ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ

ΔΙΑΤΜΗΜΑΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ ΣΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ – ΑΥΤΟΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΟΥΜΕΝΑ ΕΡΓΑ

ΤΕΥΧΟΣ Α

ΜΗΝΑΟΓΛΟΥ ΣΜΑΡΩ

Διπλωματούχος Πολιτικός Μηχανικός

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: ΣΟΥΜΠΕΝΙΩΤΗΣ ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ

Αντιπρύτανης, Αναπληρωτής Καθηγητής

ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ, 2006

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1ο: ΤΑ ΕΡΓΑ ΥΠΟΔΟΜΗΣ

1.1. Η έννοια των έργων υποδομής 1

1.2. Η σημασία των έργων υποδομής 3

1.3. Προσδιοριστικοί παράγοντες της ζήτησης για ανανέωση και αποτελεσματικότερη διαχείριση υποδομών 7

1.4. Η χρηματοδότηση των έργων υποδομής 10

1.5. Το υπόβαθρο της συμμετοχής ιδιωτών στα έργα υποδομής 14

1.5.1. Οι τάσεις στη συμμετοχή ιδιωτών στα έργα υποδομής 14

1.5.2. Η φύση των επενδύσεων σε έργα υποδομής 15

1.6. Συμπεράσματα 17

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2ο: Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ

2.1. Εισαγωγή 19

2.2. Τα συστατικά στοιχεία μιας PPP 20

2.3. Η συνεισφορά κάθε τομέα, ιδιωτικού και δημόσιου 22

2.4. Προϋποθέσεις για να αποτελέσει η PPP βιώσιμη επιλογή 26

2.5. Κριτήρια αξιολόγησης υποψήφιων έργων PPP 29

2.5.1. Οικονομικά κριτήρια 32

2.5.2. Τεχνικά κριτήρια 33

2.5.3. Κριτήρια λειτουργίας 34

2.5.4. Κριτήρια αποδοχής 35

2.5.5. Κριτήρια υλοποίησης 36

2.5.6. Χρονικά κριτήρια 38

2.5.7. Το ενδιαφέρον του ιδιωτικού τομέα 38

2.6. Δυνητικά οφέλη από τη χρήση των PPPs 39

2.7. Παράγοντες επιτυχίας μιας PPP 42

2.8. Παρανοήσεις σχετικά με την έννοια των PPPs 49

2.9. Συμπεράσματα 57

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3ο: ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΚΤΕΛΕΣΗΣ ΜΙΑΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ ΣΕ ΔΕΙΓΜΑ ΧΩΡΩΝ ΜΕ ΠΑΓΚΟΣΜΙΩΣ ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΜΕΝΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ

3.1. Εισαγωγή 60

3.2. Διαδικασία εκτέλεσης PPP στην Alberta, Canada 60

3.2.1. Φάση 1η: Ανάλυση της ευκαιρίας 62

3.2.2. Φάση 2η: Επιχειρηματική περίπτωση και εκδήλωση ενδιαφέροντος 63

3.2.3. Φάση 3η: Επιλογή συνεργάτη 64

3.2.4. Φάση 4η: Υλοποίηση της PPP 64

3.2.5. Φάση 5η: Αξιολόγηση μετά την κατασκευή 65

3.3. Συνοπτική παρουσίαση διαδικασιών εκτέλεσης PPPs και σε άλλες περιοχές 65

3.3.1. Η PPP διαδικασία στη Nova Scotia, Canada 65

3.3.2. Η PPP διαδικασία στη Victoria, Canada 66

3.3.3. Η PPP διαδικασία στο Queensland, Australia 68

3.3.4. Η PPP διαδικασία στο Hong Kong, China 69

3.4. «Παγίδες» στις διάφορες φάσεις εκτέλεσης μιας PPP 72

3.5. Συμπεράσματα 74

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4ο: ΜΟΡΦΕΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ

4.1. Εισαγωγή 75

4.2. Σχεδίαση – Δημοπράτηση – Κατασκευή (Design – Bid – Build) 77

4.3. Χρηματοδότηση του έργου από ιδιώτη – εργολάβο (Developer Financing) 79

4.4. Σχεδίαση – Κατασκευή (Design – Build) 80

4.5. Κατασκευή – Μεταβίβαση (Build – Transfer) ή Κατασκευή νέων εγκαταστάσεων με το κλειδί στο χέρι (Turnkey) 85

4.6. Κατασκευή – Εκμίσθωση – Μεταβίβαση (Build – Lease – Transfer) 86

4.7. Κατασκευή – Μεταβίβαση – Λειτουργία (Build – Transfer – Operate) 86

4.8. Κατασκευή – Λειτουργία – Μεταβίβαση ή Σχεδίαση – Κατασκευή – Λειτουργία – Συντήρηση (U.S.) (Build – Operate – Transfer ή Design – Build – Operate – Maintain) 87

4.9. Κατασκευή – Ιδιοκτησία – Λειτουργία – Μεταβίβαση (Build – Own – Operate – Transfer) 90

4.10. Κατασκευή – Ιδιοκτησία – Λειτουργία (Build – Own – Operate) 91

4.11. Αγορά – Κατασκευή – Λειτουργία (Buy – Build – Operate) 93

4.12. Σύναψη συμβολαίου παροχής υπηρεσιών (Operation & Maintenance) 94

4.13. Εκμίσθωση (Lease) 96

4.14. Παραχώρηση (Concession) 97

4.15. Πλήρης/μερική μεταβίβαση (Partial/Full Divestiture) 97

4.16. Συνολική θεώρηση των μορφών PPPs 98

4.17. Συμπεράσματα 106

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5ο: ΕΙΔΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ ΠΟΥ ΑΦΟΡΟΥΝ ΣΤΙΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ – ΙΔΙΩΤΩΝ – ΔΙΕΘΝΗΣ ΕΜΠΕΙΡΙΑ

5.1. Εισαγωγή 108

5.2. Ιδιοκτησία και σύναψη συμβολαίων 108

5.3. Ανάλυση κινδύνων 110

5.3.1. Αποτίμηση και εκτίμηση των κινδύνων 125

5.3.2. Ζητήματα που προκύπτουν από την κατανομή των κινδύνων 126

5.4. Ανταγωνισμός, Θεσμικό πλαίσιο και Αποδοτικότητα 130

5.4.1. Θεσμικό πλαίσιο (Institutional/Policy Framework) 131

5.4.2. Εμπλεκόμενοι στη δημιουργία του θεσμικού πλαισίου 137

5.4.3. Τα στοιχεία ενός PPP θεσμικού πλαισίου 137

5.4.3.1. Η εισαγωγή 138

5.4.3.2. Οι κατευθυντήριες αρχές 139

5.4.3.3. Η στρατηγική επικοινωνίας 140

5.4.3.4. Η στρατηγική ανθρωπίνων πόρων 140

5.4.3.5. Οι PPP διαδικασίες 141

5.5. Πηγές χρηματοδότησης PPP έργων 142

5.5.1. Ίδια συμμετοχή της Εταιρίας Ειδικού Σκοπού 143

5.5.2. Δανειακά κεφάλαια και δομή χρηματοδότησης 144

5.5.3. Χρηματοδοτική συνδρομή του Δημοσίου 145

5.6. Συμπεράσματα 148

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6ο: ΟΙ ΕΜΠΕΙΡΙΕΣ ΑΠΟ ΤΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΔΗΜΟΣΙΟΥ – ΙΔΙΩΤΩΝ ΣΕ ΔΙΕΘΝΕΣ ΕΠΙΠΕΔΟ

6.1. Εισαγωγή 151

6.2. Αμερική 152

6.2.1. Χιλή 152

6.2.2. Μεξικό 155

6.2.3. Καναδάς 157

6.2.4. Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής 159

6.3. Ευρώπη – Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα 162

6.3.1. Ιρλανδία 167

6.3.2. Ηνωμένο Βασίλειο 170

6.3.3. Γαλλία 175

6.4. Αυστραλία 178

6.5. Αφρική 179

6.5.1. Σενεγάλη 180

6.5.2. Λέσοθο 181

6.6. Συμπεράσματα 182

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7ο: ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ – ΙΔΙΩΤΩΝ

7.1. Εισαγωγή 184

7.2. Ο Νόμος 3389/2005 σχετικά με τις Συμπράξεις Δημοσίου – Ιδιωτών 185

7.2.1. Ο ορισμός των ΣΔΙΤ 188

7.2.2. Μορφές έργων που περιλαμβάνονται στο μοντέλο των ΣΔΙΤ 191

7.2.3. Λοιπές απόψεις για το Νόμο και τις ΣΔΙΤ 194

7.3. Το αεροδρόμιο «Ελευθέριος Βενιζέλος» 195

7.4. Η Γέφυρα Ρίου – Αντιρρίου 202

7.5. Η Αττική Οδός 207

7.6. Λοιπά έργα μέσω ΣΔΙΤ 212

7.7. Συμπεράσματα 217

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ: ΕΙΚΟΝΕΣ – ΠΙΝΑΚΕΣ – ΓΡΑΦΗΜΑΤΑ 221

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ 227

ΣΥΝΟΨΗ

Η παρούσα μεταπτυχιακή διπλωματική εκπονήθηκε στα πλαίσια του Διατμηματικού Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών στη Διοίκηση Επιχειρήσεων, του Πανεπιστημίου Μακεδονίας.

Η εν λόγω διπλωματική αφορά στη συνεργασία του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα για την παροχή έργων υποδομής και συναφών υπηρεσιών ή αλλιώς στα αυτοχρηματοδοτούμενα έργα. Σήμερα οι διαθέσιμοι οικονομικοί πόροι δεν επαρκούν για τη χρηματοδότηση των τρεχουσών απαιτήσεων σε έργα υποδομής, λόγω αυξημένων δημογραφικών αναγκών, αλλά και αναγκών δημόσιας υγείας, ασφάλειας και οικονομικής ανάπτυξης. Αν και το μέγεθος του χρηματοδοτικού αυτού ελλείμματος διαφέρει από χώρα σε χώρα, συναντάται από τα φτωχότερα ως και τα πλουσιότερα έθνη. Απόρροια του προαναφερθέντος χρηματοδοτικού ελλείμματος ήταν η παγκόσμια σχεδόν αποδοχή ότι ο ιδιωτικός τομέας μπορεί και πρέπει να αναλάβει μεγαλύτερο ρόλο στη χρηματοδότηση των έργων υποδομής, σε συνεργασία πάντα με το δημόσιο τομέα. Ως αποτέλεσμα, η προσέγγιση της Συνεργασίας Δημόσιου-Ιδιωτικού Τομέα (Public-Private Partnerships, PPP) γίνεται όλο και πιο δημοφιλής και απαντάται όλο και ευρύτερα. Για την κάλυψη του θέματος η εργασία έχει δομηθεί σε επτά κεφάλαια.

Συγκεκριμένα, στο πρώτο κεφάλαιο πραγματοποιείται μια συνοπτική αναφορά στα έργα υποδομής. Ο αναγνώστης αντλεί κάποιες στοιχειώδεις πληροφορίες, σχετικά με τη φύση τους, τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους, την πιθανή επίδρασή τους στην ανάπτυξη μιας περιοχής και τον τρόπο χρηματοδότησή τους. Επιπρόσθετα αναφέρονται οι λόγοι που κατέστησαν αναγκαία τη συμμετοχή των ιδιωτών στην παροχή έργων υποδομής. Τέλος, παρατίθεται ο ορισμός των συνεργασιών δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.

Στο δεύτερο κεφάλαιο εξετάζεται λεπτομερέστερα η έννοια της συνεργασίας του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα. Ειδικότερα αναλύονται τα συστατικά στοιχεία μιας τέτοιας συνεργασίας, τα οποία είναι ο δημόσιος τομέας, ο ιδιωτικός τομέας και το συμβόλαιο που υπογράφεται ανάμεσά τους, ενώ αναφέρεται και η συνεισφορά του κάθε τομέα. Στη συνέχεια παρατίθενται οι προϋποθέσεις που πρέπει να υφίστανται προκειμένου να αποτελέσει η συνεργασία Δημοσίου – ιδιωτών βιώσιμη επιλογή, καθώς και ένα πλαίσιο το οποίο μπορεί να χρησιμοποιήσει μία κυβέρνηση, για να καθορίσει

ποια έργα υποδομής είναι εφικτά με την προσέγγιση της PPP. Ωστόσο, μπορεί να χρησιμοποιηθεί και από τον ιδιωτικό τομέα για την αξιολόγηση των έργων υποδομής. Φυσικά πρόκειται για ένα γενικό πλαίσιο και πρέπει να προσαρμόζεται στις συνθήκες του εκάστοτε έργου υποδομής. Ταυτόχρονα απαριθμούνται τα οφέλη του Δημοσίου και των ιδιωτών από τη συνεργασία τους. Η επιτυχία μιας συνεργασίας εξασφαλίζεται με τη δέσμευση της πολιτικής ηγεσίας στη συγκεκριμένη μέθοδο, την ενεργό συμμετοχή του δημόσιου τομέα, την ύπαρξη ενός προσεκτικά επεξεργασμένου πλάνου του έργου υποδομής, την σωστή επικοινωνία ανάμεσα στις εμπλεκόμενες πλευρές κ.λ.π. Στο τέλος του κεφαλαίου καταρρίπτονται κάποιοι «μύθοι» σχετικά με τις συνεργασίες Δημοσίου – ιδιωτών, στους οποίους οφείλεται κυρίως η δυσπιστία απέναντι στη συμμετοχή των ιδιωτών στα έργα υποδομής.

Στο τρίτο κεφάλαιο γίνεται ιδιαίτερη αναφορά στη διαδικασία εκτέλεσης μιας συνεργασίας δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Αρχικά αναλύεται η εν λόγω διαδικασία στην Alberta, Canada λόγω της πληρότητας και της αντιπροσωπευτικότητάς της. Ο Καναδάς είναι μία από τις χώρες, μαζί με το Ηνωμένο Βασίλειο, το Μεξικό, τη Γαλλία κ.ά., με πλούσια εμπειρία στο θέμα που πραγματεύεται η παρούσα διπλωματική. Στη συνέχεια παρατίθενται συνοπτικά οι διαδικασίες εκτέλεσης μιας συνεργασίας Δημοσίου – ιδιωτών και σε άλλες χώρες, όπως για παράδειγμα στην Αυστραλία και την Κίνα. Συμπερασματικά, η εν λόγω διαδικασία είναι παρόμοια σε όλες τις χώρες, απλώς κάθε χώρα την προσαρμόζει λιγότερο ή περισσότερο στις ανάγκες και τις δυνατότητές της.

Το τέταρτο κεφάλαιο πραγματεύεται τις διάφορες μορφές συνεργασιών δημόσιου και ιδιωτικού τομέα για την παροχή έργων υποδομής και συναφών υπηρεσιών. Στο τέλος του κεφαλαίου πραγματοποιείται μία ανάλυση της χρήσης των εν λόγω μορφών σε παγκόσμιο επίπεδο, η οποία οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η μέθοδος *Παραχώρηση* αποτελεί την κυρίαρχη μέθοδο παγκοσμίως εκτός από την Αφρική και τη Μέση Ανατολή. Η αμέσως επόμενη πιο διαδεδομένη μέθοδος παγκοσμίως είναι οι *BOT/BTO* εκτός από τη Βόρειο Αμερική, στην οποία είναι η *DB* ως προς το πλήθος των έργων και η *DBOM* ως προς την αξία. Οι δύο τελευταίες μέθοδοι είναι πιο κοντά στην παραδοσιακή μέθοδο DBB από ότι οι *BOT/BTO* και ίσως αυτό να αποτελεί οιωνό για τις μελλοντικές κατευθύνσεις στην παροχή έργων μέσω PPPs.

Το πέμπτο κεφάλαιο αφιερώνεται σε ορισμένα ειδικά θέματα που αφορούν στις συνεργασίες Δημοσίου – ιδιωτών. Ειδικότερα, αρχικά αναλύονται οι κύριες κατηγορίες κινδύνων στα έργα υποδομής, δηλαδή οι ηθικοί, οι τεχνικοί, οι οικονομικοί, οι πολιτικοί και οι ρυθμιστικοί κίνδυνοι. Στη συνέχεια, εξετάζεται ο σημαντικός ρόλος που διαδραματίζει το θεσμικό πλαίσιο στη συμμετοχή των ιδιωτών στα έργα υποδομής, ενώ αναλύονται και τα βασικά στοιχεία του εν λόγω πλαισίου. Τέλος, παρατίθενται οι πηγές χρηματοδότησης αυτοχρηματοδοτούμενων έργων στην Ελλάδα.

Στο έκτο κεφάλαιο παρουσιάζονται οι εμπειρίες από τη συνεργασία δημόσιου και ιδιωτικού τομέα σε διεθνές επίπεδο. Επιλέχθηκαν χώρες που έχουν πλούσια εμπειρία στο συγκεκριμένο θέμα, όπως η Χιλή, το Μεξικό, ο Καναδάς, οι Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής, το Ηνωμένο Βασίλειο, η Γαλλία κ.ά. Επίσης περιγράφονται και οι προσπάθειες που πραγματοποιούνται τελευταία σε ορισμένες χώρες της Αφρικής για βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των πολιτών μέσω της συμμετοχής ιδιωτών σε έργα υποδομής.

Τέλος, το έβδομο κεφάλαιο αφορά αποκλειστικά στις συνεργασίες Δημοσίου και ιδιωτών στην Ελλάδα. Πραγματοποιείται αναφορά στο Νόμο 3389/2005, ο οποίος εισάγει το νομοθετικό πλαίσιο για τις Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) στην Ελλάδα. Το νομοθετικό αυτό πλαίσιο επιχειρεί να ενθαρρύνει την εκτέλεση έργων και την παροχή υπηρεσιών μέσω ΣΔΙΤ. Επιπρόσθετα αναλύονται τρία μεγάλα αυτοχρηματοδοτούμενα έργα: το Διεθνές Αεροδρόμιο «Ελευθέριος Βενιζέλος», η Γέφυρα Ρίου – Αντιρρίου και η Αττική Οδός. Τέλος, αναφέρονται επιγραμματικά και ορισμένα συγχρηματοδοτούμενα έργα που πρόκειται να πραγματοποιηθούν, όπως το Μετρό Θεσσαλονίκης, η Υποθαλάσσια Αρτηρία Θεσσαλονίκης, η Ιόνια Οδός κ.ά.

Θερμές ευχαριστίες οφείλω στον επιβλέποντα της μεταπτυχιακής διπλωματικής, Καθηγητή Δημήτριο Σουμπενιώτη, για την εμπιστοσύνη που επέδειξε σε μένα, αναθέτοντάς μου αυτήν την ενδιαφέρουσα διπλωματική, καθώς και για τις γενικές κατευθύνσεις και τις πολύτιμες ιδέες του.

Θεσσαλονίκη, Σεπτέμβριος 2006

Μηνάογλου Σμαρώ

ABSTRACT

The present dissertation was held for the needs of Postgraduate Course in Business Administration of Macedonia University of Thessaloniki.

The current dissertation analyzes the meaning of public – private partnerships for the delivery of infrastructure. The scope of global demographic, public health and safety needs, as well as economic development goals, translates into infrastructure requirements far in excess of currently available financing resources. While the degree of this funding backlog differs from country to country, it extends from the poorest to the richest of nations. Recognition of this funding gap resulted in a nearly universal acceptance that the private sector can and should play larger role in the financing of infrastructure in partnership with the public sector. The dissertation has been divided into seven chapters in order to cover the whole subject.

Specifically, the first chapter constitutes a brief report to the meaning of infrastructure in general. The reader can gather useful information concerning the nature of infrastructure, its characteristics, its impact to the development of an area e.t.c. Furthermore the reasons that made the participation of private sector necessary to the provision of infrastructure are being analyzed. Finally, the exact definition of Public – Private Partnerships (PPP) is given.

The meaning of Public – Private Partnerships is examined in detail in chapter 2. There is no “model” of a “standard” public – private partnership. Each one is crafted as a stand alone partnership taking into account the parameters of the project, and more importantly, the risk tolerance of the partners. As the name implies there are three components of a PPP: the public partner, the private partner and the partnership agreement. Furthermore, the basic conditions that must be fulfilled, if public – private partnerships is to be a realistic option, are given. Also a general framework is presented that a government can use in order to define which projects are viable candidates for a public – private partnership approach. Additionally the benefits from the PPP approach for both the public and private sector are mentioned. Finally, common misconceptions about PPPs are discussed.

Chapter 3 is dedicated to the execution process of a public – private partnership. Various processes are mentioned, such as the one used in Alberta, Nova Scotia and Victoria (Canada), in Queensland (Australia) and in Hong Kong (China).

Chapter 4 examines the various forms of public – private partnerships that can be used. PPPs can vary in the degree of risk allocated between the partners, the amount of expertise required on the part of each partner to negotiate contracts and the potential implications for ratepayers. The predominant contracting approach is Concession for each region except Africa and Middle East. The next most prominent contracting approach is BOT/BTO for each region except North America. In North America, the second most prominent contracting approach is DB in terms of number (of projects) and DBOM in terms of cost (reflecting the increased scope of DBOM versus DB projects). Both of these contracting approaches are closer to the traditional DBB model of project delivery than the BOT/BTO approaches. This may portent the future direction of infrastructure delivery and PPPs.

Chapter 5 refers to some special issues concerning PPPs such as the allocation of risk, the institutional framework and the sources of funding.

Chapter 6 constitutes an overview of experiences with PPPs in Chile, Ireland, Mexico, United Kingdom, United States of America, Australia, Canada, France, Australia, Senegal and Lesotho.

Finally chapter 7 is being dedicated to the public and private partnerships in Greece. First a report to the Act 3389/2005 concerning PPPs is realized, followed by the examination of three PPP projects: the International Airport of Athens “Elefterios Venizelos”, the Bridge Connecting Rio and Antirio and the Road “Attiki Odos”. Also some future PPP projects in Greece are mentioned.

I would like to thank my supervising professor Dr Soubeniotis Dimitrios for the trust that he showed towards me by assigning this very interesting thesis as well as for his general directions and precious ideas.

Thessaloniki, September 2006

Minaoglou Smaro

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παρούσα μεταπτυχιακή εργασία εκπονήθηκε στα πλαίσια του Διατμηματικού Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών στη Διοίκηση Επιχειρήσεων, του Πανεπιστημίου Μακεδονίας και στόχος της είναι η διερεύνηση των συνεργασιών του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα για την παροχή έργων υποδομής και συναφών υπηρεσιών, σε διεθνές και εθνικό επίπεδο.

