



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ



ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΠΜΣ στην Οργάνωση και Διοίκηση Δημοσίων Υπηρεσιών, Δημοσίων Οργανισμών και Επιχειρήσεων

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΣΔΙΤ: ΣΥΓΧΡΟΝΟ ΕΡΓΑΛΕΙΟ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

Εισηγητής: Σαμαρτζής Γεώργιος

Επιβλέπων Καθηγητής: Ευαγγελόπουλος Παναγιώτης

Τρίπολη, 2021

Περιεχόμενα

Περίληψη.....	4
Abstract	4
Εισαγωγή.....	5
Κεφάλαιο 1	8
1.1 Η κλίμακα και το εύρος του φαινομένου των συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα	8
1.2 Συνεργασίες δημόσιου-ιδιωτικού τομέα στο Ηνωμένο Βασίλειο	8
1.2.1 Εξέλιξη της πολιτικής της ιδιωτικής χρηματοδοτικής πρωτοβουλίας από το 1987	10
1.3 ΣΔΙΤ υπό παρακολούθηση: Το παράδειγμα των Ηνωμένων Πολιτειών	10
1.4 Συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα στις αναπτυσσόμενες χώρες.....	12
1.4.1 Οι απαρχές της ανάπτυξης συμβάσεων εταιρικής σχέσης δημόσιου-ιδιωτικού τομέα	13
1.4.2 Η χρήση των συμπράξεων δημόσιου-ιδιωτικού τομέα στις αναπτυσσόμενες χώρες: ανάπτυξη, ανισότητες και ρήξεις.....	15
Κεφάλαιο 2.....	18
2.1 Δημοσιονομική προσέγγιση συμπράξεων δημοσίου και ιδιωτικού τομέα..	18
2.1.2 Διαχείριση του δημοσιονομικού περιορισμού και εξομάλυνση των δημοσίων δαπανών με την πάροδο του χρόνου.....	18
2.1.3 Η επίδραση των εταιρικών σχέσεων στον κύκλο του προϋπολογισμού.....	19
2.2 Η αντιμετώπιση των συμπράξεων δημοσίου και ιδιωτικού τομέα στους δημόσιους λογαριασμούς	21
2.3. Το μικροοικονομικό όφελος των συμβάσεων εταιρικής σχέσης: η μείωση των αβεβαιοτήτων κόστους.....	23
2.4. Επιμερισμός κινδύνου, ο ακρογωνιαίος λίθος της οικονομίας των συμπράξεων δημοσίου και ιδιωτικού τομέα	24
2.5 Οικονομική ανάλυση της χρήσης συμβάσεων εταιρικής σχέσης δημόσιου-ιδιωτικού τομέα	27
2.5.1 Βέλτιστοι κανόνες δημόσιων αγορών σύμφωνα με τη θεωρία των κινήτρων	28
2.5.2 Ελλιπείς συμβάσεις.....	32
Κεφάλαιο 3	39

3.1. Χρηματοοικονομική δομή και κίνδυνοι που συνδέονται με τις συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα	39
3.2 Η λήψη του κινδύνου στον οικονομικό υπολογισμό	42
3.3 Χρηματοδότηση έργων και ποικιλία χρηματοδοτικών ρυθμίσεων	46
3.4 Δημοσιονομικοί κίνδυνοι που σχετίζονται με ρυθμίσεις ΣΔΙΤ	55
3.4.1 Οικονομικοί κίνδυνοι που σχετίζονται με τις ρυθμίσεις ΣΔΙΤ	55
3.4.2 Κίνδυνοι που συνδέονται με την αποπληρωμή του χρέους (κίνδυνος κυκλοφορίας και κυρώσεις).....	56
Κεφάλαιο 4	69
4.1 Συμπράξεις εταιρικής σχέσης στην Ελλάδα – Νομικό και Θεσμικό πλαίσιο.....	69
4.2 Χρηματοδότηση έργων ΣΔΙΤ στην Ελλάδα.....	69
4.3 Αξιολόγηση διαλογής: αρχές και προϋποθέσεις της εφαρμογής	72
Κεφάλαιο 5	75
5.1 Συμπεράσματα	75
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	79

Περίληψη

Σε ένα πλαίσιο έλλειψης δημόσιων πόρων, συνέπεια της σημαντικής αύξησης των ελλειμμάτων και του χρέους, η αξιολόγηση της ουσίας της δράσης του δημοσίου εξαρτάται από τα αποτελέσματά του. Η λογική της δημόσιας και ιδιωτικής αξιολόγησης συνδυάζεται, ανοίγοντας το δρόμο για τη δυναμική που οφείλεται στις συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ). Οι ΣΔΙΤ έχουν γνωρίσει σημαντική επέκταση στις ανεπτυγμένες χώρες, αλλά και στις υπό ανάπτυξη χώρες. Αυτή η επιτυχία οφείλεται τόσο στη μείωση των δημόσιων επενδύσεων μετά από τους δημοσιονομικούς περιορισμούς και μια ανανεωμένη προσέγγιση της δημόσιας διαχείρισης, επιδιώκοντας να επωφεληθούν από τις δυνατότητες χρηματοδότησης και καινοτομίας του ιδιωτικού τομέα.

Abstract

In a context of a lack of public resources, as a result of the significant increase in deficits and debt, the evaluation of the substance of public action depends on its results. The logic of public and private evaluation is combined, paving the way for the dynamics due to public-private partnerships (PPPs). PPPs have expanded significantly in developed countries, but also in developing countries. This success is due both to the reduction in public investment following fiscal constraints and to a renewed approach to public administration, seeking to take advantage of private sector financing and innovation opportunities.

Εισαγωγή

Με τον ευρύτερο ορισμό του, ο όρος σύμπραξη δημόσιου-ιδιωτικού τομέα καλύπτει όλες τις μορφές σύνδεσης του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα με σκοπό την εφαρμογή όλων ή μέρους μιας δημόσιας υπηρεσίας. Αυτές οι σχέσεις αποτελούν μέρος μακροπρόθεσμων συμβάσεων και διακρίνονται σε ιδιωτικοποιήσεις και στις υπεργολαβίες. Οι επενδύσεις(υποδομή, εξοπλισμός, κτίριο, λογισμικό κ.λπ.) που είναι απαραίτητα για την παροχή της υπηρεσίας χρηματοδοτούνται εν όλω ή εν μέρει από τον ιδιωτικό πάροχο. Η πληρωμή, που παρέχεται από χρήστες ή από τη δημόσια αρχή, καθιστά δυνατή την κάλυψη των αποσβέσεων αυτών των επενδύσεων και λειτουργιών.

Πέρα από αυτόν τον πολύ γενικό ορισμό, είναι και ο όρος σύμπραξη δημόσιου-ιδιωτικού τομέα που επιπλέον χρησιμοποιείται για να δηλώσει μια νέα μορφή δημοσίων συμβάσεων που γεννήθηκαν στο Ηνωμένο Βασίλειο και μεταφέρθηκαν σε πολλές χώρες. Η ανάληψη τεχνικών χρηματοδότησης των έργων διαφέρει από τις παλαιότερες μορφές εταιρικής σχέσης σε δύο βασικά σημεία. Πρώτα απ' όλα, στοχεύει να επιτύχει βελτιστοποιημένη κατανομή κινδύνου, και επιτρέπει την κατανομή ευθυνών στο μέρος που θα είναι σε θέση να τις αναλάβει πιο αποτελεσματικά. Τότε ανοίγει το ενδεχόμενο να έχει μια δημόσια αρχή ως τον κύριο πελάτη της παρεχόμενης υπηρεσίας και ως εκ τούτου να απαιτείται να αντλεί ένα ουσιαστικό μέρος των πόρων του από άμεσες πληρωμές χρηστών.

Αυτές οι νέες συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα είναι σύμφωνες με τις αρχές της "Νέας δημόσιας διαχείρισης", που προωθήθηκαν στις αγγλοσαξονικές χώρες και διαδόθηκαν από διεθνείς χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς. Αυτή η νέα προσέγγιση στη δημόσια διαχείριση γεννήθηκε στο πλαίσιο των δημοσιονομικών δυσκολιών οι οποίες επηρέασαν τις δημόσιες αρχές των βιομηχανικών χωρών από τη δεκαετία του 1970 και από τη σταδιακή απώλεια της νομιμότητας των δημοσίων διαχειριστών σε σχέση με την αποτελεσματική διαχείριση των πόρων. Με αποτέλεσμα να μειωθεί το πεδίο των δραστηριοτήτων που πραγματοποιούνται στη διαχείριση («η κυβέρνηση είναι ο πηδαλιούχος και όχι ο κωπηλάτης»), σε μια διοίκηση και στον έλεγχο που επικεντρώνονται στα αποτελέσματα και όχι πλέον στους πόρους που

καταναλώνονται, και τέλος στην ίδρυση λογιστικού οργανισμού με βάση το μοντέλο του ιδιωτικού τομέα.

Έτσι, η ανάπτυξη της προσέγγισης εταιρικής σχέσης απηχεί την άνοδο της ισχύος, την απαίτηση της διαφάνειας και της λογοδοσίας, μεταφρασμένη από τον αγγλικό όρο *accountability* με την έννοια της ευθύνης.

Σύμφωνα με στατιστικά στοιχεία της Παγκόσμιας Τράπεζας, 2.500 έργα υποδομής ΣΔΙΤ ξεκίνησαν στις αναπτυσσόμενες χώρες μεταξύ 1990 και 2001, ύψους 750δισεκατομμυρίων δολαρίων. Στις βιομηχανικές χώρες, η μόνη κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου υπέγραψε 665 συμβάσεις ΣΔΙΤ μεταξύ 1987 και 2005, δημιουργώντας ιδιωτική επένδυση 62δισ ευρώ. Οι προοπτικές για την ανάπτυξη συμβάσεων δημόσιου-ιδιωτικού τομέα στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης βρίσκονται όχι μόνο στο επίπεδο των κρατών, αλλά και των εδαφικών κοινοτήτων.

Οι περιοχές που καλύπτονται από ΣΔΙΤ είναι εξαιρετικά ποικίλες. Οι υποδομές των μεταφορών αντιπροσωπεύουν ένα σημαντικό μέρος αυτών των συμβάσεων, και για τις σιδηροδρομικές γραμμές καθώς και για τις αστικές, λιμενικές συγκοινωνίες και εγκαταστάσεις. Έπειτα έρχονται οι κοινοτικές υπηρεσίες (διαχείριση νερού και αποβλήτων), νοσοκομεία και εγκαταστάσεις, διδασκαλία. Στους τομείς της κυριαρχικής δραστηριότητας του κράτους, προσφυγή σε συμβάσεις σύμπραξης δημόσιου-ιδιωτικού τομέα αφορά μέρος των αμυντικών δραστηριοτήτων και των σοφρωνιστικών ιδρυμάτων εγκαταστάσεων.

Η έκταση της ανάπτυξης αυτών των συμβάσεων και το εύρος των τομέων εφαρμογής δεν είναι χωρίς να προκαλεί ανησυχία. Οι εικονικές αποτυχίες, καταγεγραμμένες τόσο στις βιομηχανικές όσο και στις αναπτυσσόμενες χώρες, έχουν βοηθήσει τη σφυρηλάτηση της εικόνας των αδιαφανών ρυθμίσεων, των υπερβολικά ευνοϊκών για τα ιδιωτικά συμφέροντα και πηγών κυβερνητικής διαφθοράς. Συμμετρικά, οι επιτυχίες που παρατηρήθηκαν οδήγησαν σε άνευ όρων ενθουσιασμό για μια λύση που υπέθεταν ότι θα ξεπεράσει όλα τα όρια των δημόσιων οικονομικών και διαχείρισης.

Το στοίχημα είναι να αποτραπεί ο κίνδυνος κατάχρησης αυτών των συμβάσεων για έναρξη επενδύσεων που τα δημόσια οικονομικά δεν μπορούν να υποστηρίξουν και τον κίνδυνο μιας προοδευτικής απόκλισης από τη δημόσια υπηρεσία. Ο πρώτος κίνδυνος μάλιστα θα οδηγούσε σε μια αδικαιολόγητη μετάθεση της χρηματοδότησης

των δημόσιων επενδύσεων σε μελλοντικές γενιές, οι οποίες δεν θα επωφεληθούν από αυτές.

Ο σκοπός αυτής της εργασίας είναι να αναφέρει το φαινόμενο των συμπράξεων δημόσιου-ιδιωτικού τομέα και οργανώνεται ως εξής: στο **πρώτο** κεφάλαιο αναλύονται οι ΣΔΙΤ και παρουσιάζεται η λειτουργία τους σε διάφορες χώρες. Στο **δεύτερο** κεφάλαιο μελετάται η δημοσιονομική προσέγγιση ενώ στο **τρίτο** η χρηματοοικονομική δομή τους, οι προϋποθέσεις επιτυχίας και οι παράγοντες κινδύνου που περιβάλλουν τις ΣΔΙΤ. Στο **τέταρτο** κεφάλαιο παρουσιάζονται έργα που υλοποιήθηκαν στην Ελλάδα στα πλαίσια ΣΔΙΤ και στο **πέμπτο** κεφάλαιο εκτίθενται τα συμπεράσματα.

Κεφάλαιο 1

1.1 Η κλίμακα και το εύρος του φαινομένου των συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα

Η ανάπτυξη των συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα συνδέεται με την αυξανόμενη δυσκολία των δημόσιων αρχών, των αναπτυσσόμενων και αναπτυσσόμενων χωρών να εξεύρουν χρηματοδότηση επενδύσεων που να ικανοποιούν την κοινωνική ζήτηση. Η αύξηση των λειτουργικών δαπανών και η παρέμβαση οδήγησαν τις δημόσιες αρχές, είτε εθνικές είτε τοπικές, για την αναβολή επενδύσεων και συντήρησης της υπάρχουσας υποδομής. Σε αυτό το πλαίσιο, οι συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα εμφανίζονται ως μέσο συμφιλίωσης των κοινωνικών προσδοκιών και έλεγχος των δημόσιων οικονομικών. Η χρήση συνεργασιών ενθαρρύνεται από την Ευρωπαϊκή Ένωση προκειμένου να προωθήσει την ανάπτυξη νέων υποδομών δικτύου [van Miert, 2003], κάτι το οποίο δεν μπορεί να επιτευχθεί γρήγορα μόνο με δημόσιες επενδύσεις, οι οποίες είναι κατάφωρα ανεπαρκείς.

Η συγκεκριμένη εξέλιξη αποτελεί επίσης μέρος του γενικού πλαισίου της βαθιάς μεταρρύθμισης της δημόσια δράση, κοινή σε όλες τις χώρες του ΟΟΣΑ και αναλαμβάνεται σε αγγλοσαξονικές χώρες από τις αρχές της δεκαετίας του 1980. Βρίσκει την πηγή του στο δημοσιονομικό πλαίσιο και τις προκλήσεις για την αποτελεσματικότητα της παραδοσιακής δημόσιας δράσης που πραγματοποιούνται τόσο από το School of δημόσια επιλογή [Mueller, 1997] παρά από τη νέα δημόσια οικονομία [Laffont, 2000].

Οι περιορισμοί στα δημόσια οικονομικά έχουν οδηγήσει σε αλλαγή του δημόσιου ελέγχου από τον έλεγχο της κανονικότητας της χρήσης των πόρων ως την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας δράσης όσον αφορά την παροχή αγαθών και υπηρεσιών. Η προσφορά πρέπει να τηρείται η δε διαφάνεια και λογοδοσία της δημόσιας δράσης θα πρέπει να ειπωθεί από αυτήν την οπτική γωνία.

1.2 Συνεργασίες δημόσιου-ιδιωτικού τομέα στο Ηνωμένο Βασίλειο

Σε αντίθεση με τη δημοφιλή πεποίθηση, η βρετανική πολιτική συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα δεν θεωρήθηκε ως μέσο αποδέσμευσης των δημόσιων αρχών. Αντίθετα, ήταν η ιδιωτική χρηματοδοτική πρωτοβουλία (PFI), η οποία αποτέλεσε την κυρίαρχη μορφή της και θεωρήθηκε ως μια εναλλακτική λύση στην ιδιωτικοποίηση,

τα όρια της οποίας είχαν αρχίσει να εμφανίζονται από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 [Marty, Trosa and Voisin, 2003]. Για να διαιωνιστεί η δημόσια μαεστρία και να οριστεί η φύση και το πεδίο των υπηρεσιών που παρέχονται στους χρήστες, η συνεργασία είναι πολύ πιο εποπτευόμενη και ελεγχόμενη από την απλή υπεργολαβία ή ιδιωτικοποίηση σε περιοχές με μικρό ανταγωνισμό. Η υπεροχή του Ηνωμένου Βασιλείου στην εισαγωγή των συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα μπορεί να εξηγηθεί από τον τρόπο δημόσιας διακυβέρνησης (σύστημα διακυβέρνησης Westminster), το οποίο προσφέρεται για σημαντικές ολοκληρωμένες μεταρρυθμίσεις λόγω μιας ισχυρής παράδοσης ουδετερότητας και συμμόρφωσης με τον κανόνα της δημόσιας υπηρεσίας.

Έτσι, η μεταρρύθμιση πραγματοποιήθηκε αρχικά από τις συντηρητικές κυβερνήσεις και καθαγιάστηκε από την κυβέρνηση των εργατικών του Άντονι Μπλερ ενώ μπόρεσε να αναπτυχθεί σε όλες τις Βρετανικές δημόσιες διοικήσεις και να συνοδεύονται από παράλληλες μεταρρυθμίσεις και την απαραίτητη για τη δημόσια δημοσιονομική και χρηματοοικονομική λογιστική και τη διαχείριση του ανθρώπινου δυναμικού στο δημόσιο τομέα.

Η πολιτική PFI δεν βασίζεται σε έναν μόνο μηχανισμό που εφαρμόζεται σε όλους αλλά αντίθετα συγκροτείται, ανάλογα με τις συνθήκες και τις ιδιαιτερότητες του κάθε έργου. Ως εκ τούτου, μπορούν να διακριθούν τέσσερις τύποι PFI:

- ορισμένες πράξεις είναι παρόμοιες με το γαλλικό μοντέλο της παραχώρησης δημόσιων υπηρεσιών (ανάθεση δημόσιας υπηρεσίας σε φορέα που αναλαμβάνει το κόστος επένδυσης καθώς και τους κινδύνους και αμείβεται από τις συνδρομές που πληρώνουν οι χρήστες) ·
- άλλοι δημιούργησαν μια σύμπραξη δημόσιου-ιδιωτικού τομέα με τη μορφή κοινής επιχείρησης (κοινή επιχείρηση, η οποία συνεπάγεται τον επιμερισμό των κινδύνων και των ανταμοιβών) ·
- ακόμη άλλες αφορούν δημόσιες υποδομές και στοχεύουν στην παροχή υπηρεσιών σε δημόσιο παράγοντα ·
- τέλος, ορισμένες λειτουργίες συνδέουν αυτήν την υπηρεσία με εμπορική χρήση για λογαριασμό τρίτων.

Η προσφυγή στο PFI αφορά τόσο την πολιτεία όσο και τις τοπικές κοινότητες. Ο θησαυρός του Ηνωμένου Βασιλείου παρακολουθεί τα PFIs, με αποτέλεσμα την

ανάλυση που αναπτύχθηκε εδώ. Τον Απρίλιο του 2005, ποσό του ιδιωτικού κεφαλαίου επενδύθηκε στις 665 βρετανικές συμπράξεις πρωτοβουλίας ιδιωτικής χρηματοδότησης, οι πωλήσεις ανήλθαν σε σχεδόν 62 δισεκατομμύρια ευρώ (42,4 δισεκατομμύρια στερλίνες), αξίας κατά μέσο όρο 107 εκατομμύρια ευρώ ανά συναλλαγή. Η προβλεπόμενη εξέλιξη των δημόσιων δαπανών του Ηνωμένου Βασιλείου και το PFI κατά την περίοδο 2000-2003 που πραγματοποιήθηκε το 2001 προέβλεπαν ότι το 11% των δαπανών για τις δημόσιες επενδύσεις θα προέρχονται από αυτήν την ιδιωτική χρηματοδότηση.

1.2.1 Εξέλιξη της πολιτικής της ιδιωτικής χρηματοδοτικής πρωτοβουλίας από το 1987

Ξεκίνησε επίσημα από τη συντηρητική κυβέρνηση του John Major το 1992, ενώ η ιδιωτική πρωτοβουλία χρηματοδότησης (PFI) υπήρχε στην πραγματικότητα από το 1987, όταν το Συμβόλαιο για τη γέφυρα της βασίλισσας Ελισάβετ Β 'ήταν σύμφωνο με τις μεταρρυθμίσεις του δημόσιου τομέα που ξεκίνησε η Μάργκαρετ Θάτσερ, με βάση την αρχή του δημόσιου-ιδιωτικού ανταγωνισμού για την παροχή των περισσότερων υπηρεσιών κοινής ωφέλειας.

Η χρήση του PFI αναπτύχθηκε πραγματικά από το 1995. Το 1997, η κυβέρνηση Μπλερ συνεχίζει και ενισχύει αυτήν την πολιτική. Το PFI γίνεται μία από τις μορφές των Δημόσιων-Ιδιωτικών Συμπράξεων που προωθεί η κυβέρνηση. Με σκοπό την αυξημένη χρήση αυτών των συμβάσεων, δημιουργούνται δημόσιες συμβουλευτικές δομές (Task Force Treasury, που έκτοτε έγινε το Γραφείο του Κυβερνητικού Εμπορίου), καθώς και κανόνες για τη διαχείριση των έργων, ιδιαίτερα στον τομέα της σύγκρισης κόστους (συγκριτής δημόσιου τομέα).

Μεταξύ 1997 και 2000, ο αριθμός των συμβάσεων που υπογράφηκαν δεκαπλασιάστηκε, από 10 σε 106. Το γράφημα παρακάτω, απεικονίζει αυτήν την εξέλιξη.

1.3 ΣΔΙΤ υπό παρακολούθηση: Το παράδειγμα των Ηνωμένων Πολιτειών

Η περίπτωση των Ηνωμένων Πολιτειών είναι ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα, στο βαθμό που αυτή η χώρα ασκεί την ιδιωτικοποίηση και την εξωτερική ανάθεση δραστηριοτήτων δημόσιας υπηρεσίας χωρίς να χρειάζεται και οι δύο να υλοποιούν συστηματικά συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Η πολυπλοκότητα του αμερικανικού

θεσμικού πλαισίου μπορεί να εξηγήσει αυτήν την έλλειψη συνολικής ανάπτυξης τέτοιων δραστηριοτήτων συνεργασίας [English and Skellern, 2005]. Στις Ηνωμένες Πολιτείες, όπως και στις περισσότερες ομοσπονδιακές χώρες, είναι οι τοπικές αρχές που χρησιμοποιούν συχνότερα συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Η ομοσπονδιακή κυβέρνηση δημιουργεί συνεργασίες στις δραστηριότητες κυριαρχίας, όπως η Άμυνα: αυτές είναι τις περισσότερες φορές δραστηριότητες που θεωρούνται περιφερειακές για τη στρατιωτική λειτουργία (στέγαση, δημόσια έργα), αλλά μερικές φορές υπόκεινται στις βασικές του δραστηριότητες (στρατιωτική εκπαίδευση και εκπαίδευση).

Οι Ηνωμένες Πολιτείες έχουν μακρά παράδοση στην ανάμιξη του ιδιωτικού τομέα στην αποστολή του έργου της δημόσιας υπηρεσίας, που προκύπτει ιδίως από τη συνταγματική αρχή σύμφωνα με την οποία η κυβέρνηση δεν μπορεί να ανταγωνιστεί τους πολίτες στις οικονομικές τους δραστηριότητες. Οι πρώτες υποδομές μεταφοράς, ύδρευσης και διανομής ενέργειας χρηματοδοτήθηκαν και κατασκευάστηκαν από ιδιωτικές εταιρείες. Η κρίση της δεκαετίας του 1930 και τα μεγάλα επενδυτικά προγράμματα της Διοίκησης Ρούσβελτ (1933-1945), συμπεριλαμβανομένης της διάσημης εταιρείας Tennessee Valley Authority, υπεύθυνης για τον προγραμματισμό της ανάπτυξης αυτής της περιοχής, έχουν αμφισβητήσει εν μέρει αυτόν τον καθοδηγητικό ρόλο του ιδιωτικού τομέα. Οι δημόσιες πολιτικές της μεταπολεμικής περιόδου επιβεβαίωσαν το νέο βάρος της ομοσπονδιακής διοίκησης.

Αυτός ο αυξημένος ρόλος του κράτους, που συνοψίζεται από τον πολεμικό όρο "Μεγάλη Κυβέρνηση", έχει ωστόσο παράδοξες ρίζες, αφού η επέκταση της ομοσπονδιακής διοίκησης έχει παρέλθει την πρόσληψη ανώτερων αξιωματούχων από τα κεντρικά γραφεία μεγάλων ομάδων. Εμφανίστηκε από τον επανεξοπλισμό του 1938, αυτή η ιδιωτική-δημόσια διαπερατότητα και πήρε την αληθινή της αναλογία στον Β 'Παγκόσμιο Πόλεμο. Στη συνέχεια κατέληξε σε μαζική προσφυγή στην ικανότητα καινοτομίας και τις δεξιότητες των πολιτικών επιχειρήσεων. Κατά τη διάρκεια της σύγκρουσης, το κράτος της ομοσπονδιακής κυβέρνησης κατευθύνει και σχεδιάζει την πολεμική προσπάθεια, αλλά σε μεγάλο βαθμό αναθέτει την εφαρμογή της σεβιομηχανία. Μεγάλες αμερικανικές εταιρείες λειτουργούν με εργοστάσια όπλων χρηματοδοτούμενα που ανήκουν στην ομοσπονδιακή κυβέρνηση. Επίσης κατασκευάζουν και συντηρούν αεροπορικές βάσεις, ναυπηγεία και λιμενική υποδομή. Αυτή η οικονομική κινητοποίηση των Μεγάλων επιχειρήσεων προς όφελος του

δημόσιου τομέα εξακολουθούν να αποτελούν αναφορά σήμερα στο πνεύμα των Αμερικανών ηγετών, όπως υπενθυμίζεται από τη σύγκρουση στο Ιράκ και τη θέση που πήραν οι μεγάλες αμερικανικές ομάδες υπηρεσιών και δημοσίων έργων στις συμβάσεις που σχετίζονται με την ανασυγκρότηση της χώρας.

Πάνω από είκοσι χρόνια μετά τη Reaganomics, τα αντίστοιχα όρια των ιδιωτικοποιήσεων και των μεγάλων δημόσιων χρηματοδοτούμενων προγραμμάτων, έφεραν ξανά στο προσκήνιο το ζήτημα των συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Αν η κυβέρνηση Κλίντον είχε σημαδευτεί από την αναβίωση των μεγάλων ομοσπονδιακών προγραμμάτων, ιδιαίτερα στους κοινωνικούς τομείς, η προεδρία του Μπους επιδιώκει να συμβιβάσει τις υποσχέσεις για μείωση φόρων με την αυξανόμενη ζήτηση επενδύσεων και των δημόσιων υπηρεσιών, με περαιτέρω ανάπτυξη των μορφών πρόσβασης στον ιδιωτικό τομέα. Σε επίπεδο αμερικανικών τοπικών αρχών, οι περιορισμοί αυτοί γίνονται αισθητοί τόσο περισσότερο όσο οι αρμοδιότητες των ομοσπονδιακών κρατών, κομητειών και δήμων είναι μεγαλύτερες από αυτές του ομοσπονδιακού κράτους. Προσεγγίζουν ιδιαίτερα στους τομείς της εκπαίδευσης και της υγείας, οι οποίοι το 2001 αντιπροσώπευαν περισσότερο από το ήμισυ του προϋπολογισμού σύμφωνα με τα στοιχεία του 2001 από το Εθνικό Γραφείο Απογραφής.

Το χρέος των ομοσπονδιακών κρατών είναι ιδιαίτερα υψηλό και οι δυνατότητές τους να αυξήσουν των περιορισμένα φορολογικά έσοδα είναι περιορισμένες. Η Καλιφόρνια, με χρέος 62 δισεκατομμυρίων δολαρίων για 35 εκατομμύρια ανθρώπους είναι μια εμβληματική περίπτωση, αλλά άλλες πολιτείες βρίσκονται σε ακόμη πιο υποβαθμισμένες καταστάσεις: η Πολιτεία της Νέας Υόρκης χρωστούσε 80 δισεκατομμύρια δολάρια ενώ το χρέος της Μασαχουσέτης είναι 42 δισεκατομμύρια δολάρια. Αυτά τα τρία κράτη αντιπροσωπεύουν το ένα τρίτο του χρέους των 50 ομοσπονδιακών κρατών. Αυτή η δημοσιονομική ένταση επηρεάζει και τους δήμους. Το 2002, μια έρευνα που διεξήχθη από τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα έδειξε ότι το 55% από αυτά πίστευαν ότι ήταν λιγότερο ικανά να ικανοποιήσουν τις οικονομικές ανάγκες των πόλεων τους μόνο το 2001.

1.4 Συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα στις αναπτυσσόμενες χώρες

Οι αναπτυσσόμενες χώρες είναι η κύρια γεωγραφική περιοχή για χρήση των συμπράξεων δημόσιου -ιδιωτικού τομέα, οι διεθνείς χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί -

Νομισματικό Ταμείο Διεθνές (ΔΝΤ) και Παγκόσμια Τράπεζα - αφού τις προώθησαν ως ένα από τα κυριότερα μέσα μεταρρύθμισης της δημόσιας διαχείρισης. Ο ορισμός των εταιρικών σχέσεων που υιοθετήθηκε από αυτά τα ιδρύματα καλύπτουν όλες τις συμβατικές λύσεις δημόσιων και ιδιωτικών ενώσεων γύρω από την επίτευξη μιας αποστολής δημόσιας υπηρεσίας. Περιλαμβάνει και τις δύο μορφές παλαιές (παραχωρήσεις) και νέες (συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα αγγλοσαξονικής προέλευσης). Ως αποτέλεσμα, οι συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα στις αναπτυσσόμενες χώρες βιώνουν μια ποικιλία και σημαντική επέκταση, αν και ορισμένες χώρες, όπως η Αργεντινή και η Βολιβία το 2005, έχουν αμφισβητήσει το ρόλο των μεγάλων διεθνών ομάδων που παρέχουν δημόσιες υπηρεσίες.

1.4.1 Οι απαρχές της ανάπτυξης συμβάσεων εταιρικής σχέσης δημόσιου-ιδιωτικού τομέα

Οι κυβερνήσεις στο Νότο πρέπει να διαχειριστούν την ένταση μεταξύ μιας κοινωνικής ζήτησης σε αυξανόμενες υποδομές και δημόσιες υπηρεσίες και περιορισμένους διαθέσιμους δημοσιονομικούς πόρους. Αυτή η ένταση επιδεινώνεται ακόμη περισσότερο όσο αυξάνεται η ανάγκη για υποδομές εξ' ορισμού πολύ ισχυρότερες σε μια αναπτυσσόμενη χώρα, της οποίας η ικανότητα να συγκεντρώσει κεφαλαία στις διεθνείς κεφαλαιαγορές είναι πολύ πιο περιορισμένη από αυτή μιας βιομηχανικής χώρας. Ενδεικτικά, οι ετήσιες επενδυτικές ανάγκες σε υποδομές στις βιομηχανικές χώρες είναι μεταξύ 1 και 2% του ΑΕΠ (3% συμπεριλαμβανομένου της συντήρησης). Στις αναπτυσσόμενες χώρες, το τελευταίο ανέρχεται σε περισσότερο από 4,5%, φτάνοντας σχεδόν το 10% συμπεριλαμβανομένης της συντήρησης [Estache, 2004]. Η χρήση συνεργασιών δημόσιου-ιδιωτικού στοχεύει στη συμφιλίωση των στόχων της μακροοικονομικής σταθεροποίησης και της βελτίωσης στην ποιότητα των υπηρεσιών που παρέχονται στους χρήστες, σε ευνοϊκό πλαίσιο χαμηλών επιτοκίων. Τα δυνητικά κέρδη για τις δημόσιες αρχές δεν πρέπει να υποτιμηθούν, τα οικονομικά κέρδη συνδέονται άμεσα με τη διάθεση των σχετικών δημοσίων περιουσιακών στοιχείων, τα οποία μπορεί να συνοδεύονται από αποταμιεύσεις σχετικές με την κατασκευή και λειτουργία νέων υποδομών.

Τα παραδείγματα της Χιλής στη δεκαετία του 1990 και της Βραζιλίας σήμερα απεικονίζουν τον αρνητικό αντίκτυπο της έλλειψης επενδύσεων σε υποδομές για αναπτυξιακές οικονομικές δυνατότητες. Στην περίπτωση της Χιλής, το ποσό των δημόσιων επενδύσεων που είναι απαραίτητο για την ανάπτυξη της χώρας

υπολογίστηκε το 1993 σε περίπου 20% του ΑΕΠ, κόστος φυσικά μόνο για δημόσια οικονομικά. Η Βραζιλία έθεσε ως στόχο το 2005 4% πλεόνασμα προϋπολογισμού, σε μια προσπάθεια να μειωθεί το δημόσιο χρέος κάτω από το όριο του 50% από το 2007. Αυτή η δημοσιονομική λιτότητα αντικατοπτρίζεται σε μια σημαντική πτώση των δημόσιων επενδύσεων, αυξήθηκαν από 3,2% του ΑΕΠ την περίοδο 1996-1998 σε 2,5% του ΑΕΠ μεταξύ 1999 και 2004, όταν οι ιδιωτικές επενδύσεις δεν ανέλαβαν τα καθήκοντά τους. Μόνο ένα τέταρτο του οδικού δικτύου βρίσκεται σε κατάσταση που θεωρείται ικανοποιητική · περισσότερο από το 80% των δρόμων δεν έχουν ανακαινιστεί για τουλάχιστον 10 χρόνια [ΔΝΤ, 2005].

