



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ
Σχολή Διοίκησης και Οικονομίας
Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων και Οργανισμών
Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών
«Δημόσια Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση»

«Συμβάσεις Παραχώρησης : Οφέλη & αδυναμίες για το Ελληνικό Δημόσιο »



*Μαρμάρινη Στήλη ψηφισματικού αναγλύφου του 4ου αιώνα π.Χ.
Απεικονίζεται η σύμβαση του Χαιρεφάνη και της πόλης της Ερέτριας
για την κατασκευή εγγειοβελτιωτικών έργων και την εκμίσθωση γης*

Μεταπτυχιακός φοιτητής : Νικόλαος Χρ. Σουρίλας

Επιβλέπουσα καθηγήτρια : Αθανασία Τριανταφυλλοπούλου

Καλαμάτα, Οκτώβριος 2020

Σελίδα 1 από 116

Στους γονείς μου...

Περίληψη

Οι Συμπράξεις Δημοσίου – Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔ.Ι.Τ.) αποτελούν συνεργασίες μεταξύ του Δημοσίου και του ιδιωτικού φορέα προκειμένου να συντελεστούν έργα υποδομών και υπηρεσιών αναπτυξιακού χαρακτήρα για λόγους δημοσίου συμφέροντος. Οι παραπάνω συνεργασίες ακολουθούνται όλο και περισσότερο μεταξύ των συμβαλλομένων μερών, ιδίως κατά τις περιπτώσεις δημοσιονομικών κρίσεων και αντικειμενικών δυσκολιών της Δημόσιας Διοίκησης να επιχειρήσει με ίδια μέσα προς εκπλήρωση των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων. Στην παρούσα εργασία και αφού επιχειρηθεί μια ιστορικά αναδρομή του θεσμού, προσεγγίζεται εννοιολογικά ο θεσμός, αναφέρεται το νομικό πλαίσιο των συμπράξεων, η κατηγοριοποίησή τους, η διαδικασία που ακολουθείται, οι κίνδυνοι που αναλαμβάνουν τα μέρη καθώς και οι λόγοι επιλογής των εξετάζεται και το κατά πόσον αυτές οι συμπράξεις τελικώς ωφελούν ή μη το Δημόσιο.

Πίνακας περιεχομένων

Περίληψη.....	3
Ευχαριστίες.....	6
Εισαγωγικά.....	7
Συνοπτομογραφίες.....	9
Μέρος Πρώτο.....	10
Ιστορική Αναδρομή.....	10
1.1 Εννοιολογική προσέγγιση Συμβάσεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα.....	19
1.2 Συνταγματική Αναγνώριση του Θεσμού.....	22
1.3 Εθνική & Ευρωπαϊκή Νομοθεσία - Γενικά.....	25
1.4 Γενικές Αρχές που διέπουν τις Σ.Δ.Ι.Τ.....	28
Μέρος δεύτερο.....	30
2.1 Η παραχώρηση δημόσιου έργου και υπηρεσίας στον ιδιώτη.....	30
2.1.1 Σύμβαση παραχώρησης Δημοσίου Έργου & Δημόσιας Υπηρεσίας.....	31
2.1.2 Χαρακτηριστικά στοιχεία των παραχωρήσεων.....	33
2.2 Τα Πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα των παραχωρήσεων.....	36
2.3 Ο Ν. 3389/2005.....	39
2.4 Τα χαρακτηριστικά των Σ.Δ.Ι.Τ. & οι διαφορές των με τις συμβάσεις παραχώρησης και τις ιδιωτικοποιήσεις.....	41
2.5 Οι δύο κατηγορίες των Σ.Δ.Ι.Τ.....	45
2.5.1 Οι Σ.Δ.Ι.Τ. Θεσμοθετημένου τύπου.....	45
2.5.2 Οι Σ.Δ.Ι.Τ. Συμβατικού τύπου.....	46
2.5.2.1 Οι κυριότερες μορφές Σ.Δ.Ι.Τ. συμβατικού τύπου.....	46
2.5.2.2 Οι μέθοδοι των Σ.Δ.Ι.Τ. συμβατικού τύπου.....	47
2.6 Η υλοποίηση έργων μέσω Σ.Δ.Ι.Τ.....	50
2.7 Σ.Δ.Ι.Τ. & υφιστάμενος κίνδυνος.....	60
2.8 Αρμόδια Κρατικά Όργανα - διαδικασία υποβολής σχεδίου & ένταξης.....	63
2.9 Σ.Δ.Ι.Τ. - Χρηματοδότηση & Οικονομική κρίση.....	66
2.10 Η επιτάχυνση των διαδικασιών για την εφαρμογή των Σ.Δ.Ι.Τ.....	69
Μέρος τρίτο.....	71
3.1 Σ.Δ.Ι.Τ. & swot analysis - δυνατά και αδύνατα σημεία.....	71
3.2 Θετικά και αρνητικά σημεία των Σ.Δ.Ι.Τ.....	73
3.3 Οι λόγοι επιλογής των Σ.Δ.Ι.Τ.....	82

Μέρος τέταρτο	84
4.1 Η διαφοροποίηση των Σ.Δ.Ι.Τ. στην Ευρώπη και τον υπόλοιπο κόσμο	84
4.2 Οι Σ.Δ.Ι.Τ. της Ευρώπης	85
4.2.1 Οι Σ.Δ.Ι.Τ. στην Ευρώπη μέσω της Ειδικής Έκθεσης του Ε.Ε.Σ.	87
Συμπερασματικά	102
Βιβλιογραφία.....	111

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστήσω από καρδιάς την επιβλέπουσα καθηγήτρια κ. Αθανασία Τριανταφυλλοπούλου για την πολύτιμη συνεργασία της καθ' όλη την διάρκεια των σπουδών μου και για την βοήθειά της κατά την εκπόνηση της παρούσης εργασίας.

Εισαγωγικά

Η χάραξη κυβερνητικής πολιτικής σχετιζόμενης με έργα υποδομής που προάγουν το βιοτικό επίπεδο των πολιτών βελτιστοποιώντας την καθημερινότητά τους και διευκολύνουν την ζωή τους αποτελούν, ως είναι λογικό, προτεραιότητα των εκάστοτε Κυβερνήσεων με την εξέλιξη των εκάστοτε εγχειρημάτων να αποτελούν λόγο επιδοκίμασας ή αποδοκίμασας της εκάστοτε διαμορφούμενης πολιτικής. Δοθέντος ότι σε αρκετές περιπτώσεις ο Δημόσιος τομέας δεν διαθέτει τους αναγκαίους δημόσιους πόρους, τον κατάλληλο εξοπλισμό, την τεχνογνωσία προκειμένου να διεκπεραιώσει εξόχως σπουδαιότητας έργα – υπηρεσίες, η συνεργασία του με τον Ιδιώτη ο οποίος ακολουθεί τις εξελίξεις και διαθέτει το αρτίως και καταλλήλως εξειδικευμένο προσωπικό αλλά και τα αναγκαία μέσα είναι επιβεβλημένη προκειμένου να επιτευχθεί ο τελικός σκοπός του εγχειρήματος που είναι το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα. Γι' αυτόν τον λόγο λοιπόν, σε αρκετές περιπτώσεις αυτή η συνεργασία προάγει βασικούς άξονες λειτουργίας του Κράτους, ως αυτοί προβλέπονται και αποτυπώνονται στο Σύνταγμα πραγματοποιώντας με τον τρόπο αυτό τις Συνταγματικές επιταγές. Βέβαια, όπως συμβαίνει σε κάθε περίπτωση, ερευνάται το αν δια του εγχειρήματος αυτού και δια της εκάστοτε συμπράξεως μεταξύ ιδιωτών και δημοσίου, με τα συμφέροντα καθενός των συμβαλλομένων να διαφοροποιούνται σε αρκετές περιπτώσεις, ο τελικός αποδέκτης τελικώς είναι ο ευεργετούμενος ή μη της ακολουθούμενης διαδικασίας, καθώς η επιλογή ή μη των συμπράξεων δέον να είναι το απόσταγμα μιας πολύ καλά οριοθετημένης και δουλεμένης διοικητικής διαδικασίας η οποία και τελικώς θα προκρίνει, ή μη, την συνεργασία μεταξύ του Δημοσίου και του αναδόχου.

Αντικείμενο και σκοπός της παρούσης εργασίας αφού αποτυπώσει τα βασικά χαρακτηριστικά των Σ.Δ.Ι.Τ. συνίσταται στο να καταδείξει το κατά πόσον η επιλογή της εν λόγω μεθόδου συμβάσεως έχει ευεργετικές ή μη επιπτώσεις για το δημόσιο, δια της προώθησης του δημοσίου συμφέροντος που αποτελεί υποχρέωση της ελληνικής πολιτείας ή δια της εφαρμογής της μεθόδου αυτής, ως ταύτη εφαρμόζεται έως και σήμερα από το κάθε Κράτος - Μέλος ενεργεί με ζημιογόνο τρόπο ως προς τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα.

Για τον λόγο αυτό έχουν αξιοποιηθεί βιβλιογραφικές αναφορές, μελέτες καθώς και τα αποτελέσματα ερευνών σε πανευρωπαϊκό επίπεδο προκειμένου να οδηγηθούμε στο σχετικό συμπέρασμα σχετιζόμενο με το βασικό ερευνητικό ερώτημα.

Η εκπνούμενη εργασία επιμερίζεται σε τέσσερα μέρη , όπου στο πρώτο εξ αυτών επιχειρείται η ιστορική αναδρομή και εξέλιξη του θεσμού των Σ.Δ.Ι.Τ., η εννοιολογική προσέγγιση των συμβάσεων δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, η Συνταγματική αναγνώριση του θεσμού και η Εθνική και Ευρωπαϊκή νομοθεσία καθώς και οι γενικές αρχές που διέπουν τις συμβάσεις αυτές, στο δεύτερο τμήμα το οποίο καταλαμβάνει το μεγαλύτερο μέρος της εκπνούμενης εργασίας με τις συμβάσεις παραχώρησης στην Ελλάδα, το τρίτο μέρος αναφέρεται στα θετικά, τα αρνητικά σημεία των Σ.Δ.Ι.Τ., τους λόγους επιλογής των αφού πρώτα επισημαίνονται τα δυνατά και αδύναμα σημεία των, ενώ το τέταρτο και τελευταίο μέρος της σχετίζεται με την παγκόσμια καταγραφή των Σ.Δ.Ι.Τ. στην Γηραιά Ήπειρο και τον κόσμο. Τέλος και συμπερασματικά διατυπώνεται το κατά πόσον τελικώς οι εν λόγω συμβάσεις κρίνονται συμφέρουσες ή μη για το Δημόσιο αφού τεθούν και τα στοιχεία, άλλως προβληματισμοί, σχετικώς με το πώς αυτές πρέπει και υπό ποιες συνθήκες να επιλέγονται από την πλευρά του τελευταίου.

Συντομογραφίες

Α.Ε.: Ανώνυμη Εταιρία

Γ.Δ.Σ.Ε. : Γενική Διεύθυνση Στρατηγικών Επενδύσεων

Δ.Ε.Η.: Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού

Δ.Ε.Σ.Δ.Ι.Τ.: Διυπουργική Επιτροπή Συμπράξεων Δημόσιου & Ιδιωτικού Τομέα

Δ.Ο.Υ.: Δημόσια Οικονομική Υπηρεσία

Ε.Γ.Σ.Δ.Ι.Τ.: Ειδική Γραμματεία Συμπράξεων Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα

Ε.Ε.: Ευρωπαϊκή Ένωση

Ε.Ε.Σ.: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

Ε.Κ.: Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

Ε.Τ.Ε. : Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων

Η.Π.Α.: Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής

κ.λπ.: και τα λοιπά

Ν. : Νόμος

Ν.Π.Δ.Δ.: Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου

Ν.Π.Ιδ.Δ.: Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου

Ο.Ν.Ε.: Οικονομική και Νομισματική Ένωση

Ο.Ο.Σ.Α.: Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης

Ο.Τ.Ε.: Οργανισμός Τηλεπικοινωνιών Ελλάδος

Π.Δ.: Προεδρικό Διάταγμα

π.Χ.: Προ Χριστού

Σ.Δ.Ι.Τ.: Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα

Σ: Σύνταγμα

Μέρος Πρώτο

Ιστορική Αναδρομή

Διατρέχοντας τις σελίδες της ιστορίας, οι συμπράξεις μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα προς εκπλήρωση κοινωφελών σκοπών, άρχονται της κλασσικής περιόδου του αρχαίου ελληνικού κόσμου, συνεχίζονται δε τόσο στα Ελληνιστικά έτη όσο και στο ρωμαϊκό και βυζαντινό δίκαιο και τους νεότερους χρόνους στην Ελλάδα και την υπόλοιπη Ευρώπη.

Η πρώτη ιστορικά καταγεγραμμένη σύμπραξη μεταξύ ιδιώτη και Κράτους – Πόλης, ανάγεται χρονικά στον 4^ο αιώνα π.Χ. και συνίσταται στην συναφθείσα μεταξύ της πόλεως της Ερέτριας και του Χαιρεφάνη σύμβαση, δια της οποίας ο τελευταίος ανέλαβε «... να εκτελέσει τα αποξηραντικά έργα της περιοχής με δικά του έξοδα, καταβάλλοντας μισθό τριάντα ταλάντων στην πόλη, με αντάλλαγμα τη δεκαετή καλλιέργεια της εν λόγω περιοχής από τον ίδιο, με ταυτόχρονη υποχρέωση της συντήρησης του υπονόμου αποχέτευσης των νερών και των άλλων έργων ... »¹. Συμφώνως της αυτής συμβάσεως σχετιζομένης με την αποξήρανση της λίμνης των Πτεχών, η πόλη δεν είχε ως συμβατική υποχρέωση την πληρωμή του αναδόχου καθώς και την παροχή σε αυτόν κεφαλαίου κίνησης ή υποστήριξης των εργασιών του ούτε συμμετείχε σε προκύπτουσες δαπάνες κατά την πρόοδο των εργασιών, παρά μόνο διευκόλυε τον ανάδοχο σε φορολογικά και ενδεχόμενα δικαστικά θέματα θέλοντας με τον τρόπο αυτό να εξασφαλίσει την απρόσκοπτη εκτέλεση των διενεργούμενων εργασιών², μέρος μάλιστα της αρχαίας επιγραφής³ σώζεται σήμερα στο Επιγραφικό Μουσείο Αθηνών.

¹ <http://www.tmth.gr/> «Φίλοι του Ιδρύματος Κέντρο Διάδοσης Επιστημών και Μουσείο Τεχνολογίας πρώην Τεχνικό Μουσείο Θεσσαλονίκης» (Πρόσβαση την 07.01.2020)

² Παπαδήμου Δ.Λ.(1975), «Τα υδραυλικά έργα παρά τοις αρχαίοις», 490-503 σελ.

³ Στους δέκα στίχους της επιγραφής αναφέρονται τα σχετικά αποξηραντικά και αρδευτικά έργα για την αποξήρανση της περιοχής, δίχως λεπτομερή περιγραφή των έργων αυτών με το αντικείμενο της συμβάσεως αυτής να προβλέπει, μεταξύ άλλων, την αποξήρανση της λίμνης (στ. 1), την ανόρυξη φρεάτων (στ.18), την κατασκευή αρδευτικής δεξαμενής 370 μ (στ.22) και τη συντήρηση του έργου για μια δεκαετία με επισκευή τάφρων , αγωγών και θυροφραγμάτων (στ. 23-25), Μολιζάνι Καραπά Χ., «Στήλη από λευκό μάρμαρο με ψηφισματικό ανάγλυφο, στην οποία έχει αναγραφεί η σύμβαση μεταξύ του Χαιρεφάνη και της πόλης της Ερέτριας για την κατασκευή εγγειοβελτιωτικών έργων και για την εκμίσθωση γης », σελ. 70-81, στο κατάλογος της έκθεσης Αρχαίες Ελληνικές Επιγραφές Τεχνολογικού Περιεχομένου, 2002, Τάσιος Π.Θ. «Η αποξήρανση της λίμνης Πτεχών (Δύστου), πρώτο έργο ΒΟΤ, 593-596 στο Αρχαία Ελληνική Τεχνολογία , Πρακτικά , » Διεθνές Συνέδριο , Θεσσαλονίκη 1997

Περαιτέρω, κατά την περίοδο του 5^{ου} αιώνα π.Χ.⁴, οι πρώτες συνεργασίες συναφθείσες μεταξύ Πόλης – Κράτους και ιδιωτών σχετίζονταν με εκμίσθωσεις φόρων, τελών κ.λπ. προσόδων του αυτού Κράτους καθώς και παραχωρήσεων δικαιωμάτων, εκμετάλλευσης των ανηκόντων στην Πόλη – Κράτος μεταλλείων. Ειδικότερα, ως προς την πρώτη περίπτωση, ήτοι της μίσθωσης φόρων και τελών, η οργάνωση και λειτουργία της πόλεως των Αθηνών, η οποία, σημειωθήτω, διήγαγε τον επονομαζόμενο και «Χρυσό Αιώνα», ήταν εξόχως μνημειώδης.. Την γενική εποπτεία της διαδικασίας εκμίσθωσης σε ιδιώτες⁵ ή και εταιρείες είχαν οι δέκα άρχοντες⁶ με την εκμίσθωση να ακολουθεί σχετικής δημοπρασίας, η οποία ακολουθούσε σχετική προκήρυξη η οποία και δημοσιοποιείτο με τη χάραξή της σε λίθινες πλάκες. Στην προκήρυξη ταύτη αναφέρονταν συγκεκριμένοι όροι βάση των οποίων και θα γινόταν η κατακύρωση, όπως επί παραδείγματι η προκαταβολή από τον διαγωνιζόμενο τμήματος του φόρου από τον ανάδοχο κ.λπ. Μετά την ολοκλήρωση της διαγωνιστικής διαδικασίας και την επιλογή του αναδόχου του έργου συναπτόταν η μεταξύ των μερών σύμβαση, ενώ αξιοσημείωτο ήταν το γεγονός ότι μετά την κατακύρωση χαράσσονταν στην αυτή προκήρυξη τα ονόματα των αναδόχων, οπότε και καθίστατο η προκήρυξη ταύτη σύμβαση μισθώσεως φόρου και τελών⁷.Στις αρχές του 4^{ου} αιώνα η Πόλη των Αθηνών συνήψε, κατόπιν σχετικής δημοπρασίας, σύμβαση μίσθωσης, με την οποία ανατέθηκε η εκμίσθωση σε ιδιώτες των εισαγωγικών και εξαγωγικών τελών του λιμένος Πειραιώς με το δικαίωμα είσπραξης των τελών να παραχωρείται στους αυτούς ως άνω ιδιώτες έναντι καταβολής σχετικού μισθώματος προς την Αθήνα⁸. Η εκμετάλλευση των μεταλλείων του Λαυρίου, της Χαλκιδικής κ.λπ. πόλεων υπήρξε αναπτυγμένη, ειδικώς δε ως προς την Αθήνα τα ανήκοντα σε αυτήν μεταλλεία δεν ετύγχαναν εκμετάλλευσης από την πόλη αυτή καθ' εαυτήν, αλλά από ιδιώτες ανάδοχους,

⁴ Τρωιανού Σ.– Βελισσαρόπουλου . Ι– Καρακωστα, (1997) *Ιστορία δικαίου, Από την αρχαία στη νεώτερη Ελλάδα, 2^η έκδοση, Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα*, και *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, 16 τόμοι, Αθήνα: Εκδοτική Αθηνών*, 1970 – 1978, τόμος Γ'1 και Γ'2, *Κλασικός Ελληνισμός*.

⁵ Μπαλή Γ. «Περί δημοπρασίας», (1934) *τόμος Μελέτες του ισχύοντος αστικού δικαίου, Αθήνα, 437 επ σελ.*

⁶ Ως προς την εκλογή των οράτε *Ιστορία Ελληνικού έθνους, τόμος Γ, Κλασικός Ελληνισμός, σπ 94 σελ.*

⁷ Μπαλή Γ. «Περί δημοπρασίας», 438 σελ.

⁸ *Ιστορία Ελληνικού Έθνους*, τόμος Γ'2, *Κλασικός Ελληνισμός, 25 σελ.*

οι οποίοι ήταν αποκλειστικώς Αθηναίοι πολίτες, με αντάλλαγμα ένα ποσοστό επί της καθαρής ετήσιας προσόδου του μεταλλείου⁹. Επισημαίνεται πως για την ανάληψη της εκμετάλλευσης των μεταλλείων συνηθιζόταν η σύσταση εταιριών μεταξύ των Αθηναίων με υπευθύνους για την παραχώρηση των μεταλλείων αυτών να εξακολουθούν να είναι οι δέκα άρχοντες (άλλως «δέκα πωληταί»)¹⁰. Αξιοσημείωτο είναι το ότι κατά την διάρκεια της εκμετάλλευσης η πόλη είχε την κυριότητα του μεταλλείου και μπορούσε στις περιπτώσεις κατά τις οποίες ο ανάδοχος δεν τηρούσε τους όρους της παραχώρησης να τον κηρύξει έκπτωτο. Σημειώνεται ως δεικτικό της δημοσιονομικής επιτυχίας του εγχειρήματος ότι συνεπεία του εφαρμοζόμενου συστήματος παραχώρησης, ειδικά ως προς την πόλη των Αθηνών, αυξήθηκε το αιτούμενο για την παραχώρηση ποσό μέχρι και 750%¹¹, ενώ παράλληλα τα έσοδα της πόλεως που προέρχονταν από την παραχώρησης ταύτη δεν αξιοποιούνταν αποκλειστικά για ταμειακούς σκοπούς της πόλεως, αλλά συμφώνως με τα όσα ο Θουκυδίδης αναφέρει, κατά την εποχή του Θεμιστοκλή, οι απορρέουσες των μεταλλείων εισπράξεις, δυνάμει ειδικού νόμου, χρησιμοποιήθηκαν για την ναυπήγηση του Αθηναϊκού Στόλου¹².

Ανάλογο σύστημα εκμίσθωσης φόρων και τελών εφαρμόστηκε στην Μακεδονία όπου παραχωρούνταν σε ιδιώτες η είσπραξη των λιμενικών τελών¹³, ενώ και κατά τους ελληνοιστικούς χρόνους επειδή το κράτος της Αιγύπτου αδυνατούσε να εκμεταλλευτεί τα μεταλλεία, ορυχεία και λατομεία που του άνηκαν, έδιδε το δικαίωμα αυτό σε ιδιώτες που διέθεταν κατάλληλα συνεργεία. Στις περιπτώσεις κατά τις οποίες υπήρχε έλλειψη εργατικού δυναμικού, τις θέσεις αυτές κάλυπταν με αιχμαλώτους ή φυλακισμένους¹⁴, με τις συμβάσεις αυτές να είναι προσωποπαγείς, να φέρουν συγκεκριμένη χρονική διάρκεια και σε περιπτώσεις κατά τις οποίες οι ανάδοχοι δεν συμμορφώνονταν με τους τιθέμενους όρους να είναι ανακλητές. Περαιτέρω, ειδικώς στο βασίλειο της Αιγύπτου η είσπραξη φόρων, τελών και δασμών

⁹ Παπαδημητρίου Σ. (1921), *Στοιχεία του Ελληνικού μεταλλευτικού δικαίου*, Αθήνα σελ. 23 καθώς & *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, τόμος Γ' 2, 11 σελ.

¹⁰ *Ιστορία Ελληνικού Έθνους* τόμος Γ, 94 σελ.

¹¹ Παπαδημητρίου Σ. (1921), *Στοιχεία του Ελληνικού μεταλλευτικού δικαίου*, Αθήνα σελ. 23 & *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους*, τόμος Γ' 2, 11 σελ.

¹² Παπαδημητρίου Σ. (1921), *Στοιχεία του Ελληνικού μεταλλευτικού δικαίου*, Αθήνα.

¹³ *Ιστορία Ελληνικού Έθνους*, τόμος Γ' 1, σελ. 450 και τόμος Γ' 2, 31 σελ.

¹⁴ *Ιστορία Ελληνικού Έθνους*, τόμος Δ', Μέγας Αλέξανδρος – Ελληνοιστικοί Χρόνοι, 494-495 σελ.

εκμισθώνονταν σε ιδιώτες οι οποίοι καλούνταν «τελώνες». Οι πλειοδοτούντες τελώνες υπέγραφαν με τον Βασιλέα σχετική σύμβαση με την οποία και αναλάμβαναν το δικαίωμα είσπραξης φόρων, συνάμα δε, οι τελώνες εγγυούνταν την απόδοση των φόρων (τελών, δασμών) αυτών σε περίπτωση, δε ενδεχόμενου ελλείμματος κάλυπταν εξ ιδίων το ανακύπτον έλλειμμα. Αξιοσημείωτο είναι το ότι οι αφενός τελώνες συνέπρατταν κατά την άσκηση των καθηκόντων με κρατικούς υπαλλήλους προκειμένου να αποφεύγονται ενδεχόμενες αυθαιρεσίες εις βάρος των διοικουμένων με άπαντες να συμμετέχουν κατά την είσπραξη και τους τελευταίους να φροντίζουν ώστε οι ιδιώτες να μην ασκούν καταχρηστικώς τις αρμοδιότητές τους, αφετέρου δε πως τελώνες και δημόσιοι υπάλληλοι μπορούσαν να επιβάλλουν αναγκαστικά μέσα δημόσιου χαρακτήρος (λχ κατασχέσεις) στις περιπτώσεις πολιτών που δεν συμμορφώνονταν με τις υποχρεώσεις των¹⁵.

Στην Ρωμαϊκή Αυτοκρατορία εφαρμόστηκε ανάλογο σύστημα εξαιτίας της συνεχούς διεύρυνσής της με το έργο της συλλογής φόρων, τελών και προσόδων να ανατίθεται στους τιμητές (censores)¹⁶ οι οποίοι και καθόριζαν τους όρους των διακηρύξεων (που συνήθως ήταν οι ίδιοι), τη δημοσιοποίησή των ώστε να γίνουν γνωστοί στους ενδιαφερόμενους (publicani), και την έκδοση ειδικών edicta¹⁷ σε όλες τις διακηρύξεις. Οι τελώνες έχοντας απόλυτη εξουσία κατά την είσπραξη των τελών, φόρων και προσόδων αναλάμβαναν για λογαριασμό της κεντρικής διοίκησης την είσπραξη των καταβάλλοντας εγγύηση αφορώσα στην είσπραξη αυτή, ενώ συνήπταν σχετικά συμβόλαια με τους φορολογούμενους ως προς το ύψος των εισφορών, στις περιπτώσεις δε διαφωνιών υπήρχε η δυνατότητα δικαστικής διευθέτησης δια προσφυγής στο αρμόδιο δικαστήριο¹⁸. Ως προς την αλληλογραφία¹⁹ η ευθύνη λειτουργίας και η γενική εποπτεία του ταχυδρομείου ανήκε στον Αυτοκράτορα, πλην όμως για την εξυπηρέτηση του συνόλου ενεργό ρόλο είχαν οι τοπικές αρχές σχετικά με τα κατά τόπους ταχυδρομικά γραφεία. Βάσει συμβάσεων που υπογράφονταν κατόπιν διαγωνισμού οι διαχειριστές των γραφείων αυτών επιμελούνταν την

¹⁵ *Ιστορία Ελληνικού Έθνους*, τόμος Δ, 500-501 και 505 σελ.

¹⁶ Μπαλή Γ. «Περί δημοπρασίας» σελ. 439 αλλά και *Ιστορία Ελληνικού έθνους*, τόμος ΣΤ, *Ελληνισμός και Ρώμη*, 69 σελ.

¹⁷ Σ Βάση, *Ρωμαίων Πολιτεία, Η βασιλευομένη και η ελευθέρα*, Αθήνα, 1903, 446 επ σελ.

¹⁸ *Ιστορία Ελληνικού Έθνους*, τόμος ΣΤ 69 σελ.

¹⁹ *Αλλά και τα λιμάνια, τα θερμά λουτρά, τις αγορές κ.λπ.*

κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία των σταθμών αυτών, συνήθως για πέντε έτη.

Στην Βυζαντινή Αυτοκρατορία, η εισπραξη φόρων, τελών και προσόδων ανήκε στην κεντρική διοίκηση της Αυτοκρατορίας, ενώ σε μερικές μόνο περιπτώσεις υπήρχε η δυνατότητα εισπραξης από ιδιώτες²⁰. Την περίοδο 1071 – 1453 μ.Χ. μετά από απόφαση του Αυτοκράτορα εκχωρείτο η νομή δημοσίων κτισμάτων σε ιδιώτες με τους τελευταίους να εισπράττουν τους φόρους των εκτάσεων αυτών και να τους αποδίδουν στην κεντρική διοίκηση.

Μετέπειτα, κατά την Οθωμανική Αυτοκρατορία η εκμίσθωση των φόρων παραχωρείτο μετά από πλειοδοτικό διαγωνισμό ισοβίως σε ιδιώτη, ο οποίος είχε δικαίωμα συνεργασίας με άλλους ιδιώτες προκειμένου να συνεπικουρείται στο έργο της εισπράξεως των φόρων αυτών.

Μετά την απελευθέρωση της χώρας έγιναν προσπάθειες παραχώρησης κατασκευής και εκμετάλλευσης δημοσίων έργων, όπως η αποξήρανση της λίμνης Κωπαΐδας με την εκτέλεση του έργου να είναι ανεπιτυχής εξαιτίας ελλείψεως συγκέντρωσης των απαιτούμενων κεφαλαίων από την πλευρά του αναδόχου. Τελικά η εκτέλεση του έργου υλοποιήθηκε μετά μισό αιώνα με την ανάδοχο εταιρία να έχει το δικαίωμα χρήσης και εκμετάλλευσης των υπολοίπων, πέραν των 80.000 στρεμμάτων που απέκτησε κατά πλήρη κυριότητα, για 99 έτη²¹. Ακολούθως, στα μέσα του 19 αιώνα συνετελέσθη το μεγαλύτερο έργο παραχώρησης της περιόδου που συνίστατο στην κατασκευή του σιδηροδρομικού δικτύου της χώρας η οποία και ανατέθηκε σε εταιρίες ξένων συμφερόντων με αντάλλαγμα την εκμετάλλευση των σιδηροδρομικών αυτών γραμμών. Στην συνέχεια ακολούθησε ένα νέο τεράστιο εγχείρημα που συνίστατο στην διάνοιξη της διώρυγας του Ισθμού της Κορίνθου με τη σύμβαση αυτή να συνάπτεται μεταξύ του Ελληνικού δημοσίου και των αναδόχων Piat – Chollet (1882 - 1893). Ειδικότερα ως προς την μίσθωση φόρων, τελών και λοιπών δημοσίων προσόδων, η εισπραχή των ανατέθηκε σε ιδιώτες, ενώ η εκμετάλλευση των δημοσίων μεταλλείων παραχωρήθηκε σε εταιρία ξένων συμφερόντων (για την ανάθεση αυτή και ειδικά των μεταλλείων του Λαυρίου και την εξόρυξη μεταλλευμάτων δημιουργήθηκε το Λαυρεώτικο

²⁰ *Ιστορία Ελληνικού Έθνους*, τόμος Η, *Βυζαντινός Ελληνισμός – Μεσοβυζαντινοί χρόνοι*, 189 σελ.

²¹ *Ιστορία Ελληνικού Έθνους*, τόμος ΙΓ' 1, *Νεότερος Ελληνισμός από 1831 ως 1881*, 175 σελ.

ζήτημα , 1871 - 1873²²), ενώ η παραχώρηση δημοσίων υπηρεσιών όπως, οι ταχυδρομικές και τηλεγραφικές υπηρεσίες αφορώσα την οργάνωση και λειτουργία των τηλεπικοινωνιών της χώρας, η υπηρεσία ηλεκτροφωτισμού και ηλεκτρικών συγκοινωνιών των Αθηνών ανατέθηκαν σε εταιρίες αλλοδαπών συμφερόντων²³.

Σε Ευρωπαϊκό επίπεδο διαχρονικά υφίστανται και σήμερα δραστηριότητες οι οποίες εξακολουθούν να ασκούνται σε κεντρικό επίπεδο αποκλεισμένης οιασδήποτε μορφής παραχώρησης και συνεργασίας, όπως ζητήματα που άπτονται με θέματα Εθνικής Ασφαλείας - Αμύνης. Στην μεσαιωνική Ευρώπη των βασιλικών αυλών τα μονοπώλια, τα οποία χαρακτηρίζονταν ως «νομήματα», ασκούνταν αποκλειστικώς από τον Βασιλιά και τα πρόσωπα εκείνα τα οποία ο τελευταίος ενέκρινε και κατά ρητή του εξουσιοδότηση (κάτι ανάλογο συμβαίνει και σήμερα). Στην Γαλλία, κατά τα τέλη του μεσαίωνα εμφανίζονται οι πρώτες συνεργασίες όπου ο Βασιλιάς σε συνεργασία με τους κατά τόπους φεουδάρχες προσελάμβαναν είτε παραχωρώντας είτε εκμισθώνοντας δια συμβάσεως την παροχή κάποιας δημόσιας υπηρεσίας ή την εκτέλεση δημοσίων έργων με ταυτόχρονη μετάβαση αρμοδιοτήτων και εξουσίας σε τρίτους, δικαιώματα εισπράξεως τελών, φόρων, κ.λπ. Αξιοσημείωτο είναι το ότι η κεντρική διοίκηση είχε την εποπτεία, τον έλεγχο και τις γενικές κατευθύνσεις ως προς τον τρόπο λειτουργίας και το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα. Μπορούσαν μονομερώς να επιβάλλουν κυρώσεις στον ανάδοχο, κατά την πλημμελή εκτέλεση των καθηκόντων του, ακόμα και να καταγγέλλουν την υφιστάμενη των μερών συνεργασία δίχως να εξετάζουν υπαιτιότητα ή μη του αναδόχου του έργου. Παράλληλα ο ανάδοχος αναλάμβανε την εκτέλεση των συμβατικών του υποχρεώσεων για λογαριασμό της Διοίκησης έχοντας ανάλογα προνόμια αλλά και υποχρεώσεις με αυτήν, ενώ προϊόντος του χρόνου ο ανάδοχος έναντι του παραχωρούντος είχε αρκετά δικαιώματα όπως αποζημιώσεως στην περίπτωση κατά την οποία εξαιτίας μονομερών βλαπτικών ενεργειών της Διοικήσεως επλήγησαν τα συμφέροντα αλλά και τα δικαιώματά του διατηρώντας την δυνατότητα να

²² Το ζήτημα ανέκυψε συνεπεία της εκτάσεως των δικαιωμάτων στην ανάδοχο εταιρία η οποία είχε αναλάβει εξόρυξη μεταλλευμάτων σε έκταση 10791 στρεμμάτων γεγονός που προκάλεσε την αντίδραση της αντιπολίτευσης οπότε και ψηφίστηκε σχετικός νόμος όπου προέβλεπε πως οι εκτάσεις αυτές ανήκαν στο Κράτος γεγονός που προκάλεσε την αντίδραση της εταιρίας, την αντίδραση της Γαλλίας και Ιταλίας και την παραίτηση 2 κυβερνήσεων.

²³ Ιστορία Ελληνικού Έθνους, τόμος ΙΕ' Νεότερος Ελληνισμός από 1913-1941 398 σελ.

στραφεί εναντίον του παραχωρούντος σε περίπτωση κατά την οποία ο τελευταίος δεν εκπλήρωνε προσηκόντως τις υποχρεώσεις του. Όπως ενδεικτικώς αναφέρονται κάποια παραδείγματα τέτοιων παραχωρήσεων όπως, η παραχώρηση υπηρεσιών διαβίβασης δημοσίων εγγράφων (1672) στον L. Patin στην Γαλλία, διωρύγων έναντι εισπράξεως διοδίων εκ μέρους των χρηστών, η κατασκευή του σιδηροδρομικού δικτύου το 1832, που συνέδεε την Lyon με την Saint – Etienne, κ.λπ .

Εκτός από τη Γαλλία και άλλες χώρες ακολούθησαν το μοντέλο της συνεργασίας με ιδιώτες όπως λ.χ. το Ηνωμένο Βασίλειο, που στις αρχές του 1990 θέλοντας να καλύψει τις ολοένα αυξανόμενες ανάγκες σχετιζόμενες με την παροχή υπηρεσιών προς του πολίτες του ακολούθησαν τον δρόμο των συμπράξεων δια συνεργασιών, και όχι ιδιωτικοποιήσεων, με τους αναδόχους να καλύπτουν αρχικές και μελλοντικές δαπάνες των έργων με ίδια κονδύλια αναλαμβάνοντας και τον σχετικό κίνδυνο υλοποίησης των εκπονούμενων έργων, υπήρξαν δε και χώρες οι οποίες δεν ακολούθησαν το μοντέλο αυτό.²⁴ Το σύστημα των παραχωρήσεων αναπτύχθηκε στην δυτική Ευρώπη στα τέλη του 19^{ου} και τις αρχές του 20^{ου} αιώνα οπότε κατασκευάστηκαν τα σιδηροδρομικά, οδικά δίκτυα και δίκτυα μεταφορών καθώς και δίκτυα παροχής φωτισμού, ηλεκτρισμού, τηλεπικοινωνιών, φωταερίου κ.λ.π. όπως και γραμμών τραμ, σιδηροδρόμων, σχολικών και νοσοκομειακών μονάδων, κ.λπ.²⁵ Εκτός των παραπάνω, το μοντέλο αυτό εφαρμόστηκε και στις υπηρεσίες επιβολής αλλά και εισπράξης φόρων, τις υπηρεσίες καθαριότητας, αποκομιδής απορριμμάτων, τηλεφωνιών, μεταφορών κ.λπ. Η Ελλάδα του μεσοπολέμου²⁶ παρουσίαζε θετικές καταγραφές ως προς την αναπτυξιακή της πορεία, όμως η άφιξη των προσφύγων συνέπεια της Μικρασιατικής καταστροφής, ως είναι λογικό, ανέτρεψε σε πολλαπλούς τομείς τις ανάγκες και τις προτεραιότητες του Ελληνικού κράτους. Σημειώνεται μόνο πως μόνο στην πόλη των Αθηνών κατέφθασαν 1.000.000 πρόσφυγες, με αποτέλεσμα οι ήδη υπάρχουσες υποδομές να αδυνατούν πλέον να αντεπεξέλθουν και να καλύψουν τις νέες ανάγκες. Η διαμορφούμενη κατάσταση επέβαλε την

²⁴ Φλογαίτης Σ., (1991), «Η διοικητική Σύμβαση , Έννοια και Φύση», Εκδόσεις Σάκκουλα : Αθήνα – Κομοτηνή, 90 σελ.

²⁵ Φλογαίτης Σ. (1994), «Δημόσια Υπηρεσία και Δημόσιο Συμφέρον κατά τη γαλλική θεωρία και νομολογία», 547 σελ.

²⁶ Περίοδος :1919-1939

αναγκαιότητα νέων επενδύσεων προς δημιουργία και υποστήριξη νέων υποδομών για τους κατοίκους, όχι μόνον των αστικών κέντρων αλλά και της περιφέρειας. Η έλλειψη τεχνογνωσίας αλλά και η οικονομία της χώρας αποτελούσαν εμπόδιο στην προσπάθεια αναβάθμισης του Κράτους και για το λόγο αυτό, δοθέντος ότι η ανάγκη για την επίλυση των αναφουομένων ζητημάτων ήταν επιτακτική και έχρηζε άμεσης αντιμετώπισης και επίλυσης, κρίθηκε επιβεβλημένη η συνεργασία με τον ιδιωτικό τομέα.

Ένα από τα πιο σοβαρά προβλήματα του πληθυσμού των Αθηνών που έπρεπε να αντιμετωπιστεί αποτέλεσε η υδροδότηση, καθώς το Αδριάνειο Υδραγωγείο αδυνατούσε εκ των πραγμάτων να καλύψει τις ανάγκες ως ταύτες είχαν διαμορφωθεί. Η κατασκευή αφενός της τεχνητής λίμνης και του φράγματος του Μαραθώνα, η κατασκευή αγωγού και του αντλιοστασίου προκειμένου να επιλυθεί το ζήτημα, αναλήφθηκε μετά σχετικό διαγωνισμό, στις 23.12.1924 από την εταιρία Αμερικανικών συμφερόντων ULEN σε συνεργασία με το ελληνικό Δημόσιο και την Τράπεζα Αθηνών. Το 1974 η παραπάνω εταιρία περνά στο κράτος και φέρει την επωνυμία Ελληνική Εταιρία Ύδρευσης (ΕΕΥ), ενώ το 1980 μετά την συγχώνευσή της με τον Οργανισμό Αποχέτευσης Αθηνών ιδρύθηκε η ΕΥΔΑΠ²⁷. Η Βρετανική εταιρία Power and Traction Finance Company Ltd. στις 14.10.1925, οπότε και συνήφθη μετά της κυβερνήσεως η σχετική σύμβαση, ανέλαβε την εγκατάσταση μονάδων παραγωγής ηλεκτρικού ρεύματος στην πρωτεύουσα καθώς και την δημιουργία δικτύου για την εξυπηρέτηση αστικών συγκοινωνιών με τραμ και λεωφορεία παράλληλα ως έχουσα σχετική τεχνογνωσία η ανάδοχος εταιρία εκσυγχρόνισε τις υπάρχουσες εγκαταστάσεις, αντικατέστησε το υπάρχον δίκτυο, κατασκεύασε νέο ατμοηλεκτρικό σταθμό παραγωγής ηλεκτρικού ρεύματος για τις αυξημένες ανάγκες ηλεκτροφωτισμού και ηλεκτροδότησης τόσο των Αθηνών όσο και του Πειραιά²⁸.

²⁷ <https://www.eydap.gr> (Ημερομηνία ανάκτησης: 15.01.2020)

²⁸ Η Ελληνική Ηλεκτρική Εταιρία (ΕΗΕ) είχε ήδη προβεί στην μεταβίβαση τα δικαιώματα που σχετίζονταν με την ηλεκτροδότηση Αθήνα και Πειραιά στην παραπάνω εταιρία η οποία είχε ιδρύσει την Ηλεκτρική Εταιρία Παραγωγής (ΗΕΠ) και την Ηλεκτρική Εταιρία Διανομής (ΗΕΔ) η οποίες ακολούθως συγχωνεύτηκαν σε μια εταιρία με την επωνυμία Ηλεκτρική Εταιρία Αθηνών Πειραιώς (ΗΕΑΠ) , Οράτε και: <http://ebooks.edu.gr/modules/ebook/show.php/DSGL-C102/79/645,2342/>. (Ημερομηνία ανάκτησης : 15.01.2020)

Το σύστημα παραχώρησης γνώρισε ανάπτυξη, με την υποστήριξη του Κράτους, πλην όμως η εμπλοκή της χώρας στον β΄ παγκόσμιο πόλεμο και το τέλος αυτού την βρίσκει σε δυσμενή θέση. Η ολοκλήρωση του πολέμου, η γενικότερη οικονομική αστάθεια, η εξασθενημένη οικονομία αλλά και το μειωμένο ενδιαφέρον ιδιωτών για επενδύσεις εξαιτίας των οικονομικών δυσκολιών των είχε ως επακόλουθο το Κράτος να αναπτύξει εντονότατο κοινωνικό χαρακτήρα με επίκεντρο τον πολίτη με τις δημόσιες επιχειρήσεις να αναλαμβάνουν να καλύψουν τις διαμορφούμενες ανάγκες²⁹. Έτσι αποτέλεσμα του ενεργού ρόλου του Κράτους ήταν η ίδρυση του Ο.Τ.Ε.³⁰, η Δ.Ε.Η.³¹ η ίδρυση της οποίας, βάσει των διατάξεων του Ν.Δ. 3523/1956, ακολούθησε της εξαγοράς των υφισταμένων ιδιωτικών ηλεκτρικών επιχειρήσεων που υπήρχαν. Έτσι οι παραπάνω επιχειρήσεις απέκτησαν πρωτοτύπως, αποκλειστικώς και δίχως να συνδέονται αμέσως με το Κράτος, καθώς αποτελούσαν αυθύπαρκτες και ανεξάρτητες δομές, τον μοναδικό πάροχο υπηρεσίας σχετιζόμενο με το προσφερθέν αντικείμενο υπηρεσίας.

Στην χώρα μας η αναγκαιότητα πλήρωσης των κριτηρίων ένταξης της στην Ο.Ν.Ε., η οποία συνακόλουθα προϋπέθετε την πλήρωση κάποιων δημοσιονομικών κριτηρίων, είχε ως επακόλουθο την εκ του Κράτους, προσπάθεια περιστολής κάθε είδους δημοσίων δαπανών, ενδεχόμενη διόγκωση των οποίων θα έθετε εν κινδύνους την ένταξη της χώρας. Γι' αυτό τον λόγο και προάσπιση της Εθνικής Οικονομίας είχε ως επακόλουθο την ανάπτυξη του συστήματος παραχώρησης, με την μορφή παραχώρησης της κατασκευής και εκμετάλλευσης των εκπονούμενων δημοσίων έργων που αποτελεί και το κύριο σύστημα κατασκευής δημοσίων έργων και με το οποίο και συντελέσθηκαν έργα όπως το σιδηροδρομικό δίκτυο, τα δίκτυα ύδρευσης, ηλεκτρισμού, η αποξήρανση της λίμνης Κωπαΐδας, η διώρυγα της Κορίνθου, αλλά και ο αερολιμένας «Ελευθέριος Βενιζέλος», η «Ιονία και Εγνατία» οδός, ο αυτοκινητόδρομος «Αττική Οδός»³², η γέφυρα «Χαρίλαου Τρικούπη»³³.

²⁹ Συμεωνίδη Ι., (1991) «Η φύση των πράξεων των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου του Δημοσίου Τομέα», (διδακτορική διατριβή), 28 και 51-52 σελ.

³⁰ Ν.Δ. 1049/1949 «Περί οργανώσεως των Τηλεπικοινωνιών της Ελλάδος» (Φ.Ε.Κ. Α 195/1949)

³¹ Ν. 1468/1950 «Περί ιδρύσεως δημοσίας επιχειρήσεως ηλεκτρισμού» και τον Α.Ν. 1672/1951 «Περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως των διατάξεων του Ν. 1468/1950 περί ΔΕΗ»

³² Ν.2445/1996 (ΦΕΚ 274/16.12.1996 – τεύχος Α)

³³ Ν.2395/1996 (ΦΕΚ71/24.4.1996, τεύχος Α)

Η υλοποίηση των παραπάνω έργων και η ύπαρξη σχετικών Ευρωπαϊκών Οδηγιών σχετιζομένων με τις δυνατότητες επιλογής συνεργασιών των μελών και ιδιωτών οδήγησε στην υπογραφή του Ν. 3389/2005, οπότε και δια της θέσπισης τυπικού νόμου από την Ελλάδα ενσωματώθηκαν οι εκδοθείσες Ευρωπαϊκές Οδηγίες, οπότε και με τον οποίον και καθορίστηκε από τον Εθνικό νομοθέτη, για πρώτη φορά, το θεσμικό πλαίσιο των συνεργασιών μεταξύ του ευρύτερου δημοσίου φορέα και των ιδιωτών, οι διεπόμενοι κανόνες λειτουργίας του θεσμού, οι συνεργασίες, οι διαδικασίες και τα κριτήρια ανάθεσης, οι γενικές αρχές που διέπουν τις συνεργασίες αυτές, οι διαδικασίες διαπραγμάτευσης, κ.λπ. ζητήματα σχετιζόμενα με την υλοποίηση των επιδιωκόμενων στόχων, με τις συνεργασίες αυτές να στοχοθετούν την προσπάθεια υλοποίησης έργων ή και υπηρεσιών στις περιπτώσεις κατά τις οποίες υπάρχει αδυναμία εκτέλεσης από το Κράτος.

1.1 Εννοιολογική προσέγγιση Συμβάσεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα

Κατά το παρελθόν έχει επιχειρηθεί μια εννοιολογική προσέγγιση του όρου των Σ.Δ.Ι.Τ. (Public Private Partnership –PPPs)³⁴, πλην όμως έως και σήμερα δεν έχει δοθεί σαφής και κοινά αποδεκτός από την επιστημονική κοινότητα ορισμός των συμπράξεων αυτών. Έτσι όλως ενδεικτικώς παρατίθενται ακολούθως ορισμένες εννοιολογικές απόπειρες προσέγγισης ως αυτές έχουν διατυπωθεί κατά καιρούς από επιστήμονες, Οργανισμούς κ.λ.π, σύμφωνα με τους οποίους:

❖ « Οι "Σ.Δ.Ι.Τ" είναι μια σχέση με κοινούς και /ή συμβατούς στόχους, που αναγνωρίζει την κατανομή συγκεκριμένων ρόλων και ευθυνών μεταξύ των συμμετεχόντων. Η σχέση αυτή μπορεί να είναι τυπική ή άτυπη, συμβατική ή εθελοντική, ανάμεσα σε δύο ή περισσότερα μέρη. Η επίπτωση είναι ότι υπάρχει μια συνεργατική επένδυση πόρων και συνεπώς υπάρχει ανάληψη κινδύνων, καταμερισμός εξουσίας και οφέλη για όλους τους εταίρους....» (Lewis, 2002).

³⁴ <http://www.sdit.mnec.gr/> (Ανακτήθηκε την 03.01.2020)

- ❖ « ...Γεμίζουν ένα κενό μεταξύ των παραδοσιακών δημόσιων συμβάσεων και της πλήρους ιδιωτικοποίησης» (Grimsey και Lewis, 2005).
- ❖ « Οι Σ.Δ.Ι.Τ βρίσκονται μεταξύ των παραδοσιακών δημοσίων συμβάσεων και της πλήρους ιδιωτικοποίησης» (Corner, 2006).
- ❖ «.... Οι Σ.Δ.Ι.Τ οι οποίες έχουν χαρακτήρα μακράς διάρκειας, αφορούν συμφωνία μεταξύ δύο ή περισσοτέρων οντοτήτων που τους επιτρέπει να συνεργάζονται για την επίτευξη κοινών ή συμβατών στόχων και στην οποία υπάρχει κάποιος βαθμός κοινής εξουσίας και ευθύνης, κοινής επένδυσης πόρων, κοινής ανάληψης κινδύνου και αμοιβαίας ωφέλειας ...» (HM Treasury, 1998).
- ❖ «..... Μορφές «συνεργασίας μεταξύ των δημοσίων αρχών και του επιχειρηματικού κόσμου που αποσκοπούν στην εξασφάλιση της χρηματοδότησης, κατασκευής, ανακαίνισης, διαχείρισης και συντήρησης μιας υποδομής ή υπηρεσίας...» (Πράσινη Βίβλος της Ε.Ε. 2004).
- ❖ « Μια μακροπρόθεσμη συμβατική σχέση μεταξύ μιας κυβέρνησης και ενός εταίρου από τον ιδιωτικό τομέα, βάσει της οποίας ο δεύτερος παρέχει και χρηματοδοτεί δημόσιες υπηρεσίες με τη χρήση ενός πάγιου περιουσιακού στοιχείου, με επιμερισμό των συναφών κινδύνων ... » (ΟΟΣΑ, 2012)
- ❖ « Οι Σ.Δ.Ι.Τ αναφέρονται σε συμφωνίες όπου ο ιδιωτικός τομέας παρέχει υποδομές και υπηρεσίες που παραδοσιακά παρέχονται από την κυβέρνηση.....» (ΔΝΤ 2004).
- ❖ « ... Ο όρος Σ.Δ.Ι.Τ έχει πάρει μια πολύ ευρεία έννοια. Ωστόσο τα βασικά στοιχεία είναι η ύπαρξη μιας "εταιρικής" σχέσης για την παροχή μιας υποδομής σ' αντίθεση με μια σχέση "προμηθευτή".... Κάθε συμβαλλόμενο μέρος αναλαμβάνει τις ευθύνες για ένα στοιχείο της συνολικής επιχείρησης και εργάζονται μαζί ή και τα δύο μέρη αναλαμβάνουν από κοινού την ευθύνη για κάθε στοιχείο.... Μια Σ.Δ.Ι.Τ περιλαμβάνει κατανομή κινδύνων, ευθυνών και ανταμοιβών και υλοποιείται στις συνθήκες εκείνες όπου υπάρχει οικονομική αποδοτικότητα (value for money) για τους φορολογούμενους» (Παγκόσμια Τράπεζα 2003).
- ❖ «Οι Σ.Δ.Ι.Τ είναι ένας γενικός όρος για τις σχέσεις που σχηματίζονται μεταξύ του ιδιωτικού και δημοσίου τομέα με στόχο την εισαγωγή πόρων και /ή τεχνογνωσίας του ιδιωτικού τομέα ώστε να παρέχονται υποδομές και υπηρεσίες ...» (Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, 2004).

- ❖ «Ο όρος Σ.Δ.Ι.Τ περιγράφει μια σειρά από πιθανές σχέσεις δημοσίων και ιδιωτικών φορέων στο πλαίσιο υποδομών και υπηρεσιών» (Ασιατική Τράπεζα Επενδύσεων 2008).
- ❖ Η Standard and Poor's ορίζει τη σύμπραξη δημόσιου-ιδιωτικού τομέα ως « οποιαδήποτε μεσοπρόθεσμη ή μακροπρόθεσμη σχέση μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, που αφορά την κατανομή των κινδύνων και των ωφελειών, των πολύ-τομεακών δεξιοτήτων, την τεχνογνωσία και τη χρηματοδότηση των επιθυμητών κυβερνητικών επιδιώξεων» (Standard and Poor's 2005).
- ❖ «... Η σύμπραξη δημόσιου και ιδιωτικού τομέα είναι ένας «γάμος» μεταξύ της δημόσιας και της ιδιωτικής δραστηριότητας, ένα είδος «τρίτου τρόπου βελτιστοποίησης της χρήσης δημόσιων πόρων και ενίσχυσης της ποιότητας των υπηρεσιών που παρέχονται παραδοσιακά από το δημόσιο τομέα... » (Allard - Trabant, 2008).
- ❖ « μορφές συνεργασίας των δημόσιων αρχών με επιχειρήσεις του Ιδιωτικού Τομέα, οι οποίες αποσκοπούν στην εξασφάλιση του σχεδιασμού, της χρηματοδότησης, της κατασκευής, της διαχείρισης, της λειτουργίας, της ανακαίνισης ή της συντήρησης δημοσίων υποδομών, αλλά και στην παροχή υπηρεσιών σε διάφορους τομείς της εθνικής οικονομίας ». (Καλογήρου Ι, 2007).
- ❖ « οι Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα αναφέρονται στη χρηματοδότηση των κοινωνικών υπηρεσιών από μη δημόσιους οργανισμούς» (Yescombe , 2007).
- ❖ « Μορφές συνεργασίας των δημόσιων αρχών με τον ιδιωτικό τομέα που αποσκοπούν στην εξασφάλιση της χρηματοδότησης, της κατασκευής, της ανακαίνισης, της διαχείρισης ή της συντήρησης μιας υποδομής ή παροχής μιας υπηρεσίας » (Κωτσορίδης, 2006).
- ❖ « Συμβάσεις - κατά κανόνα μακροχρόνιες -, οι οποίες συνάπτονται μεταξύ ενός δημόσιου φορέα και ενός ιδιωτικού, με σκοπό την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών. Σε μία Σ.Δ.Ι.Τ ο ιδιωτικός φορέας αναλαμβάνει το σύνολο ή μέρος του κόστους υλοποίησης του έργου και ένα σημαντικό μέρος των κινδύνων που σχετίζονται με την κατασκευή και λειτουργία του. Ο δημόσιος τομέας από την πλευρά του επικεντρώνεται στον καθορισμό των σχεδιαστικών, τεχνικών και λειτουργικών απαιτήσεων του έργου και

αποπληρώνει τους Ιδιώτες είτε με τμηματικές καταβολές από την πλευρά του Δημοσίου συνδεδεμένες με τη διαθεσιμότητα του έργου και την τήρηση των προδιαγραφών λειτουργίας του, είτε με απευθείας καταβολές από τους τελικούς χρήστες »³⁵.

Συμπερασματικά, κοινή συνισταμένη των διατυπωμένων εννοιολογικών προσεγγίσεων αποτελεί το ότι οι Σ.Δ.Ι.Τ. αποτελούν συμβάσεις, κατά κανόνα μακροχρόνιας διάρκειας, μεταξύ του Δημοσίου και Ιδιωτικού φορέα, οι οποίες έχουν για την επίτευξη των σκοπών του εκάστοτε εγχειρήματος ως αναγκαιότητα την αγαστή, αποτελεσματική και πολυεπίπεδη συνεργασία των μερών για την εκτέλεση κάποιου έργου ή την παροχή υπηρεσιών με τελικό αποδέκτη των υπηρεσιών αυτών τον πολίτη, με καθένα των συμβαλλομένων μερών να αναλαμβάνει τον κίνδυνο και τα εν τω μέλλοντι προκύπτοντα οφέλη³⁶.

1.2 Συνταγματική Αναγνώριση του Θεσμού

Συμφώνως της παραγράφου 1 του άρθρου 57 του Σ., ως ταύτη ισχύει μετά και την αναθεώρηση του 2001, τα καθήκοντα του βουλευτή είναι ασυμβίβαστα με τα έργα ή την ιδιότητα του ιδιοκτήτη ή εταίρου ή μετόχου³⁷ ή διοικητή ή διαχειριστή ή μέλους του διοικητικού συμβουλίου ή γενικού διευθυντή ή των αναπληρωτών τους επιχείρησης, η οποία ασκεί κατά παραχώρηση δημόσια υπηρεσία ή δημόσια επιχείρηση ή επιχείρηση κοινής ωφέλειας. Κατά τα ως άνω οριζόμενα η δυνατότητα παραχώρησης δημόσιας υπηρεσίας – επιχείρησης αποτελεί μια διοικητική διαδικασία, η οποία είναι συνταγματικώς επιτρεπτή, θεσμικά αναγνωρισμένη και εφαρμοστέα στις περιπτώσεις που αυτό κριθεί αναγκαίο.

³⁵ <http://www.sdit.mnec.gr/> (Ημερομηνία ανάκτησης: 15.01.2020)

³⁶ Υπουργείο Οικονομίας & Οικονομικών, Ειδική Γραμματεία Συμπράξεων Δημοσίου – Ιδιωτικών Τομέα (2006), «Εγχειρίδιο για την Υλοποίηση έργων και υπηρεσιών μέσω ΣΔΙΤ», Αθήνα.

³⁷ Τάχος Α, Ελλ. Διοικητικό, σελ. 305, Διοικ. Οικ. Δίκαιο, σελ. 349, «Ελεγχόμενη στάθμευση οχημάτων σε χώρους ΟΤΑ – Επιβολή προστίμου – Παραχώρηση δημοτικής υπηρεσίας (αρμοδιότητας) κατ' άρθρον 29 ΔΚΚ σε ΑΕ – Όργανα και προϋποθέσεις βεβαίωσης παραβάσεων», (γνμδ), στον τόμο: Τα επαγγελματικά δικαιώματα στον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα, Θεσσαλονίκη Εκδ. Σάκκουλα, (1998), σελ. 250 επ. (253), Π. Παραρά, Σύνταγμα 1975, Κορπυς, τομ. II (άρθρα 51-80), Κοινοβουλευτικό δίκαιο, Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 1985, σελ. 104-105, Ι. Κοϊμτζόγλου «Συμβάσεις παραχώρησης», 74σελ.

Η παραπάνω διάταξη του άρθρου 57 του Σ. δεν ενεργεί αυτοτελώς έναντι άλλων διατάξεων αλλά συμπληρωματικώς με αυτές, οι οποίες και εντάσσονται στο δεύτερο μέρος του που σχετίζεται με την αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου και την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Ο θεμελιώδης νομοθετικό κείμενο δια των διατάξεών του προστατεύει την ζωή, την τιμή, την ελευθερία των πολιτών, την ιδιοκτησία των, εγγυάται το απόρρητο των επιστολών και της ελεύθερης ανταπόκρισης ή επικοινωνίας, μεριμνά για την υγεία των πολιτών και λαμβάνει ειδικά μέτρα για την προστασία της νεότητας, και για την περίθαλψη των απόρων ενώ προστατεύει την εργασία και την δημιουργία συνθηκών απασχόλησης των πολιτών και την κοινωνική των ασφάλιση. Έτσι, η συνταγματικώς προβλεπόμενη υποχρέωση του Κράτους δικαίου να διασφαλίζει τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα των πολιτών επιβάλλει, στις περιπτώσεις αδυναμίας αυτού να παράσχει τις υπηρεσίες - παροχές για τις οποίες έχει συνταγματικώς δεσμευτεί, την δυνατότητα ανάθεσης σε ιδιωτικούς φορείς προκειμένου να παρασχεθούν στο κοινωνικό σύνολο, αλλά εξειδικευμένα και σε κάθε άτομο, υπηρεσίες προς επίτευξη των επιδιωκόμενων σκοπών. Πρόκειται για τις περιπτώσεις εκείνες κατά τις οποίες το Κράτος αδυνατεί για διάφορους λόγους (δημοσιονομικούς, έλλειψης τεχνογνωσίας, προσωπικού κ.λπ.) να επιτύχει τον σκοπό του, οπότε και εκπληρώνοντας την συνταγματική του υποχρέωση επιτρέπει, κατά συνταγματική πρόβλεψη, την δραστηριοποίηση ιδιωτικών φορέων. Με βάση λοιπόν τα ήδη εκτεθέντα, σαφώς και αποτελεί κρατική υποχρέωση, εξαιτίας της συνταγματικής πρόβλεψης, η προστασία της ζωής και της ιδιοκτησίας των πολιτών, το δικαίωμα στην πληροφόρηση, στην υγεία, στην εργασία, στην κοινωνική ασφάλισή των, με τα δικαιώματα αυτά να αναφέρονται ενδεικτικώς, πλην όμως εκ των πραγμάτων είναι αδύνατο το Ελληνικό Κράτος να καταφέρει να ανταποκριθεί το ίδιο αποτελεσματικά σε καθένα από τους παραπάνω τομείς. Για το λόγο λοιπόν αυτό, κατά συνταγματική πρόβλεψη, δοθέντος ότι επί παραδείγματι η Ελληνική Αστυνομία είναι αδύνατο να εγγυηθεί την προστασία ενός εκάστου των πολιτών, δίδεται η δυνατότητα παραχώρησης υπηρεσιών φύλαξης (ιδιωτών και ιδιοκτησιών) σε ιδιωτικές εταιρίες, η παραχώρηση σε ιδιώτες ραδιοτηλεοπτικών μεταδόσεων που ενισχύουν την δυνατότητα ενημέρωσης του ραδιοτηλεοπτικού κοινού, η παραχώρηση σε ιδιώτες της δυνατότητας μέρους των δημοσίων υπηρεσιών

υγείας, με την γενική Κρατική εποπτεία, την δυνατότητα σύναψης με ιδιωτικές ασφαλιστικές εταιρίας ασφαλιστικών συμβολαίων υγείας και ζωής. Ολοκληρώνοντας και για την πληρότητα του λόγου θα πρέπει να υπογραμμισθεί πως υφίστανται και περιπτώσεις στις οποίες το Κράτος έχει την αποκλειστική διαχείριση, ανεξαρτήτως του αν η παρεχόμενες υπηρεσίες ή παροχές είναι αποτελεσματικές ή όχι όπως λ.χ. η παροχή ανώτατης εκπαίδευσης³⁸.

Είναι σαφές πως οι συνεργασίες αυτές είναι κατά συνταγματική πρόβλεψη επιτρεπτές και θα πρέπει να εκτελούνται αποκλειστικώς στις περιπτώσεις όπου το Κράτος αδυνατεί να εγγυηθεί, να φροντίσει, να εξασφαλίσει την ανεμπόδιστη άσκηση των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, οπότε και να στρέφεται προς τον ιδιωτικό τομέα προκειμένου, λειτουργώντας ο τελευταίος κατά κρατική παραχώρηση και κρατική επίβλεψη, να συνεπικουρήσει, δίχως να υποκαταστήσει και παρακάμψει το έργο του Κράτους, στην επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων. Έτσι το Κράτος εξακολουθεί να έχει τον αποφασιστικό και κυρίαρχο ρόλο στην « σχέση » αυτή και είναι στην διακριτική του ευχέρεια το αν θα παραχωρήσει ή όχι δημόσια υπηρεσία σε ιδιώτη με την παραχώρηση αυτή να γίνεται στις περιπτώσεις αποδεδειγμένης αδυναμίας εκπλήρωσης των επιδιωκόμενων προς τους πολίτες παροχών. Οφείλει επιπροσθέτως να εξαντλεί κάθε πρόσφορο μέσο προκειμένου, αξιολογώντας την εκάστοτε διαμορφούμενη κατάσταση, να επιλέγει είτε με ίδια μέσα να εκπληρώνει τις πηγάζουσες εκ του Συντάγματος υποχρεώσεις του, εφόσον βέβαια η εκπλήρωση των υποχρεώσεων του δεν δημιουργεί για τους πολίτες δυσανάλογες υποχρεώσεις π.χ. μεγάλη δαπάνη για τον προϋπολογισμό, φορολόγηση κ.λ.π., οπότε στις περιπτώσεις αυτές η ανάληψη τέτοιας υποχρέωσης από το Κράτος κρίνεται βλαπτική για τους πολίτες και το Δημόσιο εν γένει Συμφέρον. Η πραγματικότητα δε μας διδάσκει πως σε πολλές περιπτώσεις παρατηρείται μια αδικαιολόγητη Κρατική ραθυμία και μια προς τα έξω εμφανιζόμενη αδυναμία (λ.χ. για οικονομικούς, τεχνικούς κ.λ.π. λόγους) ανάληψης από το Κράτος υποχρέωσης παροχής δημοσίων έργων και υπηρεσιών με επακόλουθο την στροφή σε ιδιώτες ως τα πρόσωπα

³⁸ Άρθρο 16 παρ. 5 του Σ.

που θα διεκπεραιώσουν, έναντι εργολαβικού ανταλλάγματος, την Κρατική υποχρέωση.

1.3 Εθνική & Ευρωπαϊκή Νομοθεσία - Γενικά

Εκ των όσων ήδη έχουν αναφερθεί προκύπτει πως, κατά συνταγματική πρόβλεψη είναι επιτρεπτή στις περιπτώσεις κατά τις οποίες τούτο κρίνεται απολύτως απαραίτητο και όχι συλλήβδην.

Η παρεχόμενη στο ισχύον Σύνταγμα δυνατότητα συνεργασιών ενσωματώθηκε το πρώτον δια τυπικού νόμου στην Ελληνική έννομη τάξη δια της θέσπισης του Ν. 3389/2005³⁹ που αποτελεί το θεμελιώδες νομοθετικό κείμενο στο οποίο και ρυθμίζεται το καθεστώς των συμπράξεων δια του οποίου και επιχειρείται η επίλυση δυσχερειών και προβλημάτων καθώς και η διευκόλυνση παροχών κοινωνικού χαρακτήρα και ακολούθησε τον Ν. 3299/2004⁴⁰ και τον Ν. 3274/2004⁴¹.

Ειδικότερα, η έννοια της συμπράξεως μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα εισάγεται στην Ελληνική έννομη τάξη με τον Ν. 3389/2005 όπου μεταξύ άλλων, προβλέπεται η δυνατότητα των Δημοσίων Φορέων να συνάπτουν έγγραφες συμβάσεις εξ' επαχθούς αιτίας για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων τους. Ανάλογη αναφορά και εννοιολογική προσέγγιση του αυτού όρου επιχειρείται στην επίσημη ιστοσελίδα των Σ.Δ.Ι.Τ⁴², και του εγχειριδίου με τίτλο «Εγχειρίδιο για την υλοποίηση έργων και υπηρεσιών μέσω Σ.Δ.Ι.Τ. Ο Ν. 3389/2005 αποτελεί και το βασικό νομοθετικό κείμενο που διέπει το καθεστώς των συμπράξεων μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, με τον παραπάνω νόμο να συμπληρώνεται επί της ουσίας από τον Ν. 3483/2006⁴³ και τον 3342/2005⁴⁴ ενώ, προϊόντος του χρόνου, εξεδόθησαν αφενός μεν το Π.Δ. 59/2007⁴⁵

³⁹ Ν. 3389/2005, «Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα Ε.τ.Κ. τ. Α' 232 ».

⁴⁰ Ν. 3299/2004 «Κίνητρα Ιδιωτικών Επενδύσεων για την Οικονομική Ανάπτυξη και την Περιφερειακή Σύγκλιση», Ε.τ.Κ. τα Α' 261.

⁴¹ Ν. 3274/2004 «Αναπτυξιακό Πρόγραμμα τοπικής Αυτοδιοίκησης Θησέας», Ε.τ.Κ. τ. Α' 195

⁴² <http://www.sdit.mnec.gr> (Ανακτήθηκε την 04.01.2020)

⁴³ Ν. 3483/2006 «Τροποποίηση και συμπλήρωση των διατάξεων για τη χρηματοδοτική μίσθωση, διατάξεις περί δημοσίων εσόδων και άλλες ρυθμίσεις», Ε.τ.Κ. τ. Α' 169.

⁴⁴ Ν. 3342/2005 «Βιώσιμη ανάπτυξη και κοινωνική αξιοποίηση των Ολυμπιακών εγκαταστάσεων, αδειοδότηση, χρήσεις, λειτουργίες τους – Διάρθρωση, οργάνωση και λειτουργία Γενικής Γραμματείας Ολυμπιακής Αξιολόγησης», Ε.τ.Κ. τ. Α' 131.

⁴⁵ Π.Δ. 59/2007 «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της οδηγίας 2004/17/ΕΚ «Περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του

αφετέρου δε το Π.Δ. 60/2007⁴⁶, με τα παραπάνω Π.Δ. να σκοπούν στην εναρμόνιση της Ελληνικής Νομοθεσίας στις Οδηγίες 2004/17/ΕΚ και 2004/18/ΕΚ, όπως αυτές τροποποιήθηκαν αντιστοίχως με την Οδηγία 2005/51/ΕΚ της Επιτροπής και την Οδηγία 2005/75/ΕΚ και του Συμβουλίου της 16ης Νοεμβρίου 2005. Περαιτέρω, εξεδόθη ο Ν. 4281/2014⁴⁷ καθώς και ο Ν. 4314/2014⁴⁸ που αφορά, τη διαχείριση, τον έλεγχο και την εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2014–2020 και με την θέσπιση αυτού ενσωματώθηκε ουσιαστικώς στην εσωτερική έννομη τάξη η Οδηγία 2012/17 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Ιουνίου 2012 (ΕΕ L 156/16.6.2012) στο ελληνικό δίκαιο και προσφάτως ο Ν. 4635/2019⁴⁹. Πέραν των παραπάνω νομοθετημάτων θεσπίστηκε ο Ν. 4412/2016⁵⁰ ως τροποποιηθείς από τον Ν. 4441/2016⁵¹ στον οποίον περιλαμβάνονται διατάξεις εθνικού δικαίου που αφορούν την εκτέλεση των δημοσίων έργων και την έννομη προστασία κατά την ανάθεσή τους, δια της συστάσεως νέων οργάνων στο στάδιο προ της ανάθεσης της δημόσιας συμβάσεως, όπως και ο Ν. 4413/2016⁵² με τα παραπάνω νομοθετικά κείμενα να αποτελούν το εθνικό νομικό πλαίσιο που ρυθμίζει την ανάθεση, εκτέλεση και υλοποίηση των συντελούμενων έργων και υπηρεσιών με Σ.Δ.Ι.Τ. σύμφωνα με τις ευρωπαϊκές Οδηγίες.

ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών» όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε» Ε.τ.Κ. τ. Α' 63.

⁴⁶ ΠΔ 60/2007 « Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ «περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, όπως τροποποιήθηκε με την Οδηγία 2005/51/ΕΚ της Επιτροπής», Ε.τ.Κ. τ. Α' 64.

⁴⁷ Ν. 4281/2014 «Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας, οργανωτικά θέματα Υπουργείου Οικονομικών και άλλες διατάξεις» Ε.τ.Κ. τ. Α' 160.

⁴⁸ Ν. 4314/2014 «Α) Για τη διαχείριση, τον έλεγχο και την εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων για προγραμματική περίοδο 2014-2020, Β) Ενσωμάτωση της Οδηγίας 2012/17 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13^{ης} Ιουνίου 2012 (ΕΕ L 156/16.6.2012) στο ελληνικό δίκαιο, τροποποίηση του ν. 3419/2005 (Α 297) και άλλες διατάξεις», Ε.τ.Κ. τ. Α' 265.

⁴⁹ Ν. 4635/2019 «Επενδύω στην Ελλάδα και άλλες διατάξεις», Ε.τ.Κ. Α 167.

⁵⁰ Ν. 4412/2016 «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ» Ε.τ.Κ. Α' 147.

⁵¹ Ν. 4441/2016 « Απλοποίηση διαδικασιών σύστασης επιχειρήσεων, άρση κανονιστικών εμποδίων στον ανταγωνισμό και λοιπές διατάξεις » Ε.τ.Κ. Α' 227.

⁵² Ν. 4413/2016 «Ανάθεση και εκτέλεση συμβάσεων παραχώρησης – Εναρμόνιση με την Οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης (ΕΕ L 94/1/28.3.2014) και άλλες διατάξεις » Ε.τ.Κ. Α' 148.

Η θέσπιση των εθνικών νομοθετημάτων ακολούθησε τις γενικές κατευθυντήριες σε ευρωπαϊκό επίπεδο όταν καθορίστηκε το γενικότερο πλαίσιο συμπράξεων – συνεργασιών μεταξύ των συμβαλλομένων μερών. Έτσι εφαιτήριο νομοθετικής πρόβλεψης του εθνικού νομοθέτη δια του οποίου και προέκυψε ο Ν. 3389/2005, αλλά και επόμενες νομοθετικές προβλέψεις, αποτέλεσαν:

- ❖ Η οδηγία 2004/17/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 31.03.2004.
- ❖ Η οδηγία 2004/18/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 31.03.2004.
- ❖ Η οδηγία 2005/51/EK της Επιτροπής, της 7^{ης} Σεπτεμβρίου 2005.
- ❖ Η Πράσινη Βίβλος σχετικά με τις Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα και το Κοινοτικό δίκαιο των Δημοσίων Συμβάσεων και των Συμβάσεων Παραχώρησης⁵³.
- ❖ Η ανακοίνωση της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών, σχετικά με τις Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα στο κοινοτικό δίκαιο των Δημοσίων Συμβάσεων και Συμβάσεων Παραχώρησης⁵⁴.
- ❖ Ο Κανονισμός με αριθμό 2083/2005 της Επιτροπής της 19.12.2005 σχετιζόμενος με την τροποποίηση των με αριθμούς 2004/17 Εκ και 2004/18/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.
- ❖ Ευρωπαϊκός Κανονισμός 1083/2006 του Συμβουλίου της 11.07.2006 περί καθορισμού γενικών διατάξεων σχετιζόμενες με το ευρωπαϊκό ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό ταμείο και το Ταμείο Συνοχής.

⁵³ COM (2004) 327

⁵⁴ COM (2005) 569

- ❖ Το ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τις Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα και το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και των συμβάσεων παραχώρησης⁵⁵.

1.4 Γενικές Αρχές που διέπουν τις Σ.Δ.Ι.Τ.

Σε ενωσιακό και εθνικό επίπεδο, στο πλαίσιο των διαδικασιών ανάθεσης μεταξύ του δημοσίου φορέα ο οποίος αναφέρεται στην παρ. 1 του άρθρου 1 του Ν. 3389/20005 που προκηρύσσει τον διαγωνισμό για την επιλογή του ιδιωτικού φορέα με τον οποίο και θα συναφθεί η σύμβαση σύμπραξης για την εκτέλεση έργου ή υπηρεσιών με τους υποψήφιους (άλλως προσφεύγοντες) και με κάθε εμπλεκόμενο τρίτο πρόσωπο, ισχύουν οι ακόλουθες γενικές αρχές :

- ❖ Της ίσης μεταχείρισης, που σημαίνει την αποφυγή οποιασδήποτε διάκρισης με βάση την ιθαγένεια ή οποιοδήποτε άλλο κριτήριο που δεν δικαιολογείται από αντικειμενικούς λόγους.
- ❖ Της διαφάνειας που συνίσταται στην δημοσιοποίηση της πρόθεσης της Αναθέτουσας Αρχής να προβεί στη σύναψη Σύμβασης Έργου ή Υπηρεσιών ή Μικτής Σύμβασης.
- ❖ Της αναλογικότητας που συνίσταται στο ότι κάθε μέτρο που επιλέγεται από την Αναθέτουσα Αρχή πρέπει να είναι αναγκαίο και πρόσφορο για την επίτευξη του στόχου, στον οποίο αποβλέπει, και να προκαλεί τα λιγότερα δυνατά προβλήματα στην άσκηση μιας οικονομικής δραστηριότητας.
- ❖ Της αμοιβαίας αναγνώρισης που σημαίνει ότι η Αναθέτουσα Αρχή υποχρεούται να δεχθεί τις τεχνικές προδιαγραφές, τους ελέγχους καθώς επίσης τους τίτλους, τα πιστοποιητικά και τα προσόντα που απαιτούνται σε άλλο κράτος - μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

⁵⁵ 2006/2043 INI

- ❖ Της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος που συνεπάγεται ότι κατά τη λήψη της απόφασης για την ανάθεση Σύμβασης Έργου ή Υπηρεσιών ή Μικτής Σύμβασης λαμβάνονται υπόψη, οι σχετικές χρηματοδοτικές ανάγκες και η κατά το δυνατό ελαχιστοποίηση της οικονομικής επιβάρυνσης ή συμβολής της Αναθέτουσας Αρχής.
- ❖ Της προστασίας των δικαιωμάτων των ιδιωτών, ότι δηλαδή οι αποφάσεις, θετικές, αρνητικές ή απορριπτικές, πρέπει να είναι αιτιολογημένες και να μπορούν να αποτελούν αντικείμενο ένδικης προστασίας των Ιδιωτικών Φορέων και των ιδιωτών εν γένει.
- ❖ Της αρχής του ελεύθερου ανταγωνισμού, δια της οποίας και διασφαλίζεται η μεγαλύτερη δυνατή συμμετοχή Υποψηφίων που είναι ικανοί να εκτελέσουν τα έργα ή να παράσχουν τις υπηρεσίες που επιθυμεί η Αναθέτουσα Αρχή.
- ❖ Της αρχής της προστασίας του περιβάλλοντος , της βιώσιμης και αειφόρου ανάπτυξης έτσι ώστε κατά τον προγραμματισμό και την εκτέλεση των συμβάσεων έργου ή Υπηρεσιών ή των μικτών συμβάσεων, να λαμβάνεται υπόψη ότι το φυσικό και το ανθρωπογενές περιβάλλον συνιστά αγαθό που προστατεύεται αυτοτελώς.

Μέρος δεύτερο

2.1 Η παραχώρηση δημόσιου έργου και υπηρεσίας στον ιδιώτη

Η παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας και δημοσίου έργου από την Κεντρική Διοίκηση στον ιδιώτη αποτελεί μια πολυσχιδή δραστηριότητα, καθώς απαιτεί την σύμπλευση και συνεργασία μεταξύ του παραχωρούντος την εξουσία ταύτη και του συμμετέχοντος ιδιώτη στην οργάνωση, την λειτουργία, την διαχείριση και την άσκηση διοικητικών αρμοδιοτήτων και δημόσιας εξουσίας, όχι προς ίδιον όφελος, ως συνήθως επιδιώκεται δια της επιχειρηματικής δραστηριότητας του τελευταίου, αλλά επ' ωφελεία του κοινωνικού συνόλου και του Κρατικού μηχανισμού. Εξάλλου, η Κεντρική Διοίκηση διατηρεί σε κάθε περίπτωση το δικαίωμα επιλογής του τρόπου λειτουργίας της, ήτοι το κατά πόσον θα επιλέξει τελικώς να ενεργήσει μονομερώς, βασιζόμενη σε ίδιες δυνατότητας και ικανότητες, ή θα επιλέξει την συνεργασία με ιδιωτικούς φορείς⁵⁶. Με το πρώτο των δύο αναφερομένων μοντέλων, ήτοι της αποκλειστικής δράσης της Δημόσιας Διοίκησης να μην ακολουθείται πλέον, (για οικονομικούς, τεχνοκρατικούς κ.λπ. λόγους), η αναζήτηση συνεργασιών με τον ιδιωτικό τομέα σκοπεύει στο να επιτύχει την καλύτερη και αποδοτικότερη εξυπηρέτηση του πολίτη, ως εκ τούτου η Κεντρική Διοίκηση συμπρωταγωνιστεί με τον ιδιώτη και συνεργάζεται μετ' αυτού, ο οποίος επί της ουσίας εισχωρεί στους κόλπους της δημόσιας εξουσίας, με σκοπό την υλοποίηση των κρατικών επιδιώξεων.

Ο βασικότερος τρόπος συνεργασίας μεταξύ των μερών είναι οι δημόσιες και κυρίως οι διοικητικές συμβάσεις που συνιστούν ουσιαστικά τον παραγκωνισμό της μονομερούς κρατικής δράσης και την ενίσχυση συνεργασιών του ευρύτερου δημοσίου τομέα με τον ιδιώτη. Κατά τα οριζόμενα η διοικητική σύμβαση απαιτεί τρία στοιχεία προκειμένου να χαρακτηριστεί ως τέτοια, τα οποία συντρέχουν σωρευτικώς και συνίστανται στο ότι ένα των συμβαλλομένων μερών είναι δημόσιο νομικό πρόσωπο, το αντικείμενο έχει σχέση με την παραχώρηση δημοσίου έργου ή την άσκηση δημόσιας υπηρεσίας εξυπηρετώντας το δημόσιο συμφέρον και το ότι το

⁵⁶ Ανδρεάδης Σ (1968) «Διοικητικόν Δίκαιο» Εκδόσεις Μακρής Αθήνα, 186 σελ.

Δημόσιο, με όποια μορφή εμφανίζεται στην σχέση αυτή, βρίσκεται σε θέση υπεροχής, ενώ συμφώνως του άρθρου 2 παρ. 5 του Ν. 4412/2016 οι δημόσιες συμβάσεις, που δύναται να είναι δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, είναι *«συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας, οι οποίες συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσοτέρων οικονομικών φορέων και μιας ή περισσοτέρων αναθετουσών αρχών/αναθετόντων φορέων και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών»*.