Η ανεπάρκεια των διαθέσιμων οικονομικών πόρων για τη χρηματοδότηση των τρεχουσών απαιτήσεων σε έργα υποδομής, που παρατηρείται παγκοσμίως και οφείλεται κυρίως στις αυξημένες δημογραφικές ανάγκες, αλλά και στις ανάγκες δημόσιας υγείας, ασφάλειας και οικονομικής ανάπτυξης, επανέφεραν στο προσκήνιο τις συνεργασίες Δημοσίου – ιδιωτών (Public – Private Partnerships, PPPs) ή αλλιώς τα αυτοχρηματοδοτούμενα έργα.

Στα πλαίσια αυτής της επικαιρότητας και λαμβάνοντας υπόψη ότι αφενός η Ελλάδα αποτελεί μία αναπτυσσόμενη χώρα που χρειάζεται έργα υποδομής για να υποστηρίξει την ανάπτυξή της και αφετέρου αντιμετωπίζει και αυτή δυσκολίες στη χρηματοδότησή τους, επιλέχθηκε η διερεύνηση του συγκεκριμένου θέματος, αφού έχει προσελκύσει ευρύτατα το ενδιαφέρον του Δημοσίου και των ιδιωτικών επιχειρήσεων και συχνά αντιμετωπίζεται ως πανάκεια στο πρόβλημα της παροχής έργων υποδομής.

Για το σκοπό αυτό αναζητήθηκε πρόσφατο βιβλιογραφικό υλικό στη βιβλιοθήκη του Πανεπιστημίου Μακεδονίας, του Τμήματος Πολιτικών Μηχανικών του Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης (Α.Π.Θ.), του Τμήματος Αρχιτεκτόνων Μηχανικών του Α.Π.Θ., του Τμήματος Οικονομικών Επιστημών του Α.Π.Θ., καθώς και στο διαδίκτυο. Η εργασία που προέκυψε αποτελεί μία σύνθεση στοιχείων που αφορούν στις εμπειρίες χωρών παγκοσμίως αναγνωρισμένες για την υλοποίηση έργων υποδομής μέσω των PPPs.

Η μεταπτυχιακή εργασία αποτελείται από δύο τεύχη. Στο πρώτο τεύχος παρατίθενται όλα τα στοιχεία και τα συμπεράσματα που ανέκυψαν κατά τη βιβλιογραφική έρευνα, ενώ το δεύτερο τεύχος περιλαμβάνει δύο συμβάσεις παραχώρησης. Η πρώτη σύμβαση παραχώρησης αφορά στην υποθαλάσσια αρτηρία Θεσσαλονίκης (συγχρηματοδοτούμενο

έργο) (επισημαίνεται ότι δεν αποτελεί την τελική σύμβαση παραχώρησης του έργου), ενώ η δεύτερη αφορά σε έναν υπόγειο σταθμό αυτοκινήτων στο Δήμο Αμπελοκήπων στην Αθήνα (αυτοχρηματοδοτούμενο έργο) και αποτελούν συνεισφορά του Πολιτικού Μηχανικού κ. Γεώργιου Βογιατζή.

Συμπερασματικά μπορεί να ειπωθεί ότι οι συνεργασίες δημόσιου και ιδιωτικού τομέα για την παροχή έργων υποδομής δεν αποτελούν πανάκεια και δεν μπορούν να χαρακτηρισθούν ούτε καλές ούτε κακές. Τα αποτελέσματά τους εξαρτώνται από την αντικειμενική εξέταση της αναγκαιότητά τους, δεδομένου ότι υπάρχουν και έργα που δεν ενδείκνυνται για PPPs, τον τρόπο υλοποίησής τους, τη δέσμευση και την αφοσίωση των εμπλεκομένων, καθώς και από άλλους παράγοντες που αναλύονται εκτενέστερα στην εργασία.

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Θερμές ευχαριστίες οφείλω στον επιβλέποντα της μεταπτυχιακής διπλωματικής, τον Αντιπρύτανη και Αναπληρωτή Καθηγητή Δημήτριο Σουμπενιώτη, για την εμπιστοσύνη που επέδειξε σε μένα, αναθέτοντάς μου αυτήν την ενδιαφέρουσα διπλωματική, καθώς και για τις γενικές κατευθύνσεις και τις πολύτιμες ιδέες του.

Τέλος, ευχαριστώ ιδιαίτερα τον Πολιτικό Μηχανικό κ. Γεώργιο Βογιατζή για τη συμβολή του στην αρτιότητα της παρούσας μεταπτυχιακής εργασίας μέσω της συνεισφοράς των δύο συμβάσεων παραχώρησης που περιλαμβάνονται στο δεύτερο τεύχος της.

Θεσσαλονίκη, Σεπτέμβριος 2006

Μηνάογλου Σμαρώ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1ο
ΤΑ ΕΡΓΑ ΥΠΟΔΟΜΗΣ

1.1. Η έννοια των έργων υποδομής

Στο παρόν κεφάλαιο πραγματοποιείται μια συνοπτική αναφορά στα έργα υποδομής. Ο αναγνώστης θα αντλήσει κάποιες στοιχειώδεις πληροφορίες, σχετικά με τη φύση τους, τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους, την πιθανή επίδρασή τους στην ανάπτυξη μιας περιοχής και τον τρόπο χρηματοδότησή τους, οι οποίες θα τον διευκολύνουν στην κατανόηση των θεμάτων που θα αναπτυχθούν στα επόμενα κεφάλαια της παρούσας διπλωματικής.

Σύμφωνα με το Αγγλικό Λεξικό Collins τα έργα υποδομής είναι: «Το απόθεμα των εγκαταστάσεων, των υπηρεσιών και του εξοπλισμού, συμπεριλαμβανομένου των εργοστασίων, των δρόμων και των σχολείων μιας χώρας, τα οποία είναι απαραίτητα προκειμένου να λειτουργήσει αυτή σωστά.»

Οι δραστηριότητες που θεωρείται ότι υπάγονται στην κατηγορία των έργων υποδομής είναι (D. Grimsey, M.K. Lewis, 2005):

1. Η ενέργεια (παραγωγή και διανομή ρεύματος).

2. Οι μεταφορές (δρόμοι, σιδηροδρομικές γραμμές, γέφυρες και σήραγγες).

3. Οι υδάτινοι πόροι (δίκτυα ύδρευσης και αποχέτευσης, εγκαταστάσεις επεξεργασίας αποβλήτων).

4. Οι τηλεπικοινωνίες.

5. Οι δημόσιες εγκαταστάσεις (νοσοκομεία, σωφρονιστικά ιδρύματα, δικαστικά μέγαρα, μουσεία, σχολικές εγκαταστάσεις και κυβερνητικά κτίρια).

Οι παραπάνω δραστηριότητες έχουν τα ακόλουθα κοινά χαρακτηριστικά:

- Διάρκεια
- Έλλειψη ρευστότητας (illiquid) (η αδυναμία διαίρεσης των έργων υποδομής περιορίζει τη δευτερεύουσα αγορά (secondary market)).

- Ένταση κεφαλαίου (δηλαδή απαιτούνται τεράστια χρηματικά ποσά για να πραγματοποιηθούν). Η εξόφληση σε χρηματικές μονάδες γίνεται μετά από πολλά χρόνια. Σε πολλές περιπτώσεις μπορεί να μην υπάρξει ποτέ η εν λόγω εξόφληση (National Roads Authority, Ireland).
- Δυσκολία αξιολόγησης (valuation). Η αξία των έργων υποδομής είναι δύσκολο να προσδιορισθεί, λόγω της φορολογίας, των εγγυήσεων, των κανόνων τιμολόγησης κ.λ.π.

Δεδομένου ότι μια χώρα δεν μπορεί να λειτουργήσει σωστά χωρίς έργα υποδομής, η ανάπτυξη και αναβάθμιση ενός επαρκούς δικτύου έργων υποδομής αποκτά στρατηγική σημασία, προκειμένου να ικανοποιηθούν οι συνεχώς αυξανόμενες ανάγκες που πηγάζουν από την οικονομική και πληθυσμιακή ανάπτυξη (National Roads Authority, Ireland).

Τα έργα υποδομής είναι ιδιαίτερα πολύπλοκα και απαιτούν εξειδικευμένες γνώσεις και πόρους, τόσο κατά τη φάση κατασκευής όσο και κατά τη φάση λειτουργίας, σημαντικές χρηματικές δαπάνες, καθώς και την ανάγκη ανάληψης των κινδύνων που σχετίζονται με αυτά από κάποια πλευρά (Davis K., 2005).

Πίνακας 1.1.1. Κατάταξη των υποδομών. Την παρούσα διπλωματική θα απασχολήσουν οι «βαριές οικονομικές» και οι «βαριές κοινωνικές» υποδομές.

ΥΠΟΔΟΜΕΣ			
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ		**ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ**	
Βαριές	Ελαφρές	Βαριές	Ελαφρές
- Δρόμοι - Αεροδρόμια - Τηλεπικοινωνίες	- Επαγγελματική εκπαίδευση - Έρευνα και Ανάπτυξη (R&D) - Διάχυση τεχνολογίας	- Επεξεργασία υδάτων - Κατοικίες -Σωφρονιστικά ιδρύματα	- Κοινωνική ασφάλιση - Κοινωνικές υπηρεσίες

Πηγή: D. Grimsey, M.K. Lewis, 2005.

1.2. Η σημασία των έργων υποδομής

Τα έργα υποδομής, μαζί με την τοποθεσία, τη συσσώρευση (agglomeration) και τη δομή των παραγωγικών τομέων (sectoral structure), θεωρούνται οι τέσσερις κύριοι παράγοντες που καθορίζουν τις δυνατότητες ανάπτυξης μιας περιοχής (R.W. Vickerman, 1991).

- Τα έργα υποδομής (infrastructure) είναι το τμήμα εκείνο του συνολικού κεφαλαιακού αποθέματος των εθνικών ή τοπικών οικονομιών το οποίο, λόγω της «δημόσιας χρήσης» του (publicness), παρέχεται συνήθως από τις ελεύθερες αγορές (free markets) ανεπαρκώς ή καθόλου. Άρα, η παροχή του επαφίεται στην πολιτική βούληση με αποτέλεσμα τα έργα υποδομής να αποτελούν ένα σημαντικό εργαλείο δημόσιας πολιτικής από τη μία, και από την άλλη οι διαφορές ανάμεσά τους να μη θεωρούνται ως «ανεπάρκεια της αγοράς» (market failures).
- Με τον όρο τοποθεσία (location) νοείται η σχετική εγγύτητα ή απόσταση μιας περιοχής από τα μεγάλα ηπειρωτικά κέντρα ή ακόμη και από τις παγκόσμιες οικονομικές δραστηριότητες.
- Η συσσώρευση (agglomeration) και η δομή του οικισμού (settlement structure) αντιπροσωπεύουν τη χωρική συγκέντρωση του πληθυσμού, των παραγωγών και των καταναλωτών σε μια περιοχή.
- Η δομή των παραγωγικών τομέων (sectoral structure) αναφέρεται στη σχέση ανάμεσα στο σχετικό μέγεθος των τομέων της γεωργίας, της βιομηχανίας και των υπηρεσιών και του επιπέδου ανάπτυξης (σε όρους κατά κεφαλήν εισοδήματος).

Οι τέσσερις αυτοί παράγοντες έχουν ως κοινό χαρακτηριστικό τη «δημόσια χρήση» (publicness), άλλοτε σε μικρότερο και άλλοτε σε μεγαλύτερο βαθμό. Υπενθυμίζεται, ότι ο υψηλός βαθμός «δημόσιας χρήσης» είναι εκείνος που οδήγησε στην υπόθεση ότι οι επενδύσεις στα έργα υποδομής δεν καθορίζονται από τις διαδικασίες της αγοράς, αλλά είναι αποτέλεσμα πολιτικής βούλησης, η οποία μπορεί να είναι περισσότερο ή λιγότερο ανεξάρτητη από τις αποφάσεις της αγοράς. Ομοίως και οι υπόλοιποι πόροι διαθέτουν υψηλό βαθμό «δημόσιας χρήσης» και η εξάρτησή τους από τις δραστηριότητες της ιδιωτικής αγοράς (private market activities) είναι μικρή. Η «δημόσια χρήση» μπορεί να διαχωριστεί στα εξής χαρακτηριστικά, τα οποία άρα αποτελούν και χαρακτηριστικά των

έργων υποδομής (Infrastructure and Regional Development, Editor R.W. Vickerman, 1991):

- ✓ **Αδυναμία διαίρεσης (**indivisibility**).** Εάν ένας πόρος χαρακτηρίζεται από μεγάλο βαθμό αδιαιρετότητας, σημαίνει ότι έχει μεγάλη χωρητικότητα/δυναμικότητα (capacity) που μπορεί να χρησιμοποιηθεί με διαφορετική ένταση. Προκειμένου όμως να παραχθεί ακόμη και μία μονάδα υπηρεσίας από αυτόν, πρέπει πρώτα να δημιουργηθεί αυτή η δυναμικότητα. Η αδιαιρετότητα επίσης ενέχει έναν μεγάλο κύκλο ζωής. Ως αποτέλεσμα, το οριακό μεταβλητό κόστος είναι χαμηλό ή μηδενικό και ο κίνδυνος της επένδυσης εξαιρετικά υψηλός για τον ιδιώτη.
- ✓ **Αδυναμία υποκατάστασης** (nonsubstitutability). Σημαίνει ότι εάν ένας πόρος δεν είναι διαθέσιμος ή είναι ήδη πλήρως αξιοποιήσιμος, δεν μπορεί να αντικατασταθεί με χαμηλό κόστος από κάποιον άλλο πόρο, και κυρίως από κάποιο ιδιωτικό κεφάλαιο. Η πιο ακραία περίπτωση είναι εκείνη στην οποία η παραγωγή ενός αγαθού είναι αδύνατη εάν ο αντίστοιχος πόρος δεν είναι διαθέσιμος, ή είναι απλώς δυνατή στο βαθμό στον οποίο έχει ακόμη κάποια ανεκμετάλλευτη δυναμικότητα.
- ✓ **Αδυναμία μετακίνησης** (immobility). Αναφέρεται στο κόστος μετακίνησης ενός πόρου. Ένας εντελώς αμετακίνητος πόρος δεν μπορεί να μετακινηθεί από την τοποθεσία στην οποία βρίσκεται σε κάποια άλλη. Η περιοχή που κατέχει αυτόν τον πόρο έχει τη δυνατότητα να τον χρησιμοποιήσει, ενώ κάποια άλλη περιοχή που δεν τον διαθέτει δεν μπορεί να εξειδικευθεί σε γραμμές παραγωγής που απαιτούν το συγκεκριμένο πόρο.
- ✓ **Πολυσθένεια** (polyvalence). Χαρακτηρίζει έναν πόρο που μπορεί να λειτουργήσει ως παραγωγικός συντελεστής σε ένα μεγάλο αριθμό παραγωγικών διαδικασιών.

Σύμφωνα με όσα αναφέρθηκαν, τα έργα υποδομής χαρακτηρίζονται από ένα μεγάλο εύρος «δημόσιας χρήσης» (publicness). Για παράδειγμα, τα έργα υποδομής που έχουν τη μορφή δικτύου, όπως οι δρόμοι, οι σιδηροδρομικές γραμμές, τα υδατικά κανάλια, τα δίκτυα επικοινωνίας, η ενέργεια και τα δίκτυα ύδρευσης, χαρακτηρίζονται από σχετικά υψηλότερο βαθμό αδυναμίας μετακίνησης, διαίρεσης, αντικατάστασης και πολυσθένειας από ότι τα σημειακής μορφής έργα υποδομής, όπως τα σχολεία, τα νοσοκομεία και τα μουσεία. Η αδυναμία αντικατάστασης μπορεί να είναι υψηλή για τις διάφορες

κατηγορίες των έργων μεταφοράς (τα υδάτινα κανάλια μπορούν να αντικατασταθούν από σιδηροδρομικές γραμμές και οι σιδηροδρομικές γραμμές από δρόμους), αλλά είναι χαμηλή εάν ληφθούν υπόψη κατηγορίες έργων υψηλότερου επιπέδου, όπως οι μεταφορές έναντι της παιδείας ή της υγείας. Άρα, τα έργα υποδομής πρέπει να θεωρείται ότι αντιπροσωπεύουν μια ολιστική αντίληψη (holistic concept), με σημαντικές διαφορές ως προς την εσωτερική τους δομή. Προφανώς, απαιτείται ένα ιεραρχικό μοντέλο προκειμένου να κατηγοριοποιηθούν τα διάφορα είδη έργων υποδομής και κυρίως προκειμένου να μετρηθεί η επίδρασή τους στην ανάπτυξη μιας περιοχής εμπειρικά.

Ειδικότερα, όσον αφορά στα έργα μεταφορών (transport infrastructure), τα οποία έχουν προσελκύσει και το μεγαλύτερο ενδιαφέρον, για τη λήψη αποφάσεων σχετικά με τις επενδύσεις σε αυτά, χρησιμοποιείται συνήθως η ανάλυση κόστους-οφέλους (cost-benefit analysis, CBA). Η παραδοσιακή CBA, αν και αποκτά διάφορες μορφές από χώρα σε χώρα, έχει περιορισμένες εφαρμογές, αφού επικεντρώνεται στα άμεσα οφέλη του χρήστη από τα συγκεκριμένα έργα. Άρα, η αξιολόγηση ενός έργου βάσει της παραδοσιακής CBA δεν δικαιολογεί επαρκώς το κοινωνικό-οικονομικό ενδιαφέρον του δημόσιου ή του ιδιωτικού τομέα, γιατί δεν λαμβάνει επαρκώς υπόψη τις πιθανές επιδράσεις που θα έχουν τα εν λόγω έργα σε μια περιοχή. Προφανώς, είναι εξαιρετικά δύσκολο να μετρηθεί η ακριβής σχέση μεταξύ των επενδύσεων σε έργα μεταφοράς και της τοπικής ανάπτυξης. Αν και υπάρχουν κάποιες θεωρητικές αναλύσεις που υποδεικνύουν την παρουσία σημαντικών επιδράσεων, οι εν λόγω έρευνες πρέπει να συμπληρωθούν με εμπειρικά στοιχεία από υπάρχουσες «ex-post» (πριν και μετά του έργου) έρευνες αξιολόγησης. Το «Road Transport and Intermodal Linkages Research Programme» του OECD[1] δημιούργησε μία Ομάδα Εργασίας με σκοπό την εκπόνηση μιας περιεκτικής έρευνας για την επίδραση των έργων μεταφοράς στην τοπική ανάπτυξη και για το πώς οι εν λόγω επιδράσεις μπορούν να ενσωματωθούν στις αξιολογήσεις τέτοιων έργων. Το βασικό συμπέρασμα στο οποίο κατέληξε η Ομάδα Εργασίας (OECD) ήταν η έλλειψη επαρκούς πληροφόρησης από «ex-post» έρευνες σχετικά με την επίδραση των έργων μεταφοράς στις τοπικές οικονομίες και η ανάγκη για περαιτέρω έρευνα.

[1] OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development (συμμετέχει και η Ελλάδα).

Γενικά όμως, η άμεση επίδραση των έργων μεταφοράς είναι η βελτίωση των συνθηκών μετακίνησης (travel conditions) για το χρήστη. Τα άμεσα οφέλη του χρήστη, σύμφωνα με την CBA, είναι η ασφάλεια, η μείωση του χρόνου μετακίνησης και των εξόδων λειτουργίας του οχήματος. Συνήθως, η μείωση της χρονικής διάρκειας του ταξιδιού θεωρείται ως το μεγαλύτερο οικονομικό όφελος των έργων μεταφοράς, αν και η έκταση και η αξία του εν λόγω οφέλους είναι υπό εξέταση. Ωστόσο, η βελτίωση των συνθηκών μετακίνησης αλλάζει τη συμπεριφορά του χρήστη, γεγονός που επιφέρει ακόμη ευρύτερες αλλαγές στο δίκτυο, αφού επηρεάζει τη ζήτηση με ποικίλους τρόπους και βελτιώνει την αξιοπιστία και την ποιότητα των υπηρεσιών μεταφοράς. Κάποιες από τις ευρύτερες επιδράσεις των έργων μεταφοράς αναφέρονται ακολούθως (OECD):

- Ευκολία πρόσβασης

Σε πολλές περιπτώσεις, ο στόχος των επενδύσεων σε έργα μεταφοράς είναι η βελτίωση της πρόσβασης σε μια περιοχή, μέσω της μείωσης του χρόνου άφιξης σε αυτήν ή της αύξησης της πιθανότητας να επιλεγεί η συγκεκριμένη διαδρομή. Ο όρος «πρόσβαση» αναφέρεται στην ποσότητα των οικονομικών και κοινωνικών δραστηριοτήτων στις οποίες αποκτά κανείς πρόσβαση χρησιμοποιώντας το δίκτυο μεταφορών. Η βελτίωσή της συνεπάγεται αύξηση του μεγέθους της αγοράς για τις κατασκευές, τον τουρισμό και/ή την απασχόληση, οδηγώντας σε αυξημένο ανταγωνισμό και/ή συγκεντρωτισμό (centralization). Εντούτοις, οι επιδράσεις για τη συγκεκριμένη περιοχή ενδέχεται να είναι τόσο θετικές όσο και αρνητικές, ανάλογα με το αρχικό επίπεδο ανταγωνιστικότητας.

- Απασχόληση

Η τοπική απασχόληση συχνά αποτελεί ένα σημαντικό κυβερνητικό στόχο. Οι επιδράσεις της κατασκευής, λειτουργίας και συντήρησης ενός έργου μεταφοράς στον τομέα της απασχόλησης, περιλαμβάνουν όχι μόνο τις νέες θέσεις εργασίας που θα δημιουργηθούν, αλλά και αυτές που θα προσελκυθούν από αλλού. Οι επιδράσεις της φάσης κατασκευής μπορούν να υπολογισθούν με μεθόδους που επιτρέπουν τον υπολογισμό των άμεσων και έμμεσων επιδράσεων στην απασχόληση. Οι επιδράσεις των φάσεων λειτουργίας και συντήρησης σχετίζονται κυρίως με το επίπεδο κυκλοφορίας-χρήσης, το οποίο επίσης μπορεί να αποτιμηθεί.

- Αποδοτικότητα

Όπως προαναφέρθηκε, τα έργα μεταφορών συνεπάγονται τη μείωση του χρόνου και του κόστους, αλλά και τη βελτίωση της πρόσβασης και της αξιοπιστίας. Άρα, η βιομηχανία σε μια συγκεκριμένη περιοχή, μπορεί να αυξήσει τα κέρδη της μέσω της βελτίωσης της παραγωγής και της διανομής. Η καλύτερη πρόσβαση στην αγορά δημιουργεί νέες ευκαιρίες και αυξημένο ανταγωνισμό, οδηγώντας σε ακόμη μεγαλύτερη αύξηση της κερδοφορίας. Η αγορά θα ανακατανεμηθεί, ωφελώντας τις επιχειρήσεις που μπορούν να προσαρμοσθούν στη νέα κατάσταση. Παρόμοια διαδικασία ενδέχεται να παρατηρηθεί και στην αγορά απασχόλησης. Συμπερασματικά, τα έργα μεταφορών μπορεί να ισχυριστεί κανείς ότι επηρεάζουν την παραγωγικότητα της απασχόλησης και του ιδιωτικού κεφαλαίου, και κατά συνέπεια και την οικονομική ανάπτυξη.

- Κοινωνικός συνυπολογισμός (social inclusion)

Τα έργα μεταφορών σε περιοχές που αντιμετωπίζουν οικονομικά και κοινωνικά προβλήματα, μπορεί να οδηγήσουν είτε στον περαιτέρω αποκλεισμό τους είτε μπορεί να συμβάλλουν στην επίλυση των προβλημάτων, μέσω της βελτίωσης της πρόσβασης και της κινητικότητας (mobility).

- Περιβάλλον

Κατά την αποτίμηση των έργων μεταφοράς πρέπει να ληφθούν υπόψη και οι εξωτερικές επιδράσεις στο περιβάλλον, οι οποίες μπορεί να αφορούν στην ποιότητα της ατμόσφαιρας και των υδάτων, την ηχορρύπανση, τη χρήση των φυσικών πόρων και πολλά άλλα.

1.3. Προσδιοριστικοί παράγοντες της ζήτησης για ανανέωση και αποτελεσματικότερη διαχείριση υποδομών

Το ενδιαφέρον για τη δημιουργία υποδομών και η στροφή στη ζήτηση ιδιωτικών κεφαλαίων για το σκοπό αυτό, συγχρόνως με την ανάθεση της διαχείρισης και λειτουργίας σε ιδιώτες (ιδιωτικό μάνατζμεντ, με καθορισμό προτύπων για την εξυπηρέτηση σκοπών του Δημοσίου) πρέπει να θεωρηθεί ότι υπάγονται μέσα στα

πλαίσια των σύγχρονων εξελίξεων της παγκοσμιοποίησης των αγορών και της έντασης του ανταγωνισμού διεθνώς.

Από όσα εκτέθηκαν προηγουμένως, ιδιαίτερα στην Ενότητα 1.2, και παρά τις δυσκολίες στη συνεργασία Δημοσίου-ιδιωτών για τη δημιουργία και λειτουργία υποδομών, και ειδικά των παραδοσιακών, προκύπτει, άμεσα ή έμμεσα, η σημασία των υποδομών για μια χώρα σε φάση ιδιαίτερης αναπτυξιακής προσπάθειας, συγχρόνως όμως και η κρισιμότητα της καλής διαχείρισης. Στο πλαίσιο αυτό γίνεται περισσότερο κατανοητό και το γενικό ενδιαφέρον από πολλές χώρες για δημιουργία, ανανέωση και διαχείριση υποδομών. Οι λόγοι που οδήγησαν στην όξυνση της ανάγκης για αναβάθμιση και ανανέωση των υποδομών, αλλά και η αναζήτηση νέων προτάσεων διαχείρισης, θα μπορούσαν να συνοψισθούν ως εξής (Στ. Χειμωνίτη-Τερροβίτη, 2003):

- Η παγκοσμιοποίηση των αγορών και οι κινήσεις του κεφαλαίου διεθνώς, συγχρόνως με τις πολιτικές αλλαγές που μετέβαλαν τα γεωγραφικά όρια του καπιταλιστικού συστήματος, ενέτειναν την ανάγκη για σχετικά ελκυστικά δίκτυα υποδομών σε πολύ περισσότερες χώρες, παρά τις σημαντικές διαφοροποιήσεις στις συγκεκριμένες ανάγκες για υποδομές, στους τρόπους ικανοποίησης τους και στους όρους προσέλκυσης κεφαλαίων στις χώρες αυτές. Έτσι, εμφανίζεται να έχει σημαντικές ανάγκες υποδομής ένα φάσμα χωρών με πολύ διαφορετικά κοινωνικοοικονομικά και πολιτικά δεδομένα (π.χ. Η.Π.Α, Γαλλία και χώρες της Ανατολικής Ευρώπης, Βραζιλία, Ινδονησία κλπ.). Τα εθνικά κράτη, παρά τις μεταξύ τους ανισότητες, μοιάζουν περισσότερο με περιφέρειες μιας παγκόσμιας οικονομίας (δε θα μπορούσαν να παραλληλιστούν με τις περιφέρειες μιας χώρας ή τις Πολιτείες των Η.Π.Α.).

- Τα νέα δεδομένα στο χώρο της τεχνολογίας και της υποβάθμισης του περιβάλλοντος δημιουργούν την ανάγκη αναδιαρθρώσεων των οικονομικών δραστηριοτήτων και ικανοποίησης νέων αναγκών υποδομών που εναρμονίζονται με αυτές (καλύτερα δίκτυα τηλεπικοινωνιών, καλύτερες μεταφορές για εξειδικευμένες ανάγκες των επιχειρήσεων, πιεστικότερες ανάγκες για διαχείριση αποβλήτων, αποτελούν μια επιγραμματική και ενδεικτική αναφορά στις ανάγκες υποδομών).

- Η παρακμή παραδοσιακών βιομηχανικών κλάδων και των αντίστοιχων βιομηχανικών περιοχών οδήγησε και στην οικονομική απαξίωση των υποδομών που σχετίζονται με αυτές (σιδηροδρομικές και ποτάμιες μεταφορές) και ενδεχομένως και του τρόπου λειτουργίας τους. Στη συνέχεια, η αναζωογόνηση και η οικονομική αξιοποίηση των περιοχών αυτών προϋπέθετε την ολοκλήρωση πολλών νέων έργων υποδομής (από περιβαλλοντική απορρύπανση μέχρι έργα μεταφορών και επικοινωνιών συμβατά με τις νέες ανάγκες και δραστηριότητες). Οι εξελίξεις αυτές βεβαίως αφορούν κυρίως στις ανεπτυγμένες χώρες αλλά και πρώην σοσιαλιστικές χώρες, που η ανάπτυξή τους είχε στηριχθεί στη βαριά βιομηχανία.
- Η πίεση που ασκείται διεθνώς για μείωση των φόρων και των δημοσιονομικών ελλειμμάτων μαζί με τις αυξανόμενες ανάγκες για δημόσια χρηματοδότηση των συστημάτων κοινωνικής πολιτικής (υγείας-πρόνοιας και παιδείας), και γενικά δαπανών χαρακτηριζόμενων ως καταναλωτικών, τείνει να περιορίσει τους διαθέσιμους πόρους για υποδομές με συνέπεια τη στροφή στην ιδιωτική χρηματοδότηση. Σε αυτά πρέπει να προστεθεί και το συσσωρευμένο κόστος συντήρησης και λειτουργίας της υφιστάμενης υποδομής συγχρόνως με την ασκούμενη πίεση για αύξηση της αποτελεσματικότητας στη διαχείριση των πόρων.

Οι παραπάνω, συνοπτικά αναφερόμενες, μεταβολές στο σύγχρονο οικονομικό περιβάλλον δημιούργησαν νέες ανάγκες για υποδομές σε διαφορετικές χώρες, αλλά ενδεχομένως το θέμα αυτό δεν θα είχε έλθει τόσο πολύ στο προσκήνιο και δεν θα είχε αποτελέσει θέμα ενδιαφέροντος των διεθνών οργανισμών που παράγουν και διαμορφώνουν οικονομική πολιτική (World Bank, OECD), εάν η ικανοποίηση των αναγκών αυτών δεν απαιτούσε τη συμμετοχή ιδιωτικών κεφαλαίων, και μάλιστα μακροχρόνιων, από την παγκόσμια αγορά. Έτσι η ίδια η εμπλοκή των ιδιωτικών κεφαλαίων και συμφερόντων ωθεί στο προσκήνιο τα θέματα χρηματοδότησης των υποδομών αυτών, αφενός επειδή αποτελούν ευκαιρίες για επικερδείς τοποθετήσεις, αφετέρου επειδή απαιτούν τη θέσπιση κάποιων κανόνων για την ελάχιστη εξασφάλιση των κεφαλαίων αυτών και, ακόμη περισσότερο, των ίδιων των έργων που χρηματοδοτούνται.

1.4. Η χρηματοδότηση των έργων υποδομής

Από παλαιοτάτων χρόνων, υπήρχε η τάση η χρηματοδότηση, κατασκευή και λειτουργία των έργων υποδομής να επιβαρύνει το δημόσιο τομέα. Η αύξηση της φορολογίας και η έκδοση ομολόγων αποτέλεσαν τους παραδοσιακούς τρόπους συλλογής των επιπλέον χρημάτων που απαιτούνταν, ή απλώς δεν πραγματοποιούνταν οι εργασίες αναβάθμισης ή και ολόκληρο το έργο. Συνήθη παραδείγματα έργων υποδομής αποτελούν οι αυτοκινητόδρομοι, οι τηλεπικοινωνίες, η ενέργεια, οι σιδηροδρομικές γραμμές, τα νοσοκομεία, τα σωφρονιστικά ιδρύματα και τα σχολεία. Τα ανωτέρω θεωρούνταν είτε ότι έφεραν φυσικά μονοπωλιακά χαρακτηριστικά, έχοντας όμως και κάποια στοιχεία εξωτερικότητας (externality), είτε ότι δεν ήταν κατάλληλα για μια προσέγγιση «πληρωμής από το χρήστη» (user pays), και άρα δεν ήταν πρόσφορα για συμμετοχή ιδιωτών σε αυτά.

Ωστόσο, σήμερα οι διαθέσιμοι οικονομικοί πόροι δεν επαρκούν για τη χρηματοδότηση των τρεχουσών απαιτήσεων για έργα υποδομής, λόγω αυξημένων δημογραφικών αναγκών, αλλά και αναγκών δημόσιας υγείας, ασφάλειας και οικονομικής ανάπτυξης. Αν και το μέγεθος του χρηματοδοτικού αυτού ελλείμματος διαφέρει από χώρα σε χώρα, συναντάται από τα φτωχότερα ως και τα πλουσιότερα έθνη (Fitch Ratings, Project Finance, 2004).

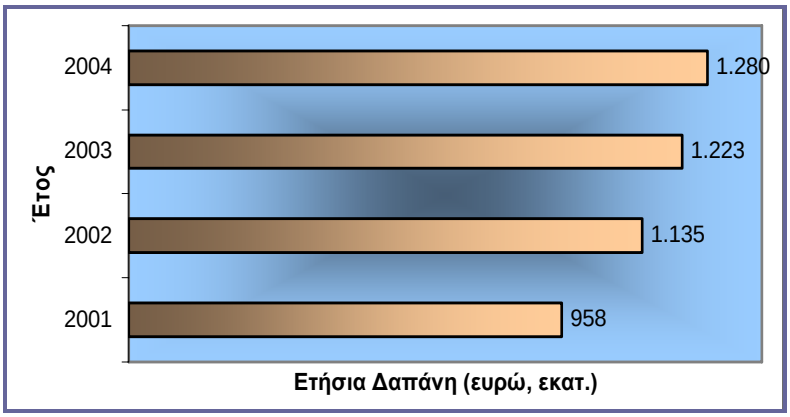
Λόγου χάρη, σύμφωνα με την Αρχή Εθνικών Οδών της Ιρλανδίας (National Road Authority, 2005) οι ετήσιες δαπάνες για το 2004 για την ανάπτυξη του δικτύου εθνικών οδών ήταν περισσότερες από €1δις. (περίπου €3εκατ. την ημέρα). Από το Γράφημα 1.4.1 είναι εμφανές ότι ο ετήσιος προϋπολογισμός για την ανάπτυξη και συντήρηση των εθνικών οδών συνεχώς αυξάνεται και η τάση αυτή αναμένεται να διατηρηθεί και στο μέλλον.

Επίσης, σύμφωνα με το Υπουργείο Μεταφορών των Ηνωμένων Πολιτειών (U.S. Department of Transportation, Federal Highway Administration, 2005), το δίκτυο αυτοκινητοδρόμων που διαθέτουν λειτουργεί πέραν της δυναμικότητας για την οποία σχεδιάστηκε. Ενδεικτικό είναι ότι οι αμερικανοί πολίτες παραμένουν ακινητοποιημένοι, λόγω της κυκλοφοριακής συμφόρησης, 62 ώρες το χρόνο, γεγονός που κοστίζει στην οικονομία των Η.Π.Α. πάνω από $67δις. το χρόνο. Ωστόσο, τα προβλεπόμενα έσοδα από

τους αυτοκινητόδρομους – ομοσπονδιακούς, πολιτειακούς και τοπικούς – δεν επαρκούν για την ικανοποίηση των μελλοντικών απαιτήσεων σε επενδύσεις για αυτοκινητόδρομους. Οι επενδύσεις που απαιτούνται για την κάλυψη του κόστους λειτουργίας και συντήρησης, αλλά και για την πραγματοποίηση κεφαλαιακών επενδύσεων προκειμένου να διατηρηθεί η παρούσα κατάσταση και απόδοση των εθνικών οδών υπερβαίνουν κατά 40% τα προβλεπόμενα έσοδα (Γράφημα 1.4.2). Επιπρόσθετα, σε μία έρευνα που διεξήχθηκε από τις Δημοτικές Οικονομικές Αρχές (municipal finance officers, Η.Π.Α.) το 2002, το 55% των ερωτηθέντων θεωρούν ότι οι πόλεις που κατοικούν είναι λιγότερο ικανές να αντεπεξέλθουν στις οικονομικές τους ανάγκες σε σχέση με το προηγούμενο έτος.

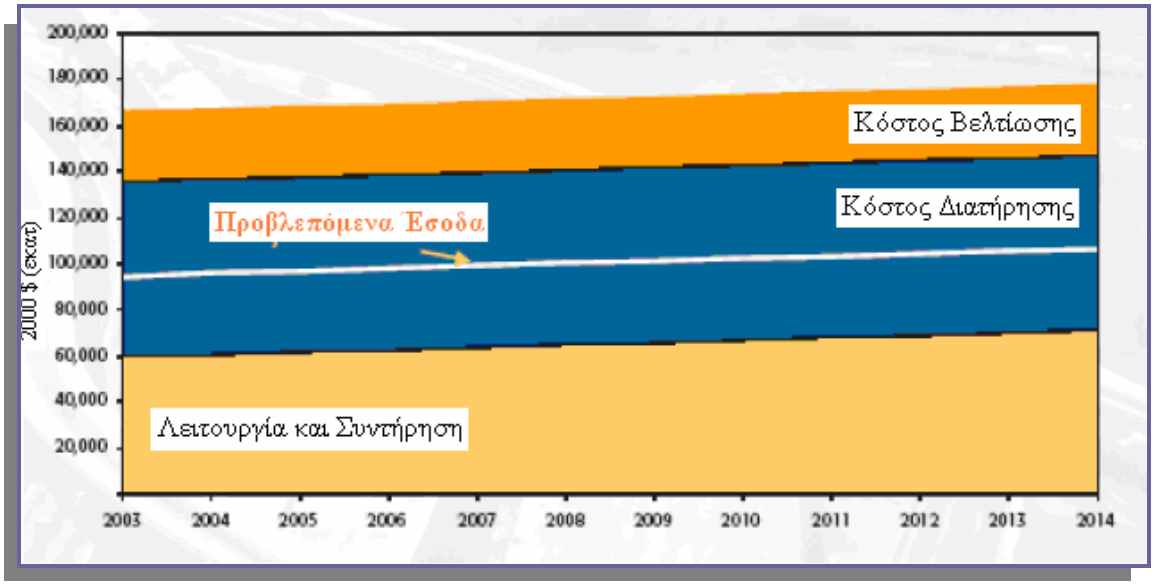
Τέλος, οι Banerjee S.G., Oetzel J.M. και Ranganathan R., (2006) ισχυρίζονται ότι η ζήτηση για έργα υποδομής στις «αναδυόμενες» οικονομίες θα αυξηθεί με εκθετικούς ρυθμούς, βασιζόμενοι σε έναν προβλεπόμενο ρυθμό ανάπτυξης 2,7% το έτος, για τα έτη 2005 έως 2010. Με αυτό το ρυθμό ανάπτυξης, προκειμένου να ικανοποιηθεί η ζήτηση θα χρειαστούν επενδύσεις σε έργα υποδομής ύψους $465 δις., με το 90% αυτών να κατευθύνεται στους τομείς των τηλεπικοινωνιών, της ενέργειας και των αυτοκινητοδρόμων. Μόνο η ζήτηση για ηλεκτρισμό αναμένεται να αυξηθεί κατά 4% ανά έτος για τα επόμενα 20 χρόνια.

Γράφημα 1.4.1. Ετήσιες δαπάνες για την ανάπτυξη και συντήρηση των αυτοκινητοδρόμων στην Ιρλανδία.



Πηγή: National Road Authority, 2005.

Γράφημα 1.4.2. Σύγκριση των προβλεπόμενων εσόδων από τους αυτοκινητόδρομους και των απαιτήσεων σε επενδύσεις στις Η.Π.Α.



Πηγή: Federal Highway Administration, "Manual for Using Public – Private Partnerships on Highway Projects, 2005.

Απόρροια του προαναφερθέντος χρηματοδοτικού ελλείμματος ήταν η παγκόσμια σχεδόν αποδοχή ότι ο ιδιωτικός τομέας μπορεί και πρέπει να αναλάβει μεγαλύτερο ρόλο στη χρηματοδότηση των έργων υποδομής, σε συνεργασία πάντα με το δημόσιο τομέα, είτε ενεργά ως χορηγός του έργου, είτε παθητικά ως επενδυτής καθιερωμένων ομολογιακών δανείων (institutional bond investor). Ως αποτέλεσμα, η προσέγγιση της Συνεργασίας Δημόσιου-Ιδιωτικού Τομέα (Public-Private Partnerships) γίνεται όλο και πιο δημοφιλής και απαντάται όλο και ευρύτερα. Στο πλαίσιο της προσέγγισης αυτής συναντώνται στην ελληνική νομοθεσία οι έννοιες των αυτοχρηματοδοτούμενων ή συγχρηματοδοτούμενων έργων ή των συμπράξεων δημόσιου-ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ).

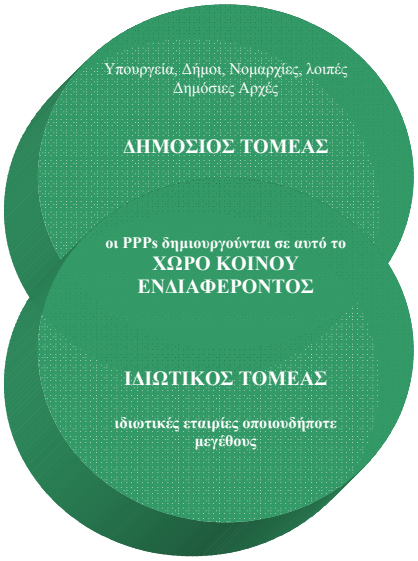
Ειδικότερα, στο «Terms related to Building and Facility Partnerships» του «General Accounting Office» (G.A.O., 1999) οι συνεργασίες Δημοσίου – ιδιωτών για την παροχή έργων υποδομής και συναφών υπηρεσιών ορίζονται ως εξής:

> «Στα πλαίσια μιας συνεργασίας δημόσιου – ιδιωτικού τομέα (public-private partnership, PPP), αναπτύσσεται ένας διακανονισμός, μέσω συμβολαίου, μεταξύ

του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Ο διακανονισμός αυτός συνήθως συνεπάγεται τη σύναψη σύμβασης μεταξύ κάποιου Υπουργείου (government agency) και κάποιου ιδιώτη για την ανακαίνιση, κατασκευή, λειτουργία, συντήρηση, και/ή τη διαχείριση μιας εγκατάστασης ή δικτύου, μερικά ή ολοκληρωτικά, το οποίο παρέχει μια υπηρεσία προς το κοινό (public service).

Στα πλαίσια του διακανονισμού, το Υπουργείο μπορεί να διατηρήσει την ιδιοκτησία της δημόσιας εγκατάστασης ή του δημόσιου δικτύου, αλλά ο ιδιώτης γενικά επενδύει δικά του κεφάλαια για το σχεδιασμό και ανάπτυξη του περιουσιακού στοιχείου (property). Συνήθως, οι δύο πλευρές μοιράζονται τα έσοδα που πηγάζουν από τη συνεργασία. Ένα τέτοιο εγχείρημα, αν και είναι διακανονισμός μέσω συμβολαίου, διαφέρει από τα τυπικά συμβόλαια υπηρεσιών στο ότι ο ιδιώτης συνήθως πραγματοποιεί μία σημαντική χρηματική, μετοχική επένδυση στο έργο, η οποία ενέχει κινδύνους (cash, at-risk, equity investment), και στο ότι ο δημόσιος τομέας αποκτά πρόσβαση σε νέα έσοδα ή μια νέα δυνατότητα παροχής υπηρεσιών, χωρίς να πρέπει να πληρώσει τον ιδιώτη.»

Εικόνα 1.4.1. Οι PPPs δημιουργούνται στο χώρο κοινού ενδιαφέροντος του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.



Πηγή: International Service for National Agricultural Research, Ολλανδία, 2003.

1.5. Το υπόβαθρο της συμμετοχής ιδιωτών στα έργα υποδομής

1.5.1. Οι τάσεις στη συμμετοχή ιδιωτών στα έργα υποδομής

Αν και συχνά οι PPP[2] αναφέρονται ως κάτι καινοτόμο, οι ρίζες τους εκτείνονται βαθιά πίσω στους αιώνες. Για παράδειγμα, το 1692, η εταιρία Water Works της Βοστόνης έγινε η πρώτη ιδιωτική εταιρία στις ΗΠΑ που προσέφερε πόσιμο νερό στους πολίτες. Στα μέσα του 19ου αιώνα, ολοκληρώθηκε το πρώτο διηπειρωτικό δίκτυο σιδηροδρομικών γραμμών στις ΗΠΑ, ως αποτέλεσμα της συνεργασίας μεταξύ της ομοσπονδιακής κυβέρνησης και ιδιωτικών εταιριών σιδηροδρομικών γραμμών. Ομοίως, υπό την καθοδήγηση της κυβέρνησης, ιδιωτικές εταιρίες παρείχαν ηλεκτρισμό στους πολίτες. Το 1982, ο Πρόεδρος των ΗΠΑ, Ronald Reagan ανέθεσε στον Lee Iacocca να ηγηθεί μιας PPP ανάμεσα στην «National Park Service» και της ιδιωτικής «The Statue of Liberty-Ellis Island, Inc.» με σκοπό την αποκατάσταση του Αγάλματος της Ελευθερίας. Η προσπάθεια αυτή, κόστους $87 εκατ., θεωρείται μία από τις πλέον επιτυχημένες PPP. Στην πραγματικότητα, πολλές δραστηριότητες που τώρα θεωρούνται ότι υπάγονται στις αρμοδιότητες του κράτους, όπως η εκπαίδευση, οι εταιρίες κοινής ωφέλειας και οι μεταφορές, ξεκίνησαν είτε ως ιδιωτικά εγχειρήματα είτε ως συνεργασίες μεταξύ ιδιωτικού και δημόσιου τομέα.

Κατά τις δύο τελευταίες δεκαετίες, δεδομένης της σχέσης μεταξύ της ανάπτυξης, έργων υποδομής και της μείωσης της ανέχειας, η παροχή καλής ποιότητας έργων υποδομής επανεμφανίζεται στο προσκήνιο ως υψίστης σημασίας προτεραιότητα στις αναπτυξιακές πολιτικές. Σε μία ανάλυση που πραγματοποιήθηκε για τη διερεύνηση της σχέσης μεταξύ της ανάπτυξης των έργων υποδομής, της οικονομικής ανάπτυξης και της κατανομής του εισοδήματος, σε ένα δείγμα 100 χωρών από το 1960 ως το 2000, οι Calderon και Serven (2004) οδηγήθηκαν στο συμπέρασμα ότι τα έργα υποδομής επηρεάζουν θετικά την ανάπτυξη και ότι η εξέχουσα ποιότητα και ποσότητα των έργων υποδομής μειώνουν την ανισότητα στο εισόδημα.

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, στην πλειονότητα των «αναδυόμενων» οικονομιών», ο δημόσιος τομέας δεν διαθέτει τους πόρους για να αντεπεξέλθει στην αυξανόμενη ζήτηση

[2] Εφεξής, για λόγους συντομίας, οι συνεργασίες δημόσιου και ιδιωτικού τομέα θα αναφέρονται ως PPP (public-private partnerships).

έργων υποδομής. Για το λόγο αυτό οι κυβερνήσεις ενθάρρυναν τις ιδιωτικές επενδύσεις σε έργα υποδομής. Στα πλαίσια λοιπόν της δημιουργίας νέων αγορών, οι ιδιωτικές εταιρίες έσπευσαν τη δεκαετία του 1990 να επενδύσουν σε τέτοια έργα. Το 25% των συνολικών επενδύσεων σε έργα υποδομής προερχόταν από ιδιωτικά κεφάλαια, και οι εν λόγω επενδύσεις μετατράπηκαν στο ταχύτερα αναπτυσσόμενο κομμάτι των ιδιωτικών χρηματικών ροών. Κατά τη δεκαετία 1990-2001, 132 χώρες χαμηλού και μέσου εισοδήματος υποδέχτηκαν τις ιδιωτικές επενδύσεις στα έργα υποδομής, ενώ οι συνολικές υποχρεώσεις σε επενδύσεις (investment commitment) ανέρχονταν στα $750 δις για 2500 έργα υποδομής. Από αυτά, τα έργα τηλεπικοινωνιών αποτελούσαν το σημαντικότερο τμήμα, ενώ ακολουθούσαν τα ενεργειακά, τα των μεταφορών και τα υδραυλικά. Τα υψηλότερα επίπεδα ιδιωτικών επενδύσεων πραγματοποιήθηκαν στην Ασία και τη Λατινική Αμερική. Ωστόσο από το 1997, οπότε και έφτασαν στο αποκορύφωμά τους, οι ιδιωτικές επενδύσεις σε έργα υποδομής ακολουθούν σταθερά φθίνουσα πορεία. Το 2001 οι επενδύσεις αυτές ήταν λιγότερες από το μισό αυτών που πραγματοποιήθηκαν στις αρχές της δεκαετίας του 1990. Η πρόσφατη επαναδιαπραγμάτευση και ακύρωση ιδιωτικών συμβολαίων, αν και λίγα σε αριθμό – μόνο 48 έργα (2%) ακυρώθηκαν από τα 2500 – ενίσχυσε την άποψη ότι οι επενδύσεις μπορεί να μην είναι βιώσιμες σε αγορές υψηλού κινδύνου (Banerjee S.G., Oetzel J.M., Ranganathan R., 2006).

1.5.2. Η φύση των επενδύσεων σε έργα υποδομής

Τα έργα υποδομής εμπεριέχουν πλήθος προβλημάτων για ποικίλους λόγους, παρόλο που δυνητικά προσφέρουν το «πλεονέκτημα του πρώτου υποκινητή» (first mover advantage) – δεδομένης της αυξανόμενης βάσης πελατών, του χαμηλού επιπέδου εξυπηρέτησης των πολιτών των αναπτυσσόμενων χωρών και της χαμηλής ελαστικότητας τιμής που χαρακτηρίζει τα έργα υποδομής. Ένας από τους λόγους αυτούς είναι το γεγονός ότι τα λάθη ενδεχομένως να αποβούν εξαιρετικά δαπανηρά για τις εμπλεκόμενες εταιρίες, λόγω του υψηλού μη ανακτήσιμου κόστους (sunk cost), της ανάγκης για μακροπρόθεσμο κεφαλαιακό χρέος και της μη αντιστρέψιμης και μη εμπορεύσιμης φύσης της πλειονότητας των έργων υποδομής. Επιπρόσθετα, ενέχουν τον κίνδυνο της λαθεμένης πρόβλεψης, κυρίως όσον αφορά στο κόστος κατασκευής και το τελικό πλήθος χρηστών.

Τα εν λόγω λάθη πρόβλεψης μπορεί να οφείλονται σε ουσιώδη οικονομικά, τεχνικά και θεσμικά λάθη (Banerjee S.G., Oetzel J.M., Ranganathan R., 2006).

Τα υψηλά επίπεδα αβεβαιότητας που περιβάλλουν μία επένδυση, καθώς και η πολιτική και οικονομική αστάθεια μπορεί να αποτελέσουν σημαντική τροχοπέδη. Οι προσπάθειες πρόβλεψης πολιτικών και οικονομικών κινδύνων έχουν αποδειχθεί ανεπαρκείς, αναδεικνύοντας έτσι την αυξημένη ανάγκη αποτελεσματικής διαχείρισης (management) τέτοιων εγχειρημάτων. Ωστόσο, η αξιόπιστη κυβερνητική υποστήριξη των ιδιωτικών επενδύσεων, όπως λόγου χάρη η παροχή φορολογικών κινήτρων, άμεσης χρηματοδότησης, εγγυήσεων και άλλων διακανονισμών μείωσης του κινδύνου, μπορεί να μειώσει την αβεβαιότητα και να ενθαρρύνει τις ιδιωτικές επενδύσεις. Εντούτοις, μία όχι και τόσο αξιόπιστη αναδιαμόρφωση πολιτικής ενδέχεται να μην οδηγήσει σε ενθάρρυνση των επενδύσεων, εκτός και αν συνοδεύεται από την υπόσχεση μιας πολύ υψηλής απόδοσης (Banerjee, Oetzel, Ranganathan, 2006).

Δεύτερον, η σχέση απόδοσης-κινδύνου στα έργα υποδομής είναι διαφορετική από ότι σε άλλα εγχειρήματα. Αυτό οφείλεται στην ισχυρή πίεση που δέχονται οι κυβερνήσεις από το κοινωνικό σύνολο, ώστε η απόδοση των επενδυτών να παραμένει εντός κάποιων κοινωνικά αποδεκτών ορίων. Η τάση των κυβερνήσεων να διαχειρίζονται τις αποδόσεις συνεπάγεται ότι οι ιδιώτες επενδυτές στα έργα υποδομής θα αντιμετωπίσουν σημαντικές προκλήσεις, κυρίως σε σχέση με την πολύπλοκη φύση της τιμολόγησης των έργων αυτών. Παρά την ανάληψη κινδύνων πέρα του συνηθισμένου επιπέδου, οι ιδιώτες επενδυτές μπορεί να αποκλειστούν από την επίτευξη αποδόσεων άνω του μέσου επιπέδου, ενώ οι ίδιοι ισχυρίζονται ότι την τελευταία δεκαετία ο αυξημένος ανταγωνισμός στον κλάδο οδήγησε στη μείωση των κερδών. Οι αποδόσεις στον κλάδο συρρικνώνονται με την είσοδο περισσότερων «παικτών» στην αγορά, περισσότερα κεφάλαια «κυνηγούν» τα έργα υποδομής και ως επακόλουθο οι χρήστες (τόσο η κυβέρνηση όσο και τελικός χρήστης) είναι πιο απαιτητικοί.

Τρίτον, η οικονομική και πολιτική πίεση που σχετίζεται με τους φυσικούς πόρους και τα ιδιωτικά έργα υποδομής καθιστά τις επιχειρήσεις των κλάδων αυτών ευαίσθητες στη δυναμική της «απαρχαιωμένης συμφωνίας» (obsolescing bargain). Σύμφωνα με την εν λόγω θεωρία μία ξένη εταιρία αρχικά μπορεί να λάβει ευνοϊκές παραχωρήσεις-προνόμια

και οφέλη για την εγκατάσταση στη χώρα που φιλοξενεί το έργο υποδομής. Ωστόσο, μετά την πραγματοποίηση της επένδυσης, η κυβέρνηση της χώρας μπορεί να επαναδιαπραγματευτεί τους αρχικούς όρους της επένδυσης. Αυτό είναι ιδιαίτερα πιθανό να συμβεί στην περίπτωση που η επένδυση χαρακτηρίζεται από μικρή δυνατότητα μετακίνησης (mobility) και υψηλά μη ανακτήσιμα κόστη (sunk cost), όπως άλλωστε συμβαίνει με την πλειονότητα των έργων υποδομής (Banerjee S.G., Oetzel J.M., Ranganathan R., 2006).

1.6. Συμπεράσματα

- Σύμφωνα με το Αγγλικό Λεξικό Collins τα έργα υποδομής είναι: «Το απόθεμα των εγκαταστάσεων, υπηρεσιών και εξοπλισμού μιας χώρας, συμπεριλαμβανομένου τα εργοστάσια, δρόμους και σχολεία, τα οποία είναι απαραίτητα για να λειτουργήσει σωστά.»
- Οι λόγοι που οδήγησαν στην όξυνση της ανάγκης για αναβάθμιση και ανανέωση των υποδομών, αλλά και η αναζήτηση νέων προτάσεων διαχείρισης, θα μπορούσαν να συνοψισθούν ως εξής:

  - Η παγκοσμιοποίηση των αγορών και οι κινήσεις του κεφαλαίου διεθνώς.

  - Τα νέα δεδομένα στο χώρο της τεχνολογίας και της υποβάθμισης του περιβάλλοντος.

  - Η παρακμή παραδοσιακών βιομηχανικών κλάδων και των αντίστοιχων βιομηχανικών περιοχών.

  - Η πίεση που ασκείται διεθνώς για μείωση των φόρων και των δημοσιονομικών ελλειμμάτων μαζί με τις αυξανόμενες ανάγκες για δημόσια χρηματοδότηση των συστημάτων κοινωνικής πολιτικής (υγείας-πρόνοιας και παιδείας).
- Απόρροια των παραπάνω λόγων ήταν η παγκόσμια σχεδόν αποδοχή ότι ο ιδιωτικός τομέας μπορεί και πρέπει να αναλάβει ένα μεγαλύτερο ρόλο στη χρηματοδότηση των έργων υποδομής. Ως αποτέλεσμα, η προσέγγιση της Συνεργασίας Δημόσιου-Ιδιωτικού Τομέα (Public-Private Partnerships) γίνεται όλο και πιο δημοφιλής και

απαντάται όλο και ευρύτερα. Στο πλαίσιο της προσέγγισης αυτής συναντώνται στην ελληνική νομοθεσία οι έννοιες των αυτοχρηματοδοτούμενων ή συγχρηματοδοτούμενων έργων ή των συμπράξεων δημόσιου-ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1ο 1
ΤΑ ΕΡΓΑ ΥΠΟΔΟΜΗΣ 1
1.1. Η έννοια των έργων υποδομής 1
1.2. Η σημασία των έργων υποδομής 3
1.3. Προσδιοριστικοί παράγοντες της ζήτησης για ανανέωση και αποτελεσματικότερη διαχείριση υποδομών 7
1.4. Η χρηματοδότηση των έργων υποδομής 10
1.5. Το υπόβαθρο της συμμετοχής ιδιωτών στα έργα υποδομής 14
1.5.1. Οι τάσεις στη συμμετοχή ιδιωτών στα έργα υποδομής 14
1.5.2. Η φύση των επενδύσεων σε έργα υποδομής 15
1.6. Συμπεράσματα 17

Πίνακας 1.1.1. Κατάταξη των υποδομών. Την παρούσα διπλωματική θα απασχολήσουν οι «βαριές οικονομικές» και οι «βαριές κοινωνικές» υποδομές. 2
Γράφημα 1.4.1. Ετήσιες δαπάνες για την ανάπτυξη και συντήρηση των αυτοκινητοδρόμων στην Ιρλανδία. 11
Πηγή: National Road Authority, 2005. 11
Γράφημα 1.4.2. Σύγκριση των προβλεπόμενων εσόδων από τους αυτοκινητόδρομους και των απαιτήσεων σε επενδύσεις στις Η.Π.Α. 12
Πηγή: Federal Highway Administration, "Manual for Using Public – Private Partnerships on Highway Projects, 2005. 12
Ειδικότερα, στο «Terms related to Building and Facility Partnerships» του General Accounting Office (G.A.O., 1999) οι συνεργασίες Δημοσίου – ιδιωτών για την παροχή έργων υποδομής και συναφών υπηρεσιών ορίζονται ως εξής: 12
Εικόνα 1.4.1. Οι PPPs δημιουργούνται στο χώρο κοινού ενδιαφέροντος του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. 13
Πηγή: International Service for National Agricultural Research, Ολλανδία, 2003. 13

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2ο
Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ

2.1. Εισαγωγή

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η PPP είναι μία μορφή συνεργασίας στην οποία η κυβέρνηση και ο ιδιωτικός τομέας «ενώνουν τις δυνάμεις τους» για την εκτέλεση ενός έργου υποδομής, βάσει πάντα ενός προκαθορισμένου καταμερισμού καθηκόντων και κινδύνων. Το αποτέλεσμα μιας τέτοιας συνεργασίας είναι η προστιθέμενη αξία (added value): ένα ποιοτικά καλύτερο προϊόν με το ίδιο χρηματικό κόστος, ή ένα ίδιο ποιοτικά προϊόν με μικρότερο χρηματικό κόστος, ή και τα δύο. Οφέλη υπάρχουν και για τις δύο πλευρές: ο ιδιωτικός τομέας επωφελείται από τη δημιουργία νέων ευκαιριών σε μια συνεχώς αναπτυσσόμενη αγορά, ενώ επιπλέον μπορεί να συνεισφέρει και με το δικό του τρόπο, γεγονός πολύ ελκυστικό από εμπορικής άποψης. Η κυβέρνηση επωφελείται γιατί παρέχει έργα υποδομής υψηλότερης ποιότητας και/ή μειώνει το κόστος της εν λόγω παροχής.

Σκοπός, άρα, μιας PPP είναι να δημιουργήσει προστιθέμενη αξία και να βελτιώσει την αποδοτικότητα και των δύο πλευρών. Απαραίτητη προϋπόθεση είναι και οι δύο πλευρές – δημόσιος και ιδιωτικός τομέας – να κάνουν αυτό στο οποίο είναι καλύτερες. Το αποτέλεσμα είναι μία κατάσταση αμοιβαίου κέρδους (win-win situation).

Μία PPP πρέπει να πληροί ορισμένα κριτήρια. Σε ένα PPP έργο υποδομής (PPP Knowledge Centre):

- Οι δύο πλευρές πρέπει να συνεργάζονται βάσει ενός σαφώς καθορισμένου συμβολαίου.
- Ο καταμερισμός των καθηκόντων, του κόστους και των κινδύνων υπαγορεύεται από το συμβόλαιο.
- Εξυπηρετείται τόσο το δημόσιο συμφέρον (public interest) όσο και οι εμπορικοί στόχοι του ιδιωτικού εταίρου.

- Και οι δύο πλευρές σκοπεύουν, μέσω της συνεργασίας και των εξειδικευμένων γνώσεων που διαθέτουν, στην επίτευξη ενός καλύτερου αποτελέσματος με το ίδιο κόστος (ή του ίδιου αποτελέσματος με χαμηλότερο κόστος).
- Κάθε πλευρά διατηρεί την ταυτότητα και τις ευθύνες της.

Οι PPPs έχουν προκαλέσει πολλούς προβληματισμούς, η πλειονότητα των οποίων πηγάζουν από διάφορες παρανοήσεις σχετικά με το τι είναι μία PPP – αλλά και με το τι δεν είναι. Στην πραγματικότητα οι PPPs προσφέρουν σημαντικά οφέλη και στις δύο εμπλεκόμενες πλευρές, αλλά και στους ίδιους τους πολίτες. Ωστόσο, δεν αποτελούν πανάκεια.

Το παρόν κεφάλαιο πραγματεύεται την έννοια της συνεργασίας δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και εξετάζει τους λόγους που οδήγησαν τις σύγχρονες κυβερνήσεις στη συγκεκριμένη προσέγγιση για την παροχή έργων υποδομής. Τα δυνητικά οφέλη, η συνεισφορά κάθε τομέα, οι παράγοντες επιτυχίας και οι προϋποθέσεις βιωσιμότητας μιας PPP είναι μόνο κάποια από τα θέματα που πραγματεύεται το εν λόγω κεφάλαιο.

2.2. Τα συστατικά στοιχεία μιας PPP

Γενικά, δεν υπάρχει «υπόδειγμα» μιας «τυπικής» PPP. Κάθε PPP είναι ξεχωριστή και σχηματίζεται σύμφωνα με τις ειδικές παραμέτρους που διέπουν το εκάστοτε έργο, και κυρίως την ικανότητα των εταίρων να αντιμετωπίσουν τους κινδύνους που αυτό ενέχει. Όπως υπονοεί και το όνομα, τρία είναι τα συστατικά στοιχεία μιας PPP (J. Smith, Texas A&M University):

- Ο εταίρος από την πλευρά του δημόσιου τομέα

Ο δημόσιος εταίρος μπορεί να είναι μια οποιαδήποτε Δημόσια Αρχή, η οποία αναγνωρίζει ότι υπάρχει ανάγκη για κάποιο έργο υποδομής. Μπορεί να είναι για παράδειγμα κάποιος Δήμος ή Νομός, κάποια Κοινότητα ή κάποιο Υπουργείο. Πρέπει φυσικά η νομοθεσία να επιτρέπει στη Δημόσια Αρχή να προβεί σε εναλλακτικές μεθόδους παροχής του έργου. Σε πολλές περιπτώσεις ίσως είναι καλύτερο να σχηματισθεί μία ειδική οντότητα – επιτροπή, συμβούλιο κ.λ.π. – που να διαδραματίζει το ρόλο του «δημόσιου εταίρου».

Αν και, υπό μια PPP, πολλά καθήκοντα μεταβιβάζονται στον ιδιώτη εταίρο, ο δημόσιος τομέας εξακολουθεί να φέρει την ευθύνη για τα εξής (The Stationery Office, London, 2000):

a. Για την απόφαση, ως συλλογικός αγοραστής υπηρεσιών για τους πολίτες, σχετικά με το επίπεδο των υπηρεσιών που απαιτείται, και σχετικά με τους πόρους που είναι διαθέσιμοι προκειμένου να αποκτηθούν οι εν λόγω υπηρεσίες.

b. Για την απόφαση σχετικά με το επίπεδο της ασφάλειας, της ποιότητας και των προδιαγραφών, αλλά και την παρακολούθηση εφαρμογής των αντίστοιχων αποφάσεων.

c. Για την επιβολή κυρώσεων σε περίπτωση αθέτησης των παραπάνω αποφάσεων.

- Ο εταίρος από την πλευρά του ιδιωτικού τομέα

Ο ιδιώτης εταίρος μπορεί να είναι μία και μοναδική εταιρία, συνήθως όμως είναι μία ομάδα εταιριών που ενώνουν τις δυνάμεις τους για την εκτέλεση της συνεργασίας. Ειδικότερα οι «ιδιωτικοί εταίροι» μπορεί να είναι εταιρίες παροχής υπηρεσιών, εργολάβοι ή άλλες οικονομικές οντότητες (financial entities). Η ομάδα των ιδιωτικών εταιριών μπορεί να πάρει διάφορες νομικές μορφές, όπως εταιρία ειδικού σκοπού (special purpose corporation), κοινοπραξία (joint venture) κ.τ.λ. Σύμφωνα με το Τμήμα Διαχείρισης Ομοσπονδιακών Αυτοκινητοδρόμων του Υπουργείου Μεταφορών των Ηνωμένων Πολιτειών Αμερικής (Federal Highway Administration), στις Η.Π.Α. ως «ιδιωτικοί εταίροι» έχουν λειτουργήσει εταιρίες που παρέχουν υπηρεσίες σε κάποια Δημόσια Αρχή έναντι αμοιβής, όπως κατασκευαστικές εταιρίες και εξειδικευμένοι οικονομικοί και νομικοί σύμβουλοι. Σε άλλες χώρες – όπου είναι αρκετά διαδεδομένες οι συνεργασίες που περιλαμβάνουν δικαιώματα εκμετάλλευσης (concessions) ή δικαιόχρηση (franchises), στις οποίες οι «ιδιωτικοί εταίροι» αναλαμβάνουν καθήκοντα κυριότητας (συλλογή διοδίων) – αναδύονται νέοι τύποι επιχειρήσεων, οι λεγόμενες επιχειρήσεις «κατοχής αυτοκινητοδρόμων» (road owning business entities). Οι συγκεκριμένες εταιρίες αναλαμβάνουν τη μακροχρόνια λειτουργία και συντήρηση των αυτοκινητοδρόμων με διόδια, η οποία αποτελεί μια ελκυστική ευκαιρία για μετοχικές επενδύσεις (equity investment).

- Το συμβόλαιο

Η συμφωνία ανάμεσα στις εμπλεκόμενες πλευρές είναι συχνά περίπλοκη και περιλαμβάνει αναρίθμητα έγγραφα, ιδιαίτερα εάν ο ιδιώτης εταίρος συνεισφέρει και οικονομικά στο έργο. Η εν λόγω συμφωνία είναι κάτι παραπάνω από μια συμφωνία για το σχεδιασμό και την κατασκευή του έργου. Και οι δύο πλευρές είναι απαραίτητο να απευθυνθούν σε νομικούς εμπειρογνώμονες κατά τη σύναψη της συμφωνίας.

Υπάρχει επίσης η άποψη ότι εκτός από τα προηγούμενα τρία στοιχεία, αυτά τα ιδιαιτέρως περίπλοκα εγχειρήματα έρχονται καλύτερα εις πέρας με τη συνδρομή κάποιου εξωτερικού συμβούλου. Σύμφωνα με τον Gary D. Pash[3], του Συμβουλίου της Κομητείας του Stafford, Virginia: «Χρησιμοποιήστε ανεξάρτητους ειδικούς, ειδικά για τις τελικές διαπραγματεύσεις σχετικά με την τιμή».

2.3. Η συνεισφορά κάθε τομέα, ιδιωτικού και δημόσιου

Σε μία συνεργασία ανάμεσα στον ιδιωτικό και το δημόσιο τομέα, κάθε πλευρά προσφέρει αυτό στο οποίο είναι καλύτερη. Ο συνδυασμός αυτός των δυνάμεων είναι που καθιστά τις PPPs μια πολλά υποσχόμενη μέθοδο παροχής έργων υποδομής.

Όσον αφορά στο δημόσιο τομέα κανείς δεν μπορεί να διαφωνήσει ότι διαθέτει (The Stationery Office, London, 2000):

- Αφοσιωμένο και εξειδικευμένο προσωπικό, που υποκινείται από την επιθυμία του να προσφέρει στη χώρα του τις καλύτερες δυνατές υπηρεσίες, και γενικά επιθυμεί τη βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών.
- Ένα χαρτοφυλάκιο περιουσιακών στοιχείων και δραστηριοτήτων, που συχνά είναι θεμελιώδες για την παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες.
- Μία μοναδική βάση δεδομένων και έναν πλούτο γνώσεων που προέρχονται από υψηλού επιπέδου επιστημονικές έρευνες.

[3] Ο Gary D. Pash συνέβαλε σημαντικά στην επιτυχή επιθεώρηση PPP έργων υποδομής υπό την Πράξη της Κοινοπολιτείας της Virginia για τις Δημόσιες-Ιδιωτικές Σχολικές Εγκαταστάσεις και Έργα Υποδομής (Commonwealth Virginia's Public-Private Education Facilities and Infrastructure Act) του 2002.

- Μία ποικιλία εμπορικών σημάτων (brands and marques), που ίσως έχουν μοναδικές εμπορικές δυνατότητες.

Όσον αφορά στον ιδιωτικό τομέα, μπορεί να συμβάλλει στη διεύρυνση των ευκαιριών προσφέροντας τις ακόλουθες γνώσεις και δεξιότητες (The Stationery Office, London, 2000):

- Εμπορικά κίνητρα

Οι επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα λειτουργούν σε ένα ρευστό και ταχέως μεταβαλλόμενο περιβάλλον. Εάν δεν παράγουν κέρδος, πιθανότατα δεν θα επιβιώσουν. Η αγορά στην οποία απευθύνεται ο ιδιωτικός τομέας ασκεί φοβερές πιέσεις, στη διοίκηση και τους υπαλλήλους, για μεγιστοποίηση της αποδοτικότητας και για την πλήρη εκμετάλλευση των επιχειρηματικών ευκαιριών που εμφανίζονται.

Οι ανωτέρω αρχές δεν θα μπορούσαν ποτέ να μεταφερθούν στο δημόσιο τομέα, λόγω κυρίως της κουλτούρας αποφυγής του κινδύνου που επικρατεί σε αυτόν, ο οποίος εν μέρει οφείλεται στην επιθυμία διαφύλαξης των χρημάτων των φορολογουμένων.

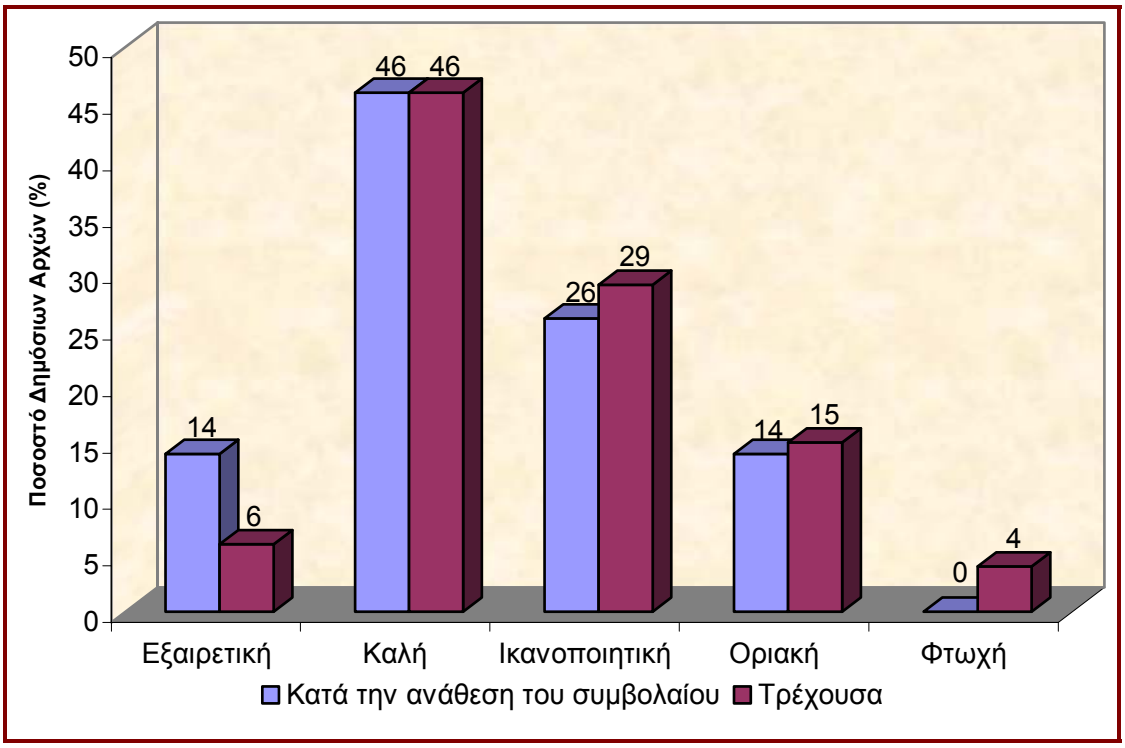
Έτσι, μέσω των PPPs, η κυβέρνηση επιθυμεί να εκμεταλλευθεί την καινοτομία και τις αρχές που διέπουν τον ιδιωτικό τομέα, αφού ο ιδιώτης εταίρος ρισκάρει δικά του κεφάλαια. Εφόσον λοιπόν ο πάροχος του έργου υποδομής λειτουργεί σε μια ανταγωνιστική αγορά, οι αρχές που τη διέπουν παρέχουν το κίνητρο για μεγιστοποίηση της ποιότητας του έργου υποδομής. Εάν οι εν λόγω αρχές δεν υπάρχουν, οι προδιαγραφές ποιότητας μπορούν να επιβληθούν μέσω νομοθεσίας ή αντίστοιχων απαιτήσεων στο συμβόλαιο με τον ιδιώτη εταίρο. Με τον τρόπο που περιγράφηκε, οι PPPs μπορούν να βελτιώσουν την οικονομική αποδοτικότητα (value for money), δίνοντας στην κυβέρνηση τη δυνατότητα να παρέχει περισσότερα έργα υποδομής με υψηλότερα πρότυπα.

- Εστίαση στις απαιτήσεις του πελάτη

Η ανάγκη του ιδιωτικού τομέα για κέρδος, τον εξαναγκάζει διαρκώς να αναζητά τρόπους να βελτιώνει τις προσφερόμενες υπηρεσίες και να προσαρμόζεται στις συνεχώς μεταβαλλόμενες απαιτήσεις του πελάτη. Εάν δεν το επιτύχει, ο πελάτης θα απευθυνθεί

αλλού. Συνήθως τέτοια κίνητρα δεν συναντώνται στο δημόσιο τομέα, και για το λόγο αυτό ανταποκρίνεται καθυστερημένα στις ανάγκες των πελατών.

Γράφημα 2.3.1. Άποψη των Αρχών όσον αφορά στην οικονομική αποδοτικότητα (value for money) των PFI έργων.



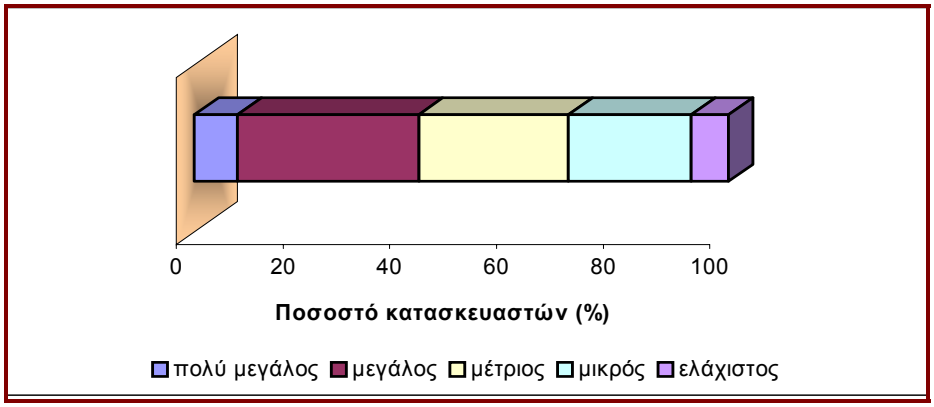
Πηγή: National Audit Office, U.K., στην έρευνα συμμετείχαν Δημόσιες Αρχές και κατασκευαστές από 121 PFI[4] έργα των οποίων τα συμβόλαια είχαν υπογραφεί πριν το 2000.

- Νέες και καινοτόμες προσεγγίσεις

Η αναζήτηση νέων ευκαιριών προκειμένου η επιχείρηση να παραμείνει κερδοφόρα, παρέχει στον ιδιωτικό τομέα το κίνητρο για καινοτομία και δοκιμή νέων ιδεών – γεγονός που μπορεί να οδηγήσει σε υπηρεσίες μεγαλύτερης αξίας, που προσφέρονται ευέλικτα και με υψηλότερα πρότυπα.

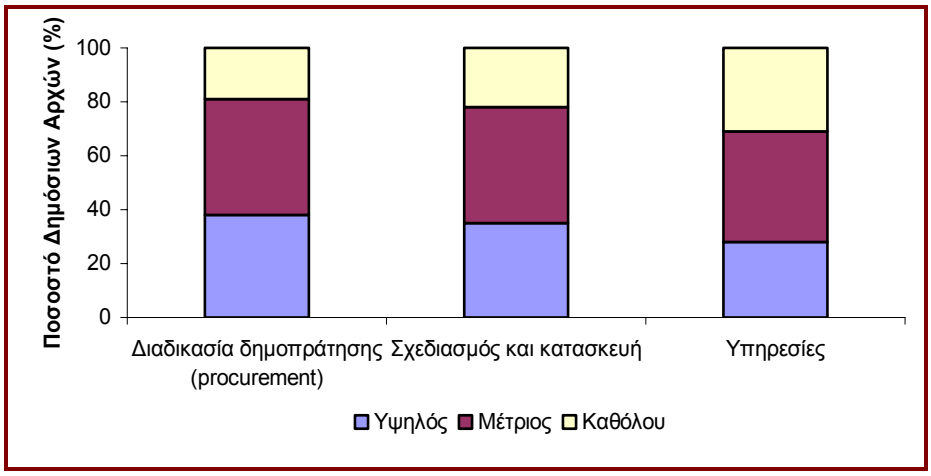
[4] P.F.I.: Project Finance Initiative, U.K., 1992, βλέπε Κεφάλαιο 6ο.

Γράφημα 2.3.2. Βαθμός στον οποίο πιστεύουν οι κατασκευαστές ότι τους δίνεται η δυνατότητα να καινοτομήσουν. Παρατηρείται ότι το 70% αυτών πιστεύουν ότι τους δόθηκε τουλάχιστον ένα μέτριο περιθώριο να καινοτομήσουν.



Πηγή: National Audit Office, U.K., στην έρευνα συμμετείχαν Δημόσιες Αρχές και κατασκευαστές από 121 PFI έργα των οποίων τα συμβόλαια είχαν υπογραφεί πριν το 2000.

Γράφημα 2.3.3. Βαθμός στον οποίο πιστεύουν οι Δημόσιες Αρχές ότι ο κατασκευαστής εφάρμοσε καινοτόμες ιδέες. Παρατηρείται ότι οι Δημόσιες Αρχές πιστεύουν ότι μόνο περίπου το 1/3 των κατασκευαστών εφάρμοσε καινοτόμες ιδέες



Πηγή: National Audit Office, U.K., στην έρευνα συμμετείχαν Δημόσιες Αρχές και κατασκευαστές από 121 PFI έργα των οποίων τα συμβόλαια είχαν υπογραφεί πριν το 2000.

- Εξειδίκευση στη διαχείριση (management)

Ο ιδιωτικός τομέας είναι πιο έμπειρος και εξειδικευμένος στις επιχειρηματικές δραστηριότητες, συμπεριλαμβανομένου τη διαχείριση πολύπλοκων επενδυτικών εγχειρημάτων όσον αφορά στις παραμέτρους του χρόνου και του κόστους, αλλά και στην αξιολόγηση των εμπορικών ευκαιριών για δυνητικά νέα επιχειρηματικά εγχειρήματα.

Συμπερασματικά, οι PPPs επιτρέπουν στην κυβέρνηση να εκμεταλλευθεί τις γνώσεις, τις δεξιότητες και την εμπειρία που έχουν αναπτύξει οι εταιρίες του ιδιωτικού τομέα μέσα από τις καθημερινές τους δραστηριότητες. Έτσι η κυβέρνηση μαθαίνει πως να εκμεταλλεύεται πλήρως τις δυνατότητες και τις γνώσεις των εργαζομένων της, και είναι σε θέση να επιτύχει καλύτερα τους στόχους της, εστιάζοντας σε εκείνες τις δραστηριότητες που εκτελούνται καλύτερα από το δημόσιο τομέα. Δηλαδή, στην παροχή υπηρεσιών, στην επιβολή προτύπων και στην προστασία του δημόσιου συμφέροντος.

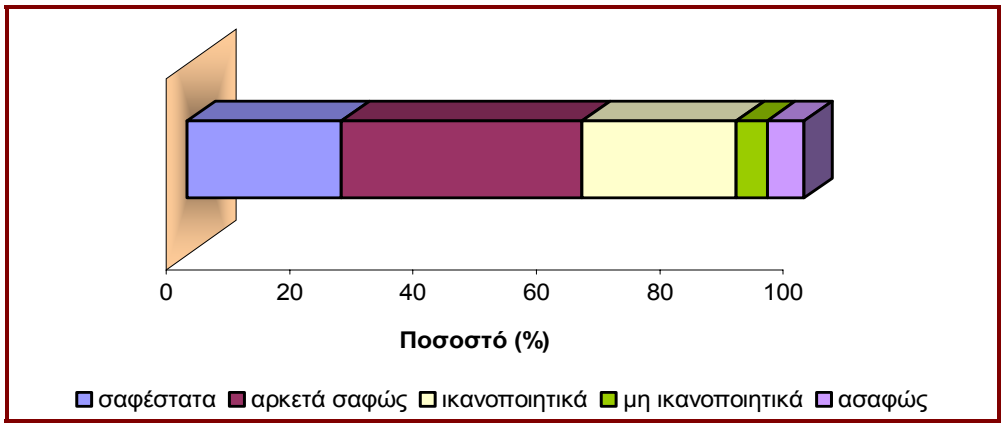
2.4. Προϋποθέσεις για να αποτελέσει η PPP βιώσιμη επιλογή

Για κάθε έργο υποδομής η αρμόδια Αρχή πρέπει να καθορίσει εκ των προτέρων εάν η συνεργασία με τον ιδιωτικό τομέα θα δημιουργήσει προστιθέμενη αξία και το βαθμό στον οποίο αποτελεί η PPP βιώσιμη επιλογή. Προκειμένου η PPP να αποτελέσει μια ρεαλιστική επιλογή, πρέπει να πληροίτε ένα πλήθος βασικών προϋποθέσεων (PPP knowledge Centre, Part of the Ministry of Finance, U.K., 2003):

- Η κυβέρνηση πρέπει να καθορίζει με σαφήνεια το σκοπό της συνεργασίας με τον ιδιωτικό τομέα.
- Στα πλαίσια μιας εκ των προτέρων εκτίμησης, πρέπει να υπάρχουν ενδείξεις ότι η PPP μπορεί να προσφέρει προστιθέμενη αξία σε σχέση με τους εναλλακτικούς τρόπους πραγματοποίησης του έργου. Συνήθως κάθε κυβέρνηση, που υιοθετεί την προσέγγιση της PPP, σχηματίζει κάποιο ειδικό όργανο, επιτροπή ή συμβούλιο, το οποίο επωμίζεται το συγκεκριμένο καθήκον.
- Και οι δύο πλευρές πρέπει να μοιράζονται κοινούς και σαφώς καθορισμένους στόχους.

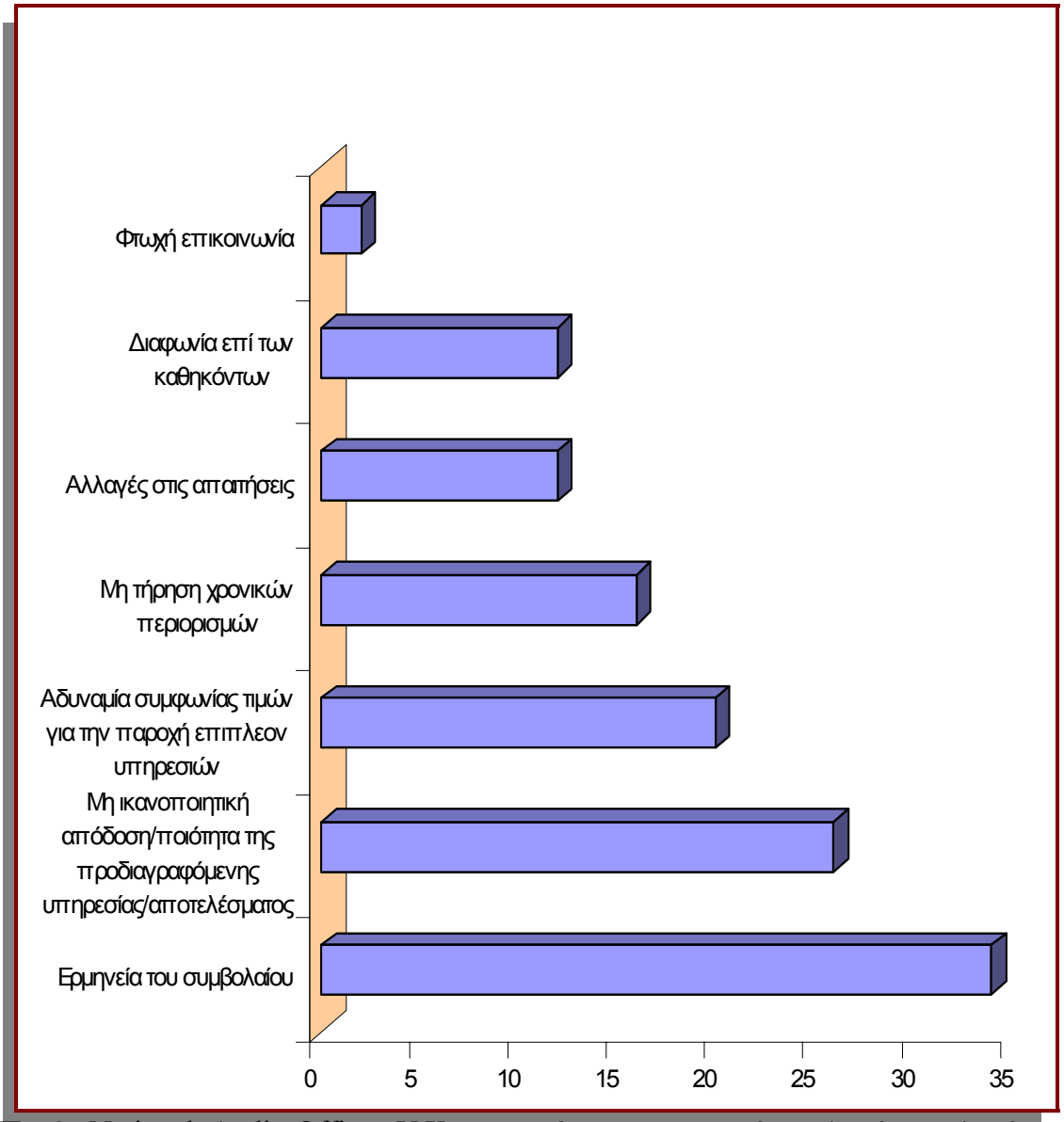
- Απαραίτητη θεωρείται η ύπαρξη πολιτικής βούλησης και η δέσμευση της κυβέρνησης, τόσο όσον αφορά στο έργο υποδομής, όσο και στην ανάμειξη του ιδιωτικού τομέα στην πραγματοποίησή του.
- Η συνεργασία πρέπει να παρέχει οφέλη όσον αφορά στη διαχείριση των κινδύνων που συνοδεύουν το έργο (μέσω της μεταβίβασης στους εταίρους του ιδιωτικού τομέα, οι οποίοι διαθέτουν τα εφόδια για αποτελεσματικότερη διαχείριση), και φυσικά πρέπει να είναι τέτοια η φύση των κινδύνων ώστε να μπορούν να μοιρασθούν και στις δύο πλευρές (βλέπε Κεφάλαιο 5ο).
- Το γενικό περίγραμμα του έργου πρέπει να είναι επαρκώς σαφές, πριν συναφθεί οποιαδήποτε συνεργασία. Από την άλλη πλευρά, δεν πρέπει να είναι και πλήρως καθορισμένο με όλες τις λεπτομέρειες να έχουν ρυθμιστεί, γιατί στην περίπτωση αυτή δεν θα υπάρχουν περιθώρια για να συνεισφέρουν αποτελεσματικά οι ιδιώτες εταίροι.
- Είναι απαραίτητο να υπάρχει το αντίστοιχο ενδιαφέρον για το έργο και την PPP από την πλευρά του ιδιωτικού τομέα.

Γράφημα 2.4.1. Βαθμός στον οποίο οι κατασκευαστές πιστεύουν ότι τα καθήκοντα έχουν προσδιορισθεί με σαφήνεια.



Πηγή: National Audit Office, U.K., στην έρευνα συμμετείχαν Δημόσιες Αρχές και κατασκευαστές από 121 PFI έργα των οποίων τα συμβόλαια είχαν υπογραφεί πριν το 2000.

Γράφημα 2.4.2. Κύριες αιτίες διενέξεων σε PFI έργα.



Πηγή: National Audit Office, U.K., στην έρευνα συμμετείχαν Δημόσιες Αρχές και κατασκευαστές από 121 PFI έργα των οποίων τα συμβόλαια είχαν υπογραφεί πριν το 2000.

- Η θεσμοθέτηση του ρυθμιστικού και ελεγκτικού ρόλου του κράτους. Απαραίτητη προϋπόθεση για την υλοποίηση μιας PPP είναι η θεσμοθέτηση ενός σταθερού και σαφούς νομοθετικού πλαισίου που θα συμβάλλει στην κατανόηση του ρυθμιστικού και ελεγκτικού ρόλου του κράτους από την αρχή της σύλληψης και επιλογής ενός

έργου μέχρι τη διαδικασία δημοπράτησης, τη σύναψη σύμβασης και την παρακολούθηση των συμβατικών υποχρεώσεων και δικαιωμάτων των εμπλεκόμενων μερών, καθ' όλη τη διάρκεια ισχύος μιας σύμπραξης («Ματιές στην Οικονομία», Τεύχος 8, 2005).

2.5. Κριτήρια αξιολόγησης υποψήφιων έργων PPP

Η αξιολόγηση της οικονομικής βιωσιμότητας και η τεκμηρίωση της ωφέλειας σε σχέση με το κόστος ενός έργου είναι καθοριστικής σημασίας για την ένταξη του έργου αυτού σε PPP και την απρόσκοπτη χρηματοδότησή του. Τα δύο αυτά προαπαιτούμενα υπαγορεύουν σειρά ενεργειών και διαδικασιών που πρέπει να προηγηθούν της επιλογής ενός έργου PPP.

Καταρχήν πρέπει να αποφευχθούν δύο απλουστεύσεις. Πρώτον, το γεγονός ότι ένα έργο θα υλοποιηθεί από ιδιώτη επενδυτή δεν συνεπάγεται αυτόματα την οικονομική του βιωσιμότητα και, δεύτερον, τα έργα που θα προταθούν για PPP δεν πρέπει να «μελετηθούν» ως κατασκευαστικές συμβάσεις οι οποίες θα προσαρμοσθούν στα δεδομένα των προτεινόμενων έργων μέσω της μετατροπής ορισμένων «συντελεστών». Οι PPP αφορούν κυρίως μικτές συμβάσεις (υποδομές και υπηρεσίες) ή αμιγώς υπηρεσίες και κατά συνέπεια ο σχεδιασμός τους προϋποθέτει εκ των προτέρων μελέτη της λειτουργίας (τεχνογνωσίας, διαχείρισης, εκμετάλλευσης) των έργων και της επάρκειά τους να προσφέρουν την απαιτούμενη ποιότητα και ποσότητα υπηρεσιών με βάση την προβλεπόμενη ζήτηση σε μεγάλο βάθος χρόνου (15 – 25 χρόνια) («Ματιές στην Οικονομία», Τεύχος 8, 2005).

Η σωστή επιλογή έργων που μπορούν να υλοποιηθούν με PPP είναι κομβικό σημείο, επειδή «δοκιμάζεται» από την αρχή η αξιοπιστία των εν δυνάμει αντισυμβαλλόμενων να φέρουν σε πέρας το έργο. Τα έργα που είναι ελκυστικά και αποδεδειγμένης χρηματοδοτησιμότητας για τον ιδιώτη επενδυτή, θα πρέπει να αποδεικνύουν ταυτόχρονα ότι αποφέρουν όφελος για το δημόσιο και να συνάδουν με τις προτεραιότητες που έχει θέσει η δημόσια αρχή («Ματιές στην Οικονομία», Τεύχος 8, 2005).

Σύμφωνα με το 8ο Τεύχος της «Ματιές στην Οικονομία» (2005), τα σημαντικότερα κριτήρια επιλογής έργων είναι:

- Οι προγραμματισμένες κατευθύνσεις ανάπτυξης της οικονομίας με βάση το σχεδιασμό σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο. Ας σημειωθεί ότι λόγω του μικρού σχετικά προϋπολογισμού των PPPs (μέχρι €200 εκατ., βλέπε Κεφάλαιο 7ο), τα έργα ιδιαίτερα στην περιφέρεια αποκτούν μία δυναμική, λαμβανομένων υπόψη των κοινωνικών αναγκών και των δυνατοτήτων κοινοτικής χρηματοδότησης.
- Η δυνατότητα απορρόφησης πόρων από το Ταμείο Περιφερειακής ανάπτυξης ή το Ταμείο Συνοχής της Ε.Ε. (π.χ. υποδομές και υπηρεσίες τεχνολογικού εκσυγχρονισμού) ή χρηματοδότησης από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων για έργα Ευρωπαϊκού και διεθνούς ενδιαφέροντος (π.χ. Διευρωπαϊκά Δίκτυα Μεταφορών, βελτίωση περιβάλλοντος, τηλεπικοινωνίες, ενέργεια, καθώς και υπηρεσίες υγείας και εκπαίδευσης).
- Η ωρίμανση των έργων προ της δημοπράτησης, που είναι καθοριστικό κριτήριο επιλογής, αφού η επιλογή μη – ώριμων έργων οδηγεί σε υπερβάσεις του χρόνου αποπεράτωσης και του προϋπολογισθέντος κόστους, και συχνά στην ακύρωση υλοποίησης των έργων. Η ωρίμανση κρίνεται από την πληρότητα και την επάρκεια των μελετών που έχουν γίνει για τον προσδιορισμό και την ανάλυση των τεχνικών χαρακτηριστικών και των οικονομικών παραμέτρων τους (απαραίτητα στοιχεία για την αξιολόγηση της ωρίμανσης ενός έργου αποτελούν η μελέτη κόστους/οφέλους και η επίλυση των νομικών εκκρεμοτήτων που αφορούν στο ιδιοκτησιακό καθεστώς των χώρων που θα επιλεγούν για την επένδυση).

Οι διαδικασίες και οι μελέτες που απαιτούνται για την ωρίμανση των έργων απαιτούν σημαντικό χρόνο και δαπάνη, ανάλογα βεβαίως με το μέγεθος και το βαθμό δυσκολίας του έργου. Η δαπάνη για εξειδικευμένους τεχνικούς, νομικούς και χρηματοοικονομικούς συμβούλους υπολογίζεται από 3% έως και 10% του προϋπολογισμού ενός έργου. Ωστόσο, τα συγκριτικά πλεονεκτήματα που προκύπτουν από την επιλογή των έργων με βάση τα παραπάνω κριτήρια είναι πολλαπλά και αντισταθμίζουν το κόστος κατάρτισης των απαιτούμενων μελετών. Ειδικότερα, ανεξάρτητα από το βαθμό ολοκλήρωσης των απαιτούμενων μελετών (η τελική και οριστική μελέτη του έργου ολοκληρώνεται πριν την

έναρξη του διαγωνισμού), αυτές παρέχουν μια βάση πραγματικών δεδομένων (οικονομικών και τεχνικών) που διευκολύνει τον εντοπισμό της επενδυτικής ελκυστικότητας των έργων από τους ενδιαφερόμενους επενδυτές και τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα. Επίσης, ενισχύεται η αξιοπιστία της δημόσιας αρχής απέναντι στις Τράπεζες και τους επενδυτές, που θα κρίνουν τη δυνατότητα χρηματοδότησης του προτεινόμενου σχεδίου με βάση την αρτιότητα και την επάρκεια της προαναφερθείσας προετοιμασίας («Ματιές στην Οικονομία», Τεύχος 8, 2005).

Η παρούσα ενότητα παρέχει ένα πλαίσιο, το οποίο μπορεί να χρησιμοποιήσει μία κυβέρνηση, για να καθορίσει ποια έργα υποδομής είναι εφικτά με την προσέγγιση της PPP. Ωστόσο, μπορεί να χρησιμοποιηθεί και από τον ιδιωτικό τομέα για την αξιολόγηση των έργων υποδομής. Φυσικά πρόκειται για ένα γενικό πλαίσιο και πρέπει να προσαρμόζεται στις συνθήκες του εκάστοτε έργου υποδομής.

Σύμφωνα με τον Κλάδο Παροχής Υπηρεσιών του Καναδά (Service Industries Branch of Industry Canada, 2001), έξι είναι τα κριτήρια για τον καθορισμό του βαθμού στον οποίο ένα έργο είναι υποψήφιο για PPP:

Πίνακας 2.5.1. Κριτήρια αξιολόγησης για την επιλογή έργων κατάλληλων για την προσέγγιση της PPP.

1. Οικονομικά	Είναι πιθανόν μία συνεργασία δημόσιου και ιδιωτικού τομέα να προσφέρει το έργο υπό οικονομικούς όρους που να είναι αποδεκτοί;
2. Τεχνικά	Είναι λογική η πεποίθηση ότι με τη χρήση μιας PPP θα βρεθεί μία τεχνική λύση στο έργο;
3. Λειτουργικά	Υπάρχουν λειτουργικά εμπόδια που να εμποδίζουν τη χρήση της PPP;
4. Αποδοχής	Οι πολίτες θα αποδεχθούν τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στην υλοποίηση του έργου;
5. Υλοποίησης	Υπάρχουν εμπόδια υλοποίησης που να εμποδίζουν τη χρήση της PPP;
6. Χρονικά	Υπάρχουν χρονικοί περιορισμοί που να εμποδίζουν τη χρήση της PPP;

Πηγή: Service Industries Branch of Industry Canada, 2001.

Γενικά, κάθε έργο υποδομής που ικανοποιεί επαρκώς τα κριτήρια του Πίνακα 2.5.1 είναι υποψήφιο για PPP και αποτελεί έργο στο οποίο ο δημόσιος τομέας είναι πιθανό να «γευθεί» τα οφέλη των PPPs.

Για κάθε κριτήριο υπάρχουν συγκεκριμένες ερωτήσεις, η απάντηση των οποίων θα βοηθήσει τον ενδιαφερόμενο να αποφασίσει εάν η PPP αποτελεί λογική επιλογή.

2.5.1. Οικονομικά κριτήρια

Η ολοκλήρωση ενός έργου με PPP έχει συνήθως διαφορετικό κόστος από ότι αν πραγματοποιούνταν με τις παραδοσιακές μεθόδους. Οι εν λόγω διαφορές οφείλονται κυρίως στο ρόλο που καλείται να διαδραματίσει ο ιδιώτης εταίρος, τους κινδύνους που μεταβιβάζονται σε αυτόν και τις απολαβές που αναμένεται να έχει από το έργο.

- Είναι το έργο, ή μπορεί να γίνει, οικονομικά βιώσιμο χωρίς τη συνεργασία των δύο τομέων;

Ο ιδιώτης εταίρος απαιτεί ως προϋπόθεση για τη συνεργασία με την κυβέρνηση, η αναμενόμενη οικονομική απόδοση να αντικατοπτρίζει το βαθμό επιτυχίας των προσπαθειών του. Αυτό περιλαμβάνει την εξέταση των εξής:

- Ζήτηση της αγοράς

-Κίνδυνος τιμολόγησης

-Κίνδυνος εσόδων

-Κεφαλαιακό κόστος (capital costs)

-Κίνδυνος λειτουργίας

-Κόστος χρηματοδότησης (financing costs)

-Κίνδυνος από τη νομοθεσία

-Λοιποί παράγοντες που επηρεάζουν την απόδοση μιας επιχείρησης

Γενικά, η επιδίωξη του ιδιωτικού τομέα σε κάθε τέτοιο εγχείρημα είναι να κερδίσει μία απόδοση ανάλογη με τους κινδύνους που αναλαμβάνει και τον τρόπο εκτέλεσης του έργου. Μπορεί να υιοθετηθεί μία αποτελεσματική προσέγγιση διαχείρισης/ανάθεσης των

κινδύνων που δίκαια και αποτελεσματικά να αναθέτει τους κινδύνους στην πλευρά που είναι περισσότερο ικανή να τους διαχειριστεί;

Πολλά PPP έργα μπορούν να χρηματοδοτηθούν μόνο από τον ιδιωτικό τομέα (χωρίς την ανάγκη για κυβερνητική υποστήριξη). Ωστόσο, η εμπειρία έδειξε ότι ένας σημαντικός αριθμός έργων απαιτεί κάποια μορφή κυβερνητικής υποστήριξης. Η υποστήριξη αυτή μπορεί να έχει οποιαδήποτε μορφή, όπως χρηματοδότηση με δικαίωμα προσφυγής σε επιδοτήσεις, πληρωμή ενός μέρους από το κόστος του έργου (π.χ. απόκτηση οικοπέδου) και εγγυήσεις εσόδων (revenue guaranties).

Σε οποιαδήποτε περίπτωση, κατά την αξιολόγηση ενός εν δυνάμει PPP έργου απαιτείται ο δημόσιος τομέας να πραγματοποιήσει μία εξονυχιστική ανάλυση του έργου από τη δική του οπτική γωνία, αλλά και από εκείνη του ιδιωτικού τομέα.

- Είναι δυνατή η δημιουργία ενός δίκαιου και αποτελεσματικού μηχανισμού καθορισμού τιμής;

Οι ιδιωτικές επιχειρήσεις που σκοπεύουν να καταθέσουν προσφορά (ή και να δανείσουν χρήματα) πρέπει να είναι πεπεισμένες ότι υπάρχουν κατάλληλοι μηχανισμοί για να προσαρμόσουν την τιμή, ώστε να αντικατοπτρίζει τις αλλαγές σε διάφορες παραμέτρους, όπως ο πληθωρισμός, το κόστος των συντελεστών παραγωγής και τα επιτόκια. Ένας τέτοιος μηχανισμός λαμβάνει υπόψη τόσο το προηγούμενο θέμα της χρηματοδοτικής επάρκειας του έργου, όσο και την αποδοχή του από τους πολίτες (π.χ. αποτρέπει τον ιδιώτη εταίρο από την κατάχρηση των προνομίων του). Μπορεί να αναπτυχθεί ένας τρόπος τιμολόγησης που να είναι επαρκώς εύρωστος και προβλέψιμος, ώστε να υποκινήσει τις ιδιωτικές εταιρίες να καταθέσουν προσφορές και να συμπεριφέρονται καταλλήλως;

2.5.2. Τεχνικά κριτήρια

- Μήπως το έργο διαθέτει κάποιους έμφυτους τεχνικούς περιορισμούς που δεν μπορούν να επιλυθούν από έναν ιδιώτη εταίρο;

Δηλαδή, υπάρχουν κάποια άλυτα τεχνικά θέματα (π.χ. σχεδιαστικοί ή κατασκευαστικοί περιορισμοί) που να αποθαρρύνουν πιθανούς πλειοδότες από την παροχή του

συγκεκριμένου έργου υποδομής; Εάν υπάρχουν τέτοιοι περιορισμοί πρέπει να επιλυθούν από την κυβέρνηση, προκειμένου να θεωρηθεί το έργο ως εφικτή και ελκυστική ευκαιρία από τον ιδιωτικό τομέα. Φυσικά, παρόμοιοι προβληματισμοί μπορεί επίσης να σταματήσουν την προώθηση του έργου με τη χρήση συμβατικών μεθόδων. Με την ίδια λογική, υπάρχουν τεχνικοί κίνδυνοι που να καθιστούν την υλοποίηση του έργου αδύνατη;

- Μπορεί η κυβέρνηση να θέσει κατάλληλες τεχνικές προδιαγραφές για το έργο;

Συχνά, η ανεπάρκεια των τεχνικών προδιαγραφών δεν γίνεται αντιληπτή παρά μόνο αφού έχουν κατατεθεί οι προσφορές από τις ενδιαφερόμενες εταιρίες, ή ακόμη χειρότερα, αφού έχει υπογραφεί η συμφωνία. Επίσης, ενδέχεται να προκύψουν και απρόσμενες περιστάσεις που δεν είχαν προβλεφθεί στην αρχική περιγραφή του έργου. Ανεπαρκείς και/ή ακατάλληλες τεχνικές προδιαγραφές μπορεί να οδηγήσουν σε υποεκτίμηση του συνολικού κόστους ή σε ανέφικτες απαιτήσεις λειτουργίας.

- Μπορούν να δημιουργηθούν κατάλληλοι μηχανισμοί για την παρακολούθηση της απόδοσης του εταίρου;

Μπορούν να ληφθούν μέτρα διασφάλισης και ελέγχου της ποιότητας, για να είναι σίγουρη η κυβέρνηση ότι το έργο θα ικανοποιεί τις τεχνικές, λειτουργικές και λοιπές απαιτήσεις; Με ποιο κόστος;

2.5.3. Κριτήρια λειτουργίας

- Μπορεί η κυβέρνηση να ορίσει κατάλληλα πρότυπα λειτουργίας για το έργο;

Ο καθορισμός των προτύπων λειτουργίας και συντήρησης είναι ένα πολύ σημαντικό στοιχείο του πλάνου του έργου (project plan). Τα πρότυπα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη όχι μόνο τα στοιχεία που θα χρησιμοποιηθούν για να παραχθεί το έργο (inputs), αλλά και το παραγόμενο αποτέλεσμα (output). Τα πρώτα περιλαμβάνουν όλα τα στοιχεία που είναι υπό τον έλεγχο του «δημόσιου εταίρου» (ή των οποίων τους κινδύνους είναι περισσότερο ικανός να αναλάβει) και τα οποία τροφοδοτούν το έργο. Τα τελευταία περιλαμβάνουν όλα τα στοιχεία που είναι υπό τον έλεγχο του ιδιώτη εταίρου και πηγάζουν από το έργο. Οι ανακριβείς ή ανεπαρκείς προδιαγραφές λειτουργίας μπορεί να

οδηγήσουν σε δαπανηρές διορθωτικές κινήσεις επί της συμφωνίας ή σε μη βέλτιστη λειτουργία και συντήρηση του περιουσιακού στοιχείου, μειώνοντας ενδεχομένως την υπολειμματική του αξία (residual value) κατά τη φάση μεταβίβασης στο Δημόσιο. Μπορούν να αναπτυχθούν κατάλληλα πρότυπα και να γίνουν κατανοητά με σαφήνεια;

- Υπάρχουν θέματα σχετικά με τη λειτουργία του έργου τα οποία δεν μπορεί να χειρισθεί ο ιδιώτης εταίρος;

Υπάρχουν δυσεπίλυτα θέματα που αφορούν στη λειτουργία του έργου, τα οποία μπορεί να αποθαρρύνουν τους πιθανούς πλειοδότες από το να αναλάβουν το έργο σε λογικό κόστος; Ως παράδειγμα τέτοιων προβληματισμών μπορεί να παρατεθεί το εξής: αλλαγές στη νομοθεσία που σχετίζονται άμεσα με το έργο. Κανένας λογικός κατασκευαστής δεν θα αναλάμβανε ένα έργο, μία αρνητική αλλαγή στο οποίο (για παράδειγμα στην περιβαλλοντική νομοθεσία) θα τον οδηγούσε στην πτώχευση. Εάν υπάρχουν τέτοιοι περιορισμοί πρέπει να επιλυθούν από την κυβέρνηση, προκειμένου να θεωρηθεί το έργο ως εφικτή και ελκυστική ευκαιρία από τον ιδιωτικό τομέα. Ποιοι είναι οι κίνδυνοι που συνδέονται με τη λειτουργία του έργου και ποια πλευρά θα αναλάβει ποιους κινδύνους;

2.5.4. Κριτήρια αποδοχής

- Είναι το κοινωνικό σύνολο έτοιμο να αποδεχθεί τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στα έργα υποδομής;

Αν και οι εκλεγμένοι αξιωματούχοι μπορούν να θεωρηθούν ως αντιπρόσωποι των πολιτών, σε ορισμένες περιπτώσεις το κοινωνικό σύνολο έχει ανατρέψει αποφάσεις της κυβέρνησης. Οι κίνδυνοι που σχετίζονται με την κοινή αποδοχή, και ειδικότερα η ικανότητα των πολιτών να επηρεάσουν ουσιαστικά ένα έργο, δεν συγκαταλέγονται στους κινδύνους, τους οποίους ο ιδιώτης εταίρος είναι σε θέση να διαχειρισθεί.

- Οι εκλεγμένοι αξιωματούχοι προτίθενται να αποδεχθούν την προσέγγιση της PPP;

Οι πιθανοί πλειοδότες, κατά την αξιολόγηση των ευκαιριών που προσφέρει μια PPP, αναζητούν για απτές αποδείξεις ότι το PPP έργο συνοδεύεται από ισχυρή κυβερνητική δέσμευση και υποστήριξη. Ένα PPP έργο που δεν είναι καλά οργανωμένο, ή οι ασαφείς πολιτικές θέσεις, υποσκάπτουν την ικανότητα της κυβέρνησης να συγκεντρώσει

μελλοντικά το ενδιαφέρον του ιδιωτικού τομέα στις PPP ευκαιρίες. Το θέμα αυτό ανέκυψε για παράδειγμα όταν ένας μεγάλος Δήμος στον Καναδά αποφάσισε να αναζητήσει προτάσεις για τη λειτουργία μιας δημόσιας εγκατάστασης. Έτσι, έλαβε προσφορές από δυνητικούς ιδιώτες εταίρους, τις αξιολόγησε και βρήκε τον καταλληλότερο εταίρο. Το Δημοτικό Συμβούλιο ωστόσο, μετά από όλη αυτή τη διαδικασία, είχε ενδοιασμούς και τότε αποφάσισε να θέσει υπό συζήτηση το κατά πόσο είναι καλή ιδέα να συμμετάσχει ο ιδιωτικός τομέας στο έργο. Εν ολίγης, είναι πρόθυμοι οι εκλεγμένοι αξιωματούχοι να αποδεχθούν τη μείωση του άμεσου ελέγχου που μέχρι τώρα είχαν;

- Οι λοιπές ενδιαφερόμενες ομάδες προτίθενται να αποδεχθούν τη PPP;

Εφόσον μία κυβερνητική υπηρεσία ή αγαθό αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα ενός μεγαλύτερου συστήματος, πρέπει να ληφθεί υπόψη και η άποψη των λοιπών ενδιαφερομένων που συμμετέχουν στο σύστημα.

- Οι δημόσιοι υπάλληλοι προτίθενται να αποδεχθούν τη PPP;

Πιθανόν, η ανησυχία για απώλεια των θέσεων εργασίας και διατάραξης του εργασιακού περιβάλλοντος να προκαλέσει σημαντική αντίσταση από την πλευρά των δημοσίων υπαλλήλων. Εάν υπάρχει έλλειψη δέσμευσης από τα ανώτερα στελέχη προς την PPP προσέγγιση, θα τεθεί υπό κίνδυνο η επιτυχία του PPP έργου.

2.5.5. Κριτήρια υλοποίησης

- Είναι δυνατή η δημιουργία σημαντικού ανταγωνισμού σε μια PPP διαδικασία δημοπράτησης;

Γενικά, υπάρχει επαρκής αριθμός πλειοδοτών από τον ιδιωτικό τομέα που θα ενδιαφέρονταν και θα ήταν ικανοί να αδράξουν την ευκαιρία; Για παράδειγμα, μήπως κάποιος πλειοδότης διατηρεί κάποιο πλεονέκτημα που θα αποθάρρυνε άλλους πιθανούς πλειοδότες; Εάν ισχύει κάτι τέτοιο, μια «τυποποιημένη» διαδικασία δημοπράτησης θα ήταν ακατάλληλη.

- Μήπως το έργο ενέχει προβλήματα δικαιοδοσίας, τα οποία θα αποτρέψουν μια Δημόσια Αρχή να χρησιμοποιήσει τη μέθοδο PPP;

Πολλά έργα διέπονται από ένα πλήθος νομοθετικών και ρυθμιστικών περιορισμών που μπορούν να εμποδίσουν τη χρήση της μεθόδου PPP. Για παράδειγμα, στις Η.Π.Α. οι επιδοτήσεις λειτουργίας των ομοσπονδιακών αερολιμένων εξαρτώνται από το ποια Δημόσια Αρχή φέρει την κυριότητα και τον έλεγχο της εγκατάστασης. Πριν την επιδίωξη μιας PPP, η Δημόσια Αρχή πρέπει να διασφαλίσει ότι διαθέτει την απαραίτητη νομική δικαιοδοσία να δημοπρατήσει το έργο κατά αυτόν τον τρόπο.

- Θα μπορούσε να βρεθεί κάποιος «εσωτερικός προασπιστής» (champion) του έργου;

Οι PPPs απαιτούν πολύ χρόνο, κόπο και ικανότητες προκειμένου να συντονιστούν οι διάφοροι συντελεστές παραγωγής. Επίσης απαιτούν την υποστήριξη των εκλεγμένων αξιωματούχων και του προσωπικού πολλών τμημάτων Υπουργείων. Πολύ συχνά, η αδυναμία εύρεσης ενός ισχυρού προασπιστή του έργου οδηγεί σε αποτυχία της PPP. Αντίθετα, η υποστήριξη και η καθοδήγηση από έναν ικανό «προασπιστή» μπορεί να υπερπηδήσει πολλά κατά τα φαινομενικά ανυπέρβλητα εμπόδια. Κάτι τέτοιο ισχύει όχι μόνο κατά τη φάση ανάπτυξης του έργου, αλλά και κατά τις φάσεις υλοποίησης και λειτουργίας.

Έχει αποδειχθεί ότι η εύρεση της απαραίτητης εξειδίκευσης, που χρειάζεται η ανάπτυξη και υλοποίηση μιας PPP, από το προσωπικό που στελεχώνει τα Υπουργεία είναι πραγματικά μια πρόκληση. Η πλειονότητα των Υπουργείων δεν έχουν οργανωθεί κατάλληλα και δεν έχουν αναπτύξει κατάλληλες πολιτικές και διαδικασίες, ώστε να είναι σε θέση να πραγματοποιήσουν αποτελεσματικά PPP έργα.

- Ο προαναφερθέντας «προασπιστής» έχει πρόσβαση στους απαραίτητους πόρους;

Ο «προασπιστής» του έργου καλείται να λειτουργήσει ως manager, συντονίζοντας την εργασία πολλών ατόμων διαφορετικών ειδικοτήτων, αλλά και ικανοποιώντας τις απαιτήσεις των λοιπών ενδιαφερομένων ομάδων. Κάτι τέτοιο είναι αδύνατο να γίνει από ένα και μόνο άτομο. Όλοι οι επιτυχημένοι managers υποστηρίζονται από μία ισχυρή ομάδα. Η εν λόγω ομάδα (project team) μπορεί να αποτελείται τόσο από κυβερνητικούς υπαλλήλους, όσο και από εξωτερικούς συμβούλους.

- Μπορεί να αναπτυχθεί ένα αποτελεσματικό σχέδιο μεταβίβασης;

Κάποιες PPPs περιλαμβάνουν τη μεταβίβαση ορισμένων λειτουργιών από το κυβερνητικό προσωπικό στον ιδιώτη εταίρο. Ο κίνδυνος μιας ανεπιτυχούς μεταβίβασης ενδέχεται να επικαλύψει τα αναμενόμενα οφέλη μιας PPP. Το συγκεκριμένο ζήτημα έχει αποδειχθεί ιδιαίτερα περίπλοκο στην περίπτωση που αφορά στη μεταβίβαση ενός μεγάλου αριθμού δημοσίων υπαλλήλων στον ιδιώτη εταίρο, οπότε και είναι απαραίτητη η διευθέτηση ποικίλων εργασιακών και συνδικαλιστικών ζητημάτων.

2.5.6. Χρονικά κριτήρια

- Επαρκούν τα χρονικά περιθώρια για την ανάπτυξη των προδιαγραφών λειτουργίας;

Ο καθορισμός των προδιαγραφών λειτουργίας αποτελεί σημαντικό συστατικό του πλάνου του έργου. Ανακριβείς ή ανεπαρκείς προδιαγραφές μπορεί να οδηγήσουν σε πολυδάπανες τροποποιήσεις της συμφωνίας ή σε μη βέλτιστη λειτουργία και συντήρηση του έργου υποδομής.

2.5.7. Το ενδιαφέρον του ιδιωτικού τομέα

Ένα εξαιρετικά σημαντικό ζήτημα είναι η αξιολόγηση της εμπορευσιμότητας (marketability) του κάθε έργου υποδομής. Στην περίπτωση των PPPs, με την έννοια της εμπορευσιμότητας νοείται τόσο η ικανότητα και το ενδιαφέρον του ιδιωτικού τομέα να κατασκευάσει το έργο, όσο και οι συνθήκες της αγοράς (π.χ. ζήτηση, τιμή, μακροπρόθεσμες προσδοκίες, μέγεθος το έργου).

Στόχος κάθε ιδιωτικής επιχείρησης είναι να επενδύσει τους πόρους της (χρόνο και χρήμα) με οποιοδήποτε τρόπο θα της επιτρέψει να αποκομίσει μία λογικής απόδοση επί του επενδυθέντος κεφαλαίου. Το μέγεθος της απαιτούμενης απόδοσης εξαρτάται από τους κινδύνους (risk) που καλείται να αναλάβει ο επενδυτής.

Το ενδιαφέρον του ιδιωτικού τομέα μπορεί να μετρηθεί με πολλούς τρόπους, μερικοί από τους οποίους παρατίθενται ακολούθως:

- $\dfrac{\text{ρυθμός κεφαλαιοποίησης επί του καθαρού εισοδήματος λειτουργίας}}{\text{αποτίμηση περιουσιακού στοιχείου}}$

(overlay of a capitalization rate on net operating income/ against asset valuation)

- Έκδοση μιας *Αίτησης για Εκδήλωση Ενδιαφέροντος* (Request for Expressions of Interest, RFI) – το εν λόγω έγγραφο περιγράφει με λεπτομέρεια τους ευρύτερους στόχους της συνεργασίας και τους κινδύνους που είναι διατεθειμένη η Δημόσια Αρχή να μοιραστεί με τον ιδιώτη εταίρο.
- Αναζήτηση συμβουλών από άλλες Δημόσιες Αρχές που έχουν εμπειρία σε τέτοιες συνεργασίες.
- Χρήση κατάλληλων συμβούλων.

Εάν ο ιδιωτικός τομέας δεν επιδείξει επαρκές ενδιαφέρον για την παροχή μιας συγκεκριμένης υπηρεσίας, η κυβέρνηση μπορεί είτε να αναπροσαρμόσει το πλάνο του έργου (π.χ. ανακατανομή κινδύνων ή αύξηση των αποζημιώσεων) ή να μην υιοθετήσει τη μέθοδο της PPP. Μόνο τα έργα υποδομής που συγκεντρώνουν σε ικανοποιητικό βαθμό το ενδιαφέρον του ιδιωτικού τομέα (π.χ. δύο ή περισσότεροι ικανοί πλειοδότες) θα περάσουν στη φάση υλοποίησης.

2.6. Δυνητικά οφέλη από τη χρήση των PPPs

Οι υποστηρικτές των PPPs ισχυρίζονται ότι η επιστράτευση των ιδιωτικών κεφαλαίων προσφέρει μια σειρά πλεονεκτημάτων, έναντι της παραδοσιακής μεθόδου παροχής έργων υποδομής, συμπεριλαμβανομένου και της δυνατότητας συγκέντρωσης πρόσθετης χρηματοδότησης σε ένα περιβάλλον που επιβάλλει τον περιορισμό των κρατικών προϋπολογισμών. Κάποια από τα οφέλη στα οποία αποβλέπει μία κυβέρνηση, όταν υιοθετεί την προσέγγιση της PPP, δίνονται στον Πίνακα 2.6.1.

Πίνακας 2.6.1. Δυνητικά οφέλη για την κυβέρνηση από τη χρήση των PPPs.

Δυνητικά οφέλη για την κυβέρνηση από τη χρήση της μεθόδου PPP	
1. Επιτάχυνση της παροχής έργων υποδομής στις περιπτώσεις που υπάρχουν περιορισμοί στην κρατική χρηματοδότηση (Scally, 2004).	2. Οι κυβερνήσεις συνήθως προτιμούν να αποφύγουν τις άμεσες κεφαλαιακές δαπάνες. Είναι ευκολότερο να καταφύγουν στα ιδιωτικά κεφάλαια από το να καταφύγουν στην αύξηση της φορολογίας ή στο δανεισμό (Vining, Boardman, Poschmann, 2005).
3. Μειωμένο κόστος για ολόκληρο το χρόνο ζωής (whole-life costs) του έργου. Οι PPPs που περιλαμβάνουν λειτουργία και συντήρηση του έργου για ένα εκτεταμένο χρονικό διάστημα, συχνά παρέχουν το κίνητρο στον «ιδιωτικό» εταίρο για μείωση του κόστους για όλο το χρόνο ζωής του έργου, αυξάνοντας τη μακροχρόνια αποδοτικότητα (Scally, 2004). Επίσης ο ιδιώτης εταίρος μπορεί να αναμιχθεί σε ένα πλήθος αλληλοσυνδεόμενων εργασιών, οδηγώντας σε οικονομίες κλίμακας (British Counsil of British Columpia, 2002).	4. Ένα από τα σημαντικότερα θέματα στις PPPs είναι η μεταβίβαση του κινδύνου. Οι PPPs στοχεύουν στη βελτιστοποίηση (αλλά όχι απαραίτητα στη μεγιστοποίηση) της μεταβίβασης των κινδύνων και στην ανάθεσή τους σε εκείνη την πλευρά που είναι περισσότερο ικανή να τους διαχειρισθεί. Η μεταβίβαση κινδύνων στον ιδιωτικό τομέα για ένα μεγάλο χρονικό διάστημα επισπεύδει την εκτέλεση του έργου και ενισχύει την προσέγγιση «whole-life costs», βελτιώνοντας δυνητικά τη σχέση μεταξύ δαπανών και προσλαμβανόμενης αξίας (value for money) (Parliament of Australia, 2003).
5. Βελτιωμένη ποιότητα υπηρεσιών. Η δημιουργικότητα, η καινοτομία και η ανταγωνιστικότητα του ιδιωτικού τομέα μπορεί να έχουν θετικότερα αποτελέσματα από τις παραδοσιακές μεθόδους παροχής έργων υποδομής. Επιπρόσθετα στα πλαίσια μιας PPP, γίνεται ευκολότερη η χρήση των πιο εξελιγμένων τεχνολογιών με τη συνδρομή των μεγάλων πολυεθνικών εταιριών (Federal Highway Administration).	6. Ταχύτερη υλοποίηση των έργων. Η ανάθεση σχεδιαστικών και κατασκευαστικών υποχρεώσεων, σε συνδυασμό με το ότι οι πληρωμές συνδέονται με τις παρεχόμενες υπηρεσίες, παρέχουν κίνητρο στον ιδιώτη εταίρο για γρήγορη ολοκλήρωση του έργου. Σε αντίθετη περίπτωση, το κέρδος του θα μειωθεί αισθητά (Alberta Infrastructure Guidance Document, 2003).
7. Μικρότερο πολιτικό κόστος. Είναι ευκολότερο για μια ιδιωτική επιχείρηση να απαιτήσει την καταβολή κάποιου ποσού από τους πολίτες για τη χρήση του έργου υποδομής (π.χ. διόδια). Ο λόγος είναι ότι οι ψηφοφόροι δέχονται ευκολότερα το γεγονός ότι η ιδιωτική επιχείρηση πρέπει να βγάλει κέρδος, προκειμένου να αποπληρώσει τα χρέη της (Vining, Boardman, Poschmann, 2005).	8. Μέσω των PPPs, η κυβέρνηση μπορεί να μειώσει την ανεργία και να επιταχύνει την οικονομική ανάπτυξη. Οι τοπικές ιδιωτικές επιχειρήσεις που αποκτούν γνώσεις και εμπειρία στις PPPs μπορούν να τα «εξάγουν» και να έχουν έσοδα και από περιοχές εκτός της δικής τους (Canadian Guide on PPPs, 2001).

Από τα μέσα της δεκαετίας του ’90, οι PPPs έχουν γνωρίσει εκθετική ανάπτυξη. Παρά το γεγονός αυτό, οι εργολάβοι (developers) διστάζουν να εμπλακούν στη συγκεκριμένη μέθοδο, γιατί επικρατεί η πεποίθηση ότι η συνεργασία με την κυβέρνηση ενέχει πολύ γραφειοκρατία. Η προηγούμενη πεποίθηση θα πρέπει να αλλάξει και να συνειδητοποιήσουν ότι η κυβέρνηση έχει πολλά να προσφέρει. Καμία πλευρά δεν μπορεί συνήθως να χρηματοδοτήσει, σχεδιάσει, αναπτύξει, κατασκευάσει και λειτουργήσει τα μεγάλου μεγέθους έργα από μόνη της. Στον Πίνακα 2.6.2 παρατίθενται κάποιοι από τους λόγους για τους οποίους οι ιδιωτικές εταιρίες θα πρέπει να εμπλακούν στις PPPs.

Πίνακας 2.6.2. Λόγοι που θα μπορούσαν να υποκινήσουν τις ιδιωτικές εταιρίες να εμπλακούν σε μια PPP.

Λόγοι που θα μπορούσαν να υποκινήσουν τις ιδιωτικές εταιρίες να εμπλακούν σε μια PPP	
1. Πρόσβαση σε εκτάσεις γης που βρίσκονται κοντά σε περιοχές έντονης εμπορικής δραστηριότητας. Η πλειονότητα των Δημόσιων Αρχών κατέχουν μεγάλη ακίνητη περιουσία, η οποία σε πολλές περιπτώσεις βρίσκεται σε εξαιρετικές τοποθεσίες, όπως για παράδειγμα στα κέντρα των πόλεων,δίπλα σε στάδια, συνεδριακά κέντρα, μουσεία ή κυβερνητικά κτίρια.	2. Μείωση του κόστους γης. Οι Δημόσιες Αρχές, όχι μόνο κατέχουν ακίνητη περιουσία σε εξαιρετικές τοποθεσίες, αλλά είναι διατεθειμένες να τις εκμισθώσουν με μακροχρόνια συμβόλαια σε ιδιώτες εταίρους. Οι περισσότεροι εργολάβοι (developers) γνωρίζουν ότι είναι εξαιρετικά δύσκολη η απόκτηση οικοπέδων σε προνομιακές τοποθεσίες. Επίσης, γνωρίζουν ότι το κόστος γης μπορεί να αποτελεί το 10% με 20% του συνολικού κόστους.
3. Οι δημόσιοι εταίροι μπορούν να συμβάλλουν στη μείωση του κόστους που επωμίζονται οι εργολάβοι. Οι δημόσιοι εταίροι έχουν τη δυνατότητα και τους πόρους να μειώσουν το κόστος ανάπτυξης. Σε πολλές περιπτώσεις, οι μειώσεις αυτές πραγματοποιούνται μέσω τροποποιήσεων στη νομοθεσία. Επίσης, μπορούν να προσφέρουν κεφαλαιακές επενδύσεις για το κόστος στοιχείων που συνδέονται με το έργο υποδομής, όπως: γκαράζ, λωρίδες και γέφυρες για τους πεζούς, βελτιώσεις οδοστρωμάτων κ.ά.	4. Βελτίωση των ταμειακών ροών (cash flow). Οι δημόσιοι εταίροι μπορούν να βελτιώσουν τις ταμειακές ροές και με άλλους τρόπους, εκτός από τη μείωση του κόστους ανάπτυξης (3). Για παράδειγμα μέσω της παροχής νομικών απαλλαγών, διαφοροποίησης των πληρωμών, επανεπένδυση του μη φορολογητέου εισοδήματος (non-tax income), φορολογικής πίστωσης (tax credit) για τη δημιουργία θέσεων εργασίας. Επίσης, μπορούν να εκμισθώσουν τα δικαιώματα χρήσης επωνυμίας (naming rights).
5. Επιτάχυνση της διαδικασίας έγκρισης του έργου υποδομής. Αυτό γλιτώνει τους ιδιώτες εταίρους από χρόνο και χρήμα. Έτσι, το έργο δίνεται γρηγορότερα σε χρήση και εκμεταλλεύονται την τρέχουσα ζήτηση της αγοράς.	6. Οι δημόσιοι εταίροι διαθέτουν πλήθος χρηματοοικονομικών εργαλείων (π.χ. ομόλογα παντός τύπου) για να καλύψουν το κόστος και να επενδύσουν στο έργο, στα οποία οι ιδιωτικές επιχειρήσεις δεν έχουν πρόσβαση. Τα εν λόγω εργαλεία έχουν επιτόκια (coupon rates) που είναι σημαντικά χαμηλότερα από αυτά των συνηθισμένων δανείων.

7. Οι δημόσιοι εταίροι ευαισθητοποιούνται όλο και περισσότερο στο χρόνο και το κόστος που απαιτούνται για να ανταποκριθούν οι ιδιωτικές εταιρίες στις Αιτήσεις για Προσόντα (Request for Qualifications, RFQs) και στις Αιτήσεις για Προτάσεις (Request for Proposals, RFPs). Στα πρώτα χρόνια εφαρμογής των PPPs, οι δημόσιοι εταίροι δεν είχαν συνειδητοποιήσει τα τεράστια χρηματικά ποσά και το χρόνο που απαιτούνται για να ανταποκριθεί ο υποψήφιος ιδιώτης εταίρος σε ένα RFP. Καθώς ωριμάζει ο κλάδος, οι δημόσιοι εταίροι πλέον πρώτα συνήθως εκδίδουν το RFQ. Αυτή η διαδικασία των δύο φάσεων είναι πολύ πιο ελκυστική για τους εργολάβους γιατί ο κόπος και ο χρόνος ανταπόκρισης σε ένα RFQ είναι σχετικά μικρός. Βάσει των υποβαλλόμενων RFQ, οι δημόσιοι εταίροι καθορίζουν ποιοι εργολάβοι διαθέτουν τα κατάλληλα προσόντα για να αντεπεξέλθουν στο προτεινόμενο έργο υποδομής και αποστέλλουν μόνο σε αυτούς το RFP. Η μέθοδος αυτή προτιμάται γιατί από τη στιγμή που ένας εργολάβος δαπανά χρόνο και χρήμα για να ανταποκριθεί σε ένα RFP, γνωρίζει ότι υπάρχουν μεγάλες πιθανότητες να επιλεγεί. Στην αντίθετη περίπτωση, οι ιδιωτικές εταιρίες διστάζουν να ανταποκριθούν γιατί θα πρέπει να ανταγωνισθούν μια πληθώρα άλλων υποψηφίων.

Πηγή: Stainback J., 2006.

2.7. Παράγοντες επιτυχίας μιας PPP

Οι PPPs είναι συνήθως πολύπλοκες και η διαχείρισή τους αποτελεί πρόκληση. Ωστόσο, μπορούν να αποφέρουν, όπως έχει αναφερθεί στην Ενότητα 2.6, σημαντικά οφέλη: μείωση κόστους, αύξηση ευελιξίας, ταχεία υλοποίηση του έργου, προώθηση της καινοτομίας και βελτίωση της ποιότητας. Ο ορισμός της επιτυχημένης PPP εξαρτάται από την οπτική γωνία από την οποία την εξετάζουμε. Για το δημόσιο τομέα μπορεί να είναι η παροχή του έργου υποδομής με το ελάχιστο κόστος για τους φορολογούμενους και τους χρήστες. Το κόστος αυτό μετράται με ποικίλους τρόπους, ένας από τους οποίους είναι και η μέθοδος της Καθαράς Παρούσας Αξίας για τη χαμηλότερη προσφορά που ικανοποιεί τις προδιαγραφές του έργου, ή ο Δείκτης Δημόσιου Τομέα (Public Sector Comparator), με τον οποίο συγκρίνεται το κόστος του έργου με τη μέθοδο της PPP έναντι του κόστους που θα είχε αν κατασκευαζόταν με την παραδοσιακή μέθοδο. Για τον Κατασκευαστή/Εργολάβο, ωστόσο, η επιτυχία μπορεί να σημαίνει την επίτευξη μιας αποδεκτής και σύμφωνης με τους αναλαμβανόμενους κινδύνους απόδοσης σε ένα λογικό χρονικό διάστημα (Prieto R., 2005).

Ο Allan Rutter, διευθύνων σύμβουλος της «Texas Tollway Authority», ισχυρίζεται ότι: «Επιτυχία είναι όταν ο τελικός χρήστης αντλεί περισσότερα από το έργο υποδομής όσον αφορά στο σχεδιασμό, τα δομικά υλικά και/ή το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης, εξαιτίας της συμμετοχής του ιδιωτικού τομέα σε αυτό». Ο D.J. Gribbin, πρώην νομικός σύμβουλος του «Federal Highway Administration, U.S.», υποστηρίζει ότι: «Εάν

παραχθεί ένα ποιοτικό έργο υποδομής σε μικρότερο χρόνο και με χαμηλότερο κόστος, τότε πρόκειται για ένα επιτυχημένο έργο. Επιπλέον, ως τέτοιο μπορεί να χαρακτηρισθεί και το έργο που προωθεί τη γνώση» (J. March, 2005).

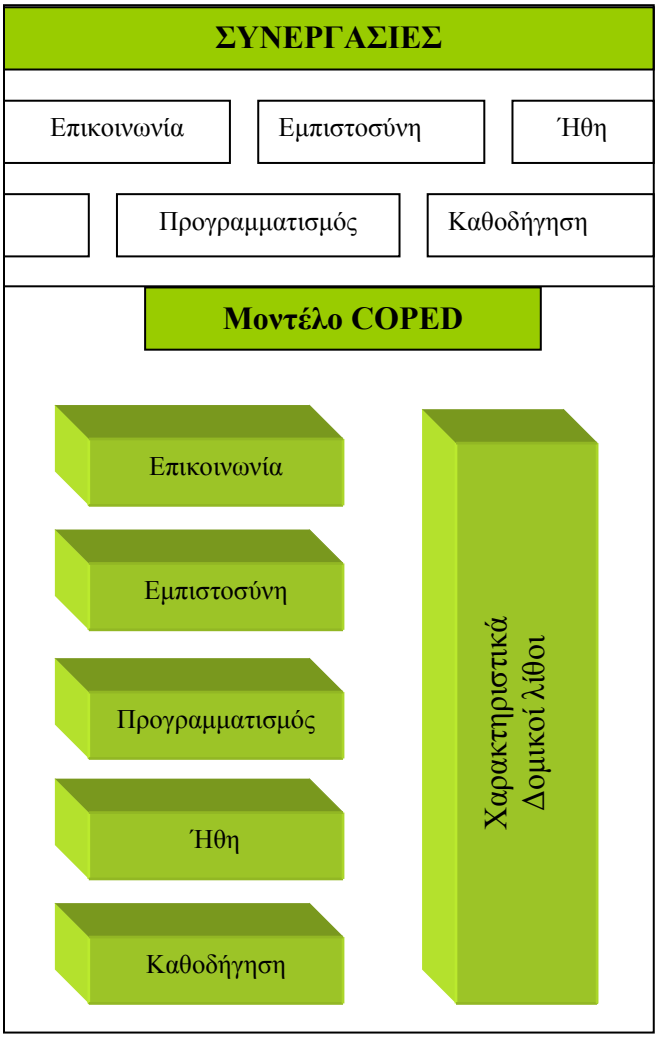
Σύμφωνα με το Εθνικό Συμβούλιο Συνεργασιών Δημόσιου και Ιδιωτικού τομέα των Η.Π.Α. (National Council for Public-Private Partnerships, U.S., NCPPP), πέντε είναι τα κρίσιμα συστατικά στοιχεία για μια επιτυχημένη PPP:

- ✓ **Πολιτική Ηγεσία:** Η δέσμευση της «κορυφής». Τα ανώτατα κυβερνητικά στελέχη πρέπει να είναι διατεθειμένα να διαδραματίσουν ενεργό ρόλο στην υποστήριξη της PPP προσέγγισης και να ηγηθούν κάθε PPP έργου υποδομής.
- ✓ **Ο ρόλος του δημόσιου τομέα:** Ο δημόσιος τομέας πρέπει να διατηρήσει ενεργό ρόλο και μετά τη σύναψη της συνεργασίας, μέσω της συνεχούς παρακολούθησης της απόδοσης του ιδιώτη εταίρου σε όλες τις φάσεις του έργου.
- ✓ **Ένα καλά επεξεργασμένο πλάνο:** Καθορισμός όλων των απαιτήσεων εκ των προτέρων. Προσεκτική ανάπτυξη ενός πλάνου (συχνά με τη συμβολή κάποιου ανεξάρτητου ειδικού επί του θέματος) προκειμένου να αυξηθούν οι πιθανότητες επιτυχίας. Το πλάνο ή το συμβόλαιο πρέπει να περιέχει μια σαφώς καθορισμένη μέθοδο επίλυσης των πιθανών διαφορών που θα ανακύψουν ανάμεσα στις δύο πλευρές.
- ✓ **Επικοινωνία με τις ενδιαφερόμενες ομάδες:** Συνυπολογισμός των εργαζομένων που επηρεάζονται, του τμήματος των πολιτών που θα χρησιμοποιήσουν το έργο, των μέσων μαζικής ενημέρωσης, των εργατικών σωματείων και των λοιπών ενδιαφερομένων.

Παρόμοια ήταν και τα ευρήματα της έρευνας που διεξήγαγαν οι Trafford και Proctor (2006), στόχος της οποίας ήταν να προσδιορίσει τους παράγοντες που συμβάλλουν στην επιτυχία μιας PPP. Στην έρευνα, που έγινε με τη χρήση της μεθόδου των συνεντεύξεων, έλαβαν μέρος 13 ανώτατα στελέχη, 9 μεσαία στελέχη και απλό προσωπικό (operational staff) που συμμετείχαν σε PPP έργα (συνολικά 30 άτομα). Έτσι, προέκυψαν οι ακόλουθοι πέντε παράγοντες (μοντέλο COPED):

1. **Επικοινωνία** (communication). Βρέθηκε ότι κυριότεροι παράγοντες που εμποδίζουν την επικοινωνία είναι οι διαφορές εξουσίας (power differences), οι διαφορές φύλου (gender differences), το φυσικό περιβάλλον (physical surroundings), η γλώσσα και οι πολιτισμικές διαφορές (cultural diversity).
2. **Εμπιστοσύνη** (openness). Αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση. Στις επιχειρήσεις που συμμετείχαν στην έρευνα φάνηκε να υπάρχει μία εσωτερικότητα (inward focus) και έλλειψη εμπιστοσύνης ανάμεσα στους συνεργάτες. Επικρατούσε μία αντίληψη «μεταβίβασης της ευθύνης» (blame culture).
3. **Προγραμματισμός** (planning). Σε πολλές στρατηγικής σημασίας συμμαχίες (strategic alliances) παρατηρήθηκε έλλειψη στρατηγικής (alliance strategies), η οποία αποτελείται από τέσσερα στοιχεία: την επιχειρησιακή στρατηγική (business strategy), το όραμα (dynamic view), την προσέγγιση χαρτοφυλακίου (portfolio approach) και την εσωτερική δομή (internal infrastructure). Το πρώτο διαμορφώνει τη λογική και το πλάνο της συνεργασίας, το δεύτερο καθοδηγεί τη διαχείριση και την εξέλιξή της, το τρίτο δίνει τη δυνατότητα συντονισμού για βελτίωση της ευελιξίας και το τέταρτο συμβάλλει στη μεγιστοποίηση της αξίας της συνεργασίας.
4. **Ήθη** (ethos). Είναι το πνεύμα και η στάση που υιοθετούν τα μέλη μιας κοινότητας. Διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στις συνεργασίες όπου οι συνεργαζόμενες εταιρίες εξακολουθούν να αποτελούν ανεξάρτητες επιχειρήσεις και σχηματίζεται μία νέα κατάσταση, στην οποία είναι απαραίτητη η αλληλεπίδραση μεταξύ επιχειρήσεων με διαφορετική οργανωσιακή κουλτούρα. Άρα, υπάρχουν και διαφορετικά μοντέλα ηγεσίας και διαφορετικοί στόχοι, που ενδέχεται να οδηγήσουν σε διενέξεις και σε έλλειψη εμπιστοσύνης.
5. **Καθοδήγηση** (direction). Ο δημόσιος τομέας υφίσταται πίεση προκειμένου να βελτιώσει την παροχή υπηρεσιών και να συνεργάζεται αποτελεσματικότερα. Παρατηρείται λοιπόν αυξανόμενη ανάγκη για ηγέτες ικανούς να αναλάβουν αυτά τα καθήκοντα. Η έρευνα έδειξε ότι οι καλοί ηγέτες σπανίζουν.

Εικόνα 2.7.1. Μοντέλο COPED.



Πηγή: Trafford S., Proctor T., 2006.

Το G.A.O.[5] (2001) παρέχει μια ελαφρώς διαφορετική προσέγγιση σχετικά με τα στοιχεία που απαιτούνται για μια επιτυχημένη PPP, η οποία φαίνεται στην Εικόνα 2.7.2.

[5] G.A.O.: General Accounting Office, United States

Εικόνα 2.7.2. Παράγοντες επιτυχίας μιας PPP.

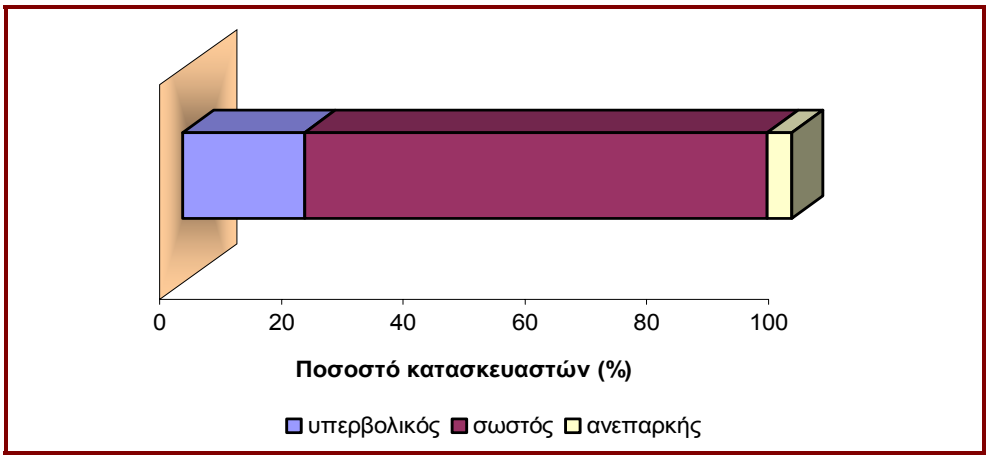
Πηγή: G.A.O., 2001.

Ο J.J.A. Reingers στο άρθρο του «Organization of public-private partnership projects» (1994) αναφέρει, εκτός των παραγόντων που έχουν ήδη αναφερθεί, και τους εξής παράγοντες επιτυχίας μιας PPP (D. Grimsey, M. K. Lewis, 2005):

- Τα άτομα «κλειδιά» στη λήψη αποφάσεων να συμμετέχουν στην ομάδα διαχείρισης του έργου (project team) από την πρώτη στιγμή.
- Να είναι διαθέσιμα μετρήσιμα αποτελέσματα για να είναι δυνατή η στενή παρακολούθηση και ο έλεγχος του έργου (σαφώς καθορισμένοι στόχοι και καλά οργανωμένα στάδια εκτέλεσης του έργου).

- Να υπάρχει μία ανεξάρτητη ομάδα διαχείρισης του έργου (project team) και ένας ανεξάρτητος ηγέτης (project leader), οι οποίοι να αναφέρονται σε μία ανώτερη διοικητική επιτροπή, αποτελούμενη από ανώτατους αντιπροσώπους, τόσο του δημόσιου, όσο και του ιδιωτικού τομέα.

Γράφημα 2.7.1. Άποψη των κατασκευαστών όσον αφορά στον τρόπο παρακολούθησης και ελέγχου του έργου από τις Αρχές.



Πηγή: National Audit Office, U.K., στην έρευνα συμμετείχαν Δημόσιες Αρχές και κατασκευαστές από 121 PFI έργα των οποίων τα συμβόλαια είχαν υπογραφεί πριν το 2000.

Τέλος, η Στ. Χειμωνίτη- Τερροβίτη στο «Συμμετοχή ιδιωτών στα έργα υποδομής και αυτοχρηματοδότηση» (2003) αναφέρει ως βασικές προϋποθέσεις επιτυχίας μιας PPP τις ακόλουθες:

1. Την άρση όλων των νομικών και θεσμικών εμποδίων που είναι πιθανό να υπάρχουν σχετικά με τη σύναψη τέτοιων συμφωνιών και αντίστοιχα η προώθηση θεσμικών αλλαγών που θα τη διευκολύνουν και θα κάνουν πρακτικά δυνατή τη συνεργασία Δημοσίου-ιδιωτών με διαφάνεια και αποτελεσματικότητα (δημιουργία ανεξάρτητων αρχών για την παρακολούθηση των έργων, δημιουργία ανεξάρτητων ρυθμιστικών αρχών κλπ.).

2. Την αξιόπιστη λειτουργία της Δικαιοσύνης στη χώρα που γίνεται το έργο ή η εξασφάλιση αξιόπιστης διαιτησίας σε περίπτωση που ανακύψουν διαφορές.
3. Η εξυγίανση της αγοράς από κρατικές παρεμβάσεις και υποχρεώσεις προς τρίτους, συχνά αδιαφανείς, που παραβιάζουν τις αρχές του ανταγωνισμού στην αγορά εισροών και εκροών της επένδυσης. Η εξυγίανση αυτή δεν οδηγεί αυτόματα στην αδυναμία άσκησης κοινωνικής (ή άλλης, π.χ. εθνικής) πολιτικής, αλλά υποχρεώνει στην οικονομική της αποτίμηση και αντίστοιχη αποζημίωση του ιδιώτη επενδυτή, οπότε είναι λογικό ενδεχόμενο να την περιορίζει, αλλά και να την εκλογικεύει. Σε κάθε περίπτωση η συστηματική επιδίωξη και κατοχύρωση της διαφάνειας προστατεύει το κοινό συμφέρον.
4. Η εξασφάλιση μακροχρόνιας χρηματοδότησης, (χρηματοδότηση με μακροχρόνια κεφάλαια) που θα επιτρέψει την ομαλή λειτουργία και αποπληρωμή του κόστους του έργου. Σημειώνεται ότι και η εξασφάλιση μακροχρόνιας χρηματοδότησης, ακόμα και στην περίπτωση που η κεφαλαιαγορά είναι ανεπτυγμένη στο εσωτερικό και δεν υπάρχει μεγάλη ανάγκη για εξασφάλιση διεθνών κεφαλαίων, συνδέεται με την εμπιστοσύνη απέναντι στη συγκεκριμένη χώρα, στα οικονομικά της επιτεύγματα και στην κυβέρνηση που ενδιαφέρεται να προωθήσει το έργο, αλλά βέβαια και στο ίδιο το έργο.

Ανάγεται άρα το συμπέρασμα, ότι χωρίς το σωστό προγραμματισμό και εκτέλεση, η PPP κατά πάσα πιθανότητα θα αποτύχει. Ως παράδειγμα μπορεί να αναφερθεί αυτό του Συνεδριακού Κέντρου της Ουάσιγκτον (Washington Convention Center). Στόχος της πολλά υποσχόμενης αυτής PPP ήταν η ανακατασκευή του Κέντρου και η μετατροπή του σε ένα κομβικό οικιστικό και εμπορικό σημείο. Όμως, ένας εργολάβος από τη Νέα Υόρκη μήνυσε το Δήμο ισχυριζόμενος ότι αγνοήθηκε κατά τη διαδικασία επιλογής του ιδιώτη εταίρου. Η πολιτεία της Columbia προχώρησε σε συμβιβασμό με τον εργολάβο, πληρώνοντας ποσό ύψους $35εκατ. Σύμφωνα με τον Adrian M. Fenty, μέλος του Δημοτικού Συμβουλίου της πολιτείας: «Ο συμβιβασμός επέδρασε αρνητικά γιατί φάνηκε σαν να παραδεχόμαστε (ο Δήμος) ότι υπήρξε πρόβλημα στη διαδικασία (HDR, 2005)».

Τέλος, ως ένα ακόμη παράδειγμα ανεπιτυχούς PPP θα μπορούσε να αναφερθεί και αυτό του Channel Tunnel Rail Link, το οποίο είναι το μεγαλύτερο σε αξία PFI (Project

Finance Initiative) έργο υποδομής στο Ηνωμένο Βασίλειο. Το εν λόγω εγχείρημα κατέρρευσε εν μέρει εξαιτίας των υπερβολικά αισιόδοξων προβλέψεων για την εταιρία που ήταν υπεύθυνη για τη λειτουργία του αγγλικού τμήματος των σιδηρογραμμών. Ως αποτέλεσμα, το έργο επαναχρηματοδοτήθηκε και οι κίνδυνοι ανακατανεμήθηκαν στις εμπλεκόμενες πλευρές. Το Ν.Α.Ο.[6] απαριθμεί τους λόγους της παρ' ολίγο κατάρρευσης της συμφωνίας σε μια αναφορά με τίτλο «Channel Tunnel Rail Link». Επίσης, οδηγήθηκε στο συμπέρασμα ότι τα μαθήματα που προέκυψαν από την εν λόγω εμπειρία σχετίζονται και με άλλες PPPs (Parliamentary Library, Australia, 2003):

- Οι πλειοδότες για μια PPP δεν πρέπει να ενθαρρύνονται σε τέτοιο βαθμό, ώστε να είναι υπεραισιόδοξοι.
- Εάν η συμφωνία αποτύχει, ο ιδιωτικός τομέας πρέπει να αναλάβει το δικό του μερίδιο στους κινδύνους.
- Προκύπτει σημαντικός κίνδυνος εάν τα περιουσιακά στοιχεία του Δημοσίου μεταβιβασθούν εκ των προτέρων.
- Η αναλογία του μετοχικού κεφαλαίου σε μια PPP πρέπει να αντικατοπτρίζει τους κινδύνους που υπάρχουν.
- Το υπεύθυνο Υπουργείο πρέπει να παρακολουθεί και να ελέγχει τα αναμενόμενα οφέλη από το έργο.
- Οι κυβερνητικές εγγυήσεις για τα χρέη του έργου είναι μάλλον απίθανο να μην έχουν κάποιο κόστος.
- Εάν το έργο απαιτεί και χρηματοδότηση από το Δημόσιο, πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στην πιο αποτελεσματική από άποψη κόστους οδό.

2.8. Παρανοήσεις σχετικά με την έννοια των PPPs

Παρόλα τα πιθανά οφέλη, οι PPPs έχουν προκαλέσει και αρκετούς προβληματισμούς, οι περισσότεροι εκ των οποίων βασίζονται σε παρανοήσεις. Μέσα από τη βιβλιογραφική

[6] N.A.O.: National Audit Office, U.K.

έρευνα που διενεργήθηκε βρέθηκαν και ακολούθως παρουσιάζονται οι κυριότερες από αυτές.

- Οι PPPs ταυτίζονται με τις ιδιωτικοποιήσεις και το outsourcing.

Συχνά κατά τον προσδιορισμό της έννοιας των PPPs δημιουργείται σύγχυση, λόγω του μεγάλου εύρους των δυνατοτήτων που περιλαμβάνει, αλλά δεν είναι ούτε outsourcing, ούτε ιδιωτικοποίηση (privatization) (HDR[7]).

- Προμήθεια εργασιών εκτός των παραγωγικών δομών της κυβέρνησης (outsourcing)

Η κυβέρνηση αναθέτει σε εταιρίες του ιδιωτικού τομέα την παροχή αγαθών και υπηρεσιών που είναι υποχρεωμένη να προσφέρει στους πολίτες, αλλά παράλληλα παραμένει πλήρως υπεύθυνη για την εν λόγω παροχή. Η συγκεκριμένη προσέγγιση συνήθως δεν ενέχει μεταφορά κανενός είδους κινδύνου (risk) από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα.

- Ιδιωτικοποιήσεις (privatization)

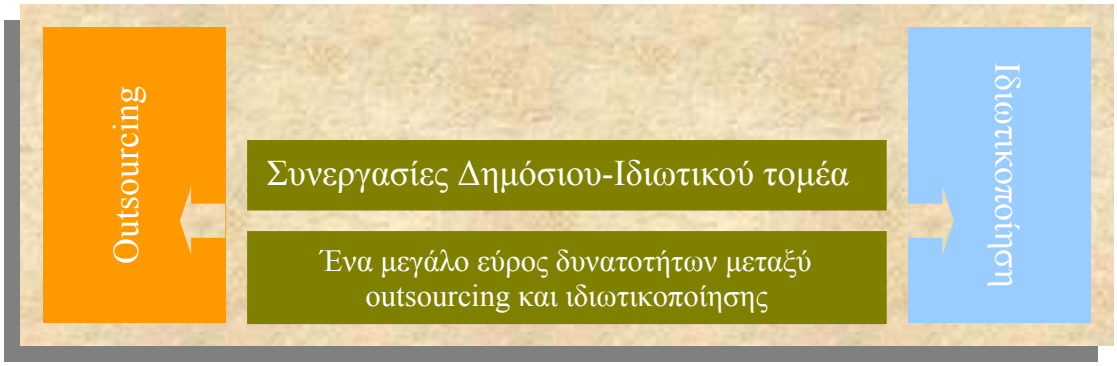
Είναι η μεταφορά ολόκληρων λειτουργιών και καθηκόντων από μία οντότητα του δημόσιου τομέα σε μία του ιδιωτικού και ενέχει σχεδόν πάντα την αμετάκλητη μεταβίβαση περιουσιακών στοιχείων (assets) του δημοσίου.

- Συνεργασίες δημόσιου και ιδιωτικού τομέα (public-private partnerships)

Είναι συμφωνίες μέσω συμβολαίου, κάτι ανάμεσα στο outsourcing και στην ιδιωτικοποίηση (Σχήμα 2.8.1), όπου οντότητες από το δημόσιο και ιδιωτικό τομέα θέτουν προς διάθεση τους πόρους τους και καταμερίζουν τα καθήκοντα, προκειμένου να επιτύχουν κοινούς αλλά και ανεξάρτητους στόχους. Διαφέρουν σε σχέση με τα παραδοσιακά συμβόλαια στο ότι ο ιδιώτης εταίρος συνήθως πραγματοποιεί μια σημαντική επένδυση των κεφαλαίων και των πόρων του.

[7] HDR: εταιρία αφοσιωμένη στην παροχή βοήθειας σε πελάτες που θέλουν μα προσφέρουν περισσότερα με λιγότερα μέσω των PPP, U.S.

Εικόνα 2.8.1. Συνεργασίες δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, outsourcing και ιδιωτικοποίηση.



Πηγή: HDR, Inc., 2005.

Μόνο ένας τύπος PPP, γνωστός ως Κατασκευή – Κυριότητα – Λειτουργία (Build – Own – Operate, B.O.O.) ίσως πλησιάζει στην έννοια της ