

From: Panagiotis A. Pantos [ppantos@hol.gr]

Sent: Wednesday, October 29, 2014 15:25

To: ΣΟΙΠ; ΣΔΙΠ

Ο θεσμός των ΣΔΙΤ

Η ανάπτυξη μιας χώρας και η βελτίωση του βιοτικού επιπέδου της συνδέονται, όπως γίνεται αποδεκτό στη διεθνή βιβλιογραφία και πρακτική, με τα μεγάλης κλίμακας έργα υποδομής. Αυτά τα έργα υποδομής, όπως οι αυτοκινητόδρομοι, τα αεροδρόμια, οι γέφυρες, τα λιμάνια, τα τηλεπικοινωνιακά δίκτυα, τα μεγάλα κυβερνητικά ή δημόσια κτίρια, αποτελούν απαραίτητη προϋπόθεση για την ομαλή λειτουργία κάθε οργανωμένης κοινωνίας. Η χώρα μας σε όλη τη διάρκεια εφαρμογής των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (ΚΠΣ) ήταν απόλυτα προσανατολισμένη στην κατασκευή αυτών των έργων υποδομής μέσω της κοινοτικής και εθνικής χρηματοδότησης (ΠΔΕ), με εξαίρεση τα «μεγάλα έργα», που κατασκευάστηκαν με συμβάσεις παραχώρησης, με μερική ή ολική χρηματοδότηση. Όμως, η δυσχερής δημοσιονομική κατάσταση της χώρας, με το σημαντικά μεγάλο δημόσιο χρέος αλλά και την ταυτόχρονη σημαντική μείωση των κοινοτικών πόρων και την Δ' προγραμματική περίοδο δημιούργησε την ανάγκη για εξεύρεση και υιοθέτηση άλλων λύσεων. Μια τέτοια λύση, που τυχαίνει διεθνούς αποδοχής, είναι οι Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ).

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας είναι η αποτύπωση της υφιστάμενης κατάστασης των έργων ΣΔΙΤ στην Ελλάδα με σκοπό την κατανόηση του ευρύτερου περιβάλλοντος και της στρατηγικής που ακολουθείται (στο βαθμό που ακολουθείται) αναφορικά με το θεσμό των ΣΔΙΤ στη χώρα, καθώς και τη διαπίστωση της συνάφειας των εγκεκριμένων και των σε διαδικασία έγκρισης προς υλοποίηση έργων ΣΔΙΤ με τις αρχές των ΣΔΙΤ και τους στόχους για τους οποίους επιλέγεται να εφαρμοστεί αυτή η μέθοδος στην υλοποίηση δημόσιων έργων.

Η μεθοδολογία που ακολουθήθηκε για την εκπόνηση της παρούσας εργασίας στηρίζεται στη δευτερογενή έρευνα και περιλαμβάνει δύο βασικούς άξονες: τη βιβλιογραφική επισκόπηση και τη στατιστική επεξεργασία των στοιχείων του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών (ΥΠΟΙΟ) και του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (ΥΠΕΣΔΑΑ) σχετικά με τις εγκεκριμένες προτάσεις έργων ΣΔΙΤ.

Στο πλαίσιο της βιβλιογραφικής επισκόπησης διερευνήθηκαν ελληνικές και ξένες πηγές πληροφόρησης αναφορικά με την ερμηνεία των ΣΔΙΤ, την εξέλιξή τους στο πέρασμα του χρόνου, τις διάφορες μορφές συμπράξεων, τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα που εμπεριέχει η συγκεκριμένη μέθοδος υλοποίησης δημόσιων έργων, το θεσμικό πλαίσιο ΣΔΙΤ στην Ελλάδα, χρηματοδοτικά θέματα, επισκόπηση της ευρωπαϊκής αγοράς των ΣΔΙΤ, μελέτη ευρωπαϊκών και ελληνικών παραδειγμάτων έργων τα οποία υλοποιήθηκαν μέσω ΣΔΙΤ.

Όσον αφορά το δεύτερο άξονα εργασίας, πραγματοποιήθηκε -αρχικά- αναλυτική περιγραφή της διαδικασίας που ακολουθείται για την υποβολή και έγκριση των προτεινόμενων συμπράξεων και την υπαγωγή τους στο Ν. 3389/2005 και στη συνέχεια συγκεντρώθηκαν και υποβλήθηκαν σε επεξεργασία τα δημοσιευμένα στοιχεία του ΥΠΟΙΟ για τις εγκεκριμένες προτάσεις έργων ΣΔΙΤ που πρόκειται να υλοποιηθούν στην ελληνική επικράτεια (στοιχεία έως 31.10.2007), καθώς και στοιχεία του ΥΠΕΣΔΑΑ για τα εγκεκριμένα έργα των ΟΤΑ που βρίσκονται στο στάδιο της προσυμβατικής διαδικασίας (πρόσληψης συμβούλων) για την ωρίμανση και την ολοκλήρωση κάθε πρότασης που αρχικά εκτιμάται ως βιώσιμη και ενδείκνυται να υλοποιηθεί με τη μέθοδο των ΣΔΙΤ.

Η παρούσα εργασία έχει δομηθεί ως εξής: Το δεύτερο μέρος δίνει τον ορισμό, τις βασικές αρχές, τα σχήματα και τις μορφές και μια ιστορική αναδρομή του θεσμού των ΣΔΙΤ. Το τρίτο μέρος παρέχει μια συνοπτική παρουσίαση της ευρωπαϊκής και ελληνικής εμπειρίας στα ΣΔΙΤ. Το τέταρτο μέρος περιγράφει το θεσμικό πλαίσιο που διαμορφώνει ο Νόμος 3389/2005 και την υλοποίηση προτάσεων ΣΔΙΤ στη χώρα μας. Το πέμπτο μέρος αναλύει τη χρηματοοικονομική διάσταση των ΣΔΙΤ στο πλαίσιο της ελληνικής πραγματικότητας, ενώ το έκτο (τελευταίο) τμήμα της εργασίας παρέχει μια ανακεφαλαίωση, τα συμπεράσματα και τις προτάσεις για παραπέρα διερεύνηση του θέματος.

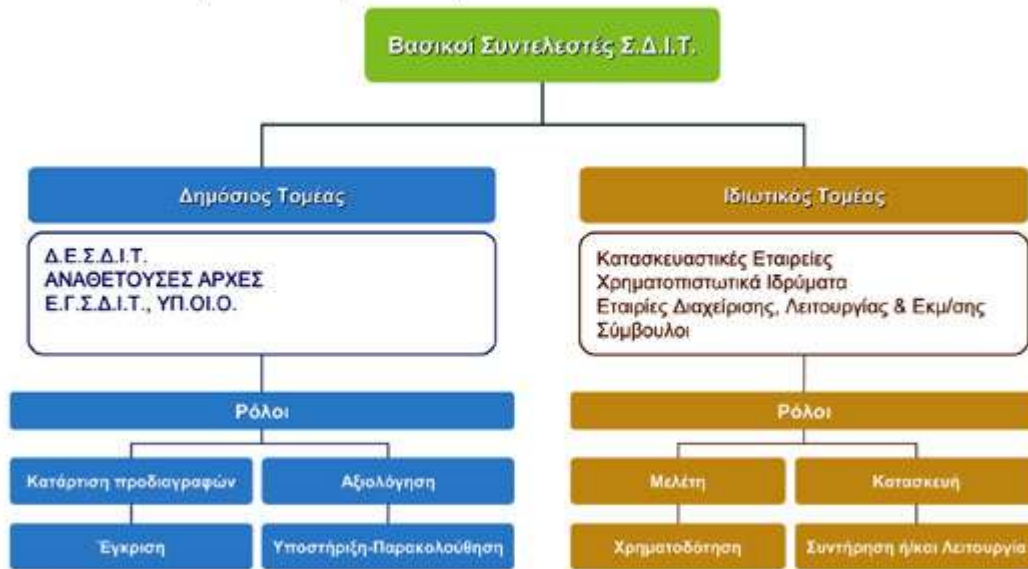
I. Ορισμός, Βασικές Αρχές, Σχήματα και Μορφές και Ιστορική Αναδρομή των ΣΔΙΤ

2.1 Ορισμός ΣΔΙΤ

Οι Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) είναι συμβάσεις -κατά κανόνα μακροχρόνιες- οι οποίες συνάπτονται μεταξύ ενός Δημόσιου Φορέα και ενός Ιδιωτικού Φορέα με σκοπό την εκτέλεση έργων ή/και την παροχή υπηρεσιών. Μέσω αυτής της

συμφωνίας οι δεξιότητες και τα προτερήματα κάθε τομέα (δημόσιου και ιδιωτικού) μοιράζονται στην προσφορά μιας υπηρεσίας ή ενός έργου για τη χρήση του από το ευρύ κοινό. Εκτός από τη διάθεση πόρων και από τους δύο, ανάλογα με την περίπτωση, κάθε συμβαλλόμενο μέρος μοιράζεται τους κινδύνους και τις μελλοντικές ανταμοιβές/οφέλη.

Σχήμα 1: Βασικοί συντελεστές ΣΔΙΤ και οι ρόλοι τους.



Πηγή: Συνοπτικός Οδηγός ΣΔΙΤ, ΕΓΣΔΙΤ ΥΠΟΙΟ, Αθήνα 2006.

Ως «Δημόσιοι Φορείς», στο πλαίσιο του Ν. 3389/2005 (*), νοούνται το Ελληνικό Δημόσιο, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) και οι Ανώνυμες Εταιρείες των οποίων το σύνολο του μετοχικού κεφαλαίου ανήκει στους ανωτέρω φορείς (Ελληνικό Δημόσιο, σε ΟΤΑ ή ΝΠΔΔ ή σε άλλες Ανώνυμες Εταιρείες που υπάγονται στην παρούσα περίπτωση). «Ιδιωτικοί Φορείς» μπορεί να είναι κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο, εξαιρουμένων των προσώπων που ορίζονται από το νόμο ως «Δημόσιοι Φορείς».

Ο Ιδιωτικός Τομέας συμμετέχει στις συμπράξεις ενεργά στο σχεδιασμό, στην κατασκευή, τη χρηματοδότηση, τη λειτουργία και τη συντήρηση των απαραίτητων υποδομών και στην παροχή των υπηρεσιών και ανταμείβεται, ανάλογα με τα αποτελέσματα που επιτυγχάνονται, είτε από το Δημόσιο Τομέα είτε απευθείας από τους πολίτες-χρήστες των υποδομών και των υπηρεσιών. Το Δημόσιο καθορίζει τις απαιτήσεις του έργου βάσει λειτουργικών προδιαγραφών, ενώ παράλληλα παρακολουθεί και ελέγχει τη σωστή τήρηση των προδιαγραφών απόδοσης που έχουν τεθεί στον ιδιώτη.

Το Σχήμα 1 δίνει τους βασικούς συντελεστές ΣΔΙΤ και τους ρόλους τους.

2.2 Βασικές Αρχές ΣΔΙΤ

Οι δύο βασικές αρχές των ΣΔΙΤ είναι η εξασφάλιση της αποδοτικότητας των οικονομικών πόρων του Δημοσίου Τομέα και η μεταβίβαση των επιχειρηματικών κινδύνων της παρεχόμενης υπηρεσίας από το Δημόσιο στον Ιδιωτικό Τομέα.

Οικονομική αποδοτικότητα (Value for money)

Βάσει της παραδοχής ότι ο Ιδιωτικός Τομέας δε δύναται να συγκεντρώσει πόρους οικονομικότερα από ό,τι το Δημόσιο, μια ΣΔΙΤ μπορεί να είναι συμφέρουσα για το Δημόσιο μόνο εφόσον συνεισφέρει κάποια επιπλέον οφέλη (σχέση κόστους-οφέλους). Για τον προσδιορισμό αυτών των πρόσθετων ωφελειών, οι προσφορές του Ιδιωτικού Τομέα συγκρίνονται συνήθως με μια υποθετική εναλλακτική χρηματοδότηση από το ίδιο το Δημόσιο (Δημόσια Συγκριτική Αξιολόγηση), διαδικασία κατά την οποία πραγματοποιείται η αποτίμηση της μεταβίβασης των κινδύνων στον Ιδιωτικό Τομέα, που προηγουμένως θα ανήκαν στο Δημόσιο Τομέα, καθώς και το αν η εξοικονόμηση πόρων που συνεπάγεται η μεταβίβαση των κινδύνων ξεπερνάει τις εμφανείς επιπλέον δαπάνες του έργου/υπηρεσίας. Η οικονομική αποδοτικότητα συνήθως ισοδυναμεί με την ελαχιστοποίηση της οικονομικής συμμετοχής της Αναθέτουσας Αρχής στο έργο, η οποία επιδιώκεται μέσα από το συνδυασμό τριών συνιστωσών: α) της επιλογής του εταίρου με τον οποίο θα συμβληθεί, β) της αυστηρά ανταγωνιστικής διαδικασίας επιλογής του εταίρου και γ) του τρόπου με τον οποίο θα διαρθρώσει τους εμπορικούς και συμβατικούς όρους με την Εταιρεία Ειδικού Σκοπού. Η

μεγαλύτερη οικονομική αποδοτικότητα ενός έργου προκύπτει από τον άριστο συνδυασμό του κόστους εφ' όρου ζωής, του οφέλους και των κινδύνων που αυτό συνεπάγεται.

Επιμερισμός κινδύνου (Risk allocation)

Η μεταβίβαση των κινδύνων από το Δημόσιο στον Ιδιωτικό Τομέα αποτελεί συστατικό στοιχείο κάθε έργου που πραγματοποιείται με ΣΔΙΤ. Ο Ιδιωτικός Τομέας αναλαμβάνει τους κινδύνους που συνδέονται με την κατασκευή, τη χρηματοδότηση, τη λειτουργία, τη διαχείριση και τη διαρκή συντήρηση του έργου, ενώ στο Δημόσιο παραμένουν κίνδυνοι όπως οι αλλαγές στην κυβερνητική πολιτική και τη νομοθεσία. Ο βασικός επιχειρηματικός κίνδυνος για τις ΣΔΙΤ είναι η συνεχής παροχή ενός ολοκληρωμένου έργου και των σχετικών με αυτό υπηρεσιών (διαθεσιμότητα). Η Αναθέτουσα Αρχή «αγοράζει» μια υπηρεσία για την οποία και μόνο πληρώνει. Κατ' αυτόν τον τρόπο το κεφάλαιο που διακινδυνεύει ο Ιδιωτικός Τομέας μέσα από το έργο θα αποπληρωθεί πλήρως (μαζί με ένα στοιχείο κέρδους) μόνο εφόσον το έργο και οι υπηρεσίες που προσφέρονται βρίσκονται στο απαιτούμενο επίπεδο ποιότητας σε όλη τη διάρκεια ζωής του έργου. Εφόσον μεταβιβαστεί ο σωστός συνδυασμός επιχειρηματικών κινδύνων στον Ιδιωτικό Τομέα και αυτός τα διαχειριστεί αποτελεσματικά, τότε μπορεί να αντισταθμίσει και να υπερκαλύψει το υψηλότερο κόστος δανεισμού που τον βαρύνει.

Θα πρέπει να τονιστεί με ιδιαίτερη έμφαση ότι η αποτελεσματική μεταφορά και διαχείριση του κινδύνου αποτελούν κρίσιμο παράγοντα επιτυχίας των συμπράξεων Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα, ενώ ταυτόχρονα αποτελούν παράμετρο διαφοροποίησης από άλλες μορφές συνεργασιών. Υπάρχει ένας σημαντικός αριθμός κινδύνων που αντιμετωπίζονται σε έργα συμπράξεων, οι οποίοι ομαδοποιούνται σε διάφορες κατηγορίες, σύμφωνα με τις Κοινοτικές Οδηγίες. Οι βασικότερες κατηγορίες κινδύνων είναι οι εξής:

Κατασκευαστικός ή Τεχνικός κίνδυνος

Ο κίνδυνος κατασκευής συσχετίζεται με προβλήματα σχεδιασμού (μη τήρηση προδιαγραφών), πρόσθετου κατασκευαστικού κόστους (κακοτεχνίες, σφάλματα κατασκευής, κακή διαχείριση από υπεργολάβους κ.ά.) και καθυστερημένης παράδοσης. Η ανάληψη και η διαχείριση του κατασκευαστικού κινδύνου επιβαρύνουν τους ιδιωτικούς φορείς.

Κίνδυνος διαθεσιμότητας και διαχείρισης

Ο κίνδυνος διαθεσιμότητας 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 (ποσότητα και ποιότητα) μετράνε ουσιαστικά την επίδοση του έργου που διαχειρίζεται και εκμεταλλεύεται ο ιδιώτης. Ο ιδιώτης που αναλαμβάνει την κατασκευή και τη συντήρηση ενός παγίου μέσω ΣΔΙΤ (π.χ., σχολείο, δρόμος) έχει την υποχρέωση να διατηρεί το πάγιο διαθέσιμο προς χρήση, ανεξάρτητα από το αν θα υπάρχουν χρήστες ή όχι, καθώς αυτός είναι ένας κίνδυνος που αναλαμβάνεται από το Δημόσιο.

Κίνδυνος ζήτησης

Ο κίνδυνος ζήτησης αναφέρεται στις επιπτώσεις από τις μεταβολές της προβλεπόμενης ζήτησης, υψηλότερες ή χαμηλότερες από την αρχικά αναμενόμενη, βάσει του σχεδιασμού του έργου. Ο κίνδυνος συνδέεται με τις διακυμάνσεις της ζήτησης που εξαρτώνται από εξωγενείς παράγοντες, όπως ο κύκλος ζωής προϊόντος/υπηρεσίας (product/business life cycle), οι νέες τάσεις αγοράς, η ένταση του ανταγωνισμού. Η δημόσια αρχή είναι εκείνη που αναλαμβάνει το μεγαλύτερο μέρος του εν λόγω κινδύνου όταν υποχρεώνεται να εξασφαλίσει ένα συμφωνημένο επίπεδο ανταμοιβής ανεξάρτητα από την εξέλιξη της πραγματικής ζήτησης.

Πιστωτικός κίνδυνος

Τον πιστωτικό κίνδυνο ενός έργου ΣΔΙΤ φέρουν τα υποψήφια πιστωτικά ιδρύματα (τράπεζες), τον οποίο υπολογίζουν και καλύπτουν βάσει των παραδοχών και των επιμέρους συμφωνιών που έχουν γίνει μεταξύ των εταιρών για τον επιμερισμό των κινδύνων. Το ποσοστό κόστους του επενδυτικού έργου το οποίο χρηματοδοτείται με τραπεζικό δανεισμό μπορεί να ανέλθει έως

και 80-90% στις περιπτώσεις που δεν υφίσταται χρηματοδοτική συμμετοχή του Δημόσιου Τομέα. Σε κάθε περίπτωση οι ιδιώτες πρέπει να εξασφαλίζουν τη διαθεσιμότητα επαρκούς χρηματοδότησης για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που αναλαμβάνουν. Επιπλέον, προβλέπεται και η κατά περίπτωση δυνατότητα των δημόσιων φορέων να συνάπτουν απευθείας συμβάσεις με τους δανειστές των ιδιωτικών φορέων. Εκτός των ανωτέρω, υπάρχουν και άλλοι τύποι κινδύνων, όπως ο εισοδηματικός, ο συναλλαγματικός, ο πολιτικός, ο περιβαλλοντικός, ο κανονιστικός/συμβατικός, ο πολιτικός κίνδυνος, ο κίνδυνος κοινωνικής αποδοχής, ο κίνδυνος βιωσιμότητας κ.ά.

2.3 Σχήματα και Μορφές ΣΔΙΤ

Ο Συνοπτικός Οδηγός ΣΔΙΤ της ΕΓΣΔΙΤ του ΥΠΟΙΟ, σχετικά με τα σχήματα ΣΔΙΤ, αναφέρει δύο κατηγορίες ΣΔΙΤ: τα Ανταποδοτικά έργα ΣΔΙΤ και τα Μη Ανταποδοτικά έργα ΣΔΙΤ.

Ανταποδοτικά έργα ΣΔΙΤ

Στα Ανταποδοτικά έργα ΣΔΙΤ ο ιδιώτης, πέραν της χρηματοδότησης, του σχεδιασμού, της κατασκευής και της συντήρησης, αναλαμβάνει και την εκμετάλλευση του έργου, μέσω της οποίας και των τελών που επιβάλλονται στους τελικούς χρήστες για τη χρήση του έργου ή της υπηρεσίας έχει τη δυνατότητα να αποπληρώσει καταβολή του αρχικού κεφαλαίου και να εξασφαλίσει επιπλέον κέρδη. Κατά την περίπτωση αυτή, ο ιδιώτης αναλαμβάνει επιπλέον των άλλων κινδύνων και τον κίνδυνο της ζήτησης. Στην περίπτωση που το έργο δεν είναι πλήρως ανταποδοτικό, η βιωσιμότητα της επένδυσης μπορεί να υποστηριχθεί και με τη χρηματοδοτική συμβολή του Δημοσίου. Μετά το πέρας της συμβατικής περιόδου λειτουργίας το έργο μεταβιβάζεται στο Δημόσιο. Παραδείγματα τέτοιου τύπου έργων είναι τα συγκοινωνιακά έργα (λιμάνια, αεροδρόμια, σιδηρόδρομοι, σταθμοί αυτοκινήτων κ.λπ.), περιβαλλοντικά έργα (ύδρευση, αποχέτευση, διαχείριση αποβλήτων), ενεργειακά έργα, έργα τουριστικής υποδομής και θεματικά πάρκα.

Μη Ανταποδοτικά έργα ΣΔΙΤ

Πρόκειται για έργα ή υπηρεσίες κοινωνικού χαρακτήρα τα οποία λειτουργεί το κράτος και απολαμβάνουν δωρεάν οι πολίτες και στα οποία δεν υπάρχει το στοιχείο της εκμετάλλευσης για τους ιδιωτικούς φορείς. Σε αυτές τις περιπτώσεις έργων ο ιδιώτης υλοποιεί το έργο, αναλαμβάνει τους κινδύνους κατασκευής και χρηματοδότησης, όχι όμως τον κίνδυνο ζήτησης. Ο κίνδυνος της ζήτησης αντικαθίσταται από την ανάληψη του κινδύνου διαθεσιμότητας, το οποίο σημαίνει ότι ο ιδιώτης αναλαμβάνει την υποχρέωση της διαχείρισης και συντήρησης της υποδομής ή υπηρεσίας, ώστε να επιτυγχάνεται η διαθεσιμότητά της. Ο ιδιώτης πληρώνεται απευθείας από το κράτος, με τμηματικές καταβολές (availability payments), οι οποίες μπορούν να μειώνονται ανάλογα ή και να αναστέλλονται αν ο ιδιώτης δε συμμορφωθεί με τις υποχρεώσεις του επιτυγχάνοντας το ελάχιστο επίπεδο ποιότητας που απαιτεί η σύμβαση σύμπραξης. Μετά το πέρας της συμβατικής περιόδου λειτουργίας το έργο μεταβιβάζεται στο Δημόσιο. Παραδείγματα τέτοιου τύπου έργων είναι τα σχολεία, τα νοσοκομεία, τα κτίρια δημόσιων υπηρεσιών, η παροχή υπηρεσιών τηλεπικοινωνιών και μηχανογράφησης, καθώς και τα συγκοινωνιακά έργα με χαμηλή ζήτηση (επαρχιακοί οδοί, δημόσιες συγκοινωνίες κ.λπ.).

Οι ΣΔΙΤ χαρακτηρίζονται και προσδιορίζονται επίσης από τη νομική και επιχειρηματική μορφή που λαμβάνουν. Οι συνηθέστερες μορφές ΣΔΙΤ είναι οι εξής:

Συμβάσεις παροχής υπηρεσιών (Outsourcing ή Contracting out)

Οι δημόσιες αρχές έχουν τη δυνατότητα να αναθέτουν την εκτέλεση μιας λειτουργίας και παροχής επιλεγμένων υπηρεσιών ή εργασιών στον Ιδιωτικό Τομέα, που εξειδικεύεται στο αντικείμενο που ανατίθεται. Οι υπηρεσίες αυτές δε σχετίζονται απλώς με την παροχή υπηρεσιών για λόγους περιορισμού του κόστους, αλλά αναφέρονται στην παροχή ευρύτερων και πιο πολύπλοκων υπηρεσιών (outsourcing), που σχετίζονται με μια απλή δραστηριότητα ή διαδικασία (π.χ., ολοκληρωμένα συστήματα παροχής πληροφοριών). Ένα μέρος των κινδύνων μεταφέρεται στον Ιδιωτικό Τομέα. Η ευθύνη της εν λόγω υπηρεσίας ή λειτουργίας παραμένει στο Δημόσιο Τομέα, ενώ ο Ιδιωτικός Τομέας, μέσω σχετικής επένδυσης, του παρέχει συγκεκριμένες επιμέρους λειτουργικές υπηρεσίες έναντι μιας προσυμφωνηθείσας αμοιβής. Η διάρκεια της σύμβασης είναι συνήθως γύρω στα 1-2 χρόνια.

Συμβάσεις διαχείρισης (Management agreements)

Ο Δημόσιος Τομέας μεταφέρει την ευθύνη για την παροχή υπηρεσιών λειτουργίας και συντήρησης στον ιδιωτικό φορέα. Ο τελευταίος ενεργεί πάντα για λογαριασμό του Δημοσίου, λειτουργεί διοικητικά ανεξάρτητα και δεν έχει άμεση νομική εξάρτηση από το Δημόσιο. Αμείβεται για την παροχή των υπηρεσιών και η αμοιβή αυτή μπορεί να είναι σταθερή ή σε συνάρτηση με την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων, π.χ., βελτίωση της αποδοτικότητας κ.ά. Η σύνδεση του συστήματος πληρωμών με την επίτευξη συγκεκριμένων στόχων αποτελεί κίνητρο για τη βελτίωση της παραγωγικότητας. Η διάρκεια της σύμβασης είναι συνήθως γύρω στα 3-5 χρόνια.

Κατασκευή υποδομών και παροχή υπηρεσιών [Design-Build-Finance-Operate (DBFO)]

Η διαδικασία DBFO (Σχεδιασμός-Κατασκευή-Χρηματοδότηση-Λειτουργία) περιγράφει τη διαδικασία κατά την οποία ένας ιδιώτης επενδυτής έχει στην ιδιοκτησία του τον κατάλληλο εξοπλισμό ή τις υποδομές για να παρέχει μια δημόσια υπηρεσία με το ανάλογο μηνιαίο ή ετήσιο οικονομικό αντάλλαγμα που πληρώνεται από το Δημόσιο Τομέα. Η μέθοδος αυτή εξαλείφει την ανάγκη για τη δημιουργία μεγάλων έργων υποδομής που απαιτούν τη διάθεση κεφαλαίων σημαντικού ύψους από το Δημόσιο. Στόχος της μεθόδου είναι η ανάθεση στον ιδιώτη από το Δημόσιο διάφορων έργων δημιουργίας υποδομών μαζί με την ευθύνη λειτουργίας τους.

Σε αντάλλαγμα, ο Ιδιωτικός Τομέας λαμβάνει την αμοιβή του απευθείας από το δημόσιο φορέα, η οποία συναρτάται από την απόδοσή του, όπως αποτυπώνεται στους όρους της σύμβασης μεταξύ των δύο πλευρών. Στη λήξη της σύμβασης η ιδιοκτησία του παγίου μεταφέρεται στο Δημόσιο. Η διάρκεια της σύμβασης είναι συνήθως γύρω στα 20-30 χρόνια.

Παραχώρηση (Concession)

Η διαδικασία της παραχώρησης δε διαφέρει και πολύ από την ανωτέρω. Η μόνη και βασική τους διαφορά είναι ότι ο Ιδιωτικός Τομέας απολαμβάνει την αμοιβή του από την κατασκευή και τη διαχείριση του έργου από τον τελικό χρήστη, που συνήθως είναι κάποιος ιδιώτης και όχι άμεσα το ίδιο το Δημόσιο. Αυτή η μορφή ΣΔΙΤ εφαρμόζεται όταν υπάρχει επαρκής ζήτηση για το έργο ή τις υπηρεσίες, με αποτέλεσμα τα έσοδα από την εκμετάλλευση του παγίου να διασφαλίζουν τη βιωσιμότητά του, χωρίς να υπάρχουν αντιδράσεις από την κοινή γνώμη για την εκμετάλλευση αυτή. Η διάρκεια της παραχώρησης είναι συνήθως γύρω στα 25-30 χρόνια και ανατίθεται μέσα από ανταγωνιστικό διαγωνισμό μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών. Η ιδιοκτησία του έργου παραμένει στο Δημόσιο Τομέα, ενώ ευθύνη του ιδιώτη επενδυτή είναι να εξασφαλίσει ότι οι υποδομές χρησιμοποιούνται κατάλληλα και συντηρούνται κατά τη διάρκεια της περιόδου παραχώρησης και επιστρέφονται στο Δημόσιο στην κατάσταση που ορίζει η σύμβαση με το τέλος της παραχώρησης.

Άλλες διαδομένες μορφές ΣΔΙΤ, οι οποίες διαφέρουν ανάλογα με την κυριότητα των στοιχείων, τη λειτουργία και τη διαχείριση των έργων, τον τρόπο χρηματοδότησης, τη διάρκεια κ.ά. είναι η Κατασκευή-Λειτουργία-Μεταβίβαση [Build-Operate-Transfer (BOT)], η Κατασκευή-Ιδιοκτησία-Λειτουργία [Build-Own-Operate (BOO)], η Χρηματοδοτική Μίσθωση-Ιδιοκτησία-Λειτουργία [Leasing-Own-Operate (LOO)] κ.ά.

2.4 Ιστορική αναδρομή του θεσμού των ΣΔΙΤ

Οι ΣΔΙΤ δεν είναι καινούργια έννοια, αφού οι ρίζες της εν λόγω μεθόδου υλοποίησης δημόσιων έργων εντοπίζονται πολύ βαθιά στο παρελθόν. Ήδη από τα τέλη του 4ου αιώνα π.Χ. είναι γνωστή η σύμβαση παραχώρησης μεταξύ των Ερετριών και του εργολάβου Χαιρεφάνη για το έργο της αποξήρανσης της λίμνης των Πτεχών, στο πλαίσιο του οποίου προβλέπονταν η χρηματοδότηση και η υλοποίηση του έργου «με αντάλλαγμα» το δικαίωμα εκμετάλλευσης των αποκαλυφθέντων εδαφών για μία δεκαετία. Η πρακτική αυτή ακολουθείται και στους νεότερους χρόνους, ιδίως για την υλοποίηση μεγάλων έργων σε χώρες που βρίσκονταν υπό τον έλεγχο μεγάλων αποικιοκρατικών δυνάμεων στα τέλη του 19ου και στις αρχές του 20ού αιώνα.

Πριν από 2.000 έτη στη Ρωμαϊκή Αυτοκρατορία η ταχυδρομική υπηρεσία του Αυτοκράτορα Αυγούστου βασιζόταν σε σύμβαση παραχώρησης και το ίδιο ίσχυε για τα λιμάνια, τα θερμά λουτρά, τις αγορές, ακόμη και τους δρόμους.

Στην Ευρώπη το 19ο αιώνα το ευρωπαϊκό σιδηροδρομικό δίκτυο κατασκευάστηκε εξολοκλήρου μέσω συμβάσεων παραχώρησης. Στον 20ό αιώνα οι συμβάσεις παραχώρησης επιτρέπουν την κατασκευή, όχι μόνο αυτοκινητόδρομων και χώρων στάθμευσης, αλλά, επίσης, δικτύων ύδρευσης, μουσείων, αερολιμένων, γραμμών τραμ ή υπόγειου σιδηρόδρομου,

αστικών υποδομών ή, ακόμη, την πλήρη ανακαίνιση σχολείων και νοσοκομείων. Οι νέες επενδύσεις που σχετίζονται με υποδομές υλοποιούνται όλο και συχνότερα στο πλαίσιο διάφορων τύπων ΣΔΙΤ και περιλαμβάνουν ενδεικτικά αερολιμένες, σιδηροδρομικές γραμμές, οδούς, γέφυρες, σήραγγες, περιβαλλοντικές εγκαταστάσεις, δημόσια κτίρια, ιδίως για τη στέγαση διοικητικών υπηρεσιών, σχολεία, νοσοκομεία και φυλακές.

Παραδείγματα συμπράξεων υπάρχουν σε πολλές χώρες, στην Ευρώπη όμως κομβικό σημείο στην ιστορία των ΣΔΙΤ, σε πανευρωπαϊκό επίπεδο, αποτελεί η Μεγάλη Βρετανία, στην οποία κατά τις αρχές της δεκαετίας του 1980 ξεκίνησε μια νέα διερεύνηση και εφαρμογή διάφορων τύπων ΣΔΙΤ, προσαρμοσμένων στο σύγχρονο οικονομικό, κοινωνικό, θεσμικό κ.λπ. περιβάλλον. Κι αυτό ως αποτέλεσμα της αναζήτησης εναλλακτικών μεθόδων πρόσθετης χρηματοδότησης των αναγκών προς υλοποίηση έργων υποδομής και επενδυτικών σχεδίων, καθώς οι σχετικές ανάγκες της χώρας αυξάνονταν, ενώ ταυτόχρονα τα διαθέσιμα κεφάλαια από τον κρατικό προϋπολογισμό ή τον προϋπολογισμό δημόσιων οργανισμών ήταν αρκετά περιορισμένα. Στην Ελλάδα ήδη από το 1927 υφίστανται συμπράξεις μεταξύ του Δημόσιου και του Ιδιωτικού Τομέα, όπως οι συμβάσεις του Ελληνικού Δημοσίου με την ΠΑΟΥΡΕΡ για τη διάθεση του ηλεκτρικού ρεύματος και με την ΟΥΛΕΝ για την παροχή υπηρεσιών ύδρευσης. Κατά τα τελευταία χρόνια στη χώρα υπήρξε σχετική δραστηριότητα συμμετοχής ιδιωτών στην κατασκευή ή και τη διαχείριση έργων, που είτε αφορούσαν πολύ μεγάλες υποδομές είτε συγκεκριμένα έργα, πάντως σε περιορισμένο αριθμό τομέων. Η στροφή προς έργα ΣΔΙΤ πραγματοποιήθηκε στις αρχές της δεκαετίας του '90, λόγω έλλειψης δημόσιων πόρων και πίεσης για την ιδιωτική συμμετοχή από την Ε.Ε. Η ελληνική εμπειρία ολοκληρωμένων έργων ΣΔΙΤ έχει να καταδείξει έργα που υλοποιήθηκαν με συμβάσεις παραχώρησης, όπως είναι η Αττική Οδός, ο Διεθνής Αερολιμένας Αθηνών «Ελευθέριος Βενιζέλος», η Γέφυρα Ρίου-Αντιρρίου, βασικό γνώρισμα των οποίων είναι ότι ο τελικός χρήστης πληρώνει τον ιδιώτη για το έργο που κατασκεύασε. Η ψήφιση του Ν. 3389/2005 στις 13/09/2005 έθεσε το θεσμικό πλαίσιο της εφαρμογής του θεσμού των ΣΔΙΤ, προσδιορίζοντας εξάλλου με σαφήνεια τους κανόνες λειτουργίας του θεσμού και διασφαλίζοντας την ενσωμάτωση της σχετικής κοινοτικής νομοθεσίας και την απαιτούμενη προσαρμογή με το ελληνικό κοινωνικό, οικονομικό και αναπτυξιακό περιβάλλον. Στόχος του θεσμού των ΣΔΙΤ είναι η συμπληρωματική τους λειτουργία ως προς τα παραδοσιακά δημόσια έργα και ως προς τις άλλες μορφές συνεργασίας κράτους και ιδιωτών, όπως τα μοντέλα των συμβάσεων παραχώρησης του ΥΠΕΧΩΔΕ ή οι συνεργασίες των ΟΤΑ με ιδιώτες.

II. Ευρωπαϊκή και Ελληνική Εμπειρία στα ΣΔΙΤ

Ο θεσμός των ΣΔΙΤ δεν είναι κάτι καινούργιο για την ευρωπαϊκή πραγματικότητα, αφού πρόκειται για μια μέθοδο ευρέως γνωστή, η οποία χρησιμοποιείται όλο και περισσότερο στα διάφορα κυβερνητικά προγράμματα και από χώρες μάλιστα οι οποίες έχουν εισέλθει πρόσφατα ή πρόκειται να ενταχθούν σύντομα στην Ε.Ε. Αυτό που πρέπει να σημειωθεί είναι η πρωτοπορία της Μ. Βρετανίας στην κατασκευή δημόσιων έργων και την παροχή υπηρεσιών με ΣΔΙΤ, εφαρμόζοντας το πρόγραμμα PFI (Private Finance Initiative), με το οποίο κατασκευάζονται από το 1992 πάσης φύσεως δημόσια έργα. Είναι η χώρα με τη μεγαλύτερη εμπειρία στον εν λόγω τομέα και υπολογίζεται ότι από την έναρξη του προγράμματος PFI έως και το Μάρτιο του 2006 έχουν υλοποιηθεί 747 έργα ΣΔΙΤ κεφαλαιουχικής αξίας 47,5 δισ. λιρών, στα οποία συμπεριλαμβάνονται 45 νοσοκομεία και πάνω από 200 σχολεία. Υπογραμμίζεται η σημαντική παρουσία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (πάνω από 200 έργα) στα έργα ΣΔΙΤ. Επιπλέον, υπάρχει πρόγραμμα συνεχούς κατάρτισης και έχει ξεκινήσει η εξαγωγή τεχνογνωσίας μέσω της παροχής συμβουλευτικών υπηρεσιών σε κράτη-μέλη της Ε.Ε. Τα PFI αντιπροσωπεύουν το 10-13,5% των δημόσιων επενδύσεων της Βρετανίας. Τέλος, η γοργή ανάπτυξη των υπογραφόμενων συμφωνιών μετά το 1997 δείχνει πως οι ΣΔΙΤ έχουν μεταφερθεί και σε τοπικό επίπεδο.

Η ανασκόπηση της κατάστασης της αγοράς των ΣΔΙΤ και των προοπτικών αυτής σε 15 κράτη της Ευρώπης έως και το 2005 (Αυστρία, Βέλγιο, Βουλγαρία, Γαλλία, Γερμανία, Ελλάδα, Ουγγαρία, Ιταλία, Ολλανδία, Πολωνία, Πορτογαλία, Ρουμανία, Ρωσία, Σλοβακία, Ισπανία) καταδεικνύει τέσσερα βασικά σημεία:

Σαφής τάση υλοποίησης δημόσιων έργων με τη μέθοδο των ΣΔΙΤ.

Οι ΣΔΙΤ έχουν βασιστεί στις παλαιότερες συμβάσεις παραχώρησης.

Κοινές κατηγορίες υλοποιούμενων, μέσω ΣΔΙΤ, έργων: μεταφορικές υποδομές (αυτοκινητόδρομοι, σιδηρόδρομοι, μετρό, αεροδρόμια κ.λπ.), έργα υδροδότησης και συστημάτων διαχείρισης υγρών και στερεών αποβλήτων, κατασκευή σχολικών κτιρίων, νοσοκομείων, καταστημάτων κράτησης.

Κυριότερο πρόβλημα αποτελεί το θεσμικό-νομικό πλαίσιο.

Συνοπτικά η κατάσταση της αγοράς ΣΔΙΤ στα παραπάνω κράτη της Ευρώπης (πλην της Ελλάδας) έχει ως εξής:

Στην Αυστρία ο Δημόσιος Τομέας ακόμη μαθαίνει και κερδίζει εμπειρία από το χώρο των ΣΔΙΤ.

Η χώρα έχει ιδιαίτερα ανεπτυγμένο τον κλάδο της βιομηχανίας παρά των υπηρεσιών, το οποίο σημαίνει μια έλλειψη της δομής

υπηρεσιών για ΣΔΙΤ.

Στην ατζέντα, πάντως, των αυστριακών κυβερνήσεων βρίσκεται η υλοποίηση έργων υποδομής μέσω ΣΔΙΤ, ιδίως στον τομέα των μεταφορών.

Έργα που έχουν υλοποιηθεί μέσω ΣΔΙΤ είναι αυτοκινητόδρομοι, ηλεκτρονικό σύστημα διοδίων για φορτηγά στους αυτοκινητόδρομους, σιδηροδρομικά έργα, έργα διαχείρισης αποβλήτων, ενώ διαφαίνονται και κάποιες πιθανότητες στο μέλλον για έργα κατασκευής σχολείων και καταστημάτων κράτησης.

Οι προοπτικές των έργων ΣΔΙΤ στην Αυστρία χαρακτηρίζονται καλές για το μεσοπρόθεσμο διάστημα.

Στο Βέλγιο υπάρχουν τρεις διαφορετικές αγορές ΣΔΙΤ, η Ομοσπονδιακή (Federal), η Φλαμανδική (Flemish) και η Βαλονική (Wallon and Brussels-Capital), οι οποίες έχουν δομήσει τη δική τους φιλοσοφία αναφορικά με τις δομές ΣΔΙΤ και οι οποίες έχουν αναπτυχθεί με διαφορετικούς ρυθμούς και σε διαφορετικούς τομείς, με τη Φλαμανδική περιοχή να δραστηριοποιείται εντονότερα.

Έργα που έχουν υλοποιηθεί μέσω ΣΔΙΤ είναι αυτοκινητόδρομοι, σχολικά κτίρια, σιδηροδρομικά έργα, έργα διαχείρισης υγρών αποβλήτων, στέγαση.

Η υφιστάμενη κατάσταση προδιαγράφει ευνοϊκές προοπτικές για την υλοποίηση έργων μεταφοράς, περιβαλλοντικών έργων (επικεντρωμένα κυρίως στο νερό), έργων κοινωνικής στέγασης και αστικής αναζωογόνησης, που όμως εξαρτώνται από την πολιτική βούληση για την προώθηση και υποστήριξη των έργων και πρωτοβουλιών ΣΔΙΤ.

Στη Βουλγαρία, λόγω των πολιτικών αλλαγών στα τέλη της δεκαετίας του '80 και στις αρχές της δεκαετίας του '90, το ενδιαφέρον επικεντρώθηκε περισσότερο στις ιδιωτικοποιήσεις, παρά στην προσέλκυση ιδιωτών επενδυτών. Επιπλέον, δεν έχουν προβλεφθεί συγκεκριμένοι κανόνες που να διέπουν τα έργα ΣΔΙΤ, δεν υπάρχει σαφές θεσμικό πλαίσιο, γεγονός το οποίο κάθε άλλο παρά διευκολύνει την υλοποίηση έργων με ΣΔΙΤ.

Κατηγορίες έργων που έχουν υλοποιηθεί μέσω ΣΔΙΤ είναι έργα κατασκευής εργοστασίων ηλεκτρικής ενέργειας, συστήματα υδροδότησης και υγρών αποβλήτων, λιμάνια, αυτοκινητόδρομοι.

Η χρήση του μοντέλου ΣΔΙΤ αναμένεται να ενταθεί τα επόμενα χρόνια, λόγω της ανάγκης για αναβάθμιση των υποδομών και των δημόσιων υπηρεσιών.

Οι δυνητικοί επενδυτές, όμως, θα πρέπει να είναι προετοιμασμένοι για να αντιμετωπίσουν έναν αριθμό διοικητικών και νομικών εμποδίων.

Οι ΣΔΙΤ στη Γαλλία αντιμετωπίζονται θετικά, γεγονός το οποίο οφείλεται εν μέρει στις φιλελεύθερες κυβερνήσεις αλλά και στο ότι οι ΣΔΙΤ έχουν αναπτυχθεί ως οικονομικό κίνητρο.

Τα περισσότερα από τα πρόσφατα έργα ΣΔΙΤ που έχουν υλοποιηθεί στη Γαλλία αφορούν κατά βάση κατασκευή αυτοκινητόδρομων και σιδηρόδρομων.

Άλλοι νέοι τομείς ως προς την υλοποίηση έργων ΣΔΙΤ στη Γαλλία είναι η υγεία με την κατασκευή σχολικών μονάδων, η κατασκευή καταστημάτων κράτησης, η διαχείριση απορριμμάτων.

Το θεσμικό πλαίσιο της Γαλλίας και οι τελευταίες Κυβερνήσεις υποστηρίζουν ιδιαίτερα το θεσμό των ΣΔΙΤ και γίνονται συνεχείς βελτιώσεις της σχετικής νομοθεσίας.