Θα πρέπει να σημειωθεί πως οι συνεργασίες αυτές δεν θα πρέπει να συνάπτονται ακρίτως, αλλά η σύναψή των να γίνεται στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η εκτέλεση της υπηρεσίας, ή του έργου, ενδέχεται να θεωρηθεί πολύ επικίνδυνη για την Δημόσια Διοίκηση με την «επιχειρηματικό» κίνδυνο να κρίνεται εξόχως υψηλός.

2.1.1 Σύμβαση παραχώρησης Δημοσίου Έργου & Δημόσιας Υπηρεσίας

Στο δίκαιο της Ε.Ε. και στο άρθρο 5 της Οδηγίας 2014/23/ΕΕ, αποδίδεται η έννοια της σύμβασης παραχώρησης δημοσίου έργου που ορίζεται ως μια *« σύμβαση εξ επαχθούς αιτίας που συνάπτεται εγγράφως μέσω της οποίας μία ή περισσότερες αναθέτουσες αρχές ή αναθέτοντες φορείς αναθέτουν την εκτέλεση έργων σε έναν ή περισσότερους οικονομικούς φορείς, το δε αντίτιμο για αυτή συνίσταται είτε αποκλειστικά στο δικαίωμα εκμετάλλευσης των έργων τα οποία αποτελούν το αντικείμενο της σύμβασης είτε στο δικαίωμα αυτό μαζί με καταβολή πληρωμής »* καθώς και η έννοια της σύμβασης παραχώρησης υπηρεσιών που νοείται ως *«η σύμβαση εξ επαχθούς αιτίας που συνάπτεται εγγράφως μέσω της οποίας μία ή περισσότερες αναθέτουσες αρχές ή αναθέτοντες φορείς αναθέτουν την εκτέλεση υπηρεσιών σε έναν ή περισσότερους οικονομικούς φορείς, το δε αντίτιμο για αυτήν συνίσταται είτε αποκλειστικά στο δικαίωμα εκμετάλλευσης των έργων τα οποία αποτελούν το αντικείμενο της σύμβασης, είτε στο δικαίωμα αυτό μαζί με καταβολή πληρωμής»*.

Ως αντικείμενο της σύμβασης παραχώρησης ορίζεται η οργάνωση, η λειτουργία και η εκμετάλλευση μιας δημόσιας υπηρεσίας, ή η κατασκευή, η λειτουργία και η εκμετάλλευση ενός δημοσίου έργου, η λειτουργία των οποίων

(υπηρεσίας ή έργου) εξυπηρετεί και συνδέεται με την εκτέλεση δημόσιας υπηρεσίας. Εκ των ανωτέρω προκύπτει η κατά ρητή παραχώρηση του Κράτους⁵⁷, άσκηση από την πλευρά του ιδιώτη, στις περιπτώσεις λ.χ. δημοσίων υπηρεσιών, δημοσίου λειτουργήματος με τους ιδιώτες αυτούς να ενεργούν αντί του κράτους, ασκώντας δημόσια εξουσία – λειτουργία, ως ενδεικτικά αναφέρονται οι συμβολαιογράφοι, οι δικαστικοί επιμελητές, οι ιδιωτικοί εκπαιδευτικοί κ.λ.π., οι οποίοι με την διαδικασία της παραχώρησης, δια νομοθετικών ή κανονιστικών συνήθως πράξεων αλλά μέσω και διοικητικών συμβάσεων ενεργούν ως φορείς κρατικής εξουσίας εξασφαλίζοντας με τον τρόπο τις επιδιώξεις του. Στην ίδια κατηγορία εντάσσονται και οι εργοδότες που παρακρατούν τις εισφορές των εργαζομένων και τις αποδίδουν στους ασφαλιστικούς οργανισμούς, οι τράπεζες που εισπράττουν τα τέλη κυκλοφορίας των οχημάτων και τα αποδίδουν στο Ελληνικό Δημόσιο κ.λπ. αποτελούν ειδικότερες εκφάνσεις της παραχώρησης ταύτης.

Στο σημείο αυτό δέον είναι να αποσαφηνιστεί ότι υφίσταται ειδοποιός διαφορά μεταξύ των συμβάσεων παραχώρησης δημοσίου έργου – υπηρεσιών και των συμβάσεων εκτέλεσης δημοσίου έργου – υπηρεσιών και τούτο καθώς στην περίπτωση εκτέλεσης δημοσίου έργου – υπηρεσιών ο εργολήπτης αναλαμβάνει την κατασκευή και την εκτέλεση παραδίδοντας το έργο αυτό στον κύριό του έναντι προκαθορισμένου εργολαβικού ανταλλάγματος, ενώ στις περιπτώσεις παραχώρησης δημοσίου έργου ή υπηρεσιών ο ανάδοχος αναλαμβάνει την κατασκευή του έργου ή την παροχή υπηρεσιών με ίδια κεφάλαια και έναντι της παραχώρησης σε αυτόν του δικαιώματος εκμετάλλευσής του για ορισμένο, συνήθως, χρονικό διάστημα. Έτσι ο παραχωρησιούχος δεν αμείβεται απευθείας από τον κύριο του έργου, αλλά από το οικονομικό αποτέλεσμα της εκμετάλλευσης του παραχωρούμενου έργου και συνήθως μέσω της εισπράξεως των τελών από τους τελικούς χρήστες του έργου αυτού, περαιτέρω ουσιώδεις διαφορές μεταξύ των δύο συμβάσεων αποτελούν το ότι στις περιπτώσεις παραχώρησης επέρχεται μεταβίβαση της ευθύνης εκμετάλλευσης του έργου

⁵⁷ Τάχος Α (1981), «Θεμελιώδεις υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων», Θεσσαλονίκη εκδ. Σάκκουλας, 26 και 28 σελ.

– υπηρεσιών όχι μόνο στο στάδιο της κατασκευής αλλά και της λειτουργίας και της διαχείρισης αυτού⁵⁸.

2.1.2 Χαρακτηριστικά στοιχεία των παραχωρήσεων

Με τις έννοιες της παραχώρησης έργου και υπηρεσιών να έχουν ήδη αναπτυχθεί ανωτέρω, στις περιπτώσεις παραχώρησης δημοσίου έργου⁵⁹ αλλά και δημοσίων υπηρεσιών, κρίνεται αναγκαία⁶⁰:

- ❖ Η ύπαρξη έγγραφης διοικητικής συμβάσεως ανάμεσα στην παραχωρούσα αρχή και τον ανάδοχο που κυρώνεται συνήθως με νόμο ή εγκρίνεται με κανονιστική διοικητική πράξη, δοθέντος ότι παραχωρείται στον ανάδοχο άσκηση κρατικής εξουσίας, με την διοικητική αυτή σύμβαση άλλοτε να φέρει τα χαρακτηριστικά δημοσίας συμβάσεως στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η παραχωρούσα αρχή ενεργεί ως φορέας δημόσιας εξουσίας και άλλοτε ιδιωτικής φύσεως όταν η δημόσια διοίκηση ενεργεί ως ιδιώτης.
- ❖ Εκ των συμπραττόντων μερών το ένα είναι απαραίτητως μια δημόσια αρχή (Κράτος, ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔΔ, ΟΤΑ, α΄ και β΄ βαθμού, κ.λπ.), ενώ το αντισυμβαλλόμενο μέρος που χαρακτηρίζεται και ως ανάδοχος παραχωρήσεως, δύναται να είναι ιδιωτική εταιρία, κοινοπραξία κ.λπ.
- ❖ Η κατασκευή, η λειτουργία, και η εκμετάλλευση ενός δημοσίου έργου με αντικείμενο παραχώρησης αυτού να αποτελεί ο σχεδιασμός – η μελέτη του έργου, η χρηματοδότηση καθώς και η συντήρησή του, ο τεχνικός και τεχνολογικός εκσυγχρονισμός του με ταυτόχρονη ανανέωση του εξοπλισμού του⁶¹.

⁵⁸ Γκιτσάκης Ι. (2006), «Η παραχώρηση Δημόσιας Υπηρεσίας και Δημοσίου Έργου», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 329 - 330 σελ.

⁵⁹ Build – Operate - Transfer (BOT)

⁶⁰ Γκιτσάκης Ι. (2006), «Η παραχώρηση Δημόσιας Υπηρεσίας και Δημοσίου Έργου», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 283 επ. σελ.

⁶¹ Οράτε ενδεικτικώς τα άρθρα 2.2.1, 2.2.4 και 16 της από 31.07.1995 σύμβασης παραχώρησης της κατασκευής και εκμετάλλευσης του αεροδρομίου των Σπάτων καθώς και

- ❖ Η ανάληψη κατασκευής και εκμετάλλευσής του, είτε δια ιδίων κεφαλαίων που καλύπτουν τα έξοδα και τις δαπάνες σχεδιασμού, κατασκευής, συντήρησης και λειτουργίας του καθ' όλη την περίοδο παραχώρησης (ολική χρηματοδότηση) είτε με κεφάλαια παραχωρούμενα από την παραχωρούσα αρχή (μερική χρηματοδότηση ή συγχρηματοδότηση) με ταυτόχρονη ανάληψη από τον ανάδοχο παραχωρήσεως του οικονομικού και επιχειρηματικού κινδύνου καθώς και την ευθύνη από την εκμετάλλευση του δημοσίου έργου⁶².
- ❖ Η παραχώρηση της κατασκευής και εκμετάλλευσης του δημοσίου έργου στον ανάδοχο να ενεργείται έναντι οικονομικού ανταλλάγματος, το οποίο δεν είναι καταβλητέο από την παραχωρούσα διοικητική αρχή, τουλάχιστον στο σύνολό του, αλλά προέρχεται από την εκμετάλλευση του παραχωρούμενου έργου και καταβάλλεται από τους χρήστες του έργου, δηλαδή από το κοινό.
- ❖ Η διοικητική εποπτεία, δια της οποίας και η αναθέτουσα αρχή εποπτεύει τον ανάδοχο του έργου ως προς την οργάνωση, την λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας ή και την κατασκευή και εκμετάλλευση του δημοσίου έργου προς εκπλήρωση του δημοσίου σκοπού, με την εποπτεία αυτή να δίδει την δυνατότητα στην αρχή να επιβάλλει διοικητικά πρόστιμα αλλά και έκπτωση του αναδόχου σε σοβαρές περιπτώσεις παράβασης των συμπεφωνημένων όρων της σύμβασης, γεγονός που οδηγεί τον ανάδοχο στην προσφορά υπηρεσιών στους χρήστες της υπηρεσίας (ή του έργου) υψηλής ποιότητας με τελικό ωφελούμενο τον πολίτη.

τα άρθρα 2 παρ. 1 και 16 παρ. 1 της από 03.01.1996 συμβάσεως παραχώρησης της κατασκευής και εκμετάλλευσης της ζεύξης Ρίου – Αντιρρίου.

⁶² Οράτε τα άρθρα 3.1.4 και 3.1.5 της από 31.07.1995 σύμβασης παραχώρησης του αεροδρομίου των Σπάτων, το άρθρο 16.1 της από 03.01.1996 σύμβασης παραχώρησης της ζεύξης Ρίου – Αντιρρίου, το άρθρο 52.1 της από 23.05.1996 σύμβασης παραχώρησης της Αττικής Οδού και τα άρθρα 3.0, 3.1.1 (γ) και 16.1 της από 05.02.1999 σύμβασης παραχώρησης του μετρό της Θεσσαλονίκης.

- ❖ Η διάρκεια σύμβασης, η οποία κρίνεται από τα συμβαλλόμενα μέρη ως προς τον χρόνο αυτής και η οποία συνήθως, εξαιτίας του κόστους των επενδύσεων, περί τα 20 – 40 έτη, και τη λήξη αυτής της συμβάσεως είτε να επέρχεται δια της ολοκλήρωσεως του αναληφθέντος έργου ή υπηρεσίας από τον ανάδοχο ομαλώς είτε ανωμάλως είτε δια καταγγελίας της συμβάσεως από την αναθέτουσα αρχή, ή για λόγους ανωτέρας βίας.

Εν κατακλείδι στις περιπτώσεις λοιπόν παραχώρησης δημοσίων υπηρεσιών, η λειτουργία και εκμετάλλευση του παραχωρηθέντος έργου συνιστά εκτέλεση δημόσιας υπηρεσίας, εφόσον η λειτουργία του έργου αυτού εξυπηρετεί – συνδέεται με τη λειτουργία δημόσιας υπηρεσίας, τότε η σύμβαση παραχώρησης δημοσίου έργου αποτελεί ταυτοχρόνως σύμβαση δημόσιας υπηρεσίας⁶³. Οι συμβάσεις αυτές φέρουν μεικτό χαρακτήρα και αποτελούν ενιαίες συμβάσεις (έργου και υπηρεσιών) καθώς συμπλέκουν διαφορετικά είδη συμβάσεων (ενδεικτικά αναφέρονται: μετρό, αυτοκινητόδρομοι, γέφυρες, αερολιμένες κ.λ.π.) θα πρέπει να σημειωθεί πως σύμφωνα με την Οδηγία 2014/23/ΕΕ και το άρθρο 20 υπερισχύει για το χαρακτηρισμό της συμβάσεως το κύριο αντικείμενο της σύμβασης ώστε να χαρακτηριστεί η σύμβαση, ενώ στις περιπτώσεις επιμέρους τμημάτων της συμβάσεως εφαρμοστέα είναι η αρχή της απορροφήσεως που καθορίζεται με βάση το κύριο συμβατικό αντικείμενο. Πρέπει να επισημανθεί βεβαίως πως οι συμβάσεις αυτές δεν είναι πάντοτε μεικτού χαρακτήρα, καθώς ενδέχεται σε κάποιες περιπτώσεις να παραχωρείται δημόσιο έργο δίχως παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας αλλά και παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας δίχως να παραχωρείται δημόσιο έργο, όπως συμβαίνει στις περιπτώσεις παραχώρησης αστικών ή υπεραστικών μεταφορών με λεωφορεία, υπηρεσιών αστυνόμευσης, ταχυδρομικών υπηρεσιών, ραδιοτηλεοπτικών μεταδόσεων, αποκομιδής απορριμμάτων, υπηρεσιών καθαριότητας κ.λ.π.

^{63 63} Γκισάκης Ι. (2006), «Η παραχώρηση Δημόσιας Υπηρεσίας και Δημοσίου Έργου», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 293 σελ.

2.2 Τα Πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα των παραχωρήσεων

Η παραχώρηση δημοσίων έργων και υπηρεσιών άλλοτε πλεονεκτεί και άλλοτε μειονεκτεί της κρατικής κατασκευής, διαχείρισης και εν γένει εποπτείας των δημοσίων έργων και υπηρεσιών.

Η εφαρμογή του συστήματος παραχώρησης ως προς το ότι:

- ❖ Με την ιδιωτική χρηματοδότηση για την κατασκευή, λειτουργία και συντήρηση των δημοσίων έργων και την οργάνωση, λειτουργία και εκμετάλλευση των δημοσίων υπηρεσιών δεν επιβαρύνεται ο κρατικός προϋπολογισμός, ως εκ τούτου αποφεύγεται και περαιτέρω φορολόγηση του πολίτη αλλά και ενδεχόμενος δανεισμός, ενώ μετά την ολοκλήρωση της συμβάσεως παραχώρησης, το Κράτος θα αναλάβει μια υπηρεσία ή ένα έργο απαλλαγμένο οιασδήποτε δαπάνης.
- ❖ Το προσωπικό απασχολείται από τον ανάδοχο του έργου ο οποίος και αναλαμβάνει την μισθοδοσία, την ασφάλιση των εργαζομένων με επακόλουθο το Δημόσιο να μην υποχρεούται στην καταβολή μισθοδοσίας του προσωπικού, επιπροσθέτως δεν υπέχει οιαδήποτε αστική ευθύνη. Επισημαίνεται πως ο ανάδοχος υπάγεται στη φορολογία φυσικών ή νομικών προσώπων ευθυνόμενος αστικά έναντι τρίτων και υποχρεούται στην καταβολή οφειλόμενου αντιτίμου στις επιχειρήσεις δημοσίας ωφέλειας (π.χ. ΔΕΗ) σαν ιδιώτης τη στιγμή που οι δημόσιες επιχειρήσεις ως ενταχθείσες στην οικονομική Κρατική έννοια λειτουργούν εις βάρος του οικονομικού προϋπολογισμού και δεν καταβάλλουν τα οφειλόμενα σε άλλες κρατικές επιχειρήσεις με τελικό επακόλουθο την επιβάρυνση του δημοσίου τομέα.
- ❖ Εφαρμόζονται ιδιαίτερες ανεπτυγμένες και τεχνολογικώς προηγμένες τεχνικές εξαιτίας των ιδιαίτερων γνώσεων που συνήθως έχουν οι ανάδοχοι των έργων ή των υπηρεσιών με

επακόλουθο την παροχή υψηλής ποιότητας υπηρεσιών προς τους χρήστες.

- ❖ Επενδύονται ιδιωτικά κεφάλαια που συμβάλλουν στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη. Ενισχύεται ο ανταγωνισμός μεταξύ των αναδόχων, σε εθνικό και πανευρωπαϊκό επίπεδο, καθώς και η απασχόληση εργαζομένων από τους αναδόχους με τις συμβάσεις αυτές δημιουργούνται νέες θέσεις εργασίας (για την κατασκευή του αεροδρομίου των Σπάτων απασχολήθηκαν, σύμφωνα με την Εφημερίδα το Βήμα της 21.12.1999, 4.500 εργαζόμενοι , ενώ η έναρξη λειτουργίας του αεροδρομίου και εκμετάλλευσής του είχε ως επακόλουθο την δημιουργία 7000 νέων θέσεων εργασίας και 21.000 θέσεων σε χώρους της ευρύτερης των Σπάτων περιοχής. Επιπροσθέτως, για την κατασκευή της Αττικής Οδού και της Γέφυρας Ρίου – Αντιρρίου απασχολήθηκαν 2.500 και 1000 εργαζόμενοι αντίστοιχα), παράλληλα οι χρήστες βελτιώνουν την καθημερινότητα των δοθέντος ότι η χρήση των επιδρά προς όφελός τους. Ειδικότερα ως προς το τελευταίο σκέλος και την ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών προς τον πολίτη, ο τελευταίος ως τελικός αποδέκτης των υπηρεσιών ή των ευεργετικών γι' αυτόν αποτελεσμάτων της εκτέλεσης ενός έργου και αδιάφορος για το αν ο φορέας διαχείρισης είναι ιδιώτης ή το δημόσιο, είναι ο επωφελούμενος της όλης διαδικασίας, καθώς βελτιώνει την καθημερινότητά του και το μέλλον του.
- ❖ Η υλοποίηση των συμβάσεων παραχώρησης και η εκτέλεση των συμβάσεων από αναδόχους που διαθέτουν εξειδίκευση, εμπειρία, τεχνικές μεθόδους ανάλογα μηχανήματα, νέες διοικητικές πρακτικές και εξειδικευμένο προσωπικό, τομείς στους οποίους υστερεί η διοίκηση, από τη μια αποτελεί μειονέκτημα της τελευταίας, αφού δεν μπορεί να πραγματοποιήσει με ίδια μέσα τα επιδιωκόμενα, παράλληλα όμως, δοθέντος ότι σε όλα τα στάδια της διαδικασίας ο ανάδοχος συνεργάζεται με στελέχη της Δημόσιας Διοίκησης, επιτυγχάνεται η μεταφορά των γνώσεων στα τελευταία και δυνητικά

τουλάχιστον αποκτάται η κατάλληλη τεχνογνωσία σε αυτήν για ανάληψη εν τω μέλλοντι αναλόγων έργων ή και υπηρεσιών. Σημειώνεται δε ότι κατά το περιεχόμενο αρκετών συμβάσεων ο ανάδοχος υποχρεούται στην μεταβίβαση της τεχνογνωσίας στην διοίκηση μετά τη λήξη της περιόδου παραχώρησης και σε κάποιες περιπτώσεις έχει την υποχρέωση εκπαίδευσης των διοικητικών στελεχών σχετικά με αυτά⁶⁴.

- ❖ Εξασφαλίζεται η το χαμηλότερο κόστος και η ταχύτερη ολοκλήρωση κυρίως των μεγάλων έργων υποδομής, η ποιοτικότερη, ασφαλέστερη και προς όφελος του κοινωνικού συνόλου λειτουργία τους. Η άρτια και ποιοτική κατασκευή καθώς και η λειτουργία του έργου θα είναι εκείνη που θα εξασφαλίσει την αποδοτικότερη και επικερδή εκμετάλλευση του έργου κατά την περίοδο της παραχώρησεως. Η ταχύτερη και απροβλημάτιστη κατασκευή του έργου θα επιφέρει γρηγορότερη παράδοση του και κατ' επέκταση μεγαλύτερη διάρκεια εκμετάλλευσής του από τον ανάδοχο, ενώ η ποιοτική κατασκευή του θα περιορίσει τις δαπάνες μόνο σε εκείνες της συντήρησης και όχι επισκευής του έργου.

Η διαδικασία της παραχώρησης μειονεκτεί ως προς τα ακόλουθα:

- ❖ Υπάρχει περίπτωση, συνεπεία του συστήματος της παραχώρησης, ο τελικός αποδέκτης να είναι οικονομικά επαχθής, καθώς μια δημόσια επιχείρηση δεν είναι αναγκαίο να παρουσιάζει μεγάλα κέρδη, αφού η επιτυχία ενός εγχειρήματος δεν εξαντλείται σε οικονομικά μεγέθη. Έτσι, ενώ μια δημόσια επιχείρηση μπορεί να έχει οικονομικές ωφέλειες μικρότερες, δύναται ένα εγχείρημα να θεωρηθεί ως επιτυχημένο ακριβώς, διότι το δημόσιο δεν λειτουργεί μέσα στα στεγνά οικονομικά μεγέθη στα οποία κινούνται οι ιδιωτικές επιχειρήσεις με το κέρδος να αποτελεί παράγοντα επιτυχίας ή μη, καθώς

⁶⁴ Οράτε άρθρο 9.2 (6) της συμβάσεως παραχώρησης της Αττικής Οδού καθώς και τα άρθρα 2.2 και 16.7 της σύμβασης παραχώρησης της ζεύξης Ρίου – Αντιρρίου

εξετάζονται και έτερα στοιχεία ως προς την αξιολόγηση επιτυχίας ή μη όπως ο κοινωνικός αντίκτυπος του εγχειρήματος.

- ❖ Η δημιουργία κινήτρων προς τους ιδιώτες έτσι ώστε να κινηθεί το ενδιαφέρον τους για την παραχωρούμενη δημόσια υπηρεσία ή έργο σε πολλές περιπτώσεις ενδέχεται να οδηγήσει στην μείωση των φορολογικών κρατικών εσόδων.
- ❖ Σε περιπτώσεις εσφαλμένης εκτίμησης ως προς την απόδοση του έργου – υπηρεσίας ενδέχεται ο παραχωρησιούχος να αποκομίσει τεράστια κέρδη εξαιτίας αυτού του κακού υπολογισμού της απόδοσης του έργου ή της υπηρεσίας.

2.3 Ο Ν. 3389/2005

Ο θεσμός της παραχώρησης εκμετάλλευσης αποτελεί υποσύνολο του εννοιολογικά και πρακτικά ευρύτερου θεσμού των συμπράξεων δημοσίου και ιδιωτικού τομέα. Με τον Ν. 3389/2005 εισάγεται στην Ελληνική έννομη τάξη τυπική διάταξη νόμου, η οποία καθορίζει τα αναγκαία στοιχεία τα οποία θα πρέπει να συντρέχουν έτσι ώστε η υπογραφείσα σύμβαση να φέρει τον μανδύα της συμπράξεως. Πρέπει συγχρόνως δε να υπογραμμισθεί ότι η θέσπιση του παραπάνω τυπικού νόμου δεν αποτελεί την παρθενογένεση του θεσμού αλλά μια λογική ακολουθία του υφιστάμενου νομικού πλαισίου ως αυτό έχει διαμορφωθεί ήδη κατά το παρελθόν με τον Ν. 3274/2004 και τον Ν. 3299/2004, με τους οποίους η νέα νομοθετική πρόβλεψη έρχεται προς σύμπλευση, ενώ ο Ν. 3389/2005 σε συνδυασμό με τον Ν. 4412/2016 και τον 4413/2016 συνιστούν αλληλοσυμπληρούμενο και αλληλένδετο νομικό κείμενο υλοποίησης των Σ.Δ.Ι.Τ.

Με την έννοια των Σ.Δ.Ι.Τ. να έχει αποδοθεί εννοιολογικώς σε προγενέστερο κεφάλαιο τα βασικά στοιχεία που πρέπει να πληροί μια σύμβαση προκειμένου να χαρακτηριστεί ως σύμπραξη συμφώνως της παρ. 2 του Ν. 3389/2005 είναι ο έγγραφος τύπος, ο επαχθής χαρακτήρας της συμβάσεως που αποσκοπεί στην εκτέλεση δημόσιας υπηρεσίας ή δημοσίου έργου καθώς και τα συμβαλλόμενα μέρη τα οποία πρέπει να συμβάλλονται

προκειμένου η σύμβαση αυτή να οριοθετείται εννοιολογικά ως σύμπραξη μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα. Έτσι και δοθέντος ότι έννοιες όπως ο έγγραφος τύπος, ο επαχθής χαρακτήρας της συμβάσεως και ο σκοπός παραγωγής έργου ή υπηρεσίας κρίνονται ευκόλως προσεγγίσιμες, θα πρέπει να επικεντρωθούμε στα πρόσωπα εκείνα τα οποία δύναται να είναι συμβαλλόμενα έτσι ώστε τύποις να πληρούν τις τασσόμενες προϋποθέσεις έτσι ώστε να αναχθεί η σύμβαση ταύτη σύμπραξη . Συμφώνως του πρώτου άρθρου του Ν. 3389/2005, ως Δημόσιοι Φορείς νοούνται, το Δημόσιο, οι Ο.Τ.Α. αμοτέρων των βαθμών δικαιοδοσίας, οι Α.Ε. των οποίων το σύνολο του μετοχικού κεφαλαίου των οποίων ανήκει στους ήδη αναφερομένους φορείς ή άλλες Α.Ε. που εντάσσονται στην παρούσα περίπτωση καθώς επίσης και σε εταιρείες ειδικού σκοπού οι οποίες και λειτουργούν συμφώνως των διατάξεων του Ν.2190/1920, ως αυτός τροποποιηθείς από τον Ν. 4548/2018⁶⁵ ισχύει.

Περαιτέρω, στην διάταξη του άρθρο 223 του Ν. 4412/2016 αναφέρεται πως ως αναθέτουσες αρχές νοούνται το Κράτος, οι αρχές περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης , οι οργανισμοί δημοσίου δικαίου και οι ενώσεις μιας ή περισσοτέρων από αυτές τις αρχές ή ενός ή περισσοτέρων από τους οργανισμούς δημοσίου δικαίου. Με βάση λοιπόν τα παραπάνω τα νομικά πρόσωπα που εντάσσονται στις παραπάνω κατηγορίες υπογράφοντας συμβάσεις με ιδιώτες, που συνήθως φέρουν την εταιρική μορφή της Α.Ε., πληρούν τις προϋποθέσεις που τάσσει η κείμενη νομοθεσία σχετιζόμενες με τις Σ.Δ.Ι.Τ.

Η πλήρωση των παραπάνω προϋποθέσεων δεν λειτουργεί εξαντλητικώς προκειμένου οι συμβάσεις να χαρακτηριστούν ως συμπράξεις καθώς στο βασικό νομοθετικό κείμενο τον Ν. 3389/2005 και δη στην παράγραφο 3 αναφέρονται οι προϋποθέσεις που πρέπει να συντρέχουν σωρευτικώς προκειμένου να χαρακτηριστούν ως συμπράξεις.

Στο ίδιο νομοθετικό κείμενο συνίστανται η διυπουργική επιτροπή η οποία και εξειδικεύει την κυβερνητική πολιτική για την εκτέλεση έργων και την παροχή υπηρεσιών με τη συμμετοχή ιδιωτικών κεφαλαίων, αποτελούμενη

⁶⁵ Ν. 4548/2018 «Αναμόρφωση του δικαίου των ανωνύμων εταιριών », ΕτΚ τ. Α' 104.

από τους στο άρθρο 3 αναφερόμενους υπουργούς, με την επιτροπή ταύτη (α) να εγκρίνει την υπαγωγή Συμπράξεων στις διατάξεις του νόμου αυτού ή ανακαλεί τέτοιες εγκρίσεις, σύμφωνα με την παράγραφο 3 του άρθρου 5, (β) να αποφασίζει την ένταξη στο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων του καταβλητέου στους Ιδιωτικούς Φορείς συμβατικού ανταλλάγματος, (γ) να αποφασίζει για τη συμμετοχή ή μη του Δημοσίου στη χρηματοδότηση της κατασκευής των έργων ή της παροχής των υπηρεσιών που αποτελούν το αντικείμενο της Σύμπραξης και (δ) να λαμβάνει κάθε άλλη συναφή απόφαση αλλά και η ειδική γραμματεία της οποίας έργο είναι, μεταξύ άλλων, (α) ο εντοπισμός των έργων ή υπηρεσιών που μπορούν να εκτελεστούν ή να παρασχεθούν μέσω Συμπράξεων και να υπαχθούν στις διατάξεις του νόμου αυτού σύμφωνα με την παράγραφο 2, (β) η εν γένει προώθηση της εκτέλεσης έργων ή της παροχής υπηρεσιών μέσω του θεσμού των Συμπράξεων, (γ) η διευκόλυνση και υποστήριξη των Δημόσιων Φορέων στα πλαίσια των Διαδικασιών Ανάθεσης, όπως αυτές ορίζονται στο άρθρο 8 του παρόντος, για την επιλογή των Ιδιωτικών Φορέων που θα αναλάβουν την εκτέλεση των έργων ή την παροχή υπηρεσιών στα πλαίσια Συμπράξεων και (δ) η παρακολούθηση της υλοποίησης των Συμβάσεων Σύμπραξης και των Παρεπόμενων Συμφώνων, η τακτική ενημέρωση της Δ.Ε.Σ.Δ.Ι.Τ. και η επεξεργασία και υποβολή εισηγήσεων για την αντιμετώπιση τυχόν προβλημάτων και (ε) η σύνταξη ετήσιας έκθεσης και η παρουσίασή της στην αρμόδια Επιτροπή της Βουλής.

2.4 Τα χαρακτηριστικά των Σ.Δ.Ι.Τ. & οι διαφορές των με τις συμβάσεις παραχώρησης και τις ιδιωτικοποιήσεις

Η ύπαρξη δημοσιονομικών περιορισμών, η δυσχέρεια κινήσεων της κρατικής μηχανής, η έλλειψη κατάλληλου τεχνικού εξοπλισμού καθώς και τεχνοκρατών που θα εκμεταλλευτούν τις τεχνολογικές δυνατότητες της προόδου της επιστήμης, η διατήρηση του πελατειακού συστήματος, η υπαρκτή γραφειοκρατία και η αδυναμία συνεργασίας σε επίπεδο υπουργείων - διευθύνσεων τόσο διυπουργικά όσο και εντός του ιδίου υπουργείου αποτελούν μερικούς εκ των ανασταλτικών παραγόντων που επιβάλλουν, άλλως ενισχύουν, την συνεργασία με τον ιδιωτικό τομέα μέσω των

συμπράξεων, με το Κράτος να αποκτά ρόλο συντονιστή και γενικότερο ρυθμιστή των εξελίξεων ενεργώντας όχι ως εκτελεστής των επιδιωκόμενων στόχων αλλά ως επόπτης των εξελίξεων έχοντας θέσει το ειδικότερο πλαίσιο των επιχειρουμένων δράσεων στον ανάδοχο του δημοσίου έργου ή της υπηρεσίας. Έτσι οι συμπράξεις αυτές χαρακτηρίζονται εξαιτίας των μεγάλων εκπονούμενων έργων - υπηρεσιών από μακρά διάρκεια, με τον ανάδοχο να αναλαμβάνει κατά βάση την χρηματοδότηση (σε ορισμένες περιπτώσεις μετά δημοσίας χρηματοδότησης αναλόγως των ιδιαιτεροτήτων της εκάστοτε σύμπραξης), την οικονομική ανάλυση της σύμπραξης σε κάθε στάδιο της υλοποίησης του σχεδίου αλλά και την ορθολογική κατανομή των κινδύνων μεταξύ των συμβαλλομένων. Έτσι καθένα των μερών συνεισφέρει στην κατά την συνεργασία, είτε μέσω διάθεσης πόρων είτε τεχνογνωσίας, διοικητικής εμπειρίας, προσωπικού, εξοπλισμού κ.λ.π. με αμοιβαίες ευθύνες, εξουσίες κινδύνους και οφέλη που απορρέουν της συνεργασίας.

Περαιτέρω, ο θεσμός της παραχώρησης διαφοροποιείται με τον θεσμό των Σ.Δ.Ι.Τ. καθώς:

- ❖ Στις συμβάσεις παραχώρησης ο ιδιωτικός φορέας αναλαμβάνει αναγκαστικά τον κίνδυνο εκμετάλλευσης του αντικειμένου που του παραχωρήθηκε και η αποπληρωμή του έργου αυτού γίνεται από τον χρήστη του δημοσίου έργου, τη στιγμή που στις περιπτώσεις υλοποίησης έργων ή υπηρεσιών μέσω Σ.Δ.Ι.Τ. η αποπληρωμή των ιδιωτικών φορέων πραγματοποιείται είτε μέσω τακτικών πληρωμών είτε μέσω τελών χρήσης των χρηστών του έργου ή της υπηρεσίας είτε με συνδυασμό των παραπάνω.
- ❖ Η σύμβαση παραχώρησης θεωρείται διοικητικής φύσεως με αρμόδια δικαστήρια επίλυσης ανακυπτουσών διαφορών τα Διοικητικά Δικαστήρια⁶⁶, τη στιγμή που συμφώνως του Ν. 3389/2005 (άρθρο 31 παρ. 1) οι ανακύπτουσες διαφορές σχετικά με την εφαρμογή, το κύρος την ερμηνεία των Συμβάσεων Σύμπραξης ή των παρεπομένων

⁶⁶ Ν. 1406/1983 «Ολοκλήρωση της δικαιοδοσίας των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων συγκρότηση γενικής Επιτροπείας της Επικράτειας των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων και ρύθμιση μερικών άλλων θεμάτων» Ε.κ.Τ. τ. Α' 182.

συμφωνιών επιλύεται με διαιτησία, ενώ συμφώνως με το άρθρο 17 παρ. 1 «οι συμπράξεις που έχουν υπαχθεί στο καθεστώς του νόμου αυτού⁶⁷ εφαρμόζονται οι όροι της Σύμβασης Σύμπραξης και συμπληρωματικά ο Αστικός Κώδικας».

- ❖ Κατά τον Ν. 3389/2005 δεν φαίνεται να υφίσταται ρητή και σαφής κατηγοριοποίηση και διάκριση μεταξύ συμβάσεων δημοσίων έργων και υπηρεσιών σε αντίθεση με τις περιπτώσεις των συμβάσεων παραχώρησης.
- ❖ Κατά τις συμβάσεις παραχώρησης η ανάληψη του βάρους χρηματοδότησης, εν όλω ή εν μέρει, αποτελεί υποχρέωση του ιδιωτικού φορέα. Η έλλειψη της υποχρέωσης αυτής⁶⁸ σύμφωνα με τον Ν. 3389/2005 εξακολουθεί να χαρακτηρίζει την σύμβαση των σύμπραξη μεταξύ των μερών δίχως να της στερεί την νομική αυτής βάση και να καθιστά δυνατό να επωμισθεί ο Δημόσιος Φορέας το βάρος της χρηματοδότησης.
- ❖ Επιπλέον, στην περίπτωση συμβάσεων παραχώρησης αντισυμβαλλόμενος του Δημοσίου είναι ο ιδιωτικός φορέας, ενώ στις περιπτώσεις συμπράξεων μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα συμφώνως του άρθρου 1 παρ. 4 του Ν. 3389/2005 οι ιδιωτικοί φορείς δύναται να συμβάλλονται με Ανώνυμες Εταιρίες Ειδικού Σκοπού με έδρα την Ελλάδα (Ν. 2190/1920)⁶⁹ αποκλειστικά για τους σκοπούς της σύμπραξης.
- ❖ Κατά τις συμβάσεις παραχώρησης η ακολουθούμενη διαδικασία προβλέπει φορολογικές ελαφρύνσεις που σαφώς και αποτελεί κίνητρο συνεργασίας, ειδικά όμως στις Σ.Δ.Ι.Τ. και στο άρθρο 26 του Ν. 3389/2005 προβλέπεται πως «... το κύρος των εμπράγματων

⁶⁷ Του Ν. 3389/2005

⁶⁸ Άρθρο 2 Ν. 3389/2005 «... Με ομόφωνη απόφαση της Διυπουργικής Επιτροπής των Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα του άρθρου 3 είναι δυνατή, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, η υπαγωγή Συμπράξεων στις διατάξεις του νόμου αυτού, χωρίς να συντρέχει μια ή περισσότερες από τις προϋποθέσεις των εδαφίων (β) έως και (δ) της παραγράφου 1. »

⁶⁹ Ν. 2190/1920 «Περί Ανωνύμων Εταιρειών», Ε.Κ.Τ. τ. Α 216.

ασφαλειών που παρασχέθηκαν οποτεδήποτε από την Εταιρεία Ειδικού Σκοπού ή οποιονδήποτε τρίτο υπέρ οποιουδήποτε πιστωτικού ή χρηματοδοτικού ιδρύματος ή οποιουδήποτε άλλου χρηματοπιστωτικού ιδρύματος που υπόκειται σε εποπτεία κεντρικής τράπεζας ή άλλης αρμόδιας ανεξάρτητης αρχής ή Δημόσιου Φορέα ή τρίτου προς εξασφάλιση απαιτήσεών τους κατά της Εταιρείας Ειδικού Σκοπού από τη χρηματοδότηση ή οποιαδήποτε άλλη σχετική ή παρεπόμενη σύμβαση ή πράξη για την εκτέλεση των έργων ή την παροχή των υπηρεσιών που εμπίπτουν στο Πεδίο εφαρμογής του νόμου αυτού, δεν θίγεται από την επιβολή οποιουδήποτε συλλογικού μέτρου ικανοποίησης των πιστωτών, που συνεπάγεται την απαγόρευση ή τον περιορισμό της εξουσίας διάθεσης των περιουσιακών στοιχείων της Εταιρείας Ειδικού Σκοπού ή του τρίτου που συνέστησε την ασφάλεια, ούτε από την υποβολή σχετικής αίτησης κατ' αυτών. Το ίδιο ισχύει και όταν πρόκειται για μελλοντικές απαιτήσεις, η γένεση των οποίων επέρχεται μετά την επιβολή του συλλογικού μέτρου ή την υποβολή της σχετικής αίτησης». Προσέτι και σύμφωνα με τα διαλαμβανόμενα στην ιστοσελίδα των Σ.Δ.Ι.Τ. ο « ... Θεσμός της παραχώρησης εκμετάλλευσης αποτελεί υποσύνολο του εννοιολογικά ευρύτερου θεσμού των συμπράξεων δημοσίου και ιδιωτικού τομέα. Με το Ν. 3389/2005 δημιουργείται ένα απλουστευμένο νομικό καθεστώς το οποίο αφενός μεν συστηματοποιεί τις διατάξεις που μέχρι σήμερα αποτελούσαν τη βάση για την εκτέλεση έργων με το σύστημα της παραχώρησης εκμετάλλευσης αφ' ετέρου δε εισάγει νέες διατάξεις για να καλύψει και άλλες μορφές συμπράξεων πέραν της παραχώρησης⁷⁰».

Στις περιπτώσεις των Σ.Δ.Ι.Τ. είναι εμφανής η συνεργασία μεταξύ του αναδόχου και της αναθέτουσας αρχής καθ' όλο το διάστημα υπάρξεως της μεταξύ των συμβατικής σχέσης προς εκπλήρωση του επιδιωκόμενου στόχου ως αυτός έχει εκ των μερών καθοριστεί. Αυτή ακριβώς είναι ειδοποιός διαφορά με την περίπτωση της ιδιωτικοποίησης κατά την οποία μεταβιβάζεται πλήρως και οριστικώς η δημόσια επιχείρηση σε έναν ιδιώτη ο οποίος και

⁷⁰ <http://www.sdit.mnec.gr> (Ημερομηνία Ανάκτησης: 30.04.2020)

αναλαμβάνει την λειτουργία της πλήρως και την επιχείρηση ταύτη να αποκόπτεται της κρατικής κυριότητας - κηδεμονίας εξαιτίας της μεταβίβασής της στον ιδιωτικό τομέα ο οποίος καταβάλλοντας το σχετικό τίμημα εξαγοράς της αποκτά τον πλήρη έλεγχο της.

2.5 Οι δύο κατηγορίες των Σ.Δ.Ι.Τ.

