



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ
ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ ΣΤΗΝ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ, ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΚΑΙ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

ΣΥΜΠΡΑΞΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ-ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ (ΣΔΙΤ): ΜΙΑ ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΓΕΩΡΓΑΚΟΠΟΥΛΟΥ ΕΥΣΤΑΘΙΑ

Επιβλέπων Καθηγητής:
ΕΥΑΓΓΕΛΟΠΟΥΛΟΣ ΠΑΝΑΓΙΩΤΗΣ
Λέκτορας

ΤΡΙΠΟΛΗ, 2012

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Με την ευκαιρία της εκπόνησης της διπλωματικής μελέτης και της λήξης της φοίτησης μου στο μεταπτυχιακό πρόγραμμα, θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά όλους τους δασκάλους του προγράμματος για τα δημιουργικά δύο χρόνια που περάσαμε μαζί.

Ιδιαίτερα όμως θα ήθελα να εκφράσω τις θερμές ευχαριστίες μου στον κ. Ευαγγελόπουλο Παναγιώτη, Λέκτορα του Τμήματος, υπό την εποπτεία του οποίου εκπονήθηκε η παρούσα διπλωματική μελέτη, για την επικοινωνία που αναπτύξαμε και τους νέους ορίζοντες που μου άνοιξε στην οικονομική επιστήμη. Αλλά επίσης, θα ήθελα να του εκφράσω και την ευγνωμοσύνη μου για τη ενθάρρυνση και την κατανόηση που μου έδειξε κατά τη διάρκεια της συνεργασίας μας.

Τέλος, θα ήθελα να αναφερθώ στους πιο πολύτιμους ανθρώπους της ζωής μου, το σύζυγό μου Γιώργο και τα παιδιά μου Ηλία, Δημήτρη και Μιχαήλ-Άγγελο που ήταν αρωγοί όλο αυτό το διάστημα στην ολοκλήρωση της προσπάθειάς μου. Θα ήθελα να τους ζητήσω ένα μεγάλο συγγνώμη για τον πολύτιμο χρόνο που τους στέρησα.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Οι Συμπράξεις Δημόσιου-Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ), γνωστές στην παγκόσμια βιβλιογραφία με το αγγλοσαξονικό ακρωνύμιο PPPs (Public-Private Partnerships), γίνονται ολοένα και πιο δημοφιλείς παγκοσμίως από τα τέλη του 20^{ου} αιώνα, ως μια εναλλακτική μορφή παροχής δημοσίων έργων και υπηρεσιών. Οι ΣΔΙΤ δεν είναι ένα φαινόμενο των προηγούμενων δύο δεκαετιών αλλά υπάρχει από την εποχή της Ρωμαϊκής αυτοκρατορίας. Καθ' όλη τη δεκαετία του 1990 και στις αρχές της δεκαετίας του 2000 όλο και περισσότερες χώρες, αναπτυγμένες και αναπτυσσόμενες, παραχωρούν αρμοδιότητες, καθήκοντα και υπηρεσίες του παραδοσιακού δημόσιου τομέα σε διάφορους φορείς του ιδιωτικού τομέα. Από τα μέσα της δεκαετίας του 1990, οι κυβερνήσεις, υπό την πίεση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων και την αύξηση των δημόσιων χρεών, αντιλήφθηκαν την αναγκαιότητα εξεύρεσης νέων χρηματοδοτικών μορφών για την υλοποίηση μεγάλων έργων υποδομής.

Η ανάπτυξη μιας ΣΔΙΤ, ως εναλλακτική μέθοδος της παραδοσιακής ανάθεσης και παροχής υπηρεσιών και υποδομών (“traditional procurement”), αποτελεί μια πολυσύνθετη διαδικασία που εμπεριέχει νομικά, οικονομικά, χρηματοοικονομικά, κοινωνικά, πολιτικά και περιβαλλοντικά θέματα. Μέσα από τις ΣΔΙΤ δίδεται η ευκαιρία τόσο στο δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα να συνδυάσουν αποτελεσματικά τις ιδιαίτερες δεξιότητές τους και να παρέχουν ποιοτικές και καινοτόμες υποδομές και υπηρεσίες ταχύτερα, αποτελεσματικότερα, με χαμηλότερο δημοσιονομικό κόστος και καλύτερο καταμερισμό κινδύνων μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων.

ABSTRACT

The Public-Private Partnership (PPP), worldwide known with the Anglo-Saxon acronym PPPs (Public-Private Partnerships), have been becoming increasingly popular worldwide since the late 20th century as an alternative form of public works and services. The PPPs is not a phenomenon of the past two decades but has existed since the Roman Empire. Throughout the 1990s and early 2000s, more and more countries, developed and developing, assign responsibilities, functions and services of the traditional public sector in various private sector entities. Since the mid 1990's, governments, under pressure from budget deficits and increasing public debt, understood the need to find new financing forms for the implementation of major infrastructure projects.

The development of a PPP as an alternative method of traditional procurement and provision of services and infrastructure ("traditional procurement"), is a complex process involving legal, economic, financial, social, political and environmental issues. Through PPPs is given the opportunity in both the public and private sectors to effectively combine the specific skills and provide quality and innovative infrastructure and services faster, more efficiently, at a fiscal lower cost and better financial risk sharing between stakeholders.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	10
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΤΩΝ ΣΔΙΤ	14
1.1 ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΠΑΡΑΧΩΡΗΣΗΣ ΚΑΤΑ ΤΟΥΣ ΚΛΑΣΙΚΟΥΣ ΧΡΟΝΟΥΣ.....	14
1.2 ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΠΑΡΑΧΩΡΗΣΗΣ ΚΑΤΑ ΤΟΥΣ ΕΛΛΗΝΙΣΤΙΚΟΥΣ ΧΡΟΝΟΥΣ	17
1.3. ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΠΑΡΑΧΩΡΗΣΗΣ ΚΑΤΑ ΤΟΥΣ ΡΩΜΑΪΚΟΥΣ ΧΡΟΝΟΥΣ.....	18
1.4. ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΠΑΡΑΧΩΡΗΣΗΣ ΚΑΤΑ ΤΟΥΣ ΒΥΖΑΝΤΙΝΟΥΣ ΧΡΟΝΟΥΣ.....	20
1.5. ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΠΑΡΑΧΩΡΗΣΗΣ ΚΑΤΑ ΤΟΥΣ ΜΕΤΑΒΥΖΑΝΤΙΝΟΥΣ ΚΑΙ ΜΕΤΑΕΠΙΧΡΑΤΙΚΟΥΣ ΧΡΟΝΟΥΣ.....	20
1.6. ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΠΑΡΑΧΩΡΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΥΠΟΛΟΙΠΗ ΕΥΡΩΠΗ	26
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. ΓΕΝΙΚΗ ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΤΩΝ ΣΔΙΤ	29
2.1. ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΟΣ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΣΔΙΤ	29
2.2. ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΩΝ ΣΔΙΤ.....	34
2.3. ΚΑΤΗΓΟΡΙΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΣΥΜΠΡΑΞΕΩΝ	36
2.3.1. ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΑΚΡΙΣΗ.....	36
2.3.2. ΔΙΑΚΡΙΣΗ ΣΤΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΤΗΣ ΠΡΑΣΙΝΗΣ ΒΙΒΛΟΥ	41
2.3.3. ΔΙΑΚΡΙΣΗ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΑΝΤΑΠΟΔΟΤΙΚΟ ΟΦΕΛΟΣ.....	42
2.4. ΜΕΘΟΔΟΙ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΣΔΙΤ.....	44
2.5. ΔΕΚΑ ΑΡΧΕΣ ΓΙΑ ΕΠΙΤΥΧΕΙΣ ΣΔΙΤ	48
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. ΠΛΕΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΜΕΙΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ ΤΩΝ ΣΔΙΤ.....	55
3.1. ΠΛΕΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ ΤΩΝ ΣΔΙΤ.....	55

3.1.1. ΠΛΕΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ-ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΓΙΑ ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ.....	55
3.1.2. ΠΛΕΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΥ ΚΑΙ ΤΕΧΝΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ	59
3.1.3. ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΕΡΗ ΚΑΙ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΕΡΗ ΠΑΡΟΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΡΓΩΝ Ή ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ.....	61
3.1.4. ΚΑΛΥΤΕΡΗ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΚΙΝΔΥΝΩΝ.....	64
3.2. ΜΕΙΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ ΤΩΝ ΣΔΙΤ.....	64
3.3. ΠΑΡΑΝΟΗΣΕΙΣ.....	66
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4. ΘΕΣΜΙΚΟ ΚΑΙ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΣΔΙΤ.....	69
4.1. ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ.....	69
4.1.1. Ευρωπαϊκά κείμενα για τις ΣΔΙΤ.....	69
4.1.2. ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ.....	70
4.1.2.1. Η Οδηγία 2004/18/ΕΚ.....	71
4.2. ΕΘΝΙΚΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΓΙΑ ΤΙΣ ΣΥΜΠΡΑΞΕΙΣ ΜΕΧΡΙ ΤΟ 2005.....	72
4.3. Ο ν.3389/2005 ΠΕΡΙ ΣΥΜΠΡΑΞΕΩΝ.....	73
4.3.1. ΑΝΑΛΥΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΟΥ ν. 3389/2005.....	75
4.3.1.1. Τι είναι η «Σύμβαση Σύμπραξης Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα»;	75
4.3.1.2. Διυπουργική Επιτροπή και Ειδική Γραμματεία Συμπράξεων Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα.....	78
4.3.1.3. Οι προϋποθέσεις υπαγωγής της παροχής υπηρεσιών ή της εκτέλεσης έργου στο ν. 3389/2005.....	81
4.3.1.4. Διαδικασία υποβολής μιας πρότασης στην Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ για υπαγωγή μίας υπηρεσίας ή ενός έργου στο σύστημα των Συμπράξεων.....	82
4.3.1.5. Διαδικασία έγκρισης της υπαγωγής στο σύστημα των Συμπράξεων	85

4.3.1.6. Οι γενικές αρχές που τηρούνται κατά την επιλογή του Ιδιωτικού Φορέα.....	86
4.3.1.7. Διαδικασίες ανάθεσης για την επιλογή του Ιδιωτικού Φορέα που θα αναλάβει την παροχή της υπηρεσίας ή την εκτέλεση ενός έργου με Σύμβαση Σύμπραξης.....	89
4.3.1.8. Κριτήρια ανάθεσης	92
4.3.1.9. Το ελάχιστο περιεχόμενο μιας Σύμβασης Σύμπραξης.....	92
4.3.1.10. Το εφαρμοστέο δίκαιο και ο τρόπος επίλυσης τυχόν διαφορών..	96
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5. ΟΙ ΣΥΜΠΡΑΞΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ- ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ	
ΤΟΜΕΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΠΛΕΥΡΑ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ	
ΘΕΩΡΙΑΣ 97	
5.1. ΟΙ ΣΔΙΤ ΜΕΣΑ ΑΠΟ ΤΗ ΘΕΩΡΙΑ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΤΗΣ ΡΥΘΜΙΣΗΣ.....	99
5.1.1. ΑΣΥΜΜΕΤΡΗ ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗ ΚΑΙ ΣΔΙΤ.....	100
5.1.2. Η ΑΣΥΜΜΕΤΡΗ ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗ ΚΑΙ Η ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΤΩΝ ΣΔΙΤ	103
5.2. Η ΘΕΩΡΙΑ ΤΩΝ ΑΤΕΛΩΝ ΣΥΜΒΟΛΑΙΩΝ	104
5.2.1. ΑΤΕΛΗ ΣΥΜΒΟΛΑΙΑ ΚΑΙ ΣΔΙΤ.....	105
5.2.1.1. Επαναδιαπραγμάτευση-Ομηρία και Συναλλακτικό Κόστος.....	107
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6. ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΕΠΙΤΥΧΙΑΣ ΤΩΝ ΣΔΙΤ..... 111	
6.1. ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΚΙΝΔΥΝΩΝ	111
6.1.1. ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΚΙΝΔΥΝΩΝ	116
6.2. ΚΡΙΣΙΜΟΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΕΠΙΤΥΧΙΑΣ (ΚΠΕ) ΣΕ ΣΧΗΜΑΤΑ ΣΔΙΤ	120
6.3. ΔΕΙΚΤΕΣ ΑΞΙΑΣ ΕΠΕΝΔΥΣΗΣ.....	122
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7. ΠΟΤΕ ΜΙΑ ΣΔΙΤ ΕΙΝΑΙ Η ΚΑΛΥΤΕΡΗ	
ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΗ ΕΠΙΛΟΓΗ 125	
7.1. ΤΑ ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΒΙΩΣΙΜΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ	125

7.1.1. ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΒΙΩΣΙΜΟΤΗΤΑ ΚΑΙ VFM	127
7.1.2. ΤΑ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΕΝΑ ΚΟΝΔΥΛΙΑ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΤΑ ΕΠΙΒΑΛΛΟΜΕΝΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΑ ΟΡΙΑ	129
7.1.3. Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΚΙΝΔΥΝΟΥ	130
7.1.4. ΤΟ ΕΠΙΠΕΔΟ ΤΟΥ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ	133
7.1.5. Η ΦΥΣΗ ΤΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ	134
7.2. ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΕΣ ΣΥΓΚΡΙΣΗΣ ΣΔΙΤ ΜΕ ΤΗΝ ΠΑΡΑΔΟΣΙΑΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΝΑΘΕΣΗΣ	137
7.2.1. ΠΑΡΑΛΛΑΓΕΣ ΤΩΝ ΜΕΘΟΔΩΝ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ	140
7.2.1.1. Διενέργεια πλήρους ανάλυσης κόστους-οφέλους.....	140
7.2.1.2. Σύγκριση υποθετικής ΔΣΚ με ΣΔΙΤ πριν την υποβολή προσφορών	140
7.2.1.3. Σύγκριση ΔΣΚ με την επικρατέστερη ΣΔΙΤ	141
7.2.1.4. Σύγκριση των διαφόρων προσφορών για έργα ΣΔΙΤ	141
7.3. ΜΕΤΡΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΟΔΟΣΗΣ	141
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	143
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	146

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παρούσα μεταπτυχιακή μελέτη ασχολείται με το θεσμό των Συμπράξεων Δημόσιου-Ιδιωτικού Τομέα –ΣΔΙΤ (Public-Private Partnerships-PPPs) που γνώρισε ιδιαίτερη άνθιση τις τελευταίες δύο με τρεις δεκαετίες παγκοσμίως. Οι Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα αναπτύχθηκαν στο πλαίσιο της αναθεώρησης των απόψεων σχετικά με την έκταση της δραστηριότητας του δημόσιου τομέα και την αναγκαιότητα της αποτελεσματικότητάς της. Σ' ένα περιβάλλον που επικρατεί η παγκόσμια τάση για ιδιωτικοποίηση και ο περιορισμός του ρόλου του κράτους, οι ΣΔΙΤ βρήκαν πρόσφορο έδαφος για να αναπτυχθούν. Οι ΣΔΙΤ είναι ενδιαφέροντα σχήματα για την πιο μακροπρόθεσμη διαρθρωτική ανάπτυξη υποδομών και υπηρεσιών, συνδυάζοντας τα επιμέρους πλεονεκτήματα του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα, αντίστοιχα.

Στην ανάπτυξη των ΣΔΙΤ συνέβαλε και η παγκόσμια οικονομική κρίση, όπου οι κυβερνήσεις ανά τον κόσμο προσπαθούν να εφαρμόσουν φιλόδοξα σχέδια ανάκαμψης που αποσκοπούν στη σταθεροποίηση του χρηματοπιστωτικού τομέα και στο περιορισμό των επιπτώσεων της ύφεσης στους πολίτες και την πραγματική οικονομία. Οι επενδύσεις σε έργα υποδομής είναι ένα σημαντικό μέσο για τη διατήρηση της οικονομικής δραστηριότητας κατά τη διάρκεια της κρίσης και τη στήριξη μιας ταχείας επανόδου σε διατηρήσιμη οικονομική ανάπτυξη. Οι ΣΔΙΤ μπορούν να προσφέρουν αποτελεσματικούς τρόπους για την εκτέλεση έργων υποδομής, την παροχή δημόσιων υπηρεσιών και, γενικότερα, την υιοθέτηση καινοτομιών στο πλαίσιο αυτών των προσπαθειών ανάκαμψης.

Η ιδιαιτερότητα της μεθόδου των συμπράξεων είναι ότι ο ιδιώτης-εταίρος έχει τον κύριο λόγο όσον αφορά τη χρηματοδότηση, το σχεδιασμό, την οργάνωση, τη διαχείριση, τη λειτουργία και την εκμετάλλευση δημοσίων έργων ή υπηρεσιών. Συνεπώς, καθήκον του είναι η παροχή υπηρεσιών

υψηλής ποιότητας στο κοινωνικό σύνολο αλλά ταυτόχρονα επιδιώκει να διασφαλίσει το μέγιστο επιχειρηματικό κέρδος. Συγχρόνως η δημόσια διοίκηση, ως εταίρος στη σύμπραξη, πρέπει να διασφαλίσει το δημόσιο συμφέρον.

Η σκοπιμότητα υλοποίησης με διαδικασίες ΣΔΙΤ πρέπει προσεκτικά να τεκμηριώνεται και εφόσον υπάρχουν πλεονεκτήματα σε σχέση με άλλους τρόπους υλοποίησης δημοσίων έργων, πρέπει προσεκτικά να προετοιμάζεται και να υλοποιείται. Με άλλα λόγια, η εφαρμογή των ΣΔΙΤ, δεν πρέπει να θεωρείται a priori θετική, ούτε και αρνητική. Σε τελική ανάλυση, οι ΣΔΙΤ είναι άλλος ένας τρόπος υλοποίησης δημοσίων έργων και δεν πρέπει ούτε να αποθεώνεται, ούτε βέβαια και να δαιμονοποιείται.

Η παρούσα μελέτη προσπαθεί να παρουσιάσει όσο το δυνατό πληρέστερα και ολοκληρωμένα, το θεσμό των ΣΔΙΤ μέσα από τα πορίσματα εργασιών που υπάρχουν στην διεθνή βιβλιογραφία. Οι ΣΔΙΤ, λόγω της ιδιαιτερότητάς τους, συνδέονται με διοικητικά, οικονομικά, πολιτικά, θεσμικά, τεχνικά ζητήματα, και τα οποία η παρούσα μελέτη θα προσεγγίσει.

Η ανάπτυξη της παρούσας μελέτης γίνεται σε επτά κεφάλαια. Στο Κεφάλαιο 1, εξετάζεται η ιστορική προέλευση και ανάπτυξη των συμβάσεων παραχώρησης, προπομπός των ΣΔΙΤ, ξεκινώντας από τους κλασικούς, ελληνιστικούς και ρωμαϊκούς χρόνους, περνώντας στη συνέχεια στους βυζαντινούς, μεταβυζαντινούς και επαναστατικούς και μεταεπαναστατικούς χρόνους στον ελλαδικό χώρο. Παρουσιάζεται επίσης και η κατάσταση που υπήρχε στην υπόλοιπη Ευρώπη.

Στο Κεφάλαιο 2, επιχειρείται να παρουσιαστεί η έννοια των ΣΔΙΤ, αφού για τον όρο "σύμπραξη δημόσιου και ιδιωτικού τομέα" δεν έχει αποδοθεί ένας ενιαίος ορισμός από τους επιστήμονες, τις κυβερνήσεις και τους διεθνείς οργανισμούς. Στη συνέχεια παρατίθενται τα κύρια χαρακτηριστικά των ΣΔΙΤ. Ακόμα παρουσιάζονται και αναλύονται οι διάφορες κατηγορίες ΣΔΙΤ

που έχουν αναπτυχθεί παγκοσμίως. Επιπλέον γίνεται παράθεση των μεθόδων υλοποίησης των ΣΔΙΤ που χρησιμοποιούνται παγκοσμίως από τις εκάστοτε κυβερνήσεις. Τέλος, το κεφάλαιο κλείνει με την παρουσίαση δέκα αρχών για επιτυχείς ΣΔΙΤ.

Στο Κεφάλαιο 3, επιχειρείται μια λεπτομερή καταγραφή των πλεονεκτημάτων και μειονεκτημάτων κατά την εφαρμογή των ΣΔΙΤ. Παράλληλα γίνεται προσπάθεια κατανόησης των πιο συχνών παρανοήσεων που υφίστανται γύρω από τις ΣΔΙΤ.

Βασικός στόχος του κεφαλαίου 4, είναι η παράθεση του εθνικού θεσμικού και νομοθετικού πλαισίου που διέπει τις ΣΔΙΤ που επισφραγίστηκε με τη ψήφιση του ν.3389/2005. Η αναλυτική περιγραφή του νόμου θεωρήθηκε επιβεβλημένη, αφού ο νόμος αυτός ήρθε να καλύψει κενό δεκαετιών. Παράλληλα γίνεται αναφορά στις ρυθμίσεις του κοινοτικού δικαίου όσον αφορά τις ΣΔΙΤ.

Σκοπός του κεφαλαίου 5, είναι η θεωρητική προσέγγιση των ΣΔΙΤ μέσα από τη θεωρία των ατελών συμβάσεων και των νέων οικονομικών της ρύθμισης. Από τη μία πλευρά μία σύμβαση μπορεί να είναι ατελής και να υπάρχουν μεγάλα συναλλακτικά κόστη και από την άλλη η εταιρική σχέση να χαρακτηρίζεται ως σχέση εντολέα-εντολοδόχου. Η ύπαρξη ασύμμετρης πληροφόρησης μεταξύ των εταίρων σε μια ΣΔΙΤ προκαλεί στρεβλωτικά φαινόμενα, όπως αυτά του ηθικού κινδύνου και της δυσμενούς επιλογής.

Δεδομένου ότι η διαχείριση του κινδύνου είναι το κλειδί για την επιτυχία ή την αποτυχία ενός έργου, στο κεφάλαιο 6, επιχειρείται η περιγραφή των σταδίων διαχείρισης με παράλληλη περιγραφή των σημαντικότερων κατηγοριών κινδύνου. Γίνεται επίσης αναφορά στους κρίσιμους παράγοντες επιτυχίας και στους δείκτες αξίας επένδυσης που συμβάλλουν στην επίτευξη μέγιστης αξίας επένδυσης των σχημάτων ΣΔΙΤ.

Στο κεφάλαιο 7, παρουσιάζονται τα κριτήρια της οικονομικής βιωσιμότητας και οικονομικής αποδοτικότητας προκειμένου μία ΣΔΙΤ να είναι η καλύτερη εναλλακτική επιλογή έναντι της παραδοσιακής ανάθεσης έργων. Παράλληλα, παρουσιάζονται οι μεθοδολογίες που έχουν αναπτυχθεί για τη σύγκριση μίας ΣΔΙΤ με την παραδοσιακή διαδικασία ανάθεσης.

Τέλος, παρουσιάζονται τα συμπεράσματα της παρούσας διπλωματικής εργασίας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΤΩΝ ΣΔΙΤ

Η εξέταση της ιστορικής προέλευσης και εξέλιξης του συστήματος της παραχώρησης ή των ΣΔΙΤ δεν εξυπηρετεί μόνο λόγους ιστορικής συνέχειας και κατανόησης του θεσμού, ούτε αποσκοπεί απλώς στη βαθύτερη μελέτη του και στη συναγωγή συμπερασμάτων που διέπουν διαχρονικά τη λειτουργία του. Έχει επιπλέον και ιδιαίτερη ερευνητική σημασία για την επιστήμη της ιστορίας του δικαίου, διότι αναφέρεται στην αναζήτηση των ιστορικών θεμελίων ενός θεσμού, ο οποίος προϋπήρχε, τόσο του διοικητικού δικαίου, όσο και της ίδιας της έννοιας του σύγχρονου κράτους (Γκιτσάκης Ι., 2006).

1.1 ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΠΑΡΑΧΩΡΗΣΗΣ ΚΑΤΑ ΤΟΥΣ ΚΛΑΣΙΚΟΥΣ ΧΡΟΝΟΥΣ

Οι ρίζες του συστήματος παραχώρησης δημοσίων καθηκόντων σε ιδιώτες, υπό την ευρεία του έννοια ή όπως αποκαλείται σήμερα «σύμβαση παραχώρησης δημόσιας υπηρεσίας» μπορούν να αναζητηθούν στο αρχαίο ελληνικό δίκαιο της κλασικής περιόδου και ιδίως, στο αττικό δίκαιο του 5ου αιώνα π.Χ. (Τρωιανός Σ., Βελισσαροπούλου-Καρακώστα Ι., 1977). Οι πρώτες μορφές παραχώρησης εμφανίστηκαν την παραπάνω περίοδο είτε με την εκμίσθωση των φόρων, τελών και λοιπών προσόδων της πόλης-κράτους σε ιδιώτες, είτε με την παραχώρηση σε ιδιώτες της εκμετάλλευσης των κρατικών μεταλλείων.

Κατά το αττικό δίκαιο της περιόδου εκείνης, υπεύθυνοι για τη διαδικασία εκμίσθωσης των φόρων, τελών και λοιπών προσόδων της πόλης των Αθηνών σε ιδιώτες αναδόχους ήταν οι δέκα άρχοντες «πωληταί», οι οποίοι αποτελούσαν μια ειδική κατηγορία αρχόντων και εκλέγονταν ένας από κάθε φυλή (Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, Τόμος Γ' 1, 1978). Η εκμίσθωση των φόρων και τελών γινόταν μετά από διενέργεια δημοπρασίας, της οποίας

προηγείτο η γνωστοποίηση δημόσιας προκήρυξης με τη χάραξή της επί λίθινων πλακών. Οι όροι και οι προϋποθέσεις βάσει των οποίων θα γινόταν η κατακύρωση περιλαμβάνονταν στην προκήρυξη, όπως για παράδειγμα η προκαταβολή μέρους του ενοικιαζόμενου φόρου από τον ανάδοχο, το ύψος του καταβαλλόμενου από τους εγγυητές ποσού κλπ. Μετά τη διενέργεια της δημοπρασίας και την επιλογή του αναδόχου ακολουθούσε η σύναψη της σύμβασης ανάμεσα στην πόλη και τον ιδιώτη και η χάραξη κάτω από την προκήρυξη των ονομάτων των αναδόχων και των εγγυητών τους.

Κατά ανάλογο τρόπο, η πόλη των Αθηνών στις αρχές του 4^{ου} αιώνα π.Χ. προχώρησε στην εκμίσθωση σε ιδιώτες, κατόπιν δημοπρασίας, των εισαγωγικών και εξαγωγικών τελών του λιμανιού του Πειραιά έναντι της καταβολής «μισθώματος». Αξίζει να σημειωθεί ότι με την βαθμιαία ανάπτυξη του αθηναϊκού εμπορίου υπήρξε και αντίστοιχη αύξηση του αιτούμενου για την παραχώρηση μισθώματος (Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, Τόμος Γ΄2, 1978).

Η εκμετάλλευση των μεταλλείων του Παγγαίου, της Θάσου, του Λαυρίου, της Χαλκιδικής κ.ά. όπως μνημονεύεται από τους Αριστοτέλη, Πλάτωνα, Ηρόδοτο, Θουκυδίδη, Ξενοφόντα, υπήρξε ιδιαίτερα αναπτυγμένη στην αρχαία Ελλάδα (Παπαδημητρίου Σ., 1921). Στην πολιτεία των Αθηνών τα μεταλλεία ανήκαν στην κυριότητα της πόλης-κράτους, αλλά το δικαίωμα της εκμετάλλευσής τους είχε παραχωρηθεί σε ιδιώτες αναδόχους, με αντάλλαγμα την καταβολή στο δημόσιο Θησαυρό ενός ποσοστού της καθαρής ετήσιας προσόδου του μεταλλείου. Η εκμετάλλευση των μεταλλείων ήκμασε ιδιαίτερα ανάμεσα στο 350 και στο 338 π.Χ. Και στην περίπτωση αυτή –όπως και για την εκμίσθωση των φόρων-υπεύθυνοι για την παραχώρηση των μεταλλείων, ορυχείων ήταν οι δέκα άρχοντες «πωληταί» (Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, Τόμος Γ΄1, 1978). Η πόλη-κράτος των Αθηνών μπορούσε να κηρύξει έκπτωτο τον παραχωρησιούχο, εφόσον διαπιστωνόταν η παραβίαση των όρων της παραχώρησης. Η

περίοδος της παραχώρησης μπορούσε να ποικίλει ανάλογα με την ποσότητα των μεταλλευτικών στοών. Οι στοές που ήταν σε διαρκή εκμετάλλευση, «τα εργάσιμα», παραχωρούνταν σε ιδιώτες για τρία χρόνια, ενώ οι στοές που έμεναν σε αργία τουλάχιστον για ένα έτος, «τα αναξάσιμα», παραχωρούνταν για επτά χρόνια. Η εκμετάλλευση των μεταλλείων με το σύστημα της παραχώρησης αποδείχθηκε ιδιαίτερα επικερδής, με αποτέλεσμα η πόλη των Αθηνών να αυξήσει το αιτούμενο για την παραχώρηση ποσό μέχρι και 750% (Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, Τόμος Γ'2, 1978). Η παραχώρηση της εκμετάλλευσης των μεταλλείων δεν αποτελούσε απλή μίσθωση δημοσίου κτήματος για αμιγώς ταμιακούς σκοπούς της πόλης-κράτους αλλά συνδεόταν και με σκοπούς δημοσίου συμφέροντος, όπως άλλωστε αναφέρει και ο Θουκυδίδης για την εποχή του Θεμιστοκλή, όπου οι εισπράξεις από τις παραχωρήσεις των μεταλλείων διατέθηκαν-δυνάμει ειδικού νόμου- για τη ναυπήγηση του αθηναϊκού στόλου (Παπαδημητρίου Σ., 1921).

Το σύστημα της εκμίσθωσης των φόρων και τελών εφαρμόστηκε και στη Μακεδονία της κλασικής περιόδου. Η παραχώρηση της εισπραξης των λιμενικών τελών απαντάται τόσο επί βασιλείας του Πέρδικα του Γ' (365-359 π.Χ.) όσο και επί βασιλείας Φιλίππου του Β' (359-336 π.Χ.) (Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, Τόμος Γ'1, 1978).

Την ίδια περίοδο των κλασικών χρόνων εμφανίζεται και ο προπομπός της σύμβασης BOT (build-operate-transfer) που υπεγράφη μεταξύ του μηχανικού και αναδόχου Χαιρεφάνη του Ευβοέος και της πόλης της Ερέτριας για την αποξήρανση και εκμετάλλευση των υδάτων της λίμνης των Πτυχών (λίμνη Δύστος στη νότια Εύβοια) μεταξύ 336-323 π.Χ. Στο Αρχαιολογικό Μουσείο Αθηνών φυλάσσεται η μαρμάρινη στήλη που αναγράφεται η σύμβαση και η οποία περιγράφει πλήρως το έργο (κατασκευή αποχετευτικών αγωγών, οχετών, ταμιευτήρα υδάτων), τη διάρκεια της κατασκευής (όχι μεγαλύτερη των τεσσάρων ετών), την παροχή

ατέλειας στα εισαγόμενα υλικά και ασυλίας στον εργολάβο και τους εργαζόμενους κατά τη διάρκεια της τετραετίας. Προβλέπονταν όμως και σαφείς ποινικές ρήτρες, υλικής και ηθικής φύσεως.

1.2 ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΠΑΡΑΧΩΡΗΣΗΣ ΚΑΤΑ ΤΟΥΣ ΕΛΛΗΝΙΣΤΙΚΟΥΣ ΧΡΟΝΟΥΣ

Το σύστημα της παραχώρησης διατηρήθηκε και κατά τους ελληνιστικούς χρόνους. Στο Βασίλειο των Πτολεμαίων, στην Αίγυπτο, ο βασιλιάς παραχωρούσε την εκμετάλλευση των μεταλλείων, ορυχείων και λατομείων σε ιδιώτες που διέθεταν τα κατάλληλα συνεργεία εξαιτίας της αδυναμίας του ίδιου του κράτους να προβεί στην εκμετάλλευσή τους. Κατά τη διάρκεια της παραχώρησης, τα ιδιωτικά συνεργεία όφειλαν να εφοδιάζονται με κρατικά εργαλεία αλλά και με αιχμαλώτους ή κατάδικους σε περίπτωση έλλειψης εργατών. Ο Βασιλιάς συνυπέγραφε με τους ιδιώτες συμβάσεις ορισμένης διάρκειας, με τις οποίες τους παραχωρούσε τα αντίστοιχα δικαιώματα εκμετάλλευσης. Οι συμβάσεις αυτές, που ήταν προσωπικές, μπορούσαν να ανακληθούν σε περιπτώσεις μη συμμόρφωσης των αναδόχων με τους όρους τους (Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, Τόμος Δ', 1978).

Στο βασίλειο της Αιγύπτου είχαμε την παραχώρηση της εισπραξης των φόρων, τελών και δασμών σε ιδιώτες, τους «τελώνες», με βάση το σύστημα των «ωνών». Κάθε «ωνή» αντιστοιχούσε σε κάποιο είδος κρατικού εισοδήματος από μισθώματα, φόρους, άδειες και μονοπώλια και κατανεμόταν σε τμήματα νομού ή άλλης διοικητικής περιφέρειας. Κατόπιν πλειοδοτικού διαγωνισμού, οι ιδιώτες αναλάμβαναν την εκμίσθωση των «ωνών» και υπέγραφαν σύμβαση με το βασιλιά αναλαμβάνοντας την υποχρέωση να εγγυηθούν έναντι του κράτους για την εισπραξη των αντίστοιχων φόρων κλπ. και την κάλυψη από τους ίδιους ενδεχόμενων ελλειμμάτων. Αν οι εισπράξεις ήταν θετικές, οι τελώνες είχαν το δικαίωμα να κρατήσουν το υπερβάλλον και ταυτόχρονα να εισπράξουν και μια ειδική

κρατική επιβράβευση, το «οψώνιον». Οι τελώνες συμμετείχαν έμμεσα στην εισπρακτική διαδικασία με τη βεβαίωση των οφειλών των ιδιωτών και τη συνεχή επίβλεψη των βασιλικών υπαλλήλων-οι οποίοι μετείχαν άμεσα στην εισπραξη των κρατικών δικαιωμάτων-ώστε οι τελευταίοι να μη μπορούν να προβούν σε αμέλειες ή καταχρήσεις. Στους τελώνες και στους αρμόδιους υπαλλήλους είχε δοθεί μεγάλη δημόσια εξουσία έναντι των πολιτών που δεν ήταν σε θέση να καταβάλουν τους φόρους ή που δεν ήθελαν (Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, Τόμος Δ΄, 1978).

Στο κράτος των Πτολεμαίων ο βασιλιάς εκμίσθωνε και σε ιδιώτες το δικαίωμα να ασκούν τραπεζικές εργασίες σε ορισμένο τόπο και σε ορισμένο χρονικό διάστημα. Σε ιδιώτες παραχωρούνταν επίσης και η εκμετάλλευση της λειτουργίας των πορθμείων για ορισμένα χρονικά διαστήματα, με αντάλλαγμα την καταβολή συγκεκριμένων χρηματικών ποσών (Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, Τόμος Δ΄, 1978).

Αλλά και στο βασίλειο των Σελευκιδών απαντάται η διαδικασία παραχώρησης μεταλλείων, λατομείων, δασών, αλυκών κ.ά. σε ιδιώτες αναδόχους έναντι της καταβολής χρηματικού ανταλλάγματος (Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, Τόμος Δ΄, 1978).

1.3. ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΠΑΡΑΧΩΡΗΣΗΣ ΚΑΤΑ ΤΟΥΣ ΡΩΜΑΪΚΟΥΣ ΧΡΟΝΟΥΣ

Το σύστημα της εκμίσθωσης κρατικών προσόδων σε ιδιώτες αναδόχους εφαρμόστηκε και στο ρωμαϊκό δίκαιο, κατά την περίοδο 200-30π.Χ., λόγω της αναγκαιότητας μιας συστηματικότερης οργάνωσης συλλογής των κρατικών προσόδων, η οποία ανέκυψε μετά την κατάκτηση των νέων χωρών. Υπεύθυνοι για την εκμίσθωση των κρατικών προσόδων καθώς και των σχετικών δημοπρασιών ήταν ειδικοί άρχοντες, οι «τιμητές» (censores). Ήταν αυτοί που διατύπωναν τους όρους της διακήρυξης των δημοπρασιών και στη συνέχεια αναλάμβαναν και τη δημοσιοποίησή τους, ώστε να

καταστούν γνωστοί στους «δημοσιώνες» ή «τελώνες». Οι τελώνες ήταν ιδιώτες και όχι κρατικοί υπάλληλοι, οι οποίοι αναλάμβαναν κατ' επάγγελμα τη μίσθωση κρατικών προσόδων. Οι τελώνες μπορούσαν να διαβουλευτούν με τους *censores* και να πετύχουν τροποποίηση των όρων της διακήρυξης, στην περίπτωση που θεωρούσαν ότι ήταν επαχθείς γι' αυτούς. Η μίσθωση των δημοσίων φόρων γινόταν έναντι της καταβολής προκαθορισμένων μισθωμάτων, τα οποία είχαν τη μορφή εφάπαξ καταβολής είτε τη μορφή ετήσιας καταβολής. Οι τελώνες ήταν υποχρεωμένοι να καταβάλουν στις ρωμαϊκές αρχές εγγύηση για την είσπραξη των φόρων. Στη συνέχεια οι τελώνες ήταν υποχρεωμένοι να συνάψουν με τους φορολογούμενους συμβόλαια, «συγγραφές» για τον προσδιορισμό του ύψους των οφειλόμενων φόρων. Οι «συγγραφές» μπορούσαν να συνάπτονται και με τις πόλεις, οι οποίες ενεργούσαν ως εκπρόσωποι των φορολογούμενων. Εάν δε μπορούσε να επιτευχθεί συμφωνία ως προς το ύψος των φόρων, υπήρχε η δυνατότητα προσφυγής σε ειδικό δικαστήριο (Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, Τόμος ΣΤ', 1978). Για τις επαρχίες της ρωμαϊκής Ασίας η εκμίσθωση των φόρων γινόταν από τους *censores* και όχι τους τελώνες για ολόκληρη την επαρχία και όχι κατά πόλη.

Με την κατάκτηση αχανών εκτάσεων γης από το ρωμαϊκό κράτος έγινε επιτακτική ανάγκη διαχωρισμού του δικαιώματος της μεταλλιοκτησίας από το δικαίωμα της κυριότητας του υπερκείμενου εδάφους. Έτσι με πρόσθετες διατάξεις που προστέθηκαν στον κώδικα του Ιουστινιανού, χωρίστηκε η μεταλλιοκτησία από τη γαιοκτησία και επιτράπηκε η παραχώρηση εκμετάλλευσης των κρατικών μεταλλείων σε ιδιώτες, με αντάλλαγμα την καταβολή μερίσματος ανάλογου με την πρόσοδο του μεταλλείων (Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, Τόμος ΣΤ', 1978 και Παπαδημητρίου Σ., 1921).

1.4. ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΠΑΡΑΧΩΡΗΣΗΣ ΚΑΤΑ ΤΟΥΣ ΒΥΖΑΝΤΙΝΟΥΣ ΧΡΟΝΟΥΣ

Στο κράτος του Βυζαντίου, κατά την περίοδο 324-1071μ.Χ., η επιμέλεια της συλλογής των φόρων και της εκμετάλλευσης των κρατικών μεταλλείων δεν παραχωρούνταν σε ιδιώτες, αλλά ανήκε στην κεντρική διοίκηση του κράτους. Στην περίοδο που ακολούθησε έως και την άλωση της Κωνσταντινούπολης εμφανίζεται ο θεσμός της «πρόνοιας». Ο θεσμός αυτός, που άρχισε από την εποχή των Κομνηνών, δεν ήταν τίποτα άλλο παρά η παραχώρηση σε ιδιώτες των προσόδων του κράτους, των φόρων μαζί με τις υποχρεώσεις τους, με αντάλλαγμα την παροχή από τους «προνοιάρχους» στρατιωτικών κατά βάση υπηρεσιών προς το κράτος. Η εφαρμογή του θεσμού αυτού χρησιμοποιήθηκε ως μέσο στρατολόγησης, σε αντικατάσταση του στρατιωτικού μισθού, εξαιτίας της έλλειψης δημοσίου χρήματος για την αντιμετώπιση των στρατιωτικών δαπανών.

Με την πάροδο των ετών, ο θεσμός της πρόνοιας επεκτάθηκε και σε απλούς ιδιώτες, αλλά και σε εκκλησιαστικούς. Υπήρχαν μάλιστα και περιπτώσεις όπου παραχωρούνταν σε ιδιώτες διάφορα φορολογικά δικαιώματα του κράτους όπως για παράδειγμα τελωνιακοί φόροι, δικαιώματα επί υδάτων, δικαιώματα εκμετάλλευσης μεταλλείων κ.ά. Η εκχώρηση της πρόνοιας ήταν προσωπική, ανακλητή και αρχικά αμεταβίβαστη. Από την εποχή του Μιχαήλ Παλαιολόγου επετράπη η καθολική μεταβίβαση στους απογόνους του «προνοιάρχου», ενώ απαγορευόταν κάθε άλλου είδους μεταβίβαση (π.χ. πώληση ή δωρεά) (Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, Τόμος Θ', 1978).

1.5. ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΠΑΡΑΧΩΡΗΣΗΣ ΚΑΤΑ ΤΟΥΣ ΜΕΤΑΒΥΖΑΝΤΙΝΟΥΣ ΚΑΙ ΜΕΤΑΕΠΑΝΑΣΤΑΤΙΚΟΥΣ ΧΡΟΝΟΥΣ

Κατά τη διάρκεια της τουρκοκρατίας συνεχίστηκε το σύστημα εκμίσθωσης των φόρων σε ιδιώτες αναδόχους λόγω των μεγάλων οικονομικών

προβλημάτων που αντιμετώπιζε το τουρκικό κράτος. Η είσπραξη των δημοσίων προσόδων από φόρους και δασμούς, «μαλικανέ», -κατόπιν πλειοδοτικού διαγωνισμού- παραχωρούνταν σε ισόβιους μισθωτές, «μαλικανέ σαϊπής», οι οποίοι μπορούσαν να υπεκμισθώνουν την είσπραξη των φόρων σε υπομισθωτές, «βοεβόδες». Κατά την ίδια περίοδο συναντάμε και την παραχώρηση της είσπραξης, μετά από πλειστηριασμό, των φόρων των δημοσίων γαιών, «σουλτανικά χασία» (Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, Τόμος ΙΑ΄, 1978).

Κατά την περίοδο της Ελληνικής Επανάστασης διατηρήθηκε η φορολογική οργάνωση της τουρκοκρατίας και η εκμίσθωση τόσο των άμεσων όσο και των έμμεσων φόρων, όπως οι εισαγωγικοί και εξαγωγικοί δασμοί, παραχωρήθηκε σε ιδιώτες. Ενοικιαστές των φόρων και δασμών ήταν οι πρόκριτοι, οι αρχηγοί των στρατιωτικών σωμάτων και οι πλούσιοι έμποροι (Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, Τόμος ΙΒ΄, 1978).

Μετά την απελευθέρωση από τον τουρκικό ζυγό, το σύστημα της παραχώρησης εφαρμόστηκε ευρέως στο ελληνικό κράτος σε διάφορους τομείς δημοσίων δραστηριοτήτων και υπηρεσιών. Στη συνέχεια παρατίθενται ενδεικτικά τομείς, όπου εφαρμόστηκε το σύστημα των παραχωρήσεων:

Μίσθωση φόρων, τελών και λοιπών δημοσίων προσόδων Μετά την απελευθέρωση της χώρας διατηρήθηκε το σύστημα εκμίσθωσης των κρατικών προσόδων από ιδιώτες αναδόχους. Κατά την περίοδο της Αντιβασιλείας η εκμίσθωση των φόρων γινόταν πλέον κατά κοινότητα και όχι κατά επαρχία, όπως παλαιότερα. Προκειμένου να επιτευχθεί η συμμετοχή περισσότερων ατόμων στους διαγωνισμούς και όχι μόνο εκείνων που διέθεταν μεγάλα χρηματικά κεφάλαια, προβλέφθηκε η εξόφληση σε δόσεις του ποσού της εκμίσθωσης στο μισθωτή του φόρου που κατακυρωνόταν ο διαγωνισμός. Παράλληλα προβλέφθηκε το κράτος να εισπράττει άμεσα τους φόρους στις περιπτώσεις εκείνες που τα

προσφερόμενα από τους ιδιώτες ποσά ήταν χαμηλά (Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, Τόμος ΙΓ΄, 1978). Ειδικότερα για το σύστημα εκμίσθωσης των δημοτικών φόρων εφαρμόστηκαν οι διατάξεις του ν. ΞΗ΄ της 22-12-1847, που προέβλεπαν τη δυνατότητα ανάθεσης της είσπραξης των φόρων αυτών σε ιδιώτες.