Τα τελευταία 4-5 χρόνια οι ΣΔΙΤ αποτελούν ένα αναγνωρισμένο μέσο χρηματοδότησης και υλοποίησης έργων για το κράτος και τους δήμους της Γερμανίας, κυρίως στον τομέα της κατασκευής και της διαχείρισης υποδομών. Ένα σημαντικό πρόβλημα για τη χώρα είναι ότι, λόγω των πολλών ομοσπονδιακών και κρατικών επιπέδων και των πολλών ανεξάρτητων δήμων (κομητεία, πόλη), έχουν αναπτυχθεί διαφορετικές προσεγγίσεις των ΣΔΙΤ και υπάρχει εξάρτηση από την πρωτοβουλία των εκάστοτε πολιτικών. Έργα τα οποία έχουν γίνει με ΣΔΙΤ αφορούν κατασκευή αυτοκινητόδρομων, σηράγγων, σχολείων, νοσοκομείων, δικαστηρίων, δημαρχείων, καταστημάτων κράτησης. Υπάρχουν μεγάλες προοπτικές για κατασκευαστικά έργα ΣΔΙΤ στη Γερμανία, αν και προς το παρόν τα έργα αυτά είναι μικρά. Δεν μπορεί να προβλεφθεί αυτή τη στιγμή αν και πότε θα υπάρξουν μεγάλα έργα που μπορούν να υλοποιηθούν με ΣΔΙΤ και που θα προσελκύσουν διεθνείς επενδυτές.

Καυτό θέμα που θα παραμείνει για τη Γερμανία τα επόμενα χρόνια θα είναι οι ΣΔΙΤ, οι ιδιωτικοποιήσεις και οι χρηματοδοτικές λύσεις στη δημόσια υποδομή, ιδιαίτερα για τους αυτοκινητόδρομους.

Οι ΣΔΙΤ «εισήχθησαν» για πρώτη φορά στην Ουγγαρία στις αρχές της δεκαετίας του '90, στο πλαίσιο του νέου νομικού και επιχειρηματικού περιβάλλοντος που δημιουργήθηκε με την εγκαθίδρυση της δημοκρατίας στη χώρα.

Τα μέσα της δεκαετίας του '90 ωστόσο χαρακτηρίστηκαν από τις μεγάλης κλίμακας ιδιωτικοποιήσεις, ενώ η εμπλοκή του Ιδιωτικού Τομέα σε δημόσια έργα αναπτύχθηκε κυρίως την περίοδο 1998-2002. Τα έργα τα οποία υλοποιήθηκαν μέσω συμβάσεων παραχώρησης αφορούν υποδομές μεταφορών.

Δεδομένου ότι η Ουγγαρία δεν έχει συγκεκριμένη νομοθεσία για τα έργα ΣΔΙΤ και ότι η μέθοδος αυτή κερδίζει συνεχώς έδαφος τα τελευταία χρόνια, γίνεται προσπάθεια από το Υπουργείο Οικονομίας και το Υπουργείο Μεταφορών να δημιουργηθεί το κατάλληλο εκείνο νομικό πλαίσιο που θα συμβάλει στην υποστήριξη της υλοποίησης δημόσιων έργων μέσω ΣΔΙΤ.

Τα τελευταία χρόνια ολοένα και περισσότερα έργα υλοποιούνται στην Ιταλία μέσω ΣΔΙΤ και ιδιαίτερα στον τομέα των μεταφορών, ειδικότερα στην κατασκευή αυτοκινητόδρομων. Άλλοι τομείς στους οποίους εφαρμόζονται ή πρόκειται σύντομα να εφαρμοστούν οι ΣΔΙΤ είναι η υγεία, η εκπαίδευση, η δημόσια στάθμευση, η ενέργεια και το υδατικό δυναμικό. Στην Ιταλία γίνονται συνεχώς προσπάθειες για τη βελτίωση του νομικού πλαισίου, ώστε να καλύπτονται όσο το δυνατόν πληρέστερα οι ΣΔΙΤ.

Έργα μέσω ΣΔΙΤ που έχουν υλοποιηθεί στην Ολλανδία είναι η κατασκευή σιδηρόδρομων, υποδομών διαχείρισης υγρών αποβλήτων, αυτοκινητόδρομων, σχολικών κτιρίων, συντήρησης σηράγγων, ανακατασκευής κτιρίων υπουργείων, καταστημάτων κράτησης.

Δυσκολίες παρουσιάζει η εφαρμογή της μεθόδου ΣΔΙΤ στον τομέα της υγείας στην Ολλανδία, λόγω της συνθετότητας των επιμέρους δομών υγείας.

Η Ολλανδία παρέχει ένα «φιλόξενο» περιβάλλον σε δυνητικούς διεθνείς παίκτες σε κάθε επίπεδο έργου, από χρηματοδότες, πιστωτές και δυνητικούς αναδόχους έως και συμβούλους. Το νομικό πλαίσιο απαιτεί συμπληρώσεις και αποσαφηνίσεις σε διάφορα θέματα, όπως η φορολογία των έργων ΣΔΙΤ.

Για πολλά χρόνια το πολωνικό κράτος είχε το μονοπώλιο, όχι μόνο στην παροχή δημόσιων υπηρεσιών, αλλά ολόκληρης της οικονομίας.

Ο Ιδιωτικός Τομέας άρχισε να επιχειρεί, αφού άλλαξε το πολιτικό κλίμα. Τα πρώτα παραδείγματα ΣΔΙΤ στην Πολωνία εντοπίζονται στις αρχές της δεκαετίας του '90.

Παρ' όλ' αυτά, υπάρχουν πολύ λίγα παραδείγματα ολοκληρωμένων έργων με ΣΔΙΤ και κυρίως λόγω της στενότητας των πόρων και της έλλειψης πληροφόρησης για τις δυνατότητες των ΣΔΙΤ. Από τον Οκτώβριο του 2005 η νομοθεσία καλύπτει και τις ΣΔΙΤ, γεγονός το οποίο αναμένεται να λειτουργήσει θετικά.

Έργα που θα μπορούσαν να υλοποιηθούν μέσω ΣΔΙΤ στην Πολωνία είναι έργα διάθεσης απορριμμάτων, έργα κατασκευής αυτοκινητόδρομων και σιδηρόδρομων, καταστημάτων κράτησης.

Η έλλειψη ενημέρωσης του κοινού και η διστακτικότητα των ιδιωτών επενδυτών να επιχειρήσουν με το Δημόσιο είναι τα δύο βασικά εμπόδια για την ανάπτυξη των ΣΔΙΤ στη χώρα. Το μέλλον των ΣΔΙΤ στην Πολωνία θα μπορούσε να περιγραφεί ως πολλά υποσχόμενο, αφού έχει ξεκινήσει ήδη ενημέρωση σχετικά με τις ΣΔΙΤ και τις δυνατότητες που παρέχονται μέσω αυτών για την υλοποίηση έργων.

Η Πορτογαλία υπήρξε ιδιαίτερα δυναμική έως σήμερα στην προώθηση των ΣΔΙΤ. Η χώρα έχει αποκτήσει μεγάλη εμπειρία μέσω των έργων κατασκευής αυτοκινητόδρομων και έργων στον τομέα της υγείας.

Οι Πορτογάλοι αξιοποιούν την εμπειρία τους και εφαρμόζουν τις διάφορες τεχνικές και σε άλλα έργα ΣΔΙΤ. Έργα που έχουν υλοποιηθεί μέσω ΣΔΙΤ είναι αυτοκινητόδρομοι (με σκιώδη διόδια), νοσοκομεία, ενώ πρόκειται να ολοκληρωθούν και να υλοποιηθούν έργα αεροδρομίων, σιδηρόδρομων, υδροδότησης, αξιοποίησης αιολικής ενέργειας.

Υφίσταται ένα καλό και σαφές θεσμικό πλαίσιο για τις ΣΔΙΤ, το οποίο χρειάζεται κάποιες συμπληρώσεις σε επιμέρους θέματα, όπως οι φόροι, ώστε να διασφαλιστεί η συνεχής ανάπτυξη των ΣΔΙΤ ως τεχνική στη χώρα.

Η Ρουμανία ανέπτυξε θεσμικό πλαίσιο που να ισχύει και για τις ΣΔΙΤ τα τελευταία χρόνια και το οποίο αναθεώρησε ώστε να συγκλίνει περισσότερο με το ευρωπαϊκό κεκτημένο. Πρόβλημα αποτελεί το γεγονός ότι σε πολλές περιπτώσεις στα έργα ΣΔΙΤ ο ιδιώτης επενδυτής δεν αντιμετωπίζεται ως μακροπρόθεσμος στρατηγικός εταίρος, με αποτέλεσμα να υπάρχει σύγχυση αναφορικά με τη θέση των επενδυτών σε μια συμφωνία.

Έργα ΣΔΙΤ που έχουν υλοποιηθεί στη Ρουμανία εντοπίζονται στον τομέα της υγείας και των τεχνολογιών πληροφορικής στη Δημόσια Διοίκηση. Ενδιαφέρον για έργα ΣΔΙΤ έχει εκδηλώσει το Υπουργείο Οικονομίας και το Υπουργείο Μεταφορών. Επιπλέον, οι δημόσιες αρχές επικεντρώνονται στην εφαρμογή ΣΔΙΤ σε μεγάλης κλίμακας έργα αξιοποίησης ακίνητης περιουσίας. Μεγάλης σημασίας είναι η ανάγκη το ρουμανικό κράτος να ξεκαθαρίσει τους τομείς ενδιαφέροντός του για έργα ΣΔΙΤ και να θέσει προτεραιότητες και κριτήρια για το Δημόσιο Τομέα.

Τα έργα ΣΔΙΤ έγιναν ευρέως γνωστά στη Ρωσία από τα μέσα της δεκαετίας του '90.

Η Ρωσική Κυβέρνηση προσπαθεί να βελτιώσει το περιβάλλον των ΣΔΙΤ μέσω τροποποιήσεων στην υφιστάμενη νομοθεσία. Ολοένα και περισσότεροι τομείς υιοθετούν τη μέθοδο ΣΔΙΤ για την υλοποίηση έργων, όπως συστήματα διαχείρισης υγρών αποβλήτων, έργα υδροδότησης, σταθμοί παραγωγής ενέργειας, ενώ ο τομέας των μεταφορών φαίνεται να είναι ο δυναμικότερος από όλους όπου προωθούνται έργα, όπως η κατασκευή αυτοκινητόδρομων, σιδηρόδρομων, γεφυρών, αεροδρομίων και σιδηρόδρομων, ιδιαίτερα για περιοχές που είναι πολύ απομακρυσμένες, όπως η Σιβηρία.

Η δυναμική ανάπτυξη της νομοθεσίας και η επιτυχημένη υλοποίηση ενός συνεχούς αυξανόμενου αριθμού έργων υποδεικνύει μια έκρηξη των ΣΔΙΤ στη Ρωσία.

Παρά το γεγονός ότι οι νομικοί κίνδυνοι παραμένουν ουσιαστικοί, οι δυνητικοί νέοι παίκτες στη ρωσική αγορά των ΣΔΙΤ μπορεί να έχουν καλές πιθανότητες να ανταμειφθούν ικανοποιητικά.

Οι ΣΔΙΤ είναι σχετικά καινούργια έννοια για τη Σλοβακία. Αν και υπήρχε θεσμικό πλαίσιο για την προκήρυξη έργων που θα υλοποιηθούν μέσω συμβάσεων παραχώρησης στον Ιδιωτικό Τομέα ήδη από το 1996, οι ΣΔΙΤ έγιναν γνωστές από το 2000 και μετά.

Έργα τα οποία η κυβέρνηση έχει πρόθεση να υλοποιήσει μέσω ΣΔΙΤ είναι η κατασκευή κυρίως μεγάλων αυτοκινητόδρομων. Είναι δύσκολο να προβλεφθούν οι προοπτικές για μεγάλα έργα ΣΔΙΤ στη Σλοβακία, δεδομένου ότι τα πρώτα έργα ΣΔΙΤ σε κυβερνητικό επίπεδο τώρα έχουν αρχίσει να αναγγέλλονται. Διαφαίνεται ότι από τα έργα ΣΔΙΤ μπορούν να επωφεληθούν και τα δύο μέρη -Δημόσιος και Ιδιωτικός Τομέας-, ενώ η νέα νομοθεσία μπορεί να συμβάλλει θετικά στην υποστήριξη της υλοποίησης

έργων μέσω ΣΔΙΤ.

Η υλοποίηση έργων στην Ισπανία άρχισε στα μέσα της δεκαετίας του '90.

Σήμερα δεν υπάρχει κάποιος συγκεκριμένος φορέας για την προώθηση των ΣΔΙΤ, αλλά είναι το Υπουργείο Δημοσίων Έργων που ασχολείται με ζητήματα έργων ΣΔΙΤ.

Έργα ΣΔΙΤ που έχουν υλοποιηθεί στην Ισπανία είναι η κατασκευή αυτοκινητόδρομων, σιδηρόδρομων, αεροδρομίων, νοσοκομείων. Έργα όπως καταστήματα κράτησης και δικαστήρια αποτελούν προβληματικούς, για τα ΣΔΙΤ, τομείς, αφού απαιτούνται θεσμικές αλλαγές. Οι ΣΔΙΤ συνεχίζουν να ανθίζουν και το πρόγραμμα υποδομών υποδηλώνει ότι εφαρμόζονται σε συνεχώς μεγαλύτερη κλίμακα.

Η νομοθεσία χρειάζεται μεγαλύτερη αποσαφήνιση σε κάποιους τομείς, ώστε να μην υπάρξουν παρερμηνείες ή καθυστερήσεις, λόγω δυσκολιών ερμηνείας.

Η ελληνική εμπειρία...

Η ελληνική εμπειρία έως σήμερα περιλαμβάνει έργα τα οποία έχουν υλοποιηθεί ή βρίσκονται σε φάση υλοποίησης με σύμπραξη του Δημόσιου και του Ιδιωτικού Τομέα μέσω συμβάσεων παραχώρησης, οι οποίες κυρώθηκαν με Νόμο από τη Βουλή.

Δεν υπάρχουν μέχρι στιγμής ολοκληρωμένα έργα τα οποία διέπονται από το Ν. 3389/2005. Τα έργα που περιγράφονται στη συνέχεια αφορούν το Διεθνές Αεροδρόμιο Αθηνών και την Αττική Οδό.

Το Διεθνές Αεροδρόμιο Αθηνών

Η εταιρεία Διεθνής Αερολιμένας Αθηνών Α.Ε. ιδρύθηκε τον Ιούνιο του 1996 με τη συμμετοχή του Ελληνικού Δημοσίου και ιδιωτικής κοινοπραξίας υπό τη γερμανική εταιρεία Hochtief Aktiengesellschaft.

Η κοινοπραξία αυτή επικράτησε στο διαγωνισμό για την επιλογή αναδόχου του έργου κατασκευής του αεροδρομίου με τη μέθοδο BOOT (Κατασκευή-Ιδιοκτησία-Λειτουργία-Μεταβίβαση), ο οποίος διεξήχθη την περίοδο 1991-1993.

Η σύμβαση παραχώρησης υπογράφηκε τον Ιούλιο του 1995 και επικυρώθηκε νομοθετικά από τη Βουλή με Νόμο (Ν. 2338/1995).

Στη Διεθνής Αερολιμένας Αθηνών Α.Ε. το Ελληνικό Δημόσιο κατέχει το 55% των μετοχών, ενώ ο Ιδιωτικός Τομέας συμμετέχει μέσω τριών μετόχων, που έχουν στην κατοχή τους συνολικά το 45% των μετοχών.

Το εταιρικό αυτό σχήμα, το οποίο είναι υπεύθυνο για τη λειτουργία του αεροδρομίου «Ελευθέριος Βενιζέλος» για 30 χρόνια, αποτελεί μια πρωτοποριακή συνεργασία Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα και την πρώτη διεθνώς με αντικείμενο την κατασκευή μεγάλου αεροδρομίου.

Η κατασκευή του έργου είχε διάρκεια πέντε (5) χρόνια. Σύμφωνα με τη σύμβαση παραχώρησης, οι περισσότεροι κίνδυνοι μεταφέρονται στον Ιδιωτικό Τομέα, χωρίς ο ίδιος να μπορεί να προσφύγει στην Ελληνική Κυβέρνηση. Αυτό υποδηλώνει πλήρη μεταφορά κατασκευαστικών κινδύνων στους ιδιωτικούς χρηματοδότες.

Οι λειτουργικοί κίνδυνοι σχεδόν εξολοκλήρου μεταφέρθηκαν στον ανάδοχο, όπως και οι κίνδυνοι κίνησης, χωρίς μάλιστα να υπάρχει ένα μέγιστο επίπεδο κίνησης που να εγγυάται στη σύμβαση.

Παρ' όλ' αυτά, υπήρξε η παραχώρηση μιας αποκλειστικής περιοχής 40-100 χιλιομέτρων και ειδικά δικαιώματα στα κόμιστρα των υπόλοιπων ελληνικών αεροδρομίων (για μια συγκεκριμένη περίοδο ή μέχρι ο αριθμός των επιβατών του αθηναϊκού αεροδρομίου φτάσει σε ένα συμφωνημένο επίπεδο).

Αναφορικά με τη χρηματοδότηση του έργου, το τελικό κόστος του στη διάρκεια της κατασκευής υπολογίστηκε στα 2,109 δισ.

ευρώ, και καταμερίστηκε ως εξής:

- 47% δάνεια από την ΕΤΕπ,
- 15% δάνεια εμπορικών τραπεζών,
- 12% από χρηματοδότηση ελληνικής ανάπτυξης αεροδρομίου,
- 11% από παροχές της Ε.Ε. και
- 7% από την Ελληνική Κυβέρνηση.

Η χρηματοδότηση από τον ανάδοχο ανερχόταν στο 8%. Το ποσό των 250 εκατ. ευρώ προήλθε από την Ε.Ε., το οποίο μετά την έναρξη των έργων μειώθηκε σε 12,7 εκατ. ευρώ, λόγω παραβίασης των κανονισμών από την Ελληνική Κυβέρνηση και από κάποια κόστη που δεν είχαν υπολογιστεί.

Τα έσοδα από τις μη εμπορικές δραστηριότητες του αεροδρομίου (τη ζώνη των duty free, τα εστιατόρια, το εμπορικό κέντρο κ.λπ.) θα αποτελούν το 20% των τελικών εσόδων του έργου, ενώ τα κόμιστρα θα παρέχουν το υπόλοιπο 80%.

Παρά τα προβλήματα που παρουσιάστηκαν στη διάρκεια κατασκευής του, το αεροδρόμιο κατόρθωσε να διαγράψει μια επιτυχημένη πορεία από την ημέρα λειτουργίας του. Σύμφωνα με διεθνείς αναφορές, ο αερολιμένας «Ελευθέριος Βενιζέλος» κατατάσσεται ανάμεσα στα ταχύτερα αναπτυσσόμενα αεροδρόμια της Ευρώπης, με ολοένα αυξημένη επιβατική και εμπορική κίνηση.

Η Αττική Οδός

Η Αττική Οδός στην Αθήνα αποτελεί ένα από τα πιο τυπικά παραδείγματα επιτυχούς εφαρμογής οδικών έργων που έχουν κατασκευαστεί με τη μέθοδο της σύμβασης παραχώρησης και αποτελεί ένα από τα μεγαλύτερα συγχρηματοδοτούμενα οδικά έργα της Ευρώπης. Η Αττική Οδός είναι ένας σύγχρονος αυτοκινητόδρομος μήκους 65 χλμ., ο οποίος αποτελεί τον περιφερειακό δακτύλιο της ευρύτερης μητροπολιτικής περιοχής της Αθήνας και τη σπονδυλική στήλη του οδικού δικτύου ολόκληρου του Νομού Αττικής.

Ο αυτοκινητόδρομος της Αττικής Οδού αποτελεί το συνδετικό κρίκο του οδικού άξονα ΠΑΘΕ (Πάτρα-Αθήνα-Θεσσαλονίκη-Εύζωνοι), αφού συνδέει την Εθνική Οδό Αθηνών-Λαμίας με την Εθνική Οδό Αθηνών-Κορίνθου, παρακάμπτοντας το κέντρο της Αθήνας.

Ως κλειστός αυτοκινητόδρομος διαθέτει πλήρη έλεγχο των προσβάσεων και αποτελείται από δύο κάθετα μεταξύ τους τμήματα, την Ελεύθερη Λεωφόρο Ελευσίνας-Σταυρού-Σπάτων (ΕΛΕ-Σ-Σ), μήκους περίπου 52 χλμ., και τη Δυτική Περιφερειακή Λεωφόρο Υμηττού (ΔΠΛΥ), μήκους περίπου 13 χλμ. Ανάδοχος του έργου ανακηρύχθηκε η Κοινοπραξία Αττική Οδός, ενώ η σύμβαση που υπογράφηκε κυρώθηκε και νομοθετικά από τη Βουλή με Νόμο (Ν. 2445/96).

Η κατασκευή του δρόμου ξεκίνησε το 1997 και ολοκληρώθηκε τον προβλεπόμενο χρόνο, τον Ιούνιο του 2004. Η μορφή ΣΔΙΤ που ακολουθήθηκε ήταν η DBFO (Σχεδιασμός-Κατασκευή-Χρηματοδότηση-Λειτουργία), ενώ αναφορικά με τη χρηματοδότηση του έργου, η ανάδοχος εταιρεία κάλυπτε το 65% του κατασκευαστικού κόστους (μέσω δανείων από τράπεζες για το 50% του έργου και ισότιμη προσφορά που κάλυπτε το 15% του κόστους του έργου), ενώ το υπόλοιπο 35% επενδύθηκε από το ελληνικό κράτος με μορφή επιχορήγησης, η οποία περιελάμβανε και πόρους από διάφορες παροχές της Ε.Ε.

Σημειώνεται ότι, πέρα από την Κοινοπραξία Αττική Οδός, η οποία ανέλαβε την κατασκευή του έργου, η Αττικές διαδρομές Α.Ε. είναι η εταιρεία που έχει αναλάβει τη λειτουργία και τη συντήρηση του έργου.

Το έργο της Αττικής Οδού είχε πολλά και σημαντικά οφέλη, τα οποία περιλαμβάνουν τη μείωση του κυκλοφοριακού φόρτου της πρωτεύουσας, την εξοικονόμηση καυσίμων με πολλαπλά οφέλη για το περιβάλλον αλλά και τους κατοίκους, την εξοικονόμηση χρόνου στις μετακινήσεις, την ασφάλεια στις μετακινήσεις, τη δημιουργία θέσεων εργασίας, τη μείωση της ρύπανσης και της ηχορύπανσης, την προστασία του οικοσυστήματος της Δυτικής Περιφερειακής Λεωφόρου Υμηττού κ.ά.

Μέσω συμβάσεων παραχώρησης πρόκειται να υλοποιηθούν ή έχει αρχίσει η υλοποίηση σημαντικών για τη χώρα έργων, που είναι τα εξής:

- Μετρό Θεσσαλονίκης.
- Υποθαλάσσια αρτηρία Θεσσαλονίκης.

Ιόνια Οδός.
 Κόρινθος-Τρίπολη-Καλαμάτα και Λεύκτρο-Σπάρτη.
 Μαλιακός-Κλειδί.
 Ελευσίνα-Κόρινθος-Πάτρα-Πύργος-Τσακώνα.
 Αυτοκινητόδρομος Κεντρικής Ελλάδας.

* Ο Δημήτρης Παπαδόπουλος είναι Καθηγητής, Τμήμα Λογιστικής Χρηματοοικονομικής, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας (e-mail: dimpap@uom.gr), ο Δημήτρης Σουμπενιώτης είναι Αν. Καθηγητής, Τμήμα Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας (e-mail: subedim@uom.gr), και ο Ιωάννης Ταμπακούδης είναι Υποψήφιος Διδάκτωρ, Τμήμα Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας (e-mail: tampakoudis@yahoo.com).

Το Β' Μέρος θα δημοσιευτεί στο τεύχος Ιουλίου 2009.

Τεύχος: [Ιούνιος 2009](#)

Δέν έχετε άδεια για αυτό το περιεχόμενο.

Παρακαλώ [Συνδεθείτε](#) για να Σχολιάσετε

Ο θεσμός των ΣΔΙΤ

Η πρακτική που ακολουθούνταν αναφορικά με την Ανάθεση και την Υλοποίηση έργων μέσω ΣΔΙΤ έως και την ψήφιση του Ν. 3389/2005 αφορούσε σε κύρωση των Συμβάσεων Παραχώρησης με Νόμο από τη Βουλή, η οποία όμως δεν είναι πλέον απαραίτητη. Η Νομοθετική Κύρωση είχε σκοπό να επικυρώσει το αποτέλεσμα του διαγωνισμού, να κατοχυρώσει τα δικαιώματα του αναδόχου παραχώρησης και συχνά να εισάγει παρεκκλίσεις από ειδικά νομοθετήματα, ώστε να διευκολύνεται και να επισπεύδεται η Υλοποίηση των Έργων (π.χ., επίσπευση χορήγησης αδειών, ειδικό φορολογικό καθεστώς κ.λπ.). Βέβαια, η Νομοθετική Κύρωση είχε και τις αρνητικές πλευρές της, αφού προκαλούσε προβλήματα νομικής φύσης (π.χ., διπλός νομικός χαρακτήρας σύμβασης παραχώρησης: Είναι σύμβαση ή νόμος; Πώς τροποποιείται;) αλλά και πρακτικής (π.χ., σημαντικές καθυστερήσεις στην ολοκλήρωση των διαδικασιών ανάθεσης).



Με την ψήφιση του Ν. 3389/2005 στις 13.09.2005 η νομοθετική κύρωση δεν είναι πλέον απαραίτητη, δεδομένου ότι το ελάχιστο περιεχόμενο των συμβάσεων σύμπραξης καθορίζεται με σαφήνεια (άρθρο 17), το εφαρμοστέο νομικό πλαίσιο είναι σαφές και ευέλικτο, περιορίζοντας έτσι την ανάγκη για παρεκκλίσεις και άρα την ανάγκη για προσφυγή στη Βουλή και με τις διατάξεις των Κεφαλαίων Ε' και ΣΤ' επιλύονται οριστικά σωρεία προβλημάτων, που κατά το παρελθόν απαιτούσαν ειδικές νομοθετικές ρυθμίσεις (απαλλοτριώσεις, έκδοση αδειών, προστασία του περιβάλλοντος κ.λπ.).

Παρ' όλ' αυτά, διαφαίνεται ότι ο Νόμος εμπεριέχει ασάφειες και κενά. Ένα από τα κύρια σημεία που έχει επισημάνει η Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδος (ΓΣΣΕ) αφορά την κατ' αρχήν αναγκαιότητα επισκόπησης των υφιστάμενων νομοθεσιών ΣΔΙΤ στις διάφορες ευρωπαϊκές χώρες, ώστε να επιλεγθούν τα στοιχεία εκείνα που προκύπτουν από τη μακροχρόνια εμπειρία ως στοιχεία επιτυχούς εφαρμογής του θεσμού και που μπορούν να προσαρμοστούν στις ελληνικές ιδιαίτερες συνθήκες.

Σημείο σχολιασμού αποτελεί και ο τρόπος με τον οποίο ορίζεται η έννοια των ΣΔΙΤ στο άρθρο 1 του Νόμου, ορισμός ο οποίος διαφέρει από εκείνον της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ΕΤΕΠ), αφού δίνεται μόνο το στοιχείο της από κοινού δέσμευσης, ενώ το στοιχείο του δημόσιου συμφέροντος αντικαθίσταται με την «παροχή υπηρεσιών/υποδομών». Σύμφωνα με την ΕΤΕΠ, οι ΣΔΙΤ εμπεριέχουν τρία (3) κύρια χαρακτηριστικά: την κοινή ανάληψη κινδύνων, την κοινή δέσμευση, τους στόχους δημόσιου συμφέροντος.

Επιπρόσθετα, η δημιουργία Εταιρείας Ειδικού Σκοπού (ΕΕΣ) θεωρείται ότι αυξάνει τη γραφειοκρατία και μειώνει την ευελιξία, ενώ δημιουργεί νομικό πρόβλημα αν το κράτος, σε περίπτωση δυσλειτουργίας, θα πρέπει να στραφεί εναντίον της ΕΕΣ, οδηγώντας με τον τρόπο αυτό σε μειωμένη εξασφάλιση των συμφερόντων του Δημοσίου.

Για την υπαγωγή ΣΔΙΤ στο Ν. 3389/2005 πρέπει, σύμφωνα με το άρθρο 2 του Νόμου, να πληρούνται σωρευτικά κάποιες προϋποθέσεις (εδάφια α, β, γ και δ), συμπεριλαμβάνοντας όμως παράλληλα και την εξαίρεση ότι, σύμφωνα με ομόφωνη απόφαση της Διυπουργικής Επιτροπής ΣΔΙΤ (ΔΕΣΔΙΤ), είναι δυνατή, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, η υπαγωγή Συμπράξεων χωρίς να συντρέχει μία ή περισσότερες από τις προϋποθέσεις των εδαφίων (β) έως (δ) της παραγράφου 1 του άρθρου 2. Η έννοια του όρου «εξαιρετικές περιπτώσεις» δεν προσδιορίζεται, ενώ δίνεται στη ΔΕΣΔΙΤ η δυνατότητα να καθορίσει η ίδια, με ειδική απόφασή της, ότι πρόκειται για εξαιρετική περίπτωση.

Στο ίδιο άρθρο του Νόμου, στην παράγραφο 3, διατυπώνεται ότι δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο Σύμπραξης δραστηριότητες που κατά το Σύνταγμα ανήκουν άμεσα και αποκλειστικά στο Κράτος και ιδίως η εθνική άμυνα, η αστυνόμευση, η απονομή της δικαιοσύνης και η εκτέλεση των ποινών που επιβάλλονται από τα αρμόδια δικαστήρια. Το συγκεκριμένο σημείο σχολιάζεται ως γενικότητα, αφού η απαρίθμηση είναι ενδεικτική και συνεπώς μπορούν να εξαιρούνται και άλλες «δραστηριότητες», δηλαδή «αρμοδιότητες», π.χ., είσπραξη φόρων, παροχή υπηρεσιών Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης κ.λπ.