Σύμφωνα με τις ισχύουσες κοινοτικές διατάξεις και την Πράσινη Βίβλο οι Σ.Δ.Ι.Τ. διακρίνονται σε εκείνες του θεσμοθετημένου τύπου και εκείνες του καθαρά συμβατικού τύπου, ως αναλυτικώς ακολουθούν:

2.5.1 Οι Σ.Δ.Ι.Τ. Θεσμοθετημένου τύπου

Στις περιπτώσεις Σ.Δ.Ι.Τ. θεσμοθετημένου τύπου, με γνώμονα την επίτευξη του επιδιωκόμενου αποτελέσματος συνιστάμενο είτε στην παροχή κάποιας υπηρεσίας είτε κάποιου έργου, ο ιδιωτικός με τον Δημόσιο φορέα από κοινού ενεργώντας δημιουργούν ένα νέο φορέα που συνήθως είναι μια εταιρία της οποίας η αρμοδιότητα είναι είτε να φροντίζει για την εκτέλεση του έργου είτε να παρέχει μια υπηρεσία για το κοινό συμφέρον σύμφωνα πάντοτε με τα οριζόμενα στην υπογραφείσα σύμβαση, ενεργώντας ουσιαστικά ως ρυθμιστής και εγγυητής της τήρησης των συμπεφωνημένων μεταξύ των συμβαλλομένων με τον έλεγχο να ασκείται κοινώς. Έτσι, επί παραδείγματι στην περίπτωση κατά την οποία ένας Ο.Τ.Α. έχει στην κυριότητά του ένα ακίνητο, στον οποίο υφίσταται πολυχώρος εκδηλώσεων, δύναται να απευθύνει σχετική πρόσκληση σε ιδιώτες να καταθέσουν προτάσεις εμπορικής αξιοποίησής του και αφού γίνει η επιλογή του αναδόχου, να συσταθεί κοινή επιχείρηση εκμετάλλευσής του με τον Ο.Τ.Α. να συμμετέχει στην διοίκηση του χώρου αυτού, να ελέγχει την λειτουργία του και να αποκτά μερίδιο των κερδών με τον ιδιώτη, πέραν των όσων ήδη αναφέρθηκαν για τον ΟΤΑ και επεκτείνονται και σε αυτόν, να αναλαμβάνει την εκτέλεση των σχετικών εργασιών που απαιτούνται για την λειτουργικότητα του χώρου και την λειτουργία του αυτή καθ' εαυτή προς εμπορική εκμετάλλευση αυτού.

2.5.2 Οι Σ.Δ.Ι.Τ. Συμβατικού τύπου

Η έτερη διάκριση είναι εκείνη των Σ.Δ.Ι.Τ. καθαρά συμβατικού τύπου κατά την οποία «η συμφωνία παραχώρησης επιτρέπει σε έναν ιδιωτικό οργανισμό να αναπτύξει ένα έργο υποδομής και να το διατηρήσει και να το λειτουργήσει με αποδοτικό τρόπο μέχρις ότου μεταβιβαστεί ξανά στην ιδιοκτησία του δημόσιου τομέα⁷¹». Στις συμπράξεις αυτές, κυρίαρχο στοιχείο είναι η σύμβαση αυτή καθ' εαυτή με τον ιδιώτη να σχεδιάζει, να χρηματοδοτεί και να κατασκευάζει ένα δημόσιο έργο (ή μία δημόσια υπηρεσία) αναλαμβάνοντας την εκμετάλλευση και την συντήρησή του και τον δημόσιο τομέα ο οποίος έχει στα πλαίσια της γενικότερης πολιτικής του αποφασίζει την εκπόνηση του έργου να αναλαμβάνει τη σύναψη μιας σύμβασης με συγκεκριμένους όρους με τον ανάδοχο για την εκτέλεση του έργου που στα πλαίσια της κυβερνητικής πολιτικής έχει προαποφασίσει. Στις περιπτώσεις των Σ.Δ.Ι.Τ. συμβατικού τύπου το Δημόσιο έχει κυρίως εποπτικό ρόλο και δη εκείνου του να προκύψει το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, ως αυτό έχει αποφασιστεί από τους διοικούντες, σε τοπικό περιφερειακό ή κυβερνητικό επίπεδο, δια της παρακολουθήσεως της προόδου του εγχειρήματος ώστε αυτό να συμβαδίζει με τα συμφωνηθέντα. Με άλλα λόγια, ο δημόσιος τομέας καθορίζει τις προδιαγραφές που πρέπει να έχει το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα και ο ιδιωτικός τομέας είναι εκείνος που έχει την ευθύνη σχεδίασης, υλοποίησης, χρηματοδότησης, συντήρησης και εναρμονισμού του προσφερόμενου έργου σε σχέση με τις συμφωνηθείσες προδιαγραφές του έργου ή της υπηρεσίας.

2.5.2.1 Οι κυριότερες μορφές Σ.Δ.Ι.Τ. συμβατικού τύπου

Οι κυριότερες μορφές συμπράξεων συμβατικού τύπου είναι:

- ❖ Οι συμβάσεις παραχώρησης της εκμετάλλευσης (concessions): Ο ιδιωτικός φορέας έχει την ευθύνη για τον σχεδιασμό, την υλοποίηση, τη χρηματοδότηση και τη συντήρηση της υποδομής βάσει των προδιαγραφών που καθορίζονται από τον δημόσιο τομέα ο οποίος και

⁷¹ (Osborne – Rosenau 2000)

συνάπτει την σχετική σύμβαση με την κατασκευαστική εταιρία για την αξιοποίηση ενός έργου ή μιας υποδομής. Μετά τη λήξη της συναφθείσας συμβάσεως η ιδιοκτησία της εγκατάστασης μπορεί είτε να παραμείνει στον ανάδοχο είτε στο δημόσιο αναλόγως των συμβατικών όρων.

- ❖ Οι κλασσικές μέθοδοι χρηματοδότησης (conventional procurement): Χρησιμοποιούνται στις δημόσιες υποδομές και υπηρεσίες καθώς πολλά έργα υποδομών έχουν εξαιρετικά μεγάλο κόστος που αφορά την διαχείριση και την συντήρησή των οπότε και το δημόσιο καταφεύγει στην υπογραφή συμβάσεων που σχετίζονται με την συντήρηση και την διαχείρισή τους.
- ❖ Οι συμβάσεις διαχείρισης (Management Contracts): Στην περίπτωση αυτή ο ιδιωτικός τομέας αναλαμβάνει έναντι σταθερής αμοιβής, μη εξαρτώμενης από την κερδοφορία, την εκτέλεση συγκεκριμένων ενεργειών για μικρό χρονικό διάστημα περί τα 2 με 5 έτη, το αντικείμενο των οποίων εκτείνεται σε ευρύ αντικείμενο από συμβάσεις τεχνικής βοήθειας έως συμφωνίες λειτουργίας και συντήρησης.
- ❖ Οι συμβάσεις συντήρησης βάσει της απόδοσης (Performance based maintenance contracts): Πρόκειται για τις περιπτώσεις κατά τις οποίες υπάρχει περιθώριο στους αναδόχους για αυτενέργεια σχετιζόμενη με τον σχεδιασμό και την οργάνωση των έργων / υπηρεσιών. Η πληρωμή είναι μηνιαία κατά βάση με γνώμονα τους τιθεμένους από το δημόσιο δείκτες απόδοσης που οφείλει να πληροί ο ανάδοχος κατά την παράδοση των εργασιών συντήρησης, με την παράλειψή των να ενεργοποιεί σχετικές κυρώσεις εις βάρος του αναδόχου σχετιζόμενες με την πληρωμή του.

2.5.2.2 Οι μέθοδοι των Σ.Δ.Ι.Τ. συμβατικού τύπου

Μπορεί να έχει διατυπωθεί και η γνώμη πως μέθοδος Σ.Δ.Ι.Τ. συμβατικού τύπου είναι και η (μερική) ιδιωτικοποίηση κατά την οποία, στην

περίπτωση της ιδιωτικοποίησης, παρέχονται από το δημόσιο στον ιδιώτη με ταυτόχρονη πώληση κρατικών προνομίων αγαθά ή υπηρεσίες, ενώ στην μερική ιδιωτικοποίηση υφίστανται συνεργασίες μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα με το δημόσιο να παραμένει ο κυρίαρχος φορέας όμως οι πλέον διαδεδομένες μέθοδοι Σ.Δ.Ι.Τ. συμβατικού τύπου, σύμφωνα με τον Yescombe⁷², είναι:

1. B.O.T (Build/Operate/Transfer) – B.O.O.T. (Build/Own/Operate/Transfer): Μεταξύ των συμβαλλομένων μερών έχει ήδη δια της συναφθείσης συμβάσεως παροχής έργου ή υπηρεσιών, το αντικείμενό της με τον ιδιωτικό τομέα να αναλαμβάνει με μερική ή ολική χρηματοδότηση με βάση τα όσα κοινώς έχουν συνομολογηθεί και αυτόν (τον ιδιώτη) για ένα ρητώς προκαθορισμένο χρονικό διάστημα να λειτουργεί το έργο ή την υπηρεσία όπου διαμέσου των τελών χρήσης στους χρήστες του έργου αυτού να αποσβέσει το πρώτον, ακολούθως να αποκερδαίνει της χρήσης αυτού και το Δημόσιο μετά την ολοκλήρωση της συμβατικής διάρκειας, είτε να αναλαμβάνει την λειτουργία του έργου, είτε να αναθέτει εκ νέου είτε στον ίδιο τον ιδιώτη είτε σε τρίτον την περαιτέρω εκμετάλλευσή του. Και ενώ τα αμέσως ανωτέρω εκτεθέντα σχετίζονται με την περίπτωση του B.O.T., η περίπτωση του B.O.O.T. αποτελεί ανάλογη της παραπάνω μέθοδο με τη διαφοροποίηση ότι το έργο δεν ανήκει στο Δημόσιο αλλά σε ιδιώτη ο οποίος μετά την περάτωση του έργου το παραδίδει κατά κυριότητα, νομή και κατοχή στον αντισυμβαλλομένο του. Σε αμφότερες τις περιπτώσεις το Δημόσιο δια της συμπράξεως επωφελείται σε τεχνογνωσία, στην ποιοτικότερη και εναρμονισμένη με τα κατασκευαστικά πρότυπα και τεχνολογικές εξελίξεις με οικονομικότερους όρους για το ίδιο, παράλληλα ο ιδιώτης προσδοκά το κέρδος αλλά και ενισχύει τον ανταγωνισμό στην αγορά δια της συμμετοχής του στο εγχείρημα.
2. D.B.F.O. (Design/Build/Finance/Operate): Η μέθοδος αυτή βρίσκει εφαρμογή συνήθως στην κατασκευή, λειτουργία και συντήρηση δημοσίων κτηρίων (νοσοκομεία, σχολικές μονάδες, φοιτητικές εστίες, κ.λπ.), στην διαχείριση των

⁷² Yescombe E.R. (2007), *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*, London, Butterworth-Heinemann

απορριμμάτων, σε περιπτώσεις βιολογικών καθαρισμών. Ο ιδιωτικός φορέας, αναλαμβάνει για συμφωνημένη χρονική περίοδο μια υποδομή έχοντας φροντίσει τη σχεδίαση, την χρηματοδότηση και τη λειτουργία της με το Δημόσιο να αγοράζει τις παρεχόμενες του έργου υπηρεσίες αποκτώντας το σχετικό δικαίωμα χρήσης.

3. B.O.O. (Build/Own/Operate): Στην παρούσα περίπτωση το Δημόσιο απευθυνόμενο στον ιδιώτη επιδιώκει την υλοποίηση ενός έργου κοινής ωφέλειας και ως αντάλλαγμα παρέχει στον τελευταίο άδεια εκμετάλλευσής του επί μακρόν. Ο τελευταίος σχεδιάζει, χρηματοδοτεί, κατασκευάζει και λειτουργεί το έργο ως κύριος αυτού με τον Δημόσιο φορέα να καθορίζει τις προδιαγραφές λειτουργίας του σε σχέση με τις προσφερόμενες υπηρεσίες, τους κανόνες ασφαλείας και το ανώτατο όριο τελών χρήσης του.
4. B.T.O. (Build/Transfer/Operate): Ο ιδιωτικός φορέας σχεδιάζει, χρηματοδοτεί και κατασκευάζει το έργο οπότε και μετά την αποπεράτωσή του μεταβιβάζει την κυριότητά του στο Δημόσιο με τα μέρη να συμφωνούν ρητώς τη μίσθωση του έργου στον ιδιώτη για συγκεκριμένη χρονική περίοδο κατά την οποία ο διαχειριστής του έργου θα εισπράττει τα έσοδα από την λειτουργία του.
5. B.O.L.T. (Build/Own/Lease/Transfer): Στην περίπτωση ταύτη ο ιδιωτικός φορέας χρηματοδοτεί και κατασκευάζει τις εγκαταστάσεις οι οποίες ακολούθως ενοικιάζονται στον δημόσιο φορέα ο οποίος και καταβάλλει περιοδικώς στον ιδιώτη το συμφωνηθέν μίσθωμα, οπότε και σταδιακώς και καθίσταται ιδιοκτήτης των εγκαταστάσεων. Κατά την διάρκεια της μισθωτικής σχέσης οι εγκαταστάσεις ενδέχεται να λειτουργούν είτε από Δημόσιο είτε από ιδιωτικό φορέα.
6. B.B.O. (Bye/ Build/ Operate): Η μέθοδος αυτή ακολουθείται στις περιπτώσεις κατά τις οποίες προκρίνεται η προσέλκυση ιδιωτικών κεφαλαίων δια της μεταβίβασης εγκαταστάσεων και υποδομών εν γένει σε ιδιώτες προκειμένου με τον τρόπο τούτο να αξιοποιηθούν έργα των οποίων ο Δημόσιος τομέας δεν κάνει χρήση είτε καθώς αδυνατεί είτε επειδή δεν διαθέτει τα μέσα και τον τρόπο. Έτσι επιδιώκεται η μεταβίβαση αυτών σε ιδιώτη ο οποίος και θα διαθέσει ιδιωτικά κεφάλαια αποκτώντας την κυριότητα των εν λόγω εγκαταστάσεων και φυσικά την πλήρη και αποκλειστική εκμετάλλευσή των.
7. L.R.O. (Lease/Rehabilitare/Operate): Ο ιδιώτης εκμισθώνει εγκαταστάσεις κυριότητας δημοσίου φορέα για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα με σκοπό να

αποσβεστεί το κεφάλαιό του, έχοντας το δικαίωμα εκμετάλλευσής τους για το συμφωνημένο χρονικό διάστημα, ως αυτό προκύπτει εκ της συμφωνίας αυτής. Επενδύει τα κεφάλαιά του, λειτουργεί τις εγκαταστάσεις αυτές εκτελώντας πρόσθετα έργα όπου αυτό χρειάζεται προκειμένου να είναι αποδοτικότερη η επένδυσή του με τα έσοδά του να προέρχονται από την χρώση των χρηστών αλλά και την ανάπτυξη άλλων δραστηριοτήτων (λ.χ. δημιουργία εμπορικού κέντρου εντός του χώρου).

2.6 Η υλοποίηση έργων μέσω Σ.Δ.Ι.Τ.

Με κριτήριο το αντικείμενο της σύμπραξης, το είδος και το μέγεθος της παρέμβασης του ιδιωτικού και δημοσίου τομέα καθώς και τους κινδύνους που αναλαμβάνονται από τα συμπράττοντα μέρη, οι συμπράξεις διακρίνονται σε δύο κατηγορίες, και δη στα :

❖ Ανταποδοτικά έργα / Ανταποδοτικές υπηρεσίες:

Στην κατηγορία αυτή εντάσσονται έργα ή υπηρεσίες στις οποίες οι ιδιωτικοί φορείς αναλαμβάνουν την χρηματοδότηση, το σχεδιασμό, την κατασκευή και τη συντήρηση των αλλά και την εκμετάλλευση αυτών για το χρονικό διάστημα που προβλέπεται στην σύμβαση οπότε και με την λήξη της το έργο ή η υπηρεσία περνά στην αναθέτουσα αρχή. Το κέρδος των αναδόχων στην περίπτωση αυτή εξαρτάται από την είσπραξη τελών από τους τελικούς χρήστες του έργου ή της υπηρεσίας τρόπος ο οποίος βοηθά τους ιδιώτες να αποπληρώσουν την αρχική τους επένδυση και έχουν σχετικό κέρδος. Στην περίπτωση αυτή, το ύψος των τελών, ο τρόπος είσπραξής τους έχει καθοριστεί αρχικώς δια της υπογραφείσας συμβάσεως ενώ εκτός του κινδύνου χρηματοδότησης και κατασκευής, οι ανάδοχοι φορείς αναλαμβάνουν και τον κίνδυνο που σχετίζεται με το αν τελικώς οι χρήστες του έργου, οι πολίτες δηλαδή, θα κάνουν τελικώς χρήση ή μη της παρεχόμενης υπηρεσίας ή του έργου (κίνδυνος ζήτησης) ώστε ο ανάδοχος να εισπράξει τα προσδοκώμενα έσοδα. Σημειώνεται πως, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες το έργο δεν είναι αποδοτικό τότε δύναται η βιωσιμότητά του να υποστηριχθεί με την οικονομική συμβολή του Δημοσίου, είτε εφάπαξ κατά την περίοδο κατασκευής του, είτε με τμηματικές καταβολές κατά την περίοδο λειτουργίας του.

Οι συνηθέστερες περιπτώσεις αναταποδοτικών έργων είναι οι λιμένες, τα αεροδρόμια, οι σιδηροδρομικοί σταθμοί, κ.λπ.

Σχηματικά η διαδικασία χρηματοδότησης αναταποδοτικού έργου:



ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ & ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΕΙΔΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΣΥΜΠΡΑΞΕΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΥ & ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ (ΣΔΙΤ)
ΣΥΝΟΠΤΙΚΟΣ ΟΔΗΓΟΣ, ΑΘΗΝΑ 2006

❖ Μη αναταποδοτικά έργα / Αναταποδοτικές υπηρεσίες:

Στην κατηγορία αυτή εντάσσονται έργα ή υπηρεσίες στις οποίες δεν υπάρχει εκμετάλλευση από τον ιδιωτικό φορέα, καθώς πρόκειται για κοινωνικού χαρακτήρα υποδομές ή υπηρεσίες τις οποίες λειτουργεί το Κράτος και απολαμβάνουν οι πολίτες, δίχως αναταποδοτικό τέλος για την χρήση αυτή. Στις περιπτώσεις αυτές ο ανάδοχος αναλαμβάνει την υλοποίηση του εκπονούμενου εγχειρήματος τη στιγμή που η αποπληρωμή γίνεται από το Δημόσιο στον ανάδοχο, με τον τελευταίο να αναλαμβάνει τον κίνδυνο που σχετίζεται με την χρηματοδότηση και την κατασκευή, όχι όμως και με τον κίνδυνο ζήτησης. Με άλλα λόγια ο ανάδοχος αναλαμβάνει τον κίνδυνο της διαχείρισης και συντήρησης της υποδομής ή της υπηρεσίας (κίνδυνος διαθεσιμότητας) ώστε να καθίσταται λειτουργική για τον χρήστη σύμφωνα με τα καθοριζόμενα, από το Δημόσιο, στην σύμβαση που έχει υπογραφεί. Το

Δημόσιο με την σειρά του ανταποκρινόμενο στην δική του υποχρέωση ως ταύτη απορρέει από τη σύμβαση, υποχρεούται σε τμηματικές καταβολές (πληρωμές διαθεσιμότητας) στον ανάδοχο ο οποίος με τη σειρά του υποχρεούται στην εξασφάλιση της ομαλής λειτουργίας και της άρτιας συντήρησης των υποδομών ή των υπηρεσιών που προσφέρει, καθώς σε αντίθετη περίπτωση ενδέχεται οι πληρωμές αυτές είτε να μειωθούν είτε να ανασταλούν έως ότου ο ανάδοχος τηρήσει (άλλως συμμορφωθεί) τις συμβατικές του υποχρεώσεις ανταποκρινόμενος πλήρως με τοα όσα έχει αναλάβει και αποδεχτεί δια της μεταξύ των μερών έγγραφης συμβάσεως. Μετά το πέρας της συμφωνηθείσας συμβατικής περιόδου το έργο ή η υπηρεσία (συνήθως πρόκειται για την κατασκευή νοσοκομειακών μονάδων, σχολικών συγκροτημάτων, παροχή τηλεπικοινωνιών, συγκοινωνιακά έργα κ.λπ.) περιέχεται στην παραχωρούσα αρχή. Σημειώνεται πως σε ενδεχόμενη περίπτωση κατά την οποία προκύψουν της συμπράξεως εμπορικές χρήσεις το Δημόσιο συμπληρώνει με ετήσιες πληρωμές από την εκμετάλλευση των χώρων αυτών ώστε να αποπληρωθεί το έργο.

Σχηματικά η διαδικασία χρηματοδότησης μη ανταποδοτικού έργου⁷³:



ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ & ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΕΙΔΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΣΥΜΠΡΑΞΕΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΥ & ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ (ΣΔΙΤ)
ΣΥΝΟΠΤΙΚΟΣ ΟΔΗΓΟΣ, ΑΘΗΝΑ 2006

⁷³ Υπουργείο Οικονομίας & Οικονομικών – Ειδική Γραμματεία Συμπράξεων Δημοσίου & Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) Συνοπτικός Οδηγός, Αθήνα (2006), σελ. 11.

Συγκριτικά λοιπόν τα ανταποδοτικά και μη έργα έχουν ως εξής⁷⁴:

	Ανταποδοτικά έργα	Μη ανταποδοτικά έργα
Χαρακτηριστικά έργων	<ul style="list-style-type: none"> • Η αποπληρωμή της επένδυσης γίνεται με χρέωση των τελικών χρηστών 	<ul style="list-style-type: none"> • Η αποπληρωμή της επένδυσης δεν μπορεί να γίνει με χρέωση των τελικών χρηστών
Αποπληρωμή επένδυσης Ιδιώτη	<ul style="list-style-type: none"> • Οι τελικοί χρήστες καταβάλλουν τα τέλη 	<ul style="list-style-type: none"> • Το Δημόσιο καταβάλλει περιοδικές πληρωμές διαθεσιμότητας
Επενδυτικός Κίνδυνος	<ul style="list-style-type: none"> • Υψηλότερος κίνδυνος • Κίνδυνος ζήτησης και διακύμανσης των εσόδων • Υψηλές αποδόσεις κεφαλαίου, ανάλογες των κινδύνων που αναλαμβάνονται 	<ul style="list-style-type: none"> • Χαμηλότερος κίνδυνος • Τα έσοδα δεν επηρεάζονται από τη ζήτηση , αλλά από τη διαθεσιμότητα του έργου • Έσοδα λειτουργίας βάσει τήρησης προδιαγραφών απόδοσης • Χαμηλότερες αποδόσεις κεφαλαίου ανάλογες των μικρότερων κινδύνων που αναλαμβάνονται
Υπολογισμός των εσόδων	<ul style="list-style-type: none"> • Βασίζεται στο συνολικό κόστος του έργου και προσδιορίζεται στη σύμβαση • Το ύψος των τελών 	<ul style="list-style-type: none"> • Βασίζεται στο συνολικό κόστος της επένδυσης • Η επένδυση αποπληρώνεται με μμηματικές πληρωμές μετά την έναρξη λειτουργίας του έργου

⁷⁴ Υπουργείο Οικονομίας & Οικονομικών , Ειδική Γραμματεία Συμπράξεων Δημοσίου & Ιδιωτικού τομέα ,Συμπράξεις Δημοσίου & Ιδιωτικού τομέα, Αθήνα (2006), 11 σελ.

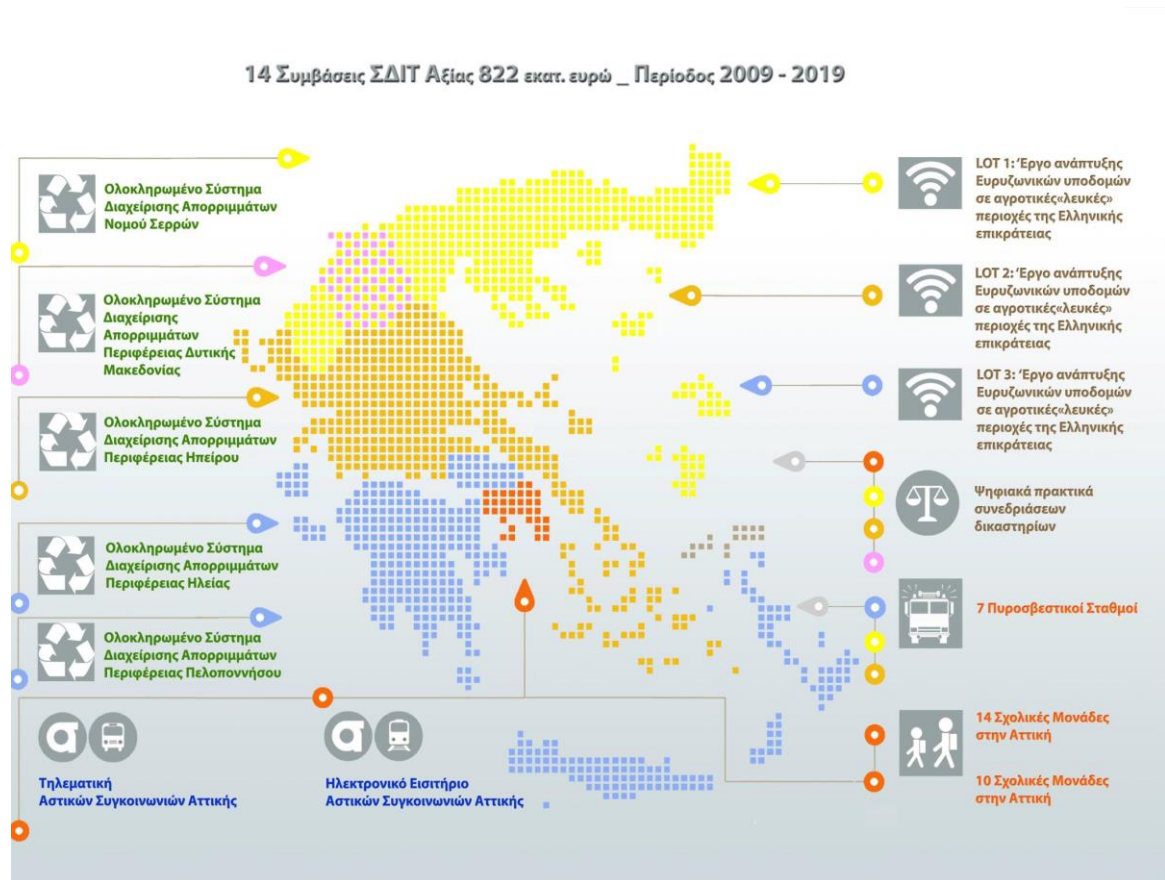
	μπορεί να κυμαίνεται ανάλογα με τις συνθήκες, εντός των ορίων που προβλέπονται στη σύμβαση	
Χρηματοδοτική υποστήριξη Δημοσίου	<ul style="list-style-type: none"> • Ενδεχόμενη επιχορήγηση κατά τη διάρκεια κατασκευής • Ενδεχόμενη εγγύηση ελαχίστων εσόδων 	<ul style="list-style-type: none"> • Αποπληρωμή του έργου απ' ευθείας από το δημόσιο • Εμπορικές ή άλλες χρήσεις δύναται να μειώσουν την χρηματοδοτική συμβολή του Δημοσίου

Σύμφωνα με το υπουργείο ανάπτυξης και επενδύσεων⁷⁵ και την επίσημη ιστοσελίδα που διατηρείται σχετικά με τις Σ.Δ.Ι.Τ. κατά την περίοδο 2009 – 2019 στην χώρα μας υφίστανται βρίσκονται εν εξελίξει 14 συμβάσεις Σ.Δ.Ι.Τ. με την αξία των να ανέρχεται στα 822 εκατομμύρια ευρώ και το κόστος χρηματοδότησης να επιμερίζεται, σύμφωνα πάντα με την ίδια ως άνω πηγή, σε πόρους εξοικονομημένους από το ΕΣΠΑ σε ποσοστό 39%, και με ιδιωτική χρηματοδότηση σε ποσοστό 61%⁷⁶.

⁷⁵ <http://www.mindev.gov.gr/> (Ημερομηνία ανάκτησης συνδέσμου : 01.06.2020)

⁷⁶ Οι πόροι του ΕΣΠΑ ανέρχονται σε 318 εκατ. Ευρώ, και η ιδιωτική χρηματοδότηση σε 504 εκ. ευρώ επιμεριζόμενη, σε 394 εκ. ευρώ από ίδια ή δανειακά κεφάλαια, από την EIB 58 εκ. ευρώ και από το πρόγραμμα Jessica 52 εκ. ευρώ.

Σχηματικώς, τα έργα αυτά αποτυπώνονται ως ακολούθως:

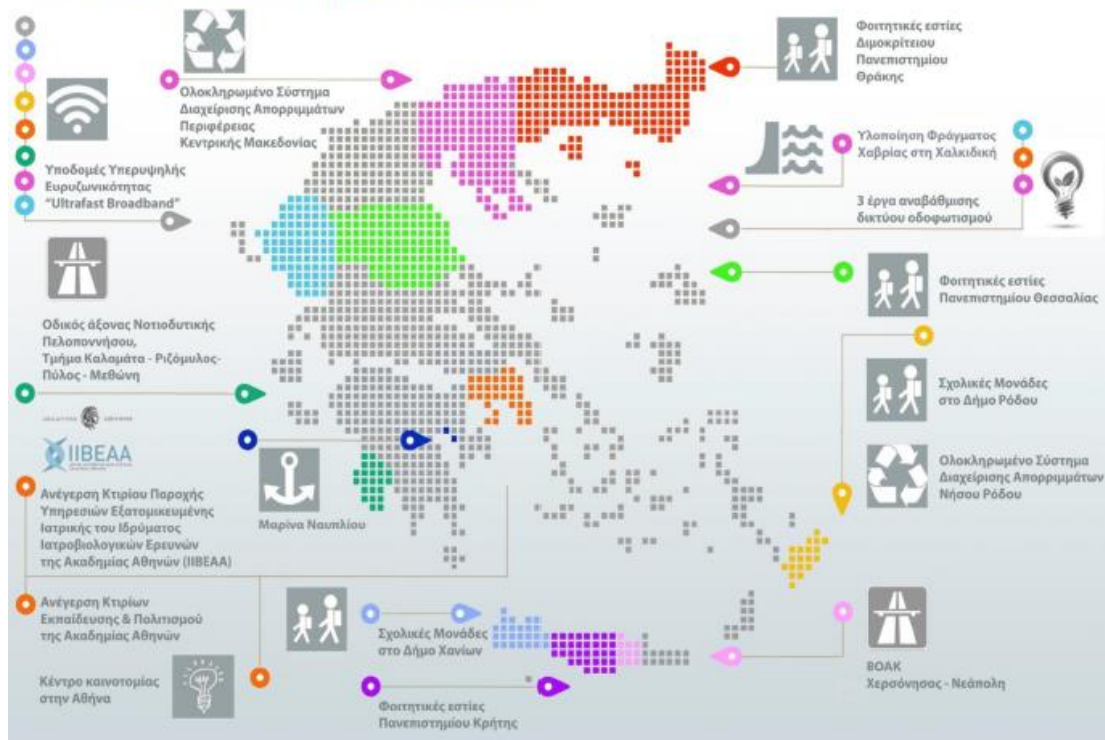


Πηγή: <http://www.sdit.gov.gr>

Την περίοδο ταύτη υφίστανται 18 εγκεκριμένα από την διυπουργική επιτροπή έργα συνολικής αξίας 2,36 δις ευρώ ως ταύτα αποτυπώνονται ακολούθως, συμφώνως πάντα με την ίδια ως άνω πηγή:

Εγκεκριμένα έργα ΣΔΙΤ

18 έργα ΣΔΙΤ συνολικής αξίας 2,36 δις €



Πηγή: <http://www.sdit.gov.gr>

Με τα έργα αυτά να επιμερίζονται ως ακολούθως:



Πηγή: <http://www.sdit.gov.gr>

Σύμφωνα με τα στοιχεία της Ειδικής Γραμματείας των Σ.Δ.Ι.Τ., από το 2006 έως το τέλος του 2019 στην Ελλάδα είχαν εγκριθεί από την Διυπουργική Επιτροπή 37 έργα⁷⁷.

Ανεξαρτήτως μορφής και με δεδομένο πως κάθε σύμπραξη παρουσιάζει μια οντότητα διαφορετική από την άλλη, είναι σαφές, πως αποτελεί μια ακολουθητέα διαδικασία και όχι ένα προϊόν στην παραγωγή του οποίου αποσκοπούν τα μέρη με την επιτυχή ή μη έκβαση της διαδικασίας έχει ουσιώδη αντίκτυπο για κάθε συμβαλλόμενο. Βασικοί άξονες στους οποίους θα πρέπει να δομηθεί η συνεργασία μεταξύ των συμβαλλομένων μερών, είναι:

- ❖ Η σωστή προετοιμασία αμφοτέρων των συμβαλλομένων μερών και με βάση τους ρόλους που αναπτύσσουν στην μεταξύ των σύμπραξη. Έτσι τόσο το δημόσιο (που αποτελεί τον οραματιστή του σχεδίου) όσο και ο ιδιωτικός τομέας οφείλουν να παρουσιάσουν ένα σχέδιο σε ορθολογική βάση, με ρεαλισμό και τα μέρη υποχρεούνται να προετοιμάσουν εγκαίρως και καταλλήλως τις δράσεις του προκειμένου να οδηγηθούν σε μια επιτυχημένη σύμπραξη.
- ❖ Η ύπαρξη σαφούς νομοθετικού πλαισίου το οποίο αφενός μεν θα καθορίσει την διαφάνεια της ακολουθητέας διαδικασίας από τους υποψηφίους αναδόχους και θα καθορίσει τους κανόνες της διαδικασίας, αφετέρου, θα αποτρέψει ιδιώτες των οποίων θίγονται δικαιώματα να ακολουθήσουν την δικαστική οδό δια της προσφυγής στην δικαιοσύνη.
- ❖ Η ύπαρξη εμπιστοσύνης και σεβασμού από αμφότερα τα συμβαλλόμενα μέρη είναι απαραίτητη προκειμένου να ευοδωθεί η επιχειρούμενη διαδικασία, με σαφή όρια δίχως παρεμβάσεις αλλά με σύμπλευση από τα μέρη που θα κωλύουν την πρόοδο του έργου με διάθεση σύγκλισης και σε κάθε περίπτωση ελέγχου από την πλευρά του Δημοσίου στον ανάδοχο που θα γίνεται όχι δίκην

⁷⁷ 3 το 2006, 1 το 2007, 2 το 2008, 0 τα έτη 2009, 2010, 2014 και 2015, 1 το 2011, 8 το 2012, 8 το 2013, 1 το 2016, 2 το 2017, 3 το 2018 και 8 το έτος 2019.

παρεμβατικότητας και επιταγής ή παρέμβασης στον ρόλο του προκειμένου να επιτευχθεί το αποτέλεσμα.

- ❖ Η ύπαρξη ηγεσίας που να καθορίζει τους επιδιωκόμενους στόχους, να συντονίζει την επιχειρούμενη διαδικασία, να γεφυρώνει ενδεχόμενα χάσματα που θα προκύψουν μεταξύ του αναδόχου και της πολιτικής ή διοικητικής ηγεσίας γύρω από ανακύπτοντα ζητήματα και ο εν γένει ορθός και αποδοτικός συντονισμός από τον εκπρόσωπο του κάθε συμβαλλόμενου μέρους είναι αναγκαίος για την ομαλή εξέλιξη του έργου και την ευόδωση του εγχειρήματος.
- ❖ Η τακτική επικοινωνία, η διαρκής και αμφίδρομη ενημέρωση κρίνεται επιβεβλημένη προκειμένου να ξεπεραστούν αναφύοντα ζητήματα σχετιζόμενα με την πρόοδο του έργου. Όσο συχνότερη και όσο πιο διαχεόμενη σε κάθε τμήμα των συμπραττόντων μερών είναι η επικοινωνία αυτή, τόσο μεγαλύτερες πιθανότητες υπάρχουν για την επίτευξη του σκοπού. Η επικοινωνία αυτή συμβάλλει στην εξασφάλιση αποτελεσματικότερης διαδικασίας λήψεως αποφάσεων και στην υλοποίησή των ενώ συμβάλλει στην οριοθέτηση των πρωταρχικών στόχων του έργου και τα μέσα επίτευξης των επιδιωκόμενων στόχων, δεν πρέπει όμως να εξαντλείται μεταξύ των συμμετεχόντων μερών, αλλά να έχει εξωστρεφή χαρακτήρα και να απευθύνεται στην κοινωνία, να αφουγκράζεται την γνώμη των πολιτών ο δείκτης ικανοποίησης των οποίων είναι συνάρτηση της επιτυχίας.
- ❖ Η ύπαρξη αμοιβαίας εμπιστοσύνης στην συνεργασία μεταξύ των μερών είναι θεμέλια δεδομένης της πολυπλοκότητας της συνεργασίας αυτής.

2.7 Σ.Δ.Ι.Τ. & υφιστάμενος κίνδυνος

Οι συμπράξεις περιλαμβάνουν αρκετά στάδια και συνήθως εξελίσσονται επί μακρόν εξαιτίας της πολυπλοκότητας των έργων και των ιδιαίτερων απαιτήσεών. Έτσι προϊόντος του χρόνου ενδέχεται να σημειωθούν γεγονότα, έκτακτου ή απρόβλεπτου χαρακτήρα, τα οποία ενδεχομένως να επηρεάσουν την ομαλή εξέλιξη του έργου ή της υπηρεσίας, οι δε κίνδυνοι που ίσως εμφανιστούν ενδέχεται να σχετίζονται τόσο με την ολοκλήρωση του έργου εντός του συμφωνηθέντος χρόνου όσο και με την τήρηση ή μη του προϋπολογισμού χρηματοδότησης.

Προκειμένου να αποφευχθεί οιαδήποτε «ανωμαλία» σχετικά με την εξέλιξη του έργου ή της υπηρεσίας, επιβάλλεται ο καταμερισμός των κινδύνων ο οποίος πρέπει να είναι σαφής κατά την σύναψη της συμβάσεως σύμπραξης ώστε να αποφεύγονται ενδεχόμενα προβλήματα κατά το μέλλον σχετικά με την ερμηνεία κατά τις περιπτώσεις εμφάνισης του κινδύνου. Για το λόγο αυτό τα συμπράττοντα μέρη κατά το προσυμβατικό στάδιο οφείλουν να εντοπίσουν, να καταγράψουν και να τυποποιήσουν τους όποιους ενδεχόμενους κινδύνους καθώς και την εκτίμηση εμφάνισης των κινδύνων αυτών και τις όποιες συνέπειες θα προκύψουν συνεπεία της εμφάνισής των. Η παραπάνω διαδικασία είναι αναγκαία καθώς οι υπολογισμοί και οι εκτιμήσεις που θα γίνουν προστατεύουν την ομαλή εξέλιξη της συμβάσεως και την διασφάλιση της ομαλής εξέλιξης αυτής γεγονός που ως είναι φυσικό δεν γεννά ζητήματα τα οποία και θα οδηγήσουν σε ανώμαλη εξέλιξη της πορείας του έργου ή της υπηρεσίας με ενδεχόμενες καθυστερήσεις, περαιτέρω επιβάρυνση του κόστους του έργου κ.λπ. Σημειώνεται και σε συνέχεια των ήδη λεχθέντων πως η ανάληψη του κινδύνου γίνεται από το πλέον κατάλληλο, ικανό και σε πλεονεκτικότερη θέση για να τον αντιμετωπίσει⁷⁸, να τον διαχειριστεί και να τον απορροφήσει με το μικρότερο δυνατό κόστος και κατά την συντομότερα διάρκεια. Είναι προφανές πως ενδεχόμενοι κίνδυνοι είναι ορατοί και ως πιθανώς εμφανιζόμενοι σε όλες τις φάσεις κατασκευής και λειτουργίας του έργου οι οποίοι και με την πρόοδο

⁷⁸ Γιάνναρος Ι. (2005), (19-25 Απριλίου 2005) « Μεθοδολογία Χρηματοδότησης Έργων μέσω Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα Αθήνα, Συνέδριο ΤΕΕ – Δημόσια Έργα » .

αυτού μειώνονται, πλην όμως ο εκ των προτέρων εντοπισμός των κινδύνων αυτών, η καταγραφή και τυποποίηση αυτών πέραν του ότι αποτελεί μια αναγκαία συνθήκη προάσπισης της ομαλής εξέλιξης του έργου αποτελεί ουσιώδες στοιχείο της διασφάλισης του και της τελικής του ολοκλήρωσης.

Έτσι και με βάση τα ήδη ανωτέρω αναφερθέντα (ενδεικτικώς) ο κίνδυνος χαρακτηρίζεται, αναλόγως του χρόνου εμφάνισής του και του τι αυτός αφορά, ως:

- ❖ Κατασκευαστικός – τεχνικός κίνδυνος, ο οποίος σχετίζεται με την τήρηση των προθεσμιών, του προϋπολογισμού και την τήρηση των τεχνικών προδιαγραφών και χαρακτηριστικών κατασκευής.

Πιο συγκεκριμένα διάφορες εκφάνσεις του κινδύνου αυτού αποτελούν:

- Η αστοχία μελετών που εμφανίζεται στις περιπτώσεις κατά τις οποίες οι επιλογές και οι λύσεις που έχουν καταγραφεί και προκριθεί, δεν ανταποκρίνονται στην πραγματικότητα, καθώς η πορεία του έργου εμφανίζει διαφορετικά δεδομένα από αυτά τα οποία προ της συμβάσεως είχαν καταγραφεί και θεωρούνταν ως ενδεχόμενα εμφάνισης κατά την πορεία του έργου.
- Ο κίνδυνος έκδοσης διοικητικών αδειών ο οποίος είναι πολύ υψηλός στην χώρα μας, καθώς διδάγματα του παρελθόντος αποδεικνύουν πως υπάρχουν περιπτώσεις έργων τα οποία δεν πραγματοποιήθηκαν είτε εξαιτίας αδυναμίας καθορισμού των αδειών που απαιτούνταν για την κατασκευή και λειτουργία τους είτε εξαιτίας ανακλήσεως με δικαστική απόφαση της εκδοθείσας διοικητικής αδείας μετά από προσφυγή.
- Η αστοχία υλικών - εξοπλισμού και προμήθειας, η οποία στην μεν πρώτη περίπτωση (αστοχίας υλικών - εξοπλισμού) οδηγεί σε προβλήματα ως προς την αποτελεσματικότητα, την ασφάλεια και την ποιότητα των παρεχομένων έργων και υπηρεσιών, στην δε δεύτερη περίπτωση σχετίζεται με την αδυναμία εύρεσης στο εμπόριο των καταλλήλων και συμφώνως της συμβάσεως πρώτων υλών που απαιτούνται.
- Οι εγγυήσεις καλής λειτουργίας που σχετίζονται με την πληρωμή των εγγυητικών επιστολών καλής εκτέλεσης των έργων – υπηρεσιών από τα

χρηματοπιστωτικά ιδρύματα που αποτελεί βασική παράμετρο προόδου των εκπονούμενων έργων – υπηρεσιών.

➤ Η εύρεση αρχαιοτήτων, η οποία ιδίως σε περιπτώσεις ανευρέσεως σπουδαίων αρχαιολογικών ευρημάτων ενδέχεται να οδηγήσει από σημαντική καθυστέρηση έως και ματαίωση του εκπονούμενου έργου.

➤ Οι απαλλοτριώσεις, οι οποίες εξαιτίας της φύσεώς τους, της εμπλοκής πολλών δικαιούχων αλλά και άλλων παραγόντων (λ.χ. άσκηση προσφυγών θιγόμενων ιδιοκτητών) σε αρκετές περιπτώσεις επιφέρει χρονοκαθυστερήση ως προς την εκτέλεση των έργων αυτών.

➤ Η ανωτέρα βία, η οποία συνίσταται στους κινδύνους εκείνους οι οποίοι είναι εφικτό να παρουσιαστούν και συνίστανται σε φυσικές καταστροφές (ακραία καιρικά φαινόμενα, τρομοκρατικά χτυπήματα, πανδημίες κ.λπ.) η συντέλεση των οποίων ενδέχεται να εξελιχθεί ως εμπόδιο στην εξέλιξη του έργου.

❖ Κίνδυνος λειτουργίας, ο οποίος σχετίζεται με την (καλή) λειτουργία του έργου – υπηρεσιών που εντοπίζονται στις περιπτώσεις κατά τις οποίες:

➤ Δεν υπάρχει επαρκής και σύμφωνα με τα προβλεπόμενα διεθνή δεδομένα κριτήρια συντήρηση των υποδομών.

➤ Το κόστος συντήρησης είναι πολύ μεγαλύτερο από εκείνο που αρχικώς είχε προβλεφθεί εξαιτίας είτε λανθασμένων υπολογισμών, είτε εξαιτίας φθορών λόγω κακής χρήσης ή αστοχίας υλικών ή παλαιότητας κ.λπ.

➤ Εμφανίζονται τρίτα πρόσωπα τα οποία βάση εμπραγμάτων δικαιωμάτων προσφεύγουν στην Δικαιοσύνη προκειμένου να προασπίσουν τα δικαιώματά τους αυτά.

❖ Κίνδυνος αγοράς, ο οποίος σχετίζεται με την μη ικανοποιητική ζήτηση των παρεχομένων υπηρεσιών ή έργων, με επακόλουθο το να μην υφίστανται ικανοποιητικά έσοδα προκειμένου να καλυφθούν τα λειτουργικά κόστη. Ο παραπάνω κίνδυνος είναι εξόχως δύσκολος στον υπολογισμό του καθώς υφίστανται αρκετοί μη δυνάμενοι να προβλεφθούν εξ αρχής παράγοντες γι' αυτό και προς

εξασφάλιση των αναδόχων το δημόσιο εγγυάται την κάλυψη ενός προκαθορισμένου ύψους εσόδων.

- ❖ Πολιτικός κίνδυνος, ο οποίος σχετίζεται με την πολιτική και οικονομική αστάθεια που ενδεχομένως να υπάρχει σε ένα κράτος, οπότε και εξαιτίας αυτών ενδέχεται να υπάρξουν σημαντικές καθυστερήσεις οι οποίες προέρχονται από κρατικά όργανα τα οποία εξαιτίας των παραπάνω κρίσεων ενδεχομένως να μη προβαίνουν στις αναγκαίες ενέργειες προκειμένου να εξασφαλιστεί η πρόοδος του έργου ή της υπηρεσίας (π.χ. έκδοση αδειάς).
- ❖ Κίνδυνος υπολειμματικής αξίας, ο οποίος αφορά την τύχη των εγκαταστάσεων μετά το πέρας της περιόδου της συμπράξεως οπότε και θα περάσουν στο δημόσιο (ή την εταιρία ειδικού σκοπού).

2.8 Αρμόδια Κρατικά Όργανα - διαδικασία υποβολής σχεδίου & ένταξης

Σε προγενέστερο κεφάλαιο της παρούσης εργασίας αναφέρθηκαν ήδη οι απαιτούμενες προϋποθέσεις προκειμένου οι συμβάσεις να χαρακτηριστούν ως συμπράξεις μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού φορέα⁷⁹ με τις προϋποθέσεις αυτές να συντρέχουν αθροιστικώς πλην της εξαίρεσης που προβλέπεται στο ίδιο άρθρο και των περιπτώσεων εκείνων των υπηρεσιών που παρέχονται με αποκλειστικό προνόμιο του Ελληνικού Δημοσίου, όπως ενδεικτικά αναφέρονται η Δικαιοσύνη και η Αστυνομία.

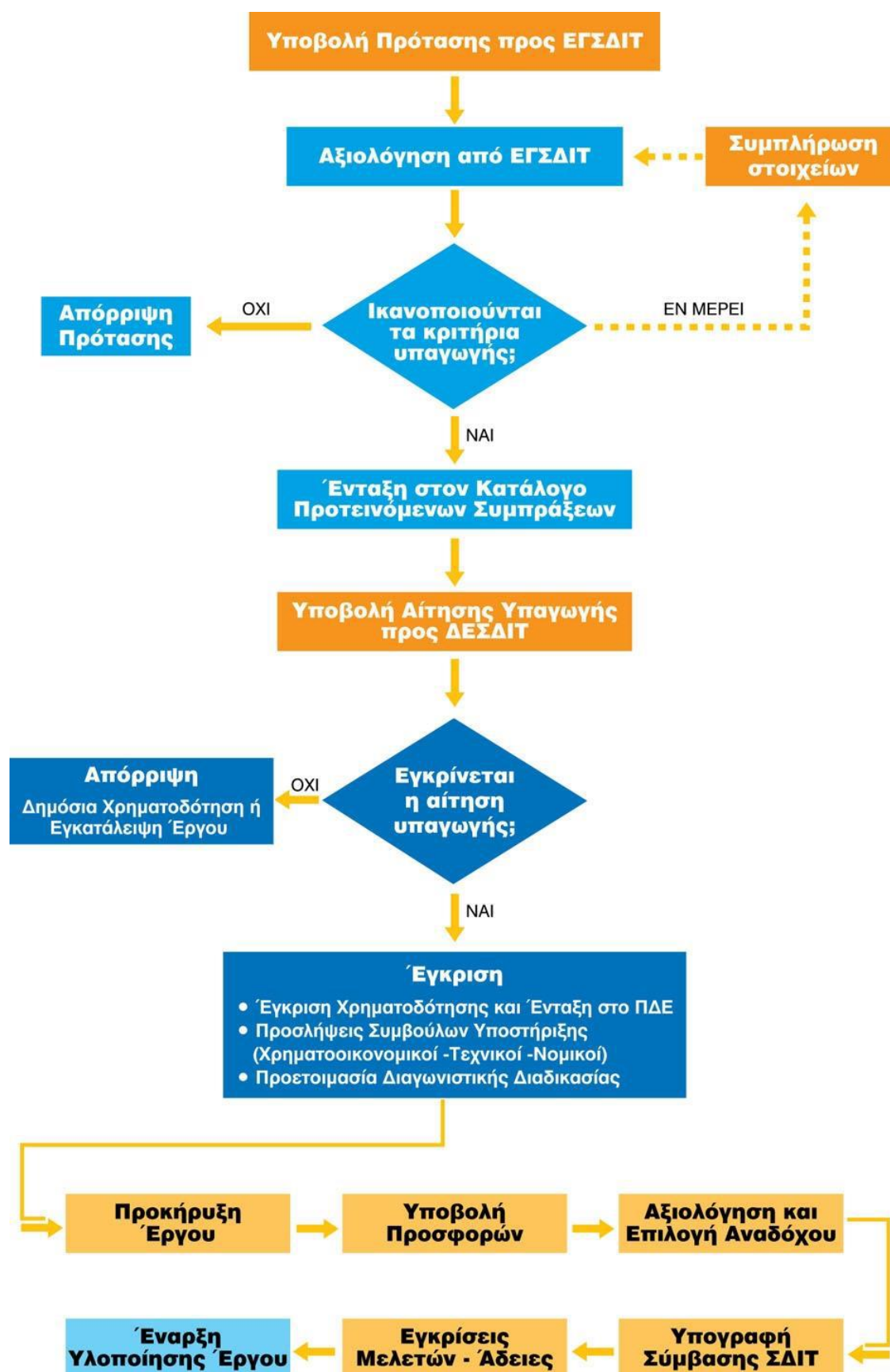
Ο υποψήφιος ανάδοχος ως πρώτη ενέργεια ενδεικτική του ενδιαφέροντος του προς σύναψη σχετικής συμβάσεως αυτού του χαρακτήρα, υποβάλλει πρόταση στην Ε.Γ.Σ.Δ.Ι.Τ. μετά της σχετικής αυτής αιτιολογίας, με την πρόταση αυτή να εμπεριέχει την αναλυτική περιγραφή του έργου που σχετίζεται με το αντικείμενο της Σύμπραξης καθώς και τα τεχνικά χαρακτηριστικά του, έναν ενδεικτικό προϋπολογισμό του έργου, το κόστος λειτουργίας αυτού, συντηρήσεώς του και τον χρόνο που απαιτείται για την

⁷⁹ Άρθρο 2 του Ν. 3389/2005

υλοποίηση του, το είδος της προτεινόμενης μορφής συμπράξεως, τον έλεγχο οικονομικής αποδοτικότητας ο οποίος και θα δικαιολογεί την προτεινόμενη μορφή συμπράξεως καθώς και ενδεχόμενα περιβαλλοντολογικά ή νομικά ή άλλα ζητήματα που ίσως επηρεάσουν την υλοποίηση του εκπονούμενου εγχειρήματος, ειδικώς δε στις περιπτώσεις των ανταποδοτικών έργων απαιτείται χρηματοοικονομική ανάλυση.

Εν συνεχεία, η Ε.Γ.Σ.Δ.Ι.Τ. εξετάζει το κατά πόσο η πρόταση δύναται να υλοποιηθεί και αν πληροί τις εκ του νόμου προβλεπόμενες προϋποθέσεις. Στην περίπτωση που κριθεί πως εμπίπτει στις περιπτώσεις του νόμου την αξιολογεί θετικώς και την περιλαμβάνει στον κατάλογο προτεινόμενων συμπράξεων, οπότε και γνωστοποιεί την απόφασή της στον δημόσιο φορέα και τον καλεί εντός προθεσμίας δύο μηνών να καταθέσει στην Δ.Ε.Σ.Δ.Ι.Τ. την σχετική αίτηση υπαγωγής, οπότε και μετά την υποβολή της ο πρόεδρος της Διυπουργικής επιτροπής συμπεριλαμβάνει τη συζήτηση της αιτήσεως στα ημερησιάς διάταξης προς συζήτηση θέματα. Κατά την συνεδρίαση αυτή παρουσιάζεται συνοπτική αιτιολογική έκθεση η οποία έχει ήδη συνταχθεί από την Ε.Γ.Σ.Δ.Ι.Τ., δια της οποίας και εισφέρονται στην επιτροπή οι αναγκαίες σχετικά με την σύμπραξη πληροφορίες, οπότε και εκδίδεται αρνητική ή θετική απόφαση. Στην τελευταία περίπτωση εκδίδεται η απόφαση υπαγωγής με την Ε.Γ.Σ.Δ.Ι.Τ. να αναλαμβάνει το συντονισμό των δράσεων εκείνων που είναι αναγκαίες για την επιλογή του ιδιώτη που θα συμμετάσχει στην σύμπραξη και την ανάθεση να γίνεται με τις προβλεπόμενες στον Ν. 3389/2005 διαδικασίες δηλαδή είτε με «ανοικτή διαδικασία» όπου οι ενδιαφερόμενοι μπορούν να υποβάλλουν προσφορά είτε με «κλειστή διαδικασία» όπου ιδιώτες που πληρούν προκαθορισμένα κριτήρια μπορούν να συμμετάσχουν με συγκεκριμένους όρους είτε με «ανταγωνιστικό διάλογο» ή με «διαδικασία διαπραγμάτευσης» και κριτήριο ανάθεσης της συμβάσεως αποτελεί είτε η χαμηλότερη τιμή είτε η πλέον συμφέρουσα οικονομική προσφορά με άπασες τις προϋποθέσεις συμμετοχής των διαγωνιζομένων να έχουν εξ αρχής προκαθοριστεί κατά την προκήρυξη του διαγωνισμού.

Έτσι σχηματικώς η διαδικασία ανάθεσης έχει ως ακολούθως:



Πηγή : Ειδική γραμματεία <http://www.sdit.mnec.gr>

2.9 Σ.Δ.Ι.Τ. - Χρηματοδότηση & Οικονομική κρίση

Στις περιπτώσεις της παραδοσιακής προκήρυξης έργων και υπηρεσιών το δημόσιο χρηματοδοτεί την κατασκευή των με δανειακά κεφάλαια και ο ιδιωτικός τομέας είναι υπεύθυνος για το έργο μόνο κατά την διαδικασία κατασκευής του. Η υπογραφή τέτοιας συμβάσεως επί της ουσίας σημαίνει την άμεση εκταμίευση της απαιτούμενης προκαταβολής από το δημόσιο και την αποπληρωμή του έργου ή της υπηρεσίας από το δημόσιο στον ανάδοχο με την ολοκλήρωσή του. Στον αντίποδα, στις συμπράξεις ο ιδιωτικός τομέας – ανάδοχος είναι ο υπεύθυνος για την αρχική χρηματοδότηση του έργου, την συντήρησή του και την παροχή εν γένει υποστήριξης αυτού καθ' όλη τη συμβατική διάρκεια κατά λογική ακολουθία των παραπάνω το δημόσιο δεν επιβαρύνεται άμεσα (καθώς η χρηματοδότηση αναλαμβάνεται από τον ανάδοχο – ιδιώτη ο οποίος αποπληρώνεται σε βάθος χρόνου), με το δημόσιο να γνωρίζει εκ των προτέρων (στις περιπτώσεις που εκείνο επιβαρύνεται και όχι ο τελικός χρήστης) το ακριβές τίμημα που θα καταβάλλει για τα επόμενα χρόνια

Το ακολουθούμενο μοντέλο των Σ.Δ.Ι.Τ. περιλαμβάνει τρεις μορφές έργων ήτοι α) έργα που σχεδιάζονται, κατασκευάζονται, χρηματοδοτούνται και τίθενται σε λειτουργία από τον ιδιώτη με το κόστος αυτών να αποπληρώνεται απ' ευθείας από το δημόσιο τομέα, β) έργα στα οποία η αποπληρωμή του κόστους κεφαλαίου διαμοιράζεται μεταξύ ιδιωτικού και δημοσίου φορέα και γ) εμφανίζονται και τα έργα εκείνα των οποίων τα έσοδα προέρχονται απευθείας από πληρωμές πολιτών και έχουν οικονομικώς ανεξάρτητο χαρακτήρα.

Στις περιπτώσεις των ιδιωτικώς χρηματοδοτούμενων έργων, μη ανταποδοτικού χαρακτήρα, που αποπληρώνονται από το δημόσιο ο ιδιωτικός τομέας δημιουργεί εταιρείες ειδικού σκοπού μικρής κεφαλαιουχικής βάσης και ευέλικτου χαρακτήρα στην οποία συμμετέχουν εξειδικευμένοι εργολάβοι σε διάφορους τομείς (λ.χ. κατασκευαστικές εταιρίες, παροχής εξοπλισμού, συντήρησης, κτηριακών εγκαταστάσεων κ.λπ.) στην παροχή του είδους των υπηρεσιών των οποίων και βασίζονται οι συμβατικές προδιαγραφές του έργου με τα δανειακά κεφάλαια και τα ίδια κεφάλαια της εταιρείας ειδικού σκοπού να χρησιμοποιούνται για την κατασκευή του έργου ή την παρεχόμενη

υπηρεσία. Σημειώνεται πως στην περίπτωση αυτή και έως ότου το έργο (ή οι υπηρεσίες) παραδοθούν προς χρήση στην Αναθέτουσα αρχή δεν γίνονται πληρωμές με την τελευταία καθ' όλη την διάρκεια της συμβάσεως να καταβάλλει ετήσιες πληρωμές σύμφωνα με τα εξ' αρχής συμφωνηθέντα.

Στις περιπτώσεις όπου το δημόσιο έχει περιορισμένη συμβολή στην αποπληρωμή των ιδιωτικώς χρηματοδοτούμενων έργων, στα πλαίσια της σύμπραξης ενδέχεται να προκύψουν εμπορικές ή άλλες χρήσεις (λ.χ. εκμετάλλευση εμπορικών χώρων ενός κτιρίου που στεγάζεται μια Δ.Ο.Υ.), οπότε και στις περιπτώσεις των έργων αυτών το δημόσιο συμπληρώνει με ετήσιες πληρωμές διαθεσιμότητας τα έσοδα της εταιρείας ειδικού σκοπού ως αυτά προκύπτουν μετά την ύπαρξη εμπορικής χρήσεως κάποιων εγκαταστάσεων. Εν ολίγοις, η περίπτωση αυτή παρομοιάζει της πρώτης με την διαφορά ότι εξαιτίας των εσόδων από την εμπορική εκμετάλλευση χώρων από την πλευρά του δημοσίου, τελικώς το καταβαλλόμενο από αυτό τίμημα είναι μικρότερο.

Στις περιπτώσεις των πλήρως ανταποδοτικών έργων ο ιδιωτικός φορέας εκτός της μελέτης, κατασκευής και χρηματοδότησης αναλαμβάνει και την λειτουργία ή εκμετάλλευση της υποδομής με τα έσοδα του να προκύπτουν από τους τελικούς χρήστες του έργου ή της υπηρεσίας και δίχως η εταιρεία ειδικού σκοπού να λαμβάνει οιαδήποτε πληρωμή από το δημόσιο.

Αξίζει να επισημανθεί και να δοθεί ιδιαίτερη βάση στον ρόλο που διαδραματίζει η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (Ε.Τ.Ε.)⁸⁰, η συνδρομή της οποίας και η εξασφάλιση των απαιτούμενων κονδυλίων είναι απαραίτητη καθώς τα εκπονούμενα εγχειρήματα είναι ιδιαίτερος απαιτητικά και κοστοβόρα. Η Ε.Τ.Ε., η οποία, σημειωτέον, λειτουργεί σε μη κερδοσκοπική βάση, αποτελεί την σημαντικότερη πηγή χρηματοδότησης των έργων χρηματοδοτώντας τα κοινωνικά έργα υποδομής των κρατών – μελών της Ε.Ε. Τα δάνεια της Ε.Τ.Ε. πρέπει να εγκριθούν από την κυβέρνηση της χώρας και

⁸⁰ «... Η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων δανείζεται χρήματα από τις κεφαλαιαγορές και στη συνέχεια τα διαθέτει με τη μορφή δανείων υπό ευνοϊκούς όρους σε σχέδια που συμβάλλουν στην επίτευξη των στόχων της ΕΕ. Περίπου το 90% των δανείων χορηγούνται εντός της ΕΕ. Κανένα μέρος των χρημάτων δεν προέρχεται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ....» (ημερομηνία ανάκτησης συνδέσμου https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-investment-bank_el: 10.07.2020)

την Ευρωπαϊκή Επιτροπή με την τράπεζα να δύναται να καλύψει έως το 50% του συνολικού έργου στις περιπτώσεις που δεν υφίστανται άλλες πηγές χρηματοδότησης. Ο ρόλος της Ε.Τ.Ε. είναι εξαιρετικά ουσιώδης καθώς, εκτός των άλλων λειτουργεί ως αμερόληπτο χρηματοδοτικό όργανο με βάση το δημόσιο συμφέρον παρέχοντας συνάμα την αρμόζουσα επιμέλεια στην τεχνική και οικονομική βιωσιμότητα των προγραμμάτων, ενώ προσφέρει ευέλικτους μηχανισμούς χρηματοδότησης για τα έργα των Σ.Δ.Ι.Τ., ευνοϊκούς όρους δανεισμού, παράλληλα δε μπορεί να προσφέρει χρηματοδοτικούς όρους που αποτελούν κίνητρο για τους αναδόχους των έργων – υπηρεσιών.

Η παρατεταμένη χρηματοπιστωτική κρίση και η περιορισμένη ρευστότητα στην αγορά σε συνδυασμό με το υψηλό κόστος δανεισμού αποτελούν τροχοπέδη στην πρόοδο των Σ.Δ.Ι.Τ. μέσω της δυσχέρειας εξασφάλισης χρηματοδότησης και της σημαντικής αύξησης του κόστους. Στις περιπτώσεις δε κατά τις οποίες η εκτέλεση των έργων συναρτάται από την διαθεσιμότητα ρευστού από το Δημόσιο αλλά και στις περιπτώσεις συμμετοχής στην χρηματοδότηση των έργων αυτών που συνεπάγεται ανάληψη του κινδύνου από την πλευρά του δημοσίου οι τράπεζες τηρούν μια στάση επιφυλακτικότητας. Την ίδια στιγμή έργα που εμφανίζουν ανταποδοτικότητα (λ.χ. διαχείριση απορριμμάτων) αναζητούνται συμβατικοί τρόποι κατοχύρωσης της πληρωμής των παρεχόμενων υπηρεσιών από τους Ο.Τ.Α. Σημειώνεται πως, δεδομένων των συνθηκών, οι συμπράξεις απομακρύνονται σταδιακά από το μοντέλο χρηματοδότησης με τραπεζικό δανεισμό κατά 90%, καθώς οι τράπεζες ζητούν την συμμετοχή του αναδόχου με ίδια κεφάλαια περί τα 30%-40%. Η παρατεταμένη οικονομική κρίση επηρέασε τη δανειοδοτική ικανότητα των πιστωτικών ιδρυμάτων ελαχιστοποιώντας τις δυνατότητες φθηνού δανεισμού για τις εγχώριες επιχειρήσεις. Σε αυτό συνέβαλαν παράγοντες όπως η μείωση των διαθέσιμων εισοδημάτων, της αποταμίευσης και της καταθετικής βάσης καθώς και η αύξηση της έκθεσης των τραπεζών σε μη εξυπηρετούμενα δάνεια.

2.10 Η επιτάχυνση των διαδικασιών για την εφαρμογή των Σ.Δ.Ι.Τ.

Ενόψει των όσων αμέσως προηγουμένως αναφέρθηκαν, το Κράτος κλήθηκε προκειμένου να επιτελέσει έναν θεσμικό επιταχυντή για να καλύψει την επιτακτική ανάγκη δημιουργίας ευνοϊκών προϋποθέσεων χρηματοδότησης της οικονομίας με την θέσπιση του Ν. 4608/2019⁸¹ να βοηθά σημαντικά στην αναβάθμιση και την επιτάχυνση των Σ.Δ.Ι.Τ.. Η μεγαλύτερη καινοτομία του παραπάνω τυπικού νόμου συνίσταται στην ένταξη των Σ.Δ.Ι.Τ. στη διαδικασία στρατηγικών επενδύσεων που ως θεσμική αλλαγή είναι κεφαλαιώδους σημασίας για το μέλλον τους. Επί της ουσίας με τον τρόπο αυτό, όταν ένας φορέας θα επιλέγει να υλοποιήσει ένα έργο με τη διαδικασία των Σ.Δ.Ι.Τ., τότε αυτόματα θα ευεργετείται με σειρά από διαδικασίες επιτάχυνσης της ωρίμανσης του οπότε με την αλλαγή αυτή τα έργα αποκτούν ταχύτερη και κεντρική αδειοδοτική διαδικασία, αφού οι οικοδομικές άδειες θα εκδίδονται πλέον απευθείας από τη Γ.Δ.Σ.Ε, ενώ όλες οι άλλες αδειοδοτήσεις θα συντονίζονται από την εν λόγω Γενική Διεύθυνση και θα ολοκληρώνονται μέσα σε πολύ σύντομες και αυστηρές προθεσμίες. Με άλλα λόγια, έργα θα υλοποιούνται με διαδικασίες fast track για να μπορέσουν να τρέξουν με ταχύτητα.

Η Ελληνική Αναπτυξιακή Τράπεζα⁸² « ... σκοπεί στην προώθηση της δίκαιης, βιώσιμης και ολιστικής ανάπτυξης της οικονομίας σε περιφερειακό και εθνικό επίπεδο. Κύρια αποστολή του φορέα είναι η στήριξη των πολύ μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων μέσω της διευκόλυνσης της πρόσβασής τους σε πηγές χρηματοδότησης για την αντιμετώπιση και κάλυψη τυχόν δυσλειτουργιών της αγοράς. Βασικοί σκοποί του είναι η προώθηση της καινοτομίας, η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων, η προώθηση ποιοτικών, στρατηγικών και καινοτόμων έργων, η προσέλκυση κεφαλαίων και η προώθηση επενδύσεων στην Ελλάδα με στόχο την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη, ο σχεδιασμός, η ανάπτυξη και η υλοποίηση χρηματοδοτικών εργαλείων, η παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών σε επιχειρήσεις και το δημόσιο τομέα και η ενίσχυση της απασχόλησης ...».

⁸¹ Ν. 4608/2019 «Ελληνική Αναπτυξιακή Τράπεζα και προσέλκυση Στρατηγικών Επενδύσεων και άλλες διατάξεις», ΕτΚ. Τ. Α 66

⁸² <http://www.etean.com.gr> (Ημερομηνία ανάκτησης του συνδέσμου : 03.08.2020)

Η νέα νομική πραγματικότητα ως ισχύει με τον Ν. 4608/2019 επιδιώκει να θεραπεύσει παθογένειες του Ν. 3894/2010 κατά την περίοδο εφαρμογής του οποίου, σημειώνεται πως εφαρμόστηκε κατά την δεκαετή μνημονιακή περίοδο, ο προϊσχύσας απευθύνθηκε κυρίως σε επενδυτικά σχέδια με αντικείμενο τον τουρισμό, το εμπόριο και την ενεργεί ήτοι σε τμήμα εξαιρετικά περιορισμένο, της οικονομίας. Οι κυριότερες αστοχίες του αφορούσαν τόσο τα χρονοδιαγράμματα όσο και τις διαδικασίες αξιολόγησης και υπαγωγής των στρατηγικών επενδύσεων, παράλληλα δε δεν υφίστατο καμία πρόβλεψη ενημέρωσης και διαβούλευσης με τις τοπικές κοινωνίες και τους λοιπούς εμπλεκόμενους φορείς πριν την υπαγωγή των επενδυτικών σχεδίων στο νόμο των στρατηγικών επενδύσεων με συνέπεια την να προκαλούνται σημαντικές καθυστερήσεις στη διαδικασία υλοποίησης (αντιδράσεις τοπικής κοινωνίας, ζητήματα οικολογικών επιβαρύνσεων κ.λπ.) .

Με την εφαρμογή του Ν. 4608/2019 επιδιώκεται η προσέλκυση μεγάλων επενδύσεων στους στρατηγικούς τομείς της οικονομίας για τα εμπλεκόμενα μέρη (επενδυτές, διοίκηση και πολίτη), ενώ με το νέο νομοθετικό πλαίσιο προσφέρονται κίνητρα τα οποία αναφέρονται στα άρθρα 11 έως 14 του νόμου και σχετίζονται με κίνητρα χωροθέτησης, φορολογικά κίνητρα, ταχείας αδειοδότησης και ενίσχυσης δαπανών στρατηγικών επενδύσεων. Απλουστεύονται οι διαδικασίες και επέρχεται σύμπτυξη των προθεσμιών προκειμένου να παρακαμφθούν αγκυλώσεις του παρελθόντος που συνεπεία των οδήγησαν σε κάποιες περιπτώσεις στην πολυετή καθυστέρηση του έργου με υπέρογκες δαπάνες έως και την ματαίωσή του σε κάποιες των περιπτώσεων.

Μέρος τρίτο

3.1 Σ.Δ.Ι.Τ. & swot analysis - δυνατά και αδύνατα σημεία

Οι Σ.Δ.Ι.Τ. ως είναι απολύτως λογικό παρουσιάζουν ποικιλόμορφα χαρακτηριστικά, καθώς άλλοτε εμφανίζουν μια δυναμική (strengths), άλλοτε σημεία αδυναμίας (weakness), ενώ σε αρκετές περιπτώσεις εμφανίζονται ως ευκαιρίες (opportunities) με διαρκείς όμως απειλές (threats).

Στα δυναμικά σημεία των συμπράξεων καταγράφονται:

- ❖ Η αποφυγή καθυστερήσεων δια της επιτάχυνσης της διαδικασίας εκδόσεως αδειών και την εκτέλεση απαλλοτριώσεων που αποτελούν ως γνωστόν διαρκή παθογένεια της Ελληνικής Κοινωνίας με τις διαδικασίες εκδόσεως αδειών και απαλλοτριώσεων να οδηγούν σε πολυετή καθυστέρηση , ενδεχομένως και ματαίωση, εκπονούμενων εγχειρημάτων.
- ❖ Η εξασφάλιση χρηματοδότησης κατά την περίοδο της συμβάσεως και η αύξηση της ταχύτητας υλοποίησης των έργων και η ποιότητα εκτέλεσης αλλά και συντήρησης των έργων αυτών δια καταλλήλου και αρτίως εκπαιδευμένου προσωπικού που σαφώς και δύναται να επιμεληθεί των διαδικασιών με τον προσφορότερο τρόπο καθιστώντας τα πλήρως λειτουργικά, αποδοτικά και κατάλληλα δια τον προοριζόμενο σκοπό των.
- ❖ Ενισχύεται η ανταγωνιστικότητα, δημιουργούνται επενδυτικά κίνητρα και προσελκύονται ιδιωτικά κεφάλαια που βοηθούν την ανάπτυξη, ενισχύουν την απασχόληση και δια της εκτέλεσης των έργων – υπηρεσιών, βελτιώνεται η καθημερινότητα του πολίτη ήτοι του τελικού αποδέκτη των έργων – υπηρεσιών.
- ❖ Η Ε.Γ.Σ.Δ.Ι.Τ. αποκτά πολλές αρμοδιότητες, γεγονός που μπορεί κατά πολλούς κρίνεται ως αδύναμο σημείο των Σ.Δ.Ι.Τ., πλην όμως αυτός ο συγκεντρωτισμός αρμοδιοτήτων σε ένα

όργανο οδηγεί στην καλλίτερη αντιμετώπιση των ζητημάτων που αναφύονται.

Στα αδύνατα σημεία των συμπράξεων αυτών καταγράφονται:

- ❖ Η έλλειψη τεχνογνωσίας από την πλευρά του Δημοσίου Τομέα και η διαρκής στασιμότητα των στελεχών του τα οποία καλυπτόμενα πίσω από τους καταρτισμένους συνεργάτες των αναδόχων εξακολουθούν να βυθίζονται στην στασιμότητα αδυνατώντας να παρακολουθήσουν τις εξελίξεις έτσι ώστε να είναι σε θέση μελλοντικώς να διαδραματίσουν ουσιαστικό ρόλο στην εφαρμογή ανάλογου εγχειρήματος.
- ❖ Η αδυναμία του δημοσίου τομέα να διαπραγματευτεί σε αρκετές περιπτώσεις με τους αναδόχους οι οποίοι προκειμένου να επιτύχουν την ανάληψη των έργων – υπηρεσιών τεμαχίζουν τους τομείς δράσης των και επιλέγουν , κατόπιν ατύπου συμφωνίας, περιοχές στις οποίες και εκδηλώνουν ενδιαφέρον προς εκτέλεση έργων – υπηρεσιών, με επακόλουθο να μην ενισχύεται ο ανταγωνισμός και να προκύπτουν υπερτιμολογήσεις των έργων και επιβάρυνση του χρήστη αυτών.

Παραλλήλως εμφανίζονται ευκαιρίες για ολοκλήρωση επενδύσεων σε τομείς όπως οι μεταφορές, η ανακύκλωση, η διαχείριση απορριμμάτων, η προστασία του περιβάλλοντος κ.λ.π. δια της προσέλκυσης ιδιωτικών κεφαλαίων σε έργα υποδομής και επενδυτικές δραστηριότητες, αναβαθμίζεται η διεθνής εικόνα της χώρας με την προσέλκυση επενδύσεων που γεννά αυξημένη διάθεση για τοποθέτηση κεφαλαίων στην αγορά και βελτιώνεται δια των σύγχρονων και καινοτόμων νέων μεθόδων κατά την δημιουργία και εκτέλεση έργων – υπηρεσιών η καθημερινότητα του πολίτη δια της παροχής σε αυτόν ποιοτικών υπηρεσιών υψηλού χαρακτήρα. Τέλος, η βασικότερη και διαρκής απειλή συνίσταται στην αδυναμία της διοίκησης να ακολουθήσει τις εξελίξεις και να ακολουθεί γαντζωμένη τις εξελίξεις μη δυνάμενη να τις αντιληφθεί αλλά να τις ακολουθεί στωικά μη μπορώντας, άλλωστε, να κάνει

διαφορετικά, καθώς η συνήθης πρακτική της εφαρμογής του μοντέλου των συμπράξεων οδηγεί τα στελέχη της σε στασιμότητα και ουσιαστική αδυναμία να αποκτήσουν την τεχνογνωσία.

3.2 Θετικά και αρνητικά σημεία των Σ.Δ.Ι.Τ.

Είναι γεγονός πως οι συνεργασίες μεταξύ ιδιωτικού και δημοσίου τομέα έχουν αρκετούς υποστηρικτές αλλά και πολέμιους οι οποίοι διαμορφώνονται από πολλαπλούς παράγοντες⁸³. Ανεξαρτήτως του αν κάποιος τάσσεται υπέρ ή κατά των συμπράξεων, η επιλογή των ή μη θα πρέπει να γίνεται με φειδώ και σε κάθε περίπτωση η κεντρική διοίκηση οφείλει, ακολουθώντας τις Συνταγματικές της υποχρεώσεις και προασπίζοντας την υποστήριξη και ομαλή λειτουργία του κοινωνικού κράτους, να σταθμίζει την κάθε περίπτωση με ιδιαίτερη προσοχή και να συνάπτει τις συμβάσεις αυτού του χαρακτήρα στις περιπτώσεις κατά τις οποίες αποδεδειγμένα αδυνατεί ή δυσχεραίνεται αρκετά στο να αναλάβει εξ' ολοκλήρου το εγχείρημα. Είναι αναγκαία προϋπόθεση προκειμένου να προκριθεί ή μη η λύση της συμπράξεως η Διοίκηση να αξιολογήσει το κατά πόσον δύναται ή όχι να αναλάβει το εγχείρημα και να διεκπεραιώσει στο ακέραιο το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, δηλαδή το κατά πόσο ο δημόσιος φορέας μπορεί να λειτουργήσει με τα χαρακτηριστικά του ιδιωτικού έχοντας τα κατάλληλα μέσα προκειμένου να υπάρξει επιτυχής έκβαση. Η έλλειψη προϋποθέσεων, όπως ενδεικτικά αναφέρονται τεχνικού προσωπικού, εξειδικευμένου προσωπικού με γνώσεις περί του αντικειμένου της συγκεκριμένης εργασίας καθώς και των μέσων επίτευξης κ.λπ., είναι λόγος που επιβάλλει την σύμπραξη με τον ιδιωτικό τομέα ο οποίος και θα αποτελέσει το μέσο επίτευξης του επιδιωκόμενου αποτελέσματος, πλην όμως θα πρέπει να αποφεύγεται η συλλήβδην ανάθεση κάθε είδους υπηρεσίας ή κατασκευής έργου σε ιδιώτες δίχως να εξετάζεται ενδελεχώς το αν η διοίκηση δύναται με ίδια μέσα να επιτύχει την διεκπεραίωση και την εν γένει υποστήριξη του εγχειρήματος. Το παραπάνω αποτελεί κομβικό σημείο, το οποίο αν δεν ακολουθηθεί, ενδέχεται να οδηγηθούμε σε μια κατάσταση όπου η διαρκής και άκριτη υπογραφή

⁸³ Λ.χ. Η οικονομική επιφάνεια του πολίτη καθώς και οι πολιτικές απόψεις και η κομματική τοποθέτηση αποτελούν λόγους για τους οποίους ενδέχεται να χαρακτηρίζονται κάποιοι ως υπέρμαχοι ή πολέμιοι των Σ.Δ.Ι.Τ.

συμβάσεων με ιδιώτες θα οδηγήσει στην δημιουργία μιας ανενεργούς και αποστασιοποιημένης διοίκησης διεκπεραιωτικού ρόλου και σκοπού η οποία το μόνο που θα κάνει είναι να αναθέτει σε ιδιώτες την εκτέλεση έργων και υπηρεσιών κάτι το οποίο σαφώς και δεν πρέπει να αποτελεί επιδίωξή της αλλά σε κάθε περίπτωση δεν είναι και ο ρόλος τον οποίο η διοίκηση οφείλει να έχει και να ακολουθεί καθώς με τον τρόπο αυτό η διοικητική αδράνεια οδηγεί στην πλήρη αποστασιοποίηση των στελεχών και της διοίκησης εν γένει από τις εξελίξεις. Είναι σαφές πως η σύναψη των συμβάσεων αυτών βοηθά την διοίκηση, να πραγματοποιήσει τον αντικειμενικό σκοπό ύπαρξής της που είναι κατά βάση ο κοινωνικός χαρακτήρας των έργων - υπηρεσιών αλλά και η παροχή στον πολίτη υπηρεσιών υψηλού επιπέδου εναρμονισμένων με τις απαιτήσεις των καιρών που θα συνδράμουν αποφασιστικώς στην καλύτερη κατάσταση της καθημερινότητάς του το πρώτον και στην διασφάλιση μιας μελλοντικής προοπτικής, όμως κομβικό σημείο και πρόκριμα της επιλογής σχετικά με την σύναψη ή μη μιας τέτοιας συμβάσεως αποτελεί η απάντηση στο κύριο και κυρίαρχο ερώτημα του κατά πόσον η διοίκηση, δύναται ή μη να αντεπεξέλθει στο επιδιωκόμενο εγχείρημα της, καθώς στην περίπτωση θετικής απάντησης παρέλκει η υπογραφή σχετικής συμβάσεως ενώ σε περίπτωση αρνητικής κρίνεται αναγκαία.