Η ανεπάρκεια των δημόσιων επενδύσεων σε υποδομές είναι ακόμη περισσότερο επιβλαβείς για περίπου 1,2 δισεκατομμύρια άνθρωποι δεν έχουν ακόμη πρόσβαση σε δίκτυα ηλεκτρικής ενέργειας, 1 δισεκατομμύριο σε πόσιμο νερό και 1,2 δισεκατομμύρια στο σύστημα υγείας [Παγκόσμια Τράπεζα, 1994]. Στις αρχές της δεκαετίας του 1990, το κοινωνικό κόστος της αναποτελεσματικότητας στη διαχείριση του νερού, ηλεκτρικού και σιδηροδρομικών υποδομών στις αναπτυσσόμενες χώρες εκτιμήθηκε σε περίπου 55 δισεκατομμύρια δολάρια ετησίως. Αυτό το ποσό αντιπροσώπευε τότε το 1% του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος των σχετικών χωρών, το ένα τέταρτο των ετήσιων επενδύσεών τους σε υποδομή και σχεδόν διπλάσια ενίσχυση από τα διεθνή χρηματοπιστωτικά ιδρύματα υπέρ του τελευταίου [Παγκόσμια Τράπεζα, 1994].

Ωστόσο, αυτοί οι τομείς εμπίπτουν στους τομείς που προσδιορίζονται ως προτεραιότητα από τα θεσμικά όργανα των διεθνών οργανισμών στο πλαίσιο των Αναπτυξιακών Στόχων της Χιλιετίας. Ως εκ τούτου, οι τελευταίοι έγιναν σημαντικοί παράγοντες στην ανάπτυξη συμβάσεων εταιρικής σχέσης στις ενδιαφερόμενες χώρες.

Εκτός από την άμεση οικονομική συμμετοχή τους, έχουν συμβουλευσει τις κυβερνήσεις για τη θέσπιση κατάλληλου νομοθετικού πλαισίου. Μερικές φορές έχουν συσχετιστεί με την προετοιμασία συμβάσεων, ακόμη και στο βαθμό που διαδραματίζουν το ρόλο του διευκολυντή στο οικονομικό κλείσιμο του εγχειρήματος. [Estache, 2004].

1.4.2 Η χρήση των συμπράξεων δημόσιου-ιδιωτικού τομέα στις αναπτυσσόμενες χώρες: ανάπτυξη, ανισότητες και ρήξεις

Οι αναπτυσσόμενες χώρες προώθησαν τις συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα από διεθνείς δωρητές. Το ιδιωτικό κεφάλαιο προτιμήθηκε έναντι της ενίσχυσης των παραδοσιακών δημόσιων αρχών, που συχνά θεωρούνται ως πηγή διαφθοράς ή περιττών επενδύσεων (οι περίφημοι «λευκοί ελέφαντες»). Έργα αυτού του τύπου αφορούν ιδίως το Μάλι και τη Σενεγάλη, στον τομέα της διαχείρισης των υδάτων.

Μεταξύ των αναπτυσσόμενων χωρών, η Χιλή πρωτοστάτησε στη χρήση των συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα πριν από σχεδόν δύο δεκαετίες. Τα ίδια βήματα ακολούθησε και η Αργεντινή γύρω στο 1989, ακολουθούμενη από χώρες της Νοτιοανατολικής Ασίας. Συνεπώς, οι συνεργασίες του δημόσιου-ιδιωτικού τομέα έχει αναπτυχθεί ραγδαία: ενώ η συσσώρευση δεσμεύσεων των επενδύσεων ανήλθαν σε 19 δισεκατομμύρια δολάρια μεταξύ 1984 και 1989, έφθασαν περίπου τα 750 δισεκατομμύρια μεταξύ 1990 και 2001.

Η ανάλυση της βάσης δεδομένων που έχει συσταθεί από την Παγκόσμια Τράπεζα καθιστά δυνατή τη διάκριση της χρήσης τέτοιων συμβάσεων στις αναπτυσσόμενες χώρες [Παγκόσμια Τράπεζα, 2003]. Όχι μόνο σημειώθηκαν ισχυρές περιφερειακές και τομεακές ανισότητες, αλλά επιπλέον πολλές συμβάσεις μπορούν να παρομοιαστούν με συμβάσεις παραχώρησης ή ακόμη και με ιδιωτικοποιήσεις.

Τυπολογία ΣΔΙΤ για την Παγκόσμια Τράπεζα

Η Παγκόσμια Τράπεζα συγκεντρώνει στη βάση δεδομένων της για τις συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα στις αναπτυσσόμενες χώρες (ιδιωτική συμμετοχή της Παγκόσμιας Τράπεζας στη Βάση δεδομένων έργων υποδομής) όλες τις επενδύσεις που πραγματοποιούνται από τον ιδιωτικό τομέα ή τις διαχειρίζεται ο τελευταίος. Διακρίνει τέσσερις τύπους λειτουργιών:

Συμβάσεις διαχείρισης και μίσθωσης: μια ιδιωτική οντότητα αναλαμβάνει την ευθύνη, για μία περίοδο, τη διαχείριση μιας υποδομής που συμμετέχει σε μια δημόσια υπηρεσία. Αν η λειτουργία μεταφέρεται στον ιδιωτικό τομέα, η ιδιοκτησία παραμένει δημόσια, όπως στο γαλλικό διοικητικό δίκαιο οι συμβάσεις προώθησης.

Οι **συμβάσεις παραχώρησης** καλύπτουν καταστάσεις στις οποίες αναλαμβάνει μια ιδιωτική οντότητα ελέγχου δημόσιου φορέα εκμετάλλευσης για δεδομένη περίοδο. Στη συνέχεια, αναλαμβάνει ένα μέροςσημαντικών κινδύνων λειτουργίας και επενδύσεων, που αντιστοιχούν στις αντιπροσωπείες της δημόσιας υπηρεσίας.

Τα **Έργα Greenfield**: ιδιωτική εταιρεία ή κοινή επιχείρηση δημόσιου-ιδιωτικού τομέασχεδιάζει, χρηματοδοτεί, κατασκευάζει, λειτουργεί και συντηρεί νέο εξοπλισμό που υποστηρίζει μια δημόσια υπηρεσία, για συμβατικά καθορισμένο χρονικό διάστημα. Στο τέλος του τελευταίου, ο εξοπλισμός μπορεί τελικά να επιστρέψει στον δημόσιο τομέα.

Εκπτώσεις: μια ιδιωτική οντότητα αναλαμβάνει τον έλεγχο μιας κρατικής υποδομής στο πλαίσιο μιας πώλησης δημοσίων ακινήτων ή μιας συναλλαγής ιδιωτικοποίησης.

Εκτός από έναν πολύ ευρύ ορισμό των συμπράξεων δημόσιου-ιδιωτικού τομέα, η βάση δεδομένων της η Παγκόσμια Τράπεζα απαριθμεί όλες τις επενδύσεις σε υποδομές που ο ιδιωτικός τομέας συμβάλλει, ανεξάρτητα από το επίπεδο συμμετοχής του. Ακόμη και αν ένα έργο θα λάβει μόνο 1% ιδιωτική χρηματοδότηση, θα αναγράφεται στη βάση δεδομένων.

Επιπλέον, το τελευταίο καταγράφει δεσμεύσεις και όχι πραγματικές επενδύσεις.

Με αυτόν τον τρόπο, τα δεδομένα που παρέχονται από την Παγκόσμια Τράπεζα πρέπει να ληφθούν υπόψη με προσοχή ως προς τις επενδύσεις που πράγματι χρηματοδοτούνται από ιδιωτικούς συνεργάτες.

Το πρώτο χαρακτηριστικό της ανάπτυξης συμπράξεων δημόσιου-ιδιωτικού τομέα είναι η ύπαρξη μιας πολύ σαφούς διακοπής στον ρυθμό ανάπτυξης από την Ασιατική κρίση 1997-1998. Τα υψηλότερα επίπεδα του 1997 και του 1998 ήταν, ως επί το πλείστον, εξηγήθηκαν από τη σημασία των πράξεων ιδιωτικοποίησης που αναλαμβάνονται στη Λατινική Αμερική, από τις επενδύσεις στον τομέα της παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας και της ανάπτυξης νέων δικτύων κινητής τηλεφωνίας στην ίδια περιοχή. Για παράδειγμα, η Βραζιλία έλαβε σχεδόν το 46% των επενδύσεων το 1998 ως αποτέλεσμα προγράμματος ιδιωτικοποίησης που αφορούσε τον υφιστάμενο τηλεπικοινωνιακό φορέα και αρκετούς διανομείς ηλεκτρικής ενέργειας.

Η ρήξη που προκλήθηκε από την ασιατική κρίση ήταν ακόμη πιο εντυπωσιακή από την ετήσια ροή επενδύσεων σε συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα δεν είχαν ακόμη βρεθεί το 2003

επίπεδο που ήταν δικό του το 1997 [Izaguirre, 2004]. Μεταξύ 1997 και 2001, το ποσό των ιδιωτικών επενδύσεων μειώθηκαν κατά περίπου 80%. Για να αναφέρουμε μόνο μερικές στοιχειά, η ροή της μέσης ετήσιας ιδιωτικής επένδυσης που ανερχόταν σε 40 δισεκατομμύρια δολάρια μεταξύ του 1989 και το 1994, έφτασε σε επίπεδο 100 δισεκατομμυρίων μεταξύ 1995 και 1999, σταθεροποιήθηκε μεταξύ 2001 και 2003 σε επίπεδο 60 δις. Αν και βρίσκεται σε απότομη πτώση, αυτή η ροή επενδύσεων δεν αντιπροσωπεύει λιγότερο, κατά μέσο όρο, το 0,9% του ΑΕΠ των ωφελούμενων αναπτυσσόμενων χωρών. [Izaguirre, 2004].

Αν και, η Παγκόσμια Τράπεζα εκτιμά, κατά μέσο όρο, το μερίδιο που πράγματι χρηματοδοτείται από τις ιδιωτικές επενδύσεις που αναφέρονται στη βάση δεδομένων μεταξύ 85 και 90%, το τελευταίο δεν καθιστά δυνατό να προσδιοριστεί εάν υπάρχει συμπληρωματικότητα ή δυνατότητα υποκατάστασης μεταξύ της χρηματοδότησης δημόσιου και ιδιωτικού. Τα αποτελέσματα διαφέρουν σημαντικά από χώρα σε χώρα. Φαίνεται όντως αυτή η αντίθεση με την περίπτωση της Χιλής, η αύξηση της ιδιωτικής χρηματοδότησης δεν έχει αντισταθμίσει στην Αργεντινή, Βραζιλία και Μεξικό, την πτώση των δημόσιων επενδύσεων.

Κεφάλαιο 2

2.1 Δημοσιονομική προσέγγιση συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα

Η προσφυγή σε συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα αποσκοπεί συχνά στην ανταπόκριση σε έναν περιορισμό τριπλής φύσης. Όλα έχουν να κάνουν με δημόσιες επενδύσεις σε ένα πλαίσιο περιορισμένου προϋπολογισμού, για να επωφεληθούν από την τεχνογνωσία και τις ικανότητες των ιδιωτικών επιχειρήσεων, και τέλος για να διασφαλίζουν τη βέλτιστη κατανομή των κινδύνων μεταξύ δημόσιου φορέα και ιδιωτικού παρόχου υπηρεσιών.

2.1.2 Διαχείριση του δημοσιονομικού περιορισμού και εξομάλυνση των δημοσίων δαπανών με την πάροδο του χρόνου

Ο δημοσιονομικός περιορισμός, αποτέλεσμα της αύξησης του χρέους και των δημοσίων ελλειμμάτων, οδηγεί σε συμβιβασμούς έναντι των επενδύσεων. Πράγματι, οι τρέχουσες δαπάνες, οι οποίες αντιπροσωπεύουν το μεγαλύτερο μέρος των δημοσίων δαπανών, είναι πολύ πιο δύσκολο να μειωθούν από τις κεφαλαιουχικές δαπάνες. Αυτές οι τελευταίες έχουν μια ελαφριά πολιτική ευαισθησία και οι συνέπειες τους είναι ορατές μόνο μακροπρόθεσμα. Στο πλαίσιο των δημοσίων επενδύσεων, η μείωση των προϋπολογισμών μεταφράζεται σε προτεραιότητα για νέες επενδύσεις, σε βάρος της συντήρησης της υπάρχουσας υποδομής. Ελλείψει λογιστικής περιουσιακών στοιχείων, τα οποία θα καθιστούσαν δυνατή την παρατήρηση της απώλειας αξίας αυτών των ανεπαρκώς συντηρημένων υποδομών, η υποβάθμιση τους δεν έχει δημοσιονομικές επιπτώσεις και ως εκ τούτου παραμένει μία στρατηγική τρέχουσας διαχείρισης. Για να πάρουμε μόνο ένα εμβληματικό παράδειγμα, το Ηνωμένο Βασίλειο γνωρίζει από το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου χρόνια υποεπένδυση στον τομέα των μεταφορών και των δημοσίων υποδομών. Κατά κάποιον τρόπο, η πολιτική της Ιδιωτικής Οικονομικής Πρωτοβουλίας είναι μια απάντηση σε μια κατάσταση γενικής επιδείνωσης και της επείγουσας ανάγκης για την άμεση ανανέωση των υποδομών.

Η επίδραση των εταιρικών σχέσεων στον κύκλο του προϋπολογισμού

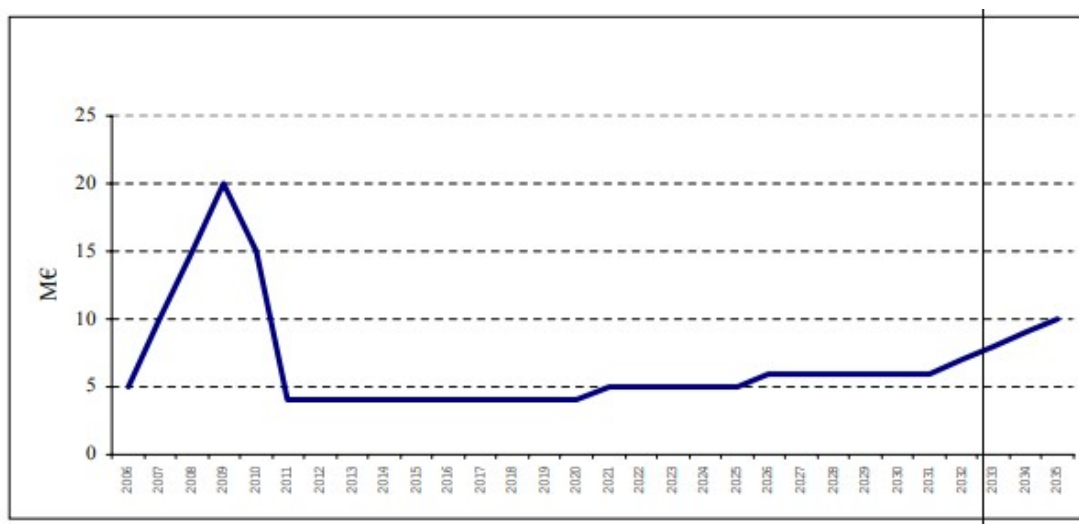
Για να επεξηγηθεί η επίδραση εξομάλυνσης του προϋπολογισμού των συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη το παράδειγμα τεσσάρων νοσοκομείων με κόστος μονάδας 200 εκατομμύρια ευρώ, εξαιρουμένου του

πληθωρισμού και συντήρησης, για περίοδο τριάντα ετών. Οι δαπάνες που σχετίζονται με ένα νοσοκομείο κατανέμονται ετησίως όπως φαίνεται στο παρακάτω γράφημα. Το ένα τρίτο του κόστους του έργου αντιπροσωπεύεται από τη φάση κατασκευής, συγκεντρωμένη σε πέντε χρόνια, τις δαπάνες συντήρησης η οποία εκτείνεται στα επόμενα είκοσι πέντε χρόνια και αυξάνεται με τη γήρανση των υποδομών. Στο τέλος της ζωής της εγκατάστασης, αυτή η αύξηση γίνεται συνεχής.

2.1.3 Η επίδραση των εταιρικών σχέσεων στον κύκλο του προϋπολογισμού

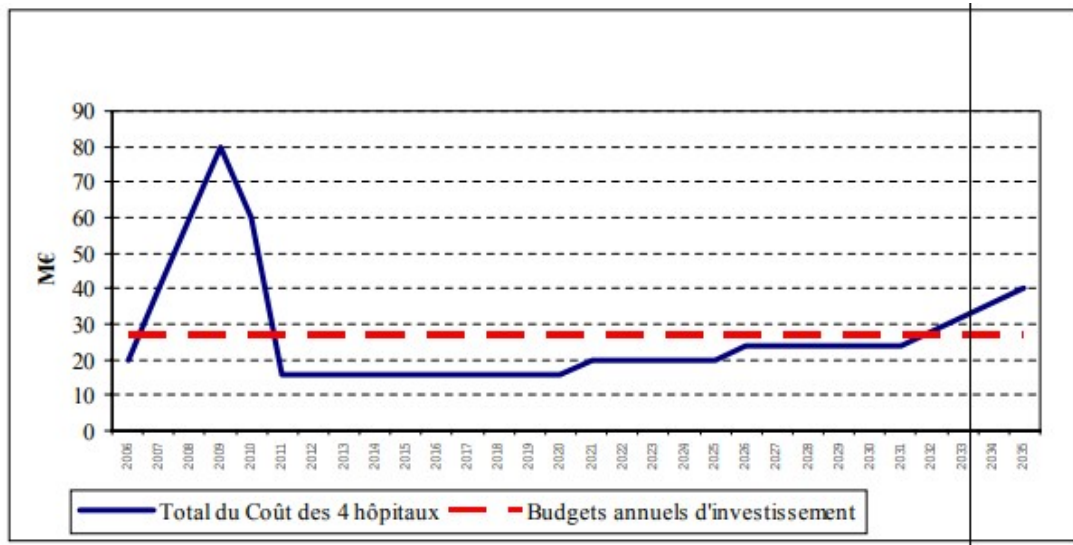
Για να επεξηγηθεί η επίδραση εξομάλυνσης του προϋπολογισμού των συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, μπορεί να ληφθεί υπόψη το παράδειγμα τεσσάρων νοσοκομείων με κόστος μονάδας 200 εκατομμύρια ευρώ, εξαιρουμένου του πληθωρισμού και της συντήρησης, για περίοδο τριάντα ετών. Οι δαπάνες που σχετίζονται με ένα νοσοκομείο κατανέμονται ετησίως όπως φαίνεται στο παρακάτω γράφημα. Το ένα τρίτο του κόστους του έργου αντιπροσωπεύεται από τη φάση κατασκευής, συγκεντρωμένη σε πέντε χρόνια, τις δαπάνες συντήρησης που εκτείνεται τα επόμενα είκοσι πέντε χρόνια και αυξάνεται ως τη γήρανση των υποδομών. Στο τέλος της ζωής του κατεστημένου, αυτή η αύξηση γίνεται συνεχής.

Κατανομή του κόστους ενός νοσοκομείου σε βάθος χρόνου



Προκειμένου να οικοδομηθούν και να διατηρηθούν αυτές οι νέες εγκαταστάσεις, το κράτος διαθέτει προϋπολογισμικές επενδύσεις χωρίς πληθωρισμό εκατομμυρίων ευρώ ετησίως, δηλαδή λίγο πάνω από 800 εκατομμύρια ευρώ για τριάντα χρόνια, που αντιστοιχούν στο κόστος των τεσσάρων νοσοκομείων. Για ορισμένους περιορισμούς

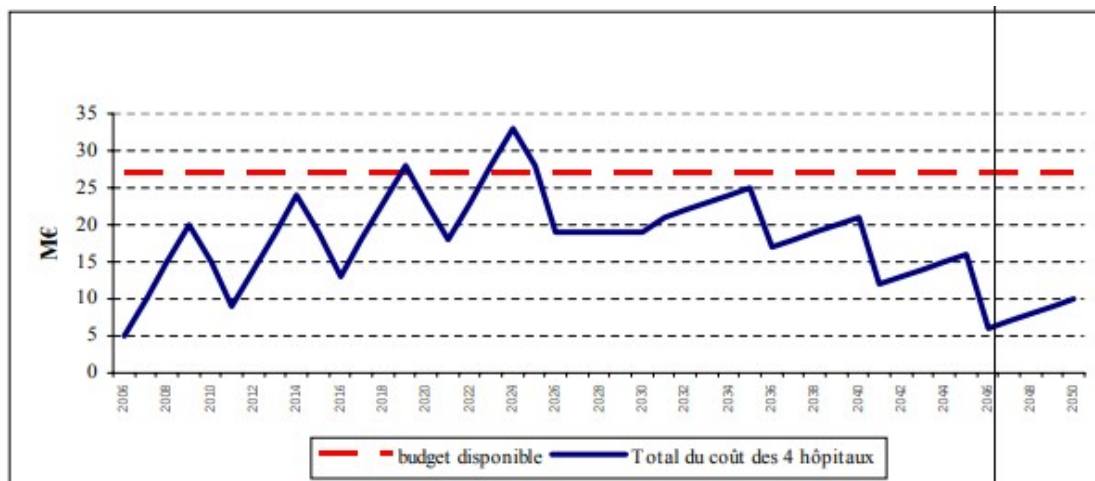
του προϋπολογισμού και τη διαχείριση άλλων πολιτικών προτεραιοτήτων, μπορεί να γίνει υπέρβαση στον προϋπολογισμό.



Γραφικό 1 Ταυτόχρονη πραγματοποίηση 4 νοσοκομείων

Εάν το κράτος θέλει να ικανοποιήσει καλύτερα την κοινωνική ζήτηση και να δημιουργήσει τέσσερα νοσοκομεία ταυτόχρονα, αντιμετωπίζει γρήγορα τον ετήσιο δημοσιονομικό περιορισμό του, όπως φαίνεται στο παρακάτω γράφημα. Η χρηματοδότηση για τις τέσσερις φάσεις της κατασκευής (έναρξη της καμπύλης) υπερβαίνει σε μεγάλο βαθμό τον ετήσιο προϋπολογισμό της και η αύξηση του κόστους συντήρησης από το 2032 υπάρχει κίνδυνος να μη μπορεί να χρηματοδοτηθεί.

Ως εκ τούτου, το κράτος προτιμήσει μάλλον την αναβολή της έναρξης των έργων, προκειμένου να τηρήσει τον ετήσιο φάκελο πιστώσεων. Για τους σκοπούς αυτού του παραδείγματος, η αντιστάθμιση είναι 5 χρόνια, γεγονός που καθιστά δυνατό τον μη συνδυασμό των φάσεων κατασκευής των νοσοκομείων.



Γραφικό 2 Διαδοχική κατασκευή 4 νοσοκομείων

Το παραπάνω γράφημα απεικονίζει τις συνέπειες της διάδοσης των δημοσίων επενδύσεων. Όσον αφορά την κάλυψη κοινωνικών αναγκών, τελευταίο νοσοκομείο θα μπει σε λειτουργία δεκαπέντε χρόνια μετά την πρώτη εγκατάσταση. Κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου, το κράτος θα πρέπει να βρει παρηγορητικές λύσεις για να αντιμετωπίσει την ανάγκη για επιπλέον κρεβάτια, η οποία θα λειτουργήσει ως πηγώνων δημοσιονομικών δαπανών. Στο παράδειγμά μας, παρά την υστέρηση του έργου, το δημοσιονομικό κονδύλι θα ξεπεραστεί περιστασιακά κατά τα έτη 2020-2025. Για να αποφευχθεί αυτή η υπέρβαση και λαμβάνοντας υπόψη τις δημοσιονομικές ρουτίνες του κράτους, είτε η κατασκευή του τέταρτου νοσοκομείου θα επιβραδυνθεί ή θα χρηματοδοτηθεί σε βάρος της συντήρησης των υφιστάμενων εγκαταστάσεων. Η υλοποίηση των τεσσάρων νοσοκομείων σε συνεργασία δημόσιου - ιδιωτικού τομέα με το ίδιο κόστος 200 εκατ. ευρώ (το επιπλέον κόστος της ιδιωτικής χρηματοδότησης αντισταθμίζεται από την εξοικονόμηση που δημιουργείται από τον καλύτερο συνολικό σχεδιασμό των νοσοκομείων). Οι χρόνοι κατασκευής είναι οι ίδιοι και οι πληρωμές δεν ξεκινούν μέχρι την παράδοση της εγκατάστασης. Τα ενοίκια που καταβάλλει το Δημόσιο αντιστοιχούν σε τριάντα ετήσιες προσόδους ίσες με 200 εκατομμύρια ευρώ για κάθε νοσοκομείο, ή περίπου 6,75 εκατομμύρια ευρώ ανά νοσοκομείο και ανά έτος. Κάνοντας ετήσια πληρωμή 27 εκατ. Ευρώ για τα τέσσερα νοσοκομεία, το κράτος παραμένει εντός του προϋπολογισμού του και διαθέτει τέσσερα νοσοκομεία από το 2011.

2.2 Η αντιμετώπιση των συμπράξεων δημοσίου και ιδιωτικού τομέα στους δημόσιους λογαριασμούς

Για τη βελτιστοποίηση του κύκλου του προϋπολογισμού, η συνεργασία δημόσιου-ιδιωτικού τομέα μπορεί να απαλλάσσει τις δημόσιες αρχές από την κατοχή περιουσιακών στοιχείων τα οποία συμβάλουν στην αύξηση του δημόσιου χρέους. Για παράδειγμα, όταν ένα Υπουργείο Αμυνας αγοράζει ώρες πτήσης ελικοπτέρων από έναν πάροχο υπηρεσιών αντί απευθείας την απόκτηση των αντίστοιχων μηχανών, μπορεί υπό ορισμένες συνθήκες "Αποσυγκέντρωση", να μην τα ενσωματωθούν ως πάγια περιουσιακά στοιχεία στους λογαριασμούς του δημοσίου.

Στην Ευρώπη, αυτή η αποσυγκέντρωση εξαρτάται από τους κανόνες που εκδίδει το γραφείο της Ευρωπαϊκή Στατιστική, Eurostat. Το τελευταίο διατήρησε ως κύριο

κριτήριο τη μεταφορά του κινδύνου. [Eurostat, 2004]. Η αποσυγκέντρωση επιτρέπεται μόνο όταν ο ιδιωτικός πάροχος λαμβάνει βάρος του, αφενός τον κίνδυνο κατασκευής, αφετέρου τον κίνδυνο διαθεσιμότητας ή / και τον κίνδυνο ζήτησης. Εάν δεν πληρούνται αυτοί οι όροι, θα ισχύει η σύμβαση εταιρικής σχέσης θα ενσωματωθεί στο δημόσιο χρέος. Οι επενδύσεις που αντιστοιχούν στη σύμβαση θα επηρεάσουν το δημόσιο οικονομικό υπόλοιπο. Σε αντάλλαγμα για τις κρατικές δαπάνες, το δημόσιο χρέος θα αυξηθεί κατά το ίδιο ποσό και συνεπώς θα επηρεάσει τα κριτήρια που έχουν υιοθετηθεί για το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Επιπλέον, θα ενσωματωθούν οι ετήσιες ροές πληρωμών της δημόσιας οντότητας σε δημόσιους λογαριασμούς για αγορές υπηρεσιών και τεκμαρτούς τόκους.

Μεταξύ των τριών κινδύνων που εξετάζει η Eurostat, κίνδυνο κατασκευής, διαθεσιμότητας και της ζήτησης, ο πάροχος πρέπει να αναλάβει το πρώτο και τουλάχιστον ένα από τα άλλα δύο για να μπορεί η σύμβαση να υπόκειται σε αποσυγκέντρωση. Ο κίνδυνος κατασκευής αντιστοιχεί σε κάθε περίπτωση καθυστερημένης παράδοσης, μη συμμόρφωσης με καθορισμένα πρότυπα, πρόσθετων δαπανών ή τεχνικών βλαβών. Κλασικά, το ενδιαφέρον ενός ΣΔΙΤ έγκειται στο γεγονός ότι οι ροές των πληρωμών δεν ξεκινούν μέχρι να τεθεί σε λειτουργία ο εξοπλισμός. Δύο πλεονεκτήματα σε αυτή την περίπτωση συνενώνονται. Αφενός, ο δημόσιος φορέας δεν χρειάζεται να απελευθερώσει αμέσως τους πόρους του προϋπολογισμού για τη χρηματοδότηση της επένδυσης. Από την άλλη πλευρά, ο ιδιώτης πάροχος βλέπει την πληρωμή του υπό την προϋπόθεση της παροχής της υπηρεσίας, η οποία τον ενθαρρύνει να αποφύγει οποιαδήποτε καθυστέρηση. Και στην περίπτωση που αποδειχτεί ότι οι πληρωμές του δημόσιου φορέα δεν εξαρτώνται από την ανάθεση αποτελεσματικού περιουσιακού στοιχείου, ο κίνδυνος κατασκευής δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να θεωρηθεί ότι μεταβιβάστηκε στο ιδιωτικό πάροχο.

Ο κίνδυνος διαθεσιμότητας αντιστοιχεί στην κατάσταση στην οποία ο ανάδοχος δεν είναι σε θέση να παρέχει τον όγκο των υπηρεσιών ή να πληροί συμβατικά πρότυπα ποιότητας απόδοσης. Η Eurostat θεωρεί ότι ο δημόσιος φορέας παραμένει υπεύθυνος για τον κίνδυνο όταν δεν είναι δυνατόν να μειωθούν σημαντικά οι πληρωμές, με τη μορφή ποινικών ρητρών. Συνεπώς, πρόκειται για τη διασφάλιση της ύπαρξης αναλογικών και αξιόπιστων μηχανισμών κύρωσης. Συνεπώς, ο κίνδυνος ζήτησης θεωρείται ότι βαρύνει τον δημόσιο παράγοντα διότι οι πληρωμές που

γίνονται στον ιδιωτικό πάροχο αποδεικνύονται ασθενώς εξαρτώμενες από το επίπεδο χρήσης της υπηρεσίας.

2.3. Το μικροοικονομικό όφελος των συμβάσεων εταιρικής σχέσης: η μείωση των αβεβαιοτήτων κόστους

Η μείωση του κόστους, είναι δύσκολο να εκτιμηθεί, μπορεί να νοηθεί είτε ως δημοσιονομικές εξοικονομήσεις ή, με πιο δυναμικό τρόπο, ως εγγύηση έναντι υπερβάσεων του κόστους.

Συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα και μείωση κόστους

Συχνά υποστηρίζεται ότι η μείωση του κόστους είναι ένα επιχείρημα που πρέπει να αξιολογηθεί. Οι οικονομίες που αναμένονταν κατά την έναρξη της πολιτικής της βρετανικής ιδιωτικής χρηματοδοτικής πρωτοβουλίας (PFI) θα μπορούσαν να φτάσουν το 30% του κόστους στη διαχείριση. Δεδομένης της διάρκειας των συμβάσεων, δεν είναι σήμερα δυνατό να εκτιμηθούν τα πραγματικά κέρδη που κατέστησαν δυνατά οι συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Ελλείψει τέτοιων δεδομένων, το βρετανικό υπουργείο Οικονομικών υπολόγισε, σε μια έκθεση του 2001, "Value for Money Drivers in the PFI" τη διαφορά κόστους μεταξύ του κόστους δημόσιας αναφοράς (Συγκριτής Δημόσιου Τομέα) και το τίμημα της υπογεγραμμένης σύμβασης. Αυτές οι θεωρητικές αποταμιεύσεις ανέρχονται στο 17% στον τομέα των μεταφορών, το οποίο αντιπροσωπεύει σχεδόν το ήμισυ του ποσού των επενδύσεων σε PFI. Σε όλους τους τομείς συνολικά, τα κέρδη είναι συχνά πολύ πιο μέτρια, και ισοδυναμούν γενικά με ένα ποσοστό περίπου 10%. Αυτό το συνολικό νούμερο καλύπτει μια μεγάλη ανισότητα ανά έργο: η εξωτερική ανάθεση του στόλου του βρετανικού υπουργείου Άμυνας είχε ως αποτέλεσμα εξοικονόμηση 20%, ενώ η σύμβαση για σταθερές στρατιωτικές τηλεπικοινωνίες απέφερε κέρδος μόνο 5%.

Το ποσό των υπολογισθέντων κερδών παραγωγικότητας μπορεί να εξηγηθεί με τη σύνδεση δύο φαινομένων. Από τη μία πλευρά, οι εξοικονομήσεις που επιτυγχάνονται μέσω μιας συνεργασίας είναι τόσο ισχυρότερες από τη δημόσια υπηρεσία που είχε κακή διαχείριση, γεγονός που δεν ισχύει κατά γενική περίπτωση. Αλλά από την άλλη πλευρά, η προσφυγή σε ιδιωτική λύση παρουσιάζει ένα επιπλέον κόστος, αυτό της χρηματοδότησης του διαμεσολαβητή, πραγματοποιούμενη από τον ιδιωτικό φορέα εκμετάλλευσης. Σύμφωνα με τη σύμβαση, το κόστος των δημόσιων κεφαλαίων είναι ίσο με το κόστος τα δημόσιων δανείων. Ωστόσο, το ασφάλιστρο κινδύνου που ζητούν

οι δανειστές - τράπεζες ή κεφαλαιαγορές - σε μια επιχείρηση είναι υψηλότερη από αυτή που εφαρμόζεται σε ένα δημόσιο δάνειο που εκδίδεται από ένα διαλυτικό κράτος. Σε σύγκριση με το επιτόκιο του δημόσιου δανεισμού, το επιπλέον κόστος των ιδιωτικών χρηματοδοτήσεων κυμαίνεται από 0,5 έως 1,5%, ανάλογα με τον τομέα της δραστηριότητας και της σχετικής εταιρείας. Για παράδειγμα, το ποσοστό του ισοδύναμου ομολόγου του γαλλικού υπουργείου Οικονομικών στα 30 χρόνια ήταν 3,56% τον Ιανουάριο του 2006. Μια κανονική εταιρεία θα είχε δανειστεί με επιτόκιο μεταξύ 4,06 και 5,06%. Το ασφάλιστρο κινδύνου που ισχύει για τον δανειολήπτη εξαρτάται από πολλές παραμέτρους: την οικονομική κατάσταση της εταιρείας, την οικονομική βιωσιμότητα και το τεχνικό έργο, τις εγγυήσεις επιστροφής χρημάτων.