Τέλος, όσον αφορά τη ΔΕΣΔΙΤ και την Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ (ΕΓΣΔΙΤ), σχολιάζεται ότι για τη μεν πρώτη, σύμφωνα με τις από το Νόμο οριζόμενες αρμοδιότητές της, διαφαίνεται ότι υποκαθιστά άλλα Όργανα για την έγκριση, ένταξη στο Πρόγραμμα Δημόσιων Επενδύσεων (ΠΔΕ), συμμετοχή του Δημοσίου στη χρηματοδότηση κ.λπ., για τη δε δεύτερη ότι αποκτά ανεπίτρεπτες υπερεξουσίες, ενώ οι προβλεπόμενες από το άρθρο 29 φορολογικές απαλλαγές υπέρ του Ιδιωτικού Φορέα κρίνονται υπερβολικές (απαλλαγή από φόρο εισοδήματος επί των δεδουλευμένων τόκων μέχρι τη χρονική έναρξη της εκμετάλλευσης, επιστροφή πιστωτικού υπολοίπου ΦΠΑ σε τρίτους, οι οποίοι συναλλάσσονται με την ΕΕΣ, μεταφορά συσσωρευμένων ζημιών της ΕΕΣ προς συμψηφισμό με τα φορολογητέα κέρδη των δέκα επόμενων χρήσεων κ.λπ.).

Ένα άλλο σημείο του Νόμου για το οποίο μπορεί να γίνει μεγάλη συζήτηση αφορά το άρθρο 31 «Επίλυση Διαφορών – Εφαρμοστέο Δίκαιο». Σύμφωνα με το εν λόγω άρθρο, για την επίλυση διαφορών που προκύπτουν σχετικά με την εφαρμογή, την ερμηνεία ή το κύρος Συμβάσεων Σύμπραξης ή των Παρεπόμενων Συμφώνων προβλέπεται η διαιτησία – κατά παρέκκλιση από τις διατάξεις που ισχύουν για τις διαιτησίες του Δημοσίου. Επιπλέον, προβλέπεται ότι με τη Σύμβαση Σύμπραξης ή τα Παρεπόμενα Σύμφωνα καθορίζονται οι κανόνες που διέπουν τον ορισμό των διαιτητών, οι κανόνες διαιτησίας, οι αμοιβές των διαιτητών, η έδρα των διαιτητικών δικαστηρίων και η γλώσσα στην οποία θα διεξαχθεί η διαιτησία. Σχετικά με την εκδοθείσα απόφαση του διαιτητικού δικαστηρίου, προβλέπεται ότι αυτή είναι οριστική και αμετάκλητη και ότι δεν υπόκειται σε κανένα τακτικό ή έκτακτο ένδικο μέσο, ενώ αποτελεί τίτλο εκτελεστό, χωρίς να χρειάζεται να κηρυχθεί αυτό από τα Δικαστήρια, και τα αντίδικα μέρη δεσμεύονται να συμμορφωθούν αμέσως με τους όρους της. Συνέπεια των παραπάνω, σύμφωνα με τον Τάχο Ι. Αναστάσιο, Ομότιμο Καθηγητή του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης (ΑΠΘ), είναι ότι τα κρατικά δικαστήρια φαίνεται ότι αποκλείονται παντελώς, καθιστώντας το Νόμο αντιφατικό, διότι διαφορές που αφορούν αντικείμενα κατ' εξοχήν κρατικής αρμοδιότητας τις υπάγει υποχρεωτικά και καθολικά στην κρίση μη κρατικών δικαστηρίων, δηλαδή ιδιωτικών, διάταξη η οποία δε συνάδει με το Σύνταγμα. Επιπλέον, ενώ στο εν λόγω άρθρο ορίζεται ότι για την επίλυση διαφορών εφαρμόζεται το ελληνικό ουσιαστικό δίκαιο, εντούτοις το δημόσιο δίκαιο σχεδόν παντελώς δεν εφαρμόζεται, προβλέπεται ρητά ότι το ιδιωτικό δίκαιο εφαρμόζεται μόνο συμπληρωματικά και ότι τους εφαρμοζόμενους κανόνες ορίζουν κατά περίπτωση η σχετική προκήρυξη και η σύμβαση σύμπραξης. Φαίνεται λοιπόν ότι η Διοίκηση είναι αυτή που καθορίζει κάθε φορά το «ελληνικό ουσιαστικό δίκαιο».

Ασάφεια υφίσταται ως προς το σε ποιες περιπτώσεις καθίσταται δυνατό ή υποχρεωτικό κάποιες συμβάσεις σύμπραξης να κυρωθούν με τυπικό Νόμο από τη Βουλή, όπως γίνονταν με τις συμβάσεις παραχώρησης. Με την ψήφιση του Ν. 3389/2005 η νομοθετική κύρωση δεν αποτελεί πανάκεια, ούτε είναι πλέον απολύτως απαραίτητη, αλλά ούτε και καταργείται.

Σύμφωνα με το άρθρο 17 «Σύμβαση Σύμπραξης», παρ. 1 του Ν. 3389/2005, το μόνο συμβατικό πλαίσιο που δεσμεύει τους εμπλεκόμενους Δημόσιους και Ιδιωτικούς Φορείς είναι οι Συμβάσεις Σύμπραξης και τα Παρεπόμενα Σύμφωνα, τα οποία περιλαμβάνουν τους όρους και τις ρυθμίσεις που καθορίστηκαν από το Δημόσιο Φορέα με τη σχετική Προκήρυξη και όχι η νομοθεσία περί δημοσίων έργων. Ο Αστικός Κώδικας εφαρμόζεται συμπληρωματικά. Έτσι, προκύπτει ότι το Δημόσιο Δίκαιο δεν εφαρμόζεται κατά μείζονα λόγο, εφόσον δεν εφαρμόζεται κυρίως ούτε το Ιδιωτικό Δίκαιο, δηλαδή ο Αστικός Κώδικας (Τάχος,

2005).

Σχήμα 1: Τομεακή κατηγοριοποίηση εγκεκριμένων προτάσεων ΣΔΙΤ.

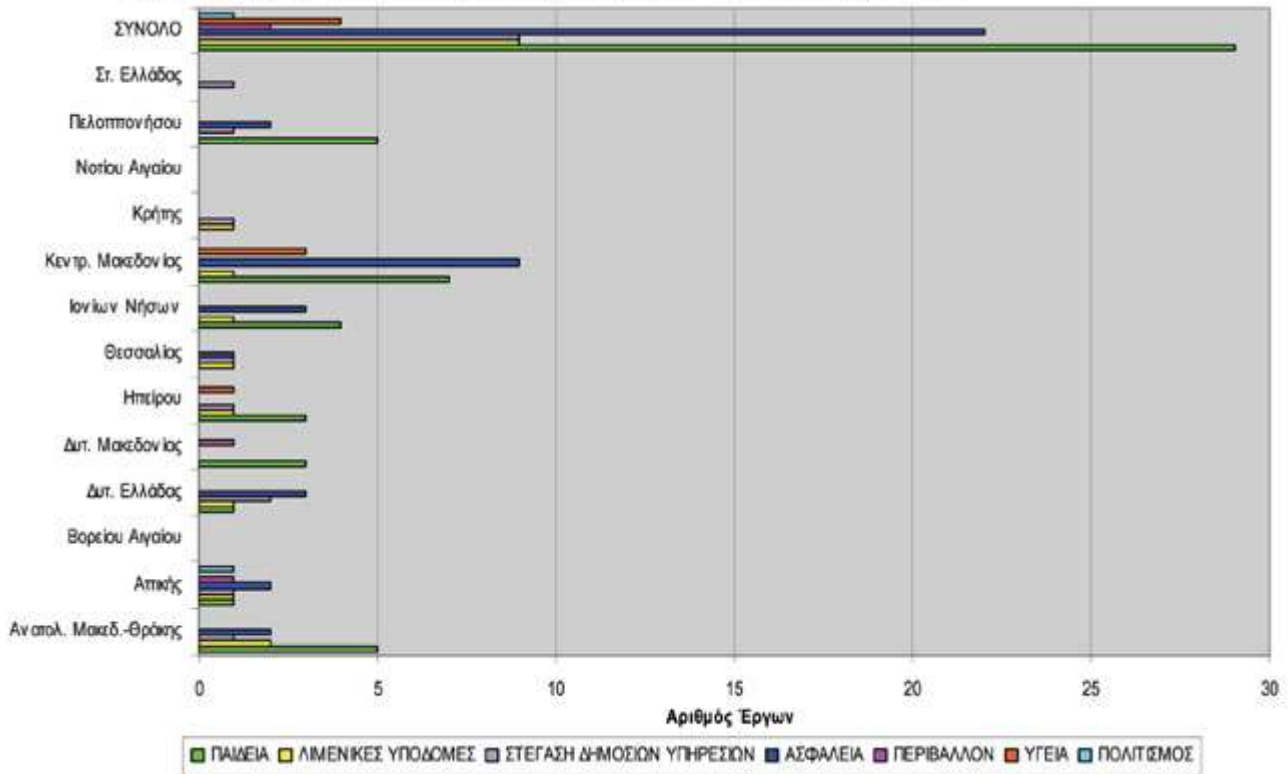
Πηγή: www.sdit.mnec.gr, ίδια επεξεργασία.

Εγκεκριμένες προτάσεις έργων ΣΔΙΤ μέσω του Ν. 3389/2005

Η διεξαγωγή συμπερασμάτων αναφορικά με τα έργα ΣΔΙΤ στην Ελλάδα σήμερα βασίζεται στην επεξεργασία των εγκεκριμένων προτάσεων έργων από το ΥΠΟΙΟ στο πλαίσιο του Ν. 3389/2005 έως και τις 31.10.2007. Δε λαμβάνονται υπόψη τα αυτοχρηματοδοτούμενα έργα που υλοποιούνται ή είναι σε φάση υλοποίησης ή πρόκειται να υλοποιηθούν με τη μέθοδο της παραχώρησης μέσω συμβάσεων, νομοθετικά κυρωμένων από τη Βουλή. Οι εγκεκριμένες προτάσεις έργων ΣΔΙΤ ανέρχονται σε 24, οι οποίες περιλαμβάνουν 76 έργα συνολικού προϋπολογισμού 2.647,12 εκατ. ευρώ. Οι τομείς στους οποίους εντοπίζεται η πλειονότητα των εγκεκριμένων προτάσεων έργων είναι ο τομέας της Παιδείας (38% του συνολικού αριθμού προτεινόμενων έργων), ο οποίος περιλαμβάνει έργα κατασκευής σχολικών κτιρίων και πανεπιστημιακών σχολών, και ο τομέας της Ασφάλειας (29% του συνολικού αριθμού προτεινόμενων έργων), στον οποίο συγκαταλέγονται έργα όπως η κατασκευή κτιριακών έργων αστυνομικών διευθύνσεων, πυροσβεστικών κτιρίων και καταστημάτων κράτησης.

Ο μεγαλύτερος αριθμός έργων προγραμματίστηκε να υλοποιηθεί στην Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας και την Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης, ενώ σε όρους προϋπολογισμού το μεγαλύτερο ποσοστό κατανέμεται στην Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας (38,95% του προϋπολογισμού) και την Περιφέρεια Αττικής (25,91% του προϋπολογισμού). Καμία πρόταση δεν έχει υποβληθεί ή δεν έχει τουλάχιστον εγκριθεί για την Περιφέρεια Βορείου Αιγαίου και την Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου.

Σχήμα 2: Γεωγραφική και τομεακή κατανομή εγκεκριμένων προτάσεων έργων ΣΔΙΤ.



Πηγή: www.sdit.mnec.gr, ίδια επεξεργασία.

Ένα ιδιαίτερα σημαντικό συμπέρασμα που προκύπτει είναι ότι οι περισσότερες εγκεκριμένες προτάσεις έργων (22 από τις συνολικά 24) αφορούν έργα μη ανταποδοτικά, δηλαδή σε έργα τα οποία δεν αποφέρουν έσοδα, αφού πρόκειται στην ουσία για χρηματοδότηση δημόσιων υποδομών και υπηρεσιών (π.χ., κατασκευή σχολικών μονάδων, κτιρίων για στέγαση δημόσιων υπηρεσιών κ.λπ.), εγκυμονώντας έτσι τον κίνδυνο μακροχρόνιας δέσμευσης σημαντικού ποσοστού του ΠΔΕ για την εξυπηρέτηση των συμβάσεων. Αυτό είναι ίσως ένα πεδίο περισσότερης συζήτησης αναφορικά με τη σκοπιμότητα και την ορθότητα της εφαρμογής του θεσμού των ΣΔΙΤ στη χώρα, το οποίο μάλιστα αποτελεί και σημείο πολιτικής τριβής. Σημειώνεται ότι η εφαρμογή της μεθόδου προκαλεί αντιδράσεις, με κύριο επιχείρημα των επικριτών αυτής ότι οι ΣΔΙΤ χρησιμοποιούνται ως αντιστάθμιση της μείωσης των δημόσιων επενδύσεων και πως η έλλειψη ανταποδοτικότητας στα έργα θα οδηγήσει σε ένα νέο είδος ενοικίου, που θα καλείται να καταβάλλει το Δημόσιο σε βάθος χρόνου, μετακυλώντας τις υποχρεώσεις στις επόμενες γενιές. Η συνθήκη διάρκεια των συμβάσεων των έργων υπολογίζεται στα 25-30 έτη και η λειτουργία τους (ενν. των έργων) από τον ιδιώτη αφορά 23-25 έτη. Οι υποχρεώσεις του ιδιώτη περιλαμβάνουν τη μελέτη, κατασκευή, συντήρηση, τεχνική διαχείριση και ασφάλεια του έργου και σε πολλές περιπτώσεις την εμπορική εκμετάλλευση. Όσον αφορά την περίοδο λειτουργίας των έργων, αυτή κυμαίνεται από 8 έως 27 έτη, με συνηθέστερη όμως την περίοδο των 25 ετών (9 από τις 24 προτάσεις) και των 23 ετών (8 από τις 24 προτάσεις).



Αντικειμενική δυσκολία στην έναρξη υλοποίησης έργων ΣΔΙΤ στην Ελλάδα σήμερα αποτελεί το γεγονός ότι η αγορά των ΣΔΙΤ δεν έχει ωριμάσει πλήρως, ώστε όλες οι σχετικές διαδικασίες (διαγωνισμοί, συμβάσεις) να μπορούν να «τρέξουν» με ταχύτερους ρυθμούς. Δυσκολίες υπάρχουν τόσο από την πλευρά του Δημοσίου, με τις Αναθέτουσες Αρχές να προσπαθούν να προσαρμοστούν στο περιβάλλον που έχει δημιουργηθεί στην παραγωγή δημόσιων έργων και τη χρηματοδότησή τους, όσο και από την πλευρά του Ιδιωτικού Τομέα, με τους επιχειρηματίες να κάνουν κινήσεις μεμονωμένες και επιφυλακτικές και τις τράπεζες να μην αναλαμβάνουν εύκολα πρωτοβουλίες.

