοτικές απαιτήσεις αυτού, μόλις υπάρξει μια δομή κατανομής κινδύνων / ευθυνών (risk allocation structure). Η υποστήριξη μπορεί να παρασχεθεί σε ένα ευρύτερο χρηματοδοτικό πλαίσιο ή να απορρέει ως αποτέλεσμα άμεσων διαπραγματεύσεων για τη δομή και την οργάνωση. Διαχωρίζεται σε άμεση (με τη μορφή άμεσων επιχορηγήσεων, φορολογικών ελαφρύνσεων, παροχή χώρου για την υποδομή κλπ) και έμμεση με την μορφή εγγυήσεων (συνάλλαγμα, απαίτηση από τους χρήστες της υποδομής, επιτόκια κλπ). Επίσης, πρέπει να υπολογιστεί το συνολικό μέγεθος των απαιτούμενων επενδύσεων για υποδομές και δημόσιες υπηρεσίες.

Στο σημείο αυτό και όσον αφορά την **Ελληνική πραγματικότητα** και εμπειρία, **προκύπτουν ορισμένες διαπιστώσεις και άμεσα ερωτήματα, από την κατανόηση και την απάντηση των οποίων θα καθοριστεί σε μεγάλο βαθμό η εξέλιξη της χρηματοδότησης των δημοσίων έργων για τα προσεχή έτη.** Αναλυτικότερα, αναφέρονται τα κάτωθι:

- ✓ Σε ποιους παράγοντες οφείλεται η **σημαντική υστέρηση μεταξύ του προγραμματισμού και της υλοποίησης των Συμβάσεων Παραχώρησης Οδικών Αξόνων** και για ποιους λόγους διαπιστώνεται σήμερα ότι τα έργα αυτά διέπονται από εξαιρετικά χαμηλό βαθμό ωριμότητας. Παράλληλα, ο προβληματισμός αυτός επεκτείνεται και στο θεσμό των ΣΔΙΤ, ο οποίος στην Ελλάδα δεν παρουσιάζει ανάπτυξη, παρά του ότι η ζήτηση είναι σαφώς προσδιορίσιμη εξαιτίας του ότι ο δημόσιος τομέας αδυνατεί να χρηματοδοτήσει επαρκώς τις βασικές υποδομές και να αξιοποιήσει τις ήδη λειτουργούσες υποδομές και την ακίνητη περιουσία του.
- ✓ Πως θα αντιμετωπιστούν οι **ανάγκες κατασκευής και συντήρησης των Οδικών Αξόνων στο Δευτερεύον και Τριτεύον Οδικό Δίκτυο της χώρας, αλλά και βασικών υποδομών που είτε δεν έχουν κατασκευαστεί, είτε δεν έχουν ολοκληρωθεί.** Το δεδομένο αυτό έχει, για παράδειγμα, αντιμετωπιστεί στην Γαλλία με συγκεκριμένη μεθοδολογία, γεγονός το οποίο διατήρησε ένα ισοζύγιο επαρκές μεταξύ των ανταποδοτικών και των μη ανταποδοτικών έργων.
- ✓ Πως θα αντιμετωπιστεί το μείζον θέμα της **αργούσης ακίνητης περιουσίας** του δημόσιου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα, σε ότι αφορά την ασάφεια του ιδιοκτησιακού καθεστώτος και της δυνατότητας ευελιξίας για την αξιοποίησή τους. Είναι προφανές ότι ο δημόσιος τομέας θα πρέπει να συμβάλλει, ενεργά, τουλάχιστον στην αποσαφήνιση βασικών παραμέτρων που αφορούν την διαθέσιμη ακίνητη περιουσία (ιδιοκτησιακό καθεστώς, πολεοδομικά χαρακτηριστικά και χρήσεις γης, περιβαλλοντικοί όροι, σχεδιασμός και στοχοθέτηση προτεραιοτήτων, κλπ).
- ✓ Πως θα αντιμετωπιστούν θέματα όπως, οι **εγγυήσεις** κατά την κατασκευή και την εκμετάλλευση τέτοιας εμβέλειας έργων, η διαφοροποίηση της ανταποδοτικότητας από έργο σε έργο, η **σχέση κόστους – οφέλους για την διαπραγμάτευση** ιδιωτών και δημοσίου, οι ιδιαιτερότητες κάθε ΣΔΙΤ που οφείλονται σε ένα πλήθος παραμέτρων, συχνά αλληλοσυγκρουόμενων και συχνά με κοινωνικές προεκτάσεις.
- ✓ Πως θα αρθεί η **επιφυλακτικότητα της συμμετοχής των πιστωτικών ιδρυμάτων** σε έργα παραχώρησης τα οποία είναι σύνθετα, υψηλού προϋπολογισμού και επενδυτικού κινδύνου. Ωστόσο, διαπιστώνεται ότι η προαναφερόμενη επιφυλακτικότητα υπάρχει και σε ΣΔΙΤ μικρού και μεσαίου προϋπολογισμού, αν αναλογιστεί κανείς τις μεθόδους που χρησιμοποιούνται στον επιμερισμό των κινδύνων.
- ✓ Με ποια διαδικασία θα **ενισχυθεί η δημιουργία χρηματοδοτικών φορέων** και εκτός των πιστωτικών ιδρυμάτων (πχ το ΤΣΜΕΔΕ ή και άλλοι εύρωστοι οργανισμοί) για την αξιοποίηση των εξαιρετικά υψηλών αποθεματικών τους και με ποιες διαδικασίες θα περιοριστούν οι επενδυτικοί κίνδυνοι των φορέων που θα τους αναλάβουν. Η εμπειρία έχει δείξει ότι η ενεργός εμπλοκή των ανωτέρω και η ορθή προσέγγιση του επιχειρηματικού τους ρόλου, θα συμβάλλει αφενός στην αξιοποίηση των υψηλών αποθεματικών τους και αφετέρου στην αναθέρμανση της αγοράς.
- ✓ Θα πρέπει να αντιμετωπιστεί με μεγάλη προσοχή η **εφαρμογή του αναπτυξιακού νόμου** της χώρας και η οργανωμένη προσέγγιση για την **εισροή ιδιωτικών κεφαλαίων από το εξωτερικό**, δεδομένα, ωστόσο, τα οποία απαιτούν πρόσθετες κινήσεις σε θεσμικό επίπεδο.

- ✓ Μέχρι σήμερα στην Ελλάδα δεν έχει συμφωνηθεί ο τρόπος και η μεθοδολογία που απαιτούνται για να παρακολουθούνται συστηματικά οι εξελίξεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο (στον τομέα σχεδιασμού και χρηματοδότησης έργων), για παράδειγμα, στο Ηνωμένο Βασίλειο όπου έχουν αναπτυχθεί εξαιρετικά μοντέλα αυτοχρηματοδότησης ακόμα και φυλακών, με αποτέλεσμα να μην υπάρχει πλήρης εκμετάλλευση της τεχνογνωσίας και της διάχυσης των αποτελεσμάτων της.

Στην Ελλάδα, όπως και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, υπάρχει σημαντική εμπειρία έργων υπό την αποκλειστική διαχείριση του Δημοσίου που παρουσίασαν μεγάλη καθυστέρηση, ενώ συγχρόνως ξέφυγαν πολύ και από τον αρχικό τους προϋπολογισμό. Οι σημαντικότεροι λόγοι της ανωτέρω παραδοχής οφείλονται στο ότι :

- ✓ Οι **καθυστερήσεις σε δημοπράτηση, κατασκευή και έγκαιρη παράδοση των έργων** (προσωρινές και οριστικές παραλαβές), οφείλονται στον πλημμελή προγραμματισμό και στην αδυναμία του δημόσιου τομέα να προσεγγίσει, να κοστολογήσει, να παραλάβει και να αξιοποιήσει με αποτελεσματικότητα τα αποτελέσματα του σχεδιασμού που έχει επιλέξει.
- ✓ Οι ανωτέρω προσδιοριζόμενες καθυστερήσεις οφείλονται σε μεγάλο βαθμό στις **ανεπαρκείς και ελλείψεις προκαταρκτικές εργασίες** (χωροθετήσεις, απαλλοτριώσεις, αρχαιολογίες, κλπ) και γενικότερα στην αδυναμία, σε αρκετές περιπτώσεις, του δημόσιου τομέα να διευκολύνει τον ανάδοχο στην εγκατάσταση του στο έργο και στην άμεση έναρξη των εργασιών.
- ✓ Οι **ελλείψεις των μελετών**, αποτελούν πολύπλοκο ζήτημα, και είναι προφανές ότι και ο κλάδος των μελετών αντιμετωπίζει αντίστοιχα προβλήματα με αυτόν των κατασκευών, τα οποία οφείλονται κυρίως στην αδυναμία της δημόσιας διοίκησης να θεσπίσει τα κατάλληλα και ενιαία εργαλεία εκπόνησης τους (προδιαγραφές, τιμές, κλπ), και στο να αξιολογήσει και ελέγξει το παραγόμενο προϊόν των μελετητών.
- ✓ Οι ελλείψεις σύγχρονων προδιαγραφών, αναλύσεων τιμών και οργάνωσης – επίβλεψης της υλοποίησης του σχεδιασμού, επιτείνουν τις προαναφερόμενες διαπιστώσεις και μόλις την τελευταία διετία γίνεται στοχευμένη προσπάθεια αντιμετώπισης τους.
- ✓ Οι κακοτεχνίες, η έλλειψη ποιότητας και εφαρμογής συνθηκών υγιεινής και ασφάλειας των έργων, η ασφάλιση αυτών, κλπ, αποτελούν σημεία τριβής μεταξύ Κυρίων των Έργων και Κατασκευαστών. Ωστόσο, θα πρέπει να αναφερθεί ότι τα τελευταία χρόνια παρατηρείται σημαντική βελτίωση σε αυτούς τους τομείς, πάντα όμως κάτω από την βασική παραδοχή της εικόνας των δύο ταχυτήτων του κλάδου σε επιχειρησιακό επίπεδο.
- ✓ Η **μείωση ή ελαχιστοποίηση των θετικών επιδράσεων από τη λειτουργία των υποδομών αυτών, λόγω κυρίως της έλλειψης συντονισμένης και στοχευμένης πολιτικής ανάπτυξης και συλλειτουργίας αυτών**. Η παράμετρος αυτή αποτελεί και την «αχίλλειο πτέρνα» της δημόσιας διοίκησης, και μέχρι σήμερα παρουσιάζει την μικρότερη αν όχι σχεδόν μηδενική βελτίωση.

Επιπρόσθετα, **ο διαχωρισμός της χρηματοδότησης σε διαφορετικούς capital και revenues λογαριασμούς, το οποίο είναι χαρακτηριστικό του δημόσιου τομέα σε αρκετές Ευρωπαϊκές χώρες, συχνά σημαίνει ότι ενώ υπολογίζονται σωστά, αυτό χάνεται κατά την λειτουργία των έργων.**