Ωστόσο, αυτή η προσέγγιση του κόστους της δημόσιας χρηματοδότησης αμφισβητείται από τον οικονομικό υπολογισμό. Πράγματι, το κόστος της δημόσιας χρηματοδότησης δεν περιλαμβάνει το κόστος ευκαιρίας των δημόσιων κεφαλαίων, δηλαδή τον αντίκτυπο των υποχρεωτικών εισφορών και του χρέους σε ιδιωτικές επενδύσεις και γενικά οικονομική δραστηριότητα [Piron, 2004]. Με άλλα λόγια, η παρακράτηση φόρου 1 ευρώ οδηγεί σε απώλεια ευημερίας για τον καταναλωτή $(1 + x)$ ευρώ, με το x να αντιπροσωπεύει το οριακό κόστος των δημόσιων κεφαλαίων. Συνεπώς, θα ήταν σκόπιμο να μην επενδυθεί 1 ευρώ σε ένα δημόσιο έργο που δεν θα δημιουργεί $(1 + x)$ πλούτο (Bernard, 2004). Στον δημόσιο οικονομικό υπολογισμό στη Γαλλία, το κόστος ευκαιρίας ορίστηκε στο 20% [Lebègue, 2005]. Ως αποτέλεσμα, η αυστηρή δημοσιονομική προσέγγιση αποκαλύπτει ένα επιπλέον οικονομικό κόστος σε βάρος του ιδιωτικού τομέα, ενώ η οικονομική προσέγγιση θα φέρει το κόστος δημόσιου και ιδιωτικού κεφαλαίου [Allen, 2003].

2.4. Επιμερισμός κινδύνου, ο ακρογωνιαίος λίθος της οικονομίας των συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα

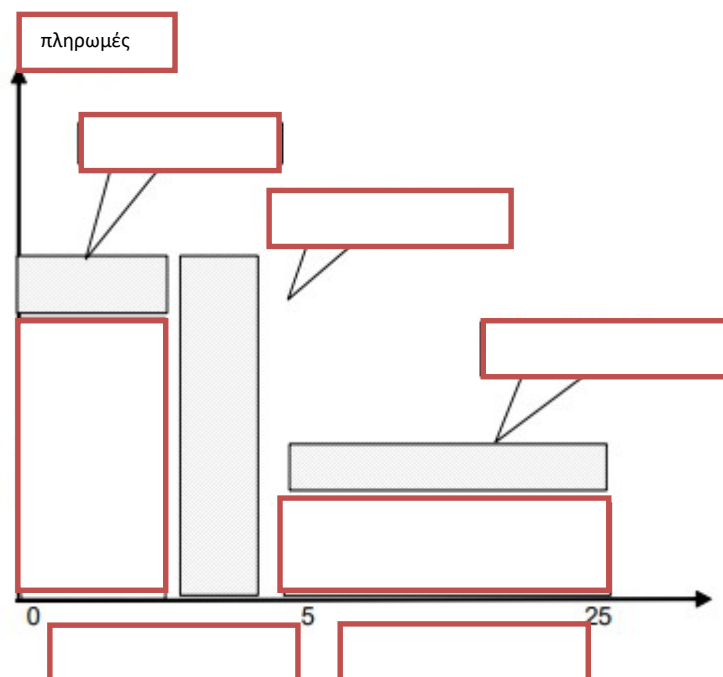
Το κύριο ενδιαφέρον των ΣΔΙΤ δεν είναι να εξομαλύνουν τον περιορισμό του προϋπολογισμού ή να μεταφέρουν το χρέος εκτός ισολογισμού. Αυτά τα αποτελέσματα είναι στην καλύτερη περίπτωση οι συνέπειες της επιλογής της λύσης εταιρικής σχέσης και αποδεικνύονται όλο και πιο απατηλά ενόψει του ελέγχου που ασκούν οι χρηματοπιστωτικές αγορές και κανόνες για τη δημόσια λογιστική. Η

ποιότητα και επεκτασιμότητα των υπηρεσιών, αλλά πάνω απ' όλα, η διαχείριση κινδύνου είναι οι κύριοι καθοριστικοί παράγοντες της επιλογής μιας συνεργασίας δημόσιου-ιδιωτικού τομέα, πολύ περισσότερο από μια στατική εξοικονόμηση κόστους [Marty, Trosa και Voisin, 2005]. Στην πραγματικότητα, οι συνεργασίες είναι πραγματικά αποτελεσματικές μόνο όταν οργανώνουν καταμερισμό κινδύνων μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών οντοτήτων πολύ περισσότερο από μια απλή μεταφορά στον ιδιωτικό τομέα, η οποία δεν θα παρέλειπε να απαιτήσει ασφάλιστρο κινδύνου. Για παράδειγμα, ο κίνδυνος κατασκευής θα μπορούσε να αναληφθεί καλύτερα από τον ιδιωτικό φορέα παρά από το κράτος, ενώ ο πρώτος έχει καλύτερη τεχνική γνώση του έργου του. Από την άλλη πλευρά, ο κίνδυνος αυστηρότητας της νομοθεσίας για το περιβάλλον, που μπορεί να έχει οικονομικές συνέπειες για τις κατασκευές επιστρέφει στο κράτος.

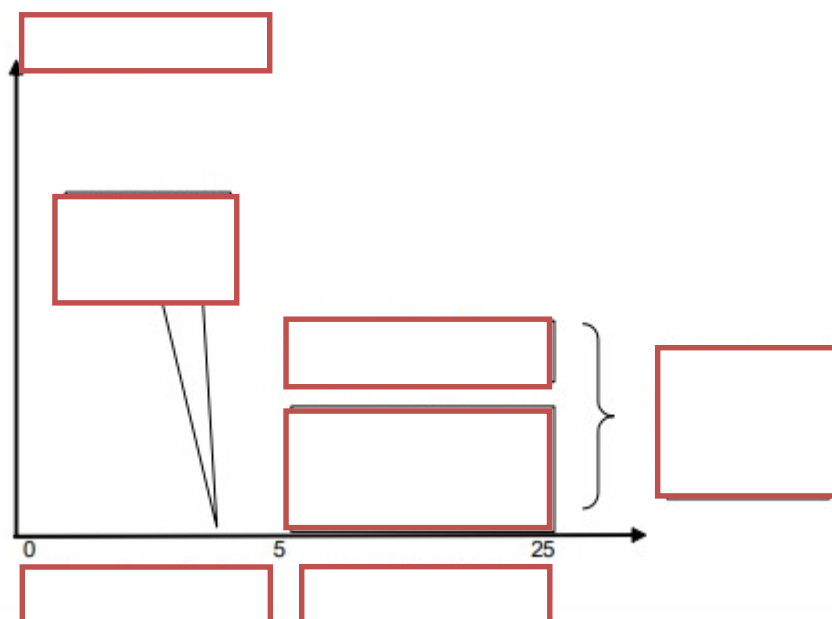
Η κατανομή των κινδύνων καθιστά δυνατό τον περιορισμό των πιθανοτήτων υπέρβασης του κόστους και των καθυστερήσεων, οι οποίες συνιστούν ενδημικές μετατοπίσεις για τις κρατικές αγορές [Kirat, Bayon and Blanc, 2003]. Η περίπτωση, που ήδη αναφέρθηκε, της εταιρικής σχέσης δημόσιου-ιδιωτικού τομέα που σχετίζεται με την ανακαίνιση και λειτουργία της έδρας του Υπουργείου Άμυνας του Ηνωμένου Βασιλείου [NAO, 2002] μαρτυρεί απόλυτα αυτή τη λογική. Η δημόσια επιλογή δεν βασίστηκε στη μοναδική σύγκριση του στατικού κόστους (περίπου 746 εκατομμύρια λίρες για τις δύο λύσεις), βασίστηκε όμως στην πιθανή εξέλιξη του αντίστοιχου κόστους των δημόσιων λύσεων και των ιδιωτικών. Ο κίνδυνος υπέρβασης του κόστους και των προθεσμιών είναι η κύρια πηγή του κρυμμένου κόστους στην εκτίμηση του δημόσιου κόστους και φαίνεται δύσκολο να ελεγχθεί πλήρως στο πλαίσιο των παραδοσιακών δημόσιων συμβάσεων [Domberger and Jensen, 1997]. Για παράδειγμα, η Εθνική βρετανική ελεγκτική υπηρεσία αξιολόγησε το μέσο πρόσθετο κόστος δημοσίων έργων βάσει ιστορικών δεδομένων. Αυτή η αναδρομική ανάλυση δείχνει ένα μέσο ποσοστό υπέρβασης του 47% του αρχικού κόστους των έργων. Εάν υπάρχουν, ιδίως βάσει του γαλλικού κώδικα των δημόσιων συμβάσεων, ρήτρες κυρώσεων για καθυστέρηση και οι δυνατότητες περιορισμού της μετατόπισης των τιμών παρόχου, στην πράξη χρησιμοποιούνται σπάνια και η έλλειψη σαφούς κατανομής των κινδύνων συχνά οδηγούν σε προσφυγή από εταιρείες που έχουν τιμωρηθεί [Kirat, Bayon et al. White, 2003].

Σε μια παραδοσιακή εξαγορά, ο δημόσιος παράγοντας εκτίθεται σε τρεις κινδύνους πρόσθετου κόστους. Τα δύο πρώτα αφορούν την αξιολόγηση του κόστους απόκτησης. Πρόκειται για ένα μέρος της μετατόπισης του κόστους σε σύγκριση με τις εκτιμήσεις και το άλλο μέρος του οικονομικού κόστους σχετίζεται με καθυστερήσεις του προγράμματος. Ο τελευταίος πρόσθετος συντελεστής κόστους αφορά πιθανή μετατόπιση του λειτουργικού κόστους σε σύγκριση με τις αρχικές προβλέψεις. Αντίστροφα, στο πλαίσιο του PFI, ο δημόσιος αγοραστής δεν φέρει κανένα κόστος στη φάση κατασκευής της υποδομής. Η ιδιωτική κοινοπραξία πρέπει όχι μόνο να απορροφήσει τυχόν πρόσθετο κόστος έναντι της εκτίμησής της, αλλά δεν μπορεί επίσης να φιλοδοξεί να λάβει πληρωμή για όσο διάστημα ο εξοπλισμός δεν είναι σε λειτουργία. Με αυτόν τον τρόπο, η συμβατική δομή του παρέχει τα κίνητρα που είναι αναγκαία για να περιοριστούν όσο το δυνατόν περισσότερο αυτές οι υπερβάσεις. Επιπλέον, κατά τη φάση λειτουργίας, τυχόν πρόσθετο κόστος δεν θα ληφθεί υπόψη κατά τον καθορισμό των πληρωμών δημοσίων φορέων. Αυτά γίνονται, στην πραγματικότητα, σύμφωνα με μια τιμή που περιλαμβάνει ένα μέρος σταθερό, που αντιστοιχεί στην παροχή εξοπλισμού και ένα μεταβλητό μέρος, ανάλογα με τη χρήση του.

Τα ακόλουθα δύο διαγράμματα συνοψίζουν το οικονομικό ενδιαφέρον των ΣΔΙΤ, συγκρίνοντας τους κινδύνους κόστους και μετατόπισης καθυστέρησης ως μέρος μιας παραδοσιακής εξαγοράς με θεωρητικές πληρωμές πληρωτέες από τη δημόσια αρχή σε συμφωνία εταιρικής σχέσης δημόσιου ιδιωτικού.



Διάγραμμα 1 Οι κίνδυνοι κόστους και καθυστέρησης μετατοπίζονται σε μια παραδοσιακή εξαγορά(πηγή oecd)



Διάγραμμα 2 Θεωρητικές πληρωμές βάσει σύμβασης εταιρικής σχέσης (πηγή oecd)

Η συμβολή των εταιρικών σχέσεων σε αυτόν τον τομέα είναι ότι επιδιώκουν να αποτρέψουν τις συνέπειες από αυτές τις υπερβάσεις, χωρίς ωστόσο να οδηγήσουν σε απώλεια ελέγχου επί του ορισμού της υπηρεσίας.

Παρόλο που η χρήση της σύμπραξης δημόσιου-ιδιωτικού τομέα παρουσιάζει ένα επιπλέον κόστος έναντι μιας παραδοσιακής απόκτησης περιουσιακών στοιχείων, η δημόσια αρχή μπορεί ορθολογικά να συνάψει τέτοιου είδους σύμβαση. Μπορεί να το κάνει με βάση μια διαχρονική διαιτησία(παρέχουν μια υπηρεσία πιο γρήγορη με κόστος υψηλότερου συνολικού μακροπρόθεσμα κόστους ή "μείωση στόχου". Μπορεί επίσης να το κάνει λαμβάνοντας υπόψη ότι το πρόσθετο κόστος που σχετίζεται με την ιδιωτική χρηματοδότηση μπορεί να εμφανιστεί ως ασφάλιστρο ενόψει πιθανών κινδύνων μετατοπίσεων κόστους [Marty, Trosa and Voisin, 2005].

2.5 Οικονομική ανάλυση της χρήσης συμβάσεων εταιρικής σχέσης δημόσιου-ιδιωτικού τομέα

Η δέσμευση μιας δημόσιας αρχής σε σύμβαση εταιρικής σχέσης μπορεί να εξεταστεί μέσω οικονομικής ανάλυσης από διάφορες συμπληρωματικές γωνίες.

2.5.1 Βέλτιστοι κανόνες δημόσιων αγορών σύμφωνα με τη θεωρία των κινήτρων

Οι συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα, όπως κάθε δημόσια σύμβαση, μπορούν να αναλυθούν υπό το πρίσμα της θεωρίας των κινήτρων [Cahuc, 1993]. Αυτό μειώνει τη σύμβαση σε σχέση με τον τύπο του κύριου πράκτορα. Ο δημόσιος αγοραστής, στην πραγματικότητα, υπόκειται σε διπλή ασυμμετρία πληροφόρησης έναντι των επιχειρήσεων. Εκ των προτέρων, αντιμετωπίζει πρόβλημα αντιεπιλογής, διότι δεν μπορεί με βεβαιότητα να διακρίνει τις επιτυχημένες επιχειρήσεις από άλλες. Εκ των υστέρων, η μη παρατηρησιμότητα του στη συμπεριφορά της επιχείρησης τον εκθέτει σε πρόβλημα ηθικού κινδύνου. Στην πραγματικότητα είναι δύσκολο να προσδιοριστεί εάν η επιχείρηση καταβάλλει τις απαραίτητες προσπάθειες για τη μείωση των εξόδων της.

Οι διαφορετικές μέθοδοι δημόσιων αγορών μπορεί να έχουν διαφορετική αποτελεσματικότητα ανάλογα με παραμέτρους όπως τη φύση του εξοπλισμού που αποτελεί αντικείμενο της συναλλαγής, το βαθμό της ασυμμετρίας πληροφοριών ή την ποικιλία των προμηθευτών. [Mougeot and Naegelen, 1988]. Οι ανταγωνιστικές διαδικασίες, όπως οι προσκλήσεις υποβολής προσφορών, είναι πλήρως αποτελεσματικές καταστάσεις που χαρακτηρίζονται από δομή ανταγωνιστικής αγοράς και στις οποίες οι προτιμήσεις των αγοραστών είναι σαφώς καθορισμένες. Αντίθετα, αρκεί να μην αδυνατεί ο αγοραστής να καθορίσει εκ των προτέρων τις ακριβείς προδιαγραφές του εξοπλισμού που πιθανόν να καλύψει τις ανάγκες του και ότι η αγορά πλησιάζει σε διμερές μονοπώλιο, μια διαδικασία διαπραγμάτευσης μπορεί να είναι προτιμότερη.

Η μικροοικονομική προσέγγιση των δημόσιων συμβάσεων [Kirat and Marty, 2005]

Η μικροοικονομία των δημοσίων συμβάσεων καθιστά δυνατή την αναγνώριση συνταγών ως προς τη χρήση συμβατικών εργαλείων σύμφωνα με τις διαμορφώσεις και τους τύπους της αγοράς των περιουσιακών στοιχείων που διαπραγματεύονται.

Τρεις καταστάσεις μπορούν να επισημανθούν. Όταν τα χαρακτηριστικά του περιουσιακού στοιχείου καθορίζονται εκ των προτέρων και οι προμηθευτές βρίσκονται σε κατάσταση ανταγωνισμού, οι μηχανισμοί των ανταγωνιστικών εξαγορών, όπως η πρόσκληση υποβολής προσφορών, είναι οι βέλτιστες.

Όταν η αγορά είναι ανταγωνιστική, αλλά ο αγοραστής δεν είναι σε θέση να ορίσει τις τεχνικές προδιαγραφές του περιουσιακού στοιχείου, φαίνεται ότι ένας ορισμένος βαθμός διαπραγμάτευσης μπορεί να εισαχθεί, στο πλαίσιο ανταγωνιστικών διαδικασιών, για να συζητήσουν το ζευγάρι (τιμή, ποιότητα) πιθανόν να καλύψει τις ανάγκες του. Εδώ βρίσκουμε την έννοια του ανταγωνιστικού διαλόγου να οδηγείται από την Ευρωπαϊκή Οδηγία 2004/18 / ΕΚ για το συντονισμό των διαδικασιών των δημοσίων συμβάσεων για έργα, προμήθειες και υπηρεσίες. Ο ανταγωνιστικός διάλογος είναι ιδιαίτερα κατάλληλος όσον αφορά τις συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα, στο βαθμό που επιτρέπει στον δημόσιο αγοραστή να εκφράσει τις ανάγκες του ως προς την αναμενόμενη απόδοση, αφήνοντας τους προμηθευτές να καθορίσουν την τεχνική λύση που ταιριάζει καλύτερα.

Τέλος, σε καταστάσεις όπου είναι αδύνατο να προσδιοριστούν εκ των προτέρων οι ακριβείς προδιαγραφές των περιουσιακών στοιχείων, στις οποίες η δομή της αγοράς είναι ιδιαίτερα υψηλά ολιγοπωλιακή ή στην οποία οι συναλλαγές είναι αλυσοδομεμένες (επαναλαμβανόμενο παιχνίδι), η διαπραγματευόμενη αγορά μπορεί να έχει την εγκυρότητά της

Όσον αφορά την κατανομή του κινδύνου, οι συνταγές μερικές φορές πηγαίνουν στην κατεύθυνση της μεταβίβασης στον δημόσιο αγοραστή. Πράγματι, συχνά θεωρείται ότι αποφεύγει λιγότερο τον κίνδυνο από τους παρόχους υπηρεσιών της, στο βαθμό που μπορεί να συγκεντρώσει τους κινδύνους μεταξύ πολλών δραστηριοτήτων (συγκέντρωση κινδύνου) και αποσβέσουν το κόστος μιας πιθανής αποτυχίας σε όλους τους φορολογούμενους (εξάπλωση κινδύνου). Ως αποτέλεσμα, θα επωφεληθεί από την ανάληψη των κινδύνων σε βάρος του ώστε να ελαχιστοποιηθεί το ασφάλιστρο κινδύνου που ζητούν οι εταιρείες. Ωστόσο, αυτή η λειτουργία της ασφάλισης πρέπει να αποτελεί αντικείμενο διαίτησίας. Πράγματι, το μειονέκτημα είναι η δραστική μείωση των κινήτρων των επιχειρήσεων να ελέγξουν το κόστος και τον περιορισμό των κινδύνων που διατρέχουν [Mougeot and Naegelen, 1993]. Επιπλέον, το δημόσιο πρόσωπο επιδιώκει περισσότερο εγγύηση έναντι κινδύνων, παρά εξοικονόμηση κόστους.

Εάν η χρήση συμπράξεων δημόσιου-ιδιωτικού τομέα βασίζεται στην αναζήτηση σύμβασης κινήτρων, είναι απαραίτητο ο δημόσιος φορέας να χρησιμοποιεί σταθερές συμβάσεις τιμών και όχι συμβάσεις επιστροφής κόστους, οι οποίες, ωστόσο, θα επέτρεπαν τη μείωση του κινδύνου που απαιτούν οι συμβαλλόμενες εταιρείες [Laffont

and Tirole, 1993]. Σε τέτοιες συμβάσεις, που ονομάζονται Συμβόλαια Κόστους Σταθερής Αμοιβής, ο αγοραστής επιστρέφει τα έξοδα που βαρύνουν τον δικό του πάροχο υπηρεσιών και του εγγυάται μια λογική απόδοση του επενδυμένου κεφαλαίου. Η εταιρεία δεν υπόκειται σε κανέναν κίνδυνο και δεν ενδιαφέρεται για οποιαδήποτε αποταμίευση που προκύπτει από επιπρόσθετες προσπάθειες, άρα η κινητήρια δύναμη τέτοιων συμβάσεων είναι ασθενής. Αντιστρόφως, στους τύπους σταθερής τιμής (Συμβόλαια σταθερής τιμής), η ισχύς κινήτρων είναι μέγιστη στο βαθμό που η εταιρεία είναι ο υπολειπόμενος αιτών (τελικά υπεύθυνος) για οποιοδήποτε κέρδος ή ζημία σε σύγκριση με τις προβλέψεις που έγιναν κατά τη σύναψη της σύμβασης. Το τελευταίο ενδιαφέρον στην εταιρική σχέση, είναι ότι ο αγοραστής έχει μια βεβαιότητα από την υπογραφή της σύμβασης για το τίμημα που θα πρέπει να πληρώσει.

Επομένως, φαίνεται ότι η επιλογή ενός τύπου πληρωμής και όχι άλλου θα εξαρτηθεί από την ανταλλαγή που θα κάνει ο δημόσιος φορέας μεταξύ της εγκατάλειψης των εννοικίων πληροφόρησης

πάροχος (περίπτωση σταθερής τιμής) και η ισχύς των κινήτρων που βαρύνουν τον πάροχο [Laffont και Tirole, 1993]. Σύμφωνα με το μοντέλο των Mac Afee και Mac Millan [1986], που αναπαράγεται στο πλαίσιο, είναι δυνατό, σε μια διαπραγματευτική αγορά στην οποία το κόστος είναι παρατηρήσιμο εκ των υστέρων, να ελαχιστοποιήσεις το κόστος για τη δημόσια οντότητα χρησιμοποιώντας έναν τύπο επιστροφής κόστους με σύστημα ποινής / ανταμοιβής με βάση τη διαφορά του πραγματικού κόστους / αναγγελθέντος κόστους [Mougeot and Naegelen, 1993].

Καθορισμός βέλτιστου συμβολαίου: το μοντέλο Mac Afee και Mac Millan [1986]
 Το μοντέλο των Mac Afee και Mac Millan [1986] καθιστά δυνατό τον καθορισμό του βέλτιστου συμβολαίου σε ένα επικίνδυνο περιβάλλον.
 Η εταιρεία έχει συνάρτηση κόστους της μορφής:

$$C_i = c_i + \varepsilon - e_i$$
 με c_i : το αναμενόμενο κόστος,
 ε : το τυχαίο συστατικό,
 e_i : το ποσό μείωσης του κόστους που προκύπτει από τις προσπάθειες του πράκτορα. Αυτό προκαλεί ένα κόστος που αυξάνεται με την προσπάθεια (εξ ου και η συνάρτηση $h(e_i)$, κάτω, της οποίας τα πρώτα και δεύτερα παράγωγα είναι θετικά).
 Με τις παραδοχές ενός αγοραστή ουδέτερου κινδύνου, ενός απόλυτα παρατηρήσιμου ex post κόστους και φτηνών ελέγχων είναι δυνατό να οριστεί ο κανόνας πληρωμής ο οποίος επιτρέπει την ελαχιστοποίηση της τιμής προμήθειας για τον δημόσιο αγοραστή.
 Είναι :

$$t = \alpha \cdot C + \beta \cdot b + \delta$$

με b : την τιμή της προσφοράς

Αν $\alpha = \delta = 0$ και $\beta = 1$, έχουμε συμβόλαιο σταθερής τιμής.

Αν $\alpha = 1$, $\beta = 0$ και $\delta > 0$, αυτό είναι ένα επιπλέον κόστος.

Αν $0 < \alpha < 1$ και $\beta = 1 - \alpha$, είμαστε παρουσία συμβολαίου υβριδικού κινήτρου.

Είναι απαραίτητο ότι $\alpha < 1$ και $\beta > 0$, για τη δημοπρασία να επιλέξουν τον πλειοδότη που έχει το χαμηλότερο κόστος. Είναι δυνατόν να υποθέσουμε ότι $\delta = 0$, αφού όλοι οι προμηθευτές θεωρείται ότι έχουν την ίδια αποστροφή στον κίνδυνο.

Η πληρωμή τότε γίνεται:

$$t = \alpha \cdot C + (1 - \alpha) \cdot \beta$$

αυτό είναι: $t = b + \alpha (C - b)$

Ο συντελεστής α θα καθορίσει την κατανομή των κινδύνων μεταξύ των μερών, η κατανομή θα αξιολογηθεί από την κατανομή τυχόν διαφορών μεταξύ των διαφημιζόμενων τιμών και των πραγματικών τιμών.

Το κέρδος της εταιρείας που προσέφερε την τιμή b_i σε διαγωνισμό πρώτης τιμής θα είναι:

$$\pi = b_i - \alpha (C_i - b_i) - C_i - h(e_i)$$

$$\pi = (1 - \alpha) (b_i - c_i + e_i - \varepsilon) - h(e_i)$$

Η εταιρεία θα επιλέξει e_i έτσι ώστε να μεγιστοποιήσει την αναμενόμενη χρησιμότητα της σε σύγκριση με (το τυχαίο). Δείχνουμε ότι το βέλτιστο επίπεδο προσπάθειας είναι τέτοιο ώστε:

$$EU'(\pi) (1 - \alpha) \cdot h'(e_i) = 0$$

Μπορούμε να συμπεράνουμε:

$$e = h^{-1} (1 - \alpha)$$

Έτσι, όσο το α είναι μεγαλύτερο, τόσο η προσπάθεια μείωσης του κόστους είναι μικρότερη. Στο πλαίσιο των συμβάσεων με διαπραγμάτευση (κατάσταση σύμπραξης δημόσιου-ιδιωτικού τομέα), η δομή του βέλτιστου κινήτρου θα βασίζεται στην κατανομή κινδύνου μεταξύ των δύο εταίρων. Η κατανομή θα συνδεθεί με την πρόσθετη μεταφορά που εξελίσσεται ανάλογα με τη διαφορά μεταξύ του αναγγελθέντος κόστους και του πραγματικού κόστους, $\psi (C^{opt} - C)$. Εάν το δεύτερο είναι χαμηλότερο από το πρώτο, η εταιρεία θα λάβει ανταμοιβή ή θα επιβληθεί ποινή σε διαφορετική περίπτωση.

Η μικροοικονομική προσέγγιση των δημόσιων συμβάσεων αφορά κυρίως το ζήτημα της βέλτιστης σύμβασης. Αντιμετωπίζει μόνο οριακά θέματα που σχετίζονται με την εκτέλεση της σύμβασης. Ωστόσο, οι δημόσιες συμβάσεις γενικά και οι συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα συχνά σχετίζονται με πολύπλοκο εξοπλισμό και ροές υπηρεσιών κλιμακούμενων και εξαπλωμένων για μεγάλο χρονικό διάστημα. Η αποτελεσματικότητα της δημόσιας σύμβασης δεν περιορίζεται πλέον στην ποιότητα της ίδιας της συμβατικής κατασκευής. Με αυτόν τον τρόπο, η αδυναμία δημιουργίας ενός συμβατικού πλαισίου που θα περιλαμβάνει όλες τις μελλοντικές χώρες του κόσμου οδηγεί στην εξέταση του ζητήματος των συμπράξεων στο πλαίσιο της θεωρίας των ελλιπών συμβάσεων.

2.5.2 Ελλιπείς συμβάσεις

Πρώτα απ' όλα, είναι δυνατόν να εξεταστεί η εταιρική σχέση που βασίζεται σε ένα ζήτημα δικαιωμάτων περιουσίας. Η μεταβίβαση των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας ενός περιουσιακού στοιχείου στον διαχειριστή του τον αποτρέπει από το φόβο ότι θα απαλλοτριωθούν οι επενδύσεις του. Με τον τρόπο αυτό, η κατανομή των δικαιωμάτων ελέγχου του διαχειριστή θα δώσουν στον τελευταίο ισχυρά κίνητρα απόδοσης [HartandMoore, 1990]. Η λογική των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας βασίζεται στις επιταγές υπέρ των ιδιωτικοποιήσεων. Η μεταβίβαση της κυριότητας ενός δημόσιου σε ιδιωτικό περιουσιακό στοιχείο θα διασφάλιζε τη βέλτιστη δομή κινήτρων, η οποία με τη σειρά της θα μείωνε το κόστος της παρεχόμενης υπηρεσίας και θα βελτιώνει την ποιότητά του [MegginsonandNetter, 2001]. Ωστόσο, οι συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα δεν μπορούν να περιοριστούν στο μοναδικό ζήτημα της ιδιωτικοποίησης. Για κάποιο λόγο ρεαλιστικό, πρώτα απ' όλα, οι εταιρικές σχέσεις μερικές φορές σχετίζονται με κυρίαρχους τομείς για τους οποίους η ιδιωτικοποίηση δεν είναι επιλογή. Για ένα λόγο πραγματικό, λοιπόν, δημόσια αρχή, όπως συνέβαινε στο Ηνωμένο Βασίλειο, μπορεί να εξετάσει την εταιρική σχέση ως προτιμώμενη εναλλακτική λύση στην ιδιωτικοποίηση στο μέτρο που αυτό επιτρέπει τη διατήρηση των μοχλών ελέγχου σχετικά με τον ορισμό και τον έλεγχο των υπηρεσιών τα οποία εκδίδονται στο δημόσιο.

Είναι δυνατόν να εξεταστούν αυτά τα ερωτήματα από την οπτική της θεωρίας κόστους των συναλλαγών. Ο δημόσιος φορέας αντιμετωπίζει μια αντιστάθμιση μεταξύ της παροχής μιας εσωτερικής υπηρεσίας ή να την αναθέσει σε ιδιωτικό τρίτο μέρος. Η λογική εδώ είναι αυτή της ανταλλαγής δούνα λαβείν.

Ωστόσο, λαμβάνοντας υπόψη το κόστος συναλλαγής (κόστος ανταγωνιστικού διαγωνισμού, της σύναψης συμβάσεων και ο έλεγχος του παρόχου υπηρεσιών) μπορεί να οδηγήσει, σε ορισμένες περιπτώσεις, στη διατήρηση μιας εσωτερικής υπηρεσίας ακόμη και αν το δημόσιο αποδειχθεί λιγότερο αποδοτικό από το ιδιωτικό. Το κόστος της συναλλαγής μπορεί να υπερτερεί της διαφοράς απόδοσης μεταξύ των δύο λύσεων [Williamson, 1976]. Μπορεί ακόμη και να είναι το έργο μεταφοράς της δραστηριότητας εγκαταλειμμένο σε τρίτο μέρος λόγω της συμπερίληψης του κόστους παράβασης ή μεταβίβασης της σύμβασης στο τέλος της συμβατικής περιόδου [Williamson, 1999].

Οι συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα μπορούν να θεωρηθούν ως ένα ζήτημακάθετης ενσωμάτωσης, που αντιμετωπίζεται από τη θεωρία των ελλিপών συμβάσεων. Τότε τίθεται θέμα να συγκριθεί η προσφυγή σε σύμβαση με ιδιωτικό πάροχο υπηρεσιών με την ανάληψη ευθύνης για μια ρυθμιζόμενη υπηρεσία.

Το κύριο πλεονέκτημα των εταιρικών σχέσεων έγκειται στη συμμετοχή του παρόχου υπηρεσιών σε όλα τα στάδια του έργου. Αυτή η λογοδοσία θεωρείται ότι εγγυάται τη βελτιστοποίηση της συνολικής οικονομικής απόδοσης της προσφοράς. Πράγματι, σε ένα πλαίσιοπληροφοριακής ασυμμετρίας, ο κατασκευαστής μπορεί να μπει στον πειρασμό να κατασκευάσει με το χαμηλότερο κόστοςχωρίς να λαμβάνεται υπόψη το μελλοντικό λειτουργικό κόστος. Επομένως, εάν είναι αδύνατο για τη δημόσια εξουσία να ελέγχει το στάδιο κατασκευής, είναι απαραίτητο να ευθυγραμμιστούν τα συμφέροντα των δύο μερών μεταφέροντας το βάρος λειτουργίας στον κατασκευαστή. Από αυτό προκύπτει ότι το βασικό πλεονέκτημα της χρήσης σύμβασης εταιρικής σχέσης είναι λιγότερο επιθυμητή η εξοικονόμηση κόστους από ό, τι η δυνατότητα καλύτερης διαχείρισης των συνεπειών ασυμμετριών. [Hart, 2003], τόσο εκ των προτέρων (σχεδιασμός και κατασκευή εξοπλισμού) όσο και εκ των υστέρων (εκμετάλλευση).

Ομοίως, εάν ο δημόσιος αγοραστής αναθέσει στον πάροχο υπηρεσιών το έργο της ανάπτυξης των τεχνικών προδιαγραφών, πρέπει να ορίζει αυστηρά την υπηρεσία ως προς την αναμενόμενη απόδοση και ποιότητα [APCC, 2002]. Σε αυτό το πλαίσιο, μπορεί να φαίνεται ότι η λύση συμβάσεων εταιρικής σχέσης είναι οικονομικά αποδοτικότερη από δύο ξεχωριστές συμβάσεις, η μία αφορά την κατασκευή και η άλλη τη λειτουργία, αφού ο δημόσιος αγοραστής δεν μπορεί να καθορίσει μόνο μια αναμενόμενη υπηρεσία και μπορεί να μην είναι σε θέση να ορίσει με βεβαιότητα τα τεχνικά χαρακτηριστικά του εξοπλισμού υποστήριξης υπηρεσιών.

Σε ένα πρώτο μοντέλο, η δημόσια ιδιοκτησία των σωφρονιστικών καταστημάτων ήτανσε σύγκριση με τη διοίκηση που έχει ανατεθεί στον ιδιωτικό τομέα [Hart, SchleiferandVishny, 1997]. Ο ιδιώτης διαχειριστής της φυλακής θα μπορούσε να πραγματοποιήσει δύο τύπους επενδύσεων. Οι πρώτοι επιτρέπουντη βελτίωση των υπηρεσιών, ενώ το δεύτερο είναι για τη μείωση του κόστους. Για τον Χαρτ, ο μάνατζερ του ιδιωτικού τομέα θα ήταν πιο διατεθειμένος να επενδύσει από ό, τι ο δημόσιος διευθυντής στο βαθμό που ενδιαφέρεται για τους καρπούς της επένδυσής του, αλλά θα έτεινε ωστόσο να ευνοεί εκείνους που επιτρέπουν τον περιορισμό του

κόστους σε βάρος της ποιότητας. Με άλλα λόγια, η δημόσια επιλογή θα βρίσκεται σε μία αντιστάθμιση ποιότητας / αποτελεσματικότητας διαχείρισης. Το μοντέλο δίνει έμφαση στις συμβατικές υποχρεώσεις σχετικές με την ποιότητα της υπηρεσίας.

Ένα δεύτερο μοντέλο, που αναπτύχθηκε το 2003, στοχεύει στη λήψη δημόσιων αποφάσεων στη χρονική τους διάσταση. Στη συνέχεια διακρίνονται δύο περίοδοι. Αυτό είναι μέρος της φάσηςυπογραφής της σύμβασης και κατασκευής της εγκατάστασης, και το άλλο μέρος η φάσηλειτουργία της εγκατάστασης. Ως εκ τούτου, θεωρείται ότι η σύμβαση δεν μπορεί να προβλέπει όλες τις περιπτώσειςμελλοντικών στοιχείων. Γι αυτό χαρακτηρίζεται ως "ημιτελής σύμβαση". Η ιδιωτική κοινοπραξία έχει την επιλογήμεταξύ δύο τύπων επενδύσεων, οι οποίες θα επηρεάσουν το κόστος και τα κέρδη της κατά την λειτουργική περίοδο. Ο πρώτος τύπος επένδυσης χαρακτηρίζεται ως "παραγωγικός", με την έννοια ότι συμβάλλει στην ελαχιστοποίηση του κόστους λειτουργίας της εγκατάστασης. Το δεύτερο είναι, αντιστρόφως, «μη παραγωγική» επένδυση. Μειώνει το λειτουργικό κόστος, αλλά εις βάρος της ποιότητας. Για παράδειγμα, σε μια φυλακή, ένας ηλεκτρικός φράχτης μπορεί να περιορίσειτον αριθμό των φρουρών, αλλά μειώνει επίσης την ποιότητα της υπηρεσίας, εάν αυτό μετριέται απότο ποσοστό επιτήρησης των κρατουμένων. Ο ιδιωτικός πάροχος θα πρέπει στη συνέχεια να διαιτητεύσει μεταξύ αυτών των δύοτύπων επενδύσεων προκειμένου να μεγιστοποιηθεί το κέρδος. Η ανάλυση του μοντέλου το αποκαλύπτειβάσει δύο ξεχωριστών συμβάσεων, η μία για κατασκευή, η άλλη γιαλειτουργία, το συμφέρον του παρόχου υπηρεσιών είναι να ελαχιστοποιήσει το κόστος κατασκευής χωρίς να το πάρειυπόψη τις επιπτώσεις τους στο λειτουργικό κόστος της εγκατάστασης. Δεν έχει κανένακίνητρο για τη βελτιστοποίηση του κύκλου ζωής της εγκατάστασης. Αντιστρόφως, ως μέρος μιας παγκόσμιας σύμβασης που συνδέει την αμοιβή του παρόχου υπηρεσιών με την ποιότητα των προς επίτευξη υπηρεσιών, ο νικητής του διαγωνισμού θα έχει συνεπώς κάθε ενδιαφέρον να επιλέξει τις επενδύσεις που κάνειεπιτρέποντας την καλύτερη εναρμόνιση μεταξύ ελαχιστοποίησης του κόστους κατασκευής καιελαχιστοποίησης του λειτουργικού κόστους.

Το μοντέλο του Χαρτ [2003]

Η απόφαση για σύναψη εταιρικής σχέσης και ανάθεση των πάντων σε έναν μόνο πάροχο υπηρεσιών μπορούν να εξεταστούν ως αποστολές κατασκευής και λειτουργίας υποδομήςσε ένα διαχρονικό πλαίσιο. Μια πρώτη περίοδος $[0,1]$ αντιστοιχεί στη φάση

των διαπραγματεύσεων του συμβολαίου. Το δεύτερο [1,2] είναι αυτό της εκμετάλλευσης της υποδομής. Ο ιδιωτικός πάροχος μπορεί να πραγματοποιήσει δύο διαφορετικούς τύπους επενδύσεων. Οι πρώτες που σημειώνονται με i , δηλώνονται ως παραγωγικές επενδύσεις που μειώνουν το κόστος. Οι άλλες, που σημειώνονται με e , χαρακτηρίζονται ως μη παραγωγικές στο βαθμό που μειώνοντας το κόστος επιτρέπουν επιδείνωση της ποιότητας της παρεχόμενης υπηρεσίας.

Η συνολική επένδυση δίνεται από το άθροισμα αυτών των δύο τύπων επένδυσης:
 $i + e$.

Έχουμε τότε:

$$B = B_0 + \beta (i) - b (e)$$

$$C = C_0 - \gamma (i) - c (e)$$

Με το B , το κέρδος της επιχείρησης, C , το κόστος λειτουργίας της.

Στο πλαίσιο μιας στρατηγικής για τη μεγιστοποίηση του αποτελέσματος, η εταιρεία επιλέγει, i και e , με σκοπό να μεγιστοποιήσει το καθαρό εισόδημα, το οποίο δίνεται από το $B - C - i - e$.

Το πρόγραμμα της εταιρείας εκφράζεται στη συνέχεια ως εξής:

$$\text{MAX } [B_0 + \beta (i) - b (e) - (C_0 - \gamma (i) - c (e)) - i - e]$$

Στη συνέχεια, οι συνθήκες της πρώτης παραγγελίας υποδεικνύουν:

$$\beta' (i^*) + \gamma' (i^*) = 1$$

$$c' (e^*) - b' (e^*) < 1$$

Το αποτέλεσμα της επιχείρησης μεγιστοποιείται όταν $e^* = 0$. Ο Όλιβερ Χαρτ αναρωτιέται τότε για την επιλογή κοινοπραξίας εάν ο εντολέας μπορεί να προσδιορίσει τη φύση των επενδύσεων που πραγματοποιήθηκαν από τον πράκτορα.

Στο πλαίσιο μιας παραδοσιακής δημόσιας απόκτησης, υπάρχει ένας διαχωρισμός μεταξύ των δύο συμβάσεων. Στο t_0 , η κυβέρνηση ζητά διαγωνισμό για την ανάθεση σύμβασης για να χτίσει μια φυλακή στην τιμή P_0 . Στο t_1 , θέτει τους χειριστές σε ανταγωνισμό για να εκμεταλευτεί την εγκατάσταση. Εάν πληρούνται οι όροι ανταγωνισμού, η κυβέρνηση καταβάλλει κόστος ίσο με το κόστος λειτουργίας της εγκατάστασης.

$$C = C_0 - \gamma (i) - c (\hat{e})$$

i και \hat{e} υποδεικνύουν εδώ τα βέλτιστα επίπεδα επένδυσης για τον κατασκευαστή της εγκατάστασης (με άλλα λόγια αυτά που ελαχιστοποιούν το κόστος της). Τώρα, αν και οι δύο συμβάσεις δεν συνδέονται, είναι προς το συμφέρον των τελευταίων να ελαχιστοποιήσουν το κόστος της κατασκευής χωρίς να λαμβάνεται υπόψη ο αντίκτυπός τους στο λειτουργικό κόστος της εγκατάστασης. Δεν υπάρχει κανένα κίνητρο να εσωτερικευθούν τέτοιες εξωτερικότητες. Η λύση μιας παγκόσμιας σύμβασης καθιστά δυνατή τη διόρθωση από το t_0 μιας σύμβασης που καθορίζει την ποιότητα της υπηρεσίας που πρέπει να επιτευχθεί και καθορίζει την αμοιβή P της κοινοπραξίας που είναι υπεύθυνη για την κατασκευή παρά τη λειτουργία. Ο νικητής του διαγωνισμού θα έχει επομένως κάθε ενδιαφέρον για την επιλογή των τιμών του i και e που επιτρέπουν την καλύτερη συμφιλίωση μεταξύ της ελαχιστοποίησης του κόστους κατασκευής και ελαχιστοποίησης του κόστους λειτουργίας.

Πρέπει λοιπόν να λύσει

$$\text{MAX } (P - C - i - e) = P - C_0 + \gamma (i) + c (e) - i - e$$

$$\text{με } \gamma' (i) = c' (\hat{e}) = 1$$

Στη συνέχεια θα κυριαρχήσει η λύση ΣΔΙΤ που αποτελείται από τις δύο ξεχωριστές συμβάσεις. Στην περίπτωση των δύο συμβάσεων, ο κατασκευαστής δεν εσωτερικεύει το κοινωνικό κέρδος που συνδέεται με τη λειτουργία (B_t), ούτε το κόστος λειτουργίας. Στο ΣΔΙΤ, το κόστος εσωτερικεύεται, πράγμα που επιτρέπει την αύξηση των «παραγωγικών» επενδύσεων τύπου i . Ωστόσο, πρέπει να σημειωθεί ότι οι «μη

παραγωγικές» επενδύσεις ηλεκτρονικού τύπου θα υπερεκπροσωπούνται επίσης σε σύγκριση με μια λειτουργία διαχείρισης.

Το συμπέρασμα του Όλιβερ Χαρτ στη συνέχεια έχει ως εξής. Η σύμβαση συνεργασίας ισχύει εάν και μόνο εάν η διοίκηση των φυλακών είναι σε θέση να καθορίσει με σαφήνεια τους στόχους της ποιότητα από τη διαπραγμάτευση συμβάσεων και τη δημιουργία αποτελεσματικών συμβατικών ρητρών καθιστώντας δυνατή την εφαρμογή διαμορφώσεων πληρωμών ως ανταμοιβή και κυρώσεις. Τότε τίθεται θέμα περιορισμού των επενδύσεων τύπου e. Αντιστρόφως, οι παραδοσιακές χωριστές συμβάσεις είναι πιο αποτελεσματικές όταν ο δημόσιος αγοραστής διαθέτει εμπειρογνωμοσύνη σε προδιαγραφές για κτίρια, αλλά δεν είναι σε θέση να καθορίσει τις υποχρεώσεις της παροχής υπηρεσιών.

Η σύμβαση εταιρικής σχέσης φαίνεται να είναι πιο αποτελεσματική από τη χρήση δύο χωριστών συμβάσεων στο βαθμό που οδηγεί τον πάροχο υπηρεσιών να εσωτερικεύει όλο το κόστος. Ωστόσο, μια τέτοια σύμβαση μπορεί να εφαρμοστεί αποτελεσματικά μόνο εάν η διοίκηση της φυλακής είναι σε θέση να καθορίσει με ακρίβεια τους ποιοτικούς της στόχους από τη διαπραγμάτευση της σύναψης συμβάσεων και της δημιουργίας συμβάσεων παροχής κινήτρων. Επομένως, η μηχανική σύμβαση είναι καθοριστική για την επιτυχία των εταιρικών σχέσεων.

Με τον ίδιο τρόπο, το μοντέλο των Bentz, Grout και Halonen [2004] δείχνει ότι η σύμβαση εταιρικής σχέσης μπορεί να είναι πιο αποτελεσματική από μια παραδοσιακή εξαγορά όταν οι επενδύσεις στο στάδιο της κατασκευής και της υποδομής, επιτρέπουν λιγότερο δαπανηρή λειτουργία, είναι φθηνές και το κόστος της σύναψης των συμβάσεων είναι χαμηλό. Από την άλλη πλευρά, όταν αυτά τα δύο κόστη είναι υψηλά, η επιλογή απόκτησης περιουσιακού στοιχείου είναι πιο σχετικό. Ένα από τα ενδιαφέροντα των Bentz et al. [2004] πρόκειται να συνδέσει το ερώτημα των βέλτιστων μεθόδων απόκτησης ενός περιουσιακού στοιχείου με αυτό της λειτουργίας του. Στο ίδιο πνεύμα, το μοντέλο των Bennett και Iossa [2004] καθιστά δυνατό τον καθορισμό ενός κανόνα απόφασης μεταξύ της παραδοσιακής απόκτησης και της προσφυγής σε ένα παγκόσμιο συμβόλαιο, λαμβάνοντας υπόψη τις εξωτερικότητες μεταξύ των φάσεων κατασκευής και λειτουργίας, από τον αντίκτυπό τους στην υπολειμματική αξία του περιουσιακού στοιχείου έως το αποτέλεσμα της σύμβασης και την επίδρασή τους στην ποιότητα της υπηρεσίας που παρέχεται στον χρήστη. Αν οι επενδύσεις που αποσκοπούν στη βελτίωση της υπηρεσίας προς τον χρήστη (για παράδειγμα όσον αφορά την ασφάλεια) μπορεί να οδηγήσει σε πρόσθετο λειτουργικό κόστος, η λύση της εταιρικής σχέσης μπορεί να μην είναι άριστη.

Το μοντέλο των Bentz, Grout και Halonen [2004] Στο πλαίσιο μιας παραδοσιακής εξαγοράς, ο δημόσιος αγοραστής πρέπει να συνάψει δύο διαδοχικές συμβάσεις, μία που αφορά την κατασκευή της υποδομής και η άλλη τη λειτουργία της. Ο χειριστής που ενεργεί σε ένα πλαίσιο ατελών και ασύμμετρων πληροφοριών, είναι ο μόνος που γνωρίζει τη φύση του κόστους του. Τότε προκύπτει ένα πρόβλημα κατά την επιλογή, οδηγώντας τον δημόσιο φορέα να προσφέρει μια αποκαλυπτική σύμβαση. Ομοίως, είναι απαραίτητο να προσφερθεί μια σύμβαση κινήτρων στον κατασκευαστή, ώστε να μπορεί να πραγματοποιήσει επενδύσεις για να περιορίσει το λειτουργικό κόστος. Έτσι, η υπογραφή μιας παγκόσμιας σύμβασης στο πλαίσιο μιας σύμπραξης δημόσιου-ιδιωτικού τομέα μπορεί να καταστήσει δυνατή τη μείωση του κόστους κινήτρων για τη δημόσια οντότητα στο βαθμό που η κοινοπραξία που είναι υπεύθυνη για το έργο θα έχει κάθε συμφέρον να προσλάβει κατά τη φάση κατασκευής του επενδύσεις που της επιτρέπουν να μειώσει το κόστος της εκ των υστέρων. Η λύση μιας παγκόσμιας σύμβασης θα είναι ακόμη πιο αποτελεσματική εάν η κοινοπραξία μπορεί να πραγματοποιήσει επενδύσεις που επιτρέπουν τη δημιουργία θετικών εξωτερικών επιδράσεων μεταξύ των φάσεων κατασκευής και λειτουργίας.

Η θεωρία των ελλιπών συμβάσεων

Στην οικονομική θεωρία, η πληρότητα των συμβάσεων συνδέεται με τρεις παράγοντες. ο πρώτος είναι η ύπαρξη κόστους συναλλαγής, ο δεύτερος σχετίζεται με τον περιορισμένο ορθολογισμό των εργολάβων. Ο τρίτος, τέλος, αποδίδεται στις ατέλειες του δικαστικού συστήματος. Στην πραγματικότητα, στο πλαίσιο της θεωρίας των ελλιπών συμβάσεων, ο δικαστής θεωρείται ότι δεν είναι σε θέση να επαληθεύσει τις συμβατικές μεταβλητές στο βαθμό που είναι μη παρατηρήσιμες για τρίτους [Farès and Saussier, 2002].

Η ατέλεια αναφέρεται συχνά σε ελλείψεις συμβατικών ρητρών. Ωστόσο, οι σιωπές της σύμβασης δεν μπορούν να εξομοιωθούν με σιωπές των υποχρεώσεων και τα κενά συμπληρώνονται με την αίτηση των διαδίκων ή από τον δικαστή του νομικού καθεστώτος, το οποίο παρεμβαίνει ως συμπλήρωμα. Έτσι, μια σύντομη σύμβαση δεν μπορεί αναγκαστικά να αφομοιώνεται με μια ελλιπή συμφωνία. Αυτό είναι μόνο μια σύμβαση που δεν χρειάζεται να καθοριστούν συγκεκριμένες διατάξεις, βασίζεται στο νομικό καθεστώς και εφαρμόζεται ελλείψει αντίθετης διάταξης. Πράγματι,

εναπόκειται στον δικαστή να ερμηνεύσει τη σύμβαση, λαμβάνοντας ιδίως υπόψη τους κανόνες της καλής πίστης. Πρέπει επίσης να στηθούν προεπιλεγμένοι κανόνες, καθιστώντας δυνατή την ανασύσταση αυτού που θα μπορούσαν να είχαν αποφασίσει τα μέρη εάν είχαν λάβει υπόψη τον θεωρούμενο κίνδυνο [Kirat, 2005]. Στην πραγματικότητα, απέχει πολύ από το να αποτελεί μια αδυναμία μπροστά σε ένα αβέβαιο περιβάλλον, το ημιτελές των συμβάσεων και η δραστηριότητα των δικαιοδοσιών για να απαντήσουν σε αυτές, μπορεί να αποδειχθεί μία από τις λύσεις στους κινδύνους που προκαλούνται με αυτόν τον τρόπο [Vidal, 2005].

Η ανάγκη να συνεχιστούν τυχόν επαναδιαπραγματεύσεις για να ληφθούν υπόψη αλλαγές στους όρους εκτέλεσης της σύμβασης μπορεί να οδηγήσουν σε μετατροπή μακροπρόθεσμων συμβάσεων σε συμβάσεις με επιστροφή του κόστους (κόστος συν) των οποίων οι δυσκολίες εφαρμογής είναι γνωστές (αδύναμα κίνητρα για επενδύσεις για τη μείωση του κόστους, δυσκολίες στον έλεγχο του κόστους των παρόχων υπηρεσιών). Αναδύεται από την εμπειρία των Περιφερειακών Επιμελητηρίων ότι είναι πολλές ρήτρες "κινδύνου" που εκτρέπονται από τον σκοπό τους να γίνουν ρήτρες που εγγυώνται το οικονομικό ισοζύγιο του παραχωρησιούχου, συμβάλλοντας έτσι στη μετατροπή της σύμβασης σε κόστος συν. Με τον ίδιο τρόπο, ο έλεγχος των λογιστικών εγγράφων είναι εξαιρετικά δύσκολος για τους δημόσιους ελεγκτές λόγω της δημιουργικότητας των παρόχων υπηρεσιών σε αυτόν τον τομέα (κανόνες χρέωσης κοινού εξοπλισμού σε πολλές παραχωρήσεις κ.λπ.). Αυτό πιστοποιεί την ανάγκη για τους δημόσιους φορείς να αποκτήσουν τις τεχνικές και ανθρώπινες δεξιότητες για την εγγύηση της διατήρησης των συμφερόντων των φορολογουμένων στο πλαίσιο τέτοιων μακροπρόθεσμων συμβάσεων.

Κεφάλαιο 3

3.1. Χρηματοοικονομική δομή και κίνδυνοι που συνδέονται με τις συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα

Η επιλογή της σύμπραξης δημόσιου - ιδιωτικού τομέα συνεπάγεται την ενημέρωση της δημόσιας απόφασης μέσω της προσφυγής στον οικονομικό υπολογισμό. Η πρακτική του τελευταίου πλαισιώνεται από συστάσεις σύμφωνα με τις πλέον αποδεκτές μεθόδους.

Οικονομικός υπολογισμός και επιλογή επενδύσεων σε σύμπραξη δημόσιου και ιδιωτικού τομέα

Συνοψίζοντας τις συνεισφορές του οικονομικού υπολογισμού στην αξιολόγησενός έργου, θα μπορούσε να πει κανείς ότι εισάγει την «τιμή του χρόνου» και την «τιμή του κινδύνου».

Ο υπολογισμός και η σύγκριση των καθαρών σημερινών αξιών

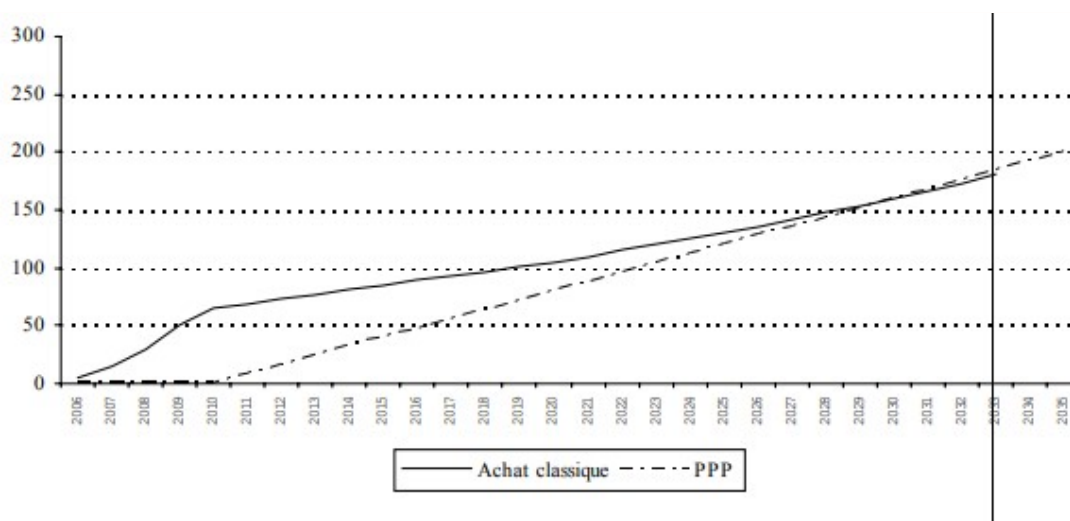
Ο οικονομικός υπολογισμός συνίσταται στην απαρίθμηση όλων των δαπανών και των οφελών, άμεσων και έμμεσων, μιας απόφασης για δημόσιες επενδύσεις, προκειμένου να προσδιοριστεί η κοινωνικοοικονομική αποδοτικότητά της [Walliser, 1990]. Επιτρέπει επίσης τη σύγκριση διαφορετικών μεθόδων χρηματοδότησης για το ίδιο έργο. Για τη σύγκριση αυτών των διαφορετικών επιλογών, των οποίων οι ροές πληρωμών κατανέμονται διαφορετικά με την πάροδο του χρόνου, χρησιμοποιείται η προεξόφληση. Το τελευταίο εισάγει την «τιμή του χρόνου» στον οικονομικό υπολογισμό: επιτρέπει την επαναφορά όλων των ροών ενός έργου στην τρέχουσα αξία τους. Βασίζεται στην αρχή της «προτίμησης για το παρόν», σύμφωνα με την οποία η αξία ενός ευρώ σήμερα είναι υψηλότερη από εκείνη ενός ευρώ αύριο. Η μελλοντική υποτίμηση του ευρώ με την πάροδο του χρόνου εξαρτάται από το προεξοφλητικό επιτόκιο που χρησιμοποιείται: όσο υψηλότερο είναι αυτό το ποσοστό, τόσο μεγαλύτερη είναι η προτίμηση για το παρόν.

Ο τύπος έκπτωσης δίνεται με $1 / (1 + i)^n$, με i , το προεξοφλητικό επιτόκιο που χρησιμοποιείται και n τον αριθμό των ετών του έργου. Ένα έργο θεωρείται κερδοφόρο εάν η παρούσα αξία του αναμενόμενου καθαρού λειτουργικού εισοδήματος είναι μεγαλύτερη από το ποσό της επένδυσης. Έχουμε Καθαρή παρούσα αξία = NPV = $- C + F_1 / (1 + i) + F_2 / (1 + i)^2 + \dots + F / (1 + i)^n$, με C , το ποσό της

αρχικής επένδυσης, Ft , η καθαρή ροή πόρων κατά το έτος t και i , το προεξοφλητικό επιτόκιο. Το εσωτερικό ποσοστό απόδοσης μιας επένδυσης (IRR) είναι το προεξοφλητικό επιτόκιο για το οποίο το NPV είναι μηδενικό. Όλα τα έργα με IRR μεγαλύτερο από το επιτόκιο είναι κερδοφόρα. Επιλέγεται αυτό με το υψηλότερο IRR.

Κλασική σύμβαση / διαιτησία ΣΔΙΤ

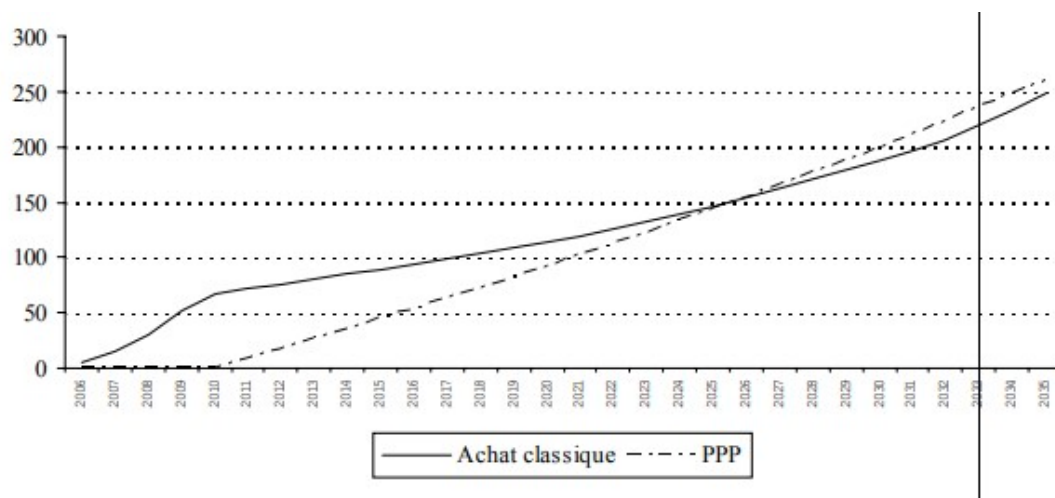
Το παράδειγμα ενός δημόσιου έργου ακινήτων. Δύο τύποι πραγματοποίησης είναι δυνατοί. Ο πρώτος είναι η αγορά υποδομής και συντήρησης στο πλαίσιο πολλών συνδεδεμένων δημόσιων συμβάσεων, ο δεύτερος είναι η αγορά της υπηρεσίας που παρέχεται από το κτίριο, προς ενοικίαση. Για τους σκοπούς του παραδείγματος, το συνολικό κόστος χωρίς τον πληθωρισμό των δύο υλοποιήσεων είναι το ίδιο για τριάντα χρόνια και ανέρχεται σε 200 εκατομμύρια ευρώ. Από την άλλη πλευρά, η κατανομή των ροών είναι διαφορετική, όπως φαίνεται στο γραφικό παρακάτω. Ο πρώτος τύπος περιλαμβάνει ιδίως μια υψηλή αρχική επένδυση, που συνδέεται με την υλοποίηση της υποδομής του δικτύου. Οι πληρωμές από τη σύμπραξη δημόσιου και ιδιωτικού τομέα ξεκινούν μόνο όταν χρησιμοποιείται η υπηρεσία και είναι σταθερές για 25 χρόνια.



Γραφικό 3 Σύγκριση των ροών πληρωμής ενός έργου σύμφωνα με τον τύπο πραγματοποίησης (εκτός πληθωρισμού) (πηγή oecd)

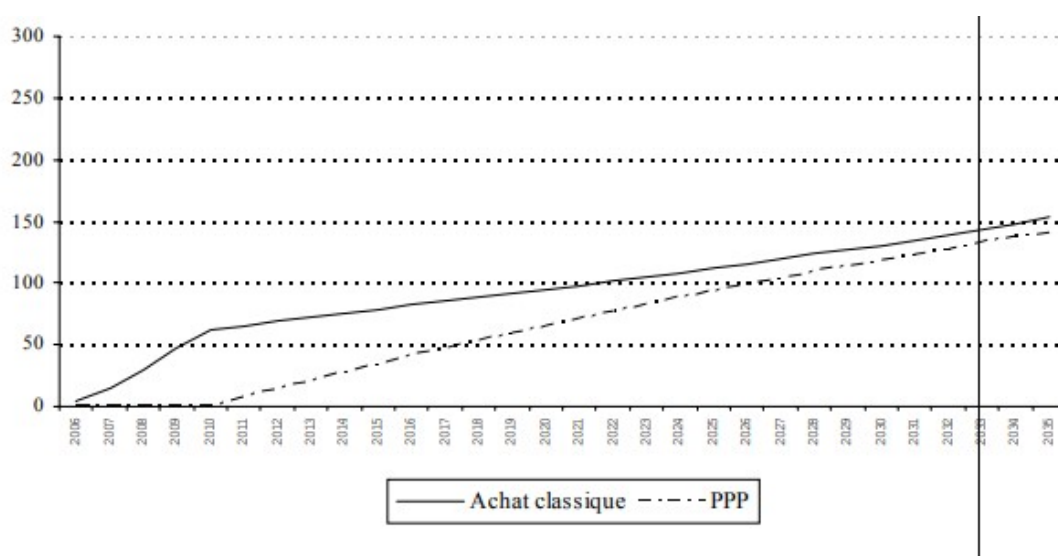
Το κόστος του έργου υπολογίζεται στη συνέχεια λαμβάνοντας υπόψη τον αναμενόμενο πληθωρισμό 1,5%. Η εφαρμογή του ποσοστού πληθωρισμού καθιστά

την πραγματοποίηση σε ΣΔΙΤ πιο ακριβή, ενώ οι πληρωμές ξεκινούν αργότερα σε αυτήν τη λύση.



Γραφικό 4 Σύγκριση των ροών πληρωμής ενός έργου σύμφωνα με τον τύπο πραγματοποίησης (πληθωρισμός 1,5%) (πηγή oecd)

Από την άλλη πλευρά, η έκπτωση θα καταστήσει δυνατή την εκτίμηση του πλεονεκτήματος μιας αναβαλλόμενης πληρωμής πέντε ετών και τη μορφή σταθερού νοικίου για 25 χρόνια. Με προεξόφληση στο ποσοστό 3,7% (επιτόκιο γαλλικών κρατικών ομολόγων στα τριάντα χρόνια τον Ιούνιο του 2005), οι τρέχουσες αξίες λαμβάνονται αντίστοιχα 153,2 εκατομμύρια ευρώ για την παραδοσιακή αγορά και 141,1 εκατομμύρια ευρώ για το ΣΔΙΤ. Η διαφορά κόστους μεταξύ των δύο λύσεων είναι σχεδόν 8% υπέρ της εταιρικής σχέσης.



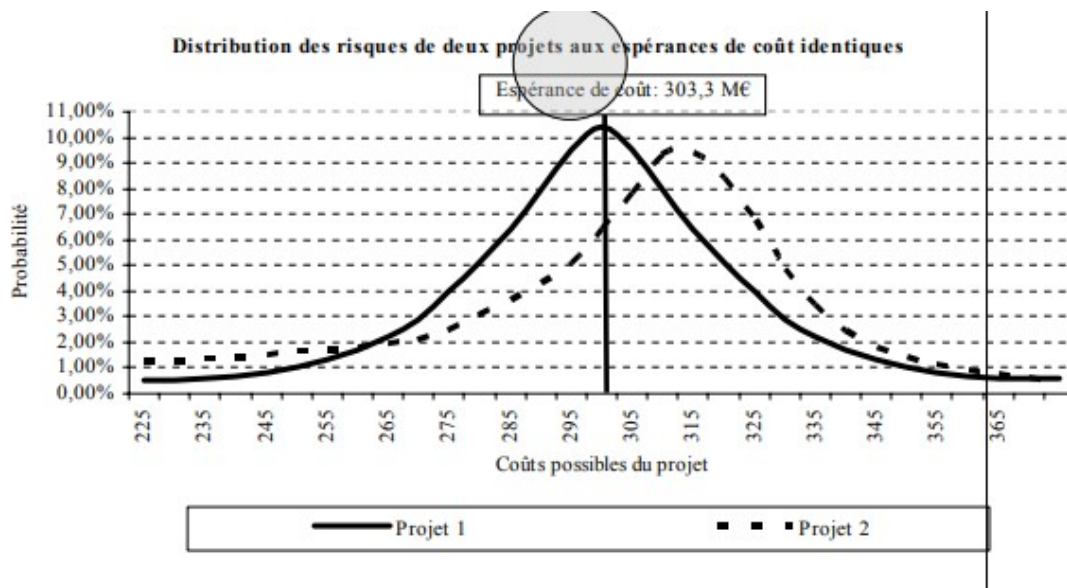
Γραφικό 5 Σύγκριση των καθαρών σημερινών αξιών των δύο μεθόδων παράδοσης έργου (προεξοφλητικό ποσοστό 3,7%) (πηγή oecd)

3.2 Η λήψη του κινδύνου στον οικονομικό υπολογισμό

Η πιο βασική μέθοδος αποτίμησης κινδύνου είναι ο υπολογισμός του αναμενόμενου κόστους ενός έργου. Για το σκοπό αυτό, προσθέτουμε στο αρχικό κόστος του έργου το αναμενόμενο πρόσθετο κόστος, σταθμισμένο από την πιθανότητα να συμβεί. Για παράδειγμα, ένα έργο οδικής σήραγγας για το οποίο η φάση κατασκευής κοστίζει 50 εκατομμύρια ευρώ έχει 50% πιθανότητα να αντιμετωπίσει επιπλέον κόστος 10 εκατομμύρια ευρώ λόγω της φύσης του υπεδάφους (γεωλογικός κίνδυνος). Το αναμενόμενο κόστος του έργου είναι $(50 \text{ εκατομμύρια ευρώ} \times 50\%) + (60 \text{ εκατομμύρια ευρώ} \times 50\%)$, ή 55 εκατομμύρια ευρώ. Στην πραγματικότητα, έχουν εντοπιστεί και αποτιμηθεί αρκετές εκατοντάδες κίνδυνοι, με την αρχή που περιγράφηκε παραπάνω, γεγονός που το καθιστά είναι δυνατόν να δημιουργηθούν πολλά σενάρια. Οι προσομοιώσεις Monte-Carlo (που ονομάζεται επίσης μοντέλο Hertz), που πραγματοποιούνται μέσω λογισμικού, καθιστούν δυνατή την απόδοση του προφίλ κινδύνου του έργου.

Κατανομή κινδύνου και συμβατική επιλογή

Η επιλογή του τρόπου πραγματοποίησης ενός δημόσιου έργου μπορεί να προκύψει από την ανάλυση της κατανομής των κινδύνων που σχετίζονται με αυτό. Το αναμενόμενο κόστος είναι μόνο ένας μέσος όρος και δεν παρέχει επαρκείς πληροφορίες σχετικά με την κατανομή του κινδύνου του έργου. Το παρακάτω παράδειγμα δείχνει τα όρια της χρήσης του κόστους και της αξίας των μεθόδων προσομοίωσης. Με την παραδοχή, ότι οι δύο μέθοδοι εκτέλεσης ενός έργου έχουν την ίδια αναμενόμενη καθαρή παρούσα αξία (303 εκατομμύρια ευρώ).



Γραφικό 6 Κατανομή κινδύνου δύο έργων σύμφωνα με τις προσδοκίες πανομοιότυπου κόστους(πηγή oecd)

Το Έργο 2 παρουσιάζει μεγαλύτερο κίνδυνο από το Έργο 1: πράγματι, οι υψηλότερες πιθανότητες είναι δεξιά της προσδοκίας κόστους, υποδηλώνοντας κίνδυνο υπέρβασης του κόστους. Η πιο τακτική κατανομή, με επίκεντρο την αξία της προσδοκίας κόστους, την καμπύλη που αντιστοιχεί στο έργο 1 θα οδηγήσει στο να προτιμηθεί το τελευταίο. Σε γενικές γραμμές, οι οικονομικοί παράγοντες που εμφανίζουν κάποια αποστροφή στον κίνδυνο θα τείνουν να ευνοούν, μεταξύ πολλών κατανομών πιθανότητας που χαρακτηρίζονται από τις ίδιες προσδοκίες και διακύμανση, εκείνους που «βαρύνουν περισσότερο» τα λιγότερο επικίνδυνα αποτελέσματα [Kast, 1993].

Τα παραδείγματα που παρουσιάζονται εδώ είναι οριακές περιπτώσεις: στην πραγματικότητα, είναι σπάνιο για δύο τύπους πραγματοποίησης να καταλήξουν σε πανομοιότυπες τιμές NPV ή προσδοκίας κόστους. Από την άλλη πλευρά, οι διαφορές που παρατηρούνται είναι συχνά μικρές και απαιτούν πιο ποιοτικά κριτήρια επιλογής.

Το πρόβλημα της συγκρισιμότητας μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού κόστους προέκυψε από τις πρώτες πρωτοβουλίες ιδιωτικών χρηματοδοτήσεων (PFI), στις οποίες τα κέρδη του κράτους δεν ήταν πάντα εμφανή [NAO, 1999a].

Ο υπολογισμός του PublicSectorComparator βασίζεται τώρα στη δημόσια λογιστική κληρονομικής φύσης. Η μεταρρύθμιση που ξεκίνησε το 1995 με το όνομα CapitalProject, ολοκληρώθηκε το 2001. Κάθε υπουργικό τμήμα καταρτίζει τώρα έναν ετήσιο ισολογισμό και κατάσταση λογαριασμού αποτελεσμάτων, ο οποίος πρέπει να

είναι πιστοποιημένος από την ΕΑΑ. Αυτή η συμφιλίωση δημόσιων και ιδιωτικών λογαριασμών απλοποιεί τις συγκρίσεις, ακόμη και αν η αποτίμηση ορισμένων περιουσιακών στοιχείων, όπως το πολεμικό υλικό, παραμένει λεπτή. Ωστόσο, πρέπει να θυμόμαστε ότι προβλήματα αποτίμησης υπάρχουν και στον ιδιωτικό τομέα, για παράδειγμα στον τομέα των άυλων περιουσιακών στοιχείων.

Για τον J. Colman, έναν από τους ανώτερους αξιωματούχους της Εθνικής Υπηρεσίας Ελέγχου, που αναφέρεται από τους Broadbent και Laughlin [2004], η μέθοδος σύγκρισης δημόσιου-ιδιωτικού κόστους που εφαρμόζεται στο Ηνωμένο Βασίλειο είναι «επιρρεπής σε λάθη, δεν είναι σχετική, μη ρεαλιστική και βασίζεται σε ψευδοεπιστημονική φλυαρία, λόγω των ίδιων των κατασκευαστικών του παραδοχών. Ωστόσο ο Boiteux αναφέρει ότι «παρά τις ατέλειες και τις ελλείψεις του, ο οικονομικός υπολογισμός εξακολουθεί να είναι ο καλύτερος τρόπος για την αξιολόγηση επενδυτικών έργων» [Boiteux, 1994]. Φυσικά, τα ποιοτικά κριτήρια πρέπει να συμπληρώνουν τα αποτελέσματα των συγκρίσεων κόστους για να ενημερώσουν τη δημόσια λήψη αποφάσεων.

Οικονομικός υπολογισμός και συμβατική επιλογή [Piron, 2004]

Οι παράμετροι του δημόσιου οικονομικού υπολογισμού για τις ΣΔΙΤ στις υποδομές, ένα παράδειγμα εφαρμογής.

Ο Piron [2004] παρουσιάζει τις διάφορες εναλλακτικές λύσεις στην κατασκευή υποδομής μεταφορών καθώς και τις παραμέτρους που λαμβάνονται υπόψη στην απόφαση του δημοσίου.

Πρώτον, οι πιθανές ρυθμίσεις μπορούν να ομαδοποιηθούν σε επτά κατηγορίες.

1. Χρηματοδότηση από τον προϋπολογισμό και δωρεάν πρόσβαση σε υποδομές.
2. Ιδιωτική χρηματοδότηση και λειτουργία που αμείβονται με βάση τα διόδια που καταβάλλονται από τους χρήστες (μοντέλο αντιπροσωπείας δημόσιας υπηρεσίας).
3. Δημοσιονομική χρηματοδότηση, άμεση δημόσια διαχείριση και διόδια.
4. Δημοσιονομική χρηματοδότηση αλλά διαχείριση από δημόσια βιομηχανική και εμπορική εγκατάσταση.
5. Χρηματοδότηση και λειτουργία από τον ιδιωτικό τομέα με δημόσια επιδότηση για επίτευξη χρηματοοικονομικής ισορροπίας.

6. Συνεργασία δημόσιου -ιδιωτικού τομέα, αμοιβή από το κράτος σύμφωνα με την καταγεγραμμένη κίνηση (παραχώρηση εικονικών διοδίων - Cantier και Linotte [2000]).

7. Δημοσιονομική χρηματοδότηση με καθυστέρηση επενδύσεων με την πάροδο του χρόνου Τα δύο κριτήρια για την αξιολόγηση της οικονομικής αποδοτικότητας της πράξης είναι αντίστοιχα το κοινωνικοοικονομικό εσωτερικό ποσοστό απόδοσης (IRRSE) και η καθαρή παρούσα αξία του έργου (NPV).. Το κοινωνικοοικονομικό εσωτερικό ποσοστό απόδοσης είναι το ποσοστό που ισούται με το προεξοφλημένο άθροισμα των κοινωνικοοικονομικών οφελών που σχετίζονται με την εργασία με το προεξοφλημένο άθροισμα του κόστους της.

Οι παράμετροι που χρησιμοποιούνται για τη σύγκριση των διαφόρων διατάξεων είναι οι εξής:

1. Ένα προεξοφλητικό επιτόκιο ταμειακών ροών, που ορίζεται στο 6%.
2. Ένα κοινωνικοοικονομικό όφελος που καθορίζεται από τη συνάρτηση ζήτησης, λαμβάνοντας υπόψη την επίδραση των διοδίων στη χρησιμότητα των χρηστών.
3. Η σύγκριση του συνολικού κόστους της λειτουργίας (σχεδιασμός, κατασκευή, λειτουργία, συντήρηση και ανάληψη κινδύνων) σύμφωνα με το επιλεγμένο σχήμα (ο Piron διατηρεί την υπόθεση πλεονεκτήματος 20% για τον ιδιωτικό τομέα σε σύγκριση με την εταιρεία διαχείρισης και 10% κατάσε σύγκριση με τη λειτουργία από ένα EPIC).
4. Λαμβάνοντας υπόψη το κόστος κεφαλαίου. 3,2% για το Δημόσιο (κόστος κρατικού χρέους) και 5,7% για τον ιδιωτικό τομέα εάν μεταφερθεί ο κίνδυνος κυκλοφορίας σε αυτό.
5. Φορολογικά έσοδα που σχετίζονται με τη λειτουργία της εργασίας για το Δημόσιο (εκτιμάται στο 20% των ετήσιων εσόδων).

Με βάση το παράδειγμα της γέφυρας στον Ισθμό Κορίνθου προς την Πάτρα, ο Piron πιστεύει ότι οι πιο αποτελεσματικές ρυθμίσεις όσον αφορά τα οικονομικά αποτελέσματα αντιστοιχούν σε ιδιωτική χρηματοδότηση με πιθανή επιδότηση δημόσιου ισοζυγίου.

Ωστόσο, λαμβάνοντας υπόψη τις αντικίνητρες επιπτώσεις της δημόσιας επιδότησης και το κόστος της τελευταίας θα μπορούσε να οδηγήσει σε

προτίμηση τιμολογιακών συστημάτων τύπου RamseyBoiteux που καθιστούν δυνατή την εγγύηση ισορροπημένου προϋπολογισμού [Boiteux, 1956]. Όσον αφορά τα ποσοστά εσωτερικής κερδοφορίας και καθαρής παρούσας αξίας, φαίνεται ότι οι πιο αποτελεσματικοί μηχανισμοί αντιστοιχούν σε συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα (IRR 14,7%) και οι λιγότερο αποτελεσματικοί σε άμεση δημοσιονομική χρηματοδότηση σε συνδυασμό με ελεγχόμενη λειτουργία διοδίων (IRR 10,3%). Από τις προσομοιώσεις της Pignon προκύπτει επίσης ότι τα αποτελέσματα είναι εξαιρετικά ευαίσθητα στις μεταφορές κινδύνων μεταξύ δημοσίων και ιδιωτικών προσώπων, μέσω του κόστους δανεισμένων πόρων. Εάν ο δημόσιος φορέας φέρει τον κίνδυνο κίνησης (την οποία ο πάροχος υπηρεσιών δύσκολα μπορεί να ελέγξει) το κόστος της πράξης θα μειωθεί σημαντικά και η κοινωνικοοικονομική κερδοφορία της επιχείρησης θα αυξηθεί κατά πολύ

3.3 Χρηματοδότηση έργων και ποικιλία χρηματοδοτικών ρυθμίσεων

Αντιμέτωπες με την πολυπλοκότητα των συμβάσεων και την κλίμακα των απαιτούμενων επενδύσεων, σπάνια οι εταιρείες είναι σε θέση να πραγματοποιήσουν τέτοια έργα από μόνες τους. Επομένως, συγκροτείται ομάδα επιχειρήσεων για να ανταποκριθεί στη δημόσια πρόσκληση για διαγωνισμό. Η κοινοπραξία που επιλέγεται στη συνέχεια στις περισσότερες περιπτώσεις για τη σύσταση μιας ad hoc εταιρείας έργου (Special Purpose Vehicle: SPV) του οποίου η χρηματοδότηση παρέχεται οριακά από τις εταιρείες μέλη (που ονομάζονται χορηγοί). Η αναζήτηση ισχυρού αποτελέσματος μόχλευσης οικονομικής υποστήριξης για τη λειτουργία και την επιθυμία να μην υποβαθμιστούν οι δείκτες χρέους αυτών των τελευταίων οδηγεί στη συνέχεια να καταφύγουν σημαντικά, σε εξωτερική χρηματοδότηση.

Η διάρθρωση των οικονομικών ρυθμίσεων

Η τυπική συμβατική ρύθμιση των PFI αποκλίνει από το μοντέλο ανάθεσης δημόσιων υπηρεσιών όπως είναι γνωστή στην Ευρώπη. Δεν είναι, πράγματι, μια διμερής σχέση μεταξύ του παραχωρητή και του παραχωρησιούχου: η σύμβαση συνάπτεται μεταξύ του δημόσιου φορέα και της εταιρείας έργου (SPV). Το έργο αφορά στο σχεδιασμό, την κατασκευή, τη χρηματοδότηση και τη λειτουργία της υποδομής υποστήριξης υπηρεσιών. Το κεφάλαιο του, μερικώς αποτελείται από συμμετοχές ιδίων κεφαλαίων των εταιρειών μελών της κοινοπραξίας η οποία συστήνεται μετά

την πρόσκληση για διαγωνισμό, καθώς και από τους υπεργολάβους της. Αυτές οι εταιρείες αποκαλούνται «χορηγοί».

Η εταιρεία του έργου φέρει όλο τον κίνδυνο που συνδέεται με τη λειτουργία. Η ευθύνη των χορηγών δεσμεύεται μόνο εντός του ορίου του εισφερόμενου κεφαλαίου. Η συνεργασία δημόσιου και ιδιωτικού τομέα συνήθως χαρακτηρίζεται από μια σχετικά μέτρια απόδοση, αλλά με χαμηλό κίνδυνο για τους επενδυτές. Ο οίκος αξιολόγησης της Standard & Poor's εκτιμά το περιθώριο στο 1 ή 2% [Cartmell, 2002]. Το κόστος κεφαλαίου είναι συνεπώς ουσιαστική παράμετρος των ρυθμίσεων. Καθώς η εταιρεία χρησιμοποιεί τόσο δικά της κεφάλαια όσο και χρέη, υπολογίζεται ένα μέσο κόστος σταθμισμένος όρος κεφαλαίου, λαμβάνοντας υπόψη το κόστος κάθε πηγής χρηματοδότησης ανάλογα με το μερίδιό της στο χρηματοοικονομικό πακέτο.

Παράδειγμα υπολογισμού του μέσου σταθμισμένου κόστους κεφαλαίου:

Τα καθαρά κεφάλαια της εταιρείας έχουν αναμενόμενο ποσοστό απόδοσης 15%. Από την άλλη, το μέσο κόστος του χρέους της είναι 6%.

- Εάν η εταιρεία χρηματοδοτήσει ένα έργο με 50% ίδια κεφάλαια και 50% χρέος, το μέσο σταθμισμένο κόστος κεφαλαίου θα είναι:

$$(0,5 \times 15) + (0,5 \times 6) = 7,5 + 3 = 10,5\%$$

- Από την άλλη πλευρά, εάν η δομή χρηματοδότησης που επιλέγεται είναι 10% ίδια κεφάλαια και χρέος 90%, το κόστος αυτό θα είναι μόνο:

$$(0,1 \times 15) + (0,9 \times 6) = 1,5 + 5,4 = 6,9\%$$

Όπως δείχνει το παραπάνω παράδειγμα, οι συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα είναι συχνά συναλλαγές που περιλαμβάνουν υψηλό επίπεδο χρηματοοικονομικής μόχλευσης. Πράγματι, οι οικονομικές ρυθμίσεις των ΣΔΙΤ βασίζονται μόνο οριακά στα ίδια κεφάλαια που παρέχονται από τα μέλη της κοινοπραξίας, λόγω του ότι αυτά τα τελευταία είναι ακριβά. Στην πραγματικότητα, το χρέος συχνά αντιπροσωπεύει το 90% των πόρων του. Το όριο αυτής της προσφυγής στο χρέος είναι η οικονομική του βιωσιμότητα για την κοινοπραξία. Πράγματι, η αμφιβολία των δανειστών σχετικά με τη βιωσιμότητά του θα είχε ως αποτέλεσμα μια πριμοδότηση υψηλότερου κινδύνου για τα χορηγούμενα δάνεια, αυξάνοντας έτσι το κόστος του χρέους. Είναι, συνεπώς, απαραίτητο, προκειμένου να αποφευχθεί αυτό το φαινόμενο, να διασφαλιστεί η εταιρεία του έργου όσο το δυνατόν περισσότερο έναντι του κινδύνου.

Αυτό το ζήτημα είναι ακόμη πιο σημαντικό όσο το μερίδιο των χρεών τείνει να αυξάνεται στις πιο πρόσφατες ρυθμίσεις, οδηγώντας σε αποδυνάμωση του οικονομικού ισοζυγίου συμβάσεων.

Η προσφυγή σε χρέος μπορεί να λάβει δύο μορφές: τραπεζικό δάνειο ή έκδοστων ομολόγων. Και οι δύο μορφές παρουσιάζουν πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα τα οποία τα κάνουν να ταιριάζουν ιδιαίτερα σε ορισμένες κατηγορίες έργων. Η διαίτησία μεταξύ δύο τύπων εξαρτάται επίσης από τις συνθήκες στις χρηματοπιστωτικές αγορές κατά τη στιγμή της ρύθμισης. Στη χρηματοδότηση τραπεζών, μια τράπεζα ή μια τραπεζική ένωση που σχηματίστηκε για την περίπτωση δανείζει στην εταιρεία κεφαλαιουχικού έργου, αφού έχει διαπραγματευτεί την οικονομική δομή με τον δανειολήπτη. Κατάλληλη για περιόδους μικρότερες των 30 ετών, αυτή η μέθοδος χρηματοδότησης προσφέρει κάποια ευελιξία στις αποπληρωμές, καθιστώντας δυνατή την προσαρμογή τους στο ρυθμό των εσόδων. Το τραπεζικό δάνειο επιτρέπει επίσης προπληρωμές, spreads ή αναχρηματοδότηση. Αυτά τα τελευταία επιδιώκουν να επωφεληθούν από καλύτερες συνθήκες δανεισμού για να μειώσουν το κόστος χρηματοδότησης του έργου. Το πιο εμβληματικό παράδειγμα είναι αυτό της βρετανικής φυλακής στο Fazakerley. Η αβεβαιότητα σχετικά με την ικανότητα του ιδιωτικού τομέα να διαχειρίζεται φυλακή ΣΔΙΤ αρχικά οδήγησε τους χρηματοδότες να θέσουν ένα σημαντικό ασφάλιστρο κινδύνου. Μετά από μερικά χρόνια αβεβαιότητα αυτή αντικρούεται από τα γεγονότα, επιτρέποντας στην κοινοπραξία να διαπραγματευτεί εκ νέου τους όρους χρηματοδότησής του [NAO, 2000].

Ο ενεργός ρόλος που έπαιξαν οι τράπεζες σε αυτό το είδος χρηματοδότησης, τους δίνει τη δύναμη να ανακαλέσουν τα συμβαλλόμενα μέρη της σύμβασης. Μπορούν να ασκήσουν πίεση στον χειριστή για να εκπληρώσει τις συμβατικές υποχρεώσεις του, κυρωμένες από την αναμενόμενη αμοιβή. Συμμετρικά, τείνουν να αποτρέψουν την υπερβολική αμφισβήτηση της οικονομικής ισορροπίας της σύμβασης από το Κράτος.

Μέσω της ευελιξίας και της βεβαιότητας της διαθεσιμότητας των κεφαλαίων, η τραπεζική χρηματοδότηση χρησιμοποιήθηκε συχνά σε ρυθμίσεις ΣΔΙΤ. Ωστόσο, η χρήση χρηματοδότησης ομολόγων τείνει να διαδοθεί τα τελευταία χρόνια. Πράγματι, τα πλεονεκτήματα της τραπεζικής χρηματοδότησης έχουν κόστος. Οι εκδόσεις ομολόγων παρέχουν μεγαλύτερες λήξεις (μεταξύ 30 και 40 ετών), ευνοώντας την αντιστοιχία μεταξύ της διάρκειας ζωής ορισμένων έργων και αυτής της χρηματοδότησής τους. Η εξάπλωση των ροών αποζημίωσης με την πάροδο του

χρόνου επιτρέπει συντομότερη καθυστέρηση ανάκτησης του επενδυμένου κεφαλαίου. Με αυτόν τον τρόπο, οι χορηγοί της εταιρείας είναι σε θέση να μειώσουν σημαντικά την έκθεσή τους στον κίνδυνο. Αυτό το είδος χρηματοδότησης έχει επίσης μειονεκτήματα. Η διαθεσιμότητα της χρηματοδότησης εξαρτάται από την επιτυχία της προβολής στην αγορά, που πραγματοποιείται από έναν διαμεσολαβητή, δηλαδή έναν κύριο θεσμό της πράξης. Είναι δυνατή η προσφυγή σε διαμεσολαβητές που συμφωνούν να αγοράσουν τυχόν μη εγγεγραμμένους τίτλους, αλλά αυτή η παρέμβαση ισχύει ένα επιπλέον κόστος. Οι ροές αποπληρωμής καθορίζονται κατά την έκδοση και περιορίζονται από ένα σχέδιο απόσβεσης, καθιστώντας δύσκολη την αναχρηματοδότηση. Τα δανεικά κεφάλαια είναι άμεσα διαθέσιμα και συνεπώς δημιουργούν τόκους. Είναι δυνατή η επένδυση των αχρησιμοποίητων κεφαλαίων προκειμένου να αντισταθμιστούν αυτοί οι τόκοι, αλλά αυτή η λύση αυξάνει την πολυπλοκότητα της ρύθμισης. Ο προηγούμενος ποιοτικός έλεγχος του έργου – η τραπεζικότητα - μπορεί να μειωθεί με ασυμμετρία πληροφοριών μεταξύ του φορέα εκμετάλλευσης και των δανειστών, η οποία προκύπτει από τη διαμεσολάβηση του οργανωτή.

Η επιλογή τραπεζικής χρηματοδότησης ή έκδοσης ομολόγων θα εξαρτηθεί από τη φύση του έργου. Όσο πιο μεγάλης διάρκειας είναι, θα είναι και πιθανό υπεύθυνη για τη δημιουργία ροώντακτικού εισοδήματος και τόσο περισσότερη χρηματοδότηση ομολόγων θα είναι μια πλεονεκτική επιλογή. Αντίθετα, ένα έργο που επικινδύνει μπορεί να επωφεληθεί από τις θετικές επιπτώσεις της τραπεζικής χρηματοδότησης, ειδικά εάν επιδεικνύει υπερεκτίμηση των πραγματοποιούμενων κινδύνων ή της λειτουργίας του. Οι συνθήκες της αγοράς παίζουν επίσης σημαντικό ρόλο. Στην περίπτωση της ανακαίνισης της έδρας του Βρετανικού υπουργείου Άμυνας, η σύγκριση των δύο τύπων χρηματοδότησης έγινε σε μια στιγμή που οι συνθήκες της αγοράς ομολόγων επιδεινώθηκαν, ευνοώντας τη χρήση του τραπεζικού δανείου [NAO, 2002].

Οι Οικονομικοί μηχανισμοί της ασφάλειας: οι εγγυήσεις των συμβάσεων επιτρέπουν να περιοριστεί το εγγενές ρίσκο που υπάρχει στις δραστηριότητες ΣΔΙΤ. Τρεις τύποι εσόδων μπορούν να ασφαλιστούν τις συμβατικές ρυθμίσεις. Αυτές που παρέχονται από τη δημόσια συλλογικότητα, αυτές που υπάρχουν μεταξύ των διαφορετικών μερών της συναλλαγής και τέλος αυτές που προέρχονται από τις ασφαλιστικές εταιρείες.

Οι εγγυήσεις που παρέχονται από τις δημόσιες αρχές: Η δημόσια αρχή μπορεί να κάνει τρεις τύπους συνεισφορών που μπορούν να εξασφαλίσουν τη συνέλευση. Πρόκειται για εισφορές σε είδος, εισφορές σε μετρητά και τέλος εισφορές ως εγγύηση. Οι εισφορές σε μετρητά αναφέρονται σε επενδυτικές επιχορηγήσεις που προστίθενται στα ίδια κεφάλαια της εταιρείας έργου και έτσι μειώνουν το χρέος της.

Οι συνεισφορές σε είδος αποτελούν μια στρατηγική για την εδραίωση της εταιρείας έργου μέσω της τεχνικής υποστήριξης. Με την ανάκτηση της υπάρχουσας υποδομής από την αρχή της εταιρικής σχέσης, η εταιρεία περιορίζει την ανάγκη της για αρχικές επενδύσεις και ταυτόχρονα επωφελείται από τα έσοδα λειτουργίας, επιτρέποντάς της να καλύψει τις πρώτες αποπληρωμές του χρέους της.

Έτσι, οι δανειστές ανακουφίζονται από την ασφάλεια που δημιουργείται από αυτά τα περιουσιακά στοιχεία και από την ασφάλεια των πληρωμών της διοίκησης από την αρχή του έργου. Τέλος, οι συνεισφορές των εγγυήσεων από δημόσιους φορείς καλύπτουν εγγυήσεις ελάχιστου εισοδήματος, εγγυήσεις ελάχιστης απόδοσης επενδυμένου κεφαλαίου, δεσμεύσεις ως προς την αξία κατοχής περιουσιακών στοιχείων ή εγγυήσεις κάλυψης υποχρεώσεων σε περίπτωση ανωτέρας βίας. Αξιοσημείωτο είναι ότι με αυτόν τον τρόπο, η μεταφορά κινδύνου, επηρεάζεται σοβαρά εδώ, κάτι το οποίο είναι θεμελιώδες στην επιλογή ενός ΣΔΙΤ.

Οι Εγγυήσεις που παρέχονται στους επενδυτές: το παράδειγμα της Χιλής

Το πρόγραμμα παραχώρησης της Χιλής 1994 συνοδεύτηκε από έναν πρωτότυπο μηχανισμό εγγύησης υπέρ ιδιωτικών φορέων εκμετάλλευσης [ΔΝΤ, 2005]. Το Ταμείο αποζημίωσης επέτρεψε να εγγυηθούν στους φορείς εκμετάλλευσης ένα ελάχιστο εισόδημα που θα τους επέτρεπε να αντιμετωπίσουν την εξυπηρέτηση του χρέους τους. Σε αντάλλαγμα, μια συμφωνία κατανομής εσόδων κατέστησε δυνατή την επιστροφή στο ταμείο ενός μέρους των τυχόν πλεονάζοντων ροών εισοδήματος

προβλέψεις. Η θεσμική κατασκευή της Χιλής ενισχύθηκε από τον Οκτώβριο 2003 με τη δημοσίευση έκθεσης για τα δημόσια οικονομικά υποδεικνύοντας την προσδοκία του κόστους των διαφόρων δημόσιων εγγυήσεων που παρέχονται στους παρόχους υπηρεσιών στο πλαίσιο των συμβάσεων συνεργασίας.

Οι εγγυήσεις που παρέχονται από χορηγούς και δανειστές: οι συμβιβαστικές συμφωνίες: οι συμβατικές ρυθμίσεις που χρησιμοποιούνται στις ΣΔΙΤ συνοδεύονται ολόένα και περισσότερο από συμβιβαστικές συμφωνίες. Αυτές εγγυώνται ότι σε

περίπτωση αποτυχίας ενός εκ των μερών της σύνθεσης των συν-εργολάβων της θα την αντικαταστήσουν προκειμένου να διασφαλιστεί η συνέχεια των συμβατικών υποχρεώσεων. Κλασικά, αυτές οι συμφωνίες δεσμεύουν τους δανειστές με την εταιρεία του έργου και επηρεάζουν σημαντικά την οικονομική αξιολόγηση του έργου, μειώνοντας το κόστος των δανεισμένων πόρων. Για παράδειγμα, η βαθμολογία ενός ΣΔΙΤ που ξεκίνησε από μια τοπική αρχή εξαρτάται από δύο κύρια κριτήρια [Miyasaka, 2000]. Το πρώτο είναι η πιθανότητα αποτυχίας της εταιρείας έργου. Το δεύτερο αφορά την πιθανότητα η τοπική αρχή να μην είναι σε θέση να τηρήσει τις οικονομικές της δεσμεύσεις. Ο κίνδυνος αυτός στη συνέχεια αξιολογείται μέσω του λόγου χρέους.

Σε περίπτωση αδυναμίας των συν-αναδόχων, οι δανειστές μπορούν νόμιμα να «μπουν» και να πάρουν τον έλεγχο της εταιρείας. Η βαθμολογία εξαρτάται από τη δυσκολία διασφάλισης της συνέχειας των υπηρεσιών σε μια τέτοια κατάσταση. Στην πρώτη περίπτωση, θεωρούμε ότι είναι εύκολο να βρεθούν εταιρείες που πιθανόν να αντικαταστήσουν τους παλιούς χορηγούς. Οι δανειστές μπορούν στη συνέχεια να μεταβιβάσουν την εταιρεία έργου σε αυτόν. Με αυτόν τον τρόπο, ο κίνδυνος διακοπής των λειτουργικών εσόδων είναι περιορισμένος. Η δεύτερη περίπτωση καλύπτει καταστάσεις στις οποίες θεωρείται δύσκολο να βρεθεί μια επιχείρηση ικανή να αναλάβει τις εργασίες από μόνη της.

Απαιτήσεις εξωτερικής εγγύησης: οι δανειστές μπορούν να απαιτήσουν από τις χορηγικές εταιρείες να καλύψουν τον πιστωτικό τους κίνδυνο μέσω της έκδοσης ομολόγων απόδοσης. Αυτά εγγυώνται στους δανειστές έναντι του κινδύνου αποτυχίας της εταιρείας έργου να εξυπηρετήσει το χρέος της. Τα ομόλογα εκδίδονται από τράπεζες που υποστηρίζουν χορηγούς και έτσι εγγυώνται αποπληρωμές σε περίπτωση αθέτησης. Ομοίως, κατά τη φάση της κατασκευής, οι εταιρείες του έργου εκδίδουν ομόλογα ασφάλειας που καλύπτουν το 15 έως 80% της σύμβασης κατασκευής. Ακόμη και σε έργα με αξιολόγηση AAA (βαθμολογία κρατικού χρέους ενός κράτους), συνιστάται ένα επίπεδο κάλυψης τουλάχιστον 40% [Cartmell, 2002].

Αυτός ο τύπος εγγύησης είναι ακόμη πιο απαραίτητος αφού οι δανειστές (όπως η δημόσια αρχή) συνάπτουν συμβόλαια μόνο με την εταιρεία και όχι με τους χορηγούς. Συνεπώς, η προσφερόμενη εγγύηση περιορίζεται στα περιουσιακά στοιχεία αυτής της εταιρείας.

Το τελευταίο είναι πολύ φτωχά προικισμένο με μετοχικό κεφάλαιο, οι χορηγοί μπορούν σε περίπτωση δυσκολίας να ρίξουν την πετσέτα και να το εγκαταλείψουν στην τύχη του. Αυτός ο πειρασμός θα ήταν ακόμη πιο ισχυρός εάν η αθέτηση πληρωμής προκύψει κατά τη λειτουργία όταν το επενδυμένο κεφάλαιο έχει ήδη ανακτηθεί και η καθαρή παρούσα αξία των μελλοντικών ροών γίνει μικρότερη από το κόστος της αναχρηματοδότησης. Αυτό το πρόβλημα μπορεί να προκύψει ακόμη και για μια ειδική θυγατρική μεγάλου ομίλου, αφού η σύμβαση συνάπτεται μόνο με την πρώτη.

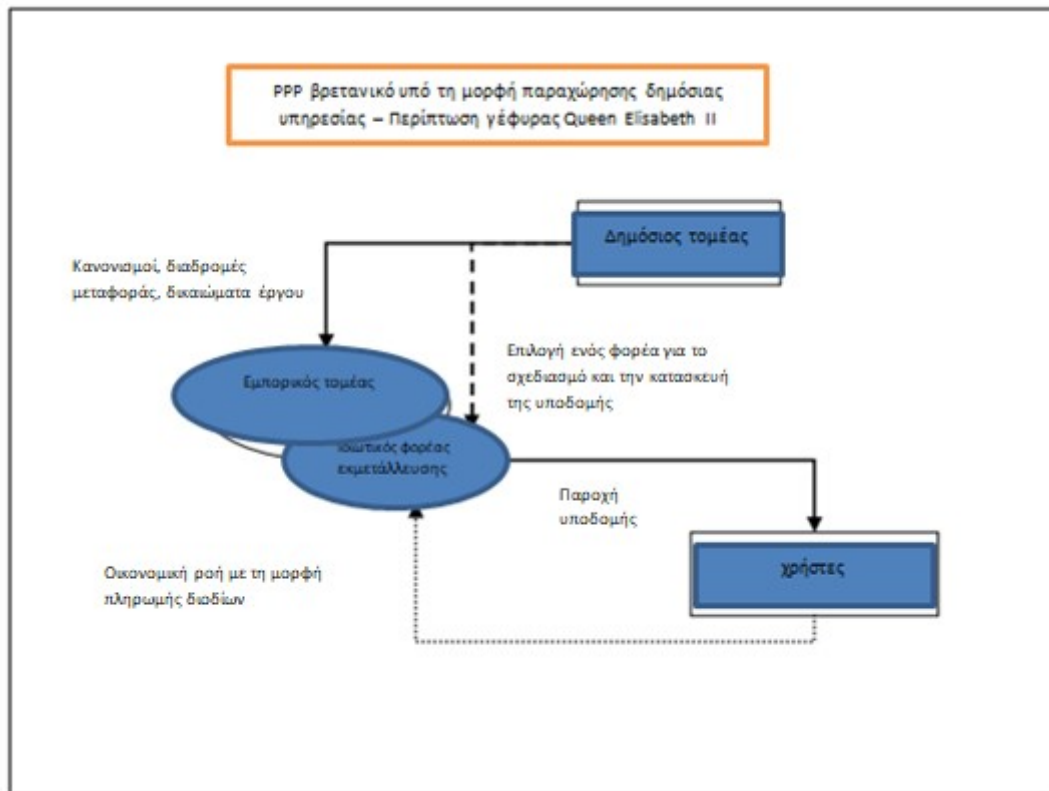
Οι κίνδυνοι που συνδέονται με τις εταιρικές σχέσεις. Ένα παράδειγμα κακού λογαριασμού κινδύνου: το έργο LIBRA για το σύστημα πληροφόρησης των βρετανικών δικαστηρίων [NAO, 2003a]

Ο επιλεγμένος πάροχος ήταν η ICL, μια εταιρεία που στη συνέχεια εξαγοράστηκε από τις Υπηρεσίες Fujitsu. Η εφαρμογή του συστήματος υπολογιστών ήταν πολύ πιο δύσκολη από ό, τι αναμενόταν και ο πάροχος υπηρεσιών υστερούσε σημαντικά στην ανάπτυξη του συστήματος, αμφισβητώντας πολύ την φερεγγυότητά του. Ωστόσο, η σύμβαση δεν προέβλεπε υποχρέωση για τεχνική και οικονομική υποστήριξη από τη μητρική της εταιρεία Fujitsu. Με αυτόν τον τρόπο, η δημόσια οντότητα έχει την υποχρέωση να υποστηρίξει τον πάροχό της και να αναλάβει το σύνολο του κινδύνου με ποινή δικαστικής εκκαθάρισης. Σε αυτή την τελευταία περίπτωση, η διοίκηση θα είχε στην καλύτερη περίπτωση ένα σύστημα χωρίς τεκμηρίωση και συντήρησης, στη χειρότερη περίπτωση θα είχε χάσει όλες τις επενδύσεις που πραγματοποιήθηκαν και τα κέρδη. Υπό το φως αυτής της εμπειρίας, υπάρχει φόβος ότι η μεταφορά κινδύνου είναι αποτελεσματική μόνο για μικρούς κινδύνους. Ο δημόσιος φορέας πρέπει να φέρει τους κινδύνους που θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε αποτυχία την εταιρεία του έργου ελλείψει αποτελεσματικής υποστήριξης χορηγών, εκτός εάν περιβάλλουν τον εαυτό τους με ισχυρές συμβατικές εγγυήσεις και τη δέσμευση των τελευταίων.

Η ποικιλία των υφιστάμενων ρυθμίσεων

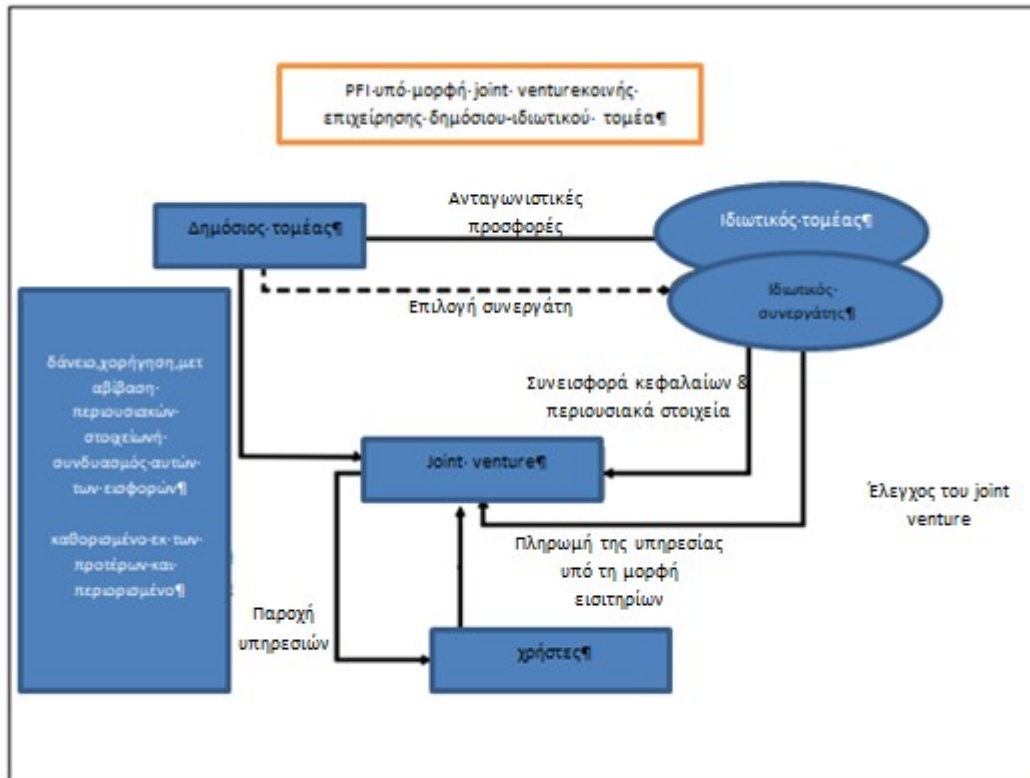
Η νομική και οικονομική διευθέτηση των συμπράξεων δημοσίου και ιδιωτικού τομέα εξαρτάται από το σκοπό της σύμβασης, δημιουργώντας έτσι ένα ευρύ φάσμα δυνατοτήτων. Οι τρεις λύσεις που παρουσιάζονται παρακάτω δίνουν ένα δείγμα αυτής της ποικιλίας.

Η περίπτωση της γέφυρας Pont Queen Elisabeth II



Η ρύθμιση που χρησιμοποιήθηκε σε αυτήν την πρώτη πράξη (1987) πλησιάζει περισσότερο στο γαλλικό μοντέλο της παραχώρησης δημόσιας υπηρεσίας. Ο δημόσιος φορέας επιλέγει έναν ιδιωτικό φορέα για το σχεδιασμό, την κατασκευή και τη λειτουργία δημόσιας υποδομής. Ο φορέας εκμετάλλευσης αμείβεται από τις πληρωμές που πραγματοποιούν οι χρήστες ως αντάλλαγμα για την κατανάλωση των υπηρεσιών που παρέχονται από αυτήν την υποδομή. Ο φορέας εκμετάλλευσης ενεργεί εντός ενός κανονιστικού και συμβατικού πλαισίου που καθορίζεται από τον δημόσιο παράγοντα. Η διάρκεια της σύμβασης πρέπει να επιτρέπει στην εταιρεία να αποσβέσει τις επενδύσεις της.

Η περίπτωση του σιδηροδρομικού συνδέσμου της σήραγγας της Μάγχης: ΣΔΙΤ με τη μορφή κοινής επιχείρησης δημόσιου-ιδιωτικού τομέα



Τόσο ο δημόσιος όσο και ο ιδιωτικός τομέας συμμετέχουν σε μια κοινή εταιρεία. Αυτό γίνεται για να εγγυηθεί το έργο έναντι των χρηματοπιστωτικών αγορών και να διασφαλίσει τη ναπόδοση των απαιτούμενων υπηρεσιών. Η γραμμή υψηλής ταχύτητας που συνδέει το Λονδίνο με το Ντόβερ (Channel Tunnel Rail Link) απεικονίζει αυτό το σενάριο [NAO, 2001β]. Μετά τις δυσκολίες της πρώτης ΣΔΙΤ που υπογράφηκε το 1996, φάνηκε στα τέλη του 1997 ότι ο ιδιωτικός φορέας εκμεταλλεύτηκε τόσο πολύ το κόστος και τις προθεσμίες για την ολοκλήρωση της υποδομής ως εκτιμώμενα λειτουργικά έσοδα. Προέκυψαν δυσκολίες στη συγκέντρωση κεφαλαίων στις χρηματοπιστωτικές αγορές.

Αντί να ανταποκριθεί στα αιτήματα της εταιρείας και να της χορηγήσει μία νέα δημόσια επιδότηση, η βρετανική κυβέρνηση αποφάσισε να αναδιαρθρώσει το έργο, δημιουργώντας κοινή δημόσια / ιδιωτική εταιρεία. Αυτός ο τύπος καθιστά δυνατή την παροχή της δημόσιας εγγύησης στις κλήσεις προς τις αγορές για δανειακά κεφάλαια της εταιρείας. Ο Railtrack είναι ο ιδιοκτήτης της κατασκευής υποδομών. Έτσι, ο βιομηχανικός κίνδυνος εντοπίζεται στον συμβαλλόμενο που ταιριάζει καλύτερα ακόμη και να το διαχειριστεί. Ο εμπορικός κίνδυνος (ή ο λειτουργικός

κίνδυνος) είναι προσαρτάται στην ιδιωτική επιχείρηση. Η κοινή εταιρεία αμείβεται από τα έσοδα που εισπράττονται από τους χρήστες.

3.4 Δημοσιονομικοί κίνδυνοι που σχετίζονται με ρυθμίσεις ΣΔΙΤ

Όπως κάθε μακροπρόθεσμη σύμβαση για πολύπλοκες υπηρεσίες, οι συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα δεν είναι χωρίς κίνδυνο [Vidal, 2005a]. Εάν ορισμένοι κίνδυνοι σχετίζονται με τη συμβατική και οικονομική διευθέτηση των συμβάσεων, άλλοι σχετίζονται περισσότερο με τον δημοσιονομικό αντίκτυπο και τη διάρκεια των συμβατικών δεσμεύσεων που δημιουργούν.

3.4.1 Οικονομικοί κίνδυνοι που σχετίζονται με τις ρυθμίσεις ΣΔΙΤ

Η δεκαπενταετής εμπειρία που συσσωρεύτηκε από τους Βρετανούς στις συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα παρέχουν μια πολύτιμη ένδειξη της οικονομικής ευθραυστότητας με την πάροδο του χρόνου των νέων μορφών συμβάσεων. Μπορεί μερικές φορές να είναι μια μεταφορά κινδύνου υπερβολικού, στο βαθμό που ορισμένοι από αυτούς τους κινδύνους είναι δύσκολο να ελεγχθούν από τον πάροχο υπηρεσιών. Για παράδειγμα, η ικανότητα του παρόχου να εξυπηρετεί το χρέος του μπορεί να αμφισβητηθεί αν οι προβλέψεις εσόδων που διασφαλίζουν την οικονομική ισορροπία της σύμβασης βασίζονται σε εξωπραγματικές παραδοχές. Ομοίως, αν επιβληθούν υπερβολικές ποινές σε περίπτωση μη επίτευξης των στόχων της απόδοσης ή της ποιότητας των υπηρεσιών, μπορεί να οδηγήσει σε τερματισμό των πληρωμών ενός παρόχου που βρίσκεται ήδη στον κόλπο και να θέσει υπό αμφισβήτηση τη συνέχεια της δημόσιας υπηρεσίας. Ένας δεύτερος παράγοντας αυξανόμενης ευθραυστότητας είναι η έξαρση ανταγωνισμού γύρω από τις συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Οι πάροχοι ενθαρρύνονται να οικοδομούν ακόμη πιο τολμηρές οικονομικές ρυθμίσεις. Αυτές οι ρυθμίσεις υπό την δυνατή επίδραση της μόχλευσης συμβάλλουν στη μείωση του περιθωρίου ασφαλείας μεταξύ των ροών εσόδων και της υπηρεσίας του χρέους και συνεπώς αυξάνουν τον κίνδυνο αθέτησης υποχρεώσεων σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης λειτουργίας.

Αυτή η ευαισθησία αυξάνεται περαιτέρω από δύο σημαντικές τάσεις της στρατηγικής των δημόσιων αρχών. Το πρώτο είναι η σταδιακή διάδοση του μοντέλου συνεργασίας σε όλο και πιο επικίνδυνες περιοχές, για τις οποίες δεν είναι βέβαιο ότι ο ιδιωτικός τομέας έχει υπεροχή έναντι του δημοσίου. Το δεύτερο οφείλεται στη βούληση των βρετανικών δημόσιων αρχών να χωρίσουν τα συμβόλαια εταιρικής σχέσης σε δύο

μέρη, οργανώνοντας πρόσκληση για διαγωνισμόαυτόνομη ως προς τη χρηματοδότηση. Ο στόχος είναι στη συνέχεια να μειωθεί το περιθώριο που θα μπορούσε ο πάροχος να υποβάλει αίτηση στην οικονομική πτυχή της πράξης, τοποθετώντας την κάτω από την εποπτεία οικονομικού παράγοντα. Όσο ενδιαφέρουσα κι αν είναι αυτή η προοπτική, απομακρύνει τη σύμπραξη δημόσιου-ιδιωτικού τομέα από το παγκόσμιο μοντέλο συμβάσεων και προκαλεί το αντίθετο αποτέλεσμα της ενθάρρυνσης των ανταγωνιστών να προσφέρουν όλο και πιο επικίνδυνα χρηματοοικονομικά πακέτα.

3.4.2 Κίνδυνοι που συνδέονται με την αποπληρωμή του χρέους (κίνδυνος κυκλοφορίας και κυρώσεις).

Ο κίνδυνοςβλέποντας την κοινοπραξία να μην μπορεί να καλύψει την εξυπηρέτηση του χρέους της μπορεί να προέλθει από δύοδιαφορετικές καταβολές. Στην πρώτη περίπτωση, η ροή των πόρων που απελευθερώνονται από την εκμετάλλευση δεν επιτρέπουν την τήρηση των προθεσμιών λόγω παραδοχών κατασκευής όχι και τόσο αισιόδοξων συμβάσεων ή ενός μακροοικονομικού σοκ που διαταράσσει τις λειτουργικές συνθήκες. Σε μια δεύτερη περίπτωση, η μη επίτευξη των συμβατικών στόχων ποιότητας επιφέρει την εφαρμογή κυρώσεων στις ροές πληρωμών απ'τη διοίκηση, έτσι ώστε αυτά να μην επαρκούν πλέον για να επιτρέψουν την κοινοπραξία να τηρήσει τις προθεσμίες της.

Κίνδυνος ζήτησης και ευπάθεια της κοινοπραξίας που κατέχει τη σύμβαση: ο κίνδυνος ότι οι πόροι που κυκλοφορούν από την κοινοπραξία δεν της επιτρέπουν να τηρήσει τις προθεσμίες της αποπληρωμής είναι ακόμη μεγαλύτερη όταν η τελευταία εκτίθεται σε κίνδυνο ζήτησης. Πρόκειται για μια κατάσταση συγκρίσιμη με τη γαλλική αντιπροσωπεία της δημόσιας υπηρεσίας στην οποία ο παραχωρησιούχος πρέπει να αντλεί ένα σημαντικό μέρος του εισοδήματός του από την πώληση υπηρεσιών που σχετίζονται μεμια υποδομή λειτουργούσα με δική της ευθύνη. Ο κίνδυνος είναι επομένως πραγματικός όταν οι υποθέσεις κυκλοφορίας που υιοθετήθηκαν αρχικά έρχονται σε αντίθεση με τα γεγονότα.

Ένα από τα πιο σημαντικά παραδείγματα ΣΔΙΤ που έπρεπε να επαναδιαπραγματευτεί πλήρωςλόγω υπερβολικά αισιόδοξων παραδοχών κίνησης είναι ο Σιδηροδρομικός Σύνδεσμος Channel Tunnel (υψηλής ταχύτητας στο Ντόβερ). Η κοινοπραξία που ήταν υπεύθυνη για την κατασκευή της σήραγγας της Μάγχης δεν ήταν πλέον σε θέση να

εξυπηρετήσει το χρέος της και να πραγματοποιήσει τις απαραίτητες επενδύσεις λόγω των χαμηλών τελών που σχετίζονται με την κυκλοφορία. Η πτώχευση του παρόχου αποφεύχθηκε μόνο με την έμμεση εισφορά δημόσιου κεφαλαίου στο πλαίσιο της σύστασης κοινής εταιρείας [ΝΑΟ, 2001β].

Ένα σενάριο αποτυχίας που συνδέεται με ανεπαρκείς πόρους από την εκμετάλλευση του , ακόμη και όταν οι πληρωμές δεν προέρχονται πρωτίστως από τους χρήστες αλλά από τη διοίκηση. Αυτό μπορεί να ισχύει για τις παραχωρήσεις διοδίων [Cantier and Linotte, 2000] στις οποίες η διοίκηση αμείβει τον πάροχο υπηρεσιών ανάλογα με την κίνηση που καταγράφεται, όπως συμβαίνει με ορισμένους ισπανικούς αυτοκινητόδρομους. Η ίδια κατάσταση μπορεί να συμβεί όταν ελπίζουμε ότι το εμπορικό εισόδημα σχετίζεται με τη χρήση πλεονάζουσας χωρητικότητας από τρίτους εξασφαλίζει την οικονομική ισορροπία της λειτουργίας.

Μεταξύ των κινδύνων που ενδέχεται να θέσουν υπό αμφισβήτηση την οικονομική ισορροπία της εταιρική σχέση και επί της οποίας ο ιδιωτικός πάροχος δεν μπορεί να έχει λάβει υπόψη την πιθανότητα ενός μακροοικονομικού σοκ το οποίο διαταράσσει τις συνθήκες λειτουργίας. Ένα εμβληματικό παράδειγμα μπορεί να βρεθεί με τη σύμβαση συνεργασίας του Ηνωμένου Βασιλείου για τον έλεγχο της εναέριας κυκλοφορίας, που υπογράφηκε τον Αύγουστο 2001 [ΝΑΟ, 2004]. Τα οικονομικά της σύμβασης βασίστηκαν σε προβλέψεις εναέριας κυκλοφορίας υπό αύξηση, ιδιαίτερα στο τμήμα των υπερατλαντικών πτήσεων. Οι τελευταίες εξάλλου αντιπροσωπεύουν μία από τις κύριες ροές εσόδων. Ωστόσο, η απότομη πτώση της κίνησης των διατλαντικών πτήσεων μετά τις επιθέσεις της 11ης Σεπτεμβρίου 2001 μείωσαν σημαντικά το εμπορικό εισόδημα. Το βρετανικό κράτος βρέθηκε αντιμέτωπο με ένα δίλημμα: είτε να προβεί σε απευθείας διάσωση του παρόχου υπηρεσιών, δίνοντας ένα επικίνδυνο σήμα σε άλλους χειριστές ΣΔΙΤ σχετικά με τον ρόλο του ως ασφαλιστή έσχατης ανάγκης, είτε θα έπαιρνε το ρίσκο παραβίασης της συνέχισης αυτής της δημόσιας υπηρεσίας. Η λύση αναπτύχθηκε από το Υπουργείο Οικονομικών και το Υπουργείο Μεταφορών, όπου το κράτος περιορίστηκε στον ρόλο του μετόχου ενώ έβαλε στη ρύθμιση νέους ιδιωτικούς εταίρους, οι οποίοι απαιτούσαν μακρές διαπραγματεύσεις.

Οι κίνδυνοι που σχετίζονται με την επιβολή κυρώσεων σε περίπτωση υποαπόδοσης:
εάν οι κίνδυνοι της ζήτησης χαρακτηριστούν ως εξωγενείς, άλλοι κίνδυνοι που

ενδέχεται να μειώσουν τις ροέςπληρωμών του παρόχου μπορεί να θεωρηθεί ενδογενής, στο μέτρο που δεσμεύεται η ευθύνη του.

Πρώτον, ο ιδιωτικός πάροχος ενδέχεται να πρέπει να αντιμετωπίσει ποινές που σχετίζονται με τη μη συμμόρφωση με τις συμβατικές του υποχρεώσεις κατά τη φάση κατασκευής της υποδομής, ιδίως όσον αφορά την καθυστερημένη θέση σε λειτουργία. Πράγματι, στο Ηνωμένο Βασίλειο, οι πληρωμέςγενικά δεν ξεκινούν μέχρι να παραδοθεί η υπηρεσία. Ο πάροχος μπορεί να αντιμετωπίζει στη συνέχεια κινδύνους απόδοσης (ή διαχείρισης). Το τελευταίο συμβαίνει εάν το κόστος παρόχου είναι υψηλότερο από τις κρατικές πληρωμές.

Ο δημόσιος αγοραστής είναι συμβατικά σε θέση να επιβάλει κυρώσεις στον πάροχο οικονομικών υπηρεσιών που σχετίζονται, για παράδειγμα, με τη μη επίτευξη στόχων απόδοσης ή ποιότητας. Το πρόβλημα είναι ότι στη συνέχεια θα διατρέξει τον κίνδυνο να προκαλέσει κρίση φερεγγυότητας σε μια σύμβαση ήδη σε δυσκολία. Αυτό μπορεί στη συνέχεια να επιταχύνει την αποτυχία του τελευταίου και θέτει έτσι τη δημόσια πλευρά σε δύσκολη κατάσταση. Κάποιες συμβάσεις νέας γενιάς [NAO, 2001b] προβλέπουν διαδικασίες προειδοποίησης και χρονικά όρια που επιτρέπουν στον πάροχο υπηρεσιών την αποκατάσταση των παρατηρούμενων ελλείψεων. Αυτό τείνει να επιβεβαιώσει ότι η ενεργοποίηση των ποινικών ρητρών δεν είναι επομένως προφανείς και ανοίγουν το ζήτημα της αξιοπιστίας των ρητρών στις συμβάσεις.

Σε θέματα φυλακής, επιβάλλονται κυρώσεις ανάλογα με το περιστατικό ή από μειώσεις δεικτών που σχετίζονται με την ποιότητα και την εκτέλεση. Σύμφωνα με το Βρετανικό Ελεγκτικό Συνέδριο [NAO, 2003β], στις περισσότερες περιπτώσεις, οικονομικών κρατήσεων (μεταξύ 1,5% και 3% των πληρωμών) συνδέθηκαν με ελλείψεις σε προγράμματα κατάρτισης ή θέματα ασφάλειας. Φαίνεται ότι οι ΣΔΙΤ στα σωφρονιστικά, στην συντριπτική πλειοψηφία τους συνοδεύτηκαν από οικονομικές κυρώσεις κατά τη διάρκεια των πρώτων χρόνων λειτουργίας. Πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι οι χειριστές αποκατέστησαν γρήγορα τις διαπιστωθείσες ελλείψεις, λόγω του αντίκτυπου των κυρώσεων σε αυτέςκερδοφορία [Marty and Voisin, 2005].

Η εφαρμογή των συμβατικών ρητρών ποινής συμβάλλει στην αύξηση των κινδύνων των χορηγών. Το παράδειγμα της οδικής υποδομής είναι χαρακτηριστικό. Η εξέλιξη του τύπου πληρωμών, με την έννοια της αναπροσαρμογής βάσει κριτηρίων όπως η

εμφάνιση της συμφόρησης ή της ασφάλειας υποδομής, που αξιολογούνται ανάλογα με την εμφάνιση και τη σοβαρότητα των αξιώσεων, βοηθά τις ροές πληρωμών εξαρτώμενες από παραμέτρους που ο ιδιωτικός χειριστής δεν μπορεί πραγματικά να ελέγξει.

Κίνδυνοι που συνδέονται με την πολυπλοκότητα των ρυθμίσεων. Το οικονομικό ισοζύγιο των βρετανικών ΣΔΙΤ αποδυναμώνεται από τις τρέχουσες εξελίξεις τόσο όσον αφορά τη φύση των υπηρεσιών όσο και τη χρηματοοικονομική δομή των έργων. Η υποβάθμιση των αξιολογήσεων από τους μεγάλους οργανισμούς διεθνείς εταιρείες και μια σχετική δυσαρέσκεια των εταιρειών για διαγωνισμούς θα μπορούσε να εγείρει φόβους για πιθανές αποτυχίες. Στο Ηνωμένο Βασίλειο, οι πρόσφατες ΣΔΙΤ δεν έλαβαν μόνο μία ή δύο βιομηχανικές προτάσεις. Αυτή η δυσαρέσκεια με την προσφορά αναμένεται να επιβεβαιωθεί λόγω στροφής στο κέντρο βάρους των ΣΔΙΤ προς έργο περίπλοκα, των οποίων η σχέση κερδοφορίας / κινδύνου δεν είναι ελκυστική. Ομοίως, ένας αυξανόμενος αριθμός επιχειρήσεων αναδιρθρώνουν ή διαχωρίζουν τα περιουσιακά τους στοιχεία που επενδύονται σε ΣΔΙΤ.

Η αύξηση των χρηματοοικονομικών κινδύνων συνδέεται επίσης με την πίεση που ασκούν οι αρχέστερα περιθώρια των παρόχων, ιδίως όσον αφορά τη χρηματοδότηση. Ο αριθμός των υποψήφιων κοινοπραξιών για κάθε επιχείρηση τείνουν να μειώνονται σταδιακά. Με αυτόν τον τρόπο, ο δημόσιος αγοραστής δεν έχει πλέον την εγγύηση ανταγωνισμού για να διασφαλίσει ότι λαμβάνεται η αξία για τον φορολογούμενο. Για τον μετριασμό των συνεπειών αυτής της πληροφορικής ασυμμετρίας του κόστους και του περιθωρίου του παρόχου, οι δημόσιες αρχές τείνουν να διαχωρίζουν τη συνιστώσα χρηματοδότησης σε στοιχεία σχεδιασμού / κατασκευής / λειτουργίας στις πιο πρόσφατες ΣΔΙΤ. Ένα παράδειγμα σημαντικό μπορεί να βρεθεί με το ΣΔΙΤ για την ανακαίνιση και λειτουργία της έδρας του Υπουργείου Οικονομικών του Ηνωμένου Βασιλείου [ΝΑΟ, 2001γ]. Λόγω ανεπαρκούς ανταγωνισμού, αυτή η επιχείρηση, η νικήτρια κοινοπραξία της οποίας είχε οριστεί τον Σεπτέμβριο του 1996, επανακυκλοφόρησε τον Οκτώβριο του 1998, διατηρώντας την Exchequer Partnership ως πάροχο υπηρεσιών, αλλά διοργάνωσε νέο διαγωνισμό για την οικονομική πλευρά. Επρόκειτο οι δημόσιες δυνάμεις να αφαιρέσουν την ασυμμετρία πληροφοριών σχετικά με το πραγματικό κόστος χρηματοδότησης της ΣΔΙΤ.

Το περιθώριο της κοινοπραξίας και το επίπεδο κινδύνου της επιχείρησης μπορούν στην πραγματικότητα να αποκαλυφθούν από τον ανταγωνισμό μεταξύ των παρόχων κεφαλαίου.

Αυτή η ανταγωνιστική πίεση ενθαρρύνει τους παρόχους κεφαλαίων να μειώσουν τα περιθώριά τους. Με αυτόν τον τρόπο, το επίπεδο κινδύνου που σχετίζεται με τη ρύθμιση τείνει να αυξάνεται. Υπάρχει πράγματι μία αντίφαση μεταξύ της πίεσης στην εξυπηρέτηση του χρέους, απαραίτητη για τη διασφάλιση της φερεγγυότητας της εταιρείας έργου και τη συνδρομή της απαίτησης αμοιβής για το κεφάλαιο. Το ψήφισμα της αυτό προκαλεί την εφαρμογή τολμηρών ρυθμίσεων, συμβάλλοντας τελικά στην αύξηση των κινδύνων που σχετίζονται με τις λειτουργίες.

Το πλεονέκτημα των μηχανισμών ΣΔΙΤ για τον ιδιωτικό τομέα έγκειται στην πρόβλεψη κανονικών εσόδων σε χαμηλό κίνδυνο. Συνεπώς, η υπερβολική μεταφορά κινδύνου μπορεί να οδηγήσει σε αντιστροφή αυτών των προβλέψεων. Κίνδυνοι κατασκευής για ΣΔΙΤ που περιλαμβάνουν εξοπλισμό ή σύνθετα συστήματα μπορούν να προκαλέσουν καθυστερήσεις στην επιβολή και των δύο οικονομικών κυρώσεων αλλά και η μη είσπραξη εσόδων που συνδέονται με την παροχή του ακινήτου. Ομοίως, οι κίνδυνοι λειτουργίας που συνδέονται με τον εξοπλισμό που είναι δύσκολο να λειτουργήσουν μπορούν να προκαλούν οικονομικές κυρώσεις. Υπερβολικά αισιόδοξες υποθέσεις σχετικά με το σχετικό εισόδημα ή τη χρήση εξοπλισμού από τρίτους μπορεί να δημιουργήσει έσοδα έπειτα από τις αρχικές προβλέψεις. Ωστόσο, το οικονομικό ισοζύγιο των ρυθμίσεων τύπου ΣΔΙΤ βασίζεται στην προσδοκία ότι οι πόροι που αντλούνται από τη λειτουργία θα είναι επαρκείς για την κάλυψη της υπηρεσίας τους χρέους. Εναπόκειται στις δημόσιες αρχές να προσδιορίσουν και να εκτιμήσουν σωστά τους κινδύνους του έργου, προκειμένου να μεταφέρει στον ιδιώτη συνεργάτη εκείνους που είναι σε θέση να διαχειριστεί καλύτερα, διατηρώντας αυτούς που μόνο η δημόσια κοινότητα μπορεί να ελέγξει. Πράγματι, το κράτος δεν μπορεί πραγματικά να μεταφερθεί από τους κινδύνους που μπορούν να διαφοροποιηθούν για ιδιώτες συμβαλλόμενους [Samuelson, 1964]. Ενας από τους κύριους στόχους της εταιρικής σχέσης για τη διοίκηση είναι να επωφεληθούν από την εμπειρία που αποκτήθηκε από τις ιδιωτικές εταιρείες. Εάν οι τελευταίοι αντιμετωπίζουν μια δραστηριότητα στην οποία δεν έχουν καμία εμπειρία ή δεν είναι σε θέση να διαφοροποιήσουν τους κινδύνους με εκείνους των άλλων δραστηριοτήτων, τα πιθανά οφέλη από τη συνεργασία θα είναι περιορισμένα.

Όλοι αυτοί οι παράγοντες οδηγούν σε αύξηση του κινδύνου ζύγισης των ΣΔΙΤ, σε σύγκριση με λειτουργίες πιο «συνηθισμένες». Με αυτόν τον τρόπο, η σταδιακή μείωση του ασφαλιστρου κινδύνου που ζητούν οι επενδυτές ως χαρτοφυλάκιο ΣΔΙΤ στην τιμή λειτουργίας ή διαπραγμάτευσης αυξάνεται, αναστατώνεται όλο και περισσότερο. Έτσι η κάθοδος στην καμπύλη εμπειρίας δεν οδηγεί πλέον σε παράλληλη μείωση του ασφαλιστρου του κινδύνου στο βαθμό που η ίδια η φύση των έργων γίνεται αντιληπτή από τις αγορές ως ριζικά διαφορετική ως προς τον κίνδυνο. Η αύξηση του ανταγωνισμού γύρω από τις οικονομικές πτυχές των αγγλικών συμπράξεων δημόσιου-ιδιωτικού τομέα αντικατοπτρίζονται στη μείωση της κάλυψης της εξυπηρέτησης του χρέους και επομένως αυξάνει την ευαισθησία των εργασιών στο ελάχιστο ενδεχόμενο. Αυτή η ευαισθησία επιδεινώνεται ακόμη περισσότερο από την τραπεζική χρηματοδότηση η οποία σταδιακά εγκαταλείπεται υπέρ της χρηματοδότησης ομολόγων, η οποία, είναι λιγότερο δαπανηρή αλλά πολύ δύσκολη η επαναδιαπραγμάτευση και πολύ λιγότερο ευέλικτη σε περίπτωση δυσκολιών.

Κίνδυνοι που σχετίζονται με τον δημοσιονομικό αντίκτυπο της ΣΔΙΤ

Αν και είναι πρωτίστως ένα εργαλείο καταμερισμού του κινδύνου, η επιλογή χρήσης μιας συμφωνίας συνεργασίας βασίζεται συχνά στην ανάγκη ανταπόκρισης στην κοινωνική ζήτηση σε περιορισμένο δημοσιονομικό πλαίσιο. Ωστόσο, εάν η χρήση τέτοιων συμβάσεων ανταποκρίνεται μόνο στη δημοσιονομική ευκολία, το ενδιαφέρον της για την κοινότητα είναι άκρως αμφισβητήσιμο. Πράγματι, η σύμπραξη δημόσιου-ιδιωτικού τομέα μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως παρέλαση περικοπών προϋπολογισμού/χρηματοδότησης επενδύσεων, οι οποίες είναι κοινωνικά απαραίτητες, αλλά οικονομικά απρόσιτες.

Αυτή η δημοσιονομική ευκολία δεν έχει ένα ιδιαίτερα υψηλό κόστος ευκαιρίας. Πράγματι, είναι απαραίτητο να αξιολογηθούν οι εταιρικές σχέσεις τόσο όσον αφορά την οικονομική αποδοτικότητα όσο και τη διαγενεακή καθαρότητα

ΣΔΙΤ και διαιτησία μεταξύ γενεών. Ένα παράδειγμα διαιτησίας μεταξύ γενεών: η περίπτωση των βρετανικών νοσοκομείων

Ο D. Mayston [2001] προτείνει την ανάλυση της χρήσης μιας σύμπραξης δημόσιου-ιδιωτικού τομέα ως διαχρονική διαιτησία, η σκοπιμότητα της οποίας πρέπει να συζητηθεί τόσο απέναντι στις παρούσες γενιές από τις επόμενες γενιές. Σε μια

προσομοίωση που παρουσίασε ο τελευταίος μπροστά στη βρετανική κοινοβουλευτική επιτροπή αρμόδια για την υγεία τόνισε τις παραμέτρους αυτής της διαχρονικής διαιτησίας. Εάν ληφθεί υπόψη ότι η ροή χρηματοδότησης Y , αντιστοιχεί στο ποσό που απαιτείται για τη θέση σε λειτουργία ενός νοσοκομείου κάθε χρόνο είναι ισοδύναμο με το ετήσιο ποσό πληρωμών για 30 χρόνια από 30 νοσοκομεία που χρηματοδοτούνται από ΣΔΙΤ, είναι δυνατόν να αποδειχθεί ότι η ίδια ροή που θα χρηματοδοτούσε 30 νοσοκομεία σε 30 χρόνια μέσω ενός παραδοσιακού συμβολαίου θα έπαιρναν μόνο 19,6 νοσοκομεία σε ΣΔΙΤ εάν το πραγματικό επιτόκιο είναι 3% και μόνο 9,43 εάν είναι 10%.

Αυτή η προσομοίωση αναδεικνύει όχι μόνο την υποκείμενη διαιτησία μεταξύ γενεών κατά την επιλογή του ΣΔΙΤ (προτιμάται να υπάρχουν αμέσως είκοσι νοσοκομεία παρά τριάντα νοσοκομεία στο τέλος 30 ετών), αλλά και την ευαισθησία του δημόσιου οικονομικού υπολογισμού του επιτοκίου.

Πρέπει να σημειωθεί ότι η ανάπτυξη εταιρικών σχέσεων από τη δεκαετία του 1990 βρίσκεται σε ένα συγκεκριμένο μακροοικονομικό πλαίσιο [Lüder, 1994] στο οποίο τα κράτη υπόκεινται σε δημοσιονομικό στρες (φαινόμενο ψαλιδιού μεταξύ της μείωσης σε δημοσιονομικούς ελιγμούς και αυξανόμενες κοινωνικές ανάγκες) ενώ το κεφάλαιο είναι υπερβολικά άφθονο και σχετικά φθινό στις διεθνείς χρηματοπιστωτικές αγορές, ιδιαίτερα υπό την επίδραση συνταξιοδοτικών ταμείων που επιθυμούν να βρουν μακροπρόθεσμες επενδύσεις, χαμηλού κινδύνου και παρέχοντας σταθερό εισόδημα.

Συνεπώς, η αναβαλλόμενη πληρωμή οδηγεί σε προτίμηση για την άμεση διάθεση των δυνατοτήτων ικανοποίησης των αναγκών των επόμενων γενεών. Για παράδειγμα, η απόφαση χρηματοδότησης Νοσοκομείου του Ηνωμένου Βασιλείου στο Worcestershire στο πλαίσιο ενός PFI είχε ως αποτέλεσμα τη μείωση στο ένα τρίτο του αριθμού των κρεβατιών [Froud and Shaoul, 2001]. Ωστόσο, φαίνεται ότι οι μελλοντικές γενιές θα έχουν μεγαλύτερες ανάγκες υγείας από τις τρέχουσες γενιές και οι δυνατότητες πληρωμής θα είναι μειωμένες λόγω της γήρανσης του πληθυσμού. Μια επιλογή ορθολογικής επένδυσης θα βασίζεται στη μεγιστοποίηση μιας αντικειμενικής λειτουργίας που λαμβάνει υπόψη τα συμφέροντα κάθε γενιάς, υπό έναν διαχρονικό περιορισμό του προϋπολογισμού [Kotlikoff, 1992]. Ωστόσο, μια τέτοια προσέγγιση δεν μπορεί να εφαρμοστεί χωρίς επίβλεψη λογιστική και

δημοσιονομική επιτρέποντας στον δημόσιο υπεύθυνο λήψης αποφάσεων να εγγυηθεί για τη βέλτιστη επιλογή του.

Πέρα από τη δικαιοσύνη και μόνο, είναι το ζήτημα της αμφισβήτησης της βιωσιμότητας των δεσμεύσεων με εγγραφή από τις δημόσιες αρχές. Το ερώτημα τίθεται ιδιαίτερα στην υγεία για την οποία η εξέλιξη της σχέσης μεταξύ παρόχων και συντελεστών θα οδηγήσει σε μια σταδιακή μείωση των πόρων, από τους οποίους συνδέονται οι πληρωμές των συνεργασιών και μπορεί να είναι ιδιαίτερα ανεπιθύμητοι. Ακόμα κι αν η χρήση της εταιρικής σχέσης ήταν μόνο από μια λογική αναβολής πληρωμών, θα ήταν απαραίτητο να συγκριθούν τα οφέλη αυτής της λύσης έναντι της συμβατικής άμεσης χρηματοδότησης από δημόσιο χρέος. Η διαιτησία πρέπει να λαμβάνει υπόψη τη βέλτιστη κατανομή κινδύνου μεταξύ ιδιωτικών και δημόσιων φορέων. Η κατανομή του κινδύνου σε φορέα που είναι πιο ικανός να το διαχειριστεί με το χαμηλότερο κόστος είναι, στην πραγματικότητα, ένα από τους τρεις καθοριστικούς παράγοντες της επιλογής μιας εταιρικής σχέσης με τα κριτήρια του επείγοντος και της πολυπλοκότητας του οφέλους.

Φαίνεται, ωστόσο, ότι οι συμβατικές ρήτρες αφορούσαν προσαρμογές και αναθεωρήσεις ροών πληρωμών από τον δημόσιο παράγοντα στον ιδιωτικό πάροχο, σε πολλές περιπτώσεις, για την εν μέρει προστασία του τελευταίου από τον κίνδυνο διακύμανσης του κόστους των εισροών. Ταυτόχρονα, μια πληρωμή με βάση την ποιότητα της υπηρεσίας και τη διαθεσιμότητα του εξοπλισμού απομονώνει τον πάροχο υπηρεσιών από τον κίνδυνο δραστηριότητας που σχετίζεται με τις διακυμάνσεις της ζήτησης, σε αντίθεση με τον μηχανισμό που λειτουργεί στις αντιπροσωπείες δημόσιας υπηρεσίας.

Ομοίως, ο δημόσιος φορέας πρέπει να συγκρίνει το συνολικό κόστος της ολοκληρωμένης σύμβασης με αυτό μιας σειράς άμεσων συμβάσεων κατ'αποκοπή, που αντιστοιχούν σε κάθε τμήμα της υπηρεσίας και χρηματοδοτούνται άμεσα από τον ίδιο

Κίνδυνοι που σχετίζονται με τη διάρκεια των συμβάσεων

Εκτός από τις προκλήσεις που συνδέονται με τις ανταγωνιστικές διαστάσεις των εταιρικών σχέσεων (βλ. Πλαίσιο), η προσφυγή σε τέτοιου είδους ρυθμίσεις εισάγει από μόνη της νέους παράγοντες κινδύνου. Όλα είναι πολύ δύσκολο, αν όχι απατηλό, να προσδιοριστούν, ακόμη και όσον αφορά τα αποτελέσματα επίτευξης, στόχων πάνω

από τριάντα χρόνια. Στην αδυναμία σύναψης πλήρους σύμβασης για όλες τις πιθανές καταστάσεις του κόσμου σε μια τέτοια περίοδο, ο δημόσιος αγοραστής είναι εκτεθειμένος σε κίνδυνο επαναδιαπραγμάτευσης συμβάσεων [Mayston, 1993] ή ακόμη και διαφορών με αυτήν παρόχων υπηρεσιών. Ακόμα κι αν οι δείκτες απόδοσης και ποιότητας έχουν καθοριστεί σωστά κατά την έναρξη της σύμβασης, ενδέχεται να υπάρξουν αλλαγές στα περιβαλλοντικά ή υγειονομικά πρότυπα κάτι που οδηγεί στην αναθεώρηση του τελευταίου, όπως η διαφορά μεταξύ Eurotunnel και Trans Manche Link, μετά την αναθεώρηση των προτύπων ασφαλείας μετά το σιδηροδρομικό ατύχημα του King's Cross.

Οι ανταγωνιστικές προκλήσεις των ΣΔΙΤ

Ένα από τα κύρια νομικά ζητήματα που συνδέονται με τα βρετανικά PFI είναι η συμμόρφωση του καθεστώτος προμηθειών τους με τις κοινοτικές οδηγίες [Foxetal., 1999]. Είναι ζήτημα αν η διαδικασία επιλογής προμηθευτών (κυρίως διαπραγματεύεται) είναι συμβατή με τους ευρωπαϊκούς κανόνες ανταγωνισμού. Η κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου δικαιολογεί τις διαδικασίες διαπραγμάτευσης με τα κατάλληλα PFIs ως σύμβαση παροχής υπηρεσιών (ευρωπαϊκή οδηγία 92-50 της 18ης Ιουνίου 1992) και όχι ως σύμβαση έργων (οδηγία 93/97 / CE, 14 Ιουνίου 1993). Το θέμα τίθεται στις απαιτήσεις όσον αφορά τον ανταγωνισμό. Τα προσόντα στην αγορά υπηρεσιών διευκολύνουν τη διέλευση από αγορές με διαπραγμάτευση [Bracconnier, 2002]. Οι δύο διαστάσεις είναι από τη φύση τους στις συμβάσεις PFI, τα προσόντα της σύμβασης γίνονται σύμφωνα με τη θεωρία των αξεσουάρ. Ανεξάρτητα από την κατανομή μεταξύ μέρους της υποτίμησης της υποδομής και του κόστους των υπηρεσιών στις πληρωμές του δημόσιου προσώπου. Για τους Βρετανούς, η σύμβαση υιοθετεί τα προσόντα που της παρέχονται από την αναθέτουσα αρχή. Έτσι, όλες οι συμβάσεις PFI χαρακτηρίζονται ως συμβάσεις υπηρεσιών. Με τον τρόπο αυτό, οι μέθοδοι διαγωνισμού που υιοθετήθηκαν στο Ηνωμένο Βασίλειο απομακρύνονται από τη διαδικασία ανταγωνιστικού διαλόγου που προτείνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2004).

Ας σημειωθεί, επιπλέον, ότι οι ανταγωνιστικές διαδικασίες δεν είναι οι μόνες ανταγωνιστικές δυσκολίες που ενδέχεται να σχετίζονται με συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα στο πλαίσιο των ευρωπαϊκών πολιτικών ανταγωνισμού. Ένα πρώτο πρόβλημα σχετίζεται με την κατάσταση αυτή που η Επιτροπή αποκαλεί

"θεσμοθετημένες συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα", με άλλα λόγια κοινές εταιρείες μεταξύ αναθέτουσας αρχής και ιδιωτικής εταιρείας. Κινδυνεύουν, μάλιστα, να βρίσκονται σε προνομιακή θέση στο πλαίσιο του νέου διαγωνισμού [Tessier, 2004]. Ένα δεύτερο πρόβλημα είναι η συμβατότητα της δημόσιας στήριξης που παρέχεται στο πλαίσιο εταιρικών σχέσεων (η οποία μπορεί να οδηγήσει σε νομισματικές μεταφορές) με το ευρωπαϊκό πλαίσιο δημόσιας βοήθειας [Brown and Golfinopoulos, 2003].

Η επάρκεια των υπηρεσιών στις ανάγκες του δημόσιου φορέα είναι μία από τις σημαντικές προκλήσεις των συμβάσεων εταιρικής σχέσης τόσο στη φάση διαπραγμάτευσης συμβάσεων όσο και σε αυτήν της εκτέλεσης τους.

Η συνεκτίμηση της διάρκειας κατά την εκτέλεση των συμβάσεων φέρνει την προβληματική των συμπράξεων δημόσιου-ιδιωτικού τομέα της εξωτερικής ανάθεσης ιδιωτικών επιχειρήσεων [Trebilcock, 1995]. Η απόκτηση υπηρεσιών στην αγορά είναι μια επιλογή η οποία ισχύει όταν τα σχετικά αγαθά και υπηρεσίες μπορούν να προσδιοριστούν με ακρίβεια, σχετικά σταθερή με την πάροδο του χρόνου και ότι το κόστος συναλλαγής σχετίζεται με τη διαπραγμάτευση και ο έλεγχος της σύμβασης είναι σχετικά περιορισμένος.

Αντίστροφα, είναι προτιμότερο να επιλεγεί «διαχείριση» όταν τα χαρακτηριστικά της συγκεκριμένης λειτουργίας είναι δύσκολο να προσδιοριστούν, αναμένεται να εξελιχθούν σημαντικά με την πάροδο του χρόνου και το κόστος διαπραγμάτευσης, επαναδιαπραγμάτευσης και παρακολούθησης συμβάσεων να είναι απαγορευτικό. Το δεύτερο πρόβλημα είναι η αδυναμία πρόβλεψης, τη στιγμή της διαπραγμάτευσης, όλων των γεγονότων που πιθανόν να προκύψουν κατά την εκτέλεση της σύμβασης. Αυτή η αδυναμία οφείλεται και στα δύο απρόβλεπτα γεγονότα και στις αλλαγές των αναγκών του δημοσίου προσώπου με την πάροδο του χρόνου.

Η εστίαση στην εκτίμηση πιθανών κινδύνων κινδυνεύει να αποκρύψει την ύπαρξη ριζικής αβεβαιότητας ως προς τις συνθήκες και τα μελλοντικά γεγονότα που μπορεί να επηρεάσουν την εκτέλεση της σύμβασης. Επιπλέον, η απαραίτητη ακρίβεια των συμβατικών υποχρεώσεων μπορεί να αποδειχθεί δίκικο μαχαίρι. Όπως σημειώνει η Julie Froud [2003], «μπορούμε να δούμε ότι μια σύμβαση PFI μειώνει την ικανότητα του δημόσιου τομέα να αντιμετωπίζει αβεβαιότητα, κλειδώνοντας το κράτος σε

συμβόλαια 20 ή 30 ετών και μειώνοντας την ευελιξία ικανή να ανταποκριθεί σε ένα δυναμικό περιβάλλον».

Το ζήτημα του πρόσθετου κόστους που προκαλείται από συμβατικές επαναδιαπραγματεύσεις που συνδέονται με την ανάπτυξη των αναγκών του δημόσιου φορέα είναι ακόμη πιο σημαντική καθώς ολοκληρώνεται η εταιρική σχέση σε έναν τομέα για τον οποίο καλούνται οι κοινωνικές ανάγκες ή το κανονιστικό πλαίσιο να βιώσουν αλλαγές τόσο σημαντικές όσο και δύσκολο να προβλεφθούν εκ των προτέρων. Η κατάσταση είναι ιδιαίτερα σημαντική στον τομέα της υγείας. Οι δημογραφικές αλλαγές, η δυσκολία πρόβλεψης αλλαγών στις ανάγκες άνω των τριάντα ετών και των οικονομικών επιπτώσεων, οι αλλαγές στους κανονισμούς υγείας μπορούν να διαταράξουν την ισορροπία των οικονομικών συμβάσεων. Δεν είναι επομένως βέβαιο ότι μια τέτοια ανατροπή θα συμβεί εις βάρος του παρόχου. Πράγματι, η τροποποίηση των προσδοκιών του δημοσίου προσώπου θα πρέπει να οδηγήσει σε επαναδιαπραγμάτευση στην οποία ο πάροχος υπηρεσιών θα είναι σε θέση δύναμης, έλλειψει ανταγωνισμού. Για παράδειγμα, στον τομέα των νοσοκομείων, πιθανή πρόοδος σε ιατρικές καταστάσεις ενδέχεται να έχουν επιπτώσεις στη διαχείριση της εγκατάστασης. Αυτές οι εξελίξεις, είναι αδύνατο να προβλεφθούν για τριάντα χρόνια και μπορεί να δικαιολογηθούν από τα αιτήματα των παρόχων υπηρεσιών για επαναδιαπραγματεύσεις. Φυσικά, στο πλαίσιο μιας σύμπραξης δημόσιου-ιδιωτικού τομέα, είναι θεμιτό να αντιμετωπίζονται οι κίνδυνοι που σχετίζονται με τις αλλαγές στο νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο του δημόσιου φορέα, ωστόσο η δέσμευση για μια λογική εταιρικής σχέσης κινδυνεύει να μειώσει την οργανωτική ευελιξία των δημόσιων υπηρεσιών και δημιουργεί πρόσθετο κόστος που σχετίζεται με την αποζημίωση για τους εργολάβους. Πράγματι, οι βρετανικές συμβάσεις περιλαμβάνουν ρήτρες για τις λεγόμενες δυσκολίες που επιτρέπουν στον ανάδοχο να διεκδικήσει επαναδιαπραγμάτευση σε περίπτωση διαταραχής των συνθηκών λειτουργίας [Lichère, 2006].

Ένας από τους κινδύνους που συνδέονται με την προσφυγή σε εταιρικές σχέσεις θα ήταν τότε να προκληθεί αυτό που οι Αγγλοσάξονες αποκαλούν «εμπορευματοποίηση» της παροχής δημόσιων υπηρεσιών [English and Skellern, 2005], δηλαδή ένας ορισμός των τελευταίων σε αποκλειστικά οικονομικούς όρους βάσει μιας τυπικής, ελάχιστης υπηρεσίας που δεν αλλάζει πολύ με την πάροδο του χρόνου

Επιπλέον, η εγγύηση της συνέχειας της δημόσιας υπηρεσίας μπορεί να προκαλέσει κινδύνους για τον δημόσιο φορέα. Στην πραγματικότητα, η μεταφορά κινδύνου μπορεί με τον ίδιο τρόπο να αποδειχθεί εν μέρει απατηλή όταν η εκδήλωση του τελευταίου θα οδηγούσε σε μείωση της ροής κεφαλαίων ή αύξηση του κόστους που θα μπορούσε να προκαλέσει αθέτηση από τον πάροχο υπηρεσιών. Σε ένα τέτοιο σχέδιο, κοντά στην κρίση ηλεκτρικής ενέργειας στην Καλιφόρνια το 2000-2001, ο δημόσιος φορέας θα είναι υποχρεωμένος να υποστηρίζει τον ιδιωτικό προμηθευτή του με κάθε κόστος, διαφορετικά η συνέχεια μιας βασικής δημόσιας υπηρεσίας θα διακοπεί. Με αυτόν τον τρόπο, ο δημόσιος ηθοποιός ενδέχεται να υποχρεωθεί να πληρώσει για τη μεταβίβαση ενός κινδύνου, τον οποίο θα αναλάβει ως έσχατη λύση εάν ο τελευταίος υλοποιηθεί. Οι δυσκολίες στην εφαρμογή της ΣΔΙΤ που σχετίζονται με τα πληροφοριακά συστήματα της Υπηρεσίας Διαβατηρίων του Ηνωμένου Βασιλείου καταδεικνύουν μια τέτοια επανένταξη του κινδύνου [NAO, 1999]. Επιπλέον, οι συμφωνίες εταιρικής σχέσης είναι από μόνες τους επικίνδυνες, λόγω της προνομιακής προσφυγής τους σε ad hoc εταιρείες (SPV), καθιστώντας δυνατό τον περιορισμό της ευθύνης των μητρικών εταιρειών και τον περιορισμό του απασχολούμενου κεφαλαίου, λόγω της «ισχυρής οικονομικής μόχλευσης. Το Για παράδειγμα, εάν τα ίδια κεφάλαια που επενδύονται από τους χορηγούς στο SPV δεν υπερβαίνουν το 10% και η ίδια εταιρεία αναθέτει την κατασκευή και τη λειτουργία σε θυγατρικές που δημιουργήθηκαν για την περίπτωση όπου το μερίδιό της περιορίζεται στο 10%, ο κίνδυνος οι εταιρείες που κατέχουν τα συμβόλαια σε περίπτωση αθέτησης υποχρεώσεων από μία από αυτές τις εταιρείες θα ανέρχονται μόνο στο 1%.

Εάν οι συμβατικές εγγυήσεις αποδειχθούν ανεπαρκείς, το αποτέλεσμα τέτοιων παιχνιδιών που μετατοπίζουν τον κίνδυνο [Brealey and Myers, 2000] είναι πολύ συχνά η ανάληψη της ευθύνης του κινδύνου από τον δημόσιο παράγοντα. Επιπλέον, η βιωσιμότητα των οικονομικών ρυθμίσεων είναι ιδιαίτερα ευαίσθητη στο κόστος των δανεισμένων πόρων και επομένως στη βαθμολογία των εργασιών από εξειδικευμένους οργανισμούς. Στη συνέχεια, είναι απαραίτητο να περιοριστεί το ποσό των ποινών που αφορούν μόνο ένα μέρος των ροών πληρωμών (όπως στη γαλλική περίπτωση) προκειμένου να διασφαλιστεί ότι η εταιρεία μπορεί να ελευθερώσει επαρκείς πόρους για να καλύψει την εξυπηρέτηση του χρέους της. Μπροστά στην απουσία κινδύνου πτώχευσης, τίθεται το ζήτημα της αποτελεσματικότητας του συστήματος κινήτρων της σύμβασης εταιρικής σχέσης ... Γενικότερα, τίθεται το

ζήτημα της εγκυρότητας της μείωσης του δημοσίου προσώπου σε πράκτορα, όχι πιο ουδέτερο όσον αφορά τον κίνδυνο, αλλά τον κίνδυνο-φοβικό (αντίθετο στον κίνδυνο), το να είναι σε θέση, όπως κάθε ιδιωτικός οικονομικός αντιπρόσωπος, να συνάψει σύμβαση με τρίτο, βάσει ανταλλαγής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, να μεταβιβάσει την ευθύνη σε αυτόν ενός δεδομένου κινδύνου [Broadbent, Gill&Laughlin, 2003].

Κεφάλαιο 4

4.1 Συμπράξεις εταιρικής σχέσης στην Ελλάδα – Νομικό και Θεσμικό πλαίσιο

Η υλοποίηση των έργων ΣΔΙΤ στην Ελλάδα διέπεται από τους Ν.3389/2005, Ν. 4412/2016 και Ν. 4413/2016 οι οποίοι διασφαλίζουν ένα συνεκτικό και ενιαίο νομικό πλαίσιο. Ακολουθείται διαδικασία ανάθεσης και εκτέλεσης με απόλυτη εφαρμογή των νέων Ευρωπαϊκών Οδηγιών και με πλήρη διαφάνεια και ασφάλεια για εξολοκλήρου αξιοποίηση του θεσμού.

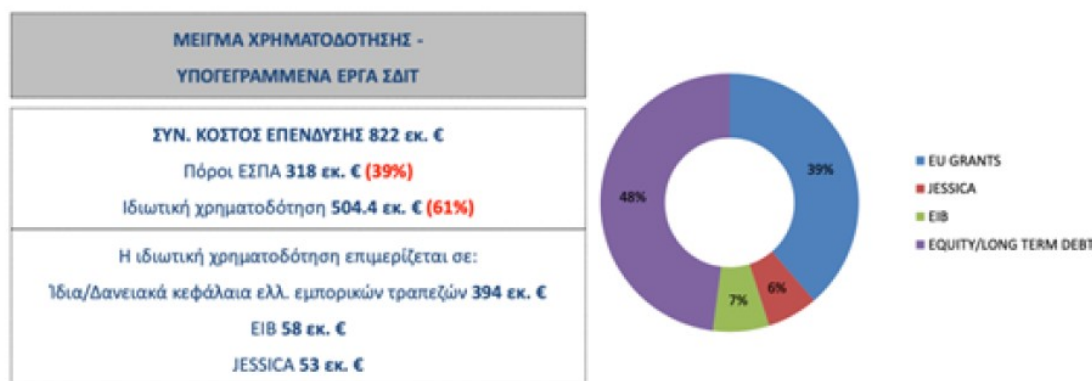
Η έγκριση των έργων είναι συγκεκριμένη και διενεργείται άμεσα έλεγχος από τη Διυπουργική Επιτροπή ΣΔΙΤ (ΔΕΣΔΙΤ) η οποία είναι συλλογικό και κυβερνητικό όργανο. Είναι το όργανο που αποφασίζει για την ένταξη ή μη στο πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων και για τη χρηματοδότηση από το δημόσιο ενός έργου ΣΔΙΤ. Επιπλέον, υπάρχει συμβατικό πλαίσιο με ελάχιστο περιεχόμενο για κάθε σύμβαση ΣΔΙΤ προβλέποντας και διευκόλυνση για τη γρήγορη έκδοση αδειών. Μπορούν να καλύψουν έργα για κοινωνικές υποδομές με πληρωμές διαθεσιμότητας και ανταποδοτικά έργα.

Η συνεχής παρακολούθηση της Γενικής Γραμματείας Ιδιωτικών Επενδύσεων ΣΔΙΤ, βοηθά και στηρίζει τη δημοπράτηση και υλοποίηση των έργων. Πέραν τούτου επιφορτίζεται με τον εντοπισμό των έργων που θα μπορούσαν να υλοποιηθούν μέσω ΣΔΙΤ, αξιολογεί προτάσεις των δημόσιων φορέων για ένταξη σε ΣΔΙΤ, εισηγείται στη ΔΕΣΔΙΤ, υποστηρίζει τους δημόσιους φορείς στη διαγωνιστική διαδικασία, παρακολουθεί συμβάσεις ΣΔΙΤ. Η νομική ασφάλεια, με τις αποφάσεις του ΣτΕ υπέρ του Δημοσίου, κατόπιν προσφυγών από υποψηφίους αναδόχους κατά αποφάσεων του Δημοσίου, δημιουργεί το θεσμικό υπόβαθρο για την υλοποίηση τέτοιων έργων ΣΔΙΤ. Μάλιστα πιθανές διαφορές μπορούν να επιλυθούν με διαιτησία.

4.2 Χρηματοδότηση έργων ΣΔΙΤ στην Ελλάδα

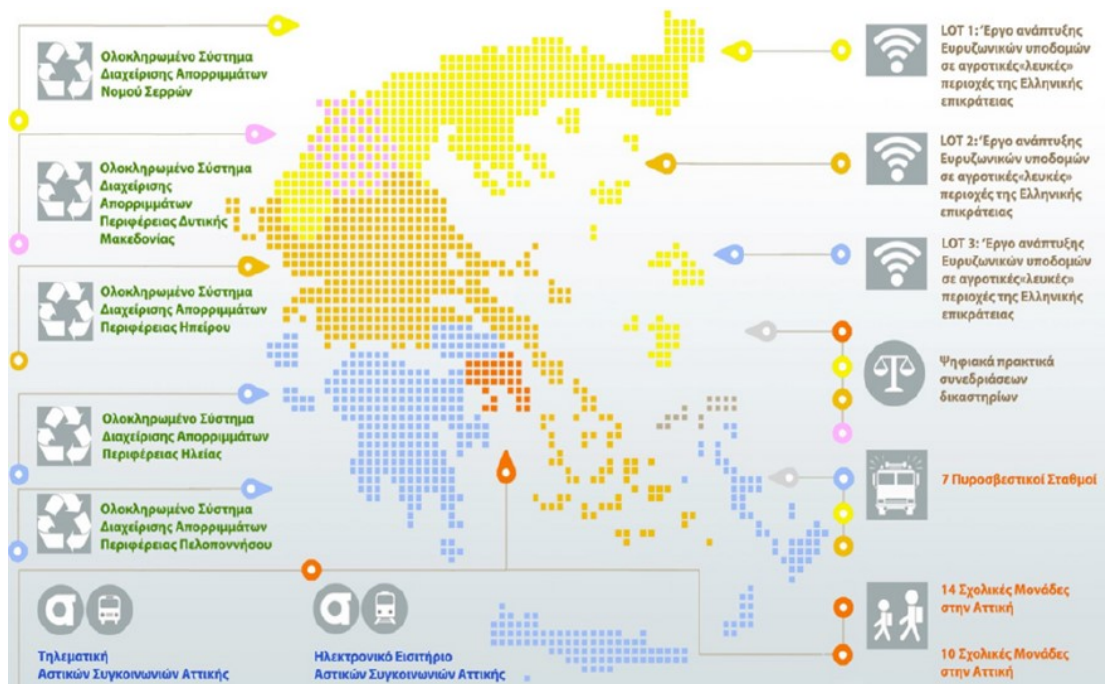
Χάριν στις ΣΔΙΤ, η Ελλάδα ανέπτυξε τα τελευταία χρόνια καινοτόμο τρόπο χρηματοδότησης. Η συμμετοχή της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων και η ανάμιξη

ιδιωτικών και ευρωπαϊκών πόρων αλλά και η συμμετοχή του προγράμματος JESSICA αποτέλεσαν πολύ καλές πρακτικές για ευρύτερη υλοποίηση-αξιοποίηση.



Τα επιτυχή έργα που υλοποιήθηκαν στην Ελλάδα ήταν:

- Συστήματα Τηλεματικής μεταξύ της ΟΑΣΑ ΑΕ και ανάδοχο την Intrasoft International – Intrakat» συνολικού προϋπολογισμού 19.4 εκατομμύρια ευρώ. Σκοπός του έργου, η πληροφόρηση του επιβατικού κοινού μέσα στις συγκοινωνίες και η διαχείριση του στόλου για 12 έτη. Τύπος του έργου «Πληρωμές διαθεσιμότητας»
- Σύστημα συλλογής κομίστρου και υπηρεσία διαχείρισης κομίστρου του ΟΑΣΑ για 12 έτη, με ανάδοχο την ΤΕΡΝΑ ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΗ – LG CNSCO με προϋπολογισμό 69.8 εκατομμύρια ευρώ. Τύπος του έργου «Πληρωμές διαθεσιμότητας».
- 14 σχολικές μονάδες με μελέτη, κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση στην Αττική προϋπολογισμού 58 εκατομμυρίων ευρώ με αναθέτουσα αρχή τις «ΚΤΙΡΙΑΚΕΣ ΥΠΟΔΟΜΕΣ Α.Ε.» και Ανάδοχοτην ΑΤΕΣΣΕ Α.Ε. – ΔΟΜΙΚΑ ΚΡΗΤΗΣ ΑΕ. Τύπος του έργου «Πληρωμές διαθεσιμότητας».



Εγκρίθηκαν 18 νέα έργα ΣΔΙΤ ως τον 12/2020, συνολικής αξίας 2,73 δις. ευρώ, στους τομείς Ευρυζωνικότητας, οδικούς άξονες, συστήματα διαχείρισης απορριμμάτων κλπ. Αρχές του 21, εγκρίθηκαν άλλα τρία νέα έργα ΣΔΙΤ, συνολικού προϋπολογισμού 477 εκατομμυρίων ευρώ τα οποία αφορούν:

1. Σχεδιασμό, κατασκευή, συντήρηση 17 σχολικών μονάδων στην Κεντρική Μακεδονία
2. Λειτουργία, συντήρηση, επισκευή και αποκατάσταση των παγίων του Εξωτερικού Υδροδοτικού Συστήματος (Ε.Υ.Σ)
3. Κτιριακές εγκαταστάσεις για την στέγαση υπηρεσιών της Γενικής Γραμματείας ΥποΜεΔι

Αρχές του '21, υπεγράφη η έναρξη της σύμβασης ΣΔΙΤ Διαχείρισης Απορριμμάτων Πελοποννήσου, έργο το οποίο αποτελεί το μεγαλύτερο του είδους. Σε διάστημα 10 μηνών θα καλύψει 5 περιφερειακές ενότητες.

Εχουν δρομολογηθεί αρκετά έργα όπως εγχειοβελτιωτικά, οδικές υποδομές, ηλεκτρονικό εισιτήριο σε μουσεία, ψηφιακές υποδομές, υποδομές εκπαίδευσης.

Οι συμβάσεις ΣΔΙΤ αποδεικνύονται λειτουργικές στη χρήση τους στην Ελλάδα και παρέχουν ασφάλεια δικαίου (άνω των 60 αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας, εγκρίσεις συμβάσεων από Ελεγκτικό Συνέδριο) και καινοτόμες, διότι πρώτη φορά στην ΕΕ χρηματοδοτείται ΣΔΙΤ από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα

Επενδύσεων (ΕΤΕ), μέσω του του χρηματοδοτικού εργαλείου Jessica. Μάλιστα η μελέτη για την επιτροπή REGI η Ελλάδα αναφέρεται ως καινοτόμο κράτος στην χρηματοδότηση ΣΔΙΤ.

4.3 Αξιολόγηση διαλογής: αρχές και προϋποθέσεις της εφαρμογής

Θα πρέπει να παρέχεται η απόδειξη ότι οι συνθήκες του επείγοντος και της πολυπλοκότητας προκύπτουν από την ανάλυση των οικονομικών, χρηματοπιστωτικών και ότι η λύση της εταιρικής σχέσης είναι η πιο αποτελεσματική. Η συγκριτική ανάλυση με άλλες διοικητικές συμβάσεις πρέπει να αφορούν τις διαστάσεις του συνολικού κόστους, την απόδοση, την παράδοση και την κατανομή του κινδύνου. Μια τέτοια λογική ακολουθεί την προσέγγιση που ακολουθείται από τους Βρετανούς οι οποίοι ισχυρίζονται ότι η συνεργασία είναι επιτυχής μόνο στο βαθμό που μειώνει το επικαιροποιημένο κόστος του έργου έναντι της λύσης διαχείρισης (του συγκριτή του δημόσιου τομέα) ή / και μεγιστοποιεί το "Value for Money".

Πρέπει να σημειωθεί ότι η φάση της αξιολόγησης προηγείται του ανταγωνιστικού διαλόγου. Επομένως, δεν μπορεί κάποιος να προδικάσει τα αποτελέσματά και ως εκ τούτου δεν μπορεί να παράσχει ποσοτικά δεδομένα για τα αναμενόμενα κέρδη. Μπορεί, ωστόσο, να παρέχει εύρος κόστους, που θα έχει το πλεονέκτημα της ανάδειξης των αβεβαιοτήτων και των παραγόντων κινδύνου τους οποίους η διαπραγμάτευση θα πρέπει να αντέξει. Υπό αυτή την έννοια, η προηγούμενη αξιολόγηση πρέπει να αποκαλύψει τις συνθήκες υπό τις οποίες η διαπραγμάτευση πρέπει να είναι επιτυχής. Πρέπει να σημειωθεί ότι η αξιολόγηση δεν αφορά στην εκτίμηση της κοινωνικοοικονομικής χρησιμότητας των δημόσιων επενδύσεων, η οποία αποτελεί προϋπόθεση για τη σύγκριση.

Μία από τις καθοριστικές διαστάσεις της προηγούμενης αξιολόγησης σχετίζεται με την κοινή χρήση των κινδύνων μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών φορέων. Χρησιμοποιώντας μια συνεργασία για να απορριφθεί ο κίνδυνος για τον ιδιωτικό πάροχο στην καλύτερη περίπτωση θα οδηγήσει σε σημαντική αύξηση του κόστους (ο πάροχος καλύπτει τον εαυτό του μέσω ασφαλιστρου κινδύνου) και στη χειρότερη κίνδυνο αθέτηστος τελευταίου, εάν ήταν πλήρως εκτεθειμένος σε κίνδυνο ζήτησης τον οποίο δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να τον περιορίσει.

Ας σημειωθεί ότι τα ζητήματα μεταφοράς κινδύνου ή επιμερισμού βοηθούν στην οριοθέτηση της σύμβασης εταιρικής σχέσης και την αντιπροσωπεία δημόσιας υπηρεσίας. Πράγματι, εάν τα κριτήρια της Eurostatόσον αφορά τα προσόντα των συμπράξεων δημόσιου-ιδιωτικού τομέα δεν προκαλούν αυτόματα την ανάληψη του κινδύνου ζήτησης από τον πάροχο υπηρεσιών, ο τελευταίος είναι κατ'αρχήν υπεύθυνος για τη λειτουργία με δική του ευθύνη σε περίπτωση παραχώρησης. Ως εκ τούτου, οι εταιρικές σχέσεις προσαρμόζονται πλήρως στις δημόσιες υποδομές για τις οποίες η ζήτηση από τους χρήστες είναι χαμηλή ή πολύ τυχαία για να καλύψει το επενδυτικό κόστος μέσω λειτουργικών εσόδων. Εκτός από «τις υπηρεσίες που πωλούνται στην κυβέρνηση» (ακίνητα, πληροφοριακά συστήματα κ.λπ.), τέτοιες συμβάσεις ενδέχεται να σχετίζονται με υποδομές τουρισμού και αναψυχής (μουσεία ή στάδια).

Οι οδηγίες του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών απαιτούν την εγκατάσταση, στο πλαίσιο της προηγούμενης αξιολόγησης, μία ρήτρα κινδύνου, που προσδιορίζει κάθε τύπο κινδύνου που μπορεί να επηρεάσει τη σύμβαση και να αναφέρει ποιοι εταίροι θα επιφορτιστούν. Για παράδειγμα, οι κίνδυνοι που σχετίζονται με πιθανές ανατροπές σε νομικά πλαίσια και οι κανονισμοί πρέπει να παραμένουν στην ευθύνη του δημόσιου προσώπου. Οι κίνδυνοι που πρέπει να ληφθούν υπόψη στη ρήτρα αφορούν τόσο τη φάση του σχεδιασμού (τροποποίηση του έργου, δυσκολία καθορισμού προδιαγραφών κ.λπ.), τις φάσεις ανάπτυξης και κατασκευής (αστοχία παρόχου υπηρεσιών, γεωλογικός κίνδυνος κ.λπ.), τους κινδύνους λειτουργίας (κίνδυνοι απόδοσης και κίνδυνοι για το λειτουργικό κόστος) επίσης μόνο ειδικούς κινδύνους (κίνδυνοι κατάπτωσης ή πρόωρης καταγγελίας της σύμβασης, κίνδυνοι απύοιμα οικονομική αξία, οικονομικοί και περιβαλλοντικοί κίνδυνοι). Μόλις καθοριστεί ο πίνακας, είναι αναγκαία για τον ποσοτικό προσδιορισμό των κινδύνων (όσον αφορά το πρόσθετο κόστος για τον δημόσιο φορέα) να αξιολογηθεί μια πιθανότητα εμφάνισης έτσι ώστε να επιτευχθεί μια μαθηματική προσδοκία για το πρόσθετο κόστος.

Πρέπει να διενεργηθεί η ίδια δημοσιονομική εκτίμηση προκειμένου να συγκριθεί στην καθαρή παρούσα αξία το εκτιμώμενο κόστος και οι προθεσμίες για καθεμία από τις διαφορετικές επιλογές του δημόσιου προσώπου. Είναι σκόπιμο, σε αυτό το στάδιο, να ληφθούν υπόψη τα πρόσθετα κόστη και τα πιθανά κέρδη που συνδέονται με τη λύση της εταιρικής σχέσης έναντι άλλων διοικητικών συμβάσεων.

Το πρώτο πιθανό πρόσθετο κόστος οφείλεται στο κόστος σύστασης της σύμβασης εταιρικής σχέσης, το οποίο υποθέτει ότι ο δημόσιος φορέας καταφεύγει σε νομική και οικονομική εμπειρογνωμοσύνη που δεν διαθέτει πάντα εσωτερικά.

Το πρόσθετο κόστος μπορεί να σχετίζεται με το οικονομικό κόστος και το κόστος ρύθμισης των συμβάσεων, αλλά και σε φορολογικά έξοδα ή στο περιθώριο του ιδιωτικού παρόχου υπηρεσιών. Σε αντάλλαγμα για αυτές τις πρόσθετες δαπάνες, ο δημόσιος φορέας πρέπει να λάβει υπόψη τα πιθανά οφέλη που συνδέονται με τη χρήση της εταιρικής σχέσης που οφείλονται ιδίως στις αποταμιεύσεις που πραγματοποιήθηκαν στην αναθέτουσα αρχή για τη μείωση του κόστους διεπαφής και των κερδών που συνδέονται με την κοινή βελτιστοποίηση των φάσεων κατασκευής / λειτουργίας υποδομής. Τα κέρδη που σχετίζονται με τη συνεργασία μπορούν να επιτύχουν επίσης μια πιο αποτελεσματική λειτουργία που συνδέεται με τις ρήτρες κινήτρων οι οποίες εισάγονται στη σύμβαση και με το κίνητρο του κέρδους του δημοσίου προσώπου από εισόδημα σχετιζόμενο με τη χρήση της υποδομής από τρίτους. Η συγκριτική αξιολόγηση της σκοπιμότητας χρήσης στη συνέχεια θα επιτρέψει την ενημέρωση των διαφόρων μαθηματικών προσδοκιών εισροών. Τελικά, η προηγούμενη αξιολόγηση χωρίζεται σε δύο φάσεις. Πρώτα πρέπει να διασφαλιστεί η παρουσία μιας από τις προϋποθέσεις προσφυγής σε συμβάσεις εταιρικής σχέσης, δηλαδή η πολυπλοκότητα του έργου ή ο επείγον χαρακτήρας της υλοποίησής του. Στο πλαίσιο της συγκριτικής ανάλυσης, για να αποδειχθεί ότι η σύμβαση εταιρικής σχέσης είναι η καταλληλότερη διοικητική σύμβαση, και για να καθοριστεί μια σειρά δαπανών που προκύπτουν εάν αυτή η επιλογή διατηρηθεί, και τέλος, να χρησιμεύσει ως βάση για μελλοντικές διαπραγματεύσεις με τον εντοπισμό των κυριότερων βασικών σημείων και παραμέτρων κινδύνου της σύμβασης.

Κεφάλαιο 5

5.1 Συμπεράσματα

Οι συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα καλύπτουν μια μεγάλη ποικιλία συμβάσεων θεμάτων και τομέων. Αυτές οι συμπράξεις περιέχουν, με μια περισσότερο ή λιγότερο ισχυρή ένταση, κοινά χαρακτηριστικά: μεγάλη διάρκεια, συνολική παροχή υπηρεσιών, κατανομή κινδύνου μεταξύ της διοίκησης και της παροχής και διαχείρισης της σύμβασης μέσω εκτέλεσης καθ' όλη τη διάρκειά της.

Επιλεγμένες βάσει ρεαλιστικών κριτηρίων κόστους και επιμερισμού του κινδύνου, αυτές οι εταιρικές σχέσεις μπορούν να ξεπεράσουν τους περιορισμούς των τρεχουσών μορφών δημόσιων συμβάσεων, ιδίως στη μετατόπιση του κόστους και των προθεσμιών. Τόσο οι επιτυχίες όσο και οι αποτυχίες τους, δείχνουν ότι δεν είναι πανάκεια, που προορίζεται να αντικαταστήσουν δημόσιες συμβάσεις και παραχωρήσεις.

Η παραπάνω ανάλυση δείχνει επίσης ότι οι δημόσιες αρχές δεν μπορούν να καταφύγουν σε αποτελεσματική συνεργασία δημόσιου-ιδιωτικού τομέα χωρίς βαθιά μεταρρύθμιση του συνόλου της δημόσιας δράσης τους και εμπίπτουν σε αυτό που οι Βρετανοί αποκαλούν «νέα δημόσια διαχείριση».

Περισσότερο από μια αποδυνάμωση του ρόλου του κράτους ή μια εκούσια απεμπλοκή ορισμένων οικονομικών δραστηριοτήτων, όπως στο πλαίσιο των ιδιωτικοποιήσεων, επιδιώκουν αυτή η μεταρρύθμιση να εστιάσει στη δημόσια δράση, στη σχεδίαση και στη λειτουργία του προσανατολισμού της. Είναι εμπνευσμένες από τη λογική λειτουργίας των ιδιωτικών εταιρειών, όπως οι δημόσιες υπηρεσίες μετά τον πόλεμο εμπνεύστηκαν από το μοντέλο διακυβέρνησης μεγάλων αμερικανικών επιχειρήσεων [Djelic, 2003]. Το επαναστατικό χαρακτηριστικό τους είναι ότι συνοδεύονται από βαθιές αλλαγές στη διαχείριση, επιτρέποντας τον περιορισμό των κινδύνων που συνδέονται με αυτό το νέο εργαλείο και την εγγύηση της διαφάνειας και της ποιότητας της δημόσιας απόφασης που οδήγησε ένα δημόσιο οργανισμό να προσφύγει σε αυτές.

Η επανεκκίνηση της πολιτικής για την ιδιωτική χρηματοδότηση από την κυβέρνηση του Μπλερ το 1997 υπήρξε διδακτική. Η σύμπραξη δημόσιου-ιδιωτικού τομέα δεν μπόρεσε να αναπτυχθεί πλήρως παρά μόνο όταν οι δημόσιοι υπάλληλοι μπόρεσαν να βασιστούν σε ένα πλαίσιο προϋπολογισμού και λογιστικής που τους επιτρέπουν να

κατανοούν καλύτερα το δημόσιο κόστος και να έχουν πρόσβαση σε τεχνικές σύγκρισης, ομολογουμένως μερικές φορές μη ικανοποιητικές, αλλά καθιστούσαν δυνατή την αναγνώριση των κινδύνων που σχετίζονταν με κάθε επιλογή. Εάν δεν πληρούνται τέτοιες προϋποθέσεις, η δημόσια απόφαση δεν μπορεί να ξεφύγει από πιθανές ιδεολογικές προκαταλήψεις. Η ορθή χρήση των δημόσιων πόρων συνεπώς διασφαλίζει τη διατήρηση των συμφερόντων των μελλοντικών γενεών.

Υπό αυτή την έννοια, η επιτυχία της ανάπτυξης εταιρικών σχέσεων συνδέεται στενά με την αποτελεσματικότητα των προσπαθειών της διοίκησης να αποκτήσει την οικονομική και νομική τεχνογνωσία απαραίτητες για τις διαπραγματεύσεις, τις προμήθειες και τη διαχείριση των συμβάσεων. Γενικότερα, μπορούμε να ελπίσουμε ότι η λογική που φέρουν οι συμβάσεις εταιρικής σχέσης, το πεδίο της οποίας μπορεί να περιοριστεί από την ύπαρξη άλλων συμβατικών λύσεων, εξαπλώθηκε σταδιακά σε όλες τις δημόσιες συμβάσεις, σε παγκόσμιο επίπεδο για το σύνολο της δημόσιας διοίκησης.

Πράγματι, ορισμένες λογικές και μέθοδοι που φέρει η σύμβαση εταιρικής σχέσης θα επιτρέψουν τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας δράσης. Εδώ μπορούν να αναφερθούν οι ρήτρες κινήτρων απόδοσης, ο έλεγχος ο οποίος εστιάζει στα αποτελέσματα και όχι στα μέσα και τέλος, στην αποκατάσταση του δημόσιου οικονομικού υπολογισμού με τη μορφή της προηγούμενης οικονομικής αξιολόγησης. Το τελευταίο σταδιακά είχε ξεθωριάσει από τη δεκαετία του 1970, υπό την επίδραση των λιγότερο παράδοξων δημοσιονομικών δυσκολιών.

Ωστόσο, ο περιορισμός του προϋπολογισμού οδηγεί στην διαπίστωση ότι η λύση της εταιρικής σχέσης μπορεί επίσης να είναι μια επιθυμητή επιλογή όπως μια επιλογή που γίνεται από την δημόσια κοινότητα. Αντιμέτωποι με την επιδείνωση των δημόσιων λογαριασμών και τα κριτήρια σύγκλισης όσο αυστηρά και αν είναι, φαίνεται η χρήση εταιρικών σχέσεων ως μέσο έκδοσης χρέους χωρίς να επηρεάζεται το υπόλοιπο των δημόσιων λογαριασμών. Οι συνέπειες μιας τέτοιας στρατηγικής θα ήταν διπλές. Πρώτον, το κόστος της χρηματοδότησης θα ήταν πάντοτε υψηλότερο από εκείνο του άμεσου δημόσιου χρέους. Τότε, τέτοιες πρακτικές θα έρχονταν σε αντίθεση με την αυξανόμενη ζήτηση για διαφάνεια, κανονικότητα, πιστότητα και ειλικρίνεια των δημόσιων και ιδιωτικών λογαριασμών. Με άλλα λόγια, η γενικευμένη ανάπτυξη δημιουργικών λογιστικών πρακτικών στη δημόσια σφαίρα θα μπορούσε να

οδηγήσει στη διάδοση των «ωρολογιακών βόμβων» για τα δημόσια οικονομικά, ιδιαίτερα επιζήμια για τις επόμενες γενιές.

Πέρα από τέτοιες κατακριτέες πρακτικές, η προσφυγή σε συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα θέτει το πιο σφαιρικό πρόβλημα της προσφυγής στο χρέος. Το κόστος της αναβαλλόμενης πληρωμής είναι προφανές και δεν αφορά μόνο τη δημόσια σφαίρα. Η φτώχεια είναι ακριβή: κατέχοντας σήμερα εξοπλισμό που αποκτήθηκε με πίστωση οδηγεί φυσικά σε αναβολή της απόσβεσης και χρέη για τους αυριανούς φορολογούμενους, όπως φαίνεται από το ρικαρδιανό θεώρημα της ισοδυναμίας. Μόνο η προσφυγή σε δημόσιο οικονομικό υπολογισμό μπορεί να μετριάσει αυτόν τον κίνδυνο μεταβιβάσεως αδικαιολόγητης επιβάρυνσης και της βραχυπρόθεσμης επιλογής, αναδεικνύοντας τις αντισταθμίσεις των διαγενεακών έργων.

Ωστόσο, ακόμη και σε περιπτώσεις όπου η ΣΔΙΤ φαίνεται να είναι μια επικίνδυνη επιλογή και εξ' ορισμού δαπανηρή, θα πρέπει να υπάρχει προβληματισμός για την πραγματικότητα της διαιτησίας του δημοσίου προσώπου. Εάν η λύση συνεργασίας είναι ακριβότερη από την εσωτερική λύση, θα πρέπει να υπάρχει το δημοσιονομικό περιθώριο ελιγμών που είναι απαραίτητο για την εφαρμογή της εσωτερικής λύσης. Με άλλα λόγια, η διαιτησία θα μπορούσε σε πολλές περιπτώσεις να πραγματοποιηθεί μεταξύ της συνεργασίας ή της μη ικανοποίησης της κοινωνικής ανάγκης.

Αναλύοντας την έκταση για τις ανάγκες χρηματοδότησης βασικών υποδομών και δημόσιων αγαθών στις αναπτυσσόμενες χώρες πρέπει επίσης να αξιολογηθούν τα ζητήματα, οι προκλήσεις και οι κοινωνικοοικονομικές και περιβαλλοντικές απειλές που αντιμετωπίζουν οι χώρες αυτές λόγω των δημογραφικών αλλαγών και των φαινομένων εξαιρετικής αστικοποίησης των πόλεων. Εκτιμώντας τα επίπεδα οικονομικής ανάπτυξης που απαιτούνται για τις αναπτυσσόμενες χώρες ώστε να μπορούν να καλύψουν τις κοινωνικοοικονομικές ανάγκες και τις βασικές ανάγκες υπηρεσιών και υποδομής και απαιτήσεων για την προστασία των φυσικών πόρων. Αυτά τα επίπεδα οικονομικής ανάπτυξης (+ 7% / έτος ΑΕΠ) δεν επιτυγχάνονται από την πλειοψηφία των αναπτυσσόμενων χωρών.

Υπό το φως αυτών των υλικών στοιχείων και γεγονότων και εξετάζοντας τις συμβατικές και οικονομικές δυνατότητες και την ευελιξία που προσφέρει το πλαίσιο των συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα από την εμπειρία άλλων χωρών σε αυτές τις ρυθμίσεις για την παροχή δημόσιων υπηρεσιών, μπορεί να ειπωθεί πώς οι

αδύναμες χώρες μπορούν να καλύψουν τις καθυστερήσεις στις υποδομές και στα αγαθά των δημοσίων υπηρεσιών.

Λαμβάνοντας υπόψη αυτά τα πραγματικά στοιχεία και ευρήματα, διαφαίνεται επίσης ότι οι επιλογές και αποφάσεις για την υιοθέτηση αποτελεσματικών αναπτυξιακών πολιτικών στις αναπτυσσόμενες χώρες θα πρέπει να συνοδεύεται από μια ορισμένη διαύγεια για τις αναπόφευκτες δυσκολίες που θα πρέπει να ξεπεραστούν και από την απαραίτητη ισορροπία μεταξύ φιλοδοξίας και σεμνότητας σε πιθανές και εφικτές εξελίξεις.

Ο δημόσιος τομέας βαρύνεται από σοβαρούς οικονομικούς περιορισμούς λόγω έλλειψης δημοσιονομικών πόρων (εθνικών και τοπικών). Αυτότο φαινόμενο γίνεται ακόμη πιο έντονο από τον στόχο των δημοσίων αρχών να περιορίσουν στα επόμενα χρόνια, τον όγκο των άμεσων υποχρεωτικών χρεώσεων. Αρα θα παρατηρηθεί:

- δυσκολία στην αύξηση της προσφυγής στην αυτοχρηματοδότηση των δημοσίων επιχειρήσεων ώστε να δώσουν προοπτικές για την αποδοτικότητά τους ·
- περιορισμένη δυνατότητα χρηματοδότησης μέσω χρέους, επειδή τα επίπεδα χρέους των δημοσίων επιχειρήσεων είναι υψηλά.

Αντιμέτωποι με αυτήν την κατάσταση, η αυξημένη προσφυγή στον ιδιωτικό τομέα μπορεί να συνιστά μία λύση, αλλά υπό τον όρο της υιοθέτησης μιας αυστηρής προσέγγισης για την κοινή χρήση ευθυνών μεταξύ του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα.

Έτσι, πέρα από δογματικές επιλογές και αντιλήψεις και αποφεύγοντας την αναζήτηση θαυματουργών συνταγών η συνεργασία δημόσιου-ιδιωτικού τομέα, μπορεί να επιτύχει την ανάπτυξη των τεσσάρων διαστάσεων (οικονομική, ανθρώπινη, κοινωνική και περιβαλλοντική) και να εμπλακεί έγκυρα σε μια κοινή δέσμευση με συνεκτικό και ολοκληρωμένο τρόπο.

BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ALLEN G. (2003), « The private finance initiative », Research Paper, House of Commons Library, octobre.

BASLE M. (2004), Le Budget de l'État, La Découverte, « Repères », Paris.

BAUMSTARK L., HUGE A., MARCADIER C. et MAUBERT C. (2005), « Partenariats public-privé et actions locales », Groupe Racines, Commissariat général du Plan, Paris, juillet.

BENTZ A., GROUT P. et HALONEN M.L. (2004), « What should government buy from the private sector – assets or services ? », colloque Public-Private Partnerships : Theoretical Issues and Empirical Analysis, Conseil d'État, Paris, octobre.

BERNARD A. (2004), « Repenser le calcul économique public », Journées de l'AFSE, Rennes, mai.

BEZANÇON X. (1995), Les Services publics en France : du Moyen Âge à la Révolution, Presses de l'ENPC, Paris.

BRACONNIER S. (2002), « Les contrats de Private Finance Initiative. Réflexions sur la dynamique contractuelle dans les partenariats public-privé », Bulletin juridique des contrats publics, n° 22, p. 174-184.

BREALEY R. et MYERS S. (2000), Principles of Corporate Governance, 6e édition, McGraw-Hill, New York.

BROADBENT J. et LAUGHLIN R. (2004), « Striving excellence in public service delivery : experiences from an analysis of the private finance initiative », Administration and Management in Britain Workshop, University of Oxford, Department of Politics and International Affairs, avril.

BROADBENT J., GILL J. et LAUGHLIN R. (2003), « The development of contracting out in the context of infrastructure investment in the UK : the case of private finance initiative in the national health service », International Public Management Journal, vol. 6, n° 2, p. 173-198.

BROWN A. et GOLFINOPOULOS C. (2003), « The permissibility of post selection modification in a tendering procedure : decision by the European Commission that the London underground public-private partnership does not involve state aid », Public Procurement Law Review, vol. 3, p. 47-55.

CAHUC P. (1993), La Nouvelle Microéconomie, La Découverte, « Repères », Paris.

- CAMPOS J., ESTACHE A., MARTIN N. et TRUJILLO L. (2003), « Macroeconomic effects of private sector participation in infrastructures », in EASTERLY W. et SERVEN L. (dir.), *Infrastructure, Public Deficit and Growth in Latin America*, Stanford University Press, Stanford.
- CANTIER B. et LINOTTE D. (2000), « Shadow Tolls : le droit français à l'épreuve des concessions à péages virtuels », *L'Actualité juridique – droit administratif*, novembre, p. 863-872.
- CARTMELL B. (2002), « How is UK PFI risk changing ? », *Standard & Poor's*, octobre.
- COSSALTER P. et MARAIS B. du (2001), *La Private Finance Initiative*, Institut de la gestion déléguée, Paris.
- DEWATRIPONT M. (1986), « Renegotiation and information revelation over time in optimal labor contracts », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 104, p. 589-620.
- DJELIC M.-L. (2003), « Bringing management into France – an historical foray into the interplay between managerialism and the State », 13e colloque de la revue *Politique et management public*, Strasbourg, novembre.
- DOMBERGER S. et JENSEN P. (1997), « Contracting out by the public sector. Theory, evidence, prospects », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 13, p. 67-78.
- ENGLISH L. et SKELLERN M. (2005), « Editorial of the special issue on the publicprivate partnerships », *International Journal of Public Policy*, vol. 1, n° 1-2, p. 1-21.
- FARES M. et SAUSSIÉ S. (2002), « Coûts de transaction et contrats incomplets », *Revue française d'économie*, vol. XVI, n° 3, p. 193-230.
- FOX J., SMITH H. et TOTT N. (1999), *The PFI Handbook*, Jordan Publishing, Bristol. FROUD J. (2003), « The private finance initiative : risk, uncertainty and the State », *Accounting, Organizations and Society*, vol. 28, p. 582 et suiv.
- GAUDEMET Y. (2004), « Les contrats de partenariat public-privé : une étude historique et critique », *Bulletin juridique des contrats publics*, n° 36, septembre, p. 331-339.
- GUASCH J.L. (2001), « Concessions and regulatory design : determinants of performance – fifteen years of evidence », *Working Paper*, University of California, San Diego.
- GUASCH J.L., LAFFONT J.-J. et STRAUB S. (2003), « Renegotiation of concession contracts in Latin America », *Working Paper*, University of Edinburgh, Edinburgh.

GROUT P.A. (2003), « Public and private sector discount rates in public-private partnerships », *The Economic Journal*, vol. 113, mars, p. C62-C68.

HARRIS C., HODGES J., SCHUR M. et SHUKLA P. (2003), « Infrastructure projects : a review of cancelled private projects », *Public Policy for the Private Sector*, note n° 252, janvier, World Bank, Washington D.C.

HART O. (2003), « Incomplete contracts and public ownership : remarks, and an application to public-private partnerships », *The Economic Journal*, vol. 113, mars, p. C69- C76.

HEALD D. (2003), « Value for money tests and accounting treatment in PFI schemes », *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, vol. 16, n° 3, p. 342-371.

HEPWORTH N. (2004), « Government budgeting and accounting reform in the United Kingdom », in *Models of Public Budgeting and Accounting Reforms*, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 2, supp. 1, août.

KAST R. (1993), *La Théorie de la décision*, La Découverte, « Repères », Paris.

KIRAT T., BAYON D. et BLANC H. (2003), *Maîtriser les coûts des programmes d'armement : une analyse comparative de la réglementation des marchés industriels d'armement en France, au Royaume-Uni et aux États-Unis*, La Documentation française, « Les rapports de l'Observatoire économique de la Défense », Paris.

— (2005a), *Économie et droit du contrat administratif : l'allocation des risques dans les marchés publics et les délégations de service public*, La Documentation française, Paris.

— (2005b), « L'économie des dispositifs de l'exécution des contrats administratifs : le cas des marchés industriels de Défense », in CHATEL E., KIRAT T. et SALAIS R. [2005], *L'Action publique et ses dispositifs : institutions, économie, politique*, L'Harmattan, Paris, p. 417-440.

KIRAT T. et MARTY F. (2005), « L'économie de la répartition des risques dans les contrats administratifs », in KIRAT T., op. cit., p. 25-56.

KNIGHT F.H. [1921], *Risk, Uncertainty and Profit*, Houghton Mifflin, Boston ; réimprimé en 1971, University of Chicago Press, Chicago.

KORNAÏ J. (1984), *Socialisme et économie de la pénurie*, Economica, Paris.

- KOTLIKOFF L. (1992), *Generational Accounting*, Basic Books, New York.
- LAFFONT J.-J. (2000), « Étapes vers un État moderne : une analyse économique », actes du colloque de décembre 1999, *L'État et la gestion publique*, Conseil d'analyse économique, rapport n° 24/La Documentation française, Paris, juin.
- LAFFONT J.-J. et TIROLE J. (1986), « Using cost observation to regulate firms », *Journal of Political Economy*, vol. 94, n° 2, p. 614-641.
- (1993), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, The MIT Press, Cambridge.
- LAMARQUE D. (2003), « L'apport de la loi Sapin pour le contrôle des délégations de service public », *Institut de la gestion déléguée*, mars.
- LEBEGUE D. (2005), « Le prix du temps et la décision publique », *Commissariat général du Plan/La Documentation française*, Paris, février.
- LEVEQUE F. (1998), *Économie de la réglementation*, La Découverte, « Repères », Paris.
- LÜDER K. (1994), « The « contingency model » reconsidered : experiences from Italy, Japan and Spain », in BUSCHOR E. et SCHEDLER K. (dir.), *Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Auditing*, Bern, Paul Haupt Publishers.
- MARTY F., TROSA S. et VOISIN A. (2003), « Les partenariats public-privé : démission ou retour de la puissance publique ? », *La Lettre du management public*, n° 45, mai-juin.
- (2005), « The financial determinants of government commitment in public-private partnerships », *International Journal of Public Policy*, vol. 1, n° 1-2, p. 41-57.
- MARTY F. et VOISIN A. (2005), « Les contrats de partenariats public-privé dans le domaine pénitentiaire : l'expérience britannique », *Politiques et management public*, vol. 23, n° 2, juin, p. 21-42.
- MAYSTON D. (1993), « Principals, agents and the economics of accountability in the new public sector », *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, vol. 6, p. 68-96.
- (2001), « Private finance initiative and opportunities foregone in health care capital », *Memorandum for the Committee on Health*, United Kingdom Parliament, Londres.

MILESI-FERRETI G.M.et MORIYAMA K. (2004), « Fiscal adjustment in EU countries : a balance sheet approach », IMF Working Paper, WP/04/143, août.

MIYASAKA T. (2000), « Project finance rating methods », Japan Rating and Investment Informations, Structured Finance Division, mai.

MONPERRUS-VERONI P. (2005), « Politiques budgétaires en Europe : stabilité programmée », La Lettre de l'OFCE, n° 266, 18 juillet.

MUELLER D. (1997), Perspectives on Public Choice : A Handbook, Cambridge University Press, Cambridge.

NORTH D. (1990), Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press, Cambridge.

PERRET B. (2001), L'Évaluation des politiques publiques, La Découverte, « Repères », Paris.

PIRON V. (2004), « La dimension économique du partenariat public-privé dans les transports », Transports, n° 424, mars-avril, p. 93-103.

POLLITT C. et BOUCKAERT G. (2000), Public Management Reform : A Comparative Analysis, Oxford University Press, Oxford.

SAMUELSON P.A. (1964), « Principles of efficiency : discussion », American Economic Review, vol. 54, mai, p. 93-96.

SHAOUL J. (2005), « A critical financial analysis of the private finance initiative : selecting a financing method or allocating economic wealth ? », Critical Perspectives on Accounting, à paraître.

TREBILCOCK M. (1995), « Can government be reinvented ? », in BOSTON J. (dir.), The State Under Contract, Bridget Williams Books, Wellington.

TESSIER A. (2004), « Le livre vert de la Commission européenne sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions », Bulletin juridique des contrats publics, n° 37, novembre, p. 419-423.

TROSA S., MARTY F. et VOISIN A. (2004), « La construction des méthodes de

comparaison de coût public-privé. Les enseignements des expériences étrangères », Politiques

et management public, vol. 22, n° 3, septembre, p. 43-61.

VIDAL L. (2005a), L'Équilibre financier du contrat dans la jurisprudence administrative, Bruylant, Bruxelles.

— (2005b), « L'économie de la répartition des risques dans les contrats : les liens entre droit et économie », in KIRAT T., op. cit., p. 57-112.

WALLISER B. (1990), Le Calcul économique, La Découverte, « Repères », Paris.

Rapports et autres sources

AUSTRALIAN PROCUREMENT AND CONSTRUCTION COUNCIL (APCC) (2002), « Key issues in procurement through public-private partnerships (PPPs) », Discussion Paper, novembre.

BANQUE MONDIALE (1994), World Development Report 1994, Oxford University Press, Oxford.

— (2003), Private Participation in Infrastructure : Trends in Developing Countries in 1990-2001, Washington D.C.

EUROSTAT (2004), « Nouvelle décision d'Eurostat sur le déficit et la dette. Traitement des partenariats public-privé », Communiqué de presse, 18/2004, 11 février.

FITCH RATINGS (2004), « Public private partnerships. The next generation of infrastructure finance », Project Finance Special Report, août.

FMI (2005), « Public investment and fiscal policy : summaries of the pilot country studies », Fiscal Affairs Department, avril.

MIERT K. van (2003), Rapport du groupe sur le réseau transeuropéen de transport, Commission européenne, Bruxelles, juin.

MINISTERE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE (Minefi) (2005), Les Contrats de partenariat, principes et méthodes, mai.

NATIONAL AUDIT OFFICE (NAO) (1999a), Examining the Value of Deals under the

Private Finance Initiative.

- (1999b), The Passport Delays of Summer 1999, HC 812, TSO, Londres.
 - (2001a), « The re-negotiation of the PFI-type deal for the royal armouries museum in Leeds », HC 103, janvier.
 - (2001b), « the channel tunnel rail link », HC 302, mars.
 - (2001c), « Innovation in PFI financing : the treasury building project », report by the Comptroller and Auditor General, HC 328, session 2001-2002, novembre.
 - (2002), «Redevelopment of MoD main building », avril.
 - (2003a), « New IT system for magistrates' court : the libra project », janvier.
 - (2003b), « The operational performance of PFI prisons », HC 700, juin.
 - (2004), «Refinancing the public-private partnership for national air traffic services », janvier.
- TREASURY TASK FORCE (1997), « How to construct a public sector comparator ? », Technical Note, n° 3.