Η απάντηση στο ερώτημα σαφώς και δεν είναι εύκολη καθώς υφίστανται πολλαπλές παράμετροι οι οποίοι συντρέχουν και προκρίνουν τη μια έναντι της άλλης λύση. Έτσι η στάθμιση όλων των επιμέρους περιπτώσεων και η αναλογιστική των μελέτη ενδελεχούς χαρακτήρα είναι αναγκαία προκειμένου να καταλήξει η διοίκηση σχετικώς με το αν θα προχωρήσει ή μη στην σύναψη των συμβάσεων. Η στάθμιση αυτή είναι αναγκαία για πολλούς λόγους έτσι ώστε να συνάπτονται συμβάσεις αναγκαίου χαρακτήρα με παράλληλη διατήρηση του ενεργού ρόλου της δημόσιας διοικητικής μηχανής έτσι ώστε να ανταποκρίνεται στον θεσμικό της ρόλο. Έτσι, όπως ενδεικτικώς, είναι σαφώς πιο ασφαλές για την δημόσια διοίκηση, επιμερίζοντας μεταξύ άλλων τον κίνδυνο και μειώνοντας μεταξύ άλλων το λειτουργικό κόστος, να αναθέτει την εκτέλεση ενός έργου ή μιας υπηρεσίας στον ιδιώτη, με τις ευεργετικές γι' αυτήν επιπτώσεις όπως λ.χ. της μετάθεσης του κινδύνου εκτέλεσης στον τελευταίο, την εξοικονόμηση δαπανών, κ.λπ.,

παραλλήλως όμως θα πρέπει προ της ανάθεσης αυτής να έχει αποσαφηνιστεί πως η διοίκηση αδυνατεί να επιτύχει τον επιδιωκόμενο στόχο λόγω ανεπάρκειας (εξοπλισμού, προσωπικού, υλικοτεχνικής υποδομής κ.λπ.) και τα οφέλη της ανάθεσης να υπερτερούν εκείνα της ίδιας πρωτοβουλίας. Άξιο αναφοράς είναι το ότι μπορεί στην περίπτωση του ιδιώτη το όφελος ή μη της ανάληψης ενός έργου ή μιας υπηρεσίας να σχετίζεται με καθαρά οικονομικά μεγέθη, ως εκ τούτου το δημόσιο να έχει την δυνατότητα να συγκρίνει το όφελός του ή μη από την ανάθεση ή μη του έργου ή της υπηρεσίας, παράλληλα όμως, ο κοινωνικός ρόλος του κράτους, θέτει και έτερους παράγοντες οι οποίοι θα καθορίσουν το αν τελικώς η επιλογή του αναδόχου ή μη είναι επιβεβλημένη.

Προς αποφυγή συγχύσεως και προ της αναφοράς των συγκριτικών πλεονεκτημάτων και μειονεκτημάτων των Σ.Δ.Ι.Τ. σχετικά με τις παραδοσιακές συμβάσεις εκτέλεσης έργων ή υπηρεσιών, στην τελευταία περίπτωση ο δημόσιος φορέας με την σύναψη μιας δημόσιας συμβάσεως προμηθεύει στις αναδόχους εταιρίες την εκτέλεση έργων και υπηρεσιών με την σχέση μεταξύ των μερών να είναι πελάτη και προμηθευτή. Ο ιδιώτης, εκτελώντας το συμβατικό μέρος της υποχρέωσής του, αναλαμβάνει την εκτέλεση του έργου ή της υπηρεσίας που του έχει ανατεθεί, σύμφωνα με τις προδιαγραφές και το συμφωνημένο χρονοδιάγραμμα εργασιών αναλαμβάνοντας του ενδεχόμενους εμφανιζόμενους κινδύνους υπολειμματικής αξίας του έργου, τη στιγμή που ο Δημόσιος τομέας έχει ως ευθύνη του την παρακολούθηση της εξέλιξης των εργασιών που θα πρέπει να εναρμονίζονται των προδιαγραφών που κοινώς έχουν συμφωνηθεί κατά την συμφωνηθείσα διάρκεια με αρκετές περιπτώσεις να προκύπτουν υπερβάσεις του κόστους των συμβάσεων και του χρονοδιαγράμματος που έχει τεθεί και σε κάθε περίπτωση διαπραγματεύεται για την υπολειμματική αξία του έργου. Με την επιλογή των συμπράξεων, το δημόσιο κατά κάποιον τρόπο φαίνεται να ξεπερνά τα στεγανά της ασκήσεως δημόσιας εξουσίας του και επί της ουσίας να λειτουργεί ως «εταίρος» του ιδιωτικού τομέα. Αφού θέσει τις προδιαγραφές του έργου ή της υπηρεσίας και τελικώς δια της διαδικασίας που ήδη έχει αναπτυχθεί επιλεγεί ο ανάδοχος του έργου, ο δημόσιος φορέας εκμεταλλεύεται την τεχνογνωσία και την ευελιξία που παρουσιάζει ο ιδιωτικός

τομέας με σκοπό, όχι αποκλειστικά το οικονομικό όφελος, αλλά την παροχή βελτιστοποιημένων υπηρεσιών στους πολίτες του με το αντισυμβαλλόμενο μέρος του να εισφέρει την τεχνογνωσία, και τα μέσα τόσο κατά την περίοδο κατασκευής όσο και μεταγενέστερα αυτής. Στην περίπτωση ταύτη τα έσοδα για τον ανάδοχο εκκινούν της λειτουργίας του έργου ή της υπηρεσίας σε χρόνο που άρχεται της παραδόσεως των προς χρήση υποδομών με την πληρωμή να είναι τμηματική και εκτεινόμενη κατά τη διάρκεια της σύμπραξης γεγονός που οδηγεί, το μεν, τον ιδιώτη να ολοκληρώσει, εντός του συμβατικού έργου το χρόνο, το δε να εκτελέσει ένα έργο ή μια υπηρεσία, με τις συνομολογημένες ιδιώτης απαλλαγμένα από πραγματικά ελαττώματα που θα καθιστούν τη χρήση δυσχερή ή ανέφικτη, το δε την ποιοτική παροχή που θα έχει ως συνέπεια την αποφυγή πρόσθετων δαπανών συντήρησης ή αποκατάστασης εκ μέρους του ιδιώτη.

Σχηματικά, οι κυριότερες διαφορές μεταξύ των παραδοσιακών προμηθειών και Σ.Δ.Ι.Τ. είναι:



Δοθέντος ότι οι συμπράξεις δημοσίου - ιδιωτικού τομέα στοχεύουν στην υψηλής ποιότητας παροχή δημοσίων υπηρεσιών με τελικό αποδέκτη τον χρήστη, η συνεργασία ταύτη φέρει ουσιώδη πλεονεκτήματα αλλά και βασικά

μειονεκτήματα, τα οποία ως είναι φυσικό δημιουργούν φανατικούς υποστηρικτές αλλά και πολέμιους των συμπράξεων αυτών.

Αρχικώς πρέπει να γίνει σαφές πως η ύπαρξη κοινωνικού κράτους το οποίο θα συμβαδίζει με τις εξελίξεις της εποχής και δεν θα παραμένει αδρανές και αμέτοχο μπροστά στα κελεύσματα των καιρών πρέπει να ακολουθείται από την διοίκηση, σε οποιοδήποτε επίπεδο, καθώς αυτό προβλέπεται τόσο στο Σύνταγμα, όσο και στις υποχρεώσεις της Διοίκησης στον διοικούμενο. Ενόψει λοιπόν των παραπάνω, επανερχόμαστε στο ήδη τεθέν ερώτημα σχετικώς με το κατά πόσον η ίδια η Διοίκηση μπορεί να είναι εγγυήτρια και να παρέχει προς τον πολίτη αναβαθμισμένα έργα ή υπηρεσίες που απαιτούνται έτσι ώστε να επιτύχει τον λειτουργικό της ρόλο το μιν, το δε να βελτιώσει αισθητά το κοινωνικό εν γένει επίπεδο των διαμενόντων στην επικράτεια πολιτών του κόσμου που διαμένουν, μονίμως ή προσωρινώς, στην Ελληνική επικράτεια. Σε μια ιδεατή κατάσταση, όπου η Διοίκηση θα διέθετε τα οικονομικά κεφάλαια, το κατάλληλο προσωπικό, τις κατάλληλες τεχνολογικές γνώσεις και τεχνικές υποδομές, η προσφυγή στις συμπράξεις θα ήταν μεμπτή. Αντικρίζοντας την πραγματικότητα όμως διαπιστώνεται πως οι ασθενείς σε αρκετές περιπτώσεις οικονομίες, η αδυναμία ύπαρξης καταλλήλως εκπαιδευμένου προσωπικού, τεχνικών και τεχνολογικών γνώσεων και υποδομών, οδηγεί στην εφαρμογή των συνεργασιών προς όφελος εκπλήρωση του κοινωνικού, και όχι μόνον, σκοπού της. Με άλλα λόγια, ασθενή οικονομικά κράτη, ασθενείς περιφέρειες που αδυνατούν αντικειμενικώς να ακολουθήσουν τις εξελίξεις είτε θα έπρεπε να παραμείνουν αμέτοχες παραβιάζοντας ουσιαστικές τους υποχρεώσεις είτε να υποβαθμίζουν τον ρόλο τους και να δημιουργούν πολίτες διαφόρων κατηγοριών αναλόγως της δυνατότητάς των να μετουσιώσουν σε πράξη σχέδια πάντοτε στις περιπτώσεις που αυτό ήταν εφικτό και μόνον. Έτσι και αν αυτό το ενδεχόμενο, μεταξύ τεχνολογικά και οικονομικά προηγμένων κρατών θα ήταν αναμενόμενο, το αυτό πρόβλημα θα παρατηρείτο και στην ενδοχώρα ενός κράτους με υγιείς και δυνάμενες να ανταποκριθούν αυτοδιοικήσεις να παρέχουν στους κατοίκους των έργα συμβαδίζοντα των εξελίξεων και άλλες περιφέρειες να μην δύνανται. Ο κοινωνικός και συνταγματικώς επιβεβλημένος σκοπός της διοίκησης, επιβάλλει στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η τελευταία

αδυνατεί να επέμβει και να δράσει να μην παραμένει αδρανής αλλά να βρίσκει τρόπους εκπλήρωσης των όσων είναι υποχρεωμένη να επιτύχει.

Ενόψει των όσων ανεπτύχθησαν ήδη, βασική αρχή των συμπράξεων είναι η επίτευξη της οικονομικής αποδοτικότητας σε σχέση με τις παραδοσιακές συμβάσεις, έτσι στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η διοίκηση επιλέγει τις συμπράξεις προς εκπλήρωση του κοινωνικού της ρόλου ως αυτός συνταγματικώς υφίσταται, κατά τις συνεργασίες αυτές τα οφέλη που προκύπτουν έχουν, ενδεικτικώς, ως ακολούθως :

- ❖ Βρίσκουν εφαρμογή σε πολλούς τομείς τις καθημερινότητας όπως η εκπαίδευση, η υγεία, η ύδρευση, η αποχέτευση, τα αεροδρόμια, τα οδικά και σιδηροδρομικά δίκτυα, κ.λπ.
- ❖ Με τις Σ.Δ.Ι.Τ. αντιμετωπίζονται πολυετείς παθογένειες σχετιζόμενες με την υπερτιμολόγηση (αλλά και το υπερβολικό κόστος) έργων και υπηρεσιών και την μη έγκαιρη και ασύμφωνη με τις συνομολογημένες ιδιότητες παράδοσή των. Η εισαγωγή των Σ.Δ.Ι.Τ. εξασφαλίζει την εκτέλεση του χρονοδιαγράμματος κατά το οποίο το έργο θα εκτελεστεί καθώς και την αμοιβή και την περίοδο εκμετάλλευσης ως εξαρτώμενη από το χρόνο παράδοσης του έργου προς τον φορέα ανάθεσης, ο οποίος και εξετάζει την ύπαρξη ή μη των προδιαγραφών οι οποίες έχουν τεθεί προς τον ανάδοχο κατά τη σύναψη της σύμβασης. Με τις συμπράξεις, επιτυγχάνεται ο έλεγχος του κόστους το μεν, το δε, θεραπεύεται η συνήθης πρακτική εργολάβων οι οποίοι επιδιώκοντας το μέγιστο δυνατό κέρδος εκτελούσαν κατά μη προσήκοντα τρόπο τις συμβατικές τους υποχρεώσεις με επακόλουθο σε μεταγενέστερο της παράδοσης χρόνο να προκαλούνται προβλήματα τα οποία καλείται να αντιμετωπίσει εξ' ολοκλήρου ο δημόσιος τομέας.
- ❖ Κατά τις περιόδους οικονομικής ύφεσης όπου τα διαθέσιμα κεφάλαια για επενδύσεις και έργα ανάπτυξης είναι περιορισμένα η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα ο οποίος δύναται και σύμφωνα με τα όσα έχουν συμφωνηθεί να διαθέσει το κεφάλαιο τόσο της χρηματοδότησης όσο και της υλοποίησης των έργων συνδράμει ουσιαδώς στην

εξοικονόμηση πόρων το μεν, το δε, την υλοποίηση έργων και παροχή υπηρεσιών που δεν θα πραγματοποιούνταν σε αντίθετη περίπτωση εξαιτίας ελλείψεως πόρων.

- ❖ Οι ιδιώτες διαθέτουν το κατάλληλο τεχνικό προσωπικό αλλά και τα σύγχρονα μέσα δια των οποίων το έργο ή η υπηρεσία που αναλαμβάνουν έχουν περισσότερα εχέγγυα να ακολουθεί τις τεχνικές και τεχνολογικές προδιαγραφές που συνάδουν με την εποχή και σαφώς υφίστανται περισσότερες προοπτικές αλλά και εγγυήσεις προκειμένου το έργο που επιχειρούν να εναρμονίζεται με τις απαιτήσεις των καιρών τη στιγμή που στον αντίποδα συνήθως η Διοίκηση αδυνατεί να ανταγωνιστεί σε θέματα τεχνογνωσίας, υποδομών και καταλλήλως εκπαιδευμένου προσωπικού τον ιδιωτικό τομέα.
- ❖ Με την ανάθεση στον ιδιώτη της κατασκευής ενός έργου ή της επιμέλειας παροχής υπηρεσιών ο οποίος και συμμετέχει ενεργά στην πορεία του, αναλαμβάνει εξ' ολοκλήρου την υλοποίησή του και με τον τρόπο αυτό αποφεύγεται μια ακολουθητέα ως παγιωμένη, υποβαλλόμενη πολλές φορές από μικροκομματικά συμφέροντα και πελατειακές σχέσεις μεταξύ αιρετών και εργολάβων, συνήθεια κατακερματισμού του έργου το οποίο πέραν της καθυστέρησης που προκαλεί διογκώνει τον αρχικό του προϋπολογισμό.
- ❖ Ενισχύεται μεταξύ των ιδιωτών και υποψηφίων αναδόχων ο εγχώριος αλλά και διεθνής ανταγωνισμός μέσω της εκδήλωσης ενδιαφέροντος σε συμμετοχή για την ανάληψη του έργου ή της υπηρεσίας.
- ❖ Μέσω των Σ.Δ.Ι.Τ. επιτυγχάνεται (και θεραπεύεται παράλληλα μια παθογένεια) η παρακολούθηση του έργου μετά την παράδοσή του καθώς η ανάδοχος εταιρία στις συμβατικές υποχρεώσεις καλύπτει και αυτό το κομμάτι. Αναλαμβάνει την συντήρηση των έργων και με τον τρόπο αυτό επί της ουσίας δεν παρατηρούνται φαινόμενα εγκατάλειψης υποδομών που παρατηρούνται σε περιπτώσεις όπου

έργα ή υπηρεσίες εκτελούνταν είτε με δημόσια δαπάνη είτε με άλλες μορφές συνεργασίας.

- ❖ Επιμερίζεται ο κίνδυνος με τον ιδιώτη να καθίσταται εγγυητής της εκτέλεσής του κατά τρόπο ασφαλή τόσο κατά την διάρκεια κατασκευής αλλά και μεταγενεστέρως κατά την περίοδο λειτουργίας και διαρκούσης της συμβάσεως μεταξύ ιδιώτη και δημοσίου.
- ❖ Με τις Σ.Δ.Ι.Τ. επιτυγχάνεται αναπτυξιακός και κοινωνικός χαρακτήρας, καθώς επεκτείνεται η απασχόληση με την συμμετοχή εταιριών, ιδιωτών, (υπεργολάβοι, τεχνικές εταιρίες, προμηθευτές κ.λπ.), δημιουργούνται δε νέες θέσεις εργασίας και μειώνεται η ανεργία.
- ❖ Βελτιώνεται η καθημερινότητα του πολίτη, καθώς οι εκτελούμενες υπηρεσίες και τα έργα ενεργούν επ' ωφελεία του, ο οποίος είναι και ο τελικός αποδέκτης αυτών.

Στον αντίποδα, οι συμπράξεις φέρουν και αρνητικά σημεία τα οποία δέον είναι να αναδειχτούν στα πλαίσια της πληρότητας της εκπονουμένης εργασίας οπότε ενδεικτικώς επισημαίνονται τα ακόλουθα:

- ❖ Στις περιπτώσεις υλοποίησης ενός κλασσικού δημοσίου έργου όπου ο δανειολήπτης είναι το Κράτος, εξαιτίας της μεγαλύτερης χρηματοπιστοληπτικής του αξιοπιστίας, εξασφαλίζει μικρότερα επιτόκια την στιγμή που ο ιδιωτικός τομέας δεν τυγχάνει ανάλογης αντιμετώπισης, γεγονός που ως επακόλουθο έχει το αυξημένο κόστος του έργου.
- ❖ Η πολυπλοκότητα των συμβάσεων σε συνδυασμό με την έλλειψη καταλλήλως εκπαιδευμένου προσωπικού του Δημοσίου στο να μπορεί να ανταποκριθεί κατά το στάδιο ανάθεσης και σύναψης των συμβάσεων, σε αρκετές περιπτώσεις το οδηγεί στην πρόσληψη εξειδικευμένου προσωπικού – συμβούλων, γεγονός που επιβαρύνει εν γένει τόσο τον προϋπολογισμό του έργου όσο και τα δημόσια οικονομικά.

- ❖ Δοθέντος ότι κατά κανόνα οι Σ.Δ.Ι.Τ. έχουν μακροχρόνιο χαρακτήρα εξαιτίας της σπουδαιότητας του παραγομένου έργου ή υπηρεσίας, αυτό από μόνο του το γεγονός δημιουργεί μειονέκτημα που στηρίζεται στους ενεχόμενους κινδύνους διαφόρων εκφάνσεων προϊόντος του χρόνου.
- ❖ Δεδομένου ότι ο ανάδοχος ενεργώντας επιχειρηματικά και θέτοντας ως προτεραιότητα το μέγιστο κέρδος, γεγονός που επιτυγχάνεται με την μείωση των δαπανών και του λειτουργικού κόστους, επιδιώκει την ελαχιστοποίηση της δαπάνης κατασκευής, λειτουργίας και συντήρησης των έργων – υπηρεσιών, με επακόλουθο να καθίσταται ένα προβληματικό έργο με εντονότατα προβλήματα το οποίο προϊόντος του χρόνου επιβαρύνεται όλο και περισσότερο έχοντας σοβαρά προβλήματα λειτουργικότητας το μεν, το δε επιβαρύνει τον κρατικό προϋπολογισμό, όταν αυτό περιέλθει στο Δημόσιο, προκειμένου να συντηρηθεί για να διατηρηθεί σε μια κατάσταση λειτουργικότητας για το κοινό, το οποίο, ως χρήστης ενδέχεται, αφ' ής στιγμής δεν εξυπηρετείται καταλλήλως, να μην κάνει χρήση αυτού, με επακόλουθο την μεγαλύτερη μείωση της αξίας του έργου αυτού.
- ❖ Διδάγματα κοινής πείρας με την χώρα μας να αποτελεί διασώστη του πελατειακού κράτους, παρά την ύπαρξη διαγωνισμών σχετιζομένων με την ανάθεση έργων – υπηρεσιών, των εκπονούμενων έργων σε επιχειρηματίες που στηρίζονται είτε κυβερνητικώς είτε από συγκεκριμένα επιχειρηματικά συμφέροντα οδηγεί σε πολλαπλά προβλήματα όπως ενδεικτικά, η προσφυγή εταιριών οι οποίες δεν επελέγησαν ως ανάδοχες στα ακυρωτικά δικαστήρια, γεγονός που κωλυσιεργεί την εκτέλεση του έργου, καθώς καθυστερεί η διαδικασία ανάθεσής του, η έλλειψη ενδιαφέροντος από υγιείς εταιρίες με τεχνογνωσία η παρουσία των οποίων θα ενίσχυε τον

ανταγωνισμό, θα δημιουργούσε ευνοϊκότερους όρους συνεργασιών για το Δημόσιο, θα αναβάθμιζε τις παρεχόμενες υπηρεσίες και θα συνέβαλε στην εκτέλεση ποιοτικότερων έργων και υπηρεσιών.

- ❖ Το γεγονός της διαχείρισης και λειτουργίας των έργων από τον ιδιώτη έχει ως επακόλουθο το ότι το δημόσιο χάνει τον έλεγχο επί του έργου, καθώς και επί του αναδόχου και κατ' επέκταση δεν μπορεί να ελέγξει την παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες.
- ❖ Σε αρκετές περιπτώσεις η επιβολή υψηλών τελών (λ.χ. πληρωμή Αττικής Οδού συγκεκριμένου ποσού ανεξαρτήτως χιλιομέτρων χρήσεως του αυτοκινητοδρόμου) με στόχο την αύξηση των κερδών του αναδόχου δημιουργεί ζητήματα κλονισμού της εμπιστοσύνης των χρηστών προς την διοίκηση και έρχεται σε σύγκρουση με βασικές αρχές που βασίζονται στο κοινωνικό κράτος με γνώμονα τον άνθρωπο και την ποιότητα διαβίωσής του. Την κατάσταση αυτή συνεπικουρεί η μείωση εποπτείας του Δημοσίου προς τον εκάστοτε ανάδοχο, με επακόλουθο ο τελευταίος να πράττει κατά το δοκούν με γνώμονα το οικονομικό του συμφέρον εις βάρος σε αρκετές περιπτώσεις των συμφωνηθέντων και του τελικού χρήστη αφού υποβαθμίζονται οι παρεχόμενες προς αυτόν υπηρεσίες.

3.3 Οι λόγοι επιλογής των Σ.Δ.Ι.Τ.

Η επιλογή των συμπράξεων αποτελεί μια διαδικασία κατά την οποία η διοίκηση, αφού σταθμίσει τις ανάγκες και τις προτεραιότητές της με κοινωνικά κριτήρια που οφείλει να ακολουθεί, επιλέγει τελικώς το είδος της συμπράξεως όταν αδυνατεί με ίδια μέσα να επιτύχει τον στόχο της. Η ιδιωτική χρηματοδότηση και η επιλογή ιδιώτη που μπορεί να εγγυηθεί όχι μόνο την εκτέλεση του έργου ή της υπηρεσίας αλλά την εν γένει πλήρη υποστήριξη του

εκάστοτε εγχειρήματος είναι μείζονος σημασίας για την διοίκηση όπως και για τον ανάδοχο.

Μέσω της επιλογής των συμπράξεων επιτυγχάνεται η επιτάχυνση υλοποίησης των εκπονούμενων έργων, καθώς αποφεύγονται ακανθώδεις και πολυδαίδαλες διοικητικές διαδικασίες που απαιτούνται στις περιπτώσεις εκπόνησης έργων από το Δημόσιο, ο πρόσφορος και σύμφωνα με τις τεχνολογικές και τεχνικές εξελίξεις (αλλά και απαιτήσεις) σχεδιασμός του εκπονούμενου έργου, η μείωση του χρόνου αποπεράτωσής του, ο οποίος αποτελεί συνάρτηση του χρόνου εκμετάλλευσής του αλλά και του κόστους σύμφωνα με τη ρητώς συμπεφωνημένη μεταξύ των μερών σύμβαση, την καλύτερη, σε σχέση με τα δημόσια έργα ποιότητα των εκτελούμενων έργων ή και υπηρεσιών, η αναβάθμιση της ικανότητας του δημοσίου να παραδίδει ολοκληρωμένες λύσεις. Περαιτέρω, η επιλογή των συμβάσεων αυτών κατανέμει τους υπάρχοντες κινδύνους με τον ιδιωτικό τομέα να γίνεται μέτοχος και ανάδοχος των κινδύνων αυτών, ενισχύεται δε η ανταγωνιστικότητα και η επιχειρηματικότητα μεταξύ των διαγωνιζομένων αναδόχων καθώς και η απασχόληση εξαιτίας της δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας, αναβαθμίζεται δε η ικανότητα, η εμπειρία και η τεχνογνωσία των στελεχών του δημοσίου τομέα, με την γνώση των τελευταίων να αποτελεί τη μαγιά της γνώσης τους.

Η επιλογή των συμπράξεων συντελεί στο να αποφευχθούν παθολογίες που παρουσιάζονταν μετά την αποκλειστική από το δημόσιο εκτέλεση (διαχείριση) των έργων που παρουσίαζαν μεγάλες καθυστερήσεις αλλά και δραματική σε αρκετές περιπτώσεις αύξηση του αρχικού προϋπολογισμού. Έτσι στην Ελλάδα, όπου συχνά παρατηρούνταν καθυστερήσεις τόσο κατά την δημοπράτηση των έργων όσο και κατά την κατασκευή και παράδοση των έργων συνεπεία αρρυθμίων λειτουργίας της κρατικής μηχανής και την αδυναμία του Δημοσίου τομέα να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις των εκπονούμενων έργων, η έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού ικανού να συντάξει μελέτες σύμφωνα με τις προδιαγραφές, η ύπαρξη πελατειακού κράτους και συμφερόντων με οικονομικές και πολιτικές δοσοληψίες μεταξύ φυσικών προσώπων, με την ύπαρξη πολλών κακοτεχνιών σε έργα που αποκλίνουν του επιθυμητού και επιδιωκόμενου αποτελέσματος

είχε ως επακόλουθο οι συμπράξεις αυτές να περιορίσουν παθογένειες ετών, οι οποίες εξακολουθούν να υφίστανται και να διατηρούνται αναλλοίωτες σε βάθος χρόνου.

Μέρος τέταρτο

4.1 Η διαφοροποίηση των Σ.Δ.Ι.Τ. στην Ευρώπη και τον υπόλοιπο κόσμο

Το μοντέλο των συμπράξεων εφαρμόζεται τόσο στα κράτη – μέλη της Ε.Ε. όσο και στον υπόλοιπο κόσμο με διαφορετικό εθνικό περιεχόμενο που διαφοροποιεί τις Σ.Δ.Ι.Τ. Οι Η.Π.Α. και η Ευρώπη αποτελούν δύο αντιδιαμετρικά παραδείγματα εφαρμογής των Σ.Δ.Ι.Τ. Στην Ε.Ε. οι πολιτικές διακυβέρνησης έχουν μια κοινή στρατηγική και σαφώς καθορισμένα όρια θέτοντας με τον τρόπο αυτό σχετικά όρια στα προνόμια και τις δράσεις του ιδιωτικού τομέα. Στις Η.Π.Α. ενώ οι σχέσεις μεταξύ κυβέρνησης – επιχειρήσεων είναι αλληλοεξαρτώμενες, στην Ευρώπη δεν εμφανίζονται ισχυρές⁸⁴, γεγονός που οφείλεται στον βαθμό ευελιξίας των συστημάτων διακυβέρνησης, με τις χώρες της Ευρώπης να χαρακτηρίζονται από έντονα στοιχεία συγκεντρωτισμού, σκληρής δημοσιονομικής πολιτικής και γραφειοκρατίας και τις Η.Π.Α. να είναι διαχωρισμένες και διοικητικά αυτόνομες⁸⁵. Οι ίδιες φορολογικές και τελωνειακές ρυθμίσεις που έχει καθεμία των Αμερικανικών Πολιτειών δίνουν στους ιδιώτες – επενδυτές κίνητρα για την κυκλοφορία κεφαλαίων, την κατασκευή έργων υποδομής και υπηρεσιών τη στιγμή που στην Ευρώπη δεν συμβαίνει. Έτσι οι χώρες με ισχυρό δημόσιο τομέα που φέρουν χαρακτήρα συγκεντρωτισμού φαίνεται πως θέτουν περιορισμό εξαιτίας των νομοθετικών τους πλαισίων στις συμπράξεις τη στιγμή που στον αντίποδα χώρες που δεν δρουν με συγκεντρωτισμό δίνουν κίνητρα στους επενδυτές για δράση.

⁸⁴ Geert Dewulf : (2006) « *Strategic Issues in Public-Private Partnerships: An International Perspective*», 47 επ. σελ.

⁸⁵ Norman Walzer –Brian D. Jacobs (1998) «*Public – Private partnerships for local economy development*»

4.2 Οι Σ.Δ.Ι.Τ. της Ευρώπης

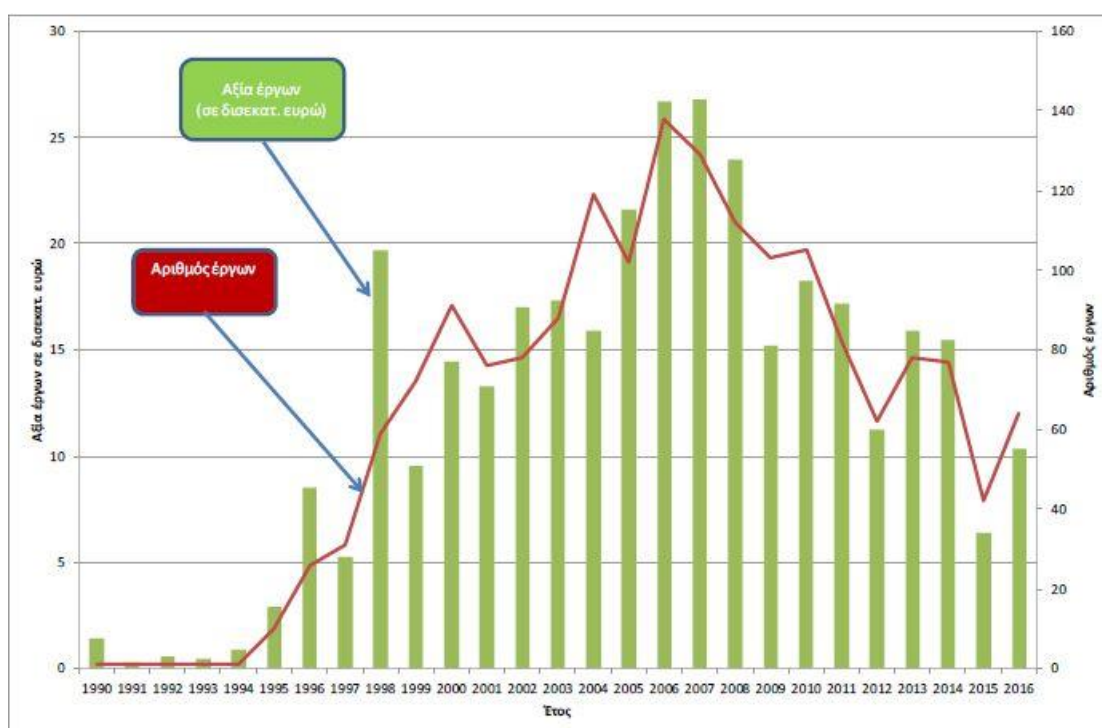
Στον Ευρωπαϊκό χώρο οι Σ.Δ.Ι.Τ. έως και το 2007, οπότε και εκκίνησε η οικονομική κρίση και εμφανίστηκαν προβλήματα στις εταιρίες που οδήγησαν σε έλλειψη ρευστότητας, γεγονός που αύξησε σημαντικά το κόστος της ιδιωτικής χρηματοδότησης, σημείωναν σταθερή αύξηση. Μετά την διετία ύφεσης 2008 – 2009 παρατηρήθηκε εκ νέου αύξηση έως το 2015, οπότε έκτοτε υπήρξε εκ νέου ύφεση, καθώς η οικονομική κρίση δημιούργησε αυστηρό πλαίσιο σχετικά με τις δημοσιονομικές δαπάνες, με επακόλουθο να επηρεαστεί σημαντικά η εκτέλεση μεγάλων έργων τα οποία δεν γίνονταν πλέον όπως το παρελθόν⁸⁶. Κατά το παρελθόν το Ηνωμένο Βασίλειο συνήψε τις περισσότερες Σ.Δ.Ι.Τ. στην Ευρώπη με χώρες όπως η Ελλάδα και η Πορτογαλία εξαιτίας της οικονομικής τους αδυναμίας να συνάπτουν αρκετές Σ.Δ.Ι.Τ. προκειμένου να χρηματοδοτήσουν έργα μεγάλης αξίας. Στον Ευρωπαϊκό χώρο μετά το 2000, με εξαίρεση την περίοδο 2008 – 2009 και από το 2014 και εντεύθεν⁸⁷, οι Σ.Δ.Ι.Τ. παρουσίαζαν αύξηση. Η πτωτική πορεία των ήταν παγκόσμια στην Ευρωπαϊκή όμως αγορά καταγράφηκε η μεγαλύτερη πτώση από το 2014 και ύστερα έως το 2016, οπότε και παρουσιάζονται αυξητικές τάσεις σε σύγκριση με το 2015. Μετά το 2016 η ευρωπαϊκή αγορά εμφάνισε μια αύξηση σε ότι αφορά τον αριθμό και 22% σε ότι αφορά τη συνολική αξία αντίστοιχα σε σχέση με το 2015. Παραταύτα η συνολική αξία των ΣΔΙΤ στην Ευρωπαϊκή Ένωση που ήταν 12 δισεκατομμύρια ευρώ το 2016 είναι σχεδόν 60% μικρότερη από το 2006, όπου ανερχόταν σε 27 δισεκατομμύρια ευρώ με τον τομέα των μεταφορών και των έργων οδοποιίας, μεταξύ 2000 – 2015 να αντιπροσωπεύουν το 56% της συνολικής αξίας των έργων και με περισσότερο του 70% να οφείλεται σε έργα οδοποιίας (την ίδια περίοδο στην χώρα μας συντελούνται τα μεγάλα έργα οδοποιίας). Το 2016 οι μεταφορές καταλαμβάνουν την μερίδα του λέοντος

⁸⁶ Carbonaro, G., Catalano, G., Delponte, L., Vignetti, S., Addarii, F., Lipparini, F., & Zwierzynski, D. (2017). *Research for REGI Committee – Public Private Partnerships and Cohesion Policy*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels στην ιστοσελίδα <https://www.europarl.europa.eu> (ημερομηνία ανάκτησης: 05.08.2020)

⁸⁷ Στα πλαίσια της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» εκσυγχρονίζονται οι δημόσιες συμβάσεις στην Ε.Ε. με την μεταρρύθμιση να καλύπτεται δια των τριών νέων Οδηγιών (ήτοι την 2014/23/ΕΕ, την 2014/24/ΕΕ καθώς και την 2014/25/ΕΕ) προς αντικατάσταση της 2004/17/ΕΚ.

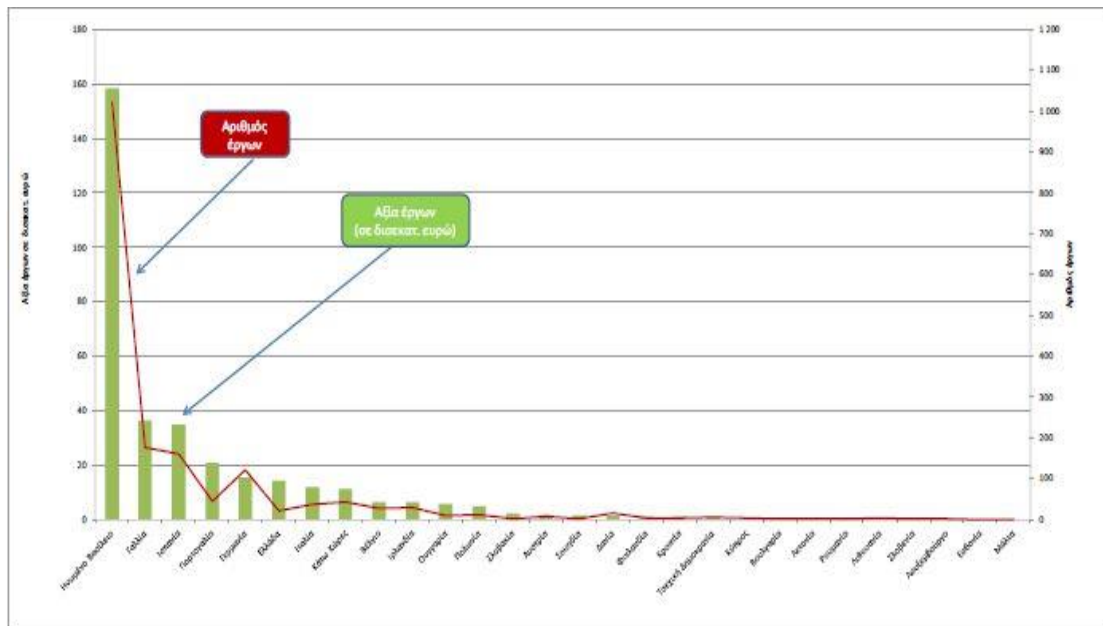
των ΣΔΙΤ που ακολουθείται από τον τομέα της εκπαίδευσης, ενώ, δεικτικό της έμφασης που δίδεται από την κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου στις Σ.Δ.Ι.Τ. είναι ότι κατά την περίοδο 2000 – 2015, ο μεγαλύτερος αριθμός έργων με ΣΔΙΤ αντιπροσωπεύει το 45% της συνολικής αξίας των Ευρωπαϊκών Σ.Δ.Ι.Τ. ⁸⁸.

Έτσι σύμφωνα με την ίδια ως άνω πηγή άντλησης πληροφοριών για το χρονικό διάστημα από το έτος 1990 έως 2016 η αγορά των Σ.Δ.Ι.Τ., είχε διαμορφωθεί στην Ευρώπη, σύμφωνα με τον πρώτο πίνακα που ακολουθεί ως εξής:



Κατά το ίδιο χρονικό διάστημα η αγορά των Σ.Δ.Ι.Τ. ανά κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, διαμορφώθηκε σχηματικώς ως ακολούθως:

⁸⁸ Carbonaro, G., Catalano, G., Delponte, L., Vignetti, S., Addarii, F., Lipparini, F., & Zwierzynski, D. (2017). Research for REGI Committee – Public Private Partnerships and Cohesion Policy, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels



4.2.1 Οι Σ.Δ.Ι.Τ. στην Ευρώπη μέσω της Ειδικής Έκθεσης του Ε.Ε.Σ.

Ήδη κατά τα προηγούμενα κεφάλαια της εκπονουμένης εργασίας αναπτύχθηκαν θέματα σχετιζόμενα με τις Σ.Δ.Ι.Τ., παρουσιάστηκαν δε σημεία που σχετίζονται με αυτές. Προϊόντος του χρόνου, οι συμπράξεις αυτές αξιολογήθηκαν προκειμένου να αποτυπωθεί τελικώς το στίγμα αυτών και το κατά πόσο η εφαρμογή των φέρει θετικό ή αρνητικό πρόσωπο.

Το Ε.Ε.Σ έχει δε ως σκοπό τη συμβολή και βελτίωση της δημοσιονομικής διαχείρισης της Ε.Ε. Ως ανεξάρτητη εξωτερική αρχή της Ε.Ε., το Ε.Ε.Σ. μεριμνά για την προάσπιση των συμφερόντων των Ευρωπαίων φορολογουμένων, συνάμα δε ελέγχει α) τα έσοδα και τις δαπάνες προκειμένου να εξακριβώσει αν οι πόροι της Ε.Ε. συλλέγονται και δαπανώνται ορθώς και αν αξιοποιούνται με τον καλύτερο δυνατό τρόπο, β) κάθε πρόσωπο ή φορέα που διαχειρίζεται κονδύλια της Ε.Ε., γ) στο πλαίσιο των δικαιοδοτικών του αρμοδιοτήτων και εκθέσεων ελέγχου διατυπώνει σχετικά πορίσματα και συστάσεις προς τα κράτη – μέλη και την ευρωπαϊκή Επιτροπή, δ) αναφέρει κάθε υπόνοιά του σχετικά με απάτη, διαφθορά ή άλλη παράνομη δραστηριότητα στην Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της απάτης (OLAF), ε) συντάσσει ετήσια έκθεση για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της Ε.Ε. την οποία το ΕΚ εξετάζει προτού αποφασίσει αν θα

εγκρίνει τη διαχείριση του προϋπολογισμού της Ε.Ε. από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και στ) διαβιβάζει τις γνωμοδοτήσεις των εμπειρογνομόνων του στους πολιτικούς ιθύνοντες της Ε.Ε. ώστε να τους βοηθά να διαχειρίζονται καλύτερα τα Ευρωπαϊκά κονδύλια της ΕΕ. Περαιτέρω, δημοσιεύει γνώμες για τις προπαρασκευαστικές νομοθετικές πράξεις καθώς και έγγραφα, θέσεις και αναλύσεις για τα δημόσια οικονομικά της Ε.Ε., με τα μέλη αυτού να διορίζονται από το Συμβούλιο μετά από διαβούλευση με το κοινοβούλιο για εξαετή, ανανεώσιμη, θητεία με τον Πρόεδρό του για τριετή, ανανεούμενη, θητεία⁸⁹.

Στα πλαίσια λοιπόν των αρμοδιοτήτων της, το Ε.Ε.Σ. εξέδωσε το έτος 2018, την ειδική έκθεση με τίτλο « Συμπράξεις δημοσίου – ιδιωτικού τομέα στην ΕΕ: Πολλαπλές αδυναμίες και περιορισμένα οφέλη » στην οποία αναφέρεται στα ζητήματα των Σ.Δ.Ι.Τ. στον Ευρωπαϊκό χώρο με τον έλεγχο επιδόσεων να διενεργείται από το τμήμα ελέγχου ΙΙ, το οποίο ειδικεύεται στους τομείς δαπανών που αφορούν τις επενδύσεις υπέρ της συνοχής, της ανάπτυξης και της κοινωνικής ένταξης.

Η έρευνα του Ε.Ε.Σ. διεξήχθη σε 12 συγχρηματοδοτούμενες από την Ε.Ε. Σ.Δ.Ι.Τ. στη Γαλλία, την Ελλάδα, την Ιρλανδία και την Ισπανία, στους τομείς των οδικών μεταφορών και των τεχνολογιών της πληροφορίας και των επικοινωνιών (ΤΠΕ) με τα κράτη μέλη στα οποία και πραγματοποιήθηκε η έρευνα να αντιπροσωπεύουν το 70 % περίπου του συνολικού κόστους των έργων (29,2 δισεκατομμύρια ευρώ) που υλοποιούνται στο πλαίσιο συγχρηματοδοτούμενων από την Ε.Ε. Σ.Δ.Ι.Τ. Αξιολογήθηκε το κατά πόσον τα ελεγχθέντα έργα μπόρεσαν να αξιοποιήσουν τα οφέλη που αναμένονται από τις Σ.Δ.Ι.Τ., αν βασίστηκαν σε τεκμηριωμένες αναλύσεις και κατάλληλες προσεγγίσεις και αν το θεσμικό και νομικό πλαίσιο συνολικά στα κράτη μέλη στα οποία πραγματοποιήθηκε επίσκεψη ήταν πρόσφορο για την επιτυχή υλοποίηση των Σ.Δ.Ι.Τ.

Σύμφωνα με τα όσα αναφέρονται στην συνταχθείσα έκθεση⁹⁰, διαπιστώθηκαν τα ακόλουθα:

⁸⁹ https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-court-auditors_el (Ημερομηνία ανάκτησης του συνδέσμου: 10.08.2020)

⁹⁰ Οράτε 11 επ. σελ. της ειδικής έκθεσης με τίτλο « Συμπράξεις δημοσίου – ιδιωτικού τομέα στην ΕΕ: Πολλαπλές αδυναμίες και περιορισμένα οφέλη »

« - Οι ΣΔΙΤ παρέχουν στις δημόσιες αρχές τη δυνατότητα να συνάπτουν συμβάσεις για υποδομές μεγάλης κλίμακας μέσω μιας ενιαίας διαδικασίας, αυξάνοντας όμως τον κίνδυνο ανεπαρκούς ανταγωνισμού και, αποδυναμώνοντας, συνεπώς, τη διαπραγματευτική θέση των αναθετουσών αρχών.

- Για την ανάθεση μιας σύμβασης Σ.Δ.Ι.Τ. απαιτείται κατά κανόνα η διαπραγμάτευση πτυχών που δεν περιλαμβάνονται συνήθως στις παραδοσιακές διαδικασίες σύναψης συμβάσεων έργων και για τον λόγο αυτό η διαδικασία ανάθεσης διαρκεί περισσότερο. Το ένα τρίτο των 12 έργων που υποβλήθηκαν σε έλεγχο επηρεάστηκε από σημαντικές καθυστερήσεις, με τη διάρκεια της σχετικής διαδικασίας σύναψης σύμβασης να φτάνει τα 5 έως 6,5 έτη.

- Όπως και τα παραδοσιακά έργα, η πλειονότητα των ελεγχθεισών Σ.Δ.Ι.Τ. εμφάνιζε σημαντικές αδυναμίες, οι οποίες μεταφράζονταν σε καθυστερήσεις κατά την κατασκευή και σε σημαντική αύξηση του κόστους. Συνολικά, επτά από τα εννέα ολοκληρωθέντα έργα (συνολικού κόστους 7,8 δισεκατομμυρίων ευρώ) εμφάνισαν καθυστερήσεις, διάρκειας από δύο έως 52 μήνες. Επιπλέον, για την ολοκλήρωση των πέντε ελεγχθέντων αυτοκινητόδρομων στην Ελλάδα και την Ισπανία απαιτήθηκαν πρόσθετοι δημόσιοι πόροι ύψους σχεδόν 1,5 δισεκατομμυρίων ευρώ. Το 30 % περίπου του ποσού αυτού (ήτοι 422 εκατομμύρια ευρώ) διατέθηκε από την Ε.Ε. Δεδομένου ότι τα δυνητικά οφέλη δεν επιτεύχθηκαν, θεωρούμε ότι το ποσό αυτό δαπανήθηκε με αναποτελεσματικό τρόπο.

- Το σημαντικότερο, δε, είναι ότι στην Ελλάδα (η οποία είναι μακράν ο μεγαλύτερος αποδέκτης συνεισφορών της Ε.Ε., έχοντας λάβει το 59 % του συνολικού ποσού για όλη την Ε.Ε., ή 3,3 δισεκατομμύρια ευρώ), το κόστος ανά χιλιόμετρο των τριών αυτοκινητόδρομων που υποβλήθηκαν σε αξιολόγηση αυξήθηκε έως και κατά 69 %, ενώ παράλληλα το αντικείμενο των έργων μειώθηκε έως και κατά 55 %. Η κατάσταση αυτή αποτελεί πρωτίστως απόρροια της χρηματοπιστωτικής κρίσης, καθώς και της πλημμελούς προετοιμασίας των έργων από τον εταίρο από τον δημόσιο τομέα, με

αποτέλεσμα να συναφθούν πρόωρα συμβάσεις με ιδιώτες παραχωρησιούχους, χωρίς τη δέουσα αποτελεσματικότητα.

- Η μεγάλη κλίμακα, το υψηλό κόστος και η μακρά διάρκεια των περισσότερων Σ.Δ.Ι.Τ. με αντικείμενο την κατασκευή έργων υποδομής καθιστούν αναγκαία την επίδειξη ιδιαίτερης επιμέλειας. Διαπιστώσαμε, εντούτοις, ότι οι προκαταρκτικές αναλύσεις είχαν βασιστεί σε υπερβολικά αισιόδοξα σενάρια όσον αφορά τη μελλοντική ζήτηση και χρήση των σχεδιαζόμενων υποδομών, με αποτέλεσμα ο βαθμός χρήσης των έργων να υπολείπεται των προβλέψεων σε ποσοστό έως και 69 % στην περίπτωση των Τ.Π.Ε. και έως και 35 % στην περίπτωση των αυτοκινητόδρομων, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη ο κίνδυνος υποχρησιμοποίησης σε μεγάλο βαθμό των αυτοκινητόδρομων στην Ελλάδα μετά την ολοκλήρωσή τους.

- Θετικό, από την άλλη πλευρά, είναι το γεγονός ότι εννέα ολοκληρωθέντα έργα τα οποία υποβλήθηκαν σε έλεγχο εμφάνισαν ικανοποιητικά επίπεδα εξυπηρέτησης και συντήρησης, τα οποία μπορούν δυνητικά να διατηρηθούν για την εναπομένουσα διάρκεια των έργων.

- Στις περιπτώσεις των περισσότερων από τα ελεγχθέντα έργα, η μέθοδος των Σ.Δ.Ι.Τ. επελέγη χωρίς να προηγηθεί συγκριτική ανάλυση εναλλακτικών επιλογών, όπως με τη χρήση του δείκτη σύγκρισης του δημόσιου τομέα (*Public Sector Comparator*). Ως αποτέλεσμα, δεν έχει καταδειχθεί ότι αυτή ήταν η επιλογή που εξασφάλιζε τη μέγιστη οικονομική αποδοτικότητα, ούτε και την προστασία του δημόσιου συμφέροντος διασφαλίζοντας ισότιμους όρους ανταγωνισμού μεταξύ των Σ.Δ.Ι.Τ. και των παραδοσιακών δημόσιων συμβάσεων.

- Η κατανομή του κινδύνου μεταξύ εταίρων από τον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα συχνά δεν ήταν η ενδεδειγμένη και χαρακτηριζόταν από έλλειψη συνοχής και αποτελεσματικότητας, ενώ οι υψηλοί συντελεστές απόδοσης (έως και 14 %) επί των επιχειρηματικών κεφαλαίων του εταίρου από τον ιδιωτικό τομέα δεν ήταν πάντοτε ανάλογοι των κινδύνων που τον βάρυναν. Επιπλέον, στα περισσότερα από τα έξι ελεγχθέντα έργα στον τομέα των Τ.Π.Ε. δεν

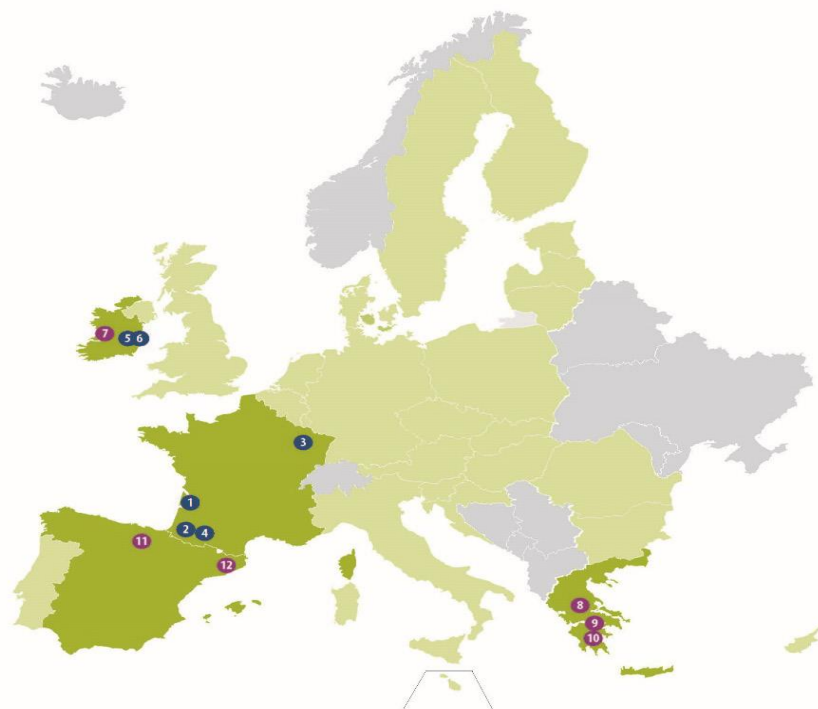
ταίριαζε η προσέγγιση της σύναψης σύμβασης μακράς διάρκειας, δεδομένου ότι επηρεάζονταν από τις ταχείες τεχνολογικές εξελίξεις...»

Με την ίδια ως άνω έκθεση επισημάνθηκε ότι η επιτυχής υλοποίηση έργων Σ.Δ.Ι.Τ. προϋποθέτει σημαντική διοικητική ικανότητα, η οποία μπορεί να διασφαλίζεται μόνο με την ύπαρξη κατάλληλου θεσμικού και νομικού πλαισίου, καθώς και μακράς πείρας στην υλοποίηση τέτοιων έργων με τις παραπάνω προϋποθέσεις να τις έχουν λίγα κράτη – μέλη της Ε.Ε., συστάθηκε δε με σκοπό α) να μην ενθαρρύνεται η εντατικότερη και ευρύτερη χρήση των Σ.Δ.Ι.Τ. έως ότου επιλυθούν τα προβλήματα που εντοπίστηκαν και υλοποιηθούν επιτυχώς οι συστάσεις που διατυπώνονται στην έκθεση, β) να μετριαστεί ο οικονομικός αντίκτυπος των καθυστερήσεων και των αναδιαπραγματεύσεων στο κόστος των Σ.Δ.Ι.Τ. που βαρύνει τον εταίρο από τον δημόσιο τομέα, γ) η επιλογή της μεθόδου των Σ.Δ.Ι.Τ. να βασίζεται σε τεκμηριωμένες συγκριτικές αναλύσεις όσον αφορά τη βέλτιστη μέθοδο ανάθεσης των σχετικών συμβάσεων, δ) να θεσπιστούν σαφείς πολιτικές και στρατηγικές για τις Σ.Δ.Ι.Τ. και ε) να βελτιωθεί το πλαίσιο της Ε.Ε. προκειμένου να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα των έργων Σ.Δ.Ι.Τ.⁹¹.

Ο πραγματοποιηθείς από τον Μάιο του 2015 έως τον Σεπτέμβριο του 2017 έλεγχος του Ε.Ε.Σ. στα παραπάνω κράτη – μέλη αναφορικά με τα ακολούθως σχηματικώς αναφερόμενα έργα⁹² είχε ως σημεία εξέτασης το κατά πόσο τα ελεγχθέντα έργα α) ήταν δυνατό να αξιοποιήσουν τα προσδοκώμενα οφέλη από τις Σ.Δ.Ι.Τ., β) βασίζονται σε τεκμηριωμένες αναλύσεις και κατάλληλες προσεγγίσεις και γ) το συνολικό θεσμικό πλαίσιο στα κράτη – μέλη που ελέγχθησαν ήταν πρόσφορο για την επιτυχή υλοποίηση των Σ.Δ.Ι.Τ. και σχηματικώς αποτυπώνεται ως ακολούθως:

⁹¹ Οράτε 12 – 13 σελ. της ειδικής έκθεσης με τίτλο « Συμπράξεις δημοσίου – ιδιωτικού τομέα στην ΕΕ: Πολλαπλές αδυναμίες και περιορισμένα οφέλη ».

⁹² Οράτε σχήμα που ακολουθεί όπου αναφέρονται τα έργα και το κράτος – μέλος που πραγματοποιούνται.



- ICT**
- 1 Le numérique au service des Girondins
 - 2 SP3HD Communauté de l'agglomération de Pau Pyrénées
 - 3 Proximit-e broadband in Meurthe-et-Moselle
 - 4 Hautes-Pyrénées numériques
 - 5 National Broadband Scheme
 - 6 Metropolitan Area Networks

- Transport**
- 7 N17/N18 Motorway
 - 8 Central Motorway E-65
 - 9 Olympia Motorway
 - 10 Moreas Motorway
 - 11 A-1 Motorway
 - 12 C-25 Motorway

Με βάση την παραπάνω έκθεση τα έργα Σ.Δ.Ι.Τ. κατέστησαν εφικτή την ταχύτερη εφαρμογή της πολιτικής και εμφάνιζαν καλά επίπεδα λειτουργίας και συντήρησης, πλην όμως δεν είχαν πάντοτε οφέλη. Ειδικότερα, ως προς τα ευρήματα των επιμέρους τμημάτων του διενεργηθέντος ελέγχου διαπιστώθηκαν:

(I). Ως προς το αν τα ελεγχθέντα έργα κατέστη δυνατό να αξιοποιήσουν τα οφέλη τους όσον αφορά την παράδοσή των εντός του προβλεπόμενου χρονοδιαγράμματος και προϋπολογισμού καθώς και τον βαθμό χρήσης των υποδομών:

Με την επιλογή των Σ.Δ.Ι.Τ. οι δημόσιες αρχές με μια ενιαία διαδικασία είχαν την δυνατότητα ανάθεσης έργων υποδομής μεγάλης κλίμακας στον επιλεγέντα εταίρο του ιδιωτικού τομέα την στιγμή κατά την οποία κατά τις δημόσιες συμβάσεις οι ιδιωτικές εταιρίες στις οποίες ανατίθενται τα έργα

υποδομής αμείβονται κατά την διάρκεια κατασκευής, με τα έργα αυτά να διαρκούν συνήθως περιορισμένο χρόνο, οπότε και θα πρέπει να έχουν προβλεφθεί επαρκείς δημοσιονομικοί πόροι για την χρηματοδότηση της κατασκευής σε σύντομο χρονικό διάστημα. Στις περιπτώσεις των αυτοκινητοδρόμων στην Ελλάδα (Ισπανία και Ιρλανδία), οι οποίες ανατέθηκαν στο πλαίσιο μιας ενιαίας διαδικασίας, με την μέθοδο των Σ.Δ.Ι.Τ. καθώς οι αρχές θεώρησαν πως δια της επιλογής ταύτης θα εξασφαλιζόταν πρόσβαση σε ιδιωτικές πηγές χρηματοδότησης, χωρίς τις οποίες δεν θα ήταν δυνατή η κατασκευή των έργων, ειδικώς στην περίπτωση της Ελλάδας, η κατασκευή και αναβάθμιση οδικού δικτύου 744 χιλιομέτρων ανατέθηκε στο πλαίσιο υποβολής μόνον 3 διαδικασιών υποβολής προσφορών κάτι το οποίο έρχεται σε ευθεία αντίθεση με το παρελθόν κατά το οποίο η κατασκευή αυτοκινητοδρόμων στην Ελλάδα γινόταν στο πλαίσιο παραδοσιακών διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων. Σημειώνεται πως για την κατασκευή δύο τμημάτων της Ολυμπίας Οδού , συνολικού μήκους 82 χιλιομέτρων , η οποία διήρκησε 20 έτη, χρειάστηκαν 31 διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων, η αναβάθμιση του τμήματος Ελευσίνας – Κορίνθου, μήκους 64 χιλιομέτρων διήρκησε από το 1986 – 2006 και υλοποιήθηκε στο πλαίσιο 21 συναφθεισών δημοσίων συμβάσεων κ.λπ.

- Η ανάθεση μεγάλων έργων μέσω Σ.Δ.Ι.Τ. αύξησε τον κίνδυνο μειωμένου ανταγωνισμού και συνοδεύτηκε από σημαντικές καθυστερήσεις. Στις περιπτώσεις των δημοσίων έργων, συνήθως υφίσταται τμηματικός διαχωρισμός προκειμένου να εκδηλώνεται ενδιαφέρον από περισσότερους υποψηφίους αναδόχους την στιγμή που στις περιπτώσεις των έργων Σ.Δ.Ι.Τ., τα οποία προϋποθέτουν ένα ελάχιστον μέγεθος ώστε να δικαιολογείται το κόστος της διαδικασίας και να διευκολύνεται η επίτευξη των οικονομικών κλίμακας που είναι αναγκαίες για την αποδοτική λειτουργία και συντήρηση της υποδομής, αντίστοιχη πρόβλεψη δεν είναι δυνατή. Αυτό ακριβώς, ήτοι η ανυπαρξία δυνατότητας τμηματοποίησης του έργου, μειώνει το επίπεδο ανταγωνισμού μεταξύ υποψηφίων αναδόχων, καθώς κατά κανόνα είναι λιγοστές οι εταιρείες που έχουν την ανάλογη οικονομική επιφάνεια και είναι σε θέση να υποβάλουν προσφορά. Επισημαίνεται

ότι το προβλεπόμενο συνολικό κόστος του οποίου ανερχόταν σε 2375 εκατομμύρια ευρώ αυτοκινητόδρομου Κεντρικής Ελλάδας, και από τις τέσσερις εταιρείες που κλήθηκαν να υποβάλουν προσφορά το έπραξαν μόνο δύο, αλλά μία μόνον προσφορά αξιολογήθηκε στο τελικό στάδιο της διαδικασίας ανάθεσης. Για την ανάθεση μιας Σ.Δ.Ι.Τ. απαιτούνται ο προσδιορισμός και η διαπραγμάτευση όλων των πτυχών που σχετίζονται με την υλοποίηση, τη χρηματοδότηση, τη λειτουργία και τη συντήρηση του έργου, κ.λ.π. που δεν περιλαμβάνονται συνήθως στις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων έργων και απαιτούν κατά κανόνα περισσότερο χρόνο. Επιπλέον, στο πλαίσιο της μεθόδου των Σ.Δ.Ι.Τ., η ανάγκη του εταίρου από τον ιδιωτικό τομέα να συγκεντρώσει τα κεφάλαια που απαιτούνται για τη χρηματοδότηση του έργου ενδέχεται να επιφέρει καθυστερήσεις κάτι το οποίο μετά την χρηματοπιστωτική κρίση και την έλλειψη ρευστότητας ενέτεινε τη δυσκολία εξασφάλισης επαρκών πόρων χρηματοδότησης του αναδόχου, με αποτέλεσμα την καθυστέρηση, ενώ αξιοσημείωτο είναι το γεγονός, ότι, οι Σ.Δ.Ι.Τ. δεν κατάφεραν τελικώς να εξαλείψουν δύο εκ των συνηθέστερων λόγων καθυστέρησης, ήτοι των δικαστικών διαδικασιών και των ελλιπών προπαρασκευαστικών μελετών.

Στην πλειονότητα των έργων διαπιστώθηκαν σημαντικές καθυστερήσεις στην κατασκευή τους και υπερβάσεις του κόστους, καίτοι ο ανάδοχος είχε ισχυρό κίνητρο να ολοκληρώσει την κατασκευή του έργου εντός του προβλεπόμενου στην σύμβαση χρονοδιαγράμματος ώστε να εκκινήσει η καταβολή πληρωμών διαθεσιμότητας ή των τελών από τους χρήστες του έργου. Έτσι, σε επτά από τα εννέα ολοκληρωθέντα έργα, κόστους συνολικά 7,8 δισεκατομμυρίων ευρώ, οι καθυστερήσεις κυμαίνονταν από δύο έως 52 μήνες, οι δε υπερβάσεις του προϋπολογισμού άγγιζαν τα 1,5 δισεκατομμύρια ευρώ. Στην Ελλάδα, η αύξηση του κόστους έφτανε τα 1,2 δισεκατομμύρια ευρώ (που βάρυνε τον εταίρο από τον δημόσιο τομέα και συγχρηματοδοτήθηκε σε ποσοστό 36 % από την ΕΕ), και στην Ισπανία τα 0,3 δισεκατομμύρια ευρώ (που βάρυνε τον εταίρο από τον δημόσιο τομέα). Στη Γαλλία, το κόστος αυξήθηκε κατά 13 εκατομμύρια ευρώ ή κατά 73 %, ποσό που αποτελούσε την υψηλότερη σε σχετικούς όρους αύξηση κόστους που

παρατηρήθηκε μεταξύ των ελεγχθέντων έργων . Στην Ελλάδα, και στους αυτοκινητοδρόμους που αναφέρονται παραπάνω, τα εν λόγω έργα χρηματοδοτήθηκαν σε μεγάλο βαθμό από τα έσοδα διοδίων η εκμετάλλευση των οποίων ανήκει στον ανάδοχο, ωστόσο, η χρηματοπιστωτική και οικονομική κρίση που έπληξε (και εξακολουθεί να πλήττει) την Ελλάδα είχε ως συνέπεια δραματική μείωση των όγκων κυκλοφορίας, κατά περίπου 50 % σε σύγκριση με τα πλέον απαισιόδοξα σενάρια τα οποία προέβλεπαν μείωση της τάξεως του 20 %, με αποτέλεσμα να επέλθει σημαντική μείωση τόσο των πραγματικών όσον και των εκτιμώμενων εσόδων. Δεδομένου ότι οι δημόσιες αρχές είχαν μεταβιβάσει σε μεγάλο βαθμό τον κίνδυνο της ζήτησης (κυκλοφορία) στους αναδόχους, η μείωση των εσόδων επηρέασε σημαντικά την οικονομική ισορροπία των συμβάσεων και οδήγησε τους δανειστές να διακόψουν τη χρηματοδότηση των έργων, καθώς δεν πίστευαν πλέον στην οικονομική βιωσιμότητά τους, με αποτέλεσμα την άμεση αναστολή των κατασκευαστικών εργασιών. Μεταξύ του 2011 και της επανεκκίνησης, ήτοι του χρονικού σημείου κατά το οποίο οι Ελληνικές αρχές κλήθηκαν να επιλέξουν μεταξύ δύο εναλλακτικών σεναρίων, εξαιτίας της υφιστάμενης ρήτρας στις συμβάσεις περί παρατεταμένου γεγονότος ανωτέρας βίας για τον ανάδοχο σε εξαιρετικές περιστάσεις είτε α) να σταματήσουν την κατασκευή των αυτοκινητόδρομων και να βρεθούν εκτεθειμένες σε δικαστικές διαδικασίες και στο ενδεχόμενο καταβολής ποινικών ρητρών και αποζημιώσεων είτε β) να επαναδιαπραγματευθούν τις συμβάσεις παραχώρησης με τους παραχωρησιούχους (και τους δανειστές), προκειμένου να αποκαταστήσουν τη βιωσιμότητά τους, αλλά με πρόσθετο κόστος για το Δημόσιο οι τρεις ελεγχθέντες αυτοκινητόδρομοι αντιμετώπισαν σημαντική πτώση των εσόδων τους λόγω της μείωσης της κυκλοφορίας κατά τουλάχιστον 63 % (αυτοκινητόδρομος Κεντρικής Ελλάδας), 49 % (Ολυμπία Οδός) και 20 % (αυτοκινητόδρομος «Μορέας») σε σύγκριση με τις προβλέψεις, με προκρινόμενο τελικώς το δεύτερο των σεναρίων. Έτσι μετά τρία χρόνια διαπραγματεύσεων οι Ελληνικές Αρχές συνήψαν νέες συμβάσεις⁹³ με πρόσθετη επιβάρυνση 1,2 δις ευρώ ως προκύπτει και από τον ακόλουθο πίνακα:

⁹³ Τον Νοέμβριο του 2013 για την Ολυμπία Οδό και τον Δεκέμβριο του 2015 για τον αυτοκινητόδρομο Μορέα

Υλοποίηση	Αυτοκ/μος Κεντρικής Ελλάδας	Ολυμπία Οδός	Αυτοκ/μος Μορέας
Ημερομηνία έναρξης παραχώρησης	31.3.2008	4.8.2008	3.3.2008
Αρχική ημερομηνία ολοκλήρωσης	30.9.2013	3.8.2014	31.8.2012
Ημερομηνία αναστολής των εργασιών	26.6.2011	26.6.2011	30.11.2013
Αναθεωρημένη προβλεπόμενη ημερομηνία ολοκλήρωσης μετά την επανεκκίνηση	31.12.2015	31.12.2015	30.4.2015
Εκτιμώμενη/πραγματική ημερομηνία ολοκλήρωσης του έργου	31.8.2017	31.8.2017	31.12.2016
Αναμενόμενη καθυστέρηση σε μήνες σε σύγκριση με την αρχική ημερομηνία ολοκλήρωσης	47	37	52

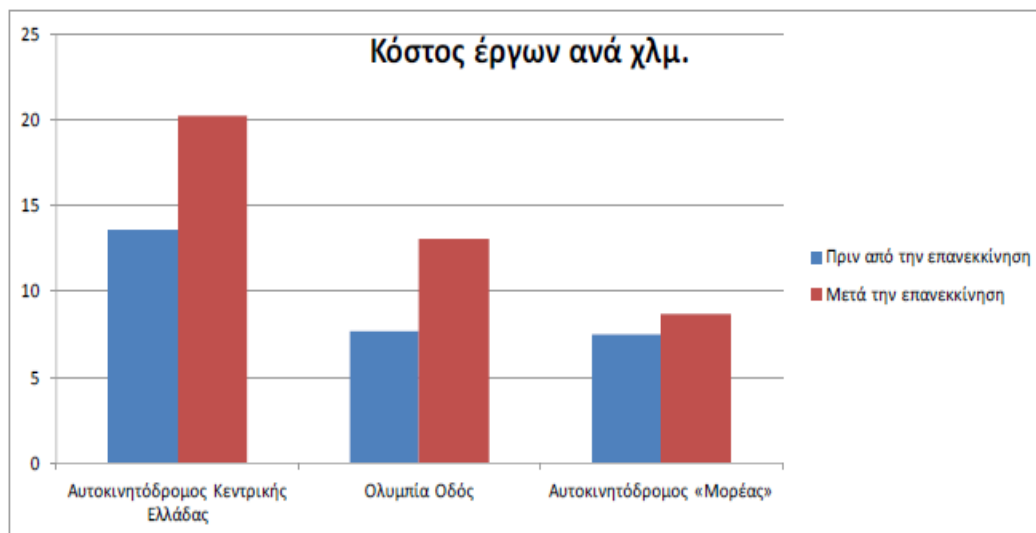
Πηγή: ΕΕΣ βάσει πληροφοριών που παρασχέθηκαν από τις ελληνικές αρχές.

Συνεπεία των παραπάνω ήταν αφενός μεν η αύξηση του κόστους του έργου, αφετέρου δε η μείωση των χιλιομέτρων του οδικού άξονα όπου το συνολικό κόστος του έργου της Ολυμπίας Οδού ανά χιλιόμετρο αυξήθηκε κατά 69 %, ήτοι από 7,7 σε 13 εκατομμύρια ευρώ με ταυτόχρονη μείωση του μήκους του προς κατασκευή αυτοκινητόδρομου κατά 45 %, όπως και στην περίπτωση του αυτοκινητόδρομου Κεντρικής Ελλάδας όπου το συνολικό κόστος του έργου ανά χιλιόμετρο αυξήθηκε κατά 47 %, από 13,7 σε 20,2 εκατομμύρια ευρώ ανά χιλιόμετρο, ενώ ο προς κατασκευή αυτοκινητόδρομος συρρικνώθηκε κατά 55 % , όπως αποτυπώνεται στον ακόλουθο πίνακα:

Κόστος	Αυτοκινητόδρομοι		
	Κεντρικής Ελλάδας	Ολυμπία Οδός	Μορέας
Αρχική πρόβλεψη			
Μήκος σε χλμ.	174,0	365,0	205,0
Συνολικό κόστος του έργου σε εκατ. ευρώ	2 375,0	2 825,0	1 543,0
Συνολικό κόστος του έργου σε εκατ. ευρώ ανά χλμ.	13,7	7,7	7,5
Μετά την επανεκκίνηση			
Μήκος οδού σε χλμ.	79,0	202,0	205,0
Συνολικό κόστος του έργου σε εκατ. ευρώ	1 594,0	2 619,0	1 791,0
Εκ των οποίων:			
Πρόσθετη χρηματοδοτική συνεισφορά του Δημοσίου: 469,9 εκατ. ευρώ	231,4	238,5	-
(εκ των οποίων συγχρηματοδοτούμενα από την ΕΕ: 422,1 εκατ. ευρώ)	203,6	218,5	-
Πληρωμές του Δημοσίου προς τους παραχωρησιούχους: 705,2 εκατ. ευρώ	181,4	439,7	84,1
Συνολικό κόστος έργου σε εκατ. ευρώ ανά χλμ.	20,2	13,0	8,7

Πηγή: ΕΕΣ βάσει πληροφοριών που παρασχέθηκαν από τις ελληνικές αρχές.

Συνολικά, λόγω της επανεκκίνησης, το συνολικό κόστος των τριών αυτοκινητόδρομων αυξήθηκε κατά 36 %, από 9,1 σε 12,4 εκατομμύρια ευρώ ανά χιλιόμετρο, η δε συνεισφορά της ΕΕ για το συνολικό κόστος έργου ανά χιλιόμετρο αυξήθηκε κατά 95 %, από 2,1 εκατομμύρια ευρώ ανά χιλιόμετρο σε 4,1 εκατομμύρια ευρώ ανά χιλιόμετρο (1,6 δισεκατομμύρια ευρώ για 744 χιλιόμετρα, έναντι 2,0 δισεκατομμυρίων ευρώ για 486 χιλιόμετρα), σχηματικώς δε η αύξηση του κόστους ανά χιλιόμετρο έχει ως εξής:



Πηγή: ΕΕΣ βάσει πληροφοριών που παρασχέθηκαν από τις ελληνικές αρχές.

- Στα θετικά στοιχεία των συμπράξεων καταγράφεται πως τα περισσότερα από τα ελεγχθέντα έργα φέρουν τις προϋποθέσεις να διατηρήσουν ικανοποιητικά επίπεδα υπηρεσιών και συντήρησης σε σχέση με τα δημόσια έργα. Τούτο συμβαίνει, καθώς μέσω της προσέγγισης που βασίζεται στο σύνολο της διάρκειας ζωής, δεδομένου ότι ο ανάδοχος ο οποίος αναλαμβάνει την κατασκευή της υποδομής είναι επίσης υπεύθυνος για τη λειτουργία και τη συντήρησή της καθ' όλη τη διάρκεια του έργου, ήτοι για χρονικό διάστημα πολύ μεγαλύτερο από τη συνήθη περίοδο εγγύησης που προβλέπουν οι κανόνες περί δημόσιων συμβάσεων, φροντίζει να ανταποκρίνεται στο μέγιστο βαθμό δια της εφαρμογής των κατάλληλων μεθόδων που υπάρχουν στην επιστήμη προκειμένου να αποφύγει μελλοντικά κόστη σχετικά με την συντήρηση των υποδομών προτάσσοντας ποιοτικές κατασκευές, ενώ

σε αντίθετη περίπτωση και δη στις περιπτώσεις δημοσίων συμβάσεων ο ανάδοχος με την παράδοση του έργου απεμπλέκεται από υποχρεώσεις συντήρησης αυτού, οπότε οι αναθέτουσες αρχές οφείλουν να συνάψουν νέες συμβάσεις σχετιζόμενες με τη λειτουργία και τη συντήρηση της υποδομής. Με βάση τα ευρήματα του ελέγχου δε διαπιστώθηκε πως τα περισσότερα από τα εννέα ελεγχθέντα έργα τα οποία είχαν ολοκληρωθεί κατά τον χρόνο ελέγχου εμφάνιζαν ικανοποιητικά επίπεδα υπηρεσιών και συντήρησης, τα δε έργα αυτά έχουν τις προϋποθέσεις να διατηρήσουν ικανοποιητικά επίπεδα υπηρεσιών και συντήρησης καθ' όλη τη διάρκεια των συμβάσεων, δεδομένου ότι τα κίνητρα και οι κυρώσεις που προβλέπονται σε αυτές έχουν αντίκτυπο στο ύψος των ετήσιων πληρωμών.

Η συνεισφορά καθενός από τα συμβαλλόμενα μέρη συμφώνως του γνωστικού του αντικειμένου κατά κανόνα συμβάλλει στην πραγματοποίηση ρεαλιστικών εκτιμήσεων όσον αφορά τη μελλοντική χρήση της σχεδιαζόμενης υποδομής, πλην όμως παρατηρείται το φαινόμενο εξαιτίας της μακροχρόνιας διάρκειας των έργων και των τμηματικών καταβολών να μειώνεται η πίεση για βελτιστοποίηση του αντικειμένου του έργου βάσει των πραγματικών αναγκών και, ως εκ τούτου. Έτσι αυξάνεται ο κίνδυνος ανάθεσης από τις δημόσιες αρχές έργων υποδομής μεγαλύτερων από τα αναγκαία ή από εκείνα που θα είχαν διαφορετικά την οικονομική δυνατότητα να κατασκευάσουν γεγονός που μπορεί να οδηγήσει σε όχι συχνή χρήση των έργων αυτών και ως εκ τούτου η οικονομική αποδοτικότητα και τα οφέλη των έργων ενδέχεται να υπολείπονται των προσδοκιών. Από τη δρομολόγηση του έργου κατασκευής του αυτοκινητόδρομου Κεντρικής Ελλάδας E-65 δεν αναμενόταν ότι θα προσέλκυε υψηλά επίπεδα κυκλοφορίας (για το πρώτο έτος λειτουργίας αναμενόταν μόλις 4832 οχήματα ημερησίως, κυκλοφορία που δεν δικαιολογεί την κατασκευή αυτοκινητόδρομου σύμφωνα με κριτήρια χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης). Το 2013, οι εκτιμήσεις κυκλοφορίας μειώθηκαν ακόμη περισσότερο, σε 1792 οχήματα ημερησίως, ήτοι κατά περισσότερο από 63 % σε σύγκριση με τις αρχικές εκτιμήσεις. Είναι εμφανές λοιπόν πως η εν λόγω υποδομή υποχρησιμοποιείται. Κατά τον καθορισμό των προδιαγραφών του

αυτοκινητόδρομου, δεν εξετάστηκαν επαρκώς εναλλακτικές επιλογές, λιγότερο δαπανηρές από την κατασκευή αυτοκινητόδρομου.

(II). Ως προς το αν τα ελεγχθέντα έργα βασίζονταν σε τεκμηριωμένες αναλύσεις και κατάλληλες προσεγγίσεις συνεπεία ενδελεχούς έρευνας και επαρκών μετρήσεων που να δικαιολογούν την επιλογή της εκάστοτε Σ.Δ.Ι.Τ. αναλόγως της κλίμακας του έργου:

➤ Το γεγονός ότι σε αρκετές χώρες το κόστος των Σ.Δ.Ι.Τ. δεν εγγράφεται εξ αρχής και με την ανάληψη της υποχρέωσης στον προϋπολογισμό τους (σε αντίθεση με τις παραδοσιακές συμβάσεις το κόστος των οποίων εγγράφεται στον προϋπολογισμό ενισχύοντας τον ανταγωνισμό προκειμένου να εξασφαλισθεί η σχετική χρηματοδότηση) συνεπάγεται, με τις ετήσιες καταβολές να αναγνωρίζονται αρκετά έτη μετά την σύναψη της συμφωνίας περί της εγκρίσεως του έργου, οι δαπάνες των Σ.Δ.Ι.Τ. να καθυστερούν σημαντικά εξαιτίας της μεσολάβησης αρκετού χρόνου από της συμφωνίας.

➤ Η ύπαρξη ορθών αναλύσεων και μετρήσεων σε προγενέστερο της υπογραφής των συμπράξεων χρόνου, είναι επιβεβλημένη, καθώς η εφαρμογή των έχουν μακροπρόθεσμες συνέπειες για τις ακόλουθες γενεές και γι' αυτό το λόγο η επιλογή τους (ή μη) επιβάλλεται να έχει ορθή, εμπειριστατωμένη και επαρκώς αξιολογημένη αιτιολόγηση ώστε τελικώς να ακολουθείται – επιλέγεται εκείνη που είναι η πλέον συμφέρουσα. Η παραπάνω διαδικασία είναι απαραίτητη, καθώς η ύπαρξη αξιόπιστων στοιχείων θα αποτρέψει ενδεχόμενες λανθασμένες επιλογές που ουσιαστικώς δεν θα επιτελέσουν τον σκοπό για τον οποίο τελικώς επελέγησαν. Με άλλα λόγια, ο ενδελεχής και πολυεπίπεδος έλεγχος, τόσο κατά το προγενέστερο της υπογραφής της συμβάσεως διάστημα αλλά και ο διαρκής, ακόμη και κατά την εκτέλεση του έργου έλεγχος, κρίνεται επιβεβλημένος ως δυνάμενος να αποτρέψει αλλά και να προφυλάξει τα συμβαλλόμενα μέρη από την εκτέλεση ενός έργου το οποίο ενδέχεται να μην πληροί τις ανάγκες για τις οποίες έχει γίνει τελικώς η όλη διαδικασία εκτέλεσής του.

➤ Ο σωστός καταμερισμός των κινδύνων (που συνδέονται π.χ. με την κατασκευή, τη ζήτηση ή τη διαθεσιμότητα) βάσει της αρχής ότι τους κινδύνους πρέπει να αναλαμβάνει ο εταίρος που είναι ο καταλληλότερος να τους διαχειριστεί είναι ζήτημα μεγάλης σπουδαιότητας το οποίο, εφόσον δεν αξιολογηθεί ορθολογικά, αφενός μεν θα φέρει ως αποτέλεσμα μειωμένα κίνητρα από την πλευρά των αναδόχων προκειμένου να αναλάβουν ένα έργο εξαιτίας ενδεχόμενης εκθέσεώς τους σε κίνδυνο, αφετέρου ενδέχεται να δημιουργήσει στο Δημόσιο υπερβολικές δεσμεύσεις και ανάληψη υπερβολικών κινδύνων και γιγάντιου ρίσκου που θα είναι εξόχως δεσμευτικές γι' αυτό. Κρίνεται λοιπόν αναγκαίος ο κατάλληλος προσδιορισμός των κινδύνων του έργου και η κατανομή τους κατά τρόπο ώστε να επιτυγχάνεται η βέλτιστη ισορροπία μεταξύ της μετάθεσης του κινδύνου και της αποζημίωσης του εταίρου που αναλαμβάνει τον κίνδυνο καθώς σε αντίθετη περίπτωση, θα προκύψουν οικονομικές επιπτώσεις για τον εταίρο από τον δημόσιο τομέα και προσκόμματα στην επίτευξη των στόχων του έργου.