Παραχώρηση της εκμετάλλευσης των δημόσιων μεταλλείων Τα μεταλλεία σμύριδας της Νάξου αποτελούσαν κρατικό μονοπώλιο έως το 1835, έτος κατά το οποίο το δημόσιο παραχώρησε την εκμετάλλευσή τους σε αγγλική εταιρία. Στη συνέχεια, βάσει του ν. ΣΒ΄ του 1852, το δημόσιο παραχώρησε την εκμετάλλευση των μεταλλείων στον άγγλο R. Abbot, με ευνοϊκούς όρους για το ελληνικό δημόσιο (Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, Τόμος ΙΓ΄, 1978).

Λίγα χρόνια αργότερα παραχωρήθηκε το δικαίωμα εξόρυξης μεταλλευμάτων από τα ορυχεία αργυρούχου μολύβδου της περιοχής του Λαυρίου στη γαλλοϊταλική εταιρία G. Serprieri-Roux Fressinet με τα διατάγματα της 11/23 Αυγούστου 1867 και 19/31 Δεκεμβρίου 1867. Η παραχώρηση αυτή απασχόλησε έντονα τη χώρα για δύο περίπου χρόνια (1871-1873), δημιουργώντας το λεγόμενο Λαυρεωτικό ζήτημα (Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, Τόμος ΙΓ΄, 1978).

Παραχώρηση της κατασκευής και εκμετάλλευσης δημοσίων έργων Η πρώτη σύμβαση παραχώρησης μεγάλου δημόσιου έργου στη σύγχρονη ελληνική ιστορία ήταν η αποξήρανση της λίμνης Κωπαΐδας. Η κατασκευή του έργου παραχωρήθηκε στα τέλη του 1858 στον άγγλο Webster, με αντάλλαγμα την αφορολόγητη εκμετάλλευση των γαιών της Κωπαΐδας για 5 έτη και τη διατήρηση για 99 έτη του προνομίου της εκμετάλλευσης με καταβολή φόρου για 99 έτη. Όμως, το έργο δεν υλοποιήθηκε λόγω της αδυναμίας του αναδόχου να συγκεντρώσει τα απαιτούμενα κεφάλαια (Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, Τόμος ΙΓ΄, 1978). Το ενδιαφέρον του κράτους για την κατασκευή του έργου υπήρξε αμείωτο για αρκετά χρόνια,

εξαιτίας της σπουδαιότητας του. Έτσι, στις 22 Ιουλίου 1865, υπεγράφη η σύμβαση παραχώρησης μεταξύ του ελληνικού δημοσίου και της αναδόχου εταιρίας, η οποία κυρώθηκε με το ν. ΡΟΓ΄ του 1867. Σύμφωνα με τη σύμβαση, το ελληνικό δημόσιο παραχώρησε στην ανάδοχο ιδιωτική εταιρία έκταση 80.000 στρεμμάτων κατά πλήρη κυριότητα καθώς και το δικαίωμα χρήσης και εκμετάλλευσης των υπόλοιπων εδαφών της Κοπαΐδας για 99 έτη. Τελικά, μετά την ψήφιση του ν. ΠΠΒ΄ του 1882 για την κατακύρωση της έναρξης υλοποίησης του έργου, οι εργασίες αποξήρανσης ολοκληρώθηκαν μισό αιώνα αργότερα, προσθέτοντας 240.000 στρέμματα καλλιεργήσιμης γης (Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, Τόμος ΙΓ΄, 1978).

Το ελληνικό κράτος, ακολουθώντας το παράδειγμα των κρατών της Δυτικής Ευρώπης, προχώρησε στη μελέτη και κατασκευή του σιδηροδρομικού δικτύου της χώρας το 1855. Η υλοποίησή του ανατέθηκε σε αλλοδαπές κυρίως ιδιωτικές εταιρίες με αντάλλαγμα την παραχώρηση σ' αυτές του δικαιώματος εκμετάλλευσης των σιδηροδρομικών γραμμών για ορισμένο χρονικό διάστημα. Συγκεκριμένα, η πρώτη σιδηροδρομική παραχώρηση στην Ελλάδα έλαβε χώρα το 1867 για την κατασκευή της σιδηροδρομικής γραμμής Αθηνών-Πειραιώς. Με τη σύμβαση αυτή παραχωρήθηκε στον ανάδοχο το αποκλειστικό προνόμιο της κατασκευής και εκμετάλλευσης της εν λόγω σιδηροδρομικής γραμμής για χρονικό διάστημα μέχρι 75 έτη. Με το σύστημα της παραχώρησης κατασκευάστηκαν επίσης οι σιδηρόδρομοι Αττικής, Πειραιώς-Αθηνών – Πελοποννήσου, «Βορειοδυτικής Ελλάδος», Θεσσαλίας, Μακεδονίας. Αξίζει να γίνει ιδιαίτερη μνεία στους σιδηροδρόμους Αθηνών –Λαρίσης. Πρόκειται για τη σημαντικότερη –ακόμα και σήμερα – γραμμή του ελληνικού σιδηροδρομικού δικτύου, συνολικού μήκους 528 χιλιομέτρων. Μετά από τρεις αποτυχημένες προσπάθειες κατασκευής της συγκεκριμένης γραμμής, το έργο ανατέθηκε τελικά στη γαλλική Εταιρία Κατασκευής Σιδηροδρόμων Ανατολής Batignoles, με την από 9 Μαρτίου 1900 σύμβαση

παραχώρησης, η οποία κυρώθηκε με το ν. ΒΨΝΔ΄ του 1900. Η κατασκευή του δικτύου υλοποιήθηκε από την ανάδοχο εταιρία και οι σιδηροδρομικές γραμμές άρχισαν να παραδίδονται τμηματικά προς εκμετάλλευση από το 1903 μέχρι το 1909. Σε αντίθεση με τις προηγούμενες σιδηροδρομικές γραμμές, οι οποίες κατασκευάστηκαν με αμιγώς ιδιωτικά κεφάλαια, ο Λαρισαϊκός σιδηρόδρομος κατασκευάστηκε κατά 90% με κρατικά κονδύλια. Παρά το γεγονός αυτό, η εκμετάλλευση της γραμμής ανατέθηκε στην ανάδοχο εταιρία, η οποία υποχρεώθηκε να συστήσει ανώνυμη εταιρία κατά το ελληνικό δίκαιο. Την εκμετάλλευση ανέλαβε η Εταιρία Ελληνικών Σιδηροδρόμων (ΕΕΣ), ως θυγατρική εταιρία της γαλλικής Batignoles, για 99 έτη. Μάλιστα, προβλέφθηκε, ότι στο ΔΣ της εταιρίας αυτής, το οποίο αποτελείτο από ένδεκα μέλη, τα τρία από αυτά θα διορίζονταν από την ελληνική κυβέρνηση. Τέλος, συμφωνήθηκε, ότι η ανάδοχος εταιρία θα εισέπραττε ένα ποσοστό επί των κερδών (άνω του 50%), ανάλογα με την ετήσια χιλιομετρική είσπραξη (Γκιτσάκης Ι., 2006).

Ένα από τα σπουδαιότερα έργα που υλοποιήθηκε στην Ελλάδα με το σύστημα της παραχώρησης ήταν η κατασκευή (διάνοιξη) της διώρυγας της Κορίνθου. Η σχετική σύμβαση κατασκευής, μεταξύ του ελληνικού δημοσίου και των αναδόχων Piat και Chollet, εγκρίθηκε με το διάταγμα της 10-2/16-3-1870. Ακολούθησε το διάταγμα της 18/27-5-1881, με το οποίο παραχωρήθηκε εκ νέου το δικαίωμα διάνοιξης της διώρυγας στον S. Tour, με αντάλλαγμα την παραχώρηση του δικαιώματος είσπραξης τελών ή δικαιωμάτων από τα διαπλέοντα τη διώρυγα πλοία. Η διάνοιξη της διώρυγας ξεκίνησε το 1882 και το έργο ολοκληρώθηκε και εγκαινιάστηκε το 1893. Με την από 10-10-1947 σύμβαση ανάμεσα στο δημόσιο και την παραχωρησιούχο εταιρία, το δημόσιο απέκτησε το δικαίωμα αποκομιδής μεριδίου 30% επί των κερδών της εταιρίας. Η παραχώρηση του δικαιώματος εκμετάλλευσης της διώρυγας από την παραχωρησιούχο εταιρία έληξε τελικά το 1980 (Γκιτσάκης Ι., 2006).

Παραχώρηση δημοσίων υπηρεσιών Την ίδια περίοδο παραχωρήθηκε σε ιδιωτικές εταιρίες και η οργάνωση και λειτουργία ορισμένων δημοσίων υπηρεσιών. Έτσι, με την από 20 Μαΐου 1857 σύμβαση παραχωρήθηκε σε ιδιώτη ανάδοχο το προνομιακό δικαίωμα του φωτισμού της πόλης των Αθηνών με φωταέριο για χρονικό διάστημα 50 ετών. Το 1887, με νέα σύμβαση προβλέφθηκε η συμμετοχή του Δήμου Αθηναίων στα ακαθάριστα έσοδα της αναδόχου εταιρίας, με ποσοστό 5%. Επίσης με την από 29 Σεπτεμβρίου 1898 σύμβαση, ανάμεσα στο δήμο Πατρών και τη βελγική εταιρία Thomson Houston παραχωρήθηκε το προνόμιο φωτισμού της πόλης των Πατρών με φωταέριο για 40 έτη. (Γκιτσάκης Ι., 2006). Με το ν.δ. της 16/17-10-1925, κυρώθηκε η σύμβαση παραχώρησης του δικαιώματος παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας στην Ηλεκτρική Εταιρία Αθηνών-Πειραιώς (ΗΕΑΠ), θυγατρική της αγγλικής εταιρίας Power and Traction. Σύμφωνα με τη σύμβαση, παραχωρήθηκε στην ανάδοχο εταιρία το αποκλειστικό δικαίωμα παραγωγής ηλεκτρικού ρεύματος προς πώληση εντός περιοχής ακτίνας 20 χιλιομέτρων από την πλατεία Ομονοίας της πόλης των Αθηνών (Γκιτσάκης Ι., 2006).

Το πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα παραχώρησης της κατασκευής και εκμετάλλευσης έργων για την ύδρευση πόλεως, αποτελεί η από 22 Δεκεμβρίου 1924 σύμβαση «δια την κατασκευήν και εκμετάλλευσιν έργων υδρεύσεως Αθηνών, Πειραιώς και περιχώρων», μεταξύ του ελληνικού δημοσίου και της αμερικανικής εταιρίας Ulen & Company, η οποία κυρώθηκε με το ν. 3316/1925. Σύμφωνα με τη σύμβαση, η εταιρία θα εισέπραττε για 22 έτη όλα τα τέλη και τις εισφορές για την προμήθεια του ύδατος, με τιμολόγια, το ύψος των οποίων θα εξασφάλιζε την πληρωμή των εξόδων λειτουργίας και συντήρησης του δικτύου, την απόσβεση της χρηματοδότησης για την κατασκευή του έργου και την προβλεπόμενη αμοιβή της αναδόχου εταιρίας. (Γκιτσάκης Ι., 2006).

Την ίδια περίοδο, η οργάνωση, λειτουργία και εκμετάλλευση των τηλεπικοινωνιών της χώρας αποτέλεσε αντικείμενο συμβάσεων παραχώρησης δημόσιας υπηρεσίας σε ιδιωτικούς φορείς. Με το ν. 4547/1930 κυρώθηκε η προνομιακή παραχώρηση του δικαιώματος ίδρυσης αστικών και προαστιακών τηλεφωνικών δικτύων στη γερμανική εταιρία Siemens und Halske A.G. για την κατασκευή, συντήρηση και εκμετάλλευση των δικτύων αυτών από την ανάδοχο εταιρία, υπό την αποκλειστική διεύθυνση και διαχείρισή της και με τη διασφάλιση των συμφωνηθέντων κερδών επί των επενδυθέντων κεφαλαίων. (Γκιτσάκης Ι., 2006).

Ακολουθώντας την ίδια φιλοσοφία, το ελληνικό δημόσιο παραχώρησε την αναδιοργάνωση των ταχυδρομικών υπηρεσιών σε βελγική εταιρία, η οποία λειτούργησε από το 1875 έως το 1890. (Γκιτσάκης Ι., 2006).

Η οικονομική αστάθεια που επικράτησε στον ελληνικό χώρο με το πέρας του δεύτερου παγκοσμίου πολέμου, η οικονομική καταστροφή που υπέστησαν οι ανάδοχες εταιρίες στους δύο πολέμους σε συνδυασμό με τη μεταπολεμική επικρατούσα αντίληψη για ευρεία παρέμβαση του κράτους στην οικονομική ζωή της χώρας περιόρισαν σημαντικά την προσφυγή σε συμβάσεις παραχώρησης και δρομολόγησαν τη σύσταση δημοσίων επιχειρήσεων για την παροχή δημοσίων υπηρεσιών.

1.6. ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΠΑΡΑΧΩΡΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΥΠΟΛΟΙΠΗ ΕΥΡΩΠΗ

Πριν από 2000 χρόνια, η ευθύνη για την παράδοση της αλληλογραφίας στη ρωμαϊκή αυτοκρατορία ανήκε είτε στον αυτοκράτορα, όσον αφορά το ταχυδρομικό σύστημα στο σύνολο του, είτε στους δήμους όσον αφορά τους μεμονωμένους ταχυδρομικούς σταθμούς. Βάσει των συμβάσεων που ανατίθεντο μετά από διαγωνισμό από τους δήμους στους διαχειριστές των μεγάλων ταχυδρομικών σταθμών, οι τελευταίοι αναλάμβαναν την κατασκευή, τη συντήρηση και τη λειτουργία του σταθμού για μια πενταετία.

Δε βασιζόταν μόνο η ταχυδρομική υπηρεσία του αυτοκράτορα Αυγούστου σε σύμβαση παραχώρησης. Το ίδιο ίσχυε για τα λιμάνια, τα θερμά λουτρά, τις αγορές, ακόμη και τους δρόμους.

Είναι χαρακτηριστικό ότι από το μεσαίωνα (11^ο και 12^ο αι.) υφίσταντο δικαιώματα ή «νομήματα», που κανένας δε μπορούσε να ασκεί, παρά μόνο ο Βασιλιάς και τα πρόσωπα στα οποία αυτός παραχωρούσε. Η συγκέντρωση των νομημάτων στα χέρια των ηγεμόνων αποτέλεσε τη βάση για τη διαμόρφωση της απόλυτης κρατικής εξουσίας. Τα νομήματα αυτά μετεξελίχθηκαν και ενσωματώθηκαν στο κυριαρχικό δικαίωμα των σύγχρονων κρατών. Η σημερινή συνέχισή τους εμφανίζεται με τη μορφή της εξουσίας που έχει το κράτος, αφενός να απαγορεύει στους ιδιώτες την άσκηση ορισμένων δραστηριοτήτων-υπηρεσιών και αφετέρου, να παραχωρεί σε ιδιώτες ιδιαίτερα δικαιώματα για την άσκηση των εν λόγω δραστηριοτήτων. Τα κυριότερα παραδείγματα εξέλιξης αυτής αποτελούν η παραχώρηση δημόσιων υπηρεσιών σε ιδιώτες και η παραχώρηση ιδιαίτερων δικαιωμάτων επί της δημόσιας κτήσης. Έτσι, στον ευρωπαϊκό χώρο, το σύστημα της παραχώρησης εμφανίζεται ως αποτέλεσμα του γεγονότος ότι το κράτος είχε παρακρατήσει για λογαριασμό του την άσκηση της δημόσιας διοίκησης. Επομένως, η παραχώρηση σε ιδιώτες της άσκησης κρατικών δραστηριοτήτων, δικαιωμάτων και εξουσιών αποτελεί, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, μία μέθοδο, η οποία προϋπήρχε του σύγχρονου κράτους, όπως αυτό διαμορφώθηκε το 18^ο αιώνα. Η μεγάλη όμως ανάπτυξη και εφαρμογή του συστήματος παραχώρησης στην Ευρώπη πραγματοποιήθηκε στα τέλη του 19^{ου} και στις αρχές του 20^{ου} αιώνα (Γκισάκης Ι., 2006).

Ο θεσμός της παραχώρησης απέκτησε ιδιαίτερη σημασία στη Γαλλία, η οποία χαρακτηρίστηκε, ως η «κλασική χώρα των παραχωρημένων δημόσιων υπηρεσιών». Ως ένα από τα πρώτα παραδείγματα παραχώρησης αναφέρεται η μονοπωλιακή παραχώρηση της υπηρεσίας διαβίβασης των δημόσιων εγγράφων, το 1672, στον L. Patin , ο οποίος υπήρξε ο πρώτος

γενικός ανάδοχος των ταχυδρομείων του γαλλικού βασιλείου. Επίσης, κατά τον 17^ο και 18^ο αι., το σύστημα της παραχώρησης εφαρμόστηκε ευρέως για την κατασκευή και εκμετάλλευση συγκοινωνιακών έργων, όπως οδών, γεφυρών, διωρύγων, κλπ., έναντι είσπραξης διοδίων από τους χρήστες. Όμως, η πρώτη μεγάλη εφαρμογή του συστήματος της παραχώρησης στη Γαλλία πραγματοποιήθηκε το 19^ο αι., με τη κατασκευή του σιδηροδρομικού δικτύου της χώρας, και ειδικότερα με την υλοποίηση το 1832 της σιδηροδρομικής γραμμής Lyon - Saint-Etienne (Γκιτσάκης Ι., 2006).

Και σ' άλλες όμως χώρες της Ευρώπης, οι σιδηρόδρομοι, οι τροχιόδρομοι, ο τηλεγράφος, τα ταχυδρομεία, τα πορθμεία κ. ά., αποτέλεσαν αντικείμενο παραχώρησης. Για παράδειγμα, στο Βέλγιο, οι πρώτες τροχιοδρομικές παραχωρήσεις ρυθμίστηκαν το 1875. Οι παραχωρήσεις αυτές ενεργούνταν με αποφάσεις των δήμων ή των επαρχιών, κατόπιν βασιλικής εγκρίσεως, και η διάρκειά τους δε μπορούσε να υπερβαίνει τα 50 έτη. Το ύψος των τιμολογίων οριζόταν από τη διοίκηση και μπορούσε να μεταβληθεί μετά από σχετική συμφωνία ανάμεσα στον παραχωρησιούχο και την παραχωρούσα αρχή (Γκιτσάκης Ι., 2006).

Όμως, μετά το τέλος του Α' παγκοσμίου πολέμου, η οικονομική αστάθεια που επικράτησε, κλόνησε σημαντικά το σύστημα παραχώρησης. Μετά μάλιστα το τέλος και του Β' παγκοσμίου πολέμου, οι παραχωρηθείσες υπηρεσίες επέστρεψαν υπό κρατική διαχείριση.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. ΓΕΝΙΚΗ ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΤΩΝ ΣΔΙΤ

2.1. ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΟΣ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΣΔΙΤ

Οι υπηρεσίες και οι υποδομές μπορούν να αποδοθούν στους πολίτες με διάφορους τρόπους. Ο Miller (1999) κατάληξε στο συμπέρασμα ότι ούτε η ανάπτυξη των υποδομών αμιγώς από το δημόσιο τομέα αλλά ούτε από τον ιδιωτικό τομέα μπορεί να είναι βιώσιμη μακροπρόθεσμα. Η αμιγώς δημόσια ανάπτυξη των υποδομών μπορεί να προκαλέσει προβλήματα όπως η αργή και αναποτελεσματική λήψη αποφάσεων, αναποτελεσματικά, οργανωτικά και θεσμικά πλαίσια καθώς και την έλλειψη ανταγωνισμού και αποτελεσματικότητας, που αποτελούν χαρακτηριστικά των κυβερνητικών αποτυχιών. Από την άλλη πλευρά, και η αμιγώς ιδιωτική ανάπτυξη των υποδομών μπορεί να προκαλέσει προβλήματα, όπως οι ανισότητες στην κατανομή των υπηρεσιών και υποδομών. Για να ξεπεραστούν τα προβλήματα αυτά, οι ΣΔΙΤ μπορούν να ενσωματώσουν τα πλεονεκτήματα τόσο του δημόσιου όσο και του ιδιωτικού τομέα.

Στις αρχές της δεκαετίας του 1980, η κυβέρνηση Θάτσερ στη Μεγ. Βρετανία ξεκίνησε μια πολιτική στρατηγική σύμφωνα με την οποία η ιδιωτικοποίηση οδηγεί σε θετική ραγδαία ανάπτυξη. Ο όρος "ιδιωτικοποίηση" χρησιμοποιήθηκε για να καλύψει όλες τις μορφές της συμμετοχής του ιδιωτικού τομέα, από την πώληση εθνικών βιομηχανιών έως τη συλλογή απορριμμάτων ή καθαρισμού γραφείων.

Καθώς η "ιδιωτικοποίηση" υπήρξε τελικά πολιτικά αμφιλεγόμενη πολιτική, ακόμα και στη Μεγ. Βρετανία, στη δεκαετία του 1990, υιοθετήθηκε από κυβερνήσεις και θεσμικά όργανα ο όρος «συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα» ως μια πιο "ήπια" εναλλακτική λύση για τον όρο "ιδιωτικοποίηση": «εκφράσεις όπως συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα καλούν ανθρώπους και οργανώσεις να συμμετάσχουν στη συζήτηση και να επιτρέψουν σε

ιδιωτικούς οργανισμούς να διεκδικήσουν μερίδιο στην αγορά της παροχής δημόσιας υπηρεσίας....Ορισμένες κυβερνήσεις έχουν προσπαθήσει να αποφύγουν τη χρήση των όρων "ιδιωτικοποίηση" και "υπεργολαβίες" μιλώντας για συνεργασίες» (Greame Hodge, Carsten Greve, 2007).

Οι ΣΔΙΤ αποτελούν μια σημαντική στρατηγική όσον αφορά την παροχή δημοσίων υποδομών και υπηρεσιών σε πολλές χώρες. Ο όρος ΣΔΙΤ έχει οριστεί με ποικίλους τρόπους από τους επιστήμονες, τις κυβερνήσεις και τους διεθνείς οργανισμούς, μ' αποτέλεσμα να μην υπάρχει ένας ενιαίος γενικά αποδεκτός ορισμός. Το κεντρικό στοιχείο όλων των ορισμών είναι η συνεργασία, είτε αυτή αφορά τον καταμερισμό των ευθυνών, είτε τη λήψη αποφάσεων, είτε την κατανομή των κινδύνων αλλά και των ανταμοιβών, είτε την επιδίωξη κοινών στόχων και κοινών επενδύσεων.

Για παράδειγμα, σύμφωνα με τον Savas (2000), "ΣΔΙΤ" είναι «κάθε ρύθμιση ανάμεσα στην κυβέρνηση και τον ιδιωτικό τομέα, όπου παραδοσιακές δημόσιες δραστηριότητες εκτελούνται από τον ιδιωτικό τομέα». Αυτός είναι ένας ευρύς ορισμός που περιλαμβάνει μια ποικιλία ρυθμίσεων. Προχωρώντας ένα βήμα πιο πέρα, "ΣΔΙΤ" 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).

Η έλλειψη ενός σαφούς ορισμού του τι είναι ΣΔΙΤ, μπορεί να προκύψει από το γεγονός ότι οι ΣΔΙΤ, σύμφωνα με τους Grimsey και Lewis (2005), «γεμίζουν ένα κενό μεταξύ των παραδοσιακών δημόσιων συμβάσεων και της πλήρους ιδιωτικοποίησης». Στην περίπτωση της παραδοσιακής δημόσιας σύμβασης, η κυβέρνηση καθορίζει την ποιότητα και την ποσότητα των υπηρεσιών που απαιτούνται και διαπραγματεύεται την τιμή

με την ιδιωτική εταιρία (συντά μέσω μιας διαδικασίας υποβολής προσφορών). Η κυβέρνηση μπορεί επίσης να καθορίσει τις προδιαγραφές των προϊόντων που προμηθεύεται, έτσι ώστε ο ιδιωτικός τομέας να κατασκευάσει τα προϊόντα σύμφωνα μ' αυτές τις προδιαγραφές. Συνήθως η κυβέρνηση χρησιμοποιεί αυτά τα προϊόντα και τις υπηρεσίες ως εισροές για την παροχή υπηρεσιών στους πολίτες ή απλώς τα αγοράζει από τον ιδιωτικό τομέα και τα μεταφέρει στους πολίτες. Σε τέτοιες περιπτώσεις, η κυβέρνηση φέρει τον κίνδυνο που συνδέεται με την παροχή των υπηρεσιών. Στην περίπτωση της πλήρους ιδιωτικοποίησης, οι ιδιωτικοί φορείς είναι αυτοί που καθορίζουν την ποιότητα και την ποσότητα των παραδιδόμενων υπηρεσιών, ενώ επίσης καθορίζουν το σχεδιασμό και την τιμή. Σε αυτές τις περιπτώσεις, οι ιδιώτες πάροχοι φέρουν τον κίνδυνο που συνδέεται με την παροχή υπηρεσιών. Οι ΣΔΙΤ βρίσκονται μεταξύ των παραδοσιακών δημοσίων συμβάσεων και της πλήρους ιδιωτικοποίησης (Corner, 2006).

Σύμφωνα με τη Βρετανική προσέγγιση (HM Treasury, 1998), οι συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα, οι οποίες έχουν χαρακτήρα μακράς διάρκειας, αφορούν συμφωνία μεταξύ δύο ή περισσότερων 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.

Σύμφωνα με το Εθνικό Συμβούλιο των ΗΠΑ για τις συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα, ΣΔΙΤ είναι «μια συμβατική συμφωνία μεταξύ μιας δημόσιας υπηρεσίας (ομοσπονδιακής, πολιτειακής ή τοπικής) και ενός ιδιωτικού φορέα. Μέσω αυτής της συμφωνίας, οι ικανότητες και τα περιουσιακά στοιχεία του κάθε τομέα (δημοσίου και ιδιωτικού) μοιράζονται για την παροχή μιας υπηρεσίας ή υποδομής στη διάθεση του κοινού. Εκτός από την κατανομή των πόρων, κάθε εταίρος συμμετέχει στους κινδύνους

και στις δυνητικές ανταμοιβές από την παροχή της υπηρεσίας ή της υποδομής».

Το Καναδικό Συμβούλιο για τις ΣΔΙΤ ορίζει τις ΣΔΙΤ ως ένα δίκτυο συνεργασίας μεταξύ του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, που στηρίζεται στην εμπειρία του κάθε εταίρου που ανταποκρίνεται καλύτερα στις σαφώς καθορισμένες ανάγκες του κοινού, μέσω της κατάλληλης κατανομής των πόρων, των κινδύνων και των ανταμοιβών.

Η Πράσινη Βίβλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναφέρεται στις ΣΔΙΤ ως 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» (ΕΕ, 2004). Ενώ η επιλογή των ΣΔΙΤ είναι απεριόριστη από άποψη οικονομικών και νομικών μορφών, η Επιτροπή είναι της άποψης ότι όλες οι ΣΔΙΤ μπορούν να οριστούν σε σχέση με τους κανόνες που διέπουν την επιλογή των ιδιωτών εταίρων και της επιλογής και της εφαρμογής των διαδικασιών σύναψης των δημοσίων συμβάσεων.

Ο ΟΟΣΑ (2008) ορίζει τις συμπράξεις δημοσίου-ιδιωτικού τομέα ως μια συμφωνία μεταξύ της κυβέρνησης και ενός ή περισσότερων ιδιωτών εταίρων (που μπορεί να είναι φορείς εκμετάλλευσης και χρηματοδότες) σύμφωνα με την οποία οι ιδιώτες εταίροι παρέχουν μια υπηρεσία κατά τέτοιο τρόπο ώστε οι στόχοι της κυβέρνησης για την παροχή υπηρεσιών να ευθυγραμμίζονται με τους στόχους κέρδους των ιδιωτών εταίρων και όπου η αποτελεσματικότητα της ευθυγράμμισης εξαρτάται από την επαρκή μεταφορά του κινδύνου στους ιδιώτες-εταίρους.

Σύμφωνα με το ΔΝΤ (2004), οι συμπράξεις δημοσίου-ιδιωτικού τομέα αναφέρονται σε συμφωνίες όπου ο ιδιωτικός τομέας παρέχει υποδομές και υπηρεσίες που παραδοσιακά παρέχονται από την κυβέρνηση. Εκτός από τη χρηματοδότηση και την εκτέλεση δημοσίων επενδύσεων, οι ΣΔΙΤ έχουν

δύο επιπλέον χαρακτηριστικά: δίνουν έμφαση στην παροχή υπηρεσιών και ένα σημαντικό μέρος των κινδύνων μεταφέρεται από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα. Οι ΣΔΙΤ εμπλέκονται σε ένα ευρύ φάσμα κοινωνικών και οικονομικών υποδομών αλλά χρησιμοποιούνται κυρίως για την κατασκευή και λειτουργία νοσοκομείων, σχολείων, φυλακών, δρόμων, γεφυρών και σιδηροδρομικών δικτύων, συστημάτων εναέριας κυκλοφορίας, ύδρευσης και εγκαταστάσεων υγιεινής.

Για την Παγκόσμια Τράπεζα (2003), ο όρος συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα 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 ΣΔΙΤ περιλαμβάνει κατανομή κινδύνων, ευθυνών και ανταμοιβών και υλοποιείται στις συνθήκες εκείνες όπου υπάρχει οικονομική αποδοτικότητα (value for money) για τους φορολογούμενους.

Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (EIB, 2004), οι συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα 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.

Η Ασιατική Τράπεζα Επενδύσεων (2008), θεωρεί ότι ο όρος ΣΔΙΤ περιγράφει μια σειρά από πιθανές σχέσεις δημοσίων και ιδιωτικών φορέων στο πλαίσιο υποδομών και υπηρεσιών. Περιγράφει ένα πλαίσιο το οποίο αναγνωρίζει τον κυβερνητικό ρόλο για τη διασφάλιση της εκπλήρωσης των κοινωνικών υποχρεώσεων και των επιτυχημένων μεταρρυθμίσεων προκειμένου να επιτευχθούν δημόσιες επενδύσεις με τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα. Μια ισχυρή ΣΔΙΤ κατανέμει τα καθήκοντα, τις

υποχρεώσεις και τους κινδύνους μεταξύ των δημοσίων και ιδιωτικών εταιρών κατά το βέλτιστο τρόπο. Οι δημόσιοι εταίροι σε μια ΣΔΙΤ είναι φορείς της κυβέρνησης συμπεριλαμβανομένων υπουργείων, υπηρεσιών, δήμων ή κρατικών επιχειρήσεων. Οι ιδιωτικοί εταίροι μπορεί να είναι εγχώριες ή διεθνείς επιχειρήσεις με τεχνική ή χρηματοοικονομική εμπειρογνωμοσύνη σχετικά με το έργο.

Η Standard and Poor's (2005) 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 πολυτομεακών δεξιοτήτων, την τεχνογνωσία και τη χρηματοδότηση των επιθυμητών κυβερνητικών επιδιώξεων.

2.2. ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΩΝ ΣΔΙΤ

Παρά το γεγονός ότι δεν υπάρχει ένας κοινά αποδεκτός ορισμός για τις ΣΔΙΤ, όπως φαίνεται από την προηγούμενη ανάλυση, όλες όμως οι προσεγγίσεις εμφανίζουν ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά.

Συμμετέχοντες Μία ΣΔΙΤ περιλαμβάνει δύο ή περισσότερα εμπλεκόμενα μέρη, από τα οποία ένα τουλάχιστον είναι ο δημόσιος τομέας. Όλα τα μέρη πρέπει να δεσμευτούν για αυτή την εταιρική σχέση.

Σχέση Σε μια ΣΔΙΤ αναπτύσσεται μια σταθερή, συνεχή και μακράς διάρκειας σχέση μεταξύ των εταίρων. Οι ΣΔΙΤ συνήθως αναφέρονται σε μια περίοδο 15-30 έτη, χωρίς να μπορούμε να αποκλείσουμε και ΣΔΙΤ βραχυπρόθεσμου χαρακτήρα-όχι μικρότερη από 3 χρόνια. Ο μακροπρόθεσμος χαρακτήρας των ΣΔΙΤ είναι αυτός που συντελεί στις παραγωγικές και διαρκείς σχέσεις μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα.

Στις σχέσεις αυτές, λαμβάνουν χώρα συναλλαγές μεταξύ του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα. Οι παράμετροι στις συναλλαγές αυτές μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο διαπραγμάτευσης μεταξύ των εταίρων τόσο εξ

αρχής της σχέσης, όσο και κατά τη διάρκεια της εξέλιξής της καθώς πρόκειται για μια δυναμική διαδικασία που αναθεωρείται συνεχώς. Οι "κανόνες του παιχνιδιού" βέβαια τίθενται στην αρχική σύμβαση, όπου προσδιορίζονται οι κοινές αξίες, η κοινή κατανόηση των προτεραιοτήτων και των στόχων πολιτικής χτίζοντας ένα περιβάλλον αμοιβαίας εμπιστοσύνης.

Πόροι Καθένας από τους συμμετέχοντες πρέπει να συνεισφέρει στη συνεργασία με το δικό του μοναδικό τρόπο (χρήματα, περιουσία, εξουσία, φήμη). Οι ΣΔΙΤ στηρίζονται στις βέλτιστες διαθέσιμες δεξιότητες, γνώσεις και πόρους, είτε προέρχονται από το δημόσιο είτε από τον ιδιωτικό τομέα έτσι ώστε να υπάρξει προστιθέμενη αξία στην παροχή δημοσίων υποδομών και υπηρεσιών.

Καταμερισμός Οι ΣΔΙΤ συνεπάγονται τον καταμερισμό των ευθυνών για τα αποτελέσματα (είτε πρόκειται για χρηματοπιστωτικές, οικονομικές, περιβαλλοντικές ή ακόμη και κοινωνικές). Αυτή η αμοιβαία ευθύνη που αναπτύσσεται στις ΣΔΙΤ έρχεται σε αντίθεση με τις σχέσεις μεταξύ του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα που είναι κατά κύριο λόγο συμβατικής φύσεως και αφορούν ουσιαστικά σχέσεις εντολής. Στις περιπτώσεις αυτές οι φορείς του ιδιωτικού τομέα, δεν είναι εταίροι με οποιαδήποτε έννοια. Αντίθετα, σε μια σύμπραξη, θα πρέπει να υπάρχει αμοιβαίο συμφέρον και ενιαία δέσμευση.

Μεταφορά κινδύνου Ένα βασικό στοιχείο των ΣΔΙΤ είναι η δυνατότητά τους να παρέχουν δημόσια έργα και υπηρεσίες με τον πιο οικονομικά αποδοτικό τρόπο. Στην αρχή της σχέσης, οι πιθανοί κίνδυνοι που συνδέονται με το σχέδιο, αναφέρονται και κάθε συμβαλλόμενο μέρος αναλαμβάνει τους κινδύνους εκείνους που μπορεί να διαχειριστεί καλύτερα. Ο δημόσιος τομέας μπορεί να μεταφέρει επομένως κινδύνους στον ιδιωτικό τομέα, ο οποίος διαθέτει τα απαραίτητα προσόντα και την εμπειρία για τη

διαχείρισή τους. Το κίνητρο για τον ιδιωτικό τομέα να αναλάβει τους κινδύνους είναι τα υψηλότερα ποσοστά απόδοσης.

2.3. ΚΑΤΗΓΟΡΙΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΣΥΜΠΡΑΞΕΩΝ

2.3.1. ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΑΚΡΙΣΗ

Τόσο στην ελληνική όσο και στη διεθνή βιβλιογραφία απαντάται ένα ευρύ φάσμα σχεδίων συνεργασίας του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα.

Οι ΣΔΙΤ μπορούν να διακριθούν σε πέντε μορφές ιδιωτικής εμπλοκής ανάλογα με:

- κυριότητα των περιουσιακών στοιχείων του κεφαλαίου
- ευθύνη για τις επενδύσεις
- ανάληψη των κινδύνων
- διάρκεια της σύμβασης

(I) Συμβάσεις (Contracts)

Στα πλαίσια των κλασικών μεθόδων χρηματοδότησης (conventional procurement), για δημόσιες υποδομές ή υπηρεσίες, ο δημόσιος τομέας αντιλαμβανόμενος το υψηλό κόστος και τις δυσκολίες που ανακύπτουν κατά τη διαχείριση και συντήρηση κυρίως των έργων υποδομής (δρόμων, κτιρίων κλπ.) καταφεύγει σε διάφορα είδη συμβάσεων διαχείρισης-συντήρησης για να βελτιώσει την αποδοτικότητα (efficiency) σε αυτόν τον τομέα.

Οι κύριες επιλογές είναι οι ακόλουθες:

Συμβάσεις Διαχείρισης και Συντήρησης (Management and Maintenance Contracts) Οι συμβάσεις αυτές αφορούν ρυθμίσεις αναφορικά με τη μεταβίβαση της ευθύνης για την παροχή υπηρεσιών λειτουργίας και συντήρησης στον ιδιωτικό τομέα. Ο τελευταίος ενεργεί

πάντα για λογαριασμό του δημοσίου, λειτουργεί διοικητικά ανεξάρτητα και δεν έχει άμεση νομική εξάρτηση από το δημόσιο. Συνήθως οι απαιτήσεις ως προς τον ιδιώτη είναι να ανταποκριθεί στις καθημερινές υποχρεώσεις της οργάνωσης και της συντήρησης των υποδομών εξ ονόματος του δημοσίου τομέα. Προμήθεια εξοπλισμού, πρώτων υλών, ενέργειας και ισχύος είναι τυπικά παραδείγματα μιας τέτοιας σύμβασης. Αλλά και μη βασικές δραστηριότητες ενός δημόσιου φορέα, όπως η εστίαση, ο καθαρισμός, ο χειρισμός αποσκευών, η ασφάλεια μπορούν να αναληφθούν από τον ιδιωτικό τομέα. Συνήθως η διάρκεια τέτοιων συμβάσεων είναι μικρή, 2-5 έτη. Η αμοιβή του ιδιώτη-αναδόχου βασίζεται σε τιμές μονάδας και σε ποσότητες όπως αυτές καθορίζονται από τη σύμβαση. Η σύγχρονη τάση είναι να συμπεριληφθεί στις συμβάσεις αυτές ένα σύνολο δραστηριοτήτων συντήρησης που απαιτείται για ένα τμήμα της υποδομής με απώτερο σκοπό να διευκολυνθεί η διοίκηση και να επιτευχθούν οικονομίες κλίμακας.

Συμβάσεις Συντήρησης βάσει απόδοσης (Performance-based Maintenance Contracts) Αποτελεί απόρροια του προηγούμενου τύπου σύμβασης με τη μετατόπιση των ευθυνών από τη δημόσια διοίκηση (δραστηριότητες-πόροι συντήρησης) στους ιδιώτες-αναδόχους σε όρους απόδοσης που εκτιμούνται από τους χρήστες της υποδομής. Ο ιδιώτης-ανάδοχος έχει περισσότερη αυτονομία όσον αφορά τις μελέτες και την οργάνωση και διαχείριση των εργασιών. Η αμοιβή του ιδιώτη-αναδόχου (fee) είναι προκαθορισμένη, αναφέρεται στη σύμβαση και συνδέεται άμεσα με τους δείκτες απόδοσης.

(II) Κοινοπραξίες (Joint Ventures)

Σ' αυτό το σχήμα, διάφοροι δημόσιοι φορείς καθώς και ιδιωτικές επιχειρήσεις αναλαμβάνουν από κοινού τις δαπάνες επένδυσης για την κατασκευή ενός έργου ή την παροχή υπηρεσιών. Οι εταίροι του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα μπορούν είτε να δημιουργήσουν μια νέα εταιρεία είτε να αναλάβουν από κοινού την κυριότητα μιας ήδη υπάρχουσας η οποία να

παράσχει το έργο ή την υπηρεσία. Τόσο ο δημόσιος όσο και ο ιδιωτικός τομέας συνεισφέρουν στην επένδυση από κοινού τους οικονομικούς τους πόρους και τις γνωστικές εξειδικεύσεις προκειμένου να παράσχουν επένδυση μεγάλης διάρκειας σε αξία για όλους τους εταίρους, αναλαμβάνοντας έτσι κοινές ευθύνες και υποχρεώσεις. Οι συμμετέχοντες σ' αυτού του είδους τη συνεργασία, γίνονται μέτοχοι που αναλαμβάνουν κοινές ευθύνες και υποχρεώσεις και επομένως μοιράζονται τα κέρδη καθώς και τους κινδύνους της επένδυσής τους, αναλογικά πάντα με το ποσοστό της συμμετοχής τους στη συνολική επένδυση.

(III) Παραχωρήσεις (Concessions)

Θεωρείται το πιο διαδεδομένο είδος ΣΔΙΤ, καθώς παρέχει καλύτερο καταμερισμό του κινδύνου και λιγότερη τριβή μεταξύ του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα. Στις συμβάσεις αυτές, ο δημόσιος φορέας παραχωρεί στον ιδιωτικό φορέα (concessionaire) την πλήρη ευθύνη για τη χρηματοδότηση, τη μελέτη και την υλοποίηση της κατασκευής μιας υποδομής ή της βελτίωσης μιας ήδη υπάρχουσας, με αντάλλαγμα ο ιδιώτης-εταίρος να αποκτήσει το δικαίωμα να συλλέξει έσοδα (revenues) από τους χρήστες. Γίνεται κατανοητό ότι η μορφή αυτή ΣΔΙΤ εφαρμόζεται εκεί που υπάρχει επαρκής ζήτηση για το έργο ή τις υπηρεσίες, προκειμένου τα έσοδα από την εκμετάλλευση των παγίων να διασφαλίζουν τη βιωσιμότητά του. Ο δημόσιος τομέας παραχωρεί στον ιδιωτικό τα πάγια για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα που περιγράφεται στη σύμβαση και το οποίο κυμαίνεται περίπου στα 20-30 έτη, αλλά η ιδιοκτησία των παγίων παραμένει στο δημόσιο. Στο διάστημα αυτό ο ιδιωτικός τομέας έχει την πλήρη ευθύνη για τη λειτουργία, τη συντήρηση και επισκευή των υποδομών. Ο δημόσιος τομέας έχει την ευθύνη του να θέσει στόχους αποδοτικότητας (όπως π.χ. το ζητούμενο επίπεδο των περιεχόμενων υπηρεσιών), η επίτευξη των οποίων αποτελεί ένα ισχυρό κίνητρο για τον ιδιωτικό τομέα για την ανάπτυξη

καινοτομικών τεχνολογικών λύσεων, αφού η βελτίωση της αποδοτικότητας συνδέεται άμεσα με αύξηση των κερδών.

Οι συμβάσεις παραχώρησης μπορεί να πάρουν τις ακόλουθες μορφές:

Παραχωρήσεις Λειτουργίας και συντήρησης (Operational and Maintenance Concessions) Ο κύριος στόχος στα συμβόλαια αυτά είναι ο ιδιωτικός τομέας να διατηρήσει και να λειτουργήσει (operate and maintain) μια ήδη υπάρχουσα υποδομή και άρα του παραχωρείται η δυνατότητα να χρεώνει τους χρήστες της υποδομής προκειμένου να χρηματοδοτήσει τη συντήρηση και τη λειτουργία της υποδομής. Αυτό το είδος παραχώρησης μετατοπίζει το χρηματικό βάρος που απαιτείται στο χρήστη της υποδομής και ταυτόχρονα αυξάνει την αποδοτικότητα του έργου.

Πρωτοβουλία Ιδιωτικής Χρηματοδότησης (Private Finance Initiative- PFI) Αποτελεί μια μορφή συμπράξεων δημόσιου-ιδιωτικού τομέα που υλοποιεί η Βρετανική Κυβέρνηση από τις αρχές της δεκαετίας του '90, που αποσκοπεί στην προσέλκυση ιδιωτικών κεφαλαίων σε δημόσια έργα υποδομής και υπηρεσιών δημοσίου συμφέροντος. Ο ιδιωτικός τομέας σχεδιάζει, αναπτύσσει, χρηματοδοτεί και λειτουργεί μια υποδομή ή υπηρεσία βάσει σαφών προδιαγραφών που θέτει ο δημόσιος τομέας. Πρόκειται για ένα διακανονισμό μεγάλης χρονικής διάρκειας, με το δημόσιο τομέα να εκμεταλλεύεται την τεχνογνωσία του ιδιωτικού τομέα αλλά και τις διαχειριστικές του δεξιότητες. Τόσο η αποπληρωμή του αρχικού κεφαλαίου όσο και οι συνεχείς δαπάνες των υπηρεσιών δε γίνονται με χρέωση, με τη μορφή καταβληθέντων τελών από τους ίδιους τους χρήστες του έργου ή της υπηρεσίας, όπως στην περίπτωση του συστήματος της παραχώρησης, αλλά με τακτικές πληρωμές που καταβάλλονται από τον ίδιο το δημόσιο τομέα. Οι πληρωμές αυτές μπορεί να είναι σταθερές, αλλά μπορεί επίσης να υπολογίζονται με μεταβλητό τρόπο ανάλογα για παράδειγμα, με τη διαθεσιμότητα του σχετικού έργου ή των σχετικών υπηρεσιών ή ακόμα ανάλογα με τη συχνότητα χρήσης του έργου.

Η πρωτοβουλία ιδιωτικής χρηματοδότησης εφαρμόζεται κυρίως σε υποδομές ή υπηρεσίες, οι οποίες είτε δε μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο προσοδοφόρας επιχειρηματικής εκμετάλλευσης από τον ιδιωτικό τομέα (και άρα δεν είναι δυνατή η εκμετάλλευσή τους με τη μέθοδο της παραχώρησης) είτε γιατί θεωρείται κοινωνικά και πολιτικά ανέντιμο να παρέχονται στους πολίτες έναντι οικονομικού ανταλλάγματος (όπως ένα νοσοκομείο ή ένα σχολείο).

Συμπερασματικά με τη μέθοδο αυτή, ο δημόσιος τομέας είναι ο κύριος των υποδομών και καταβάλλει στον ανάδοχο ιδιώτη πληρωμές για την κατασκευή, συντήρηση, αναβάθμιση, λειτουργία τους κατά τη διάρκεια της περιόδου σύμβασης.

Το μοντέλο PFI χρησιμοποιείται και σε άλλα κράτη με σημαντικές πολλές φορές παραλλαγές, όπως για παράδειγμα στη Γερμανία με την ανάπτυξη του Betreibermodell.

(IV) Χρηματοδοτική Μίσθωση (Leasing)

Στην κατηγορία αυτής της ρύθμισης, ο επιχειρηματίας-μισθωτής (operator) είναι υπεύθυνος για τη λειτουργία και συντήρηση της υποδομής ή της υπηρεσίας, αλλά γενικά δεν υποχρεούται να προβεί σε μεγάλες επενδύσεις. Ο operator μισθώνει τις υποδομές και τον εξοπλισμό από το δημόσιο για μια συμφωνημένη χρονική περίοδο (συνήθως 8-15 έτη). Σε γενικές γραμμές, η κυβέρνηση διατηρεί την ευθύνη για τις επενδύσεις και συνεπώς φέρει τους επενδυτικούς κινδύνους, ενώ επιχειρησιακοί κίνδυνοι μεταβιβάζονται στον operator. Ο παρέχων τις υπηρεσίες είναι υπεύθυνος για τα κόστη που προκύπτουν από τη λειτουργία, τη συντήρηση και από την επισκευή. Ο επιχειρηματίας (operator) συλλέγει τα έσοδα που εισπράττονται από τους πελάτες/χρήστες των υποδομών ή υπηρεσιών και αποδίδει ένα συγκεκριμένο μίσθωμα-τέλος στην αναθέτουσα αρχή.

Πρέπει να σημειωθεί εδώ ότι, εάν τα περιουσιακά στοιχεία που μεταβιβάζονται στον ιδιωτικό τομέα βάσει μιας σύμβασης χρηματοδοτικής μίσθωσης περιορίζονται στη χρήση τους σε μια συγκεκριμένη λειτουργία ή υπηρεσία, τότε η αξία των περιουσιακών στοιχείων εξαρτάται από τις δαπάνες εσόδων απ' αυτή τη λειτουργία ή υπηρεσία. Εάν τα περιουσιακά στοιχεία μεταφέρονται στον ιδιωτικό τομέα χωρίς περιορισμούς χρήσης, τότε η αξία του ενεργητικού συνδέεται με τη βέλτιστη χρήση των στοιχείων του ενεργητικού και των εσόδων που μπορεί να δημιουργήσει.

(V) Εκποίηση-πλήρης ή μερική (Divestiture-complete or partial)

Η ιδιωτικοποίηση τρέχει σε ένα ευρύ φάσμα. Η πιο σύνηθης μορφή είναι η μεταβίβαση της κυριότητας μιας υποδομής ή υπηρεσίας από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα, ο οποίος αναλαμβάνει και την ευθύνη διαχείρισής της. Αυτό μπορεί να γίνει είτε μέσω πλειστηριασμού, είτε μέσω διαπραγματεύσεων είτε μετά από προσφορά ομολόγων του δημοσίου.

2.3.2. ΔΙΑΚΡΙΣΗ ΣΤΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΤΗΣ ΠΡΑΣΙΝΗΣ ΒΙΒΛΟΥ

Σύμφωνα με τις ισχύουσες κοινοτικές διατάξεις και στα πλαίσια της Πράσινης Βίβλου, οι ΣΔΙΤ διακρίνονται σε:

- **ΣΔΙΤ καθαρά συμβατικού τύπου**, στις οποίες η σύμπραξη μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα βασίζονται σε αποκλειστικά συμβατικούς δεσμούς
- **ΣΔΙΤ θεσμοθετημένου τύπου**, στις οποίες υπάρχει συνεργασία μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα στο πλαίσιο ενός άλλου φορέα

Ο όρος **ΣΔΙΤ καθαρά συμβατικού τύπου** αναφέρεται στις συμπράξεις που βασίζονται σε αποκλειστικά συμβατικούς δεσμούς. Καλύπτει τις διάφορες ρυθμίσεις με τις οποίες ανατίθενται ένα ή περισσότερα καθήκοντα μικρότερης ή μεγαλύτερης σπουδαιότητας στον εταίρο του ιδιωτικού τομέα, καθήκοντα στα οποία είναι δυνατόν να περιλαμβάνονται ο σχεδιασμός, η

χρηματοδότηση, η υλοποίηση, η ανακαίνιση ή η εκμετάλλευση ενός έργου ή ακόμα και μιας υπηρεσίας.

Ο όρος **ΣΔΙΤ θεσμοθετημένου χαρακτήρα** αναφέρεται στη δημιουργία ενός ad hoc φορέα, ο οποίος ελέγχεται από κοινού από τον εταίρο του δημόσιου τομέα και από τον εταίρο του ιδιωτικού τομέα. Αποστολή του κοινού φορέα είναι να μεριμνά για την εκτέλεση ενός έργου ή την παροχή μιας υπηρεσίας προς όφελος του κοινού. Η σύσταση μιας ΣΔΙΤ θεσμοθετημένου τύπου μπορεί επίσης να γίνει με την απόκτηση του ελέγχου ενός δημόσιου φορέα από τον ιδιωτικό φορέα με την τροποποίηση της μετοχικής σύνθεσης ενός δημόσιου φορέα. Οι δημόσιες αρχές προσφεύγουν ενίοτε σε δομές αυτού του είδους, ιδίως για τη διαχείριση δημοσίων υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο (π.χ. για τις υπηρεσίες ύδρευσης ή τις υπηρεσίες αποκομιδής σκουπιδιών

2.3.3. ΔΙΑΚΡΙΣΗ ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΑΝΤΑΠΟΔΟΤΙΚΟ ΟΦΕΛΟΣ

Μια άλλη διάκριση των ΣΔΙΤ γίνεται με βάση το ανταποδοτικό όφελος για τον ιδιωτικό εταίρο (Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, 2006):

- **Ανταποδοτικά έργα ΣΔΙΤ**, στα οποία η αποπληρωμή της επένδυσης του ιδιώτη εταίρου γίνεται κυρίως από τη χρέωση των τελικών χρηστών
- **Μη ανταποδοτικά έργα ΣΔΙΤ**, στα οποία ο ιδιώτης εταίρος αποπληρώνεται για την επένδυσή του κυρίως απευθείας από το Δημόσιο

Ως **ανταποδοτικά έργα ΣΔΙΤ**, νοούνται τα έργα ή οι υπηρεσίες, όπου πέρα από τη χρηματοδότηση, το σχεδιασμό, την κατασκευή και τη συντήρησή τους οι ιδιωτικοί φορείς αναλαμβάνουν και την εκμετάλλευσή τους. Από την εκμετάλλευση αυτή, μέσω της είσπραξης τελών για ένα μεγάλο χρονικό διάστημα από τους τελικούς χρήστες για τη χρήση του έργου ή της υπηρεσίας, οι ιδιωτικοί φορείς αποπληρώνουν την αρχική χρηματοδότηση και προσδοκούν στην εξασφάλιση εύλογου κέρδους. Το ύψος των τελών, ο τρόπος είσπραξης και τα παρεμφερή θέματα, προσδιορίζονται με ακρίβεια

στη σύμβαση που υπογράφεται μεταξύ του φορέα του ιδιωτικού τομέα και της Αναθέτουσας Αρχής του δημόσιου τομέα. Οι φορείς του ιδιωτικού τομέα αναλαμβάνουν εκτός τους "κλασικούς" κινδύνους, της μελέτης, της κατασκευής, της λειτουργίας και της συντήρησης και αυτόν της ζήτησης, το εάν δηλαδή οι πολίτες θα κάνουν την προβλεπόμενη χρήση του έργου ή της υπηρεσίας, ώστε να μπορέσουν οι ιδιώτες να εισπράξουν τα προσδοκώμενα από τη σύμπραξη έσοδα. Μετά το πέρας της συμβατικής περιόδου λειτουργίας το έργο επιστρέφει στην ιδιοκτησία του δημοσίου.

Εάν το έργο δεν είναι πλήρως αποδοτικό, η βιωσιμότητα της επένδυσης μπορεί να υποστηριχθεί και με τη χρηματοοικονομική συμβολή του δημοσίου είτε με εφάπαξ ποσό κατά την περίοδο κατασκευής, είτε μέσα από τμηματικές καταβολές κατά την περίοδο λειτουργίας.

Συνήθη ανταποδοτικά έργα είναι τα συγκοινωνιακά έργα, όπως λιμάνια, αυτοκινητόδρομοι, αεροδρόμια, μετρό, σιδηρόδρομοι, σταθμοί αυτοκινήτων κλπ., τα περιβαλλοντικά έργα, όπως ύδρευση, αποχέτευση, διαχείριση αποβλήτων κλπ, τα ενεργειακά έργα, τα έργα τουριστικής υποδομής και θεματικά πάρκα.

Ως **μη ανταποδοτικά έργα ΣΔΙΤ**, νοούνται τα έργα ή οι υπηρεσίες στα οποία δεν υπάρχει το στοιχείο της εκμετάλλευσης από τους ιδιωτικούς φορείς. Πρόκειται για κοινωνικού χαρακτήρα υποδομές ή υπηρεσίες των οποίων τη λειτουργία αναλαμβάνει το κράτος και απολαμβάνουν δωρεάν οι πολίτες. Στα έργα αυτά, οι ιδιώτες αναλαμβάνουν την υλοποίησή τους και αποπληρώνεται απευθείας από το κράτος, ενώ αναλαμβάνουν κινδύνους που έχουν να κάνουν μόνο με τη χρηματοδότηση και την κατασκευή του έργου και δεν έχουν σχέση με τη ζήτηση της εν λόγω υποδομής. Αντ' αυτού, αναλαμβάνουν τον κίνδυνο της διαθεσιμότητας, δηλαδή τη διαχείριση και συντήρηση της υποδομής ή της υπηρεσίας, ώστε να διατηρούν τη λειτουργικότητα της στα καθορισμένα από το δημόσιο επίπεδα ποιότητας για όσο χρόνο ορίζει η σύμβαση. Οι τμηματικές

καταβολές του δημοσίου ονομάζονται πληρωμές διαθεσιμότητας (availability payments), καθώς για να καταβληθούν στο ακέραιο στον ιδιωτικό φορέα, αυτός πρέπει να ελέγχει και να διασφαλίζει την εύρυθμη λειτουργία και συντήρηση των υποδομών ή υπηρεσιών που παρέχει στο συμφωνηθέν επίπεδο. Στην περίπτωση που το επίπεδο ποιότητας των υπηρεσιών ή της λειτουργικότητας των υποδομών είναι χαμηλότερο από το οριζόμενο, οι πληρωμές αυτές μειώνονται ανάλογα ή και αναστέλλονται έως όταν ο ιδιωτικός φορέας συμμορφωθεί με τις υποχρεώσεις του. Μετά το πέρας της συμβατικής περιόδου, το έργο περιέρχεται στον έλεγχο του δημοσίου.

Έργα που ανήκουν σ' αυτήν την κατηγορία των μη ανταποδοτικών έργων ΣΔΙΤ είναι συνήθως έργα κοινωνικού χαρακτήρα, όπως σχολεία, νοσοκομεία, κτίρια δημοσίων υπηρεσιών, η παροχή υπηρεσιών τηλεπικοινωνιών και μηχανογράφησης καθώς και συγκοινωνιακά έργα με χαμηλή ζήτηση (επαρχιακοί δρόμοι, δημόσιες συγκοινωνίες).

2.4. ΜΕΘΟΔΟΙ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΣΔΙΤ

Στις συμφωνίες ΣΔΙΤ, η σύμβαση που καταρτίζεται μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα καλύπτει όλα τα στοιχεία που αφορούν το έργο. Αυτά μπορεί να διαφέρουν μεταξύ τους ανάλογα με τις ειδικές απαιτήσεις κάθε μεμονωμένου έργου. Τα βασικά όμως σημεία μπορεί να περιλαμβάνουν τα ακόλουθα:

Σχεδιασμός και κατασκευή Αυτά συνήθως συνδυάζονται με τουλάχιστον μ' ένα από τα υπόλοιπα στοιχεία.

Λειτουργία και Συντήρηση Σ' ορισμένα έργα, τα δύο αυτά στοιχεία μπορεί να είναι ξεχωριστά. Για κάθε ρύθμιση ΣΔΙΤ, ο δημόσιος τομέας πρέπει να αποφασίσει αν ο ιδιώτης θα πρέπει να έχει την ευθύνη και για τη λειτουργία και για τη συντήρηση της υποδομής ή της υπηρεσίας ή θα

προτιμηθεί η υποδομή ή η υπηρεσία να λειτουργήσει από το δημόσιο και να συντηρηθεί από τον ιδιωτικό τομέα.

Χρηματοδότηση Συνήθως η χρηματοδότηση του κόστους των δημοσίων έργων υποδομής, ΣΔΙΤ, γίνεται με συνδυασμό δημοσίων και ιδιωτικών κεφαλαίων. Ο ιδιωτικός τομέας συμμετέχει στη χρηματοδότηση ενός έργου μέσω ιδίων και δανειακών κεφαλαίων, τα οποία πρέπει να αποσβέσει είτε με χρέωση των τελικών χρηστών είτε από την πώληση της υπηρεσίας στο δημόσιο ή από συνδυασμό των δύο, όπου ο δημόσιος τομέας επιδοτεί την υπηρεσία προκειμένου να την καταστήσει πιο προσιτή στον τελικό χρήστη.

Ιδιοκτησία Σε μια σύμβαση ΣΔΙΤ, ο δημόσιος τομέας θα πρέπει να αποφασίσει αν ο ίδιος ή ο ιδιωτικός τομέας θα πρέπει να κατέχει την υποδομή που αναπτύσσεται. Σε ορισμένες συμφωνίες, οι υποδομές και υπηρεσίες ανήκουν στην κυριότητα του ιδιωτικού τομέα, ενώ σ' άλλες επανέρχονται στην ιδιοκτησία του δημοσίου μετά την υλοποίησή τους.

Τα ανωτέρω στοιχεία μπορούν να συνδυαστούν με ποικίλους τρόπους. Στη διάρκεια των τελευταίων 25 χρόνων εφαρμογής της συνεργασίας δημοσίου και ιδιωτικού τομέα σε διεθνές επίπεδο αναπτύχθηκαν και δοκιμάστηκαν διάφορες μέθοδοι, οι οποίες απαντώνται με ακρόνυμα, τα οποία περιγράφουν συνοπτικά τα καθήκοντα του αναδόχου-ιδιώτη (Πλαίσιο 1).

Design-Build (DB) ή Build-Transfer (BT) Στο μοντέλο αυτό, ο εταίρος του ιδιωτικού τομέα σχεδιάζει και κατασκευάζει τα υποδομές σύμφωνα με τις απαιτήσεις που ορίζει η κυβέρνηση. Μόλις ολοκληρωθεί το έργο, το ιδιοκτησιακό καθεστώς καθώς και η ευθύνη για τη λειτουργία και τη συντήρηση, μεταφέρονται στο δημόσιο τομέα.

<p>Design-Build(DB)</p> <p>Build-Transfer(BT)</p> <p>Build-Transfer-Operate(BTO)</p> <p>Design-Build-Operate(DBO)</p> <p>Build-Operate-Transfer(BOT)</p> <p>Build-Own-Operate-Transfer(BOOT)</p>	<p>Ο ιδιωτικός τομέας σχεδιάζει και κατασκευάζει μια υποδομή και στη συνέχεια τη μεταφέρει στο δημόσιο. Ο ιδιώτης μπορεί να τη λειτουργήσει επίσης και στη συνέχεια να τη μεταφέρει στο δημόσιο όταν η σύμβαση λειτουργίας τελειώσει ή σε προσυμφωνημένο χρόνο. Ο ιδιώτης-εταίρος μπορεί στη συνέχεια να μισθώσει την υποδομή από το δημόσιο για ένα συγκεκριμένο χρονικό διάστημα.</p>
<p>Wrap Around Addition(WAA)</p> <p>Lease-Develop- Operate(LDO)</p> <p>Buy- Develop- Operate(BDO)</p>	<p>Ο ιδιωτικός τομέας αγοράζει ή μισθώνει ένα υπάρχον περιουσιακό στοιχείο από την κυβέρνηση, ανακαινίζει, εκσυγχρονίζει και /ή το επεκτείνει και στη συνέχεια λειτουργεί την υποδομή, χωρίς την υποχρέωση να μεταβιβάσει την κυριότητα προς το δημόσιο.</p>
<p>Design-Build-Finance-Operate(DBFO)</p> <p>Design-Build-Finance- Maintain(DBFM)</p> <p>Build- Own- Operate(BOO)</p>	<p>Ο ιδιωτικός τομέας σχεδιάζει, κατασκευάζει, διαθέτει, αναπτύσσει, λειτουργεί και διαχειρίζεται ένα περιουσιακό στοιχείο χωρίς την υποχρέωση να μεταβιβάσει την κυριότητα στο δημόσιο. Αυτές είναι παραλλαγές του σχεδιασμού-υλοποίησης- χρηματοδότησης-λειτουργίας (DBFO) συστημάτων.</p>

ΠΛΑΙΣΙΟ 1: Καθήκοντα ιδιωτικού τομέα σε σχήματα ΣΔΙΤ

Design-Build-Operate (DBO) ή Build-Transfer-Operate (BTO) Στο μοντέλο αυτό, η κυριότητα των εγκαταστάσεων μεταφέρεται πίσω στο δημόσιο τομέα μετά την ολοκλήρωση της κατασκευής. Ωστόσο, ο δημόσιος τομέας μισθώνει στη συνέχεια στον ιδιώτη την επένδυση για μια ορισμένη περίοδο, συνήθως μια μακροχρόνια μίσθωση, δίνοντας έτσι την ευκαιρία να αποσβέσει την επένδυσή του και να δημιουργήσει ένα εύλογο ποσοστό απόδοσης.

Build-Operate- Transfer (BOT) ή Build-Own- Operate- Transfer (BOOT) Η κυβέρνηση παραχωρεί στον εταίρο του ιδιωτικού τομέα το δικαίωμα για τη χρηματοδότηση, το σχεδιασμό, την κατασκευή, τη λειτουργία, τη συντήρηση και τη χρέωση τελών για την υπηρεσία για μια καθορισμένη χρονική περίοδο. Η κυριότητα των εγκαταστάσεων μεταφέρεται πίσω στο δημόσιο τομέα στο τέλος της περιόδου αυτής.

Design- Build-Finance- Operate/Maintain (DBFO, DBFM, DBFO/M) ή Build- Own- Operate (BOO) Σύμφωνα μ' αυτή τη δομή, ο ιδιώτης σχεδιάζει, κατασκευάζει, λειτουργεί και συντηρεί το έργο. Χρηματοδοτείται από την κυβέρνηση καθ' όλη τη διάρκεια της σύμβασης, σύμφωνα με τις παρεχόμενες υπηρεσίες και κατά πόσο αυτές πληρούν κάποια συγκεκριμένα μεταβιβάσει του κυριότητα του έργου πίσω στο δημόσιο.

Wrap Around Addition (WAA) Εδώ ανατίθεται στον ιδιώτη εταίρο να κατασκευάσει μια προσθήκη σε μια ήδη υπάρχουσα δημόσια εγκατάσταση. Μπορεί στη συνέχεια να λειτουργήσει αυτή την προσθήκη για μια συγκεκριμένη χρονική περίοδο ή μέχρι να υπάρξει κάποια λογική απόδοση της επένδυσης.

Lease-Develop- Operate (LDO) ή Buy- Develop- Operate (BDO) Σύμφωνα μ' αυτό το μοντέλο, ένας ιδιωτικός οργανισμός αγοράζει μια εγκατάσταση από το δημόσιο τομέα, την εκσυγχρονίζει ή τη βελτιώνει και

στη συνέχεια αναλαμβάνει την ευθύνη λειτουργίας της για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα.

Απ' όλα τα ανωτέρω προκύπτει ότι για τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στην παροχή δημοσίων υπηρεσιών, δεν υπάρχει ένα τυποποιημένο μοντέλο. Οι ειδικές συνθήκες κάθε συγκεκριμένου έργου θα καθορίσουν ποιες από τις παραπάνω προσεγγίσεις είναι οι πλέον κατάλληλες.

2.5. ΔΕΚΑ ΑΡΧΕΣ ΓΙΑ ΕΠΙΤΥΧΕΙΣ ΣΔΙΤ

Αν και κάθε σύμπραξη είναι μοναδική στην εφαρμογή της, παρατηρούνται κοινά στάδια ανάπτυξης τους που οριοθετούνται από νομικές και πολιτικές παραμέτρους. Στην πρώτη φάση – της σύλληψης και της έναρξης, ερευνώνται οι απόψεις των εταίρων για το όραμα του προς εκτέλεση έργου και επιλέγονται οι εταίροι του ιδιωτικού τομέα μέσω μιας ανταγωνιστικής διαδικασίας προσφορών. Στη δεύτερη φάση, καθορίζονται τα στοιχεία του έργου, οι ρόλοι και οι ευθύνες, οι κίνδυνοι και τα οφέλη καθώς και η διαδικασία λήψης αποφάσεων και υλοποίησης. Στην τρίτη φάση, η «συνεργασία» επιχειρεί να λάβει υποστήριξη από όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, συμπεριλαμβανομένων ομάδων πολιτών, της τοπικής αυτοδιοίκησης και των μελών της ομάδας έργου. Η χρηματοδότηση ξεκινά. Τέλος στην τέταρτη φάση ξεκινά η κατασκευή του έργου.

Η συνεργασία είναι μια διαδικασία και όχι ένα προϊόν. Η επιτυχής ολοκλήρωση της διαδικασίας αποφέρει καθαρά οφέλη για όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη. Παρά το γεγονός ότι οι ΣΔΙΤ μπορεί να είναι πιο δύσκολο να εκτελεστούν σε σχέση με άλλους «παραδοσιακούς» τύπους συμβάσεων, η ανταμοιβή που προκύπτει αξίζει της επιπλέον προσπάθειας που καταβάλλεται.

Πολλά από τα σημαντικά διδάγματα που αντλήθηκαν από την εμπειρία των τελευταίων δεκαετιών της ανάπτυξης των ΣΔΙΤ περιλαμβάνονται στις παρακάτω «Δέκα Αρχές» Το πιο σημαντικό απ' όλα είναι η οικοδόμηση

μιας συνεργατικής σχέσης μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα που απαιτεί ένα «δούναι και λαβείν» και από τις δύο πλευρές για να στεφθεί ένα έργο μ' επιτυχία.

1) Σωστή προετοιμασία των συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα Έγκαιρη και πλήρη προετοιμασία τόσο από το δημόσιο όσο και από τον ιδιωτικό τομέα είναι το κλειδί για μια επιτυχημένη σύμπραξη.

Από την πλευρά του δημόσιου τομέα, η προετοιμασία συνεπάγεται τη δημιουργία και τη συνεχή ενημέρωση ενός σχεδίου για την ανάπτυξη, προσδιορίζοντας τους στόχους, τους πόρους καθώς και τα κίνητρα για έργα προτεραιότητας.

Αξιολόγηση των δυνατοτήτων Στα πρώτα στάδια της διαδικασίας, ο δημόσιος τομέας θα πρέπει να αξιολογήσει τη θεσμική του ικανότητα να ενεργεί ως εταίρος. Θα πρέπει να δημιουργήσει – αν ήδη δεν υπάρχει ένα θεσμό, που να είναι σε θέση να χειριστεί εταιρικές σχέσεις. Ο οργανισμός αυτός θα πρέπει να διαθέτει την τεχνογνωσία για να διαπραγματευτεί με τον εταίρο του ιδιωτικού τομέα, αντιπροσωπεύοντας ικανοποιητικά το δημόσιο συμφέρον.

Δημιουργία ενός δημόσιου οράματος Το όραμα του προγράμματος θα πρέπει να είναι το αποτέλεσμα μιας συναινετικής διαδικασίας που προσδιορίζει τις δυνατότητες, του στόχους αλλά και τους απώτερους στόχους της κοινωνίας. Η προαναπτυξιακή διαδικασία καθορίζει πως το όραμα μπορεί να υλοποιηθεί και δείχνει το επίπεδο ετοιμότητας του εταίρου του δημοσίου τομέα να διαρθρώνει και να εφαρμόζει ένα προτεινόμενο έργο.

Νομοθετική προετοιμασία Αλληλεπικαλυπτόμενοι νόμοι και χρονοβόρες διαδικασίες έγκρισης προκαλούν τους μεγαλύτερους κινδύνους για την ανάπτυξη των συμπράξεων. Ένα σαφές νομοθετικό πλαίσιο αυξάνει τις

πιθανότητες η συνεργασία δημόσιου ιδιωτικού τομέα να είναι επιτυχημένη με την εξάλειψη των δυνητικών εμποδίων.

Από την πλευρά του ιδιωτικού τομέα, ο ιδιώτης πρέπει να προετοιμαστεί για μια διαφανή διαδικασία που να υπόκειται σε δημόσιο έλεγχο. Ο ιδιώτης εταίρος πρέπει να κάνει μια αξιολόγηση των πόρων που απαιτούνται για την εκτέλεση του έργου – δυνατότητες προσωπικού, αξιολόγηση κινδύνου, δυνητικοί επενδυτές. Θα πρέπει να είναι προετοιμασμένος να μπορεί να προσαρμοστεί σε οτιδήποτε προκύψει.

2) Δημιουργία ενός κοινού οράματος Όλα τα επιτυχημένα έργα αρχίζουν μ' ένα όραμα. Χωρίς όραμα, ένα έργο πιθανότατα ν' αποτύχει. Το όραμα είναι το πλαίσιο για τους στόχους του σχεδίου και χρησιμεύει ως το σημείο αναφοράς για τη διασφάλιση της υλοποίησης των κοινών στόχων.

Δημιουργία ενός οράματος Η δημιουργία ενός οράματος δεν είναι πάντα εύκολη υπόθεση και περιλαμβάνει την οικοδόμηση συναίνεσης όλων των ενδιαφερόμενων μερών ακόμα και εκείνων που μπορεί να έχουν εκφραστεί αρνητικά για τη διεξαγωγή ενός έργου. Η συμμετοχή των μέσων μαζικής ενημέρωσης είναι ζωτικής σημασίας στη διαμόρφωση και προβολή του οράματος όταν αυτό δημιουργηθεί.

Διατήρηση οράματος Ένα όραμα δεν είναι μόνο όμορφες εικόνες που απεικονίζουν το αποτέλεσμα. Πρόκειται για μια στρατηγική που περιλαμβάνει μηχανισμούς χρηματοδότησης (δημόσιους και ιδιωτικούς), δυνητικούς εταίρους (και τις αρμοδιότητές τους) και ένα χρονοδιάγραμμα για την επίτευξη του οράματος (κάνοντας το έργο πραγματικότητα). Οι εταίροι πρέπει να προβούν σε ανάλυση των συνθηκών της αγοράς ώστε να είναι εφικτή η πραγμάτωση του οράματος. Το πιο σημαντικό συστατικό του οράματος είναι η εξασφάλιση ότι μπορεί να αντέξει στη δοκιμασία του χρόνου. Τα περισσότερα έργα ανάπτυξης είναι μακροπρόθεσμα και μπορεί να εκτείνονται σε αρκετές πολιτικές διοικήσεις. Έτσι το όραμα που

δημιουργείται δεν είναι η «ιδιοτροπία» της τρέχουσας δημόσιας διοίκησης αλλά αποτελεί ανάγκη του κοινωνικού συνόλου.

3) Κατανόηση των συνεργατών και των βασικών συντελεστών Το σημείο έναρξης μιας επιτυχημένης συνεργασίας είναι όταν όλοι οι μελλοντικοί εταίροι επενδύσουν τον απαιτούμενο χρόνο και προσπάθεια που χρειάζεται για να αποκτήσουν μια πλήρη εκτίμηση των στόχων, των προσδοκιών, των αναγκών, των κινήτρων, της οικονομικής ευρωστίας, των εμπειριών ενός εκάστου των συμβαλλόμενων μερών. Κάθε εταίρος σε μια συμφωνία σύμπραξης δε βρίσκεται για τους ίδιους λόγους και χωρίς αυτή την κατανόηση δε μπορεί να οικοδομηθεί πνεύμα εμπιστοσύνης. Κάθε εταίρος διαδραματίζει ένα διαφορετικό ρόλο. Όταν ο κάθε εταίρος το κατανοήσει αυτό, και συνεργαστεί με σεβασμό, παραγωγικό τρόπο, τότε το αποτέλεσμα θα είναι θετικό για όλους.

4) Σαφής προσδιορισμός των κινδύνων και ανταμοιβές για όλα τα μέρη «Όποιος δεν διακινδυνεύει, δεν κερδίζει τίποτα». Αυτή η παλιά παροιμία συλλαμβάνει την ουσία του κινδύνου/ανταμοιβής σε μια σχέση δημόσιου-ιδιωτικού τομέα. Μια συνεργασία για να έχει απτά και θετικά αποτελέσματα, θα πρέπει ο κάθε εταίρος να είναι σε θέση να κατανοήσει και να εκτιμήσει τη φύση και την έκταση των κινδύνων που είναι πιθανό να είναι εκτεθειμένος ο άλλος εταίρος και τις ανταμοιβές που ενδέχεται να έχει.

5) Καθιέρωση μιας σαφούς διαδικασίας λήψης αποφάσεων Όλα τα εμπλεκόμενα μέρη πρέπει να συμφωνήσουν στη διαδικασία που πρέπει να ακολουθηθεί και στους κανόνες που θα χρησιμοποιηθούν για τη σύναψη της συμφωνίας σύμπραξης όσο το δυνατό νωρίτερα. Η συμφωνία στη διαδικασία βοηθά στο να διασφαλιστεί ότι οι εταιρικές σχέσεις θεσπίζουν πολιτικές, οι οποίες εφαρμόζονται αποτελεσματικά. Επιπλέον μια τεκμηριωμένη διαδικασία λήψης αποφάσεων αυξάνει τη διαφάνεια και διευκολύνει την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των εταίρων για το έργο.

Για να εξασφαλιστεί η συλλογική λήψη αποφάσεων, οι μηχανισμοί επίλυσης διαφορών θα πρέπει να ενσωματωθούν σε μια σύμβαση. Στις εταιρικές σχέσεις των συμπράξεων πρέπει να δημιουργηθούν και να χρησιμοποιηθούν μηχανισμοί που να επιτρέπουν τη συνεχή αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των αποφάσεων και των διαδικασιών εφαρμογής. Για να επιλυθούν τυχόν ανακύπτοντα προβλήματα ή να ενσωματωθούν νέες πληροφορίες ή ακόμα και να επανεκτιμηθούν οι στόχοι σε μια διαδικασία, οι εταίροι πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να τροποποιήσουν τη διαδικασία. Για να ξεπεραστούν μεταβαλλόμενες συνθήκες, χρονικά πλαίσια αλλά και συγκρούσεις, η διαδικασία πρέπει να είναι εγγενώς προσαρμόσιμη.

6) Όλα τα εμπλεκόμενα μέρη πρέπει να κάνουν τη δουλειά τους Κάθε συμφωνία σύμπραξης δημόσιου-ιδιωτικού τομέα για να είναι επιτυχής πρέπει αμφότεροι οι εταίροι να κάνουν σωστά τη δουλειά τους – τόσο κατά την έναρξη όσο και κατά τη διάρκεια του έργου. Οι εταίροι πρέπει να κατανοήσουν ότι θα πρέπει να επενδύσουν χρόνο, ενέργεια και πόρους σ' όλες τις φάσεις του έργου. Όλοι οι εταίροι πρέπει να συνεχίζουν να κατανοούν όλα τα θέματα – τεχνικά, κοινωνικά, οικονομικά, που αφορούν τη σύμβαση σ' όλες τις φάσεις ανάπτυξης ενός έργου. Όλα τα μέρη πρέπει να γνωρίζουν την κατάσταση της κάθε φάσης. Οι πληροφορίες πρέπει να παρουσιάζονται με σαφή και διαφανή τρόπο, ώστε ο καθένας να ξέρει τι συμβαίνει σ' όλες τις φάσεις. Επίσης σημαντική είναι η κατανόηση των ορίων του κάθε εταίρου.

7) Διασφάλιση συνεπούς και συντονισμένης ηγεσίας Κάθε σύμπραξη δημόσιου-ιδιωτικού τομέα χρειάζεται μια ηγεσία που να καθορίζει σαφείς στόχους, να συντονίζει τη διαδικασία, να φέρει τα εμπλεκόμενα μέρη γύρω από το τραπέζι, να γεφυρώνει τις διαφορές μεταξύ της ιδιωτικής πρωτοβουλίας και της πολιτικής ηγεσίας, να παράσχει στους ενδιαφερόμενους, που δε συμμετέχουν οικονομικά αλλά έχουν συμφέρον και προσδοκίες για ένα έργο, τη δυνατότητα να εκφράσουν τις απόψεις

τους. Ένας ηγέτης διατηρεί όλα τα μέρη γύρω από το τραπέζι, συντονίζοντας τις προσπάθειές τους. Επειδή οι πολιτικοί ηγέτες έχουν ημερομηνία λήξης- τέσσερα χρόνια, δύο θητείες, και πολύ συχνά οι διάδοχοι τους έχουν άλλες ιδέες και αναιρούν αυτό που ήδη έχει αρχίσει, οι ηγεσίες πρέπει να υπερβαίνουν τις διοικήσεις και τις πολιτικές αλλαγές για να μπορέσει ένα έργο να λειτουργήσει.

8) Έγκαιρη και συχνή επικοινωνία Όταν τα κανάλια επικοινωνίας των εμπλεκόμενων μερών σε μια σύμπραξη είναι ανοικτά και η επικοινωνία αυτή είναι τακτική, τόσο μεγαλύτερες είναι οι προοπτικές για μια επιτυχή έκβαση της συνεργασίας αφού δίνεται η δυνατότητα αναγνώρισης κοινών συμφερόντων και εξασφαλίζεται μια πιο αποτελεσματική διαδικασία λήψης αποφάσεων και υλοποίηση. Η επικοινωνία είναι απαραίτητη για την εσωτερική δυναμική μιας σύνθετης δομής συνεργασίας, επιτρέποντας τη διανομή πληροφοριών. Αρχικά οι εταίροι θα πρέπει να επικοινωνούν για τους πρωταρχικούς στόχους του έργου. Μετά την απόκτηση της συναίνεσης για τους στόχους του έργου, οι εταίροι πρέπει να συζητήσουν και να συμφωνήσουν για τις στρατηγικές επίτευξης των στόχων αυτών.

Αλλά και η επικοινωνία με εξωτερικούς παράγοντες της εταιρικής σχέσης αποτελεί κομβικό σημείο στη διαδικασία. Οι εταίροι πρέπει να ακούν και να ανταποκρίνονται στους ενδιαφερόμενους φορείς, την κοινωνία, στους εκλεγμένους και διορισμένους υπαλλήλους, τα μέσα μαζικής ενημέρωσης. Η εταιρική σχέση θα πρέπει να αναπτύξει μια σαφή και περιεκτική εικόνα του έργου που θα πρέπει να γνωστοποιηθεί με συνεπή και συνεκτική φωνή στους φορείς αυτούς.

9) Διαπραγμάτευση μιας δίκαιης συμφωνίας Η «Δικαιοσύνη» είναι ένα θέμα αξίας που αφορά και τις δύο πλευρές σε μια διαπραγμάτευση. Δικαιοσύνη σε μια διαπραγμάτευση συμφωνίας σημαίνει ότι όλα τα εμπλεκόμενα μέρη είναι ικανοποιημένα όταν κλείνει η συμφωνία αλλά πολλές φορές καθορίζεται και από τις επερχόμενες αλλαγές της

πραγματικότητας. Επειδή δεν είναι εφικτή η πρόβλεψη όλων των μελλοντικών αλλαγών, η δικαιοσύνη παραμένει ένας απατηλός στόχος. Σε μια σύμπραξη δημόσιου-ιδιωτικού τομέα, είναι ευρέως αποδεκτό, ότι ο ιδιώτης εταίρος, σε αντάλλαγμα του σημαντικού οικονομικού κινδύνου που αναλαμβάνει, έχει ανάλογες μελλοντικές οικονομικές αποδόσεις. Ο δημόσιος τομέας από την άλλη, σε αντάλλαγμα της παροχής μιας υποδομής ή άλλων δημόσιων πόρων που επιτρέπουν στην ιδιωτική δραστηριότητα να αναπτυχθεί, θα λάβει επαρκείς απτές και άυλες παροχές, όπως βελτίωση δημόσιων υποδομών, παροχή αναγκαίων υπηρεσιών, αύξηση της απασχόλησης, αύξηση φορολογικών εσόδων κλπ, που προκύπτουν από το έργο.

10) Οικοδόμηση εμπιστοσύνης ως βασική αξία Η εμπιστοσύνη είναι μια από τις θεμελιακές αξίες σε μια συνεργασία δημόσιου-ιδιωτικού τομέα. Δεδομένης της πολυπλοκότητας της εταιρικής σχέσης δημόσιου-ιδιωτικού τομέα, απαιτείται εμπιστοσύνη μεταξύ των πολλαπλών παραγόντων και φορέων προκειμένου να ληφθούν κοινές αποφάσεις και να αναληφθούν οι κίνδυνοι. Η εμπιστοσύνη είναι απτή και κερδίζεται με την εργασία και με τη δέσμευση στο project. Η εμπιστοσύνη οικοδομείται σταδιακά μέσω μικρών προσπαθειών στο πλαίσιο της εταιρικής σχέσης. Μ' άλλα λόγια η επιτυχία γεννάει αυτοπεποίθηση και η αυτοπεποίθηση γεννά εμπιστοσύνη.

Επίσημες και άτυπες μορφές επικοινωνίας μεταξύ των φορέων δημιουργούν τις ευκαιρίες για να οικοδομηθεί μια πιο ανοιχτή σχέση εμπιστοσύνης. Τα συμβαλλόμενα μέρη πρέπει να ενεργούν έντιμα και με καλή πίστη και να εργάζονται υπό την προϋπόθεση ότι ο άλλος εταίρος κάνει το ίδιο. Η οικοδόμηση εμπιστοσύνης απαιτεί υψηλό βαθμό διαφάνειας και υλοποίηση των υπεσχημένων στόχων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. ΠΛΕΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΜΕΙΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ ΤΩΝ ΣΔΙΤ

3.1. ΠΛΕΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ ΤΩΝ ΣΔΙΤ

Η παγκόσμια εμπειρία έχει δείξει ότι εάν οι ΣΔΙΤ εφαρμοστούν σωστά, τότε είναι σε θέση να βελτιώσουν την απόδοση, την αποτελεσματικότητα και την ποιότητα των παρεχόμενων προς το κοινό υπηρεσιών. Με τη χρησιμοποίηση των διαφορετικών δεξιοτήτων, πόρων και εμπειριών του κάθε τομέα, επιτρέπεται στο δημόσιο και ιδιωτικό τομέα να συμπληρώνει ο ένας τον άλλο· ο δημόσιος τομέας παρέχει τη γνώση του στον προσδιορισμό των δημοσίων αναγκών, των απαιτήσεων των υπηρεσιών και των επιθυμητών αποτελεσμάτων ενώ ο ιδιωτικός τομέας προσφέρει την ικανότητα του να αξιοποιεί αποτελεσματικά τη διαχείριση των περιουσιακών στοιχείων και την κατασκευή και λειτουργία υπηρεσιών.

Τα πλεονεκτήματα των ΣΔΙΤ μπορούν να ενταχθούν στις ακόλουθες μεγάλες κατηγορίες πλεονεκτημάτων.

3.1.1. ΠΛΕΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ-ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΓΙΑ ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ

Μη επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού και ελάφρυνση των δημοσίων οικονομικών Κύριο πλεονέκτημα της ανάπτυξης συμβάσεων ΣΔΙΤ θεωρείται η ελάφρυνση των δημοσίων οικονομικών, εξαιτίας της αξιοποίησης των ιδιωτικών κεφαλαίων καθώς και η μη επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού, εφόσον το κόστος των ΣΔΙΤ δεν εγγράφεται στον προϋπολογισμό του δημοσίου τομέα. Το πλεονέκτημα αυτό θεωρείται ιδιαίτερα σημαντικό σε περιόδους που υπάρχουν δημοσιονομικοί περιορισμοί. Η Eurostat, έλαβε στις 11 Φεβρουαρίου 2004 (ανακοινωθέν τύπου STAT/04/18) μια απόφαση σχετικά με τη λογιστική αντιμετώπιση, στους εθνικούς λογαριασμούς, των συμβάσεων που συνάπτονται από

δημόσιους φορείς στο πλαίσιο συμπράξεων με ιδιωτικούς φορείς. Η απόφαση προσδιορίζει τον αντίκτυπο στο δημόσιο έλλειμμα / πλεόνασμα και στο δημόσιο χρέος. Η Eurostat συνιστά τα στοιχεία του ενεργητικού που συνδέονται με μια σύμπραξη δημοσίου και ιδιωτικού τομέα να ταξινομούνται ως μη δημόσια στοιχεία του ενεργητικού και επομένως να μην εγγράφονται στον ισολογισμό των δημοσίων διοικητικών αρχών, εφόσον πληρούνται οι εξής δύο προϋποθέσεις :

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

Το κράτος για την υλοποίηση δημοσίων έργων και τη διαχείριση των δημοσίων υπηρεσιών με τον «παραδοσιακό» τρόπο αντλεί πόρους από το κοινωνικό σύνολο με την επιβολή πρόσθετης φορολογίας. Η πρόσθετη φορολογική επιβάρυνση συνδέεται με ιδιαίτερα δυσχερή κοινωνικά και οικονομικά προβλήματα. Η επιβολή πρόσθετης φορολογίας, πέρα από ένα οριακό σημείο, μπορεί να δημιουργήσει έντονες κοινωνικές συγκρούσεις, οι οποίες με τη σειρά τους μπορούν να οδηγήσουν σε ανατροπή της αναπτυξιακής προσπάθειας που στοχεύει μια κυβέρνηση. Το κράτος προσπαθώντας να αποφύγει τις συγκρούσεις από την επιβολή πρόσθετης φορολογίας και προκειμένου να δημιουργήσει τις υποδομές του με τον «παραδοσιακό» τρόπο, προσφεύγει σε δανεισμό, αυξάνοντας έτσι το δημόσιο χρέος με όλες τις αρνητικές συνέπειες που αυτό συνεπάγεται. Η πίεση που ασκείται διεθνώς για μείωση των φόρων και των δημοσιονομικών ελλειμμάτων καθιστά τις συμπράξεις δημοσίου-ιδιωτικού τομέα πραγματική εναλλακτική δυνατότητα.

Η εφαρμογή τέτοιου είδους συμπράξεων για το σχεδιασμό, την κατασκευή, λειτουργία και συντήρηση δημοσίων έργων αλλά και για την οργάνωση, λειτουργία και εκμετάλλευση των δημοσίων υπηρεσιών επιτρέπει στις δημόσιες αρχές να απελευθερώσουν "πόρους", οι οποίοι μπορούν να διατεθούν σ' άλλους τομείς της οικονομίας, που είτε δεν έχουν ελκυστικό επίπεδο αποδοτικότητας για τον ιδιωτικό τομέα, είτε δεν είναι αποδεκτό από το δημόσιο να υλοποιηθούν και να αποτελέσουν αντικείμενο εκμετάλλευσης από τον ιδιωτικό τομέα όπως π. χ. την παιδεία, την υγεία, την κοινωνική πρόνοια κλπ.

Μη επιβάρυνση του δημοσίου από το προσωπικό της παραχωρησιούχου επιχείρησης Το δημόσιο δεν επιβαρύνεται με επιπλέον δαπάνες μισθοδοσίας αφού το προσωπικό του παραχωρησιούχου είναι ιδιωτικό προσωπικό και δεν εντάσσεται στην κατηγορία των υπαλλήλων του δημοσίου, παρά το γεγονός ότι υπάγεται σε ορισμένους κανόνες και αρχές του δημοσίου δικαίου, που προσήκουν στους δημοσίους υπαλλήλους. Επιπλέον, το δημόσιο δεν έχει ουδεμία αστική ευθύνη για τυχόν ζημιογόνες πράξεις του προσωπικού του παραχωρησιούχου λόγω της νομικής υπόστασης του (υπάλληλοι ιδιωτικού δικαίου).

Αποκομιδή δημοσίων εσόδων Οι συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα είναι δυνατό να αποφέρουν σημαντικά έσοδα για το δημόσιο εφόσον στις συμβάσεις έχουν προβλεφθεί τα ακόλουθα:

- Η συμμετοχή της παραχωρούσας αρχής στα καθαρά κέρδη από την εκμετάλλευση της παραχωρηθείσας δημόσιας υπηρεσίας ή δημοσίου έργου. Τέτοιος όρος υφίσταται στην από 5 Φεβρουαρίου 1999 σύμβαση παραχώρησης της κατασκευής και εκμετάλλευσης του Μετρό Θεσσαλονίκης.

- Η καταβολή χρηματικού ανταλλάγματος από τον ιδιώτη ανάδοχο στη δημόσια διοίκηση για την παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας ή έργου. Αυτό είναι δυνατό να συμβεί στις ακόλουθες περιπτώσεις:
 - ✓ μίσθωσης ή διαχείρισης δημόσιας υπηρεσίας (ο ανάδοχος αναλαμβάνει την εκμετάλλευση ήδη υπάρχουσας δημόσιας υπηρεσίας και συνεπώς δε προβαίνει στην οργάνωσή της με δικές του δαπάνες)
 - ✓ εκχώρησης δημοσίων κτημάτων στον ανάδοχο (αντάλλαγμα αφορά ουσιαστικά το μίσθωμα για την κατοχή, χρήση και εκμετάλλευση των εν λόγω κτημάτων)
 - ✓ παραχώρησης δημοσίων υπηρεσιών που θεωρούνται ιδιαίτερα προσοδοφόρες για τον ιδιωτικό τομέα ώστε οι υποψήφιοι ανάδοχοι να είναι πρόθυμοι να καταβάλουν σημαντικά χρηματικά ποσά προς τη δημόσια διοίκηση (πλέον των δαπανών που απαιτούνται για την οργάνωση και λειτουργία της υπηρεσίας), προκειμένου να πετύχουν την παραχώρηση της δημόσιας υπηρεσίας κατόπιν του δημόσιου πλειοψηφικού διαγωνισμού.

Οικονομικός διαχωρισμός του παραχωρησιούχου από το δημόσιο Ο παραχωρησιούχος διαχωρίζεται από τη δημόσια διοίκηση αφού υπάγεται στη φορολογία φυσικών και νομικών προσώπων, έχει αστική ευθύνη έναντι τρίτων και υποχρεούται να καταβάλει το αντίτιμο στις δημόσιες επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας (ΔΕΗ, ΕΥΔΑΠ, ΟΤΕ κλπ.) σαν απλός ιδιώτης. Αντίθετα, παρατηρείται το φαινόμενο οι δημόσιες επιχειρήσεις να μη καταβάλλουν τα οφειλόμενα αντίτιμα σε άλλες κρατικές επιχειρήσεις, επιβαρύνοντας οικονομικά τη λειτουργία των άλλων επιχειρήσεων του ευρύτερου δημόσιου τομέα και κατά επέκταση τον κρατικό προϋπολογισμό.

3.1.2. ΠΛΕΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΥ ΚΑΙ ΤΕΧΝΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ

Προσέλκυση ξένων επενδυτικών κεφαλαίων Εξαιτίας της ειδικότερης φύσης των συστημάτων συμπράξεων δημοσίου-ιδιωτικού τομέα για την υλοποίηση έργων υποδομής ή υπηρεσιών, επιβάλλεται η προσφυγή σε διεθνείς τεχνικούς και χρηματοπιστωτικούς ομίλους που διαθέτουν τα απαραίτητα επενδυτικά κεφάλαια, την τεχνογνωσία αλλά και την εμπειρία τέτοιων εγχειρημάτων. Αυτό έχει ως συνέπεια την εισροή ιδιωτικών κεφαλαίων και συναλλάγματος από το εξωτερικό. Μάλιστα αν η δημόσια διοίκηση κατορθώσει να έρθει σε συμφωνία με τον παραχωρησιούχο για επανεπένδυση σημαντικού μέρους του προϊόντος που προκύπτει από την εκμετάλλευση στο εσωτερικό της χώρας για την ανάπτυξη ορισμένων δραστηριοτήτων (όπως πχ. η κατασκευή ξενοδοχειακών συγκροτημάτων και συνεδριακών κέντρων) ή για κοινωφελείς σκοπούς (όπως η προστασία του περιβάλλοντος, ο εξωραϊσμός όμορων περιοχών, η επιστημονική έρευνα), μιας και η παραμονή του στη χώρα συνεχίζεται για αρκετά χρόνια μετά την αποπεράτωση των έργων για την κάλυψη των αναγκών εκμετάλλευσης, συντήρησης και τεχνολογικού εκσυγχρονισμού, θα υπάρξει πολλαπλασιασμός της προστιθέμενης αξίας αυτών των κεφαλαίων.

Θετική συμβολή στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη μιας χώρας
Το σύστημα των συμβάσεων ΣΔΙΤ συμβάλλει στην οικονομική ανάπτυξη μιας χώρας, καθώς συνεπάγεται την επέκταση και μεγέθυνση του κύκλου εργασιών φυσικών και νομικών προσώπων (του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα) που συνδέονται άμεσα ή έμμεσα με την παραχωρούμενη υπηρεσία ή έργο (τεχνικές εταιρίες, υπεργολάβοι, προμηθευτές, επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας κλπ.). Η εκτέλεση έργων με το σύστημα των συμπράξεων οδηγεί στη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας, καθώς απαιτείται απασχόληση προσωπικού τόσο από τον ίδιο τον παραχωρησιούχο, όσο και από τις επιχειρήσεις που συνδέονται (με οποιοδήποτε τρόπο) με την

παραχωρούμενη υπηρεσία ή έργο (ξενοδοχεία, εστιατόρια, καταστήματα κ.ά.) Έτσι π.χ. για την κατασκευή του νέου διεθνούς αεροδρομίου των Σπάτων απασχολήθηκαν περίπου 4.500 εργαζόμενοι, ενώ η έναρξη της λειτουργίας και εκμετάλλευσης του έργου είχε ως αποτέλεσμα τη δημιουργία 7.000 νέων θέσεων εργασίας στους χώρους του αερολιμένα, ενώ εκτιμήθηκε ότι θα δημιουργηθούν 21.000 νέες θέσεις απασχόλησης στην ευρύτερη περιοχή της περιφέρειας των Σπάτων.

Η εκτέλεση έργων υποδομής με το σύστημα των συμπράξεων, τα οποία από τη φύση τους έχουν ιδιαίτερη σημασία για μια χώρα, συμβάλλει στην ανάπτυξη της εγχώριας παραγωγικότητας και τη βελτίωση των μεγεθών της εθνικής οικονομίας. Έτσι π.χ. με την κατασκευή της Αττικής Οδού εκτιμήθηκε ότι θα εξοικονομούνται ημερησίως 270.000 ώρες παραγωγικού και ελεύθερου χρόνου και 2.000.000 λίτρα καυσίμων, με ετήσιο οικονομικό όφελος που υπολογίζεται σε 880 εκατομμύρια ευρώ (Συνέντευξη του υφυπουργού Εθνικής Οικονομίας, Χρ. Πάχτα στην εφημερίδα «Το Βήμα» της 21-02-1999).

Απόκτηση γνώσης υψηλής εξειδίκευσης Ένας από τους σημαντικότερους λόγους υιοθέτησης της μεθόδου των συμπράξεων για το σχεδιασμό, οργάνωση, κατασκευή, λειτουργία και εκμετάλλευση μεγάλων έργων υποδομής είναι η αδυναμία της δημόσιας διοίκησης και των υπαλλήλων της να αντιμετωπίσουν τις τεράστιες τεχνικές, τεχνολογικές, ερευνητικές και επιστημονικές απαιτήσεις των έργων αυτών. Μέσω της εμπλοκής των ιδιωτικών φορέων, η ικανοποίηση των δημοσίων αναγκών και των δημοσίων στόχων που πληθαίνουν και ποικίλουν συνεχώς καθίστανται ευκολότερες αφού ο ιδιωτικός τομέας είναι αυτός που διαθέτει τα απαιτούμενα τεχνικά μέσα και εξοπλισμό, το κατάλληλα καταρτισμένο προσωπικό, την απαραίτητη τεχνογνωσία, εξειδίκευση και εμπειρία καθώς και πρωτοποριακές πρακτικές διοίκησης/διαχείρισης.

Μεταφορά τεχνογνωσίας Η «μεταφορά» τεχνογνωσίας πρέπει να αποτελεί συμβατική υποχρέωση του αναδόχου. Δεδομένου ότι κατά την εξέλιξη μιας σύμβασης, δηλαδή σ' όλα τα στάδια της μελέτης, οργάνωσης, κατασκευής, λειτουργίας, συντήρησης, τεχνολογικού εκσυγχρονισμού και εκμετάλλευσης των παραχωρούμενων έργων υποδομής, προβλέπεται η συμμετοχή εξειδικευμένων στελεχών της διοίκησης, στις συμβάσεις των συμπράξεων θα πρέπει να περιλαμβάνονται εκτενείς ρυθμίσεις ή ρήτρες για την εξασφάλιση εγγυήσεων ως προς τη «μεταφορά» τεχνογνωσίας.

Στις σύγχρονες συμβάσεις συμπράξεων, έχουν προβλεφθεί όροι, οι οποίοι υποχρεώνουν ρητά τη μεταβίβαση τεχνογνωσίας προς τη δημόσια διοίκηση μετά τη λήξη της περιόδου παραχώρησης ή την υποχρέωση οργάνωσης προγραμμάτων εκπαίδευσης και επιμόρφωσης προσωπικού της δημόσιας διοίκησης σε θέματα λειτουργίας και εκμετάλλευσης της παραχωρούμενης υπηρεσίας ή έργου.

3.1.3. ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΕΡΗ ΚΑΙ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΕΡΗ ΠΑΡΟΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΡΓΩΝ Ή ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

Η αποτελεσματικότητα συνδέεται με την ελαχιστοποίηση του κόστους και του χρόνου υλοποίησης ενός δημοσίου έργου ή παροχής μιας υπηρεσίας ενώ η αποδοτικότητα με το επίπεδο των προσφερόμενων υπηρεσιών.

Μείωση του κόστους υλοποίησης των παρεχόμενων δημόσιων έργων ή υπηρεσιών Η καθαρή παρούσα αξία του συνολικού κόστους των παρεχομένων υπηρεσιών μέσω συνεργασιών της μορφής ΣΔΙΤ εφόσον το σχήμα και η σύμβαση έχουν δομηθεί και εφαρμοσθεί σωστά κατά κανόνα είναι μικρότερη από το κόστος που επιβαρύνει το Δημόσιο όταν η προμήθεια των αντίστοιχων αγαθών ή υπηρεσιών γίνεται με τον παραδοσιακό τρόπο. Παρότι μπορεί να υπάρξει επιπρόσθετο κόστος για τη χρηματοδότηση του έργου με Ιδιωτικά κεφάλαια, καθώς το κόστος δανεισμού του Ιδιωτικού τομέα είναι συνήθως υψηλότερο από το κόστος

δανεισμού του Δημοσίου, το κόστος αυτό μπορεί να αντισταθμιστεί από τις συνέργειες που αναπτύσσονται από το συνδυασμό σχεδιασμού, κατασκευής και λειτουργίας του έργου από τον ίδιο προμηθευτή. Οι συνέργειες αυτές μπορεί να οδηγήσουν σε μείωση του λειτουργικού κόστους και του κόστους συντήρησης και στη βελτίωση του επιπέδου των παρεχομένων υπηρεσιών (value for money), με αποτέλεσμα το συνολικό κόστος ανάπτυξης και λειτουργίας του έργου να είναι μικρότερο από αυτό που προκύπτει από το συμβατικό τύπο προμηθειών. Η Ιδιωτική χρηματοδότηση για την κατασκευή του έργου και η μεταφορά της ευθύνης της λειτουργίας στον Ιδιωτικό τομέα έχει συνήθως ως αποτέλεσμα την αποφυγή υπερβάσεων κόστους σε αντίθεση με ότι συμβαίνει στο συμβατικό τρόπο προμήθειας των αγαθών και των υπηρεσιών.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η μείωση του κόστους είναι εξαιρετικά σημαντική στο στάδιο μελέτης και κατασκευής ενός έργου. Έρευνα του Department of Transportation των ΗΠΑ, το 2004, κατέδειξε ότι μπορεί να υπάρξει εξοικονόμηση κόστους κατασκευής για μια σύμβασης ΣΔΙΤ 6-40% σε σχέση με την «παραδοσιακή» διαδικασία και να περιοριστούν σημαντικά οι πιθανότητες υπέρβασης του κόστους μέσω καινοτόμων συμβάσεων ΣΔΙΤ.

Μείωση του χρόνου υλοποίησης των παρεχόμενων δημόσιων έργων ή υπηρεσιών Στην «παραδοσιακή» δημόσια σύμβαση έργου, απαντάται συνήθως η υποδιαίρεση του έργου σε μικρότερα υποέργα. Επίσης η απόκτηση κεφαλαίων για την κατασκευή μεγάλων έργων υποδομής συνεπάγεται μια αρκετά περίπλοκη, αβέβαιη και μακράς διάρκειας διαδικασία. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα να επιμηκύνεται σημαντικά η χρονική διάρκεια εκτέλεσής τους.

Οι δημόσιοι φορείς μπορούν να ολοκληρώσουν ταχύτερα έργα υποδομής μέσω της μεθόδου των συμπράξεων ξεπερνώντας το πρόβλημα των

περιορισμένων οικονομικών διαθεσίμων που αντιμετωπίζουν ακολουθώντας την παραδοσιακή μέθοδο προκήρυξής τους.

Χαρακτηριστικό γνώρισμα του ιδιώτη-εταίρου είναι ότι εφαρμόζει βασικές αρχές διοίκησης επιχειρήσεων ("business administration") και το προσωπικό που διαθέτει δε διακατέχεται από τη λεγόμενη "δημοσιούπαλληλική νοοτροπία" μ' αποτέλεσμα ο ιδιωτικός φορέας να αναπτύσσει ικανότητες για ταχεία λήψη και εκτέλεση αποφάσεων σε περιπτώσεις που αναδύονται κρίσιμες ή απρόβλεπτες συνθήκες και καταστάσεις κατά την περίοδο υλοποίησης ενός παρεχόμενου δημοσίου έργου ή μιας δημόσιας υπηρεσίας.

Επιπρόσθετα, όταν η εκτέλεση ενός έργου ή υπηρεσίας χρηματοδοτείται από τον ίδιο τον ανάδοχο, όπως σε μια σύμβαση παραχώρησης, είναι προφανές το συμφέρον του για παράδοση του δημοσίου έργου ή της δημόσιας υπηρεσίας εντός ενός συγκεκριμένου χρονοδιαγράμματος. Ο κατασκευαστής-επενδυτής καταβάλλει κάθε δυνατή προσπάθεια για την ταχύτερη ολοκλήρωση του έργου, η οποία θα του εξασφαλίσει μεγαλύτερη περίοδο εκμετάλλευσης, καθώς η περίοδος παραχώρησης περιλαμβάνει συνήθως ενιαία την κατασκευή και την εκμετάλλευση του έργου επιδιώκοντας να αποσβέσει νωρίτερα το επενδυμένο κεφάλαιο και να εξασφαλίσει το μεγαλύτερο δυνατό κέρδος.

Ποιοτικότερη παροχή δημοσίων έργων ή υπηρεσιών Είναι γενικά αποδεκτό ότι το επίπεδο των υπηρεσιών και των προϊόντων, που παράγονται με το σύστημα των συμπράξεων, είναι σημαντικά υψηλότερο συγκρινόμενο με έργα που κατασκευάζονται, διοικούνται και συντηρούνται από το κράτος. Ο ιδιώτης εταίρος σε μια σύμπραξη μεριμνά για την όσο το δυνατό καλύτερη κατασκευή ενός έργου μέσα από αυστηρές διαδικασίες ποιοτικού ελέγχου, προκειμένου να ανταποκριθεί στις συμβατικές υποχρεώσεις του και να διασφαλίσει την απόδοση της επένδυσής του. Ο έλεγχος της ποιότητας των υπηρεσιών και των προϊόντων που παράγονται

με το σύστημα των συμπράξεων γίνεται κατά βάση από τους πολίτες-χρήστες, και οι οποίοι με το τίμημα που καταβάλλουν ανάγονται σε κύριο παράγοντα από τον οποίο εξαρτάται η απόσβεση και η απόδοση της χρηματοδότησης ενός έργου.

3.1.4. ΚΑΛΥΤΕΡΗ ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΩΝ ΚΙΝΔΥΝΩΝ

Η σωστή κατανομή των κινδύνων κατά την ανάπτυξη ενός έργου, μπορεί να οδηγήσει σε μείωση του συνολικού κινδύνου για το έργο, στη μείωση του κόστους του έργου αλλά και στην ταχεία παράδοσή του. Η σωστή κατανομή των κινδύνων μπορεί επίσης να αυξήσει την ικανότητα του δημοσίου τομέα να διαχειριστεί ένα μεγάλο αριθμό έργων ταυτόχρονα.

Έχει παρατηρηθεί ότι σε σχήματα ΣΔΙΤ μεταφέρονται από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα κατά κανόνα οι κίνδυνοι εκείνοι που παρουσιάζονται κατά το στάδιο της μελέτης, της κατασκευής και της λειτουργίας ενός έργου ή μίας υπηρεσίας.

Συνοψίζοντας τα παραπάνω, η κυβέρνηση, με την υιοθέτηση σχημάτων ΣΔΙΤ, μπορεί να ολοκληρώσει ταχύτερα περισσότερα έργα ξεπερνώντας το πρόβλημα των περιορισμένων οικονομικών διαθεσίμων που τυχόν αντιμετωπίζει. Σε ό,τι αφορά στην κατασκευή, το σύστημα των ΣΔΙΤ δίνει κίνητρα στους ιδιώτες να σχεδιάζουν εξ αρχής το έργο, ώστε στο μέλλον να μπορούν να το συντηρήσουν αποδοτικότερα και οικονομικότερα, καθώς και να το παραδίνουν νωρίτερα προς χρήση

3.2. ΜΕΙΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ ΤΩΝ ΣΔΙΤ

Από τα πρώτα έτη της εφαρμογής του και παρά τα ποικίλα πλεονεκτήματα και σημαντικά οφέλη που παρουσιάζει, το σύστημα των συμπράξεων έγινε στόχος κριτικής. Πολλοί μιλούν για απώλεια ευελιξίας του δημοσίου τομέα, λόγω της μακροχρόνιας δέσμευσής του σε αντίθεση με τις παραδοσιακές δημόσιες συμβάσεις, που δεν ξεπερνούν στις περισσότερες των

περιπτώσεων τα 1–2 έτη. Ωστόσο, τα υποτιθέμενα μειονεκτήματα υπερκαλύπτονται από τα οφέλη των συμπράξεων και οι περισσότεροι πλέον αναγνωρίζουν ότι, με τη σωστή προετοιμασία και οργάνωση, οι συμπράξεις αποτελούν πολύτιμο αναπτυξιακό εργαλείο. Οι σημαντικότερες αντιρρήσεις που έχουν διατυπωθεί κατά του συστήματος αυτού:

Επιβολή υψηλών τελών στους χρήστες της υποδομής και αποκόμιση υπερβολικών κερδών από τον ανάδοχο Το πιο σημαντικό μειονέκτημα του συστήματος ΣΔΙΤ αποτελεί το ενδεχόμενο να αποβεί η παροχή του δημοσίου έργου ή της υπηρεσίας οικονομικά επαχθέστερη για το κοινό σε σύγκριση με την παροχή από μια δημόσια επιχείρηση/οργανισμό. Και αυτό γιατί, ενώ η δημόσια επιχείρηση δεν είναι απαραίτητο να παρουσιάζει κέρδη (συνήθως παρουσιάζει ελλείμματα) και συνεπώς μπορεί για κοινωνικούς λόγους να λειτουργεί με ιδιαίτερα χαμηλά τιμολόγια, αντίθετα η ιδιωτική επιχείρηση σε ένα σχήμα ΣΔΙΤ έχει πρωτίστως στόχο τη μεγιστοποίηση των κερδών, προς όφελος των μετόχων, των χρηματοδοτών, των επενδυτών, γεγονός που ενδεχομένως να την οδηγήσει στην εφαρμογή ιδιαίτερα αυξημένων τιμολογίων για τους χρήστες. Το μειονέκτημα αυτό αντισταθμίζεται από το γεγονός ότι οι φορολογούμενοι δεν επιβαρύνονται από τα μεγάλα οικονομικά ελλείμματα που προκύπτουν από τη λειτουργία δημοσίων επιχειρήσεων.

Η αποκόμιση υπερβολικών κερδών από την ανάδοχο εταιρεία οφείλεται κυρίως στην υποεκτίμηση της αξίας της παραχώρησης, εκ μέρους του δημοσίου, ή και στον εσφαλμένο υπολογισμό των κατώτατων τιμολογίων παροχής της υπηρεσίας, σε συνδυασμό με τη μακρά χρονική διάρκεια της σύμβασης παραχώρησης. Και το μειονέκτημα αυτό μπορεί να μετριαστεί με τη διατύπωση κατάλληλων όρων στη σύμβαση, όπου το δημόσιο να αποκτά τη δυνατότητα παρέμβασης είτε με την είσπραξη των υπερκερδών, είτε με την επέμβαση στην τιμολογιακή πολιτική του ιδιώτη, είτε τερματίζοντας

την περίοδο της παραχώρησης πριν την ορισμένη στη σύμβαση ημερομηνία λήξης.

Ενδεχόμενη μείωση των φορολογικών εσόδων του κράτους
Προκειμένου να προκληθεί το ιδιωτικό ενδιαφέρον για ένα προς παραχώρηση δημόσιο έργο, προβλέπονται στις συμβάσεις σχημάτων ΣΔΙΤ, ρήτρες για φορολογικές απαλλαγές υπέρ του παραχωρησιούχου, ως οικονομικό κίνητρο. Το μειονέκτημα όμως αυτό αντισταθμίζεται από το γεγονός ότι το δημόσιο δεν επιβαρύνεται με τις δαπάνες για την κατασκευή δημοσίων έργων και τη λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και άρα ο κρατικός προϋπολογισμός δεν επιβαρύνεται από τα οικονομικά ελλείμματα της λειτουργίας των παραπάνω δημοσίων υπηρεσιών και τη χορήγηση κρατικών ενισχύσεων προς αυτές.

Καταχρηστική προσφυγή στη μέθοδο παραχώρησης Έχει παρατηρηθεί ότι υπάρχουν περιπτώσεις που επιλέγεται ένα σύστημα παραχώρησης μόνο για ταμειωτικούς-εισπρακτικούς σκοπούς, χωρίς να ικανοποιείται το δημόσιο συμφέρον, όπως π.χ. η επιβολή διοδίων σε μικρές γέφυρες ή σε επαρχιακές οδούς χωρίς καμία κατασκευή έργων υποδομής. Στις περιπτώσεις αυτές, δημιουργείται η αίσθηση ότι το κράτος προωθεί την κερδοφορία των ιδιωτικών επενδύσεων έναντι του γενικού συμφέροντος και τότε υπάρχει ο κίνδυνος να προκύψουν κοινωνικές αντιδράσεις και άρνηση του κοινού να καταβάλει το αντίτιμο της "υπηρεσίας".

3.3. ΠΑΡΑΝΟΗΣΕΙΣ

Παρά την κριτική των ΣΔΙΤ, υπήρξαν περισσότερες επιτυχίες παρά αποτυχίες στην εφαρμογή των ΣΔΙΤ. Οι αποτυχίες μάλιστα αυτές σε μεγάλο βαθμό περιορίζονται στα πρώτα χρόνια εφαρμογής των ΣΔΙΤ. Πολλά από τα αρχικά προβλήματα έχουν ξεπεραστεί μέσα από τη μακροχρόνια μελέτη και εμπειρία στην εφαρμογή των ΣΔΙΤ. Μερικές από τις πιο κοινές παρανοήσεις είναι:

Οι ΣΔΙΤ είναι ίδιες με την ιδιωτικοποίηση Σ' όλες τις μορφές συμπράξεων απαντάται μια διαρκής εταιρική σχέση μεταξύ ιδιωτικού και δημόσιου τομέα. Η μορφή Build- Own- Operate είναι παρόμοια με ιδιωτικοποίηση υπηρεσιών, αλλά ακόμα και σ' αυτήν την περίπτωση, το δημόσιο θέτει κανόνες και όρους στον ιδιωτικό εταίρο. Σε μια ιδιωτικοποίηση ένα κρατικό μονοπώλιο μετατρέπεται σε ιδιωτικό και δεν εμφανίζονται τα οφέλη της εταιρικής σχέσης μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα που ανακύπτουν μέσα από μια ΣΔΙΤ.

Οι δημόσιες αρχές χάνουν τον έλεγχο της παροχής υπηρεσιών Οι ΣΔΙΤ δε συνεπάγονται την απώλεια της ικανότητας των δημοσίων αρχών για την εφαρμογή πολιτικών ή ρυθμίσεων στην παροχή υπηρεσιών. Μέσα από σαφώς καθορισμένες συμβάσεις ΣΔΙΤ, οι κυβερνήσεις μπορούν να διασφαλίσουν τους στόχους, τις πολιτικές, τους κανόνες και τη διατήρηση του ελέγχου των υπηρεσιών τους.

Οι ΣΔΙΤ ισχύουν μόνο για έργα υποδομής Οι ΣΔΙΤ μπορούν να χρησιμοποιηθούν για ένα ευρύ φάσμα δημοσίων υπηρεσιών με αποτελεσματικό και καινοτόμο τρόπο σ' αντίθεση με την επικρατούσα αντίληψη ότι οι μορφές συμπράξεων εστιάζονται στην υλοποίηση μεγάλων έργων υποδομής. Για παράδειγμα οι ΣΔΙΤ μπορούν να χρησιμοποιηθούν σε υπηρεσίες παροχής δεδομένων, αποκομιδής απορριμμάτων κλπ.

Η κύρια αιτία για την υιοθέτηση πολιτικών ΣΔΙΤ είναι η αποφυγή αύξησης του δημοσίου χρέους Το κύριο κίνητρο για την εφαρμογή πολιτικών υλοποίησης δημοσίων έργων μέσω ΣΔΙΤ είναι η εφαρμογή καινοτόμων πρακτικών, η επίτευξη μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας και οικονομικής αποδοτικότητας (value for money). Η κυβέρνηση πρέπει να μεριμνήσει για τη συγκράτηση του δημοσίου χρέους με άλλους τρόπους.

Η ποιότητα των υπηρεσιών θα μειωθεί Δεν υπάρχει καμία εμφανής σχέση μεταξύ του τρόπου παροχής υπηρεσιών, είτε μέσω παραδοσιακών

μεθόδων είτε μέσω συμβάσεων ΣΔΙΤ, και της ποιότητας των υπηρεσιών. Στην πραγματικότητα, ο δημόσιος τομέας έχει τη δυνατότητα να καθορίσει το επίπεδο απόδοσης που απαιτείται αλλά και ο ίδιος ο χαρακτήρας των ΣΔΙΤ αποσκοπεί στην ενίσχυση της ποιότητας των υπηρεσιών. Λόγω των οικονομικών συμφερόντων του ιδιωτικού τομέα για την επιτυχία του έργου, οι εταίροι του ιδιωτικού τομέα έχουν ένα ισχυρό κίνητρο για τη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών.

Το υψηλότερο κόστος δανεισμού του ιδιωτικού τομέα οδηγεί σε υψηλό κόστος των έργων ΣΔΙΤ Ενώ ο δημόσιος τομέας μπορεί μερικές φορές να είναι σε θέση να χρηματοδοτήσει έργα σε χαμηλότερο κόστος από ό,τι ο ιδιωτικός τομέας με δανεισμό, αυτό δεν ισχύει πάντα. Η αξιολόγηση ενός προγράμματος σύμπραξης επικεντρώνεται στα συνολικά οφέλη που θα προκύψουν από μια ΣΔΙΤ και όχι απλώς από το χαμηλότερο αρχικό κόστος.

Το κόστος της υπηρεσίας θα αυξηθεί για να διευκολυνθούν τα ιδιωτικά κέρδη Οι ΣΔΙΤ έχουν νόημα μόνο όταν παρέχουν οικονομική αποδοτικότητα και αν μπορούν να παρέχουν υπηρεσίες σε τιμή ανάλογη με τη δημόσια παροχή. Σε μια σύμβαση ΣΔΙΤ, τα κέρδη πρέπει να προκύψουν από την αύξηση της παραγωγικότητας και των εκτεταμένων υπηρεσιών και όχι από την υπερβολική αύξηση των τελών στους τελικούς χρήστες.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4. ΘΕΣΜΙΚΟ ΚΑΙ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ ΣΔΙΤ

4.1. ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

4.1.1. Ευρωπαϊκά κείμενα για τις ΣΔΙΤ

Η μεγάλη διάδοση των ΣΔΙΤ σε πολλά κράτη της ΕΕ, η έλλειψη ενός νομικού ορισμού που να ισχύει σ' ολόκληρη την Ένωση αλλά και η έλλειψη ειδικών διατάξεων στο Κοινοτικό Δίκαιο που να είναι σε θέση να καλύψει όλες τις διαφορετικές μορφές ΣΔΙΤ, οδήγησε την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, το 2004, να παρουσιάσει την «Πράσινη Βίβλο σχετικά με τις Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα και το Κοινοτικό Δίκαιο των Δημοσίων Συμβάσεων και των Συμβάσεων Παραχώρησης»¹. Στόχος της Πράσινης Βίβλου είναι να δώσει το έναυσμα για μια συζήτηση σχετικά με την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων και των συμβάσεων παραχώρησης στο φαινόμενο των ΣΔΙΤ. Επομένως, η συζήτηση που εγκαινιάζεται με τον τρόπο αυτό επικεντρώνεται στους κανόνες που πρέπει να εφαρμόζονται όταν αποφασίζεται η ανάθεση μιας αποστολής ή ενός καθήκοντος σε τρίτο. Πιο συγκεκριμένα, η Πράσινη Βίβλος σκοπό έχει να παρουσιάσει την έκταση εφαρμογής των κοινοτικών κανόνων κατά το στάδιο επιλογής του εταίρου του ιδιωτικού τομέα και κατά το στάδιο που ακολουθεί την επιλογή αυτή, ώστε να διαπιστωθούν τυχόν αβεβαιότητες και να αναλυθεί εάν το κοινοτικό πλαίσιο είναι το κατάλληλο για τις ανάγκες και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των ΣΔΙΤ και να εξεταστούν πιθανές δυνατότητες κοινοτικής παρέμβασης.

Η δημόσια συζήτηση που ξεκίνησε με την Πράσινη Βίβλο έγινε δεκτή με ιδιαίτερο ενδιαφέρον. Η Επιτροπή έλαβε περίπου 200 απαντήσεις με σχόλια και προτάσεις από ένα ευρύ φάσμα συνομιλητών, συμπεριλαμβανομένων

¹ COM(2004) 327 τελικό της 30ης Απριλίου 2004.

πολλών κρατών μελών. Τόσο η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή² όσο και η Επιτροπή των Περιφερειών³ εξέδωσαν επίσης γνωμοδοτήσεις σχετικά με την Πράσινη Βίβλο. Τον Μάιο του 2005, δημοσιεύθηκε έκθεση στην οποία αναλύονται όλα τα σχόλια και οι προτάσεις που διατυπώθηκαν στη διάρκεια της δημόσιας αυτής διαβούλευσης⁴ καθώς και ανακοίνωση της Επιτροπής για τις συμπράξεις και το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων παραχώρησης⁵.

Σημαντικό κείμενο αποτελεί το ανακοινωθέν STAT/04/18/11-02-2004 της EUROSTAT στο οποίο διευκρινίζεται η λογιστική αντιμετώπιση στους εθνικούς λογαριασμούς των έργων ΣΔΙΤ. Ορίζει ότι τα στοιχεία του ενεργητικού, που συνδέονται με μία ΣΔΙΤ, ταξινομούνται ως μη δημόσια στοιχεία του ενεργητικού, δηλαδή δεν υπολογίζονται στο δημόσιο χρέος όταν ο ιδιώτης αναλαμβάνει τον κίνδυνο της κατασκευής και τον έναν τουλάχιστο από τους κινδύνους της διαθεσιμότητας και ζήτησης.

4.1.2. ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

Στο κοινοτικό δίκαιο δε προβλέπονται ειδικοί κανόνες που να καλύπτουν τις ΣΔΙΤ. Το κοινοτικό δίκαιο είναι ουδέτερο όσον αφορά την επιλογή των δημόσιων αρχών να αναλάβουν οι ίδιες μια οικονομική δραστηριότητα ή να την αναθέσουν σε ένα τρίτο μέρος. Εάν όμως οι δημόσιες αρχές αποφασίσουν να αναθέσουν την εκτέλεση μιας δραστηριότητας σε ένα τρίτο μέρος, μπορεί να εφαρμοστεί η κοινοτική νομοθεσία περί δημόσιων συμβάσεων και συμβάσεων παραχώρησης.

² Γνωμοδότηση για το Πράσινο Βιβλίο σχετικά με τις συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και των συμβάσεων παραχώρησης, Βρυξέλλες, 27-28 Οκτωβρίου 2004, CESE 1440/2004.

³ Γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών, της 17ης Νοεμβρίου 2004, για το Πράσινο Βιβλίο σχετικά με τις συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και των συμβάσεων παραχώρησης (COM(2004) 327 τελικό), ECOS-037.

⁴ SEC(2005) 629 της 3.5.2005. Η έκθεση αυτή καθώς και οι περισσότερες προτάσεις και τα σχόλια που έλαβε η Επιτροπή βρίσκονται στον ιστοχώρο της Επιτροπής στην εξής διεύθυνση: http://europa.eu.int/comm/internal_market/publicprocurement/ppp_en.htm.

⁵ COM(2005) 569 τελικό της 15.11.2005

Ο κύριος στόχος του κοινοτικού δικαίου περί δημόσιων συμβάσεων και συμβάσεων παραχώρησης είναι να διαμορφώσει μια εσωτερική αγορά στην οποία, αφενός, διασφαλίζονται η ελεύθερη κυκλοφορία των αγαθών και των υπηρεσιών, το δικαίωμα της εγκατάστασης καθώς και οι θεμελιώδεις αρχές της ίσης μεταχείρισης, της διαφάνειας και της αμοιβαίας αναγνώρισης και, αφετέρου, επιτυγχάνεται η καλύτερη δυνατή σχέση κόστους-αποτελεσματικότητας, όταν οι δημόσιες αρχές αγοράζουν προϊόντα ή αναθέτουν σε τρίτα μέρη την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών.

4.1.2.1. Η Οδηγία 2004/18/EK

Η ισχύουσα οδηγία 2004/18/EK αποδίδει στο άρθρο 1 τον ορισμό της σύμβασης παραχώρησης δημοσίων υπηρεσιών. Η σύμβαση παραχώρησης παρουσιάζει τα ίδια χαρακτηριστικά με μια δημόσια σύμβαση υπηρεσιών, εκτός από το γεγονός ότι το αντάλλαγμα συνίσταται είτε αποκλειστικά στο δικαίωμα εκμετάλλευσης της υπηρεσίας είτε στο δικαίωμα αυτό σε συνδυασμό με καταβολή αμοιβής.

Τα κύρια σημεία της Οδηγίας είναι:

- η εφαρμογή δύο μόνο κριτηρίων ανάθεσης, αυτά της Χαμηλότερης Τιμής και της πλέον Συμφέρουσας, από οικονομική άποψη, προσφοράς
- ο ορισμός των μορφών διαγωνισμών (ανοικτοί, κλειστοί, ανταγωνιστικός διάλογος, διαπραγμάτευση)
- ο ορισμός των κατώτατων ορίων δημοσίων συμβάσεων
- η οδηγία δεν εφαρμόζεται στις δημόσιες συμβάσεις που έχουν ως αντικείμενο την αγορά ή μίσθωση, με οιοσδήποτε όρους, γης, υφιστάμενων κτισμάτων ή άλλων ακινήτων ή αφορούν δικαιώματα σ' αυτά
- αναφέρονται διαδικασίες δημοσίευσης και προθεσμίες

- αναγράφονται οι γενικές διατάξεις διεξαγωγής της διαδικασίας, με αναλυτικές αναφορές στα κριτήρια και τον έλεγχο καταλληλότητας των υποψηφίων και αναλύονται τα κριτήρια ανάθεσης συμβάσεων

Το αργότερο έως την 31.12.2006 τα κράτη μέλη όφειλαν να συμμορφωθούν με τις διατάξεις της οδηγίας.

4.2. ΕΘΝΙΚΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΓΙΑ ΤΙΣ ΣΥΜΠΡΑΞΕΙΣ ΜΕΧΡΙ ΤΟ 2005

Στην Ελλάδα, έως και το 2005, δεν υπήρχε ένα σαφές και εξειδικευμένο νομοθετικό πλαίσιο που να αφορά τις συμπράξεις δημόσιου ιδιωτικού τομέα. Μέχρι τότε, υπήρχαν αποσπασματικές νομοθετικές ρυθμίσεις για αυτοχρηματοδοτούμενα έργα, που προσπαθούσαν να καλύψουν ζητήματα που προέκυπταν κάθε φορά και έκαναν δύσκολη την κατασκευή συγκεκριμένων έργων.

Ο τρόπος διαχείρισης των αυτοχρηματοδοτούμενων έργων μέχρι το 2005, γινόταν ως εξής: Η σύμβαση παραχώρησης κυρωνόταν από τη Βουλή με νόμο, μετά την υπογραφή της από τα αντισυμβαλλόμενα μέρη καθώς οι συμβάσεις παραχώρησης επηρεάζουν δικαιώματα και δημιουργούν υποχρεώσεις για τρίτα μέρη εκτός της σύμβασης, όπως για παράδειγμα τους χρήστες των έργων που είναι υποχρεωμένοι να συμμορφώνονται με τους όρους και τους κανόνες που τίθενται στη σύμβαση παραχώρησης αναφορικά με την καταβολή τελών χρήσης στον ανάδοχο. Παράλληλα, η κύρωση των συμβάσεων από τη Βουλή χρησιμοποιήθηκε ώστε να εισαχθούν παρεκκλίσεις από την κείμενη νομοθεσία, ώστε να διευκολυνθεί και να επιταχυνθεί η υλοποίηση των έργων (π.χ. επίσπευση χορηγήσεως αδειών, απαλλοτριώσεις, περιβαλλοντικά ζητήματα, φορολογικές ελαφρύνσεις, κλπ.).

4.3. Ο ν.3389/2005 ΠΕΡΙ ΣΥΜΠΡΑΞΕΩΝ

Με το Νόμο 3389/2005 εισάγεται το νομοθετικό πλαίσιο για τις Συμπράξεις Δημόσιου – Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) στην Ελλάδα. Το νομοθετικό αυτό πλαίσιο έχει σκοπό να προωθήσει και να ενθαρρύνει την εκτέλεση έργων και την παροχή υπηρεσιών μέσω των ΣΔΙΤ, λαμβάνοντας υπόψη την εμπειρία που υπήρχε από την εκτέλεση έργων με το σύστημα της Παραχώρησης Εκμετάλλευσης (όπως τα έργα της Αττικής Οδού ή της ζεύξης Ρίου – Αντιρρίου), αλλά και τις σημαντικές προσπάθειες να υλοποιηθούν έργα με Ιδιωτική Χρηματοδότηση. Αρκετά από αυτά τα έργα οδηγήθηκαν σε αποτυχία λόγω διαφόρων παραγόντων, όπως η ελλιπής προετοιμασία της Αναθέτουσας Αρχής, η ανεπαρκής αιτιολόγηση ή η υπεραισιόδοξη εκτίμηση της βιωσιμότητάς τους.

Ο ν. 3389/2005 εισάγει για πρώτη φορά ένα σταθερό νομικό πλαίσιο και αποσκοπεί στην άρση των παραπάνω προβλημάτων και στη δημιουργία κλίματος εμπιστοσύνης στην αγορά. Ειδικότερα με το συγκεκριμένο νόμο:

- ορίζονται οι Δημόσιοι Φορείς (Υπουργεία, ΟΤΑ., ΝΠΔΔ, Ν.Π.Ι.Δ.) που μπορούν να συνάπτουν Συμβάσεις Σύμπραξης με Ιδιωτικούς Φορείς, οι οποίοι για να συμβληθούν υποχρεούνται στη σύσταση ανωνύμων εταιρειών ειδικού σκοπού για κάθε τέτοια σύμπραξη και μόνο για τους σκοπούς της σύμπραξης αυτής («Εταιρεία ειδικού σκοπού»), σε τομείς ή δραστηριότητές τους.
- προβλέπεται ρητά ότι οι Ιδιωτικοί Φορείς αναλαμβάνουν ουσιώδες μέρος των κινδύνων που συνδέονται με το ρίσκο της χρηματοδότησης, της διαθεσιμότητας και της κατασκευής των αναγκαίων υποδομών ή την παροχή της υπηρεσίας έναντι ανταλλάγματος, που καταβάλλεται εφάπαξ ή τμηματικά από τους Δημόσιους Φορείς ή τους τελικούς χρήστες των υπηρεσιών.

- προβλέπεται η εν μέρει ή εξ' ολοκλήρου χρηματοδότηση της υλοποίησης των υποδομών και της παροχής των υπηρεσιών με κεφάλαια και πόρους που εξασφαλίζουν οι Ιδιωτικοί Φορείς.
- προσδιορίζεται το ελάχιστο περιεχόμενο των Συμβάσεων Σύμπραξης με σαφή και αναλυτική περιγραφή των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων των αντισυμβαλλόμενων σε σχέση με το αντικείμενό τους. Πιο συγκεκριμένα, ρυθμίζονται θέματα χρηματοδότησης και συμμετοχής των Δημόσιων Φορέων στη Σύμπραξη, διαδικασιών είσπραξης συμβατικών ανταλλαγμάτων, έκδοσης αδειών, προστασία του περιβάλλοντος, αντιμετώπισης περιπτώσεων αρχαιολογικών ευρημάτων, απαλλοτριώσεων, εμπλοκής Δημοσίων Υπηρεσιών και ΔΕΚΟ.
- ορίζονται με σαφήνεια τα νομικά θέματα που διέπουν αυτές τις Συμπράξεις, όπως είναι η εκχώρηση απαιτήσεων, το κύρος των εμπράγματων ασφαλειών, οι εταιρικοί μετασχηματισμοί, τα φορολογικά ζητήματα και η επίλυση διαφορών (διαιτησία).
- αναφέρεται ρητά ότι δε δύναται να αποτελέσει αντικείμενο ΣΔΙΤ η άσκηση δημόσιας εξουσίας και γενικά οι δραστηριότητες που κατά το Σύνταγμα ανήκουν άμεσα και αποκλειστικά στο Κράτος (π.χ. εθνική άμυνα, αστυνόμευση, απονομή της δικαιοσύνης, ευθύνη σωφρονισμού).

Με το νόμο αυτό δημιουργούνται δύο διοικητικά όργανα με σκοπό την υποστήριξη του δημόσιου τομέα για την καλύτερη προετοιμασία και διαχείριση των έργων ΣΔΙΤ:

- η *Διυπουργική Επιτροπή Συμπράξεων Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (ΔΕΣΔΙΤ)*, συλλογικό κυβερνητικό όργανο που χαράσσει και εξειδικεύει την κυβερνητική πολιτική για τη δημιουργία υποδομών και την παροχή υπηρεσιών με τη συμμετοχή ιδιωτικών κεφαλαίων.

- στο Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών συστήνεται η *Ειδική Γραμματεία Συμπράξεων Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (ΕΓΣΔΙΤ)*, με σκοπό την επικουρία της ΔΕΣΔΙΤ και των Δημοσίων Φορέων.

Βάσει του νομοθετικού αυτού πλαισίου δεν είναι πλέον απαραίτητη η κύρωση από τη Βουλή των συμβάσεων που εντάσσονται στο ν. 3389/2005, ενώ αντιμετωπίζονται ορισμένα θέματα κατανομής κινδύνων, των οποίων ο χειρισμός, κατά τη συνήθη πρακτική στο πλαίσιο κρατικών προμηθειών, δημοσίων έργων και υπηρεσιών ήταν, μέχρι τότε, δυσχερής. Τέλος οι προβλεπόμενες διαδικασίες ανάθεσης γίνονται σύμφωνα με τα οριζόμενα στην Οδηγία 2004/18/EK, αποσκοπώντας στην τυποποίηση όλων των σχετικών διαδικασιών σε συνδυασμό με τη βελτίωση της ανταπόκρισης και της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης.

4.3.1. ΑΝΑΛΥΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΟΥ ν. 3389/2005

4.3.1.1. Τι είναι η «Σύμβαση Σύμπραξης Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα»;

Σύμφωνα με τον ορισμό του άρθρου 1 παράγραφος 2 του ν 3389/2005, Συμβάσεις Σύμπραξης είναι οι έγγραφες συμβάσεις συνεργασίας από επαχθή αιτία που συνάπτουν οι Δημόσιοι Φορείς σε τομείς της αρμοδιότητάς τους με νομικά πρόσωπα του ιδιωτικού τομέα («Ιδιωτικοί Φορείς») για την εκτέλεση έργων ή και την παροχή υπηρεσιών. Από το συνδυασμό του ορισμού αυτού με τις διατάξεις του άρθρου 2 του ίδιου νόμου, μπορούμε να καταλήξουμε ότι τα κύρια χαρακτηριστικά των Συμβάσεων Σύμπραξης είναι τα ακόλουθα:

- ✓ *το αντικείμενο των Συμβάσεων είναι η εκτέλεση έργων ή και η παροχή υπηρεσιών*

Ως εκτέλεση έργων θα πρέπει να εννοηθεί η κατασκευή και εγκατάσταση των απαιτούμενων υποδομών για την αναβάθμιση των παρεχομένων στους πολίτες υπηρεσιών και δύναται να περιλαμβάνει ενδεικτικά την ανέγερση

κτιρίων, την κατασκευή εγκαταστάσεων, την ανακαίνιση υφισταμένων υποδομών, την παροχή αναγκαίου εξοπλισμού. Ως παροχή υπηρεσιών θα πρέπει να εννοηθεί παροχή κάθε είδους υπηρεσιών όπως η συντήρηση των ανωτέρω έργων, η φύλαξη, η διοίκηση, διαχείριση, λειτουργία και εκμετάλλευσή τους.

- ✓ *το αντικείμενο των Συμβάσεων ανήκει στην αρμοδιότητα του Δημοσίου Φορέα βάσει διάταξης νόμου ή βάσει σύμβασης ή βάσει του καταστατικού του*

Οι Δημόσιοι Φορείς μπορούν να δραστηριοποιούνται μέσω Συμπράξεων σε τομείς της αρμοδιότητάς τους. Δεδομένου ότι η εμπλοκή του Ιδιωτικού Φορέα που έχει επιλεγεί για τη συμμετοχή σε Σύμβαση Σύμπραξης είναι εξ ορισμού μακροχρόνια, η ανωτέρω απαίτηση διασφαλίζει τη δυνατότητα του αρμοδίου Δημοσίου Φορέα που έχει τη γνώση και το άμεσο ενδιαφέρον, να επιτύχει άμεση συνεργασία με τον Ιδιωτικό Φορέα και αποτελεσματική παρακολούθηση της λειτουργίας του έργου.

- ✓ *η Σύμβαση προβλέπει ότι η χρηματοδότηση θα γίνει εν όλω ή εν μέρει με κεφάλαια και πόρους που εξασφαλίζουν οι Ιδιωτικοί Φορείς*

Υπό την έννοια αυτή, ο Ιδιωτικός Φορέας εξασφαλίζει τη χρηματοδότηση της εκτέλεσης του έργου ή της παροχής των υπηρεσιών, ή μέρος τουλάχιστον της χρηματοδότησης αυτής. Ο Δημόσιος Φορέας ή οι τελικοί χρήστες του έργου ή των υπηρεσιών δεν καλούνται να καταβάλλουν τίμημα παρά μόνον αφού αρχίσει η λειτουργία του έργου ή παροχή των υπηρεσιών. Η καταβολή του τιμήματος συνδέεται άμεσα με την ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών και δύναται να μειώνεται ή και να μην καταβάλλεται σε περίπτωση μη τήρησης των προδιαγραφών απόδοσης που ο Ιδιωτικός Τομέας έχει αναλάβει να τηρήσει ήδη κατά το στάδιο της επιλογής του για τη συμμετοχή στη Σύμπραξη.

- ✓ *η Σύμβαση είναι από επαχθή αιτία*

Με τη διάταξη αυτή, ο νομοθέτης θέλησε να διασφαλίσει ότι με τη Σύμβαση Σύμπραξης αναλαμβάνουν βάρη τόσο ο Δημόσιος, όσο και ο Ιδιωτικός Φορέας που εμπλέκονται. Η Σύμβαση Σύμπραξης δεν είναι, δηλαδή, ούτε θα πρέπει να εκλαμβάνεται από τους Δημόσιους Φορείς ως, «χαριστική» σύμβαση, με την οποία μόνον το ένα συμβαλλόμενο μέρος (και δη ο Ιδιωτικός Τομέας) αναλαμβάνει υποχρεώσεις. Αντίθετα, πρόκειται για σύμβαση αμοτεροβαρή με την οποία ο Ιδιωτικός Τομέας επιδιώκει αντάλλαγμα. Με βάση τα παραπάνω, συμβάσεις κατ' εξοχήν χαριστικές, π.χ. δωρεές, χορηγίες χωρίς ανταποδοτικά οφέλη κλπ, δεν εμπίπτουν στην έννοια των Συμβάσεων Σύμπραξης.

✓ *ο Ιδιωτικός Φορέας αναλαμβάνει ουσιαστικό μέρος των κινδύνων*

Η ανάληψη ουσιαστικού μέρους των κινδύνων που συνδέονται με τη χρηματοδότηση, κατασκευή, διαθεσιμότητα (υποδομή ή υπηρεσία διαθέσιμη προς χρήση) ή τη ζήτηση του αντικειμένου της Σύμπραξης και των συναφών κινδύνων, όπως ενδεικτικά του διαχειριστικού και του τεχνικού κινδύνου, από τον Ιδιωτικό Φορέα που συμμετέχει στη Σύμπραξη αποτελεί κύρια διαφορά των Συμβάσεων Σύμπραξης από τις παραδοσιακές δημόσιες συμβάσεις κατασκευής έργων, παροχής υπηρεσιών ή προμήθειας αγαθών. Η ανάληψη των κινδύνων στη Σύμβαση Σύμπραξης είναι ιδιαίτερα περίπλοκη, ωστόσο ο προσδιορισμός των κινδύνων πρέπει να ακολουθεί τον ορισμό της Eurostat. Από τις χώρες με μεγαλύτερη εμπειρία στην εφαρμογή των συμπράξεων έχουμε μεγάλο εύρος παραδειγμάτων διαφορετικών μεθόδων ανάληψης κινδύνων από τον Ιδιωτικό Τομέα. Κοινή συνισταμένη είναι η ανάληψη της ευθύνης από τον Ιδιωτικό Τομέα για την προσήκουσα τελική παροχή υπηρεσιών στους πολίτες. Ωστόσο, και δεδομένης της μακράς διάρκειας των Συμβάσεων Σύμπραξης, η κατανομή των κινδύνων προϋποθέτει τη στενή συνεργασία όλων των εμπλεκόμενων μερών (συμπεριλαμβανομένων των Τραπεζών ή άλλων δανειοδοτών) για την καταγραφή των κινδύνων και των τρόπων ασφάλισής τους (μέσω

εμπραγμάτων ασφαλειών, ιδιωτικών συμβάσεων ασφαλίσεως, εγγυήσεων, κ.ά.) (Υπ. Οικονομίας και Οικονομικών, 2006).

4.3.1.2. Διυπουργική Επιτροπή και Ειδική Γραμματεία Συμπράξεων Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα

Η «Διυπουργική Επιτροπή Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα» (ΔΕΣΔΙΤ) είναι κυβερνητικό όργανο που έχει επιφορτισθεί με την εξειδίκευση της κυβερνητικής πολιτικής για την εκτέλεση έργων και την παροχή υπηρεσιών με τη συμμετοχή ιδιωτικών κεφαλαίων.

Στις αρμοδιότητες της ΔΕΣΔΙΤ εμπίπτουν:

- i) η έγκριση της υπαγωγής συμπράξεων στις διατάξεις του ν. 3389/2005,
- ii) η ανάκληση τέτοιων εγκρίσεων, σε περίπτωση που οι δημόσιοι φορείς που έχουν υπαχθεί στις διατάξεις του ανωτέρω νόμου δεν τηρούν τις υποχρεώσεις τους να: (αα) ακολουθούν τις υποδείξεις της ΕΓΣΔΙΤ, ως προς τη διαδικασία ανάθεσης, (ββ) επεξεργάζονται κάθε κείμενο που σχετίζεται με τη διαδικασία ανάθεσης (Τεύχη Δημοπράτησης, ειδική και τεχνική συγγραφή υποχρεώσεων, πρόσκληση υποβολής προσφορών, σχέδιο σύμβασης κλπ) σύμφωνα με τις οδηγίες, τροποποιήσεις και αλλαγές που εισηγείται η ΔΕΣΔΙΤ, στην οποία και κοινοποιούνται πριν από τη διανομή ή τη δημοσίευση όλα τα κείμενα και η αλληλογραφία που αφορούν στη διαδικασία ανάθεσης και (γγ) μεριμνούν για τη συμμετοχή εκπροσώπου της ΕΓΣΔΙΤ στις επιτροπές αξιολόγησης ή και σε άλλα όργανα που συνιστώνται στα πλαίσια της Διαδικασίας Ανάθεσης για την επιλογή του Ιδιωτικού Φορέα που θα συμμετάσχει στη Σύμπραξη,
- iii) η απόφαση για την ένταξη στο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων του καταβλητέου στους Ιδιωτικούς Φορείς ανταλλάγματος,

- iv) η απόφαση για τη συμμετοχή ή μη του Δημοσίου στη χρηματοδότηση της κατασκευής των έργων ή της παροχής των υπηρεσιών που αποτελούν το αντικείμενο της Σύμπραξης,
- v) η λήψη κάθε άλλης συναφούς απόφασης.

Η «Ειδική Γραμματεία Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα» (ΕΓΣΔΙΤ) συνεστήθη στο Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών με το άρθρο 4 του ν. 3389/2005. Η σύσταση της ΕΓΣΔΙΤ ακολουθεί τα πρότυπα αντίστοιχων μονάδων που λειτουργούν σε άλλα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (π.χ. Μεγάλη Βρετανία, Γαλλία, Πορτογαλία).

Σκοπός της ΕΓΣΔΙΤ είναι η επικουρία της ΔΕΣΔΙΤ και των Δημοσίων Φορέων και έργο της είναι:

- i) ο εντοπισμός των έργων ή υπηρεσιών που μπορούν να εκτελεσθούν ή να παρασχεθούν μέσω Συμπράξεων και να υπαχθούν στις διατάξεις του ν. 3389/2005,
- ii) η εν γένει προώθηση της εκτέλεσης έργων ή της παροχής υπηρεσιών μέσω του θεσμού των Συμπράξεων,
- iii) η διευκόλυνση και υποστήριξη των Δημοσίων Φορέων στα πλαίσια των Διαδικασιών Ανάθεσης που προβλέπονται στο Ν. 3389/2005 για την επιλογή των Ιδιωτικών Φορέων που θα αναλάβουν την εκτέλεση των έργων ή την παροχή των υπηρεσιών στα πλαίσια των Συμπράξεων,
- iv) η παρακολούθηση της υλοποίησης των Συμβάσεων Σύμπραξης και των παρεπομένων συμφώνων, η τακτική ενημέρωση της ΔΕΣΔΙΤ και η επεξεργασία και υποβολή εισηγήσεων για την αντιμετώπιση τυχόν προβλημάτων και
- v) η σύνταξη ετήσιας έκθεσης και η παρουσίασή της στην αρμόδια επιτροπή της Βουλής.

Η ΕΓΣΔΙΤ έχει την αρμοδιότητα της κατάρτισης και συμπλήρωσης του «Καταλόγου των Προτεινομένων Συμπράξεων», των σχετικών κοινοποιήσεων στους ενδιαφερόμενους φορείς προκειμένου αυτοί να προβούν σε υποβολή αίτησης προς τη Διυπουργική Επιτροπή. Πιο συγκεκριμένα, η ΕΓΣΔΙΤ μπορεί:

- i) να ζητά και να λαμβάνει στοιχεία σχετικά με έργα ή υπηρεσίες, την εκτέλεση ή την παροχή των οποίων προωθούν ή σχεδιάζουν Δημόσιοι Φορείς,
- ii) να ζητά και να λαμβάνει από οποιοδήποτε Δημόσιο ή Ιδιωτικό Φορέα κάθε πληροφορία ή στοιχείο που απαιτείται για να διαγνωσθεί, εάν η εκτέλεση ενός έργου ή η παροχή μιας υπηρεσίας μπορεί να πραγματοποιηθεί μέσω της Σύμπραξης Δημοσίων και Ιδιωτικών Φορέων σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου αυτού,
- iii) να επεξεργάζεται τα στοιχεία που λαμβάνει από επαγγελματικούς και επιχειρηματικούς φορείς όπως, ενδεικτικά, από την Ελληνική Ένωση Τραπεζών, το Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος, το Οικονομικό Επιμελητήριο Ελλάδος και το Σύνδεσμο Εργοληπτικών Εταιρειών,
- iv) να μελετά ολοκληρωμένες προτάσεις που επεξεργάζονται Δημόσιοι ή Ιδιωτικοί Φορείς για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών ή να καλεί Δημόσιους ή Ιδιωτικούς Φορείς να επεξεργασθούν τέτοιες προτάσεις και να παρέχει σε αυτούς κάθε εύλογη συνδρομή,
- v) σε συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, αλλά και τις αρμόδιες υπηρεσίες των εμπλεκόμενων Δημοσίων Φορέων, να παρακολουθεί το σύνολο των οικονομικών υποχρεώσεων που αναλαμβάνουν οι Δημόσιοι Φορείς, ιδιαίτερα τη μελλοντική επιβάρυνση που προκύπτει ή μπορεί να προκύψει για το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων από τις πληρωμές που

διενεργούνται για Συμπράξεις που έχουν υπαχθεί στις διατάξεις του ν. 3389/2005,

vi) να συντάσσει και να διανέμει έντυπο υλικό με πληροφορίες και οδηγίες σχετικά με τις Συμπράξεις και τους σκοπούς που αυτές εξυπηρετούν, τις διεθνώς διαδεδομένες μεθόδους εφαρμογής τους και τις διατάξεις του ν. 3389/2005,

vii) να τυποποιεί έγγραφα που μπορούν να χρησιμεύσουν για τις ανάγκες των διαδικασιών ανάθεσης, όπως αυτές ορίζονται στο άρθρο 8 του ν. 3389/2005,

viii) να τυποποιεί κάθε είδους Συμβάσεις Σύμπραξης ή παρεπόμενα σύμφωνα προς το σκοπό της διευκόλυνσης των Δημοσίων και Ιδιωτικών Φορέων στη διαμόρφωση των όρων των Συμβάσεων Σύμπραξης,

ix) να υποβάλλει στη ΔΕΣΔΙΤ προτάσεις για τη βελτίωση του νομοθετικού πλαισίου των Συμπράξεων,

x) να συντονίζει την εκπόνηση μελετών και την εν γένει παροχή υποβοηθητικών του έργου της υπηρεσιών σε πρόσωπα που προσλαμβάνονται σύμφωνα με τα οριζόμενα στις διατάξεις της παραγράφου 4 του άρθρου 6 του Ν. 3389/2005 (Υπ. Οικονομίας και Οικονομικών, 2006).

4.3.1.3. Οι προϋποθέσεις υπαγωγής της παροχής υπηρεσιών ή της εκτέλεσης έργου στο ν. 3389/2005

Για την υπαγωγή μιας σύμπραξης στις διατάξεις του Ν. 3389/2005 θα πρέπει να συντρέχουν όλες οι παρακάτω προϋποθέσεις:

α) η σύμπραξη να έχει ως αντικείμενο την εκτέλεση έργου ή την παροχή υπηρεσιών που ανήκει στην αρμοδιότητα Δημοσίου Φορέα βάσει διάταξης νόμου ή σύμβασης ή του καταστατικού του,

β) να προβλέπεται ότι οι Ιδιωτικοί Φορείς, έναντι ανταλλάγματος που καταβάλλεται εφάπαξ ή τμηματικά από τους Δημόσιους Φορείς ή τους τελικούς χρήστες των έργων ή των υπηρεσιών αυτών, αναλαμβάνουν ουσιώδες μέρος των κινδύνων που συνδέονται με τη χρηματοδότηση, την κατασκευή, τη διαθεσιμότητα ή τη ζήτηση του αντικειμένου της Σύμπραξης και των συναφών κινδύνων όπως ενδεικτικά, το διαχειριστικό και τον τεχνικό κίνδυνο,

γ) να προβλέπεται ότι η χρηματοδότηση, εν όλω ή εν μέρει, της κατασκευής των έργων ή της παροχής των υπηρεσιών θα γίνει με κεφάλαια και πόρους που εξασφαλίζουν οι Ιδιωτικοί Φορείς και

δ) το συνολικό συμβατικό προϋπολογιζόμενο κόστος της υλοποίησης του αντικειμένου της Σύμπραξης δεν υπερβαίνει το ποσό των διακοσίων εκατομμυρίων (200.000.000) Ευρώ χωρίς συνυπολογισμό του αναλογούντος Φόρου Προστιθεμένης Αξίας.

Οι παραπάνω προϋποθέσεις πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά. Ωστόσο, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, μπορούν να υπαχθούν συμπράξεις στις διατάξεις του ν. 3389/2005 χωρίς να συντρέχουν μία ή και περισσότερες από τις παραπάνω προϋποθέσεις. Για την υπαγωγή αυτή απαιτείται ομόφωνη απόφαση της Διυπουργικής Επιτροπής Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΔΕΣΔΙΤ) (Υπ. Οικονομίας και Οικονομικών, 2006).

4.3.1.4. Διαδικασία υποβολής μιας πρότασης στην Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ για υπαγωγή μίας υπηρεσίας ή ενός έργου στο σύστημα των Συμπράξεων

Ο Δημόσιος Φορέας κατά την υποβολή πρότασης Σύμπραξης στην ΕΓΣΔΙΤ και προκειμένου η τελευταία να την αξιολογήσει και να κρίνει εάν η εκτέλεση του συγκεκριμένου έργου ή η παροχή της συγκεκριμένης υπηρεσίας μπορεί να υλοποιηθεί μέσω Σύμπραξης, οφείλει να προσκομίσει

στοιχεία του έργου ή της υπηρεσίας που αποτελεί το αντικείμενο της Σύμπραξης, όπως ενδεικτικά:

- (α) Παρουσίαση αναθέτουσας αρχής.
- (β) Αναλυτική περιγραφή του έργου ή της υπηρεσίας που αποτελεί το αντικείμενο της Σύμπραξης.
- (γ) Τεχνικά χαρακτηριστικά αντικειμένου Σύμπραξης και χρονοδιάγραμμα υλοποίησης του.
- (δ) Παρουσίαση προτεινόμενης μορφής Σύμπραξης, η οποία αποτελεί συνδυασμό των κατωτέρω:
 - Μελέτη
 - Κατασκευή
 - Χρηματοδότηση
 - Συντήρηση
 - Λειτουργία
 - Εκμετάλλευση
- (ε) Ενδεικτικό προϋπολογισμό εκτέλεσης έργου ή υπηρεσίας καθώς και ανάλυση του προϋπολογισμού αυτού ανάλογα με την προτεινόμενη μορφή Σύμπραξης.
- (στ) Κοινωνικοοικονομικά κριτήρια που τεκμηριώνουν την αναγκαιότητα υλοποίησης της προτεινόμενης Σύμπραξης.
- (ζ) Ανταποδοτικότητα αντικειμένου Σύμπραξης για τον Ιδιωτικό Φορέα
 - i) Ανταποδοτικά έργα ή υπηρεσίες
 - σχέδιο εκμετάλλευσης αντικειμένου Σύμπραξης,
 - στοιχεία ζήτησης,

- ανταγωνισμός,
 - προβλεπόμενα έσοδα και έξοδα
 - προβλεπόμενες οικονομικές καταστάσεις Φορέα εκμετάλλευσης
 - αντικειμένου Σύμπραξης,
 - βασικό σενάριο,
 - εναλλακτικά σενάρια
 - ενδεικτικοί όροι χρηματοδότησης Ιδιωτικού Φορέα,
 - ενδεχόμενη συμβολή Δημοσίου στην εξασφάλιση της χρηματοδοτησιμότητας της προτεινόμενης Σύμπραξης από τον ιδιωτικό τομέα,
- ii) Έργα ή υπηρεσίες μη ανταποδοτικές ή περιορισμένης ανταποδοτικότητας
- Τεκμηρίωση έλλειψης ή περιορισμένης ανταποδοτικότητας,
 - ιστορικά στοιχεία χρηματοδότησης Φορέα από το δημόσιο προϋπολογισμό και κατανομή τους σε σχέση με το αντικείμενο της Σύμπραξης, προβλεπόμενες μελλοντικές ανάγκες χρηματοδότησης αναθέτουσας αρχής από το δημόσιο προϋπολογισμό για το αντικείμενο της Σύμπραξης.

Η Ειδική Γραμματεία, αφού συγκεντρώσει όλες τις πληροφορίες που κρίνει απαραίτητες, μελετά την πρόταση του Δημοσίου Φορέα, αξιολογεί κατά πόσο αυτή μπορεί να υλοποιηθεί ως Σύμπραξη και να υπαχθεί στις διατάξεις ν. 3389/2005. Σε περίπτωση που η πρόταση αξιολογείται θετικά, όπως αρχικά είχε κατατεθεί ή όπως τελικά διαμορφώθηκε κατόπιν αναγκαίων τροποποιήσεων, η Ειδική Γραμματεία την περιλαμβάνει στον «Κατάλογο Προτεινόμενων Συμπράξεων» και συντάσσει συνοπτική αιτιολογική έκθεση. Η Ειδική Γραμματεία γνωστοποιεί στο Δημόσιο Φορέα

την συμπερίληψη της πρότασής του στον «Κατάλογο Προτεινόμενων Συμπράξεων» και τον καλεί εντός διμήνου να καταθέσει στη Διυπουργική Επιτροπή «Αίτηση Υπαγωγής» της συγκεκριμένης Σύμπραξης στο ν.3389/2005 (Υπ. Οικονομίας και Οικονομικών, 2006).

4.3.1.5. Διαδικασία έγκρισης της υπαγωγής στο σύστημα των Συμπράξεων

Για κάθε έργο ή υπηρεσία που περιλαμβάνεται στον «Κατάλογο Προτεινόμενων Συμπράξεων», η ΕΓΣΔΙΤ συντάσσει συνοπτική αιτιολογική έκθεση που παρουσιάζει:

- α) τους χρηματοοικονομικούς, τεχνικούς, κοινωνικοοικονομικούς και νομικούς λόγους για τους οποίους η εκτέλεση των συγκεκριμένων έργων ή η παροχή των συγκεκριμένων υπηρεσιών κρίνεται σκόπιμο να υλοποιηθεί μέσω Σύμπραξης,
- β) τα κριτήρια που έλαβε υπόψη της για την επιλογή των συγκεκριμένων έργων ή υπηρεσιών που έχουν περιληφθεί στον Κατάλογο Προτεινόμενων Συμπράξεων,
- γ) τις ενέργειες στις οποίες έχει ενδεχομένως προβεί ο εμπλεκόμενος κάθε φορά Δημόσιος Φορέας για τις ανάγκες της προετοιμασίας της ανάθεσης των σχετικών Συμβάσεων όπως, ενδεικτικά, πρόσληψη χρηματοοικονομικών, τεχνικών και νομικών συμβούλων, διενέργεια προμελετών και σύνταξη σχεδίων συμβάσεων,
- δ) τη μορφή της προτεινόμενης Διαδικασίας Ανάθεσης, όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο 8 του ν. 3389/2005, που είναι σκόπιμο να εφαρμοσθεί, καθώς και τους Δημόσιους Φορείς που ενεργούν ως αναθέτουσα αρχή,
- ε) ενδεικτικό χρονοδιάγραμμα της Διαδικασίας Ανάθεσης,
- στ) αναφορά του ενδεικτικού προϋπολογισμού του αντικειμένου της Σύμβασης Σύμπραξης και, ενδεχομένως, των Παρεπόμενων Συμφώνων.

Εφόσον ο Δημόσιος Φορέας υποβάλλει «Αίτηση Υπαγωγής» στη ΔΕΣΔΙΤ εντός της αποκλειστικής προθεσμίας των δύο μηνών από τη λήψη της ειδοποίησης της ΕΓΣΔΙΤ για την ένταξη της προτεινόμενης σύμβασης στον «Κατάλογο Προτεινομένων Συμπράξεων», ο πρόεδρος της ΔΕΣΔΙΤ, Υπουργός Οικονομίας και Οικονομικών, συμπεριλαμβάνει τη συζήτηση της αίτησης αυτής στην ημερήσια διάταξη της επομένης συνεδρίασης της ΔΕΣΔΙΤ και προσκαλεί τα τακτικά μέλη αυτής και τον κατά περίπτωση αρμόδιο Υπουργό, ο οποίος συμμετέχει ως έκτακτο μέλος.

Κατά τη συνεδρίαση της ΔΕΣΔΙΤ παρουσιάζεται η ανωτέρω Συνοπτική Αιτιολογική Έκθεση ως εισήγηση της ΕΓΣΔΙΤ στη ΔΕΣΔΙΤ και δίδονται από την ΕΓΣΔΙΤ όλες οι απαραίτητες συμπληρωματικές πληροφορίες προκειμένου να ληφθεί απόφαση από τη ΔΕΣΔΙΤ.

Στη συνέχεια, η ΔΕΣΔΙΤ εκδίδει απόφαση («Απόφαση Υπαγωγής») με την οποία εγκρίνει ή απορρίπτει, εν όλω ή εν μέρει, την «Αίτηση Υπαγωγής».

Μετά την έκδοση της «Απόφασης Υπαγωγής» η ΕΓΣΔΙΤ αναλαμβάνει το συντονισμό των διαδικασιών ανάθεσης που ορίζονται στο ν. 3389/2005, για την επιλογή του Ιδιωτικού Φορέα που θα συμμετάσχει στη Σύμπραξη (Υπ. Οικονομίας και Οικονομικών, 2006).

4.3.1.6. Οι γενικές αρχές που τηρούνται κατά την επιλογή του Ιδιωτικού Φορέα

Εκτός από τις ειδικές διατάξεις που διέπουν το καθεστώς της ανάθεσης των Συμβάσεων Σύμπραξης κρίθηκε σκόπιμο να διευκρινισθεί στο νόμο ότι εξακολουθούν να εφαρμόζονται οι ακόλουθες γενικές αρχές της ευρωπαϊκής και εθνικής νομοθεσίας:

(α) *Η αρχή της ίσης μεταχείρισης*: σημαίνει την αποφυγή οποιασδήποτε διάκρισης με βάση την ιθαγένεια ή οποιοδήποτε άλλο κριτήριο που δεν δικαιολογείται από αντικειμενικούς λόγους. Στο περιεχόμενο της αρχής αυτής υπάγεται όχι μόνο ο καθορισμός όρων πρόσβασης σε μια οικονομική

δραστηριότητα χωρίς διακρίσεις, αλλά και η λήψη από τις δημόσιες αρχές όλων των μέτρων που είναι σε θέση να εξασφαλίζουν την άσκηση αυτής της δραστηριότητας.

(β) *Η αρχή της διαφάνειας*: είναι η δημοσιοποίηση της πρόθεσης της Αναθέτουσας Αρχής να προβεί στη σύναψη Σύμβασης Έργου ή Υπηρεσιών ή Μικτής Σύμβασης, ώστε να εξασφαλίζεται η δημιουργία συνθηκών ανταγωνισμού χωρίς στρεβλώσεις.

(γ) *Η αρχή της αναλογικότητας*: σημαίνει 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. Ιδίως, στα πλαίσια των Διαδικασιών Ανάθεσης δεν επιτρέπεται να αξιώνονται τεχνικές, επαγγελματικές ή χρηματοοικονομικές ικανότητες δυσανάλογες και υπερβολικές σε σχέση με το αντικείμενο της σχετικής Σύμβασης Έργου ή Υπηρεσιών ή της Μικτής Σύμβασης.

(δ) *Η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης*: 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, στο μέτρο που αναγνωρίζονται ως ισοδύναμα με εκείνα τα οποία απαιτούνται στην Ελλάδα.

(ε) *Η αρχή της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος*: σημαίνει 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,
- οι ανάγκες των χρηστών για βελτιωμένες υπηρεσίες και

- η ανάγκη χρήσης εξειδικευμένης τεχνογνωσίας.

(στ) *Η αρχή της προστασίας των δικαιωμάτων των ιδιωτών*: σημαίνει ότι 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. Στην έννοια της ένδικης προστασίας περιλαμβάνεται και η προσωρινή ένδικη προστασία.

(ζ) *Η αρχή του ελεύθερου ανταγωνισμού*: σημαίνει ότι

- διασφαλίζεται η μεγαλύτερη δυνατή συμμετοχή Υποψηφίων που είναι ικανοί να εκτελέσουν τα έργα ή να παράσχουν τις υπηρεσίες που επιθυμεί η Αναθέτουσα Αρχή,
- ο διαγωνισμός διεξάγεται με ίσους όρους και αντικειμενικά κριτήρια και
- αποτρέπεται η δημιουργία μονοπωλιακών ή ολιγοπωλιακών καταστάσεων ή στρεβλώσεων.

(η) *Η αρχή της προστασίας του περιβάλλοντος και της βιώσιμης και αειφόρου ανάπτυξης*: σημαίνει ότι κατά τον προγραμματισμό και την εκτέλεση των Συμβάσεων Έργου ή Υπηρεσιών ή των Μικτών Συμβάσεων, λαμβάνεται υπόψη ότι το φυσικό και το ανθρωπογενές περιβάλλον συνιστά αγαθό που προστατεύεται αυτοτελώς, προκειμένου να εξασφαλισθεί η οικολογική ισορροπία και να διαφυλαχθούν οι φυσικοί πόροι προς χάρη των επόμενων γενεών.

Από τις παραπάνω αρχές, η έκτη και η έβδομη αποτελούν συγκερασμό αρχών της ευρωπαϊκής αλλά και της εσωτερικής νομοθεσίας ενώ η όγδοη απηχεί τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Η τήρηση των αρχών αυτών σε κάθε στάδιο των διαδικασιών ανάθεσης αποσκοπεί στην εξασφάλιση για τους εμπλεκόμενους ιδιώτες συνθηκών αληθινού ανταγωνισμού (Υπ. Οικονομίας και Οικονομικών, 2006).

4.3.1.7. Διαδικασίες ανάθεσης για την επιλογή του Ιδιωτικού Φορέα που θα αναλάβει την παροχή της υπηρεσίας ή την εκτέλεση ενός έργου με Σύμβαση Σύμπραξης

Για την επιλογή του Ιδιωτικού Φορέα που θα συμμετέχει στη Σύμπραξη ακολουθούνται οι διαδικασίες ανάθεσης που προβλέπονται στο άρθρο 11 του ν. 3389/2005. Οι διαδικασίες αυτές είναι οι ακόλουθες:

- **Ανοικτός Διαγωνισμός**

Ο ανοικτός διαγωνισμός διεξάγεται σε μία φάση κατά την οποία οι συμμετέχοντες υποβάλλουν σε χωριστούς φακέλους τα δικαιολογητικά συμμετοχής τους και τα στοιχεία της χρηματοοικονομικής τους επάρκειας και της επαγγελματικής τους ικανότητας, και την τεχνική και οικονομική τους προσφορά.

- **Κλειστός Διαγωνισμός**

Ο κλειστός διαγωνισμός διεξάγεται σε δύο φάσεις. Κατά την πρώτη φάση μπορεί να συμμετέχει κάθε ενδιαφερόμενος που πληροί τις προϋποθέσεις συμμετοχής. Στη δεύτερη φάση καλούνται να υποβάλλουν τεχνική και οικονομική προσφορά όσοι εκ των συμμετεχόντων προεπιλέχθηκαν από την Αναθέτουσα Αρχή. Ο ελάχιστος και ο μέγιστος αριθμός των συμμετεχόντων που θα προσκληθούν να υποβάλλουν τεχνική και οικονομική προσφορά ορίζεται στο Τεύχος Προκήρυξης της πρώτης φάσης.

- **Ανταγωνιστικός Διάλογος**

Η διαδικασία του ανταγωνιστικού διαλόγου είναι μια νέα διαδικασία που εισήχθη με την Οδηγία 18/2004 της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η

Αναθέτουσα Αρχή μπορεί να προσφύγει στη διαδικασία του Ανταγωνιστικού Διαλόγου σε περίπτωση ιδιαίτερα πολύπλοκων συμβάσεων, εφόσον κρίνει ότι η τήρηση διαδικασίας ανοικτού ή κλειστού τύπου δεν επιτρέπει την ανάθεση συγκεκριμένης σύμβασης.

Η Αναθέτουσα Αρχή, όταν προκηρύσσει διαγωνισμό με τη διαδικασία του Ανταγωνιστικού Διαλόγου, περιγράφει στη σχετική Προκήρυξη ή στα Παραρτήματά της τις ανάγκες και απαιτήσεις της. Στη συνέχεια, προβαίνει σε διάλογο με εκείνους από τους συμμετέχοντες που πληρούν τις προϋποθέσεις επιλογής. Σκοπός του διαλόγου είναι η διερεύνηση και ο προσδιορισμός των μέσων που μπορούν να ικανοποιήσουν με τον καλύτερο τρόπο τις ανάγκες της. Κατά τη διάρκεια του διαλόγου αυτού, η Αναθέτουσα Αρχή εξασφαλίζει την ίση μεταχείριση όλων των υποψηφίων μεριμνώντας μεταξύ άλλων και για την παροχή της ίδιας επακριβώς πληροφόρησης σε όλους τους υποψηφίους. Οι λύσεις, προτάσεις και εν γένει εμπιστευτικές πληροφορίες που περιέρχονται σε γνώση της Αναθέτουσας Αρχής από έναν υποψήφιο είναι εμπιστευτικές και δεν γνωστοποιούνται στους άλλους υποψηφίους χωρίς τη συναίνεσή του. Ο ανταγωνιστικός διάλογος μπορεί να διεξάγεται και σε διαδοχικές φάσεις, εφόσον αυτό προβλέπεται στην Προκήρυξη του Διαγωνισμού ή γνωστοποιείται εγγράφως σε όλους τους υποψηφίους. Στην περίπτωση αυτή, ο αριθμός των υπό εξέταση λύσεων μπορεί να μειώνεται ανά φάση διαλόγου με την εφαρμογή των κριτηρίων ανάθεσης που αναφέρονται στην Προκήρυξη. Η Αναθέτουσα Αρχή επιλέγει τη λύση ή τις λύσεις που ανταποκρίνονται καλύτερα στις ανάγκες της, κηρύσσει τη λήξη του διαλόγου και ενημερώνει σχετικά τους υποψηφίους, τους οποίους και καλεί να υποβάλλουν την τελική προσφορά τους, με βάση τη λύση ή τις λύσεις που επιλέχθηκαν κατά τη διάρκεια του διαλόγου. Στη συνέχεια, η Αναθέτουσα Αρχή αξιολογεί τις προσφορές των υποψηφίων με βάση

τα κριτήρια ανάθεσης που έχουν καθορισθεί στην Προκήρυξη και επιλέγει την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά.

Περαιτέρω, η Αναθέτουσα Αρχή δύναται, εφόσον κρίνει ότι το κόστος συμμετοχής στη διαδικασία του Ανταγωνιστικού Διαλόγου είναι υψηλό να απονείμει βραβεία ή να καταβάλει μέρος του σχετικού κόστους στους Προσφέροντες.

- **Διαδικασία με Διαπραγμάτευση**

Διαδικασία με Διαπραγμάτευση μπορεί να ακολουθείται κατόπιν δημοσίευσης της Προκήρυξης στις ακόλουθες περιπτώσεις:

(α) Μετά από Διαδικασία Ανοικτού ή Κλειστού Τύπου ή Ανταγωνιστικού Διαλόγου εφόσον:

αα) οι Προσφορές που κατατέθηκαν είτε ήταν απαράδεκτες με βάση διάταξη νόμου είτε δεν ανταποκρίνονταν στους όρους και προϋποθέσεις του ν. 3389/2005 και συγκεκριμένα του άρθρου 15 αυτού ή της Προκήρυξης,

ββ) οι όροι της προτεινόμενης Σύμβασης δεν τροποποιούνται ουσιωδώς σε σχέση με τους όρους που είχαν προταθεί κατά την προηγούμενη διαδικασία Ανοικτού ή Κλειστού Τύπου ή Ανταγωνιστικού Διαλόγου.

(β) Σε εξαιρετικές περιπτώσεις, όταν πρόκειται για έργα ή υπηρεσίες, των οποίων η φύση ή διάφοροι αστάθμητοι παράγοντες δεν επιτρέπουν το συνολικό προκαθορισμό των τιμών.

(γ) Όταν πρόκειται για Σύμβαση Υπηρεσιών και δη για παροχές διανοητικής εργασίας, εφόσον η φύση των υπηρεσιών ή εργασιών αυτών είναι τέτοια, ώστε οι προδιαγραφές της Σύμβασης να μην είναι δυνατό να καθορίζονται με επαρκή ακρίβεια και για το λόγο αυτόν να μην είναι εφικτή η ανάθεση της Σύμβασης με επιλογή της καλύτερης

Προσφοράς, σύμφωνα με τους κανόνες που διέπουν τις Διαδικασίες Ανοικτού ή Κλειστού Τύπου.

(δ) Στις Συμβάσεις Έργων, για τα έργα που εκτελούνται αποκλειστικά για σκοπούς έρευνας, δοκιμής ή τελειοποίησης και όχι για να εξασφαλίζουν την αποδοτικότητα ή την κάλυψη των δαπανών έρευνας και ανάπτυξης (Υπ. Οικονομίας και Οικονομικών, 2006).

4.3.1.8. Κριτήρια ανάθεσης

Η ανάθεση των Συμβάσεων Σύμπραξης από το Δημόσιο Φορέα που ενεργεί ως Αναθέτουσα Αρχή γίνεται με κριτήριο είτε (α) την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά είτε (β) τη χαμηλότερη τιμή.

Το πρώτο από τα ανωτέρω κριτήρια, δηλαδή το κριτήριο της πλέον συμφέρουσας από οικονομικής απόψεως προσφοράς, σημαίνει ότι εξετάζονται και συνυπολογίζονται κατά την εκτίμηση των προσφορών, πέραν των οικονομικών παραμέτρων και διάφορες άλλες παράμετροι, που προσδιορίζονται εξ αρχής από την Αναθέτουσα Αρχή στο πλαίσιο της διαδικασίας ανάθεσης. Τέτοιες παράμετροι μπορούν να είναι η ποιότητα, η τιμή, η τεχνική αρτιότητα, τα αισθητικά και λειτουργικά χαρακτηριστικά, τα περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά, το κόστος λειτουργίας, η αποδοτικότητα και η τεχνική συνδρομή, η ημερομηνία παράδοσης και η προθεσμία παράδοσης ή εκτέλεσης κ.λπ..

Η σχετική στάθμιση που προσδίδει η Αναθέτουσα Αρχή σε καθένα από τα κριτήρια αυτά για τον προσδιορισμό της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη Προσφοράς πρέπει επίσης να γνωστοποιείται στους Υποψηφίους (Υπ. Οικονομίας και Οικονομικών, 2006).

4.3.1.9. Το ελάχιστο περιεχόμενο μιας Σύμβασης Σύμπραξης

Οι Συμβάσεις Σύμπραξης και τα Παρεπόμενα Σύμφωνα περιλαμβάνουν σαφή και αναλυτική περιγραφή των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων των μερών σε σχέση με το αντικείμενο της Σύμπραξης. Στις Συμβάσεις

Σύμπραξης εφαρμόζονται οι όροι τους και συμπληρωματικά ο Αστικός Κώδικας. Ο ν. 3389/2005 προβλέπει κατάλογο ζητημάτων τα οποία θα πρέπει να διευθετούνται με τη Σύμβαση Σύμπραξης ώστε να διασφαλίζεται η απροβλημάτιστη εκτέλεσή της. Έτσι η Σύμβαση Σύμπραξης θα πρέπει να περιλαμβάνει οπωσδήποτε ρήτρες σχετικά με τα ακόλουθα:

- (α) Το αντικείμενο της Σύμπραξης, συμπεριλαμβανομένων και των προδιαγραφών του έργου ή της υπηρεσίας, το καταβλητέο στον Ιδιωτικό Φορέα συμβατικό αντάλλαγμα και οι διατάξεις βάσει των οποίων θα επιμερίζονται μεταξύ των συμβαλλομένων τα ανταλλάγματα που τυχόν καταβάλλονται από τους τελικούς χρήστες για τη χρήση του έργου ή την παροχή της υπηρεσίας.
- (β) Τον τρόπο άσκησης της εποπτείας της εκτέλεσης και λειτουργίας του έργου ή της παροχής της υπηρεσίας είτε μέσω ανεξάρτητων εταιρειών που ο Δημόσιος και ο Ιδιωτικός Φορέας προσλαμβάνουν από κοινού για το σκοπό αυτόν είτε μέσω των αρμόδιων υπηρεσιών του Δημοσίου.
- (γ) Τις μεθόδους διασφάλισης της ποιότητας κατά την εκτέλεση και λειτουργία του έργου ή την παροχή της υπηρεσίας.
- (δ) Το χρονοδιάγραμμα εκτέλεσης του αντικειμένου της Σύμπραξης, τις προϋποθέσεις τροποποίησής του, τις ποινικές ρήτρες και τα ανταλλάγματα σε περίπτωση υπέρβασης ή σύντμησης αντίστοιχα του χρονοδιαγράμματος αυτού, τη διάρκεια ισχύος της Σύμβασης Σύμπραξης, καθώς και τις προϋποθέσεις της παράτασης ή σύντμησης της διάρκειας αυτής.
- (ε) Τον τρόπο με τον οποίο θα παραχωρείται στον Ιδιωτικό Φορέα η χρήση ή η εκμετάλλευση των παγίων στοιχείων που είναι απαραίτητα για την εκτέλεση και λειτουργία του έργου ή την παροχή της υπηρεσίας και τα τυχόν προβλεπόμενα ανταλλάγματα.

- (στ) Τον τρόπο χρηματοδότησης της υλοποίησης του αντικειμένου της Σύμπραξης.
- (ζ) Την τυχόν απαιτούμενη εκ μέρους του Δημόσιου Φορέα έγκριση των χρηματοδοτικών συμβάσεων του Ιδιωτικού Φορέα, καθώς και της διαδικασίας τροποποίησής τους.
- (η) Την κατανομή των κινδύνων μεταξύ των μερών και τις συνέπειες επέλευσης γεγονότων που συνιστούν ανωτέρα βία.
- (θ) Τις ασφαλιστικές καλύψεις του αντικειμένου της Σύμβασης ή του Ιδιωτικού Φορέα.
- (ι) Την προστασία του περιβάλλοντος και των αρχαιοτήτων.
- (ια) Την κατοχύρωση δικαιωμάτων πνευματικής και βιομηχανικής ιδιοκτησίας.
- (ιβ) Τον τρόπο λειτουργίας, συντήρησης και εκμετάλλευσης του αντικειμένου της Σύμπραξης.
- (ιγ) Το ύψος των ανταλλαγμάτων που καταβάλλονται για τη χρήση του έργου ή της υπηρεσίας από τους χρήστες, τον τρόπο είσπραξής τους, καθώς και τους λόγους και τρόπους αναπροσαρμογής τους.
- (ιδ) Τον τρόπο επιμερισμού μεταξύ του Δημόσιου και του Ιδιωτικού Φορέα, των ωφελειών που θα προκύψουν, είτε από την τυχόν αναχρηματοδότηση των δανείων του Ιδιωτικού Φορέα είτε μετά την επίτευξη ενός συγκεκριμένου ποσοστού απόδοσης των ιδίων κεφαλαίων του.
- (ιε) Την έκταση των εγγυήσεων που παρέχει ο Ιδιωτικός Φορέας για την έγκαιρη και προσήκουσα εκτέλεση, λειτουργία και συντήρηση του έργου ή την προσήκουσα παροχή της υπηρεσίας.

- (ιστ) Την υποκατάσταση του Ιδιωτικού Φορέα ή των δανειστών με απόφαση της Αναθέτουσας Αρχής και τις περιπτώσεις που αυτή επιτρέπεται, καθώς και κάθε σχετικό θέμα.
- (ιζ) Την καταβολή αποζημιώσεων και την εν γένει αποκατάσταση της προκληθείσας ζημίας στις περιπτώσεις που οποιοδήποτε από τα συμβαλλόμενα μέρη αθετεί τις συμβατικές του υποχρεώσεις.
- (ιη) Τους λόγους καταγγελίας κάθε σύμβασης και οι συνέπειές της.
- (ιθ) Το εφαρμοστέο δίκαιο.
- (ικ) Τη διαδικασία επίλυσης διαφορών.
- (ικα) Τη σειρά προτεραιότητας των τυχόν προσαρτημάτων ή παραρτημάτων κάθε σύμβασης.
- (ικβ) Την εξειδίκευση των ελάχιστων απαιτήσεων λειτουργίας και συντήρησης που περιλαμβάνεται στα τεύχη δημοπράτησης.
- (ικγ) Τον καθορισμό των διαδικασιών παράδοσης του έργου στο Δημόσιο μετά τη λήξη της περιόδου εκμετάλλευσης, τις τυχόν υποχρεώσεις εκπαίδευσης και μεταφοράς τεχνογνωσίας του Ιδιωτικού Φορέα στο Δημόσιο Φορέα, τις προδιαγραφές του αντικειμένου κατά την παράδοση και τις εγγυήσεις καθώς και το χρόνο αυτών μετά την ανάληψη του έργου ή της υπηρεσίας από το Δημόσιο Φορέα.
- (ικδ) Τις απαιτήσεις υγιεινής και ασφάλειας των εργαζομένων και χρηστών του έργου ή της υπηρεσίας.
- (ικε) Την τυχόν διαδικασία επίλυσης διαφορών από Επιτροπή Εμπειρογνομόνων που ορίζουν από κοινού τα συμβαλλόμενα μέρη (Υπ. Οικονομίας και Οικονομικών, 2006)..

4.3.1.10. Το εφαρμοστέο δίκαιο και ο τρόπος επίλυσης τυχόν διαφορών

Για την επίλυση διαφοράς που αναφέρεται στην ερμηνεία ή στην εφαρμογή ή το κύρος της Σύμβασης Σύμπραξης εφαρμόζεται το Ελληνικό Δίκαιο.

Στο ν. 3389/2005 προβλέπεται ότι κάθε διαφορά που προκύπτει σχετικά με την εφαρμογή, την ερμηνεία ή το κύρος Συμβάσεων Σύμπραξης ή των Παρεπόμενων Συμφώνων επιλύεται με διαιτησία. Η διαιτησία παρουσιάζει, σε σχέση με την τακτική δικαιοσύνη, τα πλεονεκτήματα της ταχύτητας στην έκδοση απόφασης, της δυνατότητας επιλογής εξειδικευμένων σε σχέση με το συγκεκριμένο αντικείμενο της διαφοράς διαιτητών και της εμπιστευτικότητας.

Για τη διευκόλυνση των μερών στην εξεύρεση της πλέον κατάλληλης γι' αυτά διαιτησίας ορίστηκε ότι με τη Σύμβαση Σύμπραξης ή τα Παρεπόμενα Σύμφωνα καθορίζονται οι ειδικότεροι κανόνες που διέπουν τον ορισμό των διαιτητών, οι εφαρμοστέοι κανόνες διαιτησίας, η έδρα του διαιτητικού δικαστηρίου (ή οργάνου), οι αμοιβές των διαιτητών (εφόσον δεν ορίζονται από τους εφαρμοστέους κανόνες διαιτησίας) και η γλώσσα στην οποία θα διεξαχθεί η διαιτησία.

Η διαιτητική απόφαση που θα εκδοθεί είναι οριστική και αμετάκλητη και δεν υπόκειται σε κανένα τακτικό ή έκτακτο ένδικο μέσο, αποτελεί δε τίτλο εκτελεστό χωρίς να χρειάζεται να κηρυχθεί αυτό από τα τακτικά Δικαστήρια, και τα αντίδικα μέρη δεσμεύονται να συμμορφωθούν αμέσως με τους όρους της (Υπ. Οικονομίας και Οικονομικών, 2006).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5. ΟΙ ΣΥΜΠΡΑΞΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ- ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ ΑΠΟ ΤΗΝ ΠΛΕΥΡΑ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΘΕΩΡΙΑΣ

Στα προηγούμενα κεφάλαια, αναλύσαμε τις διαφορετικές μορφές ΣΔΙΤ που έχουν αναπτυχθεί καθώς και τα χαρακτηριστικά τους καθώς οι ΣΔΙΤ αποτελούν μια νέα μορφή παρέμβασης του δημόσιου τομέα στην οικονομία. Διαπιστώσαμε τα οφέλη εφαρμογής τους και το πως μπορούν να αποτελέσουν μια βέλτιστη μορφή οργάνωσης σε σχέση με την παραδοσιακή διαδικασία ανάθεσης των έργων. Είδαμε επίσης ότι ο εταίρος του ιδιωτικού τομέα πρέπει να χρηματοδοτήσει το σύνολο του αρχικού κόστους της επένδυσης και να αναλαμβάνει το μεγαλύτερο μέρος του οικονομικού κινδύνου, απαιτώντας υψηλότερη αμοιβή. Επίσης οι ιδιωτικές εταιρείες αντιμετωπίζουν λιγότερο ευνοϊκές χρηματοδοτικές συνθήκες στις κεφαλαιαγορές σε σχέση με τις κυβερνήσεις.

Σύμφωνα με τους Engel-Fischer-Galetovic (2006), το επιχείρημα της χρηματοδότησης ενός έργου από τον ιδιωτικό τομέα δεν είναι σε θέση να δικαιολογήσει την ύπαρξη των ΣΔΙΤ. Η χρηματοδότηση του ιδιωτικού τομέα για την παροχή δημοσίου έργου ή δημόσιας υπηρεσίας μπορεί να γίνεται με την καταβολή επιδοτήσεων από την κυβέρνηση αλλά στην περίπτωση αυτή, η δημόσια διοίκηση πρέπει να συλλέξει φόρους και να αυξήσει τις δημόσιες δαπάνες. Από την άλλη πλευρά υπάρχει και η δυνατότητα κάλυψης του συνόλου του κόστους της αρχικής επένδυσης από τα τέλη των τελικών χρηστών. Στην περίπτωση αυτή εμφανίζεται ένα κόστος ευκαιρίας που απορρέει από την παραίτηση της κυβέρνησης στα μελλοντικά έσοδα υπέρ του ιδιωτικού τομέα. Στην πραγματικότητα τα έσοδα αυτά θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για τη μείωση της γενικής φορολογίας και των στρεβλώσεών της.

Οι συγγραφείς υποστηρίζουν ότι οι ΣΔΙΤ θα πρέπει να προτιμώνται έναντι των «παραδοσιακών» μεθόδων ανάθεσης μόνο υπό την εξωγενή παραδοχή ότι οι ΣΔΙΤ είναι περισσότερο αποτελεσματικές στην υλοποίηση και διαχείριση μιας υποδομής. Στην περίπτωση αυτή οι συμβάσεις συμπράξεων δημόσιου- ιδιωτικού τομέα πρέπει να αντισταθμίσουν κατά το βέλτιστο τρόπο τις παρακάτω μεταβλητές:

- το κόστος ευκαιρίας των τελικών χρηστών
- το σκιάδες κόστος της φορολογίας που απαιτείται για τη χρηματοδότηση δημοσίων επιδοτήσεων
- την κατανομή του κινδύνου ζήτησης

Οι συγγραφείς όμως δεν πείθουν με την εξωγενή παραδοχή τους ότι οι ΣΔΙΤ είναι περισσότερο αποτελεσματικές σε σχέση με τις «παραδοσιακές μεθόδους» ανάθεσης αφού δεν εξηγούν την αιτία αυτής της υπεροχής.

Η ύπαρξη των ΣΔΙΤ θα πρέπει να έχουν μια οικονομική αιτιολόγηση για τη συμμετοχή τόσο του δημόσιου όσο και του ιδιωτικού τομέα, προκειμένου να επιτευχθεί κοινωνική ευημερία. Η χρηματοδότηση και ανάπτυξη ενός έργου με ΣΔΙΤ περιλαμβάνει τη συμμετοχή οικονομικών και πολιτικών εταίρων και η επιτυχία του έργου εξαρτάται από τις επενδύσεις και τις προσπάθειες των εταίρων. Η αξιολόγηση των κινδύνων του έργου δε μπορεί να βασίζεται μόνο σε καθαρά εξωγενείς εκτιμήσεις αλλά θα πρέπει να εξεταστεί και ο ενδογενής κίνδυνος, ο οποίος επηρεάζεται από τους συμβατικούς όρους της σύμβασης και μπορεί να οδηγήσει τα συμβαλλόμενα μέρη να υπολειτουργούν.

Η μελέτη αυτού του ενδογενούς κινδύνου είναι αντικείμενο της οικονομικής Θεωρίας των Συμβάσεων και ειδικότερα των *Νέων Οικονομικών της Ρύθμισης (New Economics of Regulation)* και της *Θεωρίας των Ατελών Συμβολαίων (Incomplete Contracting Theory)*.

5.1. ΟΙ ΣΔΙΤ ΜΕΣΑ ΑΠΟ ΤΗ ΘΕΩΡΙΑ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΤΗΣ ΡΥΘΜΙΣΗΣ

Η Θεωρία των Νέων Οικονομικών της Ρύθμισης συνδέεται κυρίως με την εργασία των Laffont και Tirole (1993), "A Theory of Incentives in Procurement and Regulation". Σύμφωνα με αυτή τη θεωρία, το πρόβλημα της ρύθμισης είναι ουσιαστικά πρόβλημα ελέγχου κάτω από ελλιπείς πληροφορίες (asymmetric information). Το πλαίσιο της θεωρίας αυτής στηρίζεται στο μοντέλο του εντολέα –εντολοδόχου (principal-agent model). Ο εντολέας είναι η κυβέρνηση ή το ρυθμιστικό θεσμικό όργανο και ο εντολοδόχος είναι η ιδιωτική εταιρεία. Οι εταίροι του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, ενεργώντας ορθολογιστικά, έχουν αποκλίνοντα συμφέροντα. Ο εταίρος του δημόσιου τομέα, από τη μια πλευρά, ενδιαφέρεται για το δημόσιο συμφέρον με την παροχή έργων υψηλής ποιότητας αλλά και με περιορισμό των δημοσίων δαπανών. Από την άλλη πλευρά, ο εταίρος του ιδιωτικού τομέα, ενδιαφέρεται για τη μεγιστοποίηση του εταιρικού κέρδους. Το ενδιαφέρον της διοίκησης για την παροχή καλής ποιότητας δημοσίων έργων, θα πρέπει αναγκαστικά να συμμορφώνεται με το συμφέρον του ιδιώτη για εταιρικό κέρδος. Το ζητούμενο είναι να βρεθεί μια δίκαιη ισορροπία μεταξύ των δύο διαφορετικών συμφερόντων.

Στη σχέση δημόσιου –ιδιωτικού τομέα υπάρχει όμως ασύμμετρη πληροφόρηση με στρεβλωτικά αποτελέσματα για τη σχέση αυτή. Η διοίκηση είναι συνήθως λιγότερο ενημερωμένη από ότι οι ιδιώτες, τόσο λόγω έλλειψης προσωπικού όσο και της έλλειψης των κατάλληλων μέσων για να είναι σε θέση να έχει τη σωστή πρόσβαση στις πληροφορίες. Αυτή η άνιση κατανομή της πληροφόρησης γίνεται τόσο κατά τη φάση σύναψης της συμφωνίας όσο και κατά τη φάση της εκτέλεσής της. Οι στρεβλωτικές επιπτώσεις που προκύπτουν από την ασύμμετρη πληροφόρηση μπορούν να περιοριστούν με τον ορισμό στις συμβάσεις κινήτρων για τον ιδιώτη να

συμπεριφέρεται ενάρετα μέσω της κατανομής δικαιωμάτων (allocating rights) και χρηματοοικονομικών ροών.

5.1.1. ΑΣΥΜΜΕΤΡΗ ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗ ΚΑΙ ΣΔΙΤ

Προκειμένου να κατανοήσουμε τις συνθήκες υπό τις οποίες η παροχή δημοσίων έργων ή υπηρεσιών είναι καλύτερη με ΣΔΙΤ ή με τις παραδοσιακές μεθόδους ανάθεσης θα πρέπει να διερευνηθεί ο ρόλος της ασύμμετρης πληροφόρησης κατά την ανάθεση καθηκόντων στον ιδιωτικό τομέα και τα προβλήματα αντιπροσώπευσης που ανακύπτουν (agency problems).

Κάθε πλευρά- δημόσιος και ιδιωτικός τομέας, έχει ιδιωτική πληροφόρηση. Δύο προβλήματα ασύμμετρης πληροφόρησης προσδιορίζονται:

Πρώτον, υπάρχει ένα πρόβλημα ηθικού κινδύνου (moral hazard). Το πρόβλημα του ηθικού κινδύνου εμφανίζεται μετά την έναρξη της συνεργασίας και αναφέρεται σε δράσεις της εταιρείας (agent) που δεν είναι δυνατό να εξακριβωθούν από την κυβέρνηση (principal). Η περίπτωση του ηθικού κινδύνου αναφέρεται σε ενδογενείς μεταβλητές, οι οποίες δε μπορούν να παρατηρηθούν από την κυβέρνηση. Η εταιρεία μπορεί να προβεί σε ενέργειες (efforts) που μπορούν να επηρεάσουν το κόστος ή την ποιότητα της παρεχόμενης υπηρεσίας.

Το πρόβλημα του ηθικού κινδύνου μπορεί να παρουσιαστεί κατά το στάδιο κατασκευής του έργου. Η ποιότητα του περιουσιακού στοιχείου της επένδυσης (asset) εξαρτάται εν μέρει από τις επενδύσεις που έγιναν από τον κατασκευαστή. Είναι αυτός που διαθέτει τις πληροφορίες για την ποιότητα της επένδυσης. Η λύση στο πρόβλημα του ηθικού αυτού κινδύνου δίδεται από την θεωρία των κινήτρων. Η κυβέρνηση πρέπει να δώσει κίνητρα στον κατασκευαστή του έργου προκειμένου να διασφαλίσει την ποιότητα κατασκευής.

Δεύτερον, υπάρχει το πρόβλημα της δυσμενούς επιλογής (adverse selection problem), που εμφανίζεται όταν η εταιρεία (agent) κατέχει ιδιωτικές πληροφορίες πριν την έναρξη της συνεργασίας. Η εταιρεία έχει περισσότερες πληροφορίες από την κυβέρνηση για ορισμένες μεταβλητές. Για παράδειγμα, η εταιρεία έχει "κρυμμένες" πληροφορίες για το επίπεδο τεχνογνωσίας που διαθέτει, προκειμένου να λειτουργήσει μια υπηρεσία. Αυτό επηρεάζει το κόστος λειτουργίας της επένδυσης. Και στην περίπτωση αυτή, η κυβέρνηση οφείλει να παρέχει κίνητρα προκειμένου να αποκαλύπτεται το αληθές κόστος λειτουργίας.

Οι περισσότερες περιπτώσεις ηθικού κινδύνου και δυσμενούς επιλογής δεν αποτυπώνονται σε λογιστικές καταστάσεις, δεν είναι παρατηρήσιμες από το ρυθμιστή και δεν είναι επαληθεύσιμες από τρίτους, όπως ένα δικαστήριο.

Στις παραδοσιακές μεθόδους ανάθεσης, η κυβέρνηση πρέπει να δώσει κίνητρα και στον κατασκευαστή του έργου και σ' αυτόν που το λειτουργεί. Στα πλαίσια μιας ΣΔΙΤ, αυτός που κατασκευάζει και λειτουργεί το έργο είναι ο ίδιος ιδιώτης. Η εργασία των Iossa και Martimort (2008) αναλύει τις επιπτώσεις του ηθικού κινδύνου κατά τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων και δείχνει ότι η ομαδοποίηση των σταδίων κατασκευής και λειτουργίας μιας υποδομής (χαρακτηριστικό των ΣΔΙΤ) θεωρείται η καλύτερη πολιτική όταν υπάρχει θετική εξωτερικότητα μεταξύ των σταδίων, που βελτιώνει τα κίνητρα και μέσω της κατάλληλης μεταφοράς κινδύνου, δίνει την καλύτερη ποιότητα και λιγότερο ακριβά έργα. Η βελτίωση της ποιότητας του περιουσιακού στοιχείου της επένδυσης συμβάλλει στη μείωση του κόστους λειτουργίας. Για παράδειγμα, η κατασκευή μιας φυλακής με καλύτερη ορατότητα για το προσωπικό θα βελτιώσει την ασφάλεια και ενδεχομένως μειώσει τον απαιτούμενο αριθμό φρουρών ασφαλείας. Αντίθετα τα στάδια θα πρέπει να διαχωριστούν όταν υπάρχει αρνητική εξωτερικότητα μεταξύ των, καθιστώντας τις παραδοσιακές μορφές ανάθεσης προτιμότερες. Μια αρνητική εξωτερικότητα εμφανίζεται όταν η βελτίωση της ποιότητας του

περιουσιακού στοιχείου αυξάνει το κόστος λειτουργίας. Για παράδειγμα, μια καινοτόμος κατασκευή ενός νοσοκομείου μπορεί να οδηγήσει σε καλύτερα κλινικά αποτελέσματα (όπως να βελτιωθεί ο φωτισμός και η ποιότητα του αέρα) αλλά μπορεί να αυξήσει το κόστος συντήρησης. Η ανάλυση δείχνει ότι οι ΣΔΙΤ είναι κατάλληλες στις περιπτώσεις όπου μια καλύτερη ποιότητα της υποδομής μπορεί να μειώσει σημαντικά το κόστος λειτουργίας, όταν η ποιότητα της υποδομής έχει μεγάλο αντίκτυπο στην ποιότητα της υπηρεσίας, και όταν η ζήτηση για την υπηρεσία είναι σταθερή και εύκολο να προβλεφθεί.

Σε γενικές γραμμές, σ' ένα πλαίσιο εντολέα –εντολοδόχου, ο εντολοδόχος είναι αυτός που έχει στη διάθεσή του "κρυφές" πληροφορίες. Παρ' όλα αυτά, είναι πιθανό ο εντολέας να κατέχει το πλεονέκτημα αυτό και ο εντολοδόχος να είναι ο λιγότερο ενημερωμένος. Σ' αυτή την περίπτωση, ο εντολέας (κυβέρνηση) κατέχει πληροφορίες για το είδος της εξωτερικότητας μεταξύ των σταδίων της κατασκευής και της λειτουργίας. Μπορεί να αναφέρει την παρουσία μιας θετικής εξωτερικότητας ενώ στην πραγματικότητα είναι αρνητική.

Οι Martimort-Sand-Zantman (2006) αναλύουν την περίπτωση μιας τοπικής κυβέρνησης (εντολέας) που έχει το πλεονέκτημα της πληροφόρησης για την ποιότητα μιας υποδομής έναντι του δυνητικού ιδιωτικού φορέα παροχής της υποδομής (εντολοδόχος). Για παράδειγμα, οι δήμοι κατέχουν τις πληροφορίες σχετικά με την ποιότητα των υπαρχόντων στοιχείων του ενεργητικού. Όπως στον τομέα της ύδρευσης, ένας δήμος μπορεί να γνωρίζει ποια από τα υπάρχοντα περιουσιακά στοιχεία (αντλίες, σωλήνες νερού κλπ) θα πρέπει να ανακαινιστούν και πότε.

5.1.2.H ΑΣΥΜΜΕΤΡΗ ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗ ΚΑΙ Η ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΤΩΝ ΣΔΙΤ

Με δεδομένο ότι οι περισσότερες ΣΔΙΤ είναι μορφής DBFO (σχεδιασμός-υλοποίηση- χρηματοδότηση- λειτουργία) είναι ενδιαφέρον να εξετάσουμε τη χρηματοδότηση του ιδιωτικού τομέα. Οι Dewatripont και Lergos (2005) ασχολήθηκαν με τις θετικές και αρνητικές επιπτώσεις της εξωτερικής χρηματοδότησης ενός έργου ΣΔΙΤ. Η ιδιωτική κοινοπραξία συνήθως χρηματοδοτεί μία επένδυση όχι με ίδια κεφάλαια (γιατί συνήθως δε διαθέτει επαρκείς πόρους) αλλά με δανειακά. Η προσθήκη ενός τρίτου εταίρου εισάγει ένα νέο agent problem, που υπάρχει μεταξύ της κοινοπραξίας και του εξωτερικού επενδυτή και μπορεί να αναιρέσει το επιθυμητό αποτέλεσμα των κινήτρων που μπορεί να επιτευχθεί με την ομαδοποίηση των σταδίων της κατασκευής και λειτουργίας μιας υπηρεσίας, ακολουθώντας τη μέθοδο των ΣΔΙΤ. Η ιδιωτική κοινοπραξία αναζητώντας δανειακά κεφάλαια, πράγμα που σημαίνει ότι μέρος των εσόδων από την επένδυση θα διοχετευτούν για την αποπληρωμή των δανειακών κεφαλαίων (υπάρχει μια εκροή σε εξωτερικό επενδυτή), μπορεί να μην επιλέξει τη βέλτιστη κοινωνικά προσπάθεια. Στα πλαίσια της εξωτερικής χρηματοδότησης, και ιδιαίτερα σε μεγάλα και σύνθετα έργα, τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα παρακολουθούν και ελέγχουν την ιδιωτική κοινοπραξία για ενδεχόμενη καιροσκοπική συμπεριφορά που θα οδηγούσε σε αποτυχία την επένδυση, προκειμένου να διασφαλίσουν τα κεφάλαιά τους.

Σε σχέση με τη χρηματοδότηση, οι Iossa και Martimort (2008) επισήμαναν δύο σημαντικά χαρακτηριστικά. Πρώτον, τα έργα ΣΔΙΤ είναι ελκυστικά για χρηματοδότηση αφού οι επενδύσεις αυτές χαρακτηρίζονται από την παροχή σταθερών αποδόσεων. Δεύτερον, οι ΣΔΙΤ μπορούν να εκμεταλλευτούν την εμπειρία των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων στην αξιολόγηση των κινδύνων. Οι ερευνητές κατέληξαν ότι η εξωτερική χρηματοδότηση σε

σχήματα ΣΔΙΤ είναι ιδανική όταν τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα έχουν πληροφόρηση για τις προσπάθειες της ιδιωτικής κοινοπραξίας. Έτσι η ιδιωτική κοινοπραξία στηριζόμενη στην εξωτερική χρηματοδότηση, γίνεται λιγότερο ριψοκίνδυνη ακόμα και αν η χρηματοδότηση μπορεί να επιδεινώσει τον ηθικό κίνδυνο με την εισαγωγή περαιτέρω επιμερισμού του κινδύνου.

5.2. Η ΘΕΩΡΙΑ ΤΩΝ ΑΤΕΛΩΝ ΣΥΜΒΟΛΑΙΩΝ

Η θεωρία των ατελών συμβολαίων είναι κυρίως η συνέχιση της θεωρίας του συναλλακτικού κόστους. Η θεωρία του συναλλακτικού κόστους, κυρίως λόγω του Coase και του Williamson, υποστηρίζει ότι οι εταίροι σε μια συνεργασία είναι καιροσκόποι (opportunistic) και ως ένα βαθμό ορθολογιστές. Σύμφωνα με τον Coase και αργότερα με τον Williamson τα συναλλακτικά κόστη μπορεί να προέρχονται από την αναζήτηση κατάλληλων εταίρων, το κόστος των διαπραγματεύσεων και της ολοκλήρωσης της σύμβασης καθώς και το κόστος του ελέγχου και της εκτέλεσης της σύμβασης, που αποτελεί και το κεντρικό ζήτημα της θεωρίας του κόστους των συναλλαγών.

Σύμφωνα με τη θεωρία των ατελών συμβολαίων οι συμβάσεις είναι αναγκαστικά ελλιπείς, επειδή είναι αδύνατο να περιγραφούν εκ των προτέρων όλες οι πτυχές μιας συναλλαγής λόγω του αβέβαιου μέλλοντος. Μ' άλλα λόγια οι συμβάσεις είναι ελλιπείς γιατί θα ήταν πάρα πολύ δαπανηρό να συναφθεί μια ολοκληρωμένη σύμβαση υπό την έννοια να καθορίσει στο μέγιστο δυνατό βαθμό όλες τις υποχρεώσεις των εταίρων που μετέχουν σε μια σύμβαση.

Οι συμβάσεις κατά κανόνα περιλαμβάνουν μόνο ένα περιορισμένο αριθμό μεταβλητών, τις πιο σημαντικές ή αυτές που είναι εύκολο να μετρηθούν. Εάν υπάρχουν απρόβλεπτα γεγονότα που προκύπτουν κατά τη διάρκεια της σχέσης, που έχουν επίδραση στους όρους της σύμβασης και στη σύμβαση

δεν περιλαμβάνεται καμία ένδειξη ως προς το πώς τα μέρη θα πρέπει να ανταποκριθούν, η σύμβαση θα πρέπει να επαναδιαπραγματευτεί.

5.2.1. ΑΤΕΛΗ ΣΥΜΒΟΛΑΙΑ ΚΑΙ ΣΔΙΤ

Ένα από τα χαρακτηριστικά των συμπράξεων δημόσιου ιδιωτικού τομέα είναι η μεγάλη περίοδος της σύμβασης. Είναι εξαιρετικά δύσκολο να προβλεφθούν και να περιγραφούν όλα τα μελλοντικά ενδεχόμενα που θα επηρεάσουν την εταιρική σχέση κατά τη διάρκεια της σύμβασης, με αποτέλεσμα οι συμβάσεις να είναι ατελείς.

Η σύγχρονη βιβλιογραφία αναλύει τις νέες οργανωτικές μορφές των ΣΔΙΤ μέσα σ' ένα πλαίσιο ατελών συμβάσεων, συγκρίνοντας τις παραδοσιακές μεθόδους ανάθεσης με τις ΣΔΙΤ.

Οι Hart- Shleifer- Vishny (1997), διατύπωσαν για πρώτη φορά την ιδέα ότι τα ατελή συμβόλαια συνδέονται με το γεγονός ότι η ποιότητα που επιθυμεί η κυβέρνηση για την παροχή δημοσίων υπηρεσιών είναι αδύνατο να προσδιοριστεί πλήρως στην αρχική σύμβαση. Ανέπτυξαν ένα μοντέλο, που δεν αφορά άμεσα τις ΣΔΙΤ, για να εξηγήσουν αν θα πρέπει η κυβέρνηση να παρέχει ή όχι μια υπηρεσία μόνη της. Το μοντέλο επικεντρώθηκε στην παροχή των φυλακών, αλλά μπορεί να ισχύει και για την παροχή άλλων αγαθών. Οι ερευνητές θεωρούν ότι είναι συχνά αδύνατο η κυβέρνηση να ελέγξει και να επιβάλλει την ποιότητα της παρεχόμενης υπηρεσίας, επειδή είναι δυνατό ο πάροχος να μειώσει την ποιότητα χωρίς να παραβιάζει το "γράμμα" της σύμβασης. Πράγματι, εμπειρικά στοιχεία δείχνουν ότι οι ιδιώτες πάροχοι πολλές φορές μειώνουν την ποιότητα της παρεχόμενης υπηρεσίας προκειμένου να μειώσουν το κόστος.

Η βασική ιδέα του μοντέλου είναι ότι η κυβέρνηση και ο πάροχος είναι σε θέση να προσδιορίσουν στην αρχική σύμβαση μόνο βασικές πτυχές για την παροχή της υπηρεσίας. Είναι αδύνατο κατά το χρόνο υπογραφής της σύμβασης να προβλεφθούν όλα τα μελλοντικά απρόβλεπτα γεγονότα. Όταν

ανακύψουν και καταστούν σαφή τα προβλήματα, η σύμβαση οδηγείται σε επαναδιαπραγμάτευση.

Μετά την υπογραφή της σύμβασης, ο πάροχος μπορεί να επενδύσει σε δύο τύπους καινοτομίας: σε μια καινοτομία κόστους και σε μια καινοτομία ποιότητας. Η καινοτομία κόστους οδηγεί σε μείωση του κόστους, αλλά συνήθως συνοδεύεται από μείωση της ποιότητας, ενώ μια καινοτομία στην ποιότητα οδηγεί σε βελτίωση της ποιότητας αλλά αυτό συνοδεύεται από αύξηση του κόστους. Η ανάλυση του μοντέλου έδειξε ότι είναι επιθυμητή η παροχή μιας υπηρεσίας από την κυβέρνηση όταν μειώσεις στο κόστος δεν έχουν μεγάλες βλαπτικές επιδράσεις στην ποιότητα και όταν η καινοτομία στην ποιότητα είναι μικρής αξίας. Αντίθετα, είναι προτιμότερο η παροχή της υπηρεσίας να γίνεται από τον ιδιωτικό τομέα, όταν μειώσεις στο κόστος αποφέρουν σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις στην ποιότητα και όταν η καινοτομία στην ποιότητα είναι σημαντική.

Ο Hart (2003), αναπτύσσοντας το προηγούμενο μοντέλο, έφτιαξε ένα μοντέλο που αφορούσε συγκεκριμένα τις ΣΔΙΤ. Ο κατασκευαστής μπορεί να κάνει δύο ειδών επενδύσεις που θα επηρεάσουν τη λειτουργία της υποδομής. Μία παραγωγική επένδυση (productive investment) που προσδίδει στην υποδομή ελκυστικότητα και ευκολία στη λειτουργία της, μειώνοντας το λειτουργικό κόστος και μια αντιπαραγωγική επένδυση (unproductive investment) που μειώνει το συνολικό κόστος και την ποιότητα. Στις παραδοσιακές συμβάσεις, ο κατασκευαστής δε μπορεί να εσωτερικεύσει τα οφέλη από τις επενδύσεις του και για το λόγο αυτό εφαρμόζει λίγες από τις παραγωγικές επενδύσεις αλλά το σωστό ποσό των αντιπαραγωγικών επενδύσεων. Στις ΣΔΙΤ όμως, η ίδια ιδιωτική κοινοπραξία κατασκευάζει και λειτουργεί το έργο. Ο κατασκευαστής εσωτερικεύει τις επιδράσεις των επενδύσεων του, και για το λόγο αυτό δαπανά μεγαλύτερα ποσά για παραγωγικές επενδύσεις και ακόμα μεγαλύτερα για μη παραγωγικές.

Το συμπέρασμα της έρευνας του Hart είναι ότι ο διαχωρισμός των σταδίων κατασκευής και λειτουργίας είναι προτιμότερος όταν η ποιότητα της κατασκευής μπορεί να προσδιοριστεί στην αρχική σύμβαση αλλά η ποιότητα της παροχής της υπηρεσίας δε μπορεί. Αντίθετα μια ΣΔΙΤ είναι επωφελής όταν η ποιότητα της υπηρεσίας μπορεί να καθοριστεί σωστά στην αρχική σύμβαση ή ακόμα καλύτερα εάν η απόδοση μπορεί εύκολα να μετρηθεί αλλά η ποιότητα της κατασκευής δε μπορεί.

Οι Iossa και Martimort (2008) μελέτησαν τη σκοπιμότητα της ομαδοποίησης των σταδίων της κατασκευής και λειτουργίας μιας υποδομής και της βέλτιστης κατανομής της ιδιοκτησίας μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού εταίρου. Στα πλαίσια των ατελών συμβάσεων, η σύγκριση μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής ιδιοκτησίας και εναλλακτικών σεναρίων εξωτερικότητας δείχνει ότι η ιδιωτική ιδιοκτησία κυριαρχεί πάντα της δημόσιας ιδιοκτησίας ανεξάρτητα της ομαδοποίησης των σταδίων. Επιπλέον οι Iossa και Martimort εξηγούν ότι οι ΣΔΙΤ κυριαρχούν της αυστηρά παραδοσιακής μεθόδου αν και μόνο εφόσον υπάρχει θετική εξωτερικότητα μεταξύ των σταδίων κατασκευής και λειτουργίας της υποδομής. Εάν η εξωτερικότητα είναι αρνητική, η ομαδοποίηση οδηγεί σε λιγότερες προσπάθειες βελτίωσης της ποιότητας σε σχέση με τη μη ομαδοποίηση. Τα κίνητρα του ιδιοκτήτη για να επενδύσει στη βελτίωση της ποιότητας της υποδομής μειώνονται εάν ο κατασκευαστής πρέπει να εσωτερικεύσει την αρνητική εξωτερικότητα που έχει η ποιότητα της υποδομής στο κόστος λειτουργίας.

5.2.1.1. Επαναδιαπραγμάτευση-Ομηρία και Συναλλακτικό Κόστος

Εξαιτίας του γεγονότος ότι οι ΣΔΙΤ είναι μακροπρόθεσμες συμβάσεις, η κλίμακά τους αρκετά μεγάλη και το επίπεδο αβεβαιότητας και πολυπλοκότητας των ΣΔΙΤ αρκετά υψηλό, οι συμβάσεις τους είναι εξαιρετικά ελλιπείς. Με δεδομένη την παρουσία ελλιπών συμβάσεων, τα

έργα ΣΔΙΤ αποτελούν περαιτέρω αντικείμενο επαναδιαπραγμάτευσης. Σε μια εκ των υστέρων επαναδιαπραγμάτευση τα συμβαλλόμενα μέρη απολαμβάνουν γενικά καλύτερων απολαβών. Κατά τη διάρκεια μιας επαναδιαπραγμάτευσης, θα κυριαρχήσει το συμβαλλόμενο μέρος που κρατά "όμηρο" το άλλο και θα κερδίσει συγκριτικά καλύτερες απολαβές. Έτσι επαναδιαπραγμάτευση και πρόβλημα ομηρίας (hold-up problem) συνδέονται μεταξύ τους. Το κύριο αποτέλεσμα της επαναδιαπραγμάτευσης και του προβλήματος της ομηρίας είναι το υψηλό συναλλακτικό κόστος που μπορεί να προκληθεί (Ho S.P. and Tsui C., 2009).

Στις ΣΔΙΤ ενώ δίνεται σε μεγάλο βαθμό έμφαση στην αύξηση της αποδοτικότητας μέσω της καλύτερης αξιοποίησης των πόρων, οι επιπτώσεις του συναλλακτικού κόστους που είναι ενσωματωμένο στις ΣΔΙΤ συχνά υποεκτιμώνται. Σε πολλές περιπτώσεις, τα υψηλά συναλλακτικά κόστη θα μπορούσαν να καταστήσουν μία ΣΔΙΤ κατώτερη εναλλακτική λύση για την παροχή δημοσίων υποδομών και υπηρεσιών. Το συναλλακτικό κόστος σε μια ΣΔΙΤ είναι πολύ διαφορετικό απ' ό,τι σ' άλλες συνεργασίες, διότι: α) οι ΣΔΙΤ έχουν προσανατολισμό δημοσίου συμφέροντος, β) η χρηματοδότηση του έργου είναι διαφορετική και γ) ένας από τους εταίρους είναι η κυβέρνηση.

Επειδή τις περισσότερες φορές τα έργα ΣΔΙΤ έχουν σημαντικές επιδράσεις στο δημόσιο συμφέρον, η επιτυχία κάποιων συγκεκριμένων έργων ΣΔΙΤ μπορεί να βοηθήσει στην αύξηση του ΑΕΠ της οικονομίας και στη βελτίωση της οικονομικής ανάπτυξης. Αντίθετα, αποτυχίες έργων ΣΔΙΤ, μπορούν να οδηγήσουν σε αλυσιδωτές αντιδράσεις, από πτωχεύσεις, μαζικές απολύσεις ακόμα και ύφεση. Σε έργα που αντιμετωπίζουν οικονομικές δυσκολίες, ο ιδιώτης εταίρος θα προσπαθήσει να επαναδιαπραγματευτεί με την κυβέρνηση. Έτσι ένα σημαντικό συναλλακτικό κόστος εμφανίζεται, που δε μπορεί εύκολα να αξιολογηθεί και η κυβέρνηση θα πρέπει να λάβει υπόψη της τις συνολικές οικονομικές

επιπτώσεις όταν αποφασίζει να διασώσει ένα έργο. Συνήθως πάρα πολύ μεγάλα έργα ή έργα που έχουν κάποια συμβολική σημασία, οι κυβερνήσεις δεν επιτρέπουν να αποτύχουν

Σε έργα ΣΔΙΤ με περιορισμένο προϋπολογισμό, μπορεί να έχουμε σημαντικό συναλλακτικό κόστος, εξαιτίας της καιροσκοπικής συμπεριφοράς του ιδιωτικού εταίρου και της οικονομικής αναποτελεσματικότητας. Ο ιδιώτης εταίρος, αναμένοντας εκ των προτέρων επαναδιαπραγματεύσεις που να τον ευνοούν, έχει περιορισμένα κίνητρα για να βελτιώσει την ποιότητα των υπηρεσιών και να καινοτομήσει.

Η ιδιωτική εταιρεία μπορεί να εκμεταλλευτεί την ενδεχόμενη μονοπωλιακή της δύναμη με τη χρέωση για επιπλέον υπηρεσίες πέραν της υποχρέωσής της από τη σύμβαση ή με την επιμονή της για επέκταση της αρχικής σύμβασης. Ένα νέο συναλλακτικό κόστος εμφανίζεται εξαιτίας της επαναδιαπραγματεύσεως και του προβλήματος της ομηρίας.

Υπάρχει βέβαια και το ενδεχόμενο η κυβέρνηση να κρατά όμηρο την εταιρεία, όταν το πολιτικό σύστημα δεν είναι σταθερό και η κυβέρνηση έχει λίγα να χάσει από την παραβίαση της σύμβασης. Στην περίπτωση αυτή η κυβέρνηση μπορεί εύκολα να αναγκάσει τον ανάδοχο να επαναδιαπραγματευτεί. Για την αντιμετώπιση τέτοιων θεμάτων σε ορισμένες συμβάσεις υπάρχει η δυνατότητα απόκτησης δικαιωμάτων ιδιοκτησίας (property rights) από τους ιδιώτες ενισχύοντας την εκ των υστέρων διαπραγματευτική τους δύναμη. Επιπλέον η κατανομή δικαιωμάτων ιδιοκτησίας, εκθέτει την κυβέρνηση σε καιροσκοπικές συμπεριφορές των ιδιωτών επειδή με τα δικαιώματα ιδιοκτησίας παρέχονται στον ιδιώτη περισσότερες πληροφορίες και έτσι το πρόβλημα της ασύμμετρης πληροφόρησης επιδεινώνεται.

Με δεδομένη την ύπαρξη ατελών συμβολαίων, σε έργα ΣΔΙΤ με πολύ περίπλοκη τεχνογνωσία (know-how) στην κατασκευή ή τη λειτουργία είναι

πολύ δύσκολο να αντικατασταθεί ο ανάδοχος, ακόμα και στο αρχικό στάδιο της σύμβασης, στις περιπτώσεις που ο ανάδοχος δεν εφαρμόζει τη σύμβαση και η κυβέρνηση έχει το δικαίωμα να καταγγείλει τη σύμβαση για την άσκηση των συμβατικών δικαιωμάτων της. Έτσι η κυβέρνηση μπορεί εύκολα να συρθεί σε επαναδιαπραγμάτευση λόγω ομηρίας. Ως εκ τούτου προκαλείται σημαντικό συναλλακτικό κόστος, που περιλαμβάνει όχι μόνο τις απώλειες λόγω της χαμηλότερης διαπραγματευτικής ισχύος, αλλά και το σημαντικό κόστος της εκ των προτέρων προσδοκίας για επαναδιαπραγμάτευση.

Μια ΣΔΙΤ μπορεί να θεωρηθεί η βέλτιστη επιλογή για την παροχή ενός δημοσίου έργου ή υπηρεσίας όταν το κόστος των συναλλαγών ελέγχεται αποτελεσματικά και οι κρυμμένες δαπάνες που το δημιουργούν μειώνονται σε αποδεκτό επίπεδο γιατί σε διαφορετική περίπτωση το υψηλό συναλλακτικό κόστος υπονομεύει τον ανταγωνισμό και αποτρέπει τη δημιουργία οικονομικής αποδοτικότητας (Value for Money) της επένδυσης για την κυβέρνηση.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6. ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΕΠΙΤΥΧΙΑΣ ΤΩΝ ΣΔΙΤ

6.1. ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΩΝ ΚΙΝΔΥΝΩΝ

Κίνδυνος είναι η πιθανότητα να συμβεί ένα γεγονός που θα μπορούσε να προκαλέσει οι πραγματικές συνθήκες του έργου να διαφέρουν από εκείνες που θεωρήθηκαν ως δεδομένες όταν γινόταν η πρόβλεψη των ωφελειών και του κόστους του έργου (Furnell, 2000). Η διαχείριση των κινδύνων είναι το κλειδί για την επιτυχία ή την αποτυχία ενός έργου.

Η δυνατότητα υλοποίησης συμπράξεων σε ένα ευρύ φάσμα επενδυτικών σχεδίων, με διαφορετικά χαρακτηριστικά και ιδιαιτερότητες, αυξάνει τη διαφορετικότητα των επιμέρους κινδύνων που πρέπει να προβλεφθούν κατά την κατάρτιση των συμβατικών υποχρεώσεων μιας σύμπραξης, ώστε να κατανεμηθούν με σαφήνεια και διαφάνεια στους επιμέρους συμβαλλόμενους.

Το πρώτο καθήκον κατά τον προγραμματισμό ενός έργου είναι να προσδιοριστούν όλοι οι κίνδυνοι και να βρεθούν οι τρόποι διαχείρισής τους, έτσι ώστε να ελαχιστοποιηθούν οι απειλές για το έργο. Τόσο η κυβέρνηση όσο και ο ιδιωτικός τομέας πρέπει να δείχνουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την ελαχιστοποίηση των συνολικών κινδύνων του έργου και θα πρέπει να συμβάλουν αμφοτέρωθεν στην επίτευξη του εν λόγω αποτελέσματος, ανεξάρτητα από το ποιος τομέας επίσημα φέρει τον κίνδυνο στη σύμβαση.

Η διαχείριση των κινδύνων είναι μια συνεχής διαδικασία, η οποία συνεχίζεται καθ' όλη τη διάρκεια ζωής ενός έργου ΣΔΙΤ. Λαμβάνει χώρα σε πέντε στάδια:

εντοπισμός των κινδύνων (Risk identification): η διαδικασία προσδιορισμού όλων των κινδύνων που σχετίζονται με το έργο, είτε κατά τη φάση κατασκευής του ή τη φάση λειτουργίας του.

Οι κίνδυνοι συνήθως προσδιορίζονται με αναφορά σε γενικές κατηγορίες κινδύνων και με βάση τις διαφορετικές φάσεις του έργου. Πρέπει να ληφθεί μέριμνα κατά τη χρήση των γενικών κατηγοριών, καθώς πολλές από αυτές επικαλύπτονται και, αν χρησιμοποιηθούν μεμονωμένα, θα μπορούσαν να είναι παραπλανητικές, με αποτέλεσμα ακόμη και ειδικευμένοι σύμβουλοι να μην μπορούν πλήρως και με ακρίβεια να εντοπίσουν όλους τους σχετικούς κινδύνους.

Ένα χρήσιμο σημείο εκκίνησης μπορεί να είναι η χρησιμοποίηση μια λίστας κινδύνων που συνήθως ισχύουν για έργα υποδομής που παρέχονται μέσω συμπράξεων δημόσιου-ιδιωτικού τομέα. Η χρήση των γενικών κατηγοριών κινδύνου ή μια γενική λίστα ελέγχου κινδύνων δεν θα πρέπει, ωστόσο, να πάρει τη θέση της λεπτομερούς εξέτασης των κινδύνων ενός συγκεκριμένου σχεδίου από έμπειρους συμβούλους.

αξιολόγηση των κινδύνου (Risk assessment): ο προσδιορισμός της πιθανότητας να πραγματοποιηθούν οι εντοπισθέντες κίνδυνοι και το μέγεθος των συνεπειών αυτής της πραγματοποίησης.

Ένας κίνδυνος που είναι εξαιρετικά απίθανο να συμβεί και θα είχε ελάχιστες συνέπειες αν εμφανιζόταν, δεν προκαλεί μεγάλη ανησυχία. Ένας κίνδυνος που είναι πιθανό να συμβεί και θα είχε σημαντικές συνέπειες στην υλοποίηση του έργου, είναι μείζονος σημασίας, ειδικά αν είναι έξω από τον έλεγχο οποιουδήποτε μέρους της σύμπραξης και όχι στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του να τον μετριάσει. Σε μια τέτοια περίπτωση, η πρόσθετη επιβάρυνση για την ανάληψη του κινδύνου είναι υψηλή. Πράγματι, σε ορισμένες περιπτώσεις, ένας εταίρος μπορεί να προτιμήσει να μη συμμετέχει σ' ένα έργο προκειμένου να μην αναλάβει έναν τέτοιο κίνδυνο.

κατανομή των κινδύνων (Risk allocation): η ανάθεση των ευθυνών για την αντιμετώπιση των συνεπειών κάθε κινδύνου σ' ένα από τα μέρη της σύμβασης ΣΔΙΤ, ή η συμφωνία για τον επιμερισμό του κινδύνου.

Η ανάπτυξη ενός ισχυρού μηχανισμού προμοδοτήσεων, ως εργαλείο της κατανομής των κινδύνων, είναι ζωτικής σημασίας για:

- τη δημιουργία του αναγκαίου βαθμού κατανομής των κινδύνων σε ένα έργο
- να δοθούν κίνητρα στον ιδιωτικό τομέα να έχει την ενδεικνυόμενη απόδοση

Η κυβέρνηση μπορεί να διαθέσει περισσότερους κινδύνους στον ιδιωτικό τομέα, εάν η τιμή που πληρώνει για την κατανομή τους είναι αρκετά υψηλή και ο ιδιωτικός φορέας είναι σε θέση να διαφοροποιήσει το χαρτοφυλάκιό του για την αντιμετώπιση των συνεπειών συγκεκριμένων κινδύνων που πραγματοποιούνται. Υπάρχει στην πραγματικότητα μια κερδοφόρα αγορά των κινδύνων, με ιδιώτες πρόθυμους να αναλάβουν κινδύνους για τους οποίους η κυβέρνηση πληρώνει μια υψηλή τιμή σε σχέση με την πιθανότητα ή τις συνέπειες αυτών των κινδύνων.

Το ερώτημα για την κυβέρνηση είναι αν το ασφάλιστρο κινδύνου που πληρώνει για την κατανομή του κινδύνου προσδίδει αξία (value for money) ή αν, σε ορισμένες περιπτώσεις, η ανάληψη του κινδύνου από τη κυβέρνηση - λαμβάνοντας υπόψη τις δυνατότητες μείωσης των κινδύνων που έχει στη διάθεση της η κυβέρνηση - μπορεί να κοστίσει λιγότερο από το ασφάλιστρο κινδύνου.

Η μεταφορά του κινδύνου, που είναι κατά κύριο λόγο εντός ελέγχου ενός εταίρου, στον άλλο, είναι παράλογη. Και αυτό γιατί η μεταφορά του κινδύνου έναντι δαπανηρής προμοδότησης μειώνει την οικονομική αποδοτικότητα. Αν ο κίνδυνος μπορεί να ελεγχθεί και να αντιμετωπιστεί από την κυβέρνηση, δεν έχει νόημα να πληρώσει ένα υψηλό ασφάλιστρο για την κατανομή του στον ιδιωτικό τομέα. Ομοίως, αν ο κίνδυνος είναι υπό τον έλεγχο του ιδιώτη, που μπορεί να τον διαχειριστεί κατάλληλα και να τον μετριάσει, δεν θα πρέπει να συνοδεύεται από υψηλό ασφάλιστρο

κινδύνου. Προκειμένου να επιτευχθεί οικονομική αποδοτικότητα, η κυβέρνηση πρέπει να διασφαλίσει ότι η κατανομή του κινδύνου είναι αποτελεσματική. Για παράδειγμα, δεν υπάρχει νόημα η κυβέρνηση να πληρώσει αμοιβή στον ιδιωτικό εταίρο προκειμένου να αποδεχτεί τον κίνδυνο σχεδιασμού, όταν η ίδια η κυβέρνηση δίνει εγκρίσεις σε κρίσιμα στάδια του σχεδιασμού, λαμβάνοντας έτσι πίσω μέρος του κινδύνου.

Μεταβολές κατά τη διάρκεια της ζωής του έργου, μπορεί να μην έχουν πάντα αρνητικές επιπτώσεις. Μπορεί να οδηγήσουν σε «αντίστροφα οφέλη», τα οποία αυξάνουν την αποδοτικότητα του έργου με απρόβλεπτους τρόπους. Όταν καθορίζεται λοιπόν η κατανομή του κινδύνου, θα πρέπει να εξετάζεται με «συμμετρικές» παροχές, οι οποίες θα δημιουργούν δικαιώματα σε απροσδόκητα οφέλη. Αυτό δίνει στα εμπλεκόμενα μέρη ένα κίνητρο για βελτίωση της αποτελεσματικότητας προς όφελος του έργου και επιτρέπουν στα οφέλη να εξουδετερώσουν τις απώλειες από τα γεγονότα του κινδύνου.

άμβλυνση του κινδύνου (Risk mitigation): η προσπάθεια να μειωθεί η πιθανότητα εμφάνισης του κινδύνου και ο βαθμός των συνεπειών που έχει αυτός που αναλαμβάνει τον κίνδυνο.

Ο μετριασμός του κινδύνου είναι μια προσπάθεια να μειωθεί η έκθεση του εταίρου της σύμπραξης που είναι εκτεθειμένος στον κίνδυνο και να αυξήσει την πιθανότητα να πετύχει το σενάριο στο οποίο βασίζεται το έργο. Οι πρακτικές μείωσης ποικίλλουν ανάλογα με τους κινδύνους που εξετάζονται και με το αν αφορά τον εταίρο του δημόσιου ή του ιδιωτικού τομέα.

Ο τρόπος που ένα έργο μπορεί να αναπτυχθεί μπορεί επίσης να λειτουργήσει ως ένας τρόπος άμβλυνσης. Για παράδειγμα, δίνοντας τον έλεγχο ορισμένων εγκαταστάσεων αποθήκευσης νερού στον ιδιωτικό εταίρο σε ένα έργο επεξεργασίας του νερού μπορεί να μειωθεί ο κίνδυνος διασύνδεσης μεταξύ των ιδιωτικών και κυβερνητικών εταίρων.

Τα μέτρα άμβλυνσης του κινδύνου δεν είναι χωριστά από την κατανομή των κινδύνων, διότι η ικανότητα ενός εταίρου να μπορεί να μετριάσει τους κινδύνους μπορεί να τον οδηγήσει να αναλάβει τον κίνδυνο που διαφορετικά δεν θα τον είχε αναλάβει. Ομοίως, η επίγνωση από έναν εταίρο για τις δυνατότητες του άλλου για μετριασμό ενός κινδύνου, μπορεί να τον οδηγήσει να επιμείνει για τη μεταφορά του κινδύνου στον άλλο ή να πληρώσει ένα μικρότερο ασφάλιστρο κινδύνου.

παρακολούθηση των κινδύνων και επανεξέταση (Monitoring and review): παρακολούθηση και επανεξέταση των προσδιορισμένων κινδύνων και η διαχείριση νέων κινδύνων που εντοπίζονται καθώς το έργο ΣΔΙΤ εξελίσσεται και αλλάζει το περιβάλλον του. Η διαδικασία αυτή συνεχίζεται καθ' όλη τη διάρκεια της σύμβασης ΣΔΙΤ.

Όταν οι κίνδυνοι έχουν κατανεμηθεί και η σύμβαση έχει υπογραφεί, ειδική ομάδα πρέπει να καθιερώσει ένα σύστημα παρακολούθησης των κινδύνων ώστε να εξασφαλίζεται ότι:

- οι υπηρεσίες παρέχονται σύμφωνα με τις συμβατικές προδιαγραφές
- τα ανακύπτοντα θέματα ελαχιστοποιούνται ή διορθώνονται
- επαληθεύονται οι πληρωμές για το έργο
- οι απρόβλεπτοι κίνδυνοι εντοπίζονται και αξιολογούνται γρήγορα.

Η εφαρμογή μιας διαδικασίας παρακολούθησης και αναθεώρησης περιλαμβάνει δύο στάδια για την αποτελεσματική διαχείριση, τόσο των κινδύνων που έχουν προβλεφθεί στη σύμβαση όσο και των απρόβλεπτων κινδύνων:

- ❖ την ανάπτυξη ενός σχεδίου διαχείρισης των κινδύνων
- ❖ αξιολόγηση και εφαρμογή.

Η παρακολούθηση των κινδύνων και η επανεξέτασή τους ενισχύονται αν είναι τα μέλη της ομάδας διαχείρισης της σύμβασης εμπλεκόμενοι στη διαδικασία του διαγωνισμού. Αυτό τους δίνει τη δυνατότητα κατανόησης της φιλοσοφίας για την κατανομή του κινδύνου, καθώς και εξοικείωση με τους επιμέρους κινδύνους.

6.1.1. ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΚΙΝΔΥΝΩΝ

Η έγκαιρη κατανόηση και αντιμετώπιση των κινδύνων είναι ιδιαίτερα σημαντική για αμφότερους τους συμβαλλόμενους γιατί είναι το πρώτο βήμα για τη διαχείρισή τους. Οι κίνδυνοι που παρουσιάζονται σ' ένα έργο κατανομούνται ανάμεσα στα εμπλεκόμενα μέρη με τέτοιο τρόπο, ώστε το καθένα να αναλάβει τους κινδύνους εκείνους που μπορεί να διαχειριστεί καλύτερα. Υπάρχουν διάφοροι κίνδυνοι που σχετίζονται με έργα ΣΔΙΤ. Οι κίνδυνοι αυτοί ποικίλουν ανάλογα με τη διαδικασία ανάπτυξης ενός έργου ΣΔΙΤ. Οι κυριότερες κατηγορίες κινδύνων είναι οι εξής:

Κίνδυνος Ζήτησης Είναι ο κίνδυνος που ελλοχεύει όταν οι παραγόμενες από το έργο ΣΔΙΤ υπηρεσίες δεν βρίσκουν ικανοποιητικό αριθμό αγοραστών στην αγορά στην τιμή που αυτές πωλούνται.

Ο κίνδυνος αυτός πηγάζει από αστάθμητους παράγοντες που μπορεί να εκδηλωθούν κατά την εκμετάλλευση του έργου και είναι συνήθως δύσκολο να προσδιορισθούν με ακρίβεια εκ των προτέρων. Η μετατόπιση της ζήτησης της παρεχόμενης υπηρεσίας και ο βαθμός παρέκκλισης της τελικής ζήτησης από την αρχικά προσδοκώμενη (εκείνη που είχε εκτιμηθεί κατά τη σύναψη της σύμβασης σύμπραξης) καλύπτεται από την Αναθέτουσα Αρχή, μόνο όταν συντρέχουν συγκυριακοί παράγοντες, όπως οι νέες τάσεις αγοράς, η τεχνολογική απαξίωση, η πλεονάζουσα ζήτηση σε σχέση με τις δυνατότητες εξυπηρέτησης του έργου κλπ, και όχι από υπαιτιότητα του ιδιώτη (π.χ. ανεπαρκής ή χαμηλής ποιότητας υπηρεσία). Το μεγαλύτερο μέρος αυτού του κινδύνου συνήθως το φέρει η δημόσια αρχή, η οποία, στην

περίπτωση που ένα μέρος του κινδύνου ζήτησης αναλαμβάνεται από τον Ιδιώτη, εγγυάται ένα προκαθορισμένο ελάχιστο επίπεδο εσόδων της Εταιρίας Ειδικού Σκοπού, ανεξάρτητα από τυχόν διακυμάνσεις της ζήτησης υπηρεσιών. Η παρακολούθηση (monitoring) του κινδύνου ζήτησης από τους χρηματοδότες του έργου είναι κρίσιμη καθ' όλη τη διάρκεια λειτουργίας του έργου, διότι επηρεάζει άμεσα τις ροές εσόδων. Είναι δυνατόν να προβλέπεται στη Σύμβαση Σύμπραξης υποκατάσταση του Ιδιωτικού Φορέα ή των δανειστών με απόφαση της Αναθέτουσας Αρχής, σε περίπτωση που οι ροές μειωθούν κάτω από το επίπεδο που είχε προβλεφθεί στη μελέτη βιωσιμότητας (ρήτρα “step-in”).

Κατασκευαστικός κίνδυνος Καλύπτει κυρίως περιστατικά που συνδέονται με υπερβάσεις του χρόνου και του προϋπολογισμού της κατασκευής, μη τήρηση των συμφωνημένων προδιαγραφών και κακοτεχνίες.

Ο κατασκευαστικός κίνδυνος περιλαμβάνει σημαντικό αριθμό επιμέρους κινδύνων (όπως για παράδειγμα τον κίνδυνο σφαλμάτων κατά το σχεδιασμό του έργου ή τον κίνδυνο της κακής διαχείρισης από υπεργολάβους που έχουν αναλάβει τμήματα του έργου). Ως εκ τούτου, το κόστος χρηματοδότησης κατά την κατασκευαστική περίοδο είναι υψηλότερο σε σύγκριση με την περίοδο που έπεται της αποπεράτωσης του έργου. Για το λόγο αυτό, μετά την αποπεράτωση της κατασκευής γίνεται συνήθως αναδιάρθρωση χρέους με χαμηλότερα επιτόκια, για το υπόλοιπο της ζωής του έργου.

Η ανάληψη και διαχείριση του κατασκευαστικού κινδύνου επιβαρύνει τους ιδιωτικούς φορείς. Οι εγγυήσεις και εξασφαλίσεις που θα ζητηθούν για τον κατασκευαστικό κίνδυνο και ο επιμερισμός του κινδύνου αυτού αφορούν κατά κύριο λόγο τους χρηματοδότες του έργου.

Κίνδυνος διαθεσιμότητας Ο κίνδυνος αυτός αναλαμβάνεται κατά κύριο λόγο από τον ιδιωτικό φορέα, ο οποίος φέρει την ευθύνη για την παροχή

συγκεκριμένης ποσότητας και ποιότητας υπηρεσιών στους τελικούς χρήστες, σύμφωνα με τις προδιαγραφές που έχουν ρητά προβλεφθεί στη Σύμβαση. Οι δύο αυτές παράμετροι μετρούν ουσιαστικά την επίδοση του έργου που διαχειρίζεται και εκμεταλλεύεται ο Ιδιώτης. Για παράδειγμα, ο Ιδιώτης που αναλαμβάνει την κατασκευή και τη συντήρηση ενός σχολείου μέσω ΣΔΙΤ έχει την υποχρέωση να διατηρεί το σχολείο διαθέσιμο προς χρήση, ανεξάρτητα από το αν θα υπάρχουν μαθητές ή όχι, καθώς αυτός είναι ένας κίνδυνος που αναλαμβάνεται από το Δημόσιο. Ομοίως, σε ένα έργο ΣΔΙΤ κατασκευής και συντήρησης ενός δρόμου όπου ο Ιδιώτης δεν έχει αναλάβει τον κίνδυνο της ζήτησης, κύρια υποχρέωσή του είναι ο δρόμος αυτός να είναι συνεχώς διαθέσιμος στην κυκλοφορία, ανεξάρτητα από τον αριθμό των οχημάτων που θα διέρχονται από αυτόν.

Χρηματοοικονομικοί κίνδυνοι Στους κινδύνους αυτούς υπάγονται οι συναλλαγματικοί κίνδυνοι και οι επιτοκιακοί κίνδυνοι. Ο συναλλαγματικός κίνδυνος αφορά την πιθανότητα αλλαγών στις συναλλαγματικές ισοτιμίες που μπορούν να μεταβάλλουν την αξία ανταλλαγής των ταμειακών ροών από το έργο. Οι τιμές και τα τέλη χρήσης χρεώνονται στους τοπικούς χρήστες/πελάτες στο τοπικό νόμισμα, ενώ οι δανειακές διευκολύνσεις εκφράζονται σε ξένο νόμισμα. Ο κίνδυνος αυτός μπορεί να είναι ιδιαίτερα σημαντικός, δεδομένου ότι οι συναλλαγματικές ισοτιμίες είναι ιδιαίτερα ασταθείς σε πολλές αναπτυσσόμενες χώρες ή χώρες των οποίων οι οικονομίες βρίσκονται σε μεταβατικό στάδιο.

Ο επιτοκιακός κίνδυνος συνδέεται με το πρόσθετο κόστος χρηματοδότησης. Ο κίνδυνος αυτός είναι ιδιαίτερα σημαντικός σε μεγάλα έργα υποδομής λόγω της μεγάλης διάρκειας των έργων αλλά και του μεγάλου ύψους των δανειακών κεφαλαίων.

Για την αντιμετώπιση των ανωτέρω κινδύνων, πρέπει να αναφέρονται στις συμβάσεις των συμπράξεων οι απαραίτητες ρυθμίσεις που αφορούν τον καθορισμό της τιμολογιακής πολιτικής, την ισοτιμία εγχωρίου και

αλλοδαπών νομισμάτων αλλά και το κόστος μετατροπής και εξαγωγής του κεφαλαίου στη χώρα του αναδόχου.

Πολιτικοί κίνδυνοι Οι κίνδυνοι αυτοί αναφέρονται στην αλλαγή του πολιτικού σκηνικού μιας χώρας, εξαιτίας εσωτερικών ή εξωτερικών αναταραχών ή ανατροπών που μπορεί να οδηγήσει στην εθνικοποίηση του έργου, στην αλλαγή της νομοθεσίας, σε ανεπιθύμητες ενέργειες της κυβέρνησης αλλά και αδράνειάς της, αδυναμία πληρωμής, αυξήσεις φόρων ακόμα και καταγγελίας της σύμβασης παραχώρησης από την κυβέρνηση. Οι κίνδυνοι αυτοί πρέπει να φέρονται από το δημόσιο. Ωστόσο είναι δύσκολο να υπάρξει αξιόπιστη ανάληψη τέτοιων κινδύνων και μάλιστα μακροχρόνια. Δεδομένου ότι η εμπορική ασφαλιστική αγορά μπορεί να απορροφήσει μόνο σ' ένα περιορισμένο βαθμό τους πολιτικούς κινδύνους αλλά και η αύξηση που επιφέρουν στο κόστος κεφαλαίου, η παρουσία τους είναι ένας ανασταλτικός παράγοντας για την προσέλκυση ιδιωτικών επενδύσεων σε υπανάπτυκτες και αναπτυσσόμενες χώρες.

Περιβαλλοντικοί κίνδυνοι Είναι κίνδυνοι που αφορούν την εκδήλωση περιβαλλοντικών καταστροφών κατά τη διάρκεια υλοποίησης ενός δημοσίου έργου αλλά και τυχόν μεταβολές στην περιβαλλοντική νομοθεσία και τις επιβαλλόμενες ρυθμίσεις. Η ύπαρξη τέτοιων κινδύνων μπορεί να οδηγήσει όχι μόνο σε αρνητικές επιπτώσεις στα οικονομικά στοιχεία ενός έργου αλλά μπορεί επίσης να προκαλέσει την παύση οποιασδήποτε εργασίας.

Κίνδυνοι ανωτέρας βίας Είναι κίνδυνοι που σχετίζονται με γεγονότα ή περιστατικά που βρίσκονται εκτός της σφαίρας ελέγχου οποιουδήποτε συμβαλλόμενου μέρους και δε θα μπορούσαν να έχουν προβλεφθεί ή προληφθεί. Αυτοί οι κίνδυνοι συνήθως οφείλονται σε αιτίες ξένες προς το έργο. Οι κίνδυνοι αυτοί τυπικά αναλαμβάνονται από κοινού από τα συμβαλλόμενα μέρη.

Στην περίπτωση, που ένα γεγονός ανωτέρας βίας καλύπτεται ασφαλιστικά με εύλογο κόστος, τότε ο παραχωρησιούχος φέρει τις οικονομικές συνέπειες του γεγονότος αυτού, μέχρι του ποσού που είναι καταβλητέο με βάση τα ασφαλιστήρια συμβόλαια. Το δημόσιο αναλαμβάνει τις οικονομικές συνέπειες που είναι πάνω από το ποσό που καλύπτουν τα ασφαλιστήρια συμβόλαια καθώς και τα μη ασφαλίσιμα γεγονότα ανωτέρας βίας.

6.2. ΚΡΙΣΙΜΟΙ ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΕΠΙΤΥΧΙΑΣ (ΚΠΕ) ΣΕ ΣΧΗΜΑΤΑ ΣΔΙΤ

Ο Rockart (1982) ορίζει ως κρίσιμους παράγοντες επιτυχίας-ΚΠΕ (Critical Success Factors-CSFs) «εκείνους τους κομβικούς τομείς δραστηριότητας στους οποίους αντιστοιχούν εξαιρετικά ικανοποιητικά αποτελέσματα που είναι απολύτως απαραίτητα για ένα διαχειριστή -“manager” να πετύχει τους στόχους του». Ο εντοπισμός αυτών των παραγόντων είναι το πρώτο σημαντικό βήμα ως προς την ανάπτυξη αποδοτικών συμβάσεων ΣΔΙΤ.

Οι ερευνητές έχουν προτείνει διάφορους καταλόγους κρίσιμων παραγόντων επιτυχίας, μέσα από τη διεθνή βιβλιογραφική ανασκόπηση, τις μελέτες περιπτώσεων, τις συνεντεύξεις με ειδικούς σε προγράμματα ΣΔΙΤ.

Οι Akintoye et al. (2003), σε έργα PFI στο Ηνωμένο Βασίλειο, προσδιόρισαν ότι οι παράγοντες που συμβάλλουν στην επίτευξη βέλτιστης αξίας για τα έργα είναι η λεπτομερής ανάλυση του κινδύνου και η κατάλληλη κατανομή των κινδύνων, η ώθηση για ταχύτερη ολοκλήρωση του έργου, η περικοπή του κόστους, η ενθάρρυνση της καινοτομίας στην ανάπτυξη του project και το κόστος συντήρησης. Από την άλλη οι παράγοντες που εμποδίζουν την επίτευξη της βέλτιστης αξίας σε έργα PFI, το υψηλό κόστος της διαδικασίας ανάθεσης, οι χρονοβόρες και περίπλοκες διαπραγματεύσεις, η δυσκολία προσδιορισμού της ποιότητας των υπηρεσιών, η τιμολόγηση των υπηρεσιών διαχείρισης.

Σ' έρευνα ενός αθλητικού σταδίου στην Αυστραλία που κατασκευάστηκε με τη μέθοδο BOOT, οι Jefferies et al. (2002) αναγνώρισαν ως ΚΠΕ την ύπαρξη ισχυρής κοινοπραξίας με πλήθος εμπειρογνομόνων, την αξιόλογη εμπειρία, το ανταγωνιστικό προφίλ και την πολύ καλή φήμη, τις αποτελεσματικές διαδικασίες έγκρισης που επιτρέπουν στους μετόχους να ενεργούν σε ασφυκτικά χρονικά πλαίσια και την καινοτομία στις μεθόδους χρηματοδότησης της κοινοπραξίας.

Έρευνα των Li et al (2005), σε έργο στο Ηνωμένο Βασίλειο, κατέδειξε ότι οι σημαντικότεροι ΚΠΕ κατά φθίνουσα σειρά σπουδαιότητας είναι: η ισχυρή κοινοπραξία των ιδιωτών, η κατάλληλη κατανομή των κινδύνων, η δέσμευση/ευθύνη του δημόσιου/ιδιωτικού τομέα, η ενδεδειγμένη και ρεαλιστική ανάλυση κόστους οφέλους, η τεχνική εφικτότητα του έργου, η καλή οργάνωση του δημόσιου φορέα διαχείρισης και η χρηστή διαχείριση.

Οι Qiao et al. (2001), προσδιόρισαν οκτώ (08) ανεξάρτητους ΚΠΕ σε έργα BOT στην Κίνα: προσδιορισμός κατάλληλου έργου, σταθερή πολιτική και οικονομική κατάσταση, ελκυστικό χρηματοδοτικό πακέτο, αποδεκτά επίπεδα τελών διοδίων, εύλογη κατανομή κινδύνων, επιλογή κατάλληλων υπεργολάβων, έλεγχος διαχείρισης και μεταφορά τεχνογνωσίας.

Με τη σειρά του ο Zhang (2005), μετά από συστηματική έρευνα των ΣΔΙΤ σε διεθνές επίπεδο, εντόπισε 47 ΚΠΕ, τους οποίους τους ταξινόμησε σε πέντε κύριες κατηγορίες ΚΠΕ: οικονομική βιωσιμότητα, κατάλληλη κατανομή των κινδύνων, ισχυρό χρηματοδοτικό πακέτο, την αξιόπιστη κοινοπραξία με ισχυρή τεχνική επάρκεια και το ευνοϊκό επενδυτικό κεφάλαιο.

Πρόσφατα ο Zhao et al (2010), διερεύνησε τους ΚΠΕ που συμβάλλουν στην επιτυχία δύο ενεργειακών έργων (θερμικής και αιολικής ενέργειας), που αναπτύχθηκαν με τη μέθοδο BOOT και εντόπισε 31 ΚΠΕ για τα έργα αυτά. Διερευνώντας τη σχετική σημασία των παραγόντων και στα δύο έργα,

αναγνώρισε κοινούς ΚΠΕ σ' αυτά: αναγκαιότητα του έργου, αναμενόμενη ικανότητα πληρωμής των υποχρεώσεων του έργου και οικονομική ικανότητα του αναδόχου.

Από τα παραπάνω γίνεται αντιληπτό ότι στην παγκόσμια βιβλιογραφία παρατηρείται πληθώρα προτάσεων ταξινόμησης των παραγόντων επιτυχίας χωρίς να υπάρχει μια συγκεκριμένη πρόταση που να υιοθετείται κατά πλειοψηφία και να χαίρει ευρύτερης αποδοχής. Η διαφοροποίηση αυτή οφείλεται στην πολύπλοκη φύση τους και τις ιδιαιτερότητές τους καθώς και στην υιοθέτηση διαφορετικών κριτηρίων, τα οποία αφορούν τα ίδια τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα των παραγόντων επιτυχίας ή το βαθμό που οι παράμετροι που επηρεάζουν τη σπουδαιότητα του κάθε παράγοντα επιτυχίας μπορούν να ελεγχθούν από τα εμπλεκόμενα μέρη σε μια ΣΔΙΤ.

Οι διαφορές στην κατάταξη των ΚΠΣ μεταξύ των χωρών αντανακλούν τη μοναδική φύση της εφαρμογής ΣΔΙΤ στις διάφορες χώρες. Αν και οι ΣΔΙΤ έχουν εφαρμοστεί σε όλο τον κόσμο, η φύση και τα χαρακτηριστικά τους διαφέρουν μεταξύ των χωρών. Τα ευρήματα των ερευνών υποδηλώνουν ότι, παρά την ανάγκη των κυβερνήσεων να διδαχθούν από την εφαρμογή των ΣΔΙΤ σε άλλες χώρες, οι ΚΠΕ των ΣΔΙΤ είναι μοναδικοί σε κάθε χώρα, που σημαίνει ότι κάθε πολιτική, κανόνας ή ρύθμιση σχετικά με τις ΣΔΙΤ θα πρέπει να προσαρμοστεί για να εξυπηρετεί την πρακτική της συγκεκριμένης χώρας.

6.3. ΔΕΙΚΤΕΣ ΑΞΙΑΣ ΕΠΕΝΔΥΣΗΣ

Βασική προϋπόθεση επιτυχίας των ΣΔΙΤ είναι η ικανοποίηση τριών βασικών κριτηρίων (3E):

- οικονομικότητας (economic)
- αποδοτικότητας (efficiency)
- αποτελεσματικότητας (effectiveness)

Σ' αυτή τη λογική, η αναγνώριση εκείνων των δεικτών, Δείκτες Αξίας Επένδυσης –ΔΑΕ (Value for Money Drivers) καθώς και ο καθορισμός της βαρύτητάς τους, θεωρούνται καθοριστικής σημασίας για την επίτευξη οικονομικότητας σε σχήματα ΣΔΙΤ. Σε μία συστηματική έρευνα της Arthur Andersen and Enterprise (2000), ζητήθηκε από ανώτερα στελέχη του δημοσίου, που εμπλέκονταν σε έργα PFI, να συμπληρώσουν ένα ερωτηματολόγιο, με στόχο να εξεταστούν και να αξιολογηθούν 18 ήδη ευρεθέντες ΔΑΕ .

Το αποτέλεσμα της έρευνας έδειξε ότι υπάρχουν έξι κύριοι ΔΑΕ, που κατά σειρά ιεράρχησης είναι οι ακόλουθοι:

- Η **μεταφορά κινδύνων** στον ιδιωτικό τομέα, θεωρήθηκε η κινητήρια δύναμη στην υλοποίηση των έργων PFI. Ο δημόσιος τομέας θέλει να εκμεταλλευτεί τις ικανότητες του ιδιωτικού και από την άλλη ο ιδιωτικός τομέας επιδιώκει συνήθως τη μεταφορά του κινδύνου για να αποκομίσει περισσότερα οφέλη, αφού κίνδυνος και αμοιβή αλληλοεξαρτώνται.
- Οι **προδιαγραφές βάσει αποτελέσματος** αποτελούν σημαντικό παράγοντα για την ενθάρρυνση της καινοτομίας σε σχήματα PFI. Η δημόσια διοίκηση πρέπει να θέτει εξ αρχής τις προδιαγραφές του έργου, αφού οι πληρωμές του ιδιωτικού τομέα συνδέονται με την ποιότητα και το χρόνο παράδοσης του έργου.
- Οι **συμβάσεις μεγάλης διάρκειας** εξασφαλίζουν τη δυνατότητα στην ιδιωτική κοινοπραξία να ανακτήσει τις αρχικές της επενδύσεις, να αναπτύξει εναλλακτικές προσεγγίσεις για την παροχή της υπηρεσίας και να επικεντρωθεί στο κόστος ολόκληρης της ζωής του έργου
- Η **μέτρηση της αποδοτικότητας και τα κίνητρα** λειτουργούν ως μέσο για την εξασφάλιση της ποιότητας της επένδυσης.

- Ο **ανταγωνισμός** αποτελεί σημαντικό δείκτη για την επίτευξη οικονομικής αποδοτικότητας της επένδυσης. Οι συμβάσεις συνήθως κατακυρώνονται με βάση την ανταγωνιστικότερη οικονομική προσφορά.
- Οι **δεξιότητες διαχείρισης του ιδιωτικού τομέα** θεωρούνται ένας δείκτης ζωτικής σημασίας για την επιτυχία ενός σχήματος ΣΔΙΤ. Η ικανότητα του ιδιωτικού τομέα να διαχειριστεί καλύτερα σ' όλες τις φάσεις του έργου οφείλεται κυρίως στην ανωτερότητά του στους τομείς της πληροφορικής, του προγραμματισμού και γενικά στη νέα τεχνολογία.

Εκτός όμως απ' αυτούς τους κύριους δείκτες, υπάρχουν και οι δευτερεύοντες δείκτες, που κατά φθίνουσα σειρά σπουδαιότητας, κατά την έρευνα είναι:

- καινοτομία
- σύγκληση συμφέροντος αναθέτουσας Αρχής και Αναδόχου
- δεξιότητες δημοσίου τομέα για την ανάπτυξη του έργου
- Δείκτης Σύγκρισης του Δημοσίου Τομέα (Public Sector Comparator)
- ποιότητα παροχής υπηρεσιών στο δημόσιο τομέα και στους διαγωνιζόμενους κατά τη διαδικασία ανάθεσης
- διαφάνεια της διαδικασίας
- κόστος κεφαλαίου
- ροή της συμφωνίας
- υλοποίηση από πλευράς δημοσίου τομέα
- αποδέσμευση της περιουσίας
- συσσώρευση της περιουσίας
- εμπλοκή τρίτων στη χρηματοδότηση του έργου

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7. ΠΟΤΕ ΜΙΑ ΣΔΙΤ ΕΙΝΑΙ Η ΚΑΛΥΤΕΡΗ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΗ ΕΠΙΛΟΓΗ

Μια σύμπραξη δημόσιου –ιδιωτικού τομέα είναι ένας τρόπος παροχής υπηρεσιών που προσπαθεί να βελτιώσει την οικονομική αποδοτικότητα (Value for Money-VfM) της παροχής υπηρεσιών για την κυβέρνηση σε σύγκριση με την παραδοσιακή δημόσια σύμβαση. Στο κεφάλαιο αυτό περιγράφονται οι προϋποθέσεις που εξασφαλίζουν την οικονομική αποδοτικότητα (VfM). Επίσης εξετάζεται η οικονομική βιωσιμότητα (affordability), δεδομένου ότι ορισμένες κυβερνήσεις πιστεύουν ότι η μη εγγραφή ενός έργου στους εθνικούς λογαριασμούς κάνει ένα έργο ΣΔΙΤ περισσότερο προσιτό (affordable). Η οικονομική δυνατότητα για την υλοποίηση ενός έργου δεν έχει καμία σχέση με τους εθνικούς λογαριασμούς αλλά εξαρτάται από το διαχρονικό εισοδηματικό περιορισμό της κυβέρνησης.

7.1. ΤΑ ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΒΙΩΣΙΜΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΑΠΟΔΟΤΙΚΟΤΗΤΑΣ

Η χρηματοοικονομική δυνατότητα και η οικονομική αποδοτικότητα (εφεξής VfM) είναι τα σημεία αναφοράς για τη βιωσιμότητα των ΣΔΙΤ. Η οικονομική αποδοτικότητα δε σχετίζεται μόνο με τις συνεργασίες δημόσιου ιδιωτικού τομέα αλλά με τα στοιχεία των δημόσιων δαπανών γενικά. Ένα έργο θεωρείται χρηματοοικονομικά βιώσιμο, εάν οι δαπάνες που συνδέονται με το έργο, είτε πρόκειται για ΣΔΙΤ, ή για άλλον τρόπο παράδοσης του έργου, μπορούν να αντιμετωπιστούν εντός του διαχρονικού εισοδηματικού περιορισμού της κυβέρνησης.

Μια συνεργασία δημόσιου ιδιωτικού τομέα μπορεί να κάνει ένα έργο προσιτό εάν αυξάνει την VfM σε σύγκριση με την VfM που πραγματοποιείται μέσω της παραδοσιακής δημόσιας σύμβασης. Σύμφωνα

με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (EC, 2003), η VJM πρέπει να αποτελεί πρωταρχικό στάδιο στο σχεδιασμό μιας ΣΔΙΤ. Η Επιτροπή θεωρεί ότι ένα έργο ΣΔΙΤ πρέπει να επιφέρει βελτιώσεις σε ορισμένους τομείς, όπως:

- μειωμένο κόστος κύκλου ζωής
- καλύτερη κατανομή των κινδύνων
- ταχύτερη εφαρμογή
- βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών
- παραγωγή πρόσθετων εσόδων

Στις χώρες του ΟΟΣΑ απαντώνται παρόμοιες παράμετροι στη χρήση VJM όταν αποφασίζουν για την εκτέλεση ενός έργου με ΣΔΙΤ, όπως η μεταφορά των κινδύνων, η παραγωγή με βάση τις προδιαγραφές, η μακροπρόθεσμη φύση των συμβάσεων, η μέτρηση της απόδοσης και τα κίνητρα, ο ανταγωνισμός και η τεχνογνωσία της διαχείρισης του ιδιωτικού τομέα (Arthur Andersen and Enterprise LSE (2000). Στη Βικτώρια της Αυστραλίας, η VJM μπορεί να επιτευχθεί μέσω της μεταφοράς των κινδύνων, της καινοτομίας, της μεγαλύτερης αξιοποίησης των πόρων και της ολοκληρωμένης διαχείρισης σ' όλο τον κύκλο ζωής του έργου (Fitzgerald, 2004). Η διάκριση μεταξύ της αυστραλιανής προσέγγισης για την VJM μ' εκείνη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής συνιστά μια εκ των προτέρων (*ex ante*) VJM ανάλυση χωριστά από μια δεύτερη ανάλυση VJM ύστερα από το στάδιο της κατασκευής αλλά πριν από το τέλος της σύμβασης. Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή η εκ των προτέρων ανάλυση VJM επικεντρώνεται στη δυνατότητα της συνεργασίας δημόσιου ιδιωτικού τομέα για επίτευξη VJM, ενώ η δεύτερη ανάλυση VJM εξετάζει τη VJM που έχει επιτευχθεί (EC, 2003).

Όταν μια κυβέρνηση πρέπει να αποφασίσει μεταξύ της παραδοσιακής δημόσιας σύμβασης και της ΣΔΙΤ, το ερώτημα είναι ποια από αυτές είναι

οικονομικά βιώσιμη και ποια θα έχει μεγαλύτερη VFM. Η επιλογή δεν είναι απλή και εξαρτάται από διάφορους καθοριστικούς παράγοντες, όπως:

- η οικονομική βιωσιμότητα και η VFM
- τα περιορισμένα κονδύλια του προϋπολογισμού και τα επιβαλλόμενα δημοσιονομικά όρια
- ο ρόλος και η φύση της μεταφοράς των κινδύνων
- το επίπεδο του ανταγωνισμού
- η φύση της υπηρεσίας

Όλες οι ανωτέρω πτυχές θα πρέπει να εξεταστούν σε μια εκ των προτέρων αξιολόγηση της VFM του έργου.

7.1.1. ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΒΙΩΣΙΜΟΤΗΤΑ ΚΑΙ VFM

Κατ' αρχήν, η χρηματοοικονομική δυνατότητα αναφέρεται στο αν ένα έργο εμπίπτει ή όχι στο διαχρονικό εισοδηματικό περιορισμό της κυβέρνησης. Εάν δεν εμπίπτει, τότε δεν υπάρχει η δυνατότητα υλοποίησης του έργου (unaffordable). Οι χρηματικές ροές και οι ισολογισμοί που αφορούν τις ΣΔΙΤ διαφέρουν σημαντικά απ' αυτές των παραδοσιακών μεθόδων ανάθεσης. Οι παραδοσιακοί μέθοδοι ανάθεσης περιλαμβάνουν συνήθως τα ακόλουθα:

- Από την πλευρά των δαπανών:
 - δαπάνες κεφαλαίου από την κυβέρνηση για να δημιουργήσει ένα περιουσιακό στοιχείο απαραίτητο για την παροχή μιας υπηρεσίας. Συνήθως η κυβέρνηση αναλαμβάνει τις εν λόγω δαπάνες κατά τη διάρκεια της εναρκτήριας φάσης. Ωστόσο, αργότερα, κατά τη διάρκεια της ζωής του περιουσιακού στοιχείου, η κυβέρνηση μπορεί να προβεί σε σημαντικές αναβαθμίσεις του ή την αντικατάστασή του.

- τρέχουσες δαπάνες από την κυβέρνηση, που περιλαμβάνουν δύο κυρίως στοιχεία: τις λειτουργικές δαπάνες (συμπεριλαμβανομένων των μισθών, των αναλώσιμων και της συντήρησης) και τις πληρωμές τόκων των δανείων που σύναψε η κυβέρνηση για τη χρηματοδότηση του έργου.
- Από την πλευρά των εσόδων:
 - γενικά φορολογικά έσοδα για να καλυφθούν οι δαπάνες
 - αμοιβές ή τέλη χρήσης κατά περίπτωση

Οι ΣΔΙΤ, στις διάφορες παραλλαγές τους, έρχονται σε αντίθεση με τις δημόσιες συμβάσεις με τους ακόλουθους τρόπους:

- ο ιδιώτης εταίρος είναι αυτός που αναλαμβάνει την κεφαλαιουχική δαπάνη, πράγμα που σημαίνει ότι η κυβέρνηση δεν έχει καμία κεφαλαιουχική δαπάνη.
- η κυβέρνηση μπορεί να πληρώσει αμοιβή στον ιδιώτη εταίρο για τις υπηρεσίες που παρέχονται. Ο ιδιώτης χρησιμοποιεί αυτά τα έσοδα για την κάλυψη λειτουργικών εξόδων και τόκων. Εναλλακτικά, ο εταίρος του ιδιωτικού τομέα μπορεί να επιβάλλει ένα τέλος χρήσης για τους άμεσους αποδέκτες της υπηρεσίας (όπως διόδια στην περίπτωση των δρόμων). Είναι επίσης δυνατό να υπάρξει και συνδυασμός αμοιβών που καταβάλλονται από την κυβέρνηση και τελών χρήσης από τους τελικούς χρήστες της υπηρεσίας. Οι αμοιβές που καταβάλλονται από την κυβέρνηση ταξινομούνται στις τρέχουσες δαπάνες.

Δεδομένου ότι μια ΣΔΙΤ συνεπάγεται μείωση των κεφαλαιουχικών δαπανών της κυβέρνησης, η βραχυπρόθεσμη επίδραση μιας ΣΔΙΤ είναι να μειώσει τις συνολικές δημόσιες δαπάνες και το έλλειμμα του προϋπολογισμού. Σε μακροπρόθεσμη βάση, η μελλοντική ροή τμηματικών

καταβολών στον εταίρο του ιδιωτικού τομέα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη. Όταν συνυπολογίζεται, τότε μια ΣΔΙΤ δε μπορεί να είναι φθηνότερη σε παρούσα αξία σε σχέση με τις παραδοσιακές δημόσιες συμβάσεις. Αν θα είναι φθηνότερη θα εξαρτηθεί από τις δαπάνες για τόκους και στις δύο περιπτώσεις (δεδομένου ότι το επιτόκιο που καταβάλλεται από τον ιδιωτικό τομέα υπερβαίνει συνήθως αυτό που καταβάλλεται από το δημόσιο) και τα σχετικά επίπεδα απόδοσης που επιτεύχθηκαν και στις δύο περιπτώσεις. Έτσι αν η αύξηση της αποδοτικότητας είναι τέτοια που η κυβέρνηση αντλεί περισσότερη VFM μέσω των ΣΔΙΤ απ' αυτή των παραδοσιακών δημοσίων συμβάσεων, η καθαρή παρούσα αξία των μελλοντικών εσόδων και δαπανών θα μπορούσε να βελτιωθεί καθιστώντας ένα έργο ΣΔΙΤ περισσότερο οικονομικά προσιτό. Ως εκ τούτου, μπορεί να υποστηριχθεί ότι μια σύμπραξη δημόσιου ιδιωτικού τομέα είναι περισσότερο χρηματοοικονομικά εφικτή σε σχέση με τις παραδοσιακές συμβάσεις, εάν προσφέρει περισσότερη VFM. Ωστόσο και στις δύο περιπτώσεις, η οικονομική βιωσιμότητα εξαρτάται από το αν η ροή των δαπανών εντάσσεται στο πλαίσιο του διαχρονικού εισοδηματικού περιορισμού της κυβέρνησης.

7.1.2. ΤΑ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΕΝΑ ΚΟΝΔΥΛΙΑ ΤΟΥ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΚΑΙ ΤΑ ΕΠΙΒΑΛΛΟΜΕΝΑ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΑ ΟΡΙΑ

Σε πολλές χώρες υπάρχουν όρια για το βαθμό στον οποίο δημόσιες αρχές μπορούν να δανειστούν, σε πολλές μάλιστα περιπτώσεις δε μπορούν να δανειστούν και καθόλου. Υπάρχουν επίσης χώρες με δημοσιονομικούς κανόνες που περιορίζουν τις δημόσιες δαπάνες, τα ελλείμματα ή το χρέος, όπως αυτές της ONE της ΕΕ, στις οποίες το έλλειμμα δεν πρέπει να υπερβαίνει το 3% του ΑΕΠ στο πλαίσιο του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

Οι κυβερνήσεις και οι κρατικοί φορείς μπορούν να υλοποιήσουν έργα μέσω των συμπράξεων δημόσιου ιδιωτικού τομέα, που είναι χρηματοοικονομικά εφικτά να υλοποιηθούν από πλευράς συνολικού διαχρονικού εισοδηματικού

περιορισμού της κυβέρνησης αλλά δε μπορούν να τα υλοποιήσουν μέσω παραδοσιακών διαδικασιών ανάθεσης συμβάσεων λόγω της ύπαρξης των ορίων του προϋπολογισμού, των δημοσιονομικών κανόνων ή των ορίων για τις πιστώσεις του προϋπολογισμού φορέων από ένα κεντρικό προϋπολογισμό. Στην περίπτωση αυτή, η VFM δεν είναι ένα μοναδικό κριτήριο που θα εξετάσει μια κυβέρνηση ή ένας κυβερνητικός φορέας όταν αποφασίζει την υλοποίηση ενός έργου με ΣΔΙΤ. Μάλιστα η αξιολόγηση της VFM μπορεί να οδηγήσει σε λάθος εκτίμηση στην περίπτωση δημοσιονομικών ορίων.

7.1.3. Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΚΙΝΔΥΝΟΥ

Ο κίνδυνος διαδραματίζει θεμελιώδη ρόλο στην επιτυχία των συμπράξεων δημόσιου ιδιωτικού τομέα. Το κλειδί για την κατανόηση του ρόλου του κινδύνου στις ΣΔΙΤ είναι η σχέση μεταξύ της μεταφοράς του κινδύνου και της αποτελεσματικότητας. Από πλευράς οικονομικής θεωρίας, μπορεί να έχουμε τριών ειδών αποτελεσματικότητα: αποτελεσματική κατανομή των πόρων (δηλ. η χρήση των πόρων με τέτοιο τρόπο ώστε να μεγιστοποιηθεί το κέρδος και η χρησιμότητα), τεχνική αποτελεσματικότητα (ελάχιστες εισροές και μέγιστες εκροές) και X-αποτελεσματικότητα (πρόληψη της σπατάλης στη χρήση των εισροών).

Όπως έχει αναφερθεί σε προηγούμενο κεφάλαιο, στις συμπράξεις δημόσιου ιδιωτικού τομέα αναμένεται βελτίωση της παροχής υπηρεσιών και αποτελεσματικότητας από τον εταίρο του ιδιωτικού τομέα. Υπάρχει επίσης η πεποίθηση ότι με τον εταίρο του ιδιωτικού τομέα μπορεί να βελτιωθεί η VFM. Η επιλογή ενός εταίρου του ιδιωτικού τομέα για την παροχή μιας υπηρεσίας δεν αποτελεί επαρκή προϋπόθεση για την εξασφάλιση της βελτίωσης στην παροχή υπηρεσιών. Για να επιτευχθεί μια τέτοια βελτίωση πρέπει να υπάρξει επαρκή μεταβίβαση των κινδύνων στον εταίρο του ιδιωτικού τομέα (Corner, 2006). Σύμφωνα με εργασία των Arthur Andersen and Enterprise LSE (2000), το 60% της μείωσης του κόστους των έργων

PFI που εξετάστηκαν οφείλεται στη μεταφορά των κινδύνων· σε 6 από τις 17 περιπτώσεις που εξετάστηκαν, η VfM εξαρτάται πλήρως από τη μεταφορά των κινδύνων.

Η επίτευξη VfM εξαρτάται από την ικανότητα του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα να εντοπίσουν, να αναλύσουν και να κατανεύουν τους κινδύνους. Η αποτυχία σε κάτι τέτοιο μεταφράζεται σε οικονομικό κόστος. Η καλή διαχείριση του κινδύνου, κατανέμει τον κίνδυνο στον εταίρο εκείνο που είναι σε θέση να το διαχειριστεί καλύτερα. Δημιουργείται το ερώτημα «ποιός είναι ο εταίρος που είναι σε καλύτερη θέση να διαχειριστεί τον κίνδυνο;». Ο Corner (2006) θεωρεί αυτόν που μπορεί να διαχειριστεί το κόστος και να μειώσει το μακροπρόθεσμο κόστος του έργου.

Επιμερισμός των κινδύνων στον εταίρο που είναι σε θέση να το διαχειριστεί, δε σημαίνει ότι ο μέγιστος κίνδυνος μεταφέρεται στον εταίρο του ιδιωτικού τομέα. Επιπλέον υπάρχουν διαφορετικοί βαθμοί κατανομής του κινδύνου που εμπλέκονται στις διάφορες παραλλαγές των ΣΔΙΤ. Για παράδειγμα, οι συμπράξεις design-build-operate-maintain-finance συνεπάγονται μεγαλύτερο κίνδυνο απ' ότι οι design-build συμβάσεις.

Κατά τη λήψη απόφασης για την κατανομή του κινδύνου, πρέπει να γίνεται διάκριση μεταξύ ενδογενών και εξωγενών κινδύνων (κινδύνους που μπορεί κάποιος να ελέγξει ή όχι). Το είδος του κινδύνου που είναι κινητήρια δύναμη της αποτελεσματικότητας στο πλαίσιο μιας ΣΔΙΤ είναι ο ενδογενής κίνδυνος (ο εξωγενής κίνδυνος, εξ' ορισμού, δε μπορεί να ελεγχθεί). Ο εξωγενής κίνδυνος αναλαμβάνεται από την κυβέρνηση ή από κοινού από τους εταίρους. Η κατανομή του κινδύνου σε εταίρο, ο οποίος δε μπορεί να το διαχειριστεί, οδηγεί σε υψηλότερο κόστος και συνεπώς μικρότερη VfM. Η βέλτιστη κατανομή των κινδύνων είναι στο σημείο όπου το οριακό κόστος της αύξησης της απορρόφησης του κινδύνου από το δημόσιο τομέα ισούται με το αυξημένο οριακό όφελος της συμμετοχής του ιδιωτικού τομέα (Deawatripont και Lergos, 2005).

Οι κίνδυνοι μπορούν να διαιρεθούν επίσης σε δύο κατηγορίες: εμπορικούς και νομικούς-πολιτικούς κινδύνους. Ο ιδιωτικός τομέας αναλαμβάνει συνήθως τον εμπορικό κίνδυνο, ενώ ο δημόσιος τομέας τους νομικούς-πολιτικούς κινδύνους. Ο εμπορικός κίνδυνος μπορεί να χωριστεί σε κίνδυνο προσφοράς και σε κίνδυνο ζήτησης. Ο κίνδυνος προσφοράς αφορά κυρίως την ικανότητα του εταίρου να παραδώσει το έργο. Ο κίνδυνος της ζήτησης αφορά μεταβολές στις προτιμήσεις των καταναλωτών, στην εμφάνιση ή εξαφάνιση υποκατάστατων ή συμπληρωματικών προϊόντων, στον ανταγωνισμό στις εισαγωγές καθώς και στις αλλαγές στο εισόδημα και στα δημογραφικά στοιχεία. Η διάκριση μεταξύ κινδύνων προσφοράς και κινδύνων ζήτησης είναι σημαντική δεδομένου της ύπαρξης εξωτερικοτήτων και της φύσης ορισμένων προϊόντων ως δημοσίων αγαθών λόγω του προβλήματος του λαθρεπιβάτη (free rider problem).

Ο προσδιορισμός των κινδύνων, καθώς και η κατανομή τους, πρέπει να ακολουθούνται από τις τιμές τους. Ο δημόσιος και ο ιδιωτικός τομέας ακολουθούν διαφορετικές μεθοδολογίες τιμολόγησης του κινδύνου. Μόλις προσδιοριστούν οι κίνδυνοι και οι δυνητικές επιπτώσεις τους, οι εταίροι εργάζονται για την αντιμετώπιση των κινδύνων που είναι ικανοί να διαχειριστούν. Τα εργαλεία μετριασμού του κινδύνου είναι ποικίλα και περιλαμβάνουν συμβατικές ρυθμίσεις, εγγυήσεις κλπ.. Ο ΟΟΣΑ (2006α) μάλιστα ταξινόμησε την αντίδραση έναντι των κινδύνων σε πέντε βασικές κατηγορίες:

- Αποφυγή των κινδύνων, όπου δίνεται έμφαση στην εξάλειψη της πηγής των κινδύνων
- Πρόληψη των κινδύνων, όπου οι φορείς εργάζονται για τη μείωση της πιθανότητας εμφάνισης κινδύνων
- Ασφάλιση κινδύνων με την εξαγορά ενός ασφαλιστρού κινδύνου

- Μεταβίβαση κινδύνων στα μέρη που είναι σε καλύτερη θέση να τους διαχειριστούν
- Διατήρηση των κινδύνων, όπου ο κίνδυνος διατηρείται από τη στιγμή που το κόστος διαχείρισης είναι υψηλό

7.1.4. ΤΟ ΕΠΙΠΕΔΟ ΤΟΥ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ

Ο ανταγωνισμός αποτελεί βασικό παράγοντα για να εξασφαλιστεί η αποτελεσματική μεταφορά του κινδύνου. Σε περίπτωση απουσίας του, η κυβέρνηση αναλαμβάνει αποκλειστικά τον κίνδυνο, ανεξάρτητα από τους όρους που καθορίζονται στις συμβάσεις ΣΔΙΤ. Στον ανταγωνισμό, υπό την προϋπόθεση των τέλειων νεοκλασικών αγορών, οι εταιρείες γνωρίζουν ότι οι καταναλωτές μπορούν ανά πάσα στιγμή να στραφούν σε ανταγωνιστή που συνδυάζει ποιοτικά χαρακτηριστικά και τιμές σύμφωνα με τις επιθυμίες τους. Αυτή η δύναμη των καταναλωτών διευρύνει τις επιπτώσεις στην κερδοφορία από τους κινδύνους προσφοράς και ζήτησης και έτσι οι εταιρείες άμεσα πρέπει να διαχειριστούν τους κινδύνους αυτούς προκειμένου να μεγιστοποιήσουν τα κέρδη τους. Στην περίπτωση απουσίας ανταγωνισμού, η κυβέρνηση δεν έχει επιλογές μεταξύ των παρόχων εάν θέλει να ακολουθήσει τη λύση των ΣΔΙΤ. Ένας μοναδικός δυνητικός ιδιώτης εταίρος, ο οποίος γνωρίζει το πλεονέκτημα της μονοπωλιακής του θέσης, μπορεί να μειώσει την αποτελεσματικότητα με την οποία μπορεί να παρέχει την υπηρεσία. Η μείωση της αποτελεσματικότητας θα μειώσει ή ακόμα και θα εξαλείψει το όφελος που προέρχεται από μια ΣΔΙΤ σε σχέση με την παραδοσιακή μέθοδο ανάθεσης.

Στα πλαίσια των ΣΔΙΤ, ο ανταγωνισμός είναι σημαντικός τόσο στην προ όσο και στη μετά τη σύναψη της σύμβασης φάση. Στην προ-σύναψη της σύμβασης φάση, η ύπαρξη αρκετών πλειοδοτών θα μπορούσε να προκαλέσει οι δυνητικοί εταίροι του ιδιωτικού τομέα να είναι όσο το δυνατό περισσότερο αποτελεσματικοί στο σχεδιασμό του έργου και έτσι

κατά κάποιο τρόπο να εξασφαλιστεί η δημιουργία VFM. Η παρουσία πολύ λίγων υποψηφίων είναι ένας πραγματικός κίνδυνος σε διαγωνισμούς ΣΔΙΤ.

Ο ανταγωνισμός στη μετά τη σύναψη της σύμβασης φάση είναι επίσης ένα σύνθετο ζήτημα. Οι ΣΔΙΤ συνήθως είναι μακροπρόθεσμες συμβάσεις και μπορούν να αντιμετωπίσουν απρόβλεπτα γεγονότα που να οδηγήσουν σε επαναδιαπραγμάτευση πτυχών της σύμβασης. Επαναδιαπραγμάτευση με ένα μονοπωλιακό πάροχο, συνήθως οδηγεί σε μείωση του κινδύνου που αναλαμβάνει ο εταίρος του ιδιωτικού τομέα και συνεπώς θα υπονομευτούν οι θετικές επιπτώσεις στην αποτελεσματικότητα από τη μεταφορά του κινδύνου. Ως εκ τούτου η έλλειψη ανταγωνισμού στη μετά τη σύναψη φάση μπορεί να υπονομεύσει την επίτευξη VFM.

Εν κατακλείδι, το αν μια ΣΔΙΤ οδηγεί στην επίτευξη VFM εξαρτάται τόσο από την επαρκή μεταφορά του κινδύνου όσο και από τον ανταγωνισμό. Στην περίπτωση απουσίας ανταγωνισμού ή δυνητικής εισόδου, θα είναι δύσκολο να επιτευχθεί μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και VFM.

7.1.5. Η ΦΥΣΗ ΤΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ

Στις περισσότερες, αν όχι σ' όλες τις χώρες, η κυβέρνηση ασχολείται με την παροχή αγαθών στους πολίτες. Τα αγαθά αυτά κατατάσσονται σε δημόσια αγαθά και αγαθά με εξωτερικότητες. Τα αγαθά αυτά χαρακτηρίζονται από το πρόβλημα του λαθρεπιβάτη (free rider problem). Η κυβέρνηση χρειάζεται να εκτιμήσει την πλήρη κοινωνική ζήτηση των αγαθών, έτσι ώστε να παρέχει τα αγαθά αυτά μόνη της ή να παραχωρήσει το δικαίωμα της παροχής τους σε ιδιώτες. Στην τελευταία περίπτωση, η κυβέρνηση είτε πληρώνει ένα ποσό στον ιδιώτη είτε συμπληρώνει την εισπραξη των τελών χρήσης που εισπράττεται από τον ιδιωτικό φορέα. Με τον τρόπο αυτό μειώνεται σημαντικά ο κίνδυνος ζήτησης.

Επειδή ο συνολικός κίνδυνος της σύμβασης μειώνεται εξαιτίας της μείωσης του κινδύνου της ζήτησης, η επιλογή της παροχής δημοσίων αγαθών (ή

αγαθών με εξωτερικότητες) μέσω ΣΔΙΤ ή απευθείας από την κυβέρνηση εξαρτάται πρώτα από την ικανότητα της κυβέρνησης να μεταφέρει ένα σημαντικό μέρος του κινδύνου προσφοράς στον ιδιωτικό φορέα και δεύτερον από το επίπεδο του ανταγωνισμού. Ελλείψει αυτών των δύο προϋποθέσεων, ο ιδιωτικός τομέας δεν είναι σίγουρο ότι θα είναι περισσότερο αποτελεσματικός, αφού το κόστος της παροχής των αγαθών μέσω ΣΔΙΤ είναι μεγαλύτερο από εκείνο της παραδοσιακής ανάθεσης των συμβάσεων (Grimsey and Lewis, 2005).

Στην περίπτωση αγαθών με «ανελαστική κοινωνική ζήτηση», η αποτελεσματική μεταφορά του κινδύνου στο πλαίσιο μιας ΣΔΙΤ μπορεί να υπονομευτεί, αφού ο εταίρος ο ιδιωτικού τομέα γνωρίζει ότι η παροχή της υπηρεσίας είναι σημαντική. Η κατάσταση αυτή δημιουργεί ένα πρόβλημα ηθικού κινδύνου (moral hazard) που εμποδίζει την αποτελεσματική μεταφορά του κινδύνου, ακόμη και αν δηλώνεται στη σύμβαση ότι ο κίνδυνος μεταφέρεται στον ιδιωτικό τομέα.

Οι υπηρεσίες που παρέχουν οι κυβερνήσεις διαφέρουν επίσης ως προς το βαθμό της πολυπλοκότητάς τους. Δεν αποτελεί λοιπόν έκπληξη ότι διαπραγμάτευση συμβάσεων ΣΔΙΤ δε μπορεί να είναι ένα απλό έργο. Εξαιτίας μάλιστα της δέουσας επιμέλειας που δίδεται από τους συμβούλους για την εξασφάλιση VFM απ' όλα τα μέρη, ο χρόνος σύναψης της συμφωνίας είναι συνήθως μεγαλύτερος σε σχέση με την παραδοσιακή διαδικασία των συμβάσεων. Η πολυπλοκότητα των διαπραγματεύσεων για τη σύναψη των ΣΔΙΤ μπορεί να αποφέρει σημαντικά συναλλακτικά κόστη, που θα μπορούσαν να ακυρώσουν τα δυνητικά οφέλη μιας ΣΔΙΤ. Έρευνα στο Ηνωμένο Βασίλειο για 42 έργα, που αφορούσαν την υγεία, παιδεία, και αστικές υποδομές (Ahadzi and Bowles, 2004) έδειξε υπερβολικές υπερβάσεις χρόνου στα προ-στάδια της σύνταξης της σύμβασης που οδήγησαν σε μεγάλες υπερβάσεις κόστους των συμβούλων. Το 98% των έργων είχαν υπερβάσεις χρόνου μεταξύ 11-116%, με τις υψηλότερες στα

έργα που αφορούσαν τα σχολεία και τις μικρότερες στα έργα που αφορούσαν τις αστικές υποδομές. Οι υπερβάσεις χρόνου (σε ορισμένες περιπτώσεις οι συμβάσεις έκλειναν ακόμα και στους 50 μήνες) είχαν ως αποτέλεσμα τις σημαντικές προ-συμβάσεων υπερβάσεις κόστους, μεταξύ 25-200% εξαιτίας της συνεχιζόμενης αξιοποίησης των συμβούλων τόσο από την πλευρά της κυβέρνησης όσο και από την πλευρά των εταίρων του ιδιωτικού τομέα κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων.

Στις παραδοσιακές συμβάσεις παρατηρείται υπέρβαση χρόνου μετά την έναρξη κατασκευής μιας υποδομής. Η εμπειρία δείχνει ότι οι υπερβάσεις χρόνου κατά τη φάση της κατασκευής είναι πολύ μεγαλύτερη στην περίπτωση της παραδοσιακής διαδικασίας σε σχέση με τις ΣΔΙΤ. Τόσο στις ΣΔΙΤ όσο και στις παραδοσιακές δημόσιες συμβάσεις υπάρχει ένα κόστος ευκαιρίας που προκύπτει από την υπέρβαση του χρόνου: στην περίπτωση των ΣΔΙΤ είναι αποτέλεσμα των παρατεταμένων διαπραγματεύσεων ενώ στην περίπτωση των παραδοσιακών μεθόδων προκύπτει από τις καθυστερήσεις κατά τη διάρκεια της κατασκευής. Και στις δύο περιπτώσεις, το κόστος ευκαιρίας είναι η απώλεια χρησιμότητας που προκύπτει από τη μη παροχή της υπηρεσίας κατά τη διάρκεια της περιόδου υπέρβασης. Αυτά τα κόστη ευκαιρίας θα πρέπει να εξεταστούν σε βάθος, πριν μια κυβέρνηση αποφασίσει κατά πόσο η χρήση της μεθόδου των συμπράξεων είναι κατάλληλη για την παροχή μιας υποδομής ή υπηρεσίας.

Η πολυπλοκότητα των συμβάσεων και η ασύμμετρη διαθεσιμότητα των δεξιοτήτων και ικανοτήτων του δημόσιου και ιδιωτικού εταίρου σε μια ΣΔΙΤ μπορεί να προκαλέσει ένα πρόβλημα εντολέα-εντολοδόχου (principal-agent problem). Αυτό το πρόβλημα μπορεί να εμφανιστεί όχι μόνο επειδή ο εντολέας (η κυβέρνηση) δε διαθέτει τις ίδιες πληροφορίες όπως ο εντολοδόχος (agent) αλλά και επειδή συνήθως η κυβέρνηση δεν έχει αρκετή πείρα για να παρακολουθήσει και να ρυθμίσει μία σύμβαση από τη στιγμή που θα ξεκινήσει η κατασκευή του έργου. Αυτό θα μπορούσε να

υπονομεύσει την επίτευξη V/M που αναζητά η κυβέρνηση από μια ΣΔΙΤ. Η κυβέρνηση βρίσκεται σε μειονεκτική θέση, εξαιτίας της έλλειψης εμπειρίας και δεξιοτήτων, όταν ορισμένες πτυχές της σύμβασης ΣΔΙΤ αποτελέσουν αντικείμενο επαναδιαπραγμάτευσης μετά τη σύναψη της σύμβασης. Ο Malone (2005) υποστηρίζει ότι η έλλειψη δεξιοτήτων εξηγεί τα μεγάλα ποσά που δαπανούν οι κυβερνήσεις για συμβούλους κατά τη διαπραγμάτευση συμβάσεων ΣΔΙΤ. Οι δαπάνες αυτές, μερικές φορές, μπορούν να αποτελέσουν και ανασταλτικό παράγοντα για την υλοποίηση ενός έργου με ΣΔΙΤ

7.2. ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΕΣ ΣΥΓΚΡΙΣΗΣ ΣΔΙΤ ΜΕ ΤΗΝ ΠΑΡΑΔΟΣΙΑΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΝΑΘΕΣΗΣ

Πριν ληφθεί η απόφαση υλοποίησης ενός έργου με ΣΔΙΤ η κυβέρνηση θα πρέπει να είναι σίγουρη ότι η ΣΔΙΤ συγκρινόμενη με τις παραδοσιακές συμβάσεις θα προσφέρει καλύτερη V/M. Για το σκοπό αυτό έχουν αναπτυχθεί διάφορες μέθοδοι, που η καθεμιά λαμβάνει υπόψη συγκεκριμένες παραμέτρους και παραδοχές και καταλήγει με ποιο μοντέλο συμφέρει να εφαρμοστεί το υπό εξέταση έργο.

Η Δημόσια Συγκριτική Κοστολόγηση-ΔΣΚ (Public Sector Comparator-PSC) είναι ένα προτιμώμενο εργαλείο από πολλές χώρες δεδομένου ότι είναι λιγότερο σύνθετη από άλλες μεθόδους. Η Δημόσια Συγκριτική Κοστολόγηση (εφεξής ΔΣΚ) μπορεί να οριστεί ως η υποθετική κοστολόγηση μιας παροχής, συμπεριλαμβανομένων των κινδύνων που αυτή συνεπάγεται, από το Δημόσιο Τομέα ως προμηθευτή (κατά τον παραδοσιακό τρόπο των δημοσίων προμηθειών), έναντι μιας παροχής με τις ίδιες προδιαγραφές από μία ΣΔΙΤ.

Για να είναι αξιόπιστο μέτρο σύγκρισης, η ΔΣΚ πρέπει να:

- διατυπώνεται σε καθαρή τρέχουσα αξία,

- στηρίζεται σε πρόσφατες μεθόδους παραγωγής της συγκεκριμένης παροχής από το δημόσιο τομέα,
- συνυπολογίζει τους επιχειρηματικούς κινδύνους που θα αντιμετωπίζονταν με τον παραδοσιακό τρόπο των δημοσίων προμηθειών.

Η ΔΣΚ υπολογίζει το κόστος, με τιμές προσαρμοσμένες στους κινδύνους ενός έργου, στο υποθετικό σενάριο όπου ο δημόσιος τομέας αναλάμβανε αποκλειστικά τη χρηματοδότηση, υλοποίηση και λειτουργία του έργου, προκειμένου αυτό να χρησιμοποιηθεί ως αναφορά για τη σύγκριση εναλλακτικών επιλογών, όπως αυτή των ΣΔΙΤ. Η διαδικασία που συντάσσεται από τους υπεύθυνους βασίζεται σε μια σύγκριση της Καθαρής Παρούσας Αξίας των προϋπολογισμών του έργου με ΣΔΙΤ και με ΔΣΚ σε βάθος χρόνου και για τις δύο περιπτώσεις, όσο και η διάρκεια της σύμβασης ΣΔΙΤ. Το βασικό κόστος της ΔΣΚ συνήθως στηρίζεται σε ιστορικά στοιχεία κόστους για υπηρεσίες που παραδοσιακά προσφέρονται από το δημόσιο τομέα. Το κόστος υπολογίζεται με βάση την πιο πρόσφατη λειτουργία ανάλογου έργου και προσαρμόζεται βάσει των προβλεπόμενων μελλοντικών ιδιαιτεροτήτων όπως η μελλοντική ζήτηση, η ανάπτυξη, οι δημογραφικές αλλαγές και οι πολιτικές σκοπιμότητες.

Μια σημαντική δυσκολία που πρέπει να αντιμετωπίσει η κυβέρνηση κατά τον υπολογισμό της ΔΣΚ είναι η χρήση του κατάλληλου προεξοφλητικού επιτοκίου (Corner, 2006). Υπάρχουν διάφορες προσεγγίσεις που μια κυβέρνηση μπορεί να ακολουθήσει κατά την επιλογή ενός προεξοφλητικού επιτοκίου. Η κυβέρνηση μπορεί να χρησιμοποιήσει ένα προεξοφλητικό επιτόκιο που περιλαμβάνει ένα ασφάλιστρο κινδύνου το οποίο θα εφαρμοστεί στις μελλοντικές ταμειακές ροές που αντανακλούν μελλοντικούς κινδύνους. Εναλλακτικά, μπορεί να επιλεγεί το πραγματικό επιτόκιο της αγοράς ή ακόμα και μια οικονομετρική εκτίμηση του επιτοκίου ισορροπίας.

Ο υπολογισμός της ΔΣΚ είναι στην ουσία υποθετικός, αφού περιλαμβάνει πολλές παραδοχές για το μέλλον. Η ΔΣΚ ως υποκειμενικό εργαλείο μπορεί να τροποποιηθεί κατάλληλα από κάποιον για να δείξει τα αποτελέσματα που εκείνος επιθυμεί. Για λόγους διαφάνειας και δικαιοσύνης, σε μια ΔΣΚ ανάλυση θα πρέπει να οριοθετηθούν σαφώς οι υποθέσεις και να αποκαλύπτονται οι πηγές πληροφόρησης.

Η αξιολόγηση με τη χρήση της ΔΣΚ καταλήγει συνήθως στη σύγκριση δύο πολύ μεγάλων ΚΠΑ, της ΣΔΙΤ και της παραδοσιακής διαδικασίας, οι οποίες πολλές φορές έχουν μικρές διαφορές στην τιμή τους. Μια μικρή αλλαγή στις υποθέσεις ή στην εκτίμηση του κινδύνου μπορεί να αλλάξει τους υπολογισμούς της ΚΠΑ και να οδηγήσει σε λανθασμένα συμπεράσματα για το ποια εναλλακτική θα προτιμηθεί (μεταξύ της παραδοσιακής διαδικασίας και της ΣΔΙΤ).

Η Ανάλυση κόστους-οφέλους είναι μια μέθοδος που χρησιμοποιείται για να αξιολογήσει το συνολικό προσδοκώμενο κόστος ενός έργου έναντι των συνολικών αναμενόμενων ωφελειών. Η ανάλυση κόστους-οφέλους καλείται να απαντήσει στα παρακάτω ερωτήματα:

- ποια είναι η διάρκεια ζωής του έργου;
- ποια κόστη και ποιες ωφέλειες πρέπει να συμπεριληφθούν;
- πώς πρέπει να αποτιμηθούν τα κόστη και οι ωφέλειες;
- με ποιο επιτόκιο πρέπει να γίνει η προεξόφληση;
- Ποιοι είναι οι σχετικοί περιορισμοί;

Σημαντικό εργαλείο υπολογισμού στην ανάλυση, αποτελεί η Καθαρά Παρούσα Αξία –ΚΠΑ (Net Present Value-NPV), ή εναλλακτικά ο λόγος ωφελειών-κόστους (Benefit/Cost Ration-B/C) ή ο Εσωτερικός Βαθμός Απόδοσης-EBA (Internal Rate of Return-IRR). Επιλέγεται η εναλλακτική

με τη μεγαλύτερη ΚΠΑ ή ΕΒΑ, αφού έτσι θα ωφεληθούν περισσότερο τελικά οι χρήστες και κατ' επέκταση η κοινωνία.

7.2.1. ΠΑΡΑΛΛΑΓΕΣ ΤΩΝ ΜΕΘΟΔΩΝ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

Αν και οι διάφορες μέθοδοι που χρησιμοποιούνται περιλαμβάνουν παρόμοια στοιχεία και εργαλεία σύγκρισης (ποσοτικά και ποιοτικά), παρόλα αυτά υπάρχουν σημαντικές διαφορές μεταξύ τους: όπως το χρονικό πλαίσιο που ακολουθεί κάθε αξιολόγηση VJM, το πεδίο εφαρμογής τους καθώς και η διαφορετική βαρύτητα που δίνει η καθεμιά στους κινδύνους που παρουσιάζονται. Οι Grimsey και Lewis (2005) ταξινομούν αυτές τις μεθόδους σε τέσσερις διαφορετικές παραλλαγές.

7.2.1.1. Διενέργεια πλήρους ανάλυσης κόστους-οφέλους

Η ανάλυση κόστους-οφέλους είναι η πιο σύνθετη μέθοδος αξιολόγησης απ' όλες τις εναλλακτικές μεθόδους. Η μέθοδος αυτή, η οποία χρησιμοποιείται στη Γερμανία, απαιτεί σημαντικές πληροφορίες και υποθέσεις σχετικά με τα κόστη και τα οφέλη. Λόγω μεγάλου βαθμού υποκειμενικότητας για την εύρεση των παραδοχών που απαιτούνται, οι Grimsey και Lewis υποστηρίζουν ότι η χρήση της μεθόδου αυτής χαρακτηρίζεται από ασάφεια και μπορεί να δημιουργήσει αμφιβολία ως προς το εάν μια ΣΔΙΤ προσφέρει καλύτερη VJM.

7.2.1.2. Σύγκριση υποθετικής ΔΣΚ με ΣΔΙΤ πριν την υποβολή προσφορών

Με τη μέθοδο αυτή, η οποία εφαρμόζεται στην Ιαπωνία, Ολλανδία και Νότια Αφρική, γίνεται σύγκριση της υποθετικής ΔΣΚ με την αντίστοιχη μελλοντική αλλά "σκιώδη" ΣΔΙΤ, πριν γίνει η κατάθεση των προσφορών. Μόνο εφόσον αποδειχθεί ότι η ΣΔΙΤ μπορεί να προσφέρει καλύτερη VJM από την παραδοσιακή δημόσια σύμβαση, το έργο μπορεί να προχωρήσει στη φάση υποβολής προσφορών. Μετά τη διαδικασία για την ανάδειξη της επικρατέστερης προσφοράς, η αρχική υπόθεση ύπαρξης VJM μπορεί να

επανελεγχθεί με τη σύγκριση της τελικής επιλογής προσφοράς με μία καινούργια ΔΣΚ.

7.2.1.3. Σύγκριση ΔΣΚ με την επικρατέστερη ΣΔΙΤ

Σ' αυτήν την παραλλαγή της μεθόδου, γίνεται χρήση της ΔΣΚ μετά τη διαδικασία υποβολής των προσφορών. Διενεργείται σύγκριση της επικρατέστερης προσφοράς με ΣΔΙΤ με την αντίστοιχη ΔΣΚ. Η μέθοδος αυτή εφαρμόζεται στην Αυστραλία.

7.2.1.4. Σύγκριση των διαφόρων προσφορών για έργα ΣΔΙΤ

Στην περίπτωση αυτή δε συνεπάγεται σύγκριση μεταξύ των δημόσιων και ιδιωτικών εναλλακτικών λύσεων αλλά περιορίζεται στην επίκληση της ανταγωνιστικής διαδικασίας υποβολής προσφορών για την εξασφάλιση V_fM. Η μέθοδος αυτή, η οποία εφαρμόζεται στη Γαλλία και τις ΗΠΑ, εστιάζει στην ποιότητα του διαγωνισμού κατά την υποβολή των προσφορών και στη σωστή εξακρίβωση και αποτίμηση των αποκλίσεων μεταξύ των πιθανών αναδόχων.

7.3. ΜΕΤΡΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΟΔΟΣΗΣ

Η χρήση των διαφόρων μεθόδων για τη μέτρηση της V_fM μιας ΣΔΙΤ πριν από τη σύναψη της σύμβασης βοηθά και στην αξιολόγηση της απόδοσης της ΣΔΙΤ. Ωστόσο δεν είναι αρκετή για να εξασφαλίσει ότι η πραγματική απόδοση θα αποφέρει την αναμενόμενη V_fM. Έτσι, μετά τη σύναψη της σύμβασης ΣΔΙΤ, οι επιδόσεις της σύμπραξης θα πρέπει να είναι υπό παρακολούθηση καθ' όλη τη διάρκεια της ζωής του έργου.

Οι επιδόσεις των ΣΔΙΤ μπορούν να μετρηθούν εύκολα χρησιμοποιώντας ορισμένους δείκτες απόδοσης:

- δείκτες αποδοτικότητας και των εισροών και των εκροών

- δείκτες αποτελεσματικότητας (π.χ. ποσότητα, επίπεδο κάλυψης μιας περιοχής ή πληθυσμού)
- δείκτες ποιότητας υπηρεσιών
- δείκτες οικονομικής απόδοσης
- δείκτες για τη διαδικασία και τη δραστηριότητα

Η Βικτώρια της Αυστραλίας, η Βραζιλία, η Ουγγαρία και το Ηνωμένο Βασίλειο χρησιμοποιούν το σύνολο των ανωτέρω δεικτών ενώ άλλες χώρες, όπως η Γαλλία χρησιμοποιούν ορισμένους από τους δείκτες.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Από την ανάλυση που προηγήθηκε στα προηγούμενα κεφάλαια της παρούσας μελέτης, καταδεικνύεται το γεγονός ότι οι συμπράξεις δημόσιου ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ) αποτελούν ένα σύγχρονο οικονομικό εργαλείο στη διάθεση των κυβερνήσεων για την καλύτερη εξυπηρέτηση των δημοσίων αναγκών. Σε παγκόσμιο επίπεδο δεν υπάρχει ένας ενιαίος ορισμός για τις ΣΔΙΤ. Παρόλα αυτά μπορούμε να πούμε ότι οι ΣΔΙΤ αναφέρονται σε μορφές συνεργασίας μεταξύ των δημοσίων αρχών και του ιδιωτικού τομέα με στόχο τον εκσυγχρονισμό της δημιουργίας υποδομών και παροχής δημοσίων υπηρεσιών. Σε ορισμένες περιπτώσεις οι ΣΔΙΤ περιλαμβάνουν το σχεδιασμό, τη χρηματοδότηση, την ανακαίνιση, τη διαχείριση ή τη συντήρηση έργων υποδομής, ενώ σ' άλλες ενσωματώνουν την παροχή μιας υπηρεσίας που παρέχεται κατά παράδοση από δημόσιους οργανισμούς.

Ανατρέχοντας κάποιος στη διεθνή βιβλιογραφία σχετικά με τις ΣΔΙΤ, θα ανακαλύψει ότι υπάρχουν αντικρουόμενες απόψεις, οι οποίες απορρέουν από την ιδεολογική προσέγγιση των συγγραφέων, αλλά και από τους βραχυπρόθεσμους και μακροπρόθεσμους στόχους, γύρω από τις οικονομικές επιδόσεις, οι οποίοι τίθενται από τις εκάστοτε κυβερνήσεις. Γενικά όμως είναι αποδεκτό, ότι τα πιθανά μειονεκτήματα των συμπράξεων είναι πολύ λιγότερα σε σχέση με τα οφέλη που μπορούν να αντλήσουν οι δημόσιες αρχές.

Ιδιαίτερα σε περιόδους έντονων οικονομικών διακυμάνσεων με δυσμενείς επιπτώσεις στη μεγέθυνση και ανάπτυξη των οικονομιών, η λύση των ΣΔΙΤ, που συνδυάζει τις ικανότητες και τους πόρους του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, μπορεί να βοηθήσει τη διαδικασία της ανάκαμψης και την ανάπτυξη των αγορών, προκειμένου να επιτευχθεί στο μέλλον οικονομική ευημερία.

Η ορθολογικότερη κατανομή των κινδύνων που επιτυγχάνεται μέσα από τις συμπράξεις σε συνδυασμό με την ενίσχυση του θεσμικού πλαισίου εφαρμογής τους, συμβάλλουν στην ενίσχυση του ειδικού βάρους του θεσμού των ΣΔΙΤ στην ευρύτερη διαδικασία οικονομικής ανάπτυξης.

Η προσέγγιση των ΣΔΙΤ πρέπει να είναι μια συνειδητή επιλογή και των δύο φορέων, δημόσιου και ιδιωτικού, και όχι μια λύση ανάγκης λόγω δημοσιονομικών περιορισμών. Βασικός στόχος ενός προγράμματος ΣΔΙΤ είναι η κάλυψη της αδυναμίας του δημόσιου τομέα, από άποψης τεχνογνωσίας, οργάνωσης και προσωπικού, να διαχειριστεί σύνθετα και πολυδάπανα έργα, με την αξιοποίηση των δυνατοτήτων του ιδιωτικού τομέα, προκειμένου να βελτιωθούν οι παρεχόμενες από το δημόσιο υπηρεσίες.

Βασική προϋπόθεση για επιτυχή εφαρμογή του θεσμού των ΣΔΙΤ είναι η ύπαρξη ισχυρού δημόσιου τομέα ικανού να διαχειριστεί, να προγραμματίζει, να συντονίζει, να επιβλέπει και να ελέγχει με στόχο την υψηλή ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Η ανάπτυξη «εσωτερικής» εμπειρίας στους φορείς ανάθεσης των ΣΔΙΤ, και ο σαφής και μακρόπνοος κεντρικός σχεδιασμός είναι τα αναγκαία βήματα ώστε μια ΣΔΙΤ να είναι επιτυχής. Η ανάπτυξη των ΣΔΙΤ εντάσσεται εξάλλου στη γενικότερη εξέλιξη του ρόλου του κράτους στον οικονομικό τομέα, το οποίο πέρασε από το ρόλο του άμεσου φορέα σ' ένα ρόλο οργανωτή, ρυθμιστή και ελεγκτή.

Παρά τα ενδεχόμενα πλεονεκτήματα που μπορεί να προσφέρει η συνεργασία μεταξύ του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα, οι ΣΔΙΤ δεν θα πρέπει να θεωρούνται ούτε ως πανάκεια για τη λύση δημοσιονομικών προβλημάτων του δημοσίου τομέα, ούτε ως το μοναδικό μέσον για την επέκταση της δημόσιας υποδομής ή των δημοσίων υπηρεσιών. Πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι μακροχρόνιες δεσμεύσεις και τα συναλλακτικά

κόστη που, συχνά, είναι μεγάλα. Γι' αυτό για κάθε σχέδιο θα πρέπει να αξιολογείται χωριστά κατά πόσο η επιλογή της σύμπραξη όντως παρουσιάζει πραγματική προστιθέμενη αξία στη συγκεκριμένη υπηρεσία ή στο δημόσιο έργο σε σύγκριση με άλλες εναλλακτικές λύσεις, όπως πχ. τη σύναψη της παραδοσιακής σύμβασης. Η ίδια δομή που πέτυχε σ' ένα έργο μπορεί να αποτύχει σε κάποιο άλλο.

BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Akintoye A., Hardcastle C., Beck M., Chinyo E. and Asenova D., (2003), *Private Finance Initiative Project Procurement*, Construction Management and Economics, 21:461-470
2. Arthur Andersen and Enterprise LSE, (2000), *Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative*, report commissioned by the Treasury Taskforce, London
3. Asian Development Bank, (2008), *Public-Private Partnership Handbook*, Asian Development Bank, Manila
4. Ahadzi M. and Bowles G., (2004), *Public-Private Partnership and Contract Negotiations: An Empirical Study*, Construction Management and Economics, 22:967-978
5. Bennet J. and Iossa E. (2005), *Delegation of Contracting in the Private Provision of Public Services*, CMPO, working paper n. 05/125
6. Bennet J. and Iossa E. (2006), *Building and Managing Facilities for Public Services*, Journal of Public Economics, 90/10-11:2143-2160
7. Corner D., (2006), *The United Kingdom Private Finance Initiative: The Challenge of Allocating Risk*, OECD Journal on Budgeting, 5/3:37-55
8. Corrigan M. B. et al, (2005) *Ten Principles for Successful Public/Private Partnerships*, Urban Land Institute, Washington
9. Dewatripont and Lergos, (2005), *Public-Private Partnership: Contract Design and Risk Transfer*, EIB Paper 10/1:120-145
10. EC (European Commission), (2003), *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*, Directorate-General Regional Policy, European Commission, Brussels
11. EC (European Commission), (2004), *Green Paper on Public- Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*, COM (2004) Final, European Commission, Brussels
12. Engel E, Fischer R., Galetovic A., (2006), *The Basic Public Finance of Public-Private Partnerships*, NBER, working paper n.13284
13. European Investment Bank, (2004), *The EIB's role in Public- Private Partnerships (PPPs)*, European Investment Bank, Luxembourg
14. Eurostat, (2004), *New Decision of Eurostat on Deficit and Debt: Treatment of Public- Private Partnerships* New Release No 18, Statistical Office of the European Commission, Luxembourg

15. Fitzgerald P, (2004), *Review of Partnerships Victoria Provided Infrastructure: Final Report to the Treasurer*, Growth Solutions Group, Melbourne
16. Furnell C., (2000), *Risk identification and risk allocation in project finance transactions*, The University of Melbourne
17. Grimsey D. and Lewis M.K., (2005), *Are Public-Private Partnerships Value for Money? Evaluating Alternative Approaches and Comparing Academic and Practitioner Views*, *Accounting Forum*, 29/4, 345-378
18. Hart O, (2003), *Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks and an Application to Public-Private Partnerships*, 113:C69-76
19. Hart O., Shleifer A, and Vishny R.W., (1997), *The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons*, *The Quarterly Journal of Economics*, 112/4:1127-1161
20. HM Treasury, (1998), *Partnerships for Prosperity: Private Initiative*, London
21. Ho SP. and Tsui C., (2009), *The Transaction Costs of Public-Private Partnerships: Implications on PPP Governance Design*, Lead 2009 Specialty Conference: Global Governance in Project Organization, South Lake Tahoe, CA
22. Hodge. G. and Greeve C., (2007), *Public-Private Partnerships: An International Performance Review*, *Public Administration Review*, 67/545-558
23. IMF, (2004), *Public-Private Partnerships*, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Washington
24. Iossa E. and Martimort D. (2008), *The Simple Micro-Economics of Public-Private Partnerships*, CEIS Working Paper No 139
25. Jefferies M., Gameson R., Rowlinson S., (2002), *Critical Success Factors of the BOOT Procurement System: Reflection from the Stadium Australia Case Study*, *Engineering, Constructing and Architectural Management*, 9/4:352-361
26. Kwak Y.H., Chih Y.Y., Ibbs C.W., (2009), *Towards a Comprehensive Understanding of Public Private Partnerships for Infrastructure Development*, *California Management Review*, 51/2:51-78
27. Lewis M., (2002), *Risk Management in Public-Private Partnerships*, Working Paper, School of International Business, University of South Australia

28. Li B., Akintoye A., Edwards PJ., Hardcastle C., (2005), *Critical Success Factors for PPP/PFI Projects in the UK Construction Industry*, Construction Management and Economics, 23: 459-471
29. Malone N., (2005), *The Evolution of Private Financing of Government Infrastructure in Australia: 2005 and Beyond*, Policy Forum: Financing Public Infrastructure, The Australian Economic Review, 38/4: 420-430
30. Martimort D. and Sand-Zantman W. (2006), *Signaling and the Design of Delegated Management Contracts for Public Utilities*, Rand Journal of Economics, 37/4: 763-782
31. Miller J.B., (1999), *Applying Multiple Project Procurement Methods to a Portfolio of Infrastructure Projects*, in *Procurements Systems: A Guide to Best Practice in Construction*, E & FN Spoon, London
32. OECD, (2008), *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing an Value for Money*, OECD Publishing, Paris
33. OECD, (2008), *Dedicated Public-Private Partnership Units: A Survey of Institutional and Governance Structures*, OECD Publishing, Paris
34. Partnership Victoria, (2008), *Risk Allocation an Contractual Issues-Part One*
35. Qiao L., Wang S.Q., Tiong R.L.K. and Chan T.S., (2001), *Framework for Critical Success Factors of BOT Projects in China*, Journal of Project Finance, 7/1:53-61
36. Rockart J.F., (1982), *The Changing Role of the Information Systems Executive: A Critical Success Factors Perspective*, Sloan Management Review, 24/1: 3-13
37. Savas E.S., (2000), *Privatization and Public Private Partnerships*, Chatham House, New York
38. Standard and Poor's, (2005), *Public Private Partnership: Global Credit Survey*, Standard and Poor's, New York
39. Wang Y., (2009), *A Broken Fantasy of Public -Private Partnerships*, Public Administration, Review, 69/4:779-782
40. World Bank, (2003), *Private Sector Development Strategy Implementation*, Progress Report, World Bank Group, Washington
41. Zhang X.Q, (2005), *Critical Success Factors for Public-Private Partnerships in Infrastructure Development*, Journal of Construction Engineering and Management, 131/1: 3-14

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Γκισιάκης Ι., (2006), *Η παραχώρηση Δημόσιας Υπηρεσίας και Δημοσίου Έργου, Εννοιολογικά στοιχεία, Κανονιστικό Πλαίσιο και Περιπτώσεις Πρακτικής Εφαρμογής*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη
2. Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, Τόμος Γ'1, (1978)
3. Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, Τόμος Γ'2, (1978)
4. Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, Τόμος Δ', (1978)
5. Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, Τόμος ΣΤ', (1978)
6. Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, Τόμος Θ', (1978)
7. Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, Τόμος ΙΑ', (1978)
8. Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, Τόμος ΙΒ', (1978)
9. Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, Τόμος ΙΓ', (1978)
10. Ιστορία του Ελληνικού Έθνους, Τόμος ΙΔ', (1978)
11. Τρωιανός Σ., Βελισσαροπούλου-Καρακώστα Ι., (1977), *Ιστορία Δικαίου. Από την Αρχαία στη Νεώτερη Ελλάδα*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή
12. Παπαδημητρίου Σ., (1921), *Στοιχεία του ελληνικού μεταλλευτικού δικαίου*, Αθήνα
13. Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, (2006), *Συμπράξεις Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ), Συνοπτικός Οδηγός*, Αθήνα
14. Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, (2006), *Εγχειρίδιο για την υλοποίηση έργων και υπηρεσιών μέσω ΣΔΙΤ*, Αθήνα

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

The National Council for Public Private Partnerships

<http://www.ncppp.org/>

The Canadian Council for Public Private Partnerships

<http://www.pppcouncil.ca/>