Η διαδικασία που εφαρμόζει η εκάστοτε Αναθέτουσα Αρχή με σκοπό την επιλογή κατ' αρχήν συμβούλου για την προετοιμασία κάθε διαγωνισμού είναι πολύπλοκη, ενώ στις περισσότερες των περιπτώσεων υπάρχουν σημαντικές καθυστερήσεις στην αξιολόγηση των κατατιθέμενων προσφορών για την ανάθεση υπηρεσιών συμβούλου.

Επιπρόσθετο αδύνατο σημείο αποτελεί ότι το διαχειριστικό κόστος των ΣΔΙΤ είναι απαγορευτικό για έργα προϋπολογισμού κάτω των 30 εκατ. ευρώ, ενώ δεν υπάρχει μάλλον λόγος ύπαρξης του ανώτατου ορίου των 200 εκατ. ευρώ. Μάλιστα, έχουν ήδη εγκριθεί και έργα των οποίων ο προϋπολογισμός είναι πάνω από το ανώτατο όριο (με ειδική απόφαση της ΔΕΣΔΙΤ). Πέραν των ανωτέρω τομέων, στους οποίους πρόκειται να υλοποιηθούν έργα μέσω ΣΔΙΤ, άλλοι δυνητικοί τομείς είναι αυτοί του Περιβάλλοντος, της Υγείας και των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ).

Ο τομέας του Περιβάλλοντος μπορεί να αποτελέσει προνομιακό πεδίο, όπου θα ήταν δυνατή η υλοποίηση έργων μέσω ΣΔΙΤ, με έργα όπως η διαχείριση απορριμμάτων, η διαχείριση υγρών αποβλήτων και γενικότερα έργα τα οποία έχουν ως αντικείμενο το υδάτινο δυναμικό και την ορθολογική εκμετάλλευση του νερού. Η ευρωπαϊκή εμπειρία έχει να επιδείξει πολλά τέτοια παραδείγματα, ενώ σε όλες σχεδόν τις ευρωπαϊκές χώρες έχουν υλοποιηθεί ανάλογα έργα ή ο εν λόγω τομέας αποτελεί σημαντικό κομμάτι της κυβερνητικής ατζέντας πολλών κρατών.

Ο τομέας της Υγείας αποτελεί ένα θεματικό τομέα, όπου θα μπορούσαν να υλοποιηθούν έργα με ΣΔΙΤ. Το γεγονός ότι τα επόμενα χρόνια τα κοινοτικά κονδύλια προβλέπεται να μειωθούν, ενώ οι ανάγκες της υγείας θα αυξηθούν οδηγεί στην αναζήτηση νέων πηγών χρηματοδότησης και οι ΣΔΙΤ φαίνεται ότι μπορούν να αποτελέσουν ένα απαραίτητο εργαλείο για την εξασφάλιση πόρων και την ανάπτυξη των υποδομών και υπηρεσιών υγείας. Σημειώνεται ότι μέσω παλαιότερων διατάξεων δόθηκε η δυνατότητα στα νοσοκομεία να αναθέσουν με συμβάσεις ορισμένου χρόνου την τροφοδοσία και τη σίτιση σε ιδιωτικούς φορείς, καθώς και την ανακατασκευή πεπαλαιωμένων υποδομών των μαγειρείων, την καθαριότητα, κ.λπ., με οφέλη τόσο στα λειτουργικά έξοδα των νοσοκομείων όσο και στην ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους ασθενείς. Η υλοποίηση έργων στον τομέα της υγείας μέσω ΣΔΙΤ αποτελεί ένα σύστημα που εφαρμόζεται εδώ και χρόνια στις περισσότερες χώρες της Ευρώπης, όπως η Μ. Βρετανία, η Γαλλία, η Ισπανία, η Πορτογαλία κ.ά. Η εμπειρία στις χώρες αυτές έχει δείξει ότι επιτυγχάνεται χαμηλό κόστος λειτουργικότητας με ταυτόχρονη εξασφάλιση βελτιωμένων επιπέδων ποιότητας. Στο πλαίσιο της υλοποίησης έργων ΣΔΙΤ στον τομέα της Υγείας, με την εκχώρηση μόνο υποστηρικτικών δραστηριοτήτων -και βάσει αυστηρών κριτηρίων-, όπως ασφάλεια, σίτιση, καθαριότητα, συντήρηση εγκαταστάσεων, κ.λπ., που και σήμερα εκχωρούνται σε ιδιώτες, αλλά με μη ελέγξιμο και χωρίς τον πλέον πολλές φορές συμφέροντα τρόπο μπορεί να συμβάλει καθοριστικά στην παροχή υπηρεσιών υψηλής ποιότητας, στη μείωση των λειτουργικών δαπανών των μονάδων υγείας, διασφαλίζοντας και διατηρώντας

ταυτόχρονα το δημόσιο χαρακτήρα της εκμετάλλευσης των έργων.

Ο τομέας των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ) θα μπορούσε να αποτελέσει πεδίο δράσης των ΣΔΙΤ. Είναι δυνατή η υλοποίηση έργων, κυρίως μικρών, συγκεκριμένων, ελεγχόμενων και μικρού προϋπολογισμού, και αυτό διότι στον κλάδο των ΤΠΕ υπάρχει δυσκολία προσδιορισμού των τεχνικών απαιτήσεων, αντικατάστασης προμηθευτή όταν δεν παραδίδεται η υπηρεσία. Επίσης, ένα ζήτημα είναι η τεχνολογία, που στη σημερινή εποχή με τη ραγδαία εξέλιξη ξεπερνιέται με ιδιαίτερα ταχείς ρυθμούς.

Προβληματισμό αποτελεί το γεγονός ότι ένα έργο πληροφορικής έχει γενικά μικρή χρονική διάρκεια ωφέλιμης ζωής, άρα τίθεται θέμα με τη λήξη μιας σύμπραξης για το ποιος θα είναι ο κάτοχος ενός ξεπερασμένου εξοπλισμού. Παραδείγματα έργων που μπορούν να υλοποιηθούν με ΣΔΙΤ θα μπορούσαν να είναι, π.χ., η έκδοση κάρτας καυσαερίων από τα ΚΤΕΟ, θέματα εξυπηρέτησης πολιτών, όπως call center, υποστήριξη και ενημέρωση πολιτών για υπηρεσίες, καταγραφή παραπόνων πολιτών, η έκδοση ταυτοτήτων και διαβατηρίων σε λίγα λεπτά της ώρας από την Ελληνική Αστυνομία, η διαθεσιμότητα κλινών και κάρτα υγείας ασθενούς σε νοσοκομεία, η δημιουργία ηλεκτρονικού φακέλου «Οικοδομών και Κατασκευών» στην Πολεοδομία κ.ά.



Έκταση υλοποίησης προγραμμάτων ΣΔΙΤ στο επίπεδο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η υλοποίηση έργων μέσω σύμπραξης του Δημόσιου με τον Ιδιωτικό Τομέα έχει αρχίσει να κερδίζει όλο και περισσότερο έδαφος στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Οι ΣΔΙΤ είναι ιδιαίτερα σημαντικές για την αξιοποίηση των πόρων που διαθέτει ένας Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ), ενώ παράλληλα προωθούνται η ανάπτυξη και η βελτίωση της τοπικής οικονομίας και της ποιότητας ζωής του ευρύτερου κοινωνικού συνόλου. Η έλλειψη ιδίων πόρων και η μείωση του ΠΔΕ οδηγεί σήμερα την Αυτοδιοίκηση σε ενέργειες και πρακτικές που έχουν εφαρμοστεί πολλά χρόνια πριν στον ευρωπαϊκό και διεθνή χώρο. Μια σειρά ουσιαστικών λόγων συνηγορούν στη συμμετοχή ενός Δήμου σε ΣΔΙΤ, με κυριότερο την επίτευξη βελτιωμένης αξίας του χρήματος (value for money) ή την παροχή βελτιωμένων υπηρεσιών σε σχέση με εκείνες που θα παρείχε από μόνος του ο Δημόσιος Τομέας με τη διάθεση ανάλογων πόρων. Άλλοι εξίσου σημαντικοί λόγοι αποτελούν η πρόθεση των δημόσιων φορέων να παρασχεθούν οι υποδομές και υπηρεσίες παρά την επιβολή δημοσιονομικών περιορισμών με την αξιοποίηση ιδιωτικών πηγών χρηματοδότησης καθώς και η επιτάχυνση της υλοποίησης και ολοκλήρωσης δημόσιων έργων, που συνήθως παρουσιάζουν καθυστερήσεις και υπερβάσεις προϋπολογισμού.

Οι Δήμοι εισέρχονται πλέον σταδιακά σε μια μακροχρόνια περίοδο έντονης επενδυτικής δράσης μέσα από τη συνεργασία με τον Ιδιωτικό Τομέα, προκειμένου να εκσυγχρονιστούν υποδομές και υπηρεσίες που είτε απουσίαζαν είτε προσφέρονταν πλημμελώς.

Το βάρος που επωμίζεται ο Δήμος είναι ιδιαίτερα μεγάλο, δεδομένου ότι αναλαμβάνει να εισέλθει σε μια συνεργασία με τη μέθοδο ΣΔΙΤ, που βρίσκεται στα πρώτα στάδια ανάπτυξής της, χωρίς, κατά συνέπεια, να έχει φτάσει, τουλάχιστον χρονικά, σε στάδιο αυξημένης ωριμότητας, που θα του δίνει τη δυνατότητα να χειρίζεται κρίσιμα θέματα με ευελιξία.

Η μέθοδος υλοποίησης έργων μέσω ΣΔΙΤ έχει αρχίσει να εξελίσσεται σε ένα σημαντικό εργαλείο για τους ΟΤΑ. Στο πρόγραμμα ΘΗΣΕΑΣ του ΥΠΕΣΔΔΑ έχουν προβλεφθεί κονδύλια για τη χρηματοδότηση των Δήμων για τη διενέργεια της προσυμβατικής διαδικασίας έργων (πρόσληψης συμβούλων) για την ωρίμανση και την ολοκλήρωση κάθε πρότασης που αρχικά φαίνεται βιώσιμη και που πρόκειται να υλοποιηθεί με τη μέθοδο των ΣΔΙΤ. Ως προσυμβατική διαδικασία νοείται το στάδιο διερεύνησης της σκοπιμότητας, της εφικτότητας και της ελκυστικότητας του έργου, ώστε να διαγνωστεί η δυνατότητα εκτέλεσής του με τη μέθοδο ΣΔΙΤ, το στάδιο της προσέλκυσης ιδιωτών επενδυτών και τα στάδια της διαγωνιστικής διαδικασίας. Σημειώνεται ότι ενδιάμεσα των ανωτέρω σταδίων αξιολογείται η προοπτική υλοποίησης των έργων μέσω ΣΔΙΤ και ανάλογα αποφασίζεται η διακοπή ή η συνέχιση της χρηματοδότησης.

Σημειώνεται ότι ο νέος Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων (Ν. 3463/2006) στο άρθρο 224 προβλέπει τη δυνατότητα των ΟΤΑ να χρησιμοποιήσουν τις διατάξεις του Ν. 3389/2005 για την εκτέλεση έργων και την παροχή υπηρεσιών. Πέρα από αυτή την πρόβλεψη, σημαντικό στοιχείο που μπορεί να υπηρετήσει θετικά την προώθηση των ΣΔΙΤ είναι η θέσπιση των «Επιχειρησιακών Σχεδίων» των ΟΤΑ, με τα οποία διαμορφώνεται μια βάση επιχειρησιακού σχεδιασμού για τους φορείς της Αυτοδιοίκησης, η οποία θα είναι χρήσιμη και στις επιλογές για τις ΣΔΙΤ. Σημαντική έμμεση ρύθμιση για την εισαγωγή των ΣΔΙΤ στην Αυτοδιοίκηση είναι η πρόβλεψη του Αναπτυξιακού Νόμου 3299/2004 στο άρθρο 3, εδ. 6, δ, (i).

Τα σχέδια που αφορούν σύμπραξη με ιδιώτη επενδυτή και βασίζονται (περιλαμβάνουν) στην παραχώρηση προς τον ιδιώτη ακίνητης περιουσίας του Δημοσίου για τουλάχιστον 15 έτη εντάσσονται στις ενισχύσεις του Νόμου.

Ο νέος Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων εισάγει επίσης τη δυνατότητα έκδοσης Ομολογιακών Δανείων από τους ΟΤΑ για την πραγματοποίηση των σκοπών της αρμοδιότητάς τους ύστερα από έγκριση της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς. Προς το παρόν εκκρεμεί η έκδοση της προβλεπόμενης Κοινής Υπουργικής Απόφασης για καθορισμό των ειδικότερων προϋποθέσεων, όρων και λεπτομερειών. Η Αυτοδιοίκηση χρειάζεται πάντοτε πόρους για να υλοποιήσει το αναπτυξιακό της σχέδιο. Μάλιστα, με περισσότερους πόρους αναπροσαρμόζει ανοδικά το πρόγραμμά της. Επομένως, εφόσον οι συμπράξεις με τους ιδιώτες μεταφέρουν χρήματα προς την Αυτοδιοίκηση για τους αναπτυξιακούς της στόχους, είναι γενικά χρήσιμος και αποδεκτός τρόπος παραγωγής δημόσιου έργου και παροχής υπηρεσίας.



Εγκεκριμένα έργα Συμβούλου Προσυμβατικής Διαδικασίας έργων ΣΔΙΤ

Από την επεξεργασία των στοιχείων του προγράμματος ΘΗΣΕΑΣ του ΥΠΕΣΔΔΑ, τα οποία αφορούν τη χρηματοδότηση των Δήμων για την πρόσληψη συμβούλων για τη διερεύνηση επενδυτικού ενδιαφέροντος με στόχο την υλοποίηση έργων στην περιοχή αρμοδιότητάς τους, μέσω ΣΔΙΤ, προκύπτει μια σειρά συμπερασμάτων τα οποία αναφέρονται συνοπτικά στη συνέχεια. Σημειώνεται βέβαια ότι λόγω του γεγονότος ότι στην Ελλάδα μέχρι στιγμής δεν έχει ολοκληρωθεί κανένα έργο ΣΔΙΤ μέσω του Ν. 3389/2005, τα όποια συμπεράσματα βασίζονται σε διαπιστώσεις αναφορικά με τις τάσεις που προκύπτουν σήμερα από τις εγκεκριμένες προτάσεις.

Έως και τον Οκτώβριο του 2007 είχαν εγκριθεί 134 προτάσεις, οι περισσότερες εκ των οποίων προέρχονταν από την Περιφέρεια Αττικής (30), την Περιφέρεια Θεσσαλίας (23), την Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας (20) και την Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης (12). Από τους συνολικά πενήντα δύο (52) Νομούς της χώρας, για οχτώ (8) Νομούς μόνο δεν έχει υποβληθεί καμία πρόταση από ΟΤΑ.

Βάσει του αντικείμενου των έργων, επιχειρήθηκε μια πρώτη κατηγοριοποίηση των δυνητικών έργων ΣΔΙΤ σε δεκατρείς επιμέρους κατηγορίες, η οποία παρουσιάζεται στο ακόλουθο σχήμα. Από αυτή την επεξεργασία προκύπτει ότι το μεγαλύτερο ποσοστό έργων, το 65,67% περίπου (88 από τα συνολικά 134 έργα), κατατάσσεται σε τρεις κατηγορίες: «Αξιοποίηση ακινήτων για εμπορικούς σκοπούς» (34 έργα), «Αξιοποίηση ακινήτων για τουριστικές και λοιπές συναφείς χρήσεις» (30 έργα), «Κατασκευή χώρων στάθμευσης οχημάτων» (24 έργα). Μικρότερη «ζήτηση» από τους ΟΤΑ φαίνεται ότι έχουν έργα των οποίων το αντικείμενο αφορά «Υγεία-Κοινωνικές Υποδομές», «ΒΙΠΕ, ΒΕΠΕ», «Πολιτισμό-Ανάδειξη Ιστορικής Κληρονομιάς» και «Στέγαση Δημόσιων Υπηρεσιών», ενώ χαμηλή παρουσία έχουν έργα που αφορούν διαχείριση απορριμμάτων και αποβλήτων. Σε γεωγραφικό επίπεδο προκύπτει ότι ο μεγαλύτερος αριθμός έργων ΣΔΙΤ αναμένονται να υλοποιηθούν εντός της Περιφέρειας Αττικής (30 έργα), της Περιφέρειας Θεσσαλίας (23 έργα) και της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας (20 έργα).

Τα περισσότερα από τα σχεδιαζόμενα έργα των ΟΤΑ αφορούν έργα μικρής σχετικά κλίμακας και δεν πρόκειται για μεγάλα έργα υποδομών. Βασική διαπίστωση αποτελεί η τάση συγκέντρωσης σε δύο στην ουσία κατηγορίες έργων, οι οποίες περιλαμβάνουν την αξιοποίηση ακινήτων -ιδιοκτησίας των ΟΤΑ- για εμπορικούς σκοπούς με στόχο την εκμετάλλευση της παρουσίας των ΟΤΑ και τη δημιουργία κερδών από αυτή την εκμετάλλευση, καθώς και την αξιοποίηση ακινήτων για τουριστικές εν γένει χρήσεις, η εκμετάλλευση των οποίων μπορεί να συμβάλλει θετικά τόσο στα οικονομικά των ΟΤΑ όσο και στη γενικότερη τοπική ανάπτυξη. Σχετικά με την κατηγορία έργων «Κατασκευή χώρων στάθμευσης οχημάτων», στην οποία κατανέμεται σημαντικός αριθμός έργων (24 από τα συνολικά 134 έργα), αυτό που προκύπτει είναι ότι δεν πρόκειται για τάση των ΟΤΑ να υλοποιήσουν αυτού του τύπου έργα, αφού τα 14 από τα 24 συνολικά έργα θα υλοποιηθούν στην Περιφέρεια Αττικής, η οποία αντιμετωπίζει σοβαρά προβλήματα στάθμευσης.

Τα υπόλοιπα 10 κατανέμονται στις υπόλοιπες Περιφέρειες της χώρας. Διαφαίνεται λοιπόν ότι οι ΟΤΑ αντιμετωπίζουν το θεσμό των ΣΔΙΤ ως μια πιθανή λύση στα οικονομικά και αναπτυξιακά τους προβλήματα. Στις λοιπές κατηγορίες έργων κατανέμονται όλες οι υπόλοιπες εγκεκριμένες προτάσεις έργων, χωρίς όμως κάποια συνοχή ή τάση προς κάποια συγκεκριμένη κατεύθυνση υλοποίησής τους. Αναφορικά με το ποιες είναι εκείνες οι κατηγορίες έργων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στις οποίες θα πρέπει και μπορεί να χρησιμοποιηθεί ο θεσμός των ΣΔΙΤ με σημαντικά οφέλη για τον ενδιαφερόμενο ΟΤΑ, η απάντηση στην παρούσα φάση είναι σύνθετη και όχι ιδιαίτερα εύκολη. Και αυτό διότι σε μια σύμπραξη υπάρχουν δύο μέρη, οι ανάγκες και τα συμφέροντα των οποίων μπορεί να μη συγκλίνουν πάντα. Από την πλευρά πάντως του Δημοσίου, δηλαδή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εν προκειμένω, βάση της επιλογής και ταυτόχρονα ελάχιστη υποχρεωτική συνθήκη θα πρέπει να αποτελεί ο αξιόπιστος δημόσιος αναπτυξιακός σχεδιασμός σε τοπική και ευρύτερη κλίμακα με τιθέμενες πάντα προτεραιότητες. Εξάλλου, ο σχεδιασμός αποτελεί ισχυρό πλεονέκτημα και σοβαρή προϋπόθεση για την προσέλκυση των ιδιωτών σε έργα συμπράξεων.

Μια πιθανή περιοχή ενδιαφέροντος, όπου οι ΣΔΙΤ θα μπορούσαν να εφαρμοστούν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και για την οποία σήμερα δεν έχει εκδηλωθεί ιδιαίτερο ενδιαφέρον, είναι τα έργα και οι υπηρεσίες πληροφορικής, όπως outsourcing εξοπλισμού/λογισμικού και συμβουλευτικών υπηρεσιών για την αποτελεσματική λειτουργία των πληροφοριακών συστημάτων των Δήμων, η δημιουργία ευρυζωνικών υποδομών (π.χ., έργα Fiber to the Home), ασύρματων δικτύων και υπηρεσιών προστιθέμενης αξίας (π.χ., VoIP, e-training) για παροχή ποιοτικών υπηρεσιών χαμηλού κόστους, πληροφοριακά συστήματα τουριστικής-πολιτιστικής προβολής και προώθησης της επιχειρηματικότητας, συστήματα διαχείρισης γεωγραφικών πληροφοριών.

Στην Ευρώπη οι ΟΤΑ πρωτοπορούν στην εγκατάσταση της υποδομής για την επόμενη γενιά συνδέσεων στο Διαδίκτυο, μέσω των οποίων εξασφαλίζονται ταχύτητες πολλαπλάσιες του γνωστού ADSL, οι οποίες φτάνουν τα 100 Mbps. Πρόκειται για δεκάδες έργα, που είναι γνωστά ως FttH (Fiber to the Home), μέσω των οποίων η κλασική χάλκινη γραμμή τηλεφώνου που

φτάνει σε κάθε σπίτι υποκαθίσταται από οπτική ίνα. Για λόγους σύγκρισης, η Ελληνική Κυβέρνηση επιδοτεί την εγκατάσταση ευρυζωνικών υποδομών στην Περιφέρεια, οι οποίες υποστηρίζουν ταχύτητες μέχρι 2 Mbps. Οι ΟΤΑ σε χώρες όπως η Ιταλία, η Ισπανία, η Γερμανία, η Ελβετία, η Ολλανδία και κυρίως η Γαλλία ελέγχουν σήμερα μετοχές σε μεγάλο αριθμό εταιρειών που προωθούν έργα εγκατάστασης οπτικών ινών στο σπίτι. Στην πλειοψηφία των περιπτώσεων συνεργάζονται με εξειδικευμένες ιδιωτικές εταιρείες τηλεπικοινωνιών μέσω του μοντέλου των ΣΔΙΤ. Πέραν των ΟΤΑ, εταιρείες ηλεκτρικής ενέργειας, αλλά και εναλλακτικοί πάροχοι τηλεπικοινωνιών επενδύουν στην αγορά FttH. Στην ουσία οι Δημοτικές Αρχές υποκαθίστουν τα πρώην τηλεπικοινωνιακά μονοπώλια, τα οποία είτε δεν επιθυμούν να εγκαταστήσουν οπτική ίνα μέχρι το σπίτι των πελατών τους (π.χ., για λόγους κόστους) είτε αποτρέπονται από τις ρυθμιστικές αρχές για την προστασία του ανταγωνισμού. Στην Ελλάδα ορισμένοι Δήμοι (όπως ο Δήμος Τρικκαίων) ενέταξαν στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Κοινωνία της Πληροφορίας» έργα εγκατάστασης βασικής υποδομής οπτικών ινών (δηλαδή δικτύου – κορμού), αλλά οι πρωτοβουλίες των ΟΤΑ στην Ελλάδα βρίσκονται μακριά από το όνειρο, π.χ., των Γάλλων για ταχύτητες σύνδεσης στα 100 Mbps. Ο θεσμός των ΣΔΙΤ θεωρείται, πάντως, μια ευκαιρία για την ανάπτυξη αντίστοιχων πρωτοβουλιών στην Ελλάδα.

Τα χαρακτηριστικά των μέχρι τώρα ενταγμένων στο ΘΗΣΕΑΣ έργων ΟΤΑ επιβεβαιώνουν την υπόθεση περί της στενότητας πόρων στην παραγωγή των έργων της Αυτοδιοίκησης και την αναζήτηση διεξόδου στις ΣΔΙΤ. Επιπρόσθετα, η Τοπική Αυτοδιοίκηση καλείται να ξεπεράσει τον παραδοσιακό της ρόλο και να ανταποκριθεί σε ένα νέο, ο οποίος περιλαμβάνει τομείς δραστηριοποίησης, όπως η οικονομική ανάπτυξη και απασχόληση, η προστασία του περιβάλλοντος, η βελτίωση των υποδομών, η παροχή κοινωνικών υπηρεσιών και η αξιοποίηση του ελεύθερου χρόνου των πολιτών σε τομείς όπως ο αθλητισμός και οι πολιτιστικές δραστηριότητες κ.ά. Για να επιτευχθεί κάτι τέτοιο, είναι προφανές ότι απαιτούνται πρόσθετοι πόροι, που δεν μπορούν κατά κανόνα να καλυφθούν μόνο από εθνικές ή κοινοτικές επιχορηγήσεις, επιδοτήσεις και τα τακτικά ή έκτακτα έσοδα (π.χ., δανεισμός). Η υλοποίηση έργων μέσω ΣΔΙΤ αποτελεί για τους ΟΤΑ ένα νέο χρηματοδοτικό εργαλείο, το οποίο μπορεί να συμβάλει θετικά προς αυτή την κατεύθυνση. Είναι γεγονός βέβαια πως μέχρι σήμερα έχουν προταθεί πολλές κατηγορίες έργων και δημόσιων υπηρεσιών που μπορούν να προωθηθούν στην Αυτοδιοίκηση μέσω ΣΔΙΤ και πιθανόν σε αρκετές περιπτώσεις χωρίς τεκμηρίωση, χωρίς αξιολόγηση των συνθηκών και των δυνατοτήτων και ενδεχομένως κάτω από την πίεση της πολιτικής συγκυρίας και την προτροπή άλλων εξωτερικών παραγόντων. Για το λόγο αυτό υφίσταται η ανάγκη ύπαρξης ενός σύγχρονου και ολοκληρωμένου αναπτυξιακού σχεδιασμού και σε τοπική κλίμακα, ώστε η επιλογή της σύμπραξης με ιδιώτες να είναι ρεαλιστική και παραγωγική.

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση σήμερα φαίνεται ότι γνωρίζει σε ένα βαθμό ποιες υποδομές ή υπηρεσίες είναι αναγκαίες και ποιες από τις υφιστάμενες ικανοποιούν τις ανάγκες των πολιτών, γνώση η οποία όμως δεν μπορεί να θεωρηθεί ούτε ικανοποιητική ούτε επαρκής, αφού στηρίζεται καθαρά σε εμπειρικούς κανόνες και η δράση που αναλαμβάνουν δε στηρίζεται σε ένα οργανωμένο σχέδιο. Αυτό που λείπει από την Τοπική Αυτοδιοίκηση σήμερα είναι ένα αναλυτικό και ταυτόχρονα συνεκτικό πλάνο δράσης, ένα Επιχειρησιακό Σχέδιο όπου θα αποτυπώνεται η υφιστάμενη κατάσταση, οι ανάγκες, οι στόχοι και ο τρόπος με τον οποίο αυτοί θα επιτευχθούν, δηλαδή ένα πρόγραμμα δράσης βασισμένο σε ανάγκες και προτεραιότητες. Βάσει αυτού θα είναι δυνατή και η ορθή επιλογή των έργων εκείνων που μπορούν να υλοποιηθούν μέσω ΣΔΙΤ. Το κενό αυτό που εντοπίζεται στην Τοπική Αυτοδιοίκηση έρχεται να καλύψει, όπως προαναφέρθηκε, ο νέος Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων (Ν. 3463/2006) με τη θέσπιση των Επιχειρησιακών Σχεδίων των ΟΤΑ.

Επιπρόσθετο κενό που εντοπίζεται στους ΟΤΑ είναι η υστέρησή τους σε εξειδικευμένο και επαρκές στελεχιακό δυναμικό, τεχνογνωσία, πόρους και απαιτούμενη υποστήριξη για την ολοκλήρωση ενός έργου. Η ενεργοποίηση του θεσμικού πλαισίου για τις ΣΔΙΤ παρέχει στην Τοπική Αυτοδιοίκηση τη δυνατότητα να συμπληρώσει ελλείψεις της σε πόρους, υποδομές και τεχνογνωσία, εφαρμόζοντας το νέο χρηματοδοτικό εργαλείο κατά τα πρότυπα της Κεντρικής Διοίκησης.

Αυτό που έχει βαρύνουσα σημασία, ιδίως για τους ΟΤΑ, είναι ότι τα έργα που θα επιλεγούν για υλοποίηση μέσω ΣΔΙΤ θα πρέπει να συμφωνούν με τις ανάγκες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και να εντάσσονται σε ένα γενικότερο σχεδιασμό, σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Επιπλέον, οι ΟΤΑ θα πρέπει να έχουν πάντα υπόψη ότι βασικός στόχος θα πρέπει να είναι η μεγιστοποίηση της κοινωνικής ωφέλειας.

Τέλος, λόγω της δημοσιονομικής στενότητας, ίσως να έχουν δημιουργηθεί στην Τοπική Αυτοδιοίκηση πολύ μεγαλύτερες προσδοκίες από τις πραγματικές δυνατότητες που παρέχουν οι ΣΔΙΤ, για το λόγο αυτό επιτακτική είναι η όσο το δυνατόν πιο ορθή και πιο συνετή επιλογή -σε αριθμό και αντικείμενο εργασιών- έργων για την υλοποίησή τους μέσω του εν λόγω θεσμού.

* Ο Δημήτρης Παπαδόπουλος είναι Καθηγητής, Τμήμα Λογιστικής Χρηματοοικονομικής, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας (dimpap@uom.gr), ο Δημήτρης Σουμπενιώτης είναι Αν. Καθηγητής, Τμήμα Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας (subedit@uom.gr), και ο Ιωάννης Ταμπακούδης είναι Υποψήφιος Διδάκτωρ, Τμήμα Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας (tamprakoudis@yahoo.com).