(III). Η ύπαρξη σαφούς νομοθετικού και θεσμικού πλαισίου και διαδικασιών που σε μεγάλο βαθμό εξαρτάται από την διοικητική επάρκεια και κατάρτιση των μελών της δημόσιας διοίκησης είναι εφελκυστικό επιτεύγμα των επιδιωκόμενων δια των Σ.Δ.Ι.Τ. σκοπών. Ερευνητέο λοιπόν είναι το αν το συνολικό θεσμικό και νομικό πλαίσιο στα κράτη μέλη που υποβλήθηκαν σε έλεγχο ήταν πρόσφορο για την επιτυχή υλοποίηση των Σ.Δ.Ι.Τ.:

Στην Γαλλία και την Ιρλανδία το πλαίσιο για τις Σ.Δ.Ι.Τ. εφαρμόζεται μόνο για συγκεκριμένα είδη, κυρίως στις συμβάσεις DBFMO που βασίζεται σε πληρωμές διαθεσιμότητας, ενώ στην Ελλάδα, το πλαίσιο για τις Σ.Δ.Ι.Τ. εφαρμόζεται μόνο σε έργα με κόστος κατασκευής κάτω των 500 εκατομμυρίων ευρώ, με αποτέλεσμα πολύ μεγάλα έργα υποδομής, όπως οι αυτοκινητόδρομοι, να εξαιρούνται από τις υποχρεωτικές αξιολογήσεις που προβλέπει η νομοθεσία για τις Σ.Δ.Ι.Τ. Κατά την έρευνα του Ε.Ε.Σ. διαπιστώθηκε πως δεν υφίσταται μια στρατηγική για την χρήση των Σ.Δ.Ι.Τ., δοθέντος δε ότι η χρηματοδότηση μεγάλων έργων υποδομής και η ανάληψη υποχρέωσης ετήσιων καταβολών για την κατασκευή, τη λειτουργία και τη συντήρησή τους έχουν μακροχρόνιες συνέπειες στους προϋπολογισμούς και

τις διαδικασίες λήψης πολιτικών αποφάσεων των κρατών μελών επιβάλλει στις κυβερνήσεις να αναπτύξουν μια στρατηγική για τον προσδιορισμό των τομέων και των περιπτώσεων στις οποίες η επιλογή της μεθόδου των ΣΔΙΤ κρίνεται η καταλληλότερη . Επισημαίνεται ότι, Στην Ιρλανδία και την Ελλάδα, οι Σ.Δ.Ι.Τ. αντιμετωπίζονται κυρίως ως πηγή πρόσθετης χρηματοδότησης είτε για τη χρηματοδότηση μέσω αυτών συμπληρωματικών ως επί το πλείστον επενδύσεων, ήτοι πρόσθετων έργων που δεν κατέστη δυνατό να καλυφθούν από τον εθνικό προϋπολογισμό επενδύσεων κεφαλαίου (Ιρλανδία), είτε για την προσέλκυση ιδιωτικών κεφαλαίων (Ελλάδα). Στη Γαλλία, δεν υπάρχει στρατηγική προσέγγιση για τη χρήση Σ.Δ.Ι.Τ. Στην Ισπανία, τα έργα Σ.Δ.Ι.Τ. επελέγησαν βάσει του σταδίου ωριμότητάς τους και όχι βάσει της σημασίας, του αντίκτυπου ή της οικονομικής αποδοτικότητας.

Συμπερασματικά

Οι περιορισμένοι πόροι, οι αυξανόμενες ανάγκες της κοινωνίας σε συνδυασμό με την αδυναμία, σε αρκετές περιπτώσεις, αποτελεσματικής σχεδίασης και επίβλεψης έργων και υπηρεσιών αποτελούν αναμφισβήτητα χαρακτηριστικό γνώρισμα της εποχής . Με την ελληνική οικονομία να διακατέχεται από σημάδια αναιμικότητας, δεν αναστέλλεται η αναγκαιότητα ανταπόκρισης του Δημοσίου Τομέα στις εξελίξεις και τις νέες απαιτήσεις των καιρών και της εξελικτικής ανθρώπινης πορείας, ως εκ τούτου δεν καθιστούν αμέτοχο τον Δημόσιο Τομέα στην εν γένει πρόοδο, τουναντίον, επιβάλλουν σε αυτόν να ακολουθήσει τις εξελίξεις αυτές και να καλύψει, άλλως να προσφέρει στον πολίτη τις υπηρεσίες και τα έργα εκείνα τα οποία καθίστανται αναγκαία για την καλύτερευση της ποιότητας ζωής αυτού. Η ανταπόκριση λοιπόν του Κρατικού μηχανισμού στις περιπτώσεις κατά τις οποίες αυτός αδυνατεί να ανταποκριθεί δεν συμβαδίζουν με την έννοια ενός προοδευτικού Κράτους ανθρωποκεντρικού χαρακτήρος που με τις πράξεις του οφείλει να διασφαλίζει στον πολίτη του τα αναγκαία εκείνα εφόδια προόδου και καλύτερευσης της καθημερινότητας αλλά και της προοπτικής της ζωής του. Με άλλα λόγια, είναι σαφές πως, η όποια αδυναμία του Δημοσίου τομέα, είτε σε κεντρικό είτε σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, να ανταποκριθεί δεν αποτελεί άλλοθι γι' αυτόν και δικαιολογημένο λόγο να αποστασιοποιηθεί από τις εξελίξεις και να καλυφθεί πίσω από την αδυναμία αυτή, αλλά επιβάλλει την υποχρέωση εξεύρεσης του πρόσφορου και καταλλήλου τρόπου έτσι ώστε να ανταποκριθεί στον θεσμικό του ρόλο. Έτσι η αναζήτηση συνεργασιών με φορείς, του ιδιωτικού τομέα, οι οποίοι δύνανται ως διαθέτοντες την τεχνογνωσία, τα πρόσφορα μέσα, το αναγκαίο προσωπικό προς εκπλήρωση των εκάστοτε συμβατικών δεσμεύσεων, ως αυτές προκύπτουν και αποτυπώνονται στις υπογραφείσες συμβάσεις, αποτελούν επιβεβλημένη την συνεργασία του Δημοσίου τομέα με τον Ιδιωτικό, προς εξυπηρέτηση του κοινωνικού συνόλου και της ευρύτερης Κρατικής λειτουργίας.

Οι συνεργασίες αυτές, είναι διμερείς, με το Δημόσιο με την ευρύτερη του όρου έννοια, σε κεντρικό, τοπικό και περιφερειακό επίπεδο να αποτελεί έναν των συμβαλλομένων και τον εκάστοτε ανάδοχο του εκπονούμενου έργου

ή και υπηρεσίας τον έτερο συμβαλλόμενο. Πρόκειται για συμβάσεις έγγραφου αποκλειστικώς τύπου, μακροχρόνιας διάρκειας αναλόγως του εκπονούμενου έργου ή υπηρεσίας με καθένα των συμβαλλομένων μερών να έχει σαφή και διακριτό ρόλο στην μεταξύ των μερών σύμβαση. Ο ιδιωτικός φορέας υποχρεούται να εκπονήσει τις απαραίτητες μελέτες, να χρηματοδοτήσει την επένδυση αναλαμβάνοντας συνάμα την ευθύνη αλλά και τον κίνδυνο της σχεδίασης και της εκτέλεσης του έργου, έχοντας εξασφαλίσει την απαιτούμενη χρηματοδότηση είτε χρεώνοντας ετησίως την αναθέτουσα αρχή, είτε τους χρήστες είτε και τους δύο, τη στιγμή που η Αναθέτουσα Αρχή καθορίζει τις απαιτήσεις της με βάση λειτουργικές προδιαγραφές και απαιτήσεις του έργου ή της υπηρεσίας. Κατά την διαδικασία λοιπόν ταύτη, το Δημόσιο επί της ουσίας παρακολουθεί την εξέλιξη του εκπονούμενου έργου ή υπηρεσίας και το αν η εξέλιξή του ακολουθεί την υπογραφείσα σύμβαση, με βάση τις τεθείσες απ' αυτό προδιαγραφές αναλαμβάνοντας, τη διενέργεια διαγωνισμών για την επιλογή του φορέα, την αξιολόγηση των προσφορών που σε προγενέστερο χρόνο έχουν διατυπωθεί και συνομολογηθεί ακολούθως κατά την υπογραφή του συμβατικού κειμένου, διατηρώντας τα σχετικά δικαιώματα εκ του νόμου προβλεπόμενα στις περιπτώσεις, κατά τις οποίες ο ιδιώτης δεν ανταποκρίνεται στις συμβατικές του υποχρεώσεις.

Με τις συνεργασίες λοιπόν αυτές, το Δημόσιο θέλοντας να καλύψει τις όποιες αδυναμίες του στην εκτέλεση ενός έργου, συνεργαζόμενο με τον ιδιώτη, που διαθέτει την τεχνογνωσία, τις υποδομές και το προσωπικό για την διεκπεραίωση των συμπεφωνημένων, σκοπεί με την αυτή από κοινού συνεργασία στο να παράσχει στους χρήστες βελτιωμένες ποιοτικά και οικονομικά υπηρεσίες μέσω της συνδυαστικής αξιοποίησης των διαθέσιμων κρατικών πόρων και των διατιθέμενων από τον ιδιωτικό τομέα δεξιοτήτων. Με τον τρόπο τούτο είναι εφικτή η ταχύτερη, αποδοτικότερη και συμφώνως των σχετικών προδιαγραφών παράδοση των έργων – υπηρεσιών, εξοικονομώντας δημόσιο κεφάλαιο μέσω τακτικών πληρωμών, που αφορούν το έργο ή την υπηρεσία, από τους ίδιους τους χρήστες. Συμπερασματικά λοιπόν, δίδεται η δυνατότητα στην εκάστοτε αναθέτουσα αρχή να αποφύγει την επιβάρυνση του δημοσίου ταμείου, την χρηματοδότηση από την Ε.Ε. αλλά και την σύναψη δανειακών συμβάσεων.

Ως προς την φιλοσοφία των Σ.Δ.Ι.Τ. από την σκοπιά της αναθέτουσας αρχής, για την πληρότητα της σκέψης θα ήταν αναγκαίο να εξετασθεί και από την σκοπιά του αναδόχου, ο οποίος δια της συνεργασίας ταύτης και αξιοποιεί τις ιδιαίτερες τεχνικές και επιχειρησιακές γνώσεις και ικανότητες που διαθέτει καθώς και την κίνηση ιδιωτικών κεφαλαίων που σαφώς και τονώνουν την αγορά. Ιδιαίτερο στοιχείο της μεταξύ των μερών συμβατικής σχέσης αποτελεί το ότι κάθε μέρος εισφέρει στην διαδικασία κατά το μέρος που προβλέπεται και συμφώνως των δυνατοτήτων που έχει, ως εκ τούτου, η αναθέτουσα αρχή, η οποία γνωρίζει τις απαιτούμενες ανάγκες της, τον επιχειρησιακό σχεδιασμό της και τον σκοπό τον οποίο και επιδιώκει, με την διοικητική εμπειρία των στελεχών της, αναθέτει στον φορέα υλοποίησης του έργου, ο οποίος προσφέρει μεταξύ άλλων την εκπόνηση των απαραίτητων μελετών, την κατασκευή του έργου, την εξασφάλιση της αναγκαίας χρηματοδότησης, την συντήρηση και ομαλή λειτουργία του έργου ή της υπηρεσίας δια της άρτιας τεχνογνωσίας, καταλλήλου προσωπικού με ειδικές γνώσεις περί του εκπονούμενου σχεδίου. Πρόκειται αναντίρρητα για μια διαδικασία όπου τα μέρη, το καθένα για τους δικούς του λόγους, επιδιώκει το όφελος, με ανάληψη του κινδύνου κατά την εκτελεστική διαδικασία.

Σχηματικά λοιπόν και με βάση τα όσα ήδη αναφέρθηκαν παραπάνω προκύπτει πως υφίσταται μια αλληλεπίδραση των δύο μερών κατά τον τρόπο που αυτά πράττουν προκειμένου να επιτευχθεί το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, ως τούτο αποτυπώνεται στο ακόλουθο διάγραμμα :



Πηγή : <http://www.sdit.mnec.gr>

Η συνταγματικώς προβλεπόμενη δυνατότητα του θεσμού της παραχώρησης αποτελεί κρατική επιλογή η οποία θα πρέπει να γίνεται κατόπιν στάθμισης πραγματικών αναγκών και κατά τις περιπτώσεις που η Κρατική δράση είναι δυσχερής ή αδύνατη και με φειδώ. Είναι σαφές πως το Κράτος, το οποίο δεν διαθέτει την επιχειρηματική πρωτοβουλία, αδυνατεί να ακολουθήσει τις τεχνολογικές εξελίξεις, να προβεί σε προσλήψεις προσωπικού, με υπαρκτές παθογένειες όπως η γραφειοκρατία και το πελατειακό σύστημα με την φύση του να είναι εξόχως διαφορετική σε σχέση με τον ιδιώτη, καθώς η επιτυχία ενός εγχειρήματος δεν σχετίζεται με το κέρδος αλλά και έτερους παράγοντες όπως η κοινωνική πρόοδος, η υγεία κ.λπ., γεγονός που φανερώνει την επιλογή της παραχώρησης να αποτελεί την ιδανική λύση για την εκπόνηση και εκτέλεση έργων υποδομής. Το δικαίωμα διοικητικής εποπτείας και ελέγχου των ιδιωτών, καθώς και η δυνατότητα μονομερούς τροποποίησης των όρων των συμβάσεων από την πλευρά του Κράτους σε συνδυασμό με την δυνατότητα καθορισμού των τιμολογίων αποτελεί συγκριτικό πλεονέκτημα υπέρ του Δημοσίου στο να έχει επεμβατικό και καθοριστικό ρόλο ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα με γνώμονα το κοινό συμφέρον.

Είναι σαφές πως οι Σ.Δ.Ι.Τ. αποτελούν έναν ευέλικτο τρόπο που μετέρχονται οι εκάστοτε κυβερνήσεις προκειμένου να εξυπηρετήσουν τις δημόσιες ανάγκες τους, παράλληλα δε οι συμβάσεις αυτές παρέχουν τη δυνατότητα ταχύτερης εφαρμογής της κυβερνητικής πολιτικής καθώς και τη διασφάλιση ικανοποιητικών επιπέδων συντήρησης των έργων αυτών καθ' όλη τη διάρκεια ζωής των με ταυτόχρονη επιλογή των πλέον σύγχρονων κανόνων της επιστήμης. Η Διοικητική Ικανότητα των Κρατών – Μελών και ιδίως των στελεχών τους είναι αναγκαία προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι των επ' ωφελεία των Διοικουμένων και γι' αυτό τον λόγο οι εκάστοτε οι πολιτικές και στρατηγικές που αφορούν τις Σ.Δ.Ι.Τ. είναι επιβεβλημένες καθώς μέσω αυτών προσδιορίζεται σαφώς ο ρόλος που πρόκειται να διαδραματίσουν οι Σ.Δ.Ι.Τ.

Για τον λόγο αυτόν λοιπόν η επιλογή των Σ.Δ.Ι.Τ. δεν αποτελεί πανάκεια ούτε πρέπει να γίνεται από την Δημόσια Διοίκηση απροβλημάτιστα καθώς σε αρκετές περιπτώσεις η άκριτη, δίχως σοβαρή μελέτη και προετοιμασία

επιλογή των ενδέχεται να δημιουργήσει σοβαρότατα ζητήματα σχετικώς με την επιτυχία της έκβαση από την μία αλλά και ενδεχόμενες δεσμεύσεις και κινδύνους για αμφότερα τα συμβαλλόμενα μέρη από την άλλη.

Σε πολλές περιπτώσεις η αδυναμία του Δημοσίου τομέα να ακολουθήσει τις τεχνολογικές - τεχνικές εξελίξεις προκειμένου να επιτευχθούν οι επιδιωκόμενοι στόχοι του αποτελεί λόγο επιλογής των Σ.Δ.Ι.Τ. Ουσιώδες λοιπόν ζήτημα είναι το κατά πόσον αυτή ακριβώς η αδυναμία της Κρατικής μηχανής αποτελεί αποτέλεσμα αδυναμίας να μετάσχει μέσω των μελών της στην παρακολούθηση των εξελίξεων ή άρνηση (καίτοι δυναμικά παρέχεται η δυνατότητα αυτή από την Διοίκηση) της προβληματικής – κακής λειτουργίας των στελεχών της να μην εμπλακούν σε διαδικασίες, πρωτόγνωρες γι' αυτά, που απαιτούν μόχθο και συστηματική εργασία προκειμένου να επιτευχθούν τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα, οπότε και κατ' ακολουθία των παραπάνω (ενεργώντας εκ του ασφαλούς με πρόθεση αποφυγής οιασδήποτε προσπάθειας και με αρχή εκείνη της ήσσονος προσπάθειας) ανατίθενται στον ιδιώτη το εκάστοτε έργο.

Το παραπάνω ζήτημα έχει πανευρωπαϊκές προεκτάσεις και αποτελεί ζήτημα το οποίο έχει πολλαπλές εκφάνσεις αφ' ής στιγμής τα εκπονούμενα έργα είναι τόσο μεγάλης σπουδαιότητας και κόστους με τα συμφέροντα να είναι τέτοια που θα είναι τουλάχιστον αφελές να καταγραφεί ως η Διοικητική ανεπάρκεια ή ραθυμία ως ο μόνος λόγος στροφής στις Σ.Δ.Ι.Τ. (αλλά και αντιστρόφως η όποια κατάρτιση των στελεχών της Διοίκησης ικανή να εμποδίσει ή να προκρίνει την εκτέλεση (ή μη) ενός τέτοιου έργου).

Με την έκθεση του Ε.Ε.Σ. διδασκόμαστε πως ο επιχειρηματικός μανδύας που φέρει ο εκάστοτε ιδιώτης που αποτελεί και το βασικό κριτήριο ανάληψης ή μη ενός εγχειρήματος σε πολλές περιπτώσεις ενδέχεται να είναι συγκρουόμενη με τις επιδιώξεις ενός έργου όπως το οραματίζεται η Διοίκηση και τούτο πολύ απλά καθώς το εκάστοτε Κράτος δεν λειτουργεί επιχειρηματικά αλλά διαλαμβάνει και λοιπούς παράγοντες υπ' όψιν όπως λ.χ. η ποιότητα ζωής των χρηστών του έργου κ.λπ., παράγοντες οι οποίοι πάντοτε είναι μέρος της εξίσωσης επιλογής ή μη υλοποίησης ενός έργου. Η διαμορφωμένη κατάσταση σε πολλαπλά επίπεδα, οικονομικό, τεχνολογικό, τεχνικό αποτελεί δυσμενή παράγοντα για κάθε των εμπλεκόμενων μέρος. Οι δημοσιονομικές πολιτικές των Κρατών Μελών της Ε.Ε. είναι γεγονός πως σε

αρκετές περιπτώσεις αποτελούν τροχοπέδη στην ανάληψη ενός έργου από το ίδιο το Κράτος – Μέλος αλλά και την ανάληψη ενός έργου υπό την μορφή δημοσίας συμβάσεως. Πλην όμως η επιλογή του άλλου άκρου, ήτοι της ανάθεσης των έργων και των υπηρεσιών, δίχως να έχουν ληφθεί σοβαρά υπόψιν οι πραγματικές ανάγκες και να έχει γίνει ένας λεπτομερής σχεδιασμός του εγχειρήματος σε πολλές περιπτώσεις είναι άκρως λανθασμένος και ακροβατεί στα όρια της νομιμότητας. Με άλλα λόγια, ειδικά την περίοδο που ζούμε, ενόψει των διαμορφωμένων ιδιαίτερων δημοσιονομικών δεδομένων, η επιλογή των Σ.Δ.Ι.Τ. θα πρέπει να αποτελεί την επιλογή του Δημοσίου τομέα στις περιπτώσεις κατά τις οποίες δεν μπορεί αποδεδειγμένα να διαχειριστεί, να επεξεργαστεί, να αναλάβει και να διεκπεραιώσει ένα έργο ή μια υπηρεσία.

Στο σημείο αυτό γεννάται ένα πολύ σοβαρό ζήτημα που συνίσταται στο κατά πόσον από την στιγμή που τελικώς ακολουθείται η επιλογή μιας Σ.Δ.Ι.Τ. η επιλογή αυτή ήταν επακόλουθο αδιέξοδου με βάση τις όποιες προτάσεις τέθηκαν ή άκριτη επιλογή δίχως προηγουμένως να έχει απασχολήσει την Δημόσια Διοίκηση ο τρόπος εκτέλεσης ενός έργου ή μιας υπηρεσίας. Παράλληλα τίθεται το ερώτημα στις περιπτώσεις όπου τελικώς επιλέγει μια Σ.Δ.Ι.Τ. για ποιόν λόγο τελικώς έγινε η επιλογή αυτή και ποια ήταν τα στοιχεία εκείνα τα οποία οδήγησαν στην επιλογή της προκειμένου, αφού αυτά ελεγχθούν, η ίδια η Δημόσια Διοίκηση να είναι σε θέση να ανταποκριθεί κατά τρόπο καλύτερο την επόμενη φορά. Η ύπαρξη μιας Διοίκησης αρνούμενης να ακολουθήσει οποιαδήποτε εξέλιξη, με επακόλουθο να είναι αδύναμη να ακολουθήσει οποιαδήποτε εξέλιξη αποτελεί ένα δαιδαλώδες πρόβλημα το οποίο η ίδια οφείλει να επιλύσει, καθώς η αποστασιοποίηση των στελεχών της από τις εξελίξεις την καθιστά ανενεργή και μη δυνάμενη να διατελέσει ουσιαστικό ρόλο στην σύμπραξη καθιστώντας την με τον τρόπο αυτό κομπάρσο των εξελίξεων και έρμαιο του ιδιώτη ο οποίος αντιλαμβανόμενος ενδεχόμενη ανεπάρκεια των μελών της μπορεί να αποτελέσει τον συμβαλλόμενο με την υπερέχουσα θέση.

Με άλλα λόγια η ύπαρξη ενημερωμένης Διοίκησης και στελεχών περί των εξελίξεων δια σχετικών επιμορφωτικών σεμιναρίων και διαρκών εκπαιδεύσεων, είναι απαραίτητη προκειμένου το εκάστοτε στέλεχος να είναι σε θέση να διαδραματίσει τον ρόλο που του αποδίδεται νομοθετικά και να συμπράξει ως ίσος με τον ανάδοχο επ' ωφελεία του Δημοσίου. Η

τεχνογνωσία απαιτείται προκειμένου τα συμπράττοντα μέρη «μιλώντας την ίδια γλώσσα» να θέτουν τις επιδιώξεις και τον τρόπο που αυτές θα επιτευχθούν και όχι τα στελέχη της Δημόσιας Διοίκησης να μετέχουν ακούγοντας προτάσεις και απόψεις τις οποίες είτε δεν κατανοούν είτε αδυνατούν να εξηγήσουν εξαιτίας περιορισμένου γνωστικού αντικειμένου. Είναι προφανές ότι η ενημέρωση και οι γνώσεις των στελεχών της Δημόσιας Διοίκησης που θα εκπροσωπήσουν το Δημόσιο κατά τις συζητήσεις με τον εκάστοτε (υποψήφιο) ανάδοχο θα πρέπει να γίνονται με αυτά να γνωρίζουν επ' ακριβώς τόσο το τι επιδιώκεται μέσω μιας διαδικασίας όσο και του τρόπου που αυτή θα επιτευχθεί προκειμένου με τον τρόπο αυτό και να ελέγχουν τον ιδιώτη αλλά και να μετέχουν ισότιμα κατά την διαδικασία.

Προφανώς και η επιλογή ή μη των Σ.Δ.Ι.Τ. είναι μια σύνθετη διαδικασία η οποία εγκυμονεί κινδύνους για τα μετέχοντα μέρη και αποτελεί μια διαδικασία όπου καθένα των μερών επιδιώκει, για δικό του λόγο, την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού του. Όπως ήδη έχει αναπτυχθεί, η επιλογή των Σ.Δ.Ι.Τ. ως τρόπου «Διοικητικής απεμπλοκής» αποτελεί ένα σημείο που πρέπει να ληφθεί σοβαρά υπόψιν, καθώς με δεδομένη την πανευρωπαϊκή δημοσιονομική δυσκολία είναι εντελώς διαφορετική η μη συμμετοχή του δημοσίου σε μια διαδικασία, ενώ γνωρίζει το πώς αυτή μπορεί να γίνει, εξαιτίας ελλείψεως πόρων (εργατικού δυναμικού, νέων τεχνολογιών κ.λπ.) από τη μη συμμετοχή του εξαιτίας παντελούς άγνοιας των στελεχών του επειδή δεν γνωρίζουν το πώς ακολουθείται η διαδικασία αυτή. Είναι προφανές βέβαια πως στην τελευταία περίπτωση η άγνοια αυτή φέρει βαρύ δημοσιονομικό τίμημα από την μία αλλά και βαρύ τίμημα ως προς την εξέλιξη του Δημοσίου μέσω των αδυνατούντων να ακολουθήσουν τις εξελίξεις στελεχών του.

Η συστηματική και αδιάλειπτη επιμόρφωση των στελεχών του ευρύτερου Δημόσιου τομέα επιβάλλεται να αποτελεί προτεραιότητα των Διοικούντων, καθώς η επιμόρφωση αυτή θα συντελέσει στην δημιουργία αρτίως καταρτισμένων στελεχών που θα είναι σε θέση να διαπραγματευτούν επί ίσοις όροις με τους αναδόχους αφού πρώτα έχουν αποφασίσει σχετικώς με το μοντέλο που θα πρέπει να ακολουθηθεί (Σ.Δ.Ι.Τ. / Δημόσια Έργα κ.λπ.) με την παραπάνω επιμόρφωση να είναι απαραίτητη έτσι ώστε να διασφαλιστεί το Δημόσιο Συμφέρον από αναδόχους οι οποίοι ως κεφαλαιουχικές εταιρίες

προσδοκούν στο μεγαλύτερο κέρδος με το μικρότερο κόστος. Στελέχη καταρτισμένα επαρκώς, γνώστες της πραγματικότητας και όχι απλοί παρατηρητές των εξελίξεων θα προσδώσουν στο Δημόσιο ως συμβαλλόμενο σε μια διαδικασία ισότιμη θέση διαπραγματευομένου και όχι θέση συμβαλλόμενου ανήμπορου να διαπραγματευτεί επί της ουσίας με τον ιδιώτη.

Συγκεντρωτικά οι Σ.Δ.Ι.Τ. παρέχουν μια τεράστια ευελιξία προκειμένου να προωθηθούν τα σχέδια της Διοίκησης, πλην όμως στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η τελευταία αδυνατεί, να είναι ενήμερη ενδέχεται να μετατρέψει αυτήν από αντισυμβαλλόμενο σε απλό μέλος της εκάστοτε συμβάσεως με οδυνηρά αποτελέσματα επ' ωφελεία του αναδόχου. Ενημερωμένη Διοίκηση επί της ουσίας εξασφαλίζει έναν ισότιμο εταίρο κατά την διαπραγματευτική διαδικασία αλλά και κατά την μεταγενέστερη της διαπραγμάτευσης κατάσταση επ' ωφελεία των Διοικουμένων. Έτσι και με βάση τα ανωτέρω διαλαμβανόμενα σαφώς και οι Σ.Δ.Ι.Τ. συντελούν στην πραγματοποίηση έργων υποδομής αλλά και υπηρεσιών σε αρκετές περιπτώσεις όμως η επιλογή τους είτε δεν είναι αναγκαία είτε στις περιπτώσεις που ακολουθείται ενδέχεται να γίνεται είτε με την Κεντρική διοίκηση να μην έχει αξιολογήσει με σωστό προγραμματισμό ορθώς τις ανάγκες της, είτε να καταφεύγει σε αυτές, επειδή ακριβώς υφίσταται αναγκαιότητα πλην όμως δίχως να αξιολογεί έτερες επιπτώσεις που επ' ουδενί δεν είναι επ' ωφελεία της, όπως ενδεικτικά η επιβάρυνση του κρατικού Προϋπολογισμού, η πραγματική βελτίωση των συνθηκών ζωής των πολιτών. Η εξέλιξη των Σ.Δ.Ι.Τ. και οι διαπιστώσεις σε πανευρωπαϊκό επίπεδο μας διδάσκουν πως σε αρκετές περιπτώσεις η επιλογή των αποτελεί μοχλό ανάπτυξης και εξέλιξης στις ιδίως στις περιπτώσεις κατά τις οποίες αποδεδειγμένα το Κράτος αδυνατεί να εκτελέσει με ίδια μέσα το εκπονούμενο έργο πλην όμως μας διδάσκει πως η εκτέλεση των έργων αυτών, ειδικώς στις περιπτώσεις κατά τις οποίες εκτελούνται δίχως προηγουμένως, κατά τα αμέσως ανωτέρω λεχθέντα, να έχει προηγηθεί συστηματική και ενδελεχής μελέτη σχετικώς με βασικά ζητήματα σχετιζόμενα ενδεικτικώς, με το κατά πόσον το έργο κρίνεται ως αναγκαίο, ο τρόπος με τον οποίο το έργο αυτό θα εκτελεστεί και την μορφή της συμβάσεως (δημόσια σύμβαση, Σ.Δ.Ι.Τ. κ.λπ.), υπερβάσεις προϋπολογισμού, βελτίωση συνθηκών ζωής της κοινωνίας κ.λπ. είναι στοιχεία τα οποία και παρουσιάζουν προβλήματα γι' αυτό το λόγο και το

πρόσημο καταγράφεται αρνητικό. Είναι προφανές πως η κατασκευή έργων υποδομής και υπηρεσιών υψηλού επιπέδου που εκτελούνται με σκοπό την πρόοδο είναι απολύτως αποδεκτή πλην όμως ο ακολουθητέος τρόπος δεν είναι ο ενδεικτικός καθώς η ακολουθούμενη διαδικασία σε πολλές περιπτώσεις κρίνεται προβληματική καθώς ακολουθείται κατά παράλειψη ουσιαστικών στοιχείων η έλλειψη των οποίων και της προσδίδουν αρνητικό πρόσημο. Εκ των ήδη αναφερθέντων πως η κατάσταση αυτή ευκόλως αναστρέφεται καθώς τα στοιχεία εκείνα τα οποία της προσδίδουν αρνητικό χαρακτήρα δύναται μετά και τις επισημάνσεις του Ε.Ε.Σ. να ανατραπούν προκειμένου οι εκάστοτε συναφθείσες συμβάσεις τέτοιου τύπου να αποτελέσουν εγγυητή ανάπτυξης και πολλαπλών ωφελειών των μερών οι οποίοι και καρπώνονται τα αποτελέσματά τους.

Βιβλιογραφία

Ι. Ελληνική

Εγχειρίδια , Μονογραφίες, Συλλογικά Έργα

- Ανδρεάδης Σ. (1968), «Διοικητικόν Δίκαιο» Εκδόσεις Μακρής Αθήνα.
- Βάση Σ. (1903), «Ρωμαίων Πολιτεία, Η βασιλευομένη και η ελευθέρα , Αθήνα».
- Γέροντας Α (2000), «Δίκαιο δημοσίων έργων, Η διοικητική σύμβαση δημοσίου έργου », Αθήνα – Κομοτηνή (Εκδ. Σάκκουλα).
- Γέροντας Α (1989), «Διοικητικό οικονομικό δίκαιο», Αθήνα – Κομοτηνή (Εκδ. Σάκκουλα).
- Γιάνναρος Ι. (2005),« Μεθοδολογία Χρηματοδότησης Έργων μέσω Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα» Αθήνα, Συνέδριο ΤΕΕ – Δημόσια Έργα.
- Γκισάκης Ι. (2006), «Η παραχώρηση Δημόσιας Υπηρεσίας και Δημοσίου Έργου», Εκδόσεις Σάκκουλα , Αθήνα – Θεσσαλονίκη.
- Δαγτόγλου Π. (1985), «Ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο Ι», 2^η έκδ. Αθήνα – Κομοτηνή , εκδ. Σάκκουλα.
- Δαγτόγλου Π. (1992), «Γενικό διοικητικό δίκαιο», 3^η έκδ. Αθήνα – Κομοτηνή , εκδ. Σάκκουλα.
- Δεληγιάννης Ι – Κορνηλάκης Π. (1992), «Ειδικό ενοχικό δίκαιο, Σύμβαση έργου», τομ. Ι & ΙΙ.
- Δένδιας Μ. (1964), «Διοικητικόν δίκαιον», τομ. Α-Β, 5^η έκδ. Αθήνα.
- Ιστορία Ελληνικού Έθνους (1970 – 1978), Εκδοτική Αθηνών, Αθήνα.
- Κίτσος Ι., (2014), «Δ. Συμπράξεις Δημοσίου Ιδιωτικού Τομέα και Συμβάσεις Παραχώρησης», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.
- Κόρσος Δ. (1992), «Μελέτες γενικής θεωρίας του δικαίου , Συνταγματικού και διοικητικού δικαίου» Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα.
- Κόρσος Δ. (1995), «Η σύμβαση του διοικητικού δικαίου», 2η έκδ. Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.
- Κουτούπα Ε. (1995), «Δημόσιες συμβάσεις και κοινοτικό δίκαιο, Διαδικασίες ανάθεσης και έννομη προστασία», Εκδόσεις Σάκκουλα Θεσσαλονίκη.

- Μπαλή Γ. «Περί δημοπρασίας», (1934) « Μελέτες του ισχύοντος αστικού δικαίου», Αθήνα.
- Παπαδημητρίου Σ. (1921), Στοιχεία του Ελληνικού μεταλλευτικού δικαίου, Αθήνα.
- Παπαδήμου Δ.Λ.(1975), «Τα υδραυλικά έργα παρά τοις αρχαίοις».
- Παραρά Π., «Σύνταγμα 1975», εκδ. Σάκκουλα, Corpus Αθήνα – Κομοτηνή.
- Παυλόπουλος Π. (1997), «Η σύμβαση εκτέλεσης δημοσίου έργου , Άρθρα και γνωμοδοτήσεις, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα = Κομοτηνή.
- Σκουρής Β. (1997), «Διοικητικές συμβάσεις και δημόσια έργα», 2^η έκδ., εκδ. Σάκκουλα , Θεσσαλονίκη.
- Σπηλιωτόπουλος Ε. (2000), «Κράτος – Νόμος – Διοίκηση», Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα.
- Τάχος Α. (1992), « Διοικητικό Οικονομικό Δίκαιο », Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.
- Τρωιανού Σ.– Βελισσαρόπουλου . Ι – Καρακώστα, (1997) «Ιστορία δικαίου, Από την αρχαία στη νεώτερη Ελλάδα» , 2^η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα , Αθήνα – Κομοτηνή.
- Φλοαΐτης Σ. (1994), «Δημόσια Υπηρεσία και Δημόσιο Συμφέρον κατά τη γαλλική θεωρία και νομολογία» ..
- Φλογαΐτης Σ., (1991), «Η διοικητική Σύμβαση , Έννοια και Φύση», Εκδ. Σάκκουλα , Αθήνα – Κομοτηνή.

II. Ξενόγλωσση

- ❖ *Εγχειρίδια , Μονογραφίες, Συλλογικά Έργα*
- Carbonaro, G., Catalano, G., Delponte, L., Vignetti, S., Addarii, F., Lipparini, F., & Zwierzynski, D. (2017): *Research for REGI Committee – Public Private Partnerships and Cohesion Policy, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels.*
- Geert Dewulf (2006): « *Strategic Issues in Public-Private Partnerships: An International Perspective*».

- *Norman Walzer – Brian D. Jacobs (1998): «Public – Private partnerships for local economy development».*

III. Νομοθεσία, Άρθρα, γνωμοδοτήσεις, παρατηρήσεις

- *Ευρωπαϊκή Οδηγία 2014/23/ΕΕ,*
- *Ευρωπαϊκή Οδηγία 2014/24/ΕΕ*
- *Ευρωπαϊκή Οδηγία 2014/25/ΕΕ*
- *Ευρωπαϊκή Οδηγία 204/17/ΕΚ.*
- *N. 1406/1983 «Ολοκλήρωση της δικαιοδοσίας των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων συγκρότηση γενικής Επιτροπείας της Επικράτειας των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων και ρύθμιση μερικών άλλων θεμάτων» , Ε.κ.Τ. τ. Α' 182.*
- *N. 1468/1950 «Περί ιδρύσεως δημοσίας επιχειρήσεως ηλεκτρισμού» και τον Α.Ν. 1672/1951 «Περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως των διατάξεων του Ν. 1468/1950 περί ΔΕΗ».*
- *N. 2190/1920 «Περί Ανωνύμων Εταιρειών», Ε.Κ.Τ. τ. Α 216.*
- *N. 2395/1996 (ΦΕΚ71/24.4.1996, τεύχος Α).*
- *N. 2445/1996 (ΦΕΚ 274/16.12.1996 – τεύχος Α).*
- *N. 3274/2004 «Αναπτυξιακό Πρόγραμμα τοπικής Αυτοδιοίκησης Θησέας», Ε.τ.Κ. τ. Α' 195.*
- *N. 3299/2004 «Κίνητρα Ιδιωτικών Επενδύσεων για την Οικονομική Ανάπτυξη και την Περιφερειακή Σύγκλιση», Ε.τ.Κ. τα Α' 261.*
- *N. 3342/2005 «Βιώσιμη ανάπτυξη και κοινωνική αξιοποίηση των Ολυμπιακών εγκαταστάσεων, αδειοδότηση, χρήσεις, λειτουργίες τους – Διάρθρωση, οργάνωση και λειτουργία Γενικής Γραμματείας Ολυμπιακής Αξιολόγησης», Ε.τ.Κ. τ. Α'131.*
- *N. 3389/2005, «Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα, Ε.τ.Κ. τ. Α' 232 ».*
- *N. 3483/2006 «Τροποποίηση και συμπλήρωση των διατάξεων για τη χρηματοδοτική μίσθωση, διατάξεις περί δημοσίων εσόδων και άλλες ρυθμίσεις», Ε.τ.Κ. τ. Α'169.*

- Ν. 4281/2014 «Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας, οργανωτικά θέματα Υπουργείου Οικονομικών και άλλες διατάξεις», Ε.τ.Κ. τ. Α' 160.
- Ν. 4314/2014 «Α) Για τη διαχείριση, τον έλεγχο και την εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων για προγραμματική περίοδο 2014-2020, Β) Ενσωμάτωση της Οδηγίας 2012/17 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13^{ης} Ιουνίου 2012 (ΕΕ L 156/16.6.2012) στο ελληνικό δίκαιο, τροποποίηση του ν. 3419/2005 (Α 297) και άλλες διατάξεις», Ε.τ.Κ. τ. Α' 265.
- Ν. 4412/2016 «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ», Ε.τ.Κ. Α' 147.
- Ν. 4413/2016 «Ανάθεση και εκτέλεση συμβάσεων παραχώρησης – Εναρμόνιση με την Οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης (ΕΕ L 94/1/28.3.2014) και άλλες διατάξεις », Ε.τ.Κ. Α' 148.
- Ν. 4441/2016 « Απλοποίηση διαδικασιών σύστασης επιχειρήσεων, άρση κανονιστικών εμποδίων στον ανταγωνισμό και λοιπές διατάξεις », Ε.τ.Κ. Α' 227.
- Ν. 4548/2018 «Αναμόρφωση του δικαίου των ανωνύμων εταιριών », ΕτΚ τ. Α' 104.
- Ν. 4608/2019 «Ελληνική Αναπτυξιακή Τράπεζα και προσέλκυση Στρατηγικών Επενδύσεων και άλλες διατάξεις», ΕτΚ. Τ. Α 66.
- Ν. 4635/2019 «Επενδύω στην Ελλάδα και άλλες διατάξεις», Ε.τ.Κ. Α 167.
- Ν.Δ. 1049/1949 «Περί οργανώσεως των Τηλεπικοινωνιών της Ελλάδος», (Φ.Ε.Κ. Α 195/1949).
- Π.Δ. 59/2007 «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της οδηγίας 2004/17/ΕΚ «Περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών» όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε», Ε.τ.Κ. τ. Α' 63.

- ΠΔ 60/2007 « Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ «περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, όπως τροποποιήθηκε με την Οδηγία 2005/51/ΕΚ της Επιτροπής», Ε.τ.Κ. τ. Α'64.
- Σύμβαση των Ελλήνων (Ψήφισμα της 27^{ης} Μαΐου 2008 της Η' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων)
- COM (2004) 327'
- COM (2005) 569
- 2006/2043 INI

IV. Πηγές

- <http://ebooks.edu.gr>
- <http://www.etean.com.gr>
- <http://www.sdit.mnec.gr>
- <http://www.tmth.gr/> «Φίλοι του Ιδρύματος Κέντρο Διάδοσης Επιστημών και Μουσείο Τεχνολογίας πρώην Τεχνικό Μουσείο Θεσσαλονίκης»
- <https://www.europarl.europa.eu>
- <https://www.eydap.gr>
- Ειδική Γραμματεία Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα Αθήνα, Ιούνιος 2006, 11 σελ. «Εγχειρίδιο για την υλοποίηση έργων και υπηρεσιών μέσω Σ.Δ.Ι.Τ».
- Σύμβαση παραχώρησης της Αττικής Οδού.
- Σύμβαση παραχώρησης της ζεύξης Ρίου – Αντιρρίου.
- Σύμβαση παραχώρησης του αεροδρομίου των Σπάτων.
- Σύμβασης παραχώρησης μετρό της Θεσσαλονίκης .
- Συμεωνίδη Ι., (1991) «Η φύση των πράξεων των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου του Δημοσίου Τομέα», (διδακτορική διατριβή).
- Υπουργείο Οικονομίας & Οικονομικών – Ειδική Γραμματεία Συμπράξεων Δημοσίου & Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) Συνοπτικός Οδηγός , Αθήνα (2006).

- Υπουργείο Οικονομίας & Οικονομικών , Ειδική Γραμματεία Συμπράξεων Δημοσίου – Ιδιωτικού Τομέα (2006), «Εγχειρίδιο για την Υλοποίηση έργων και υπηρεσιών μέσω ΣΔΙΤ» , Αθήνα.
- Υπουργείο Οικονομίας & Οικονομικών , Ειδική Γραμματεία Συμπράξεων Δημοσίου & Ιδιωτικού τομέα ,Συμπράξεις Δημοσίου & Ιδιωτικού τομέα, Αθήνα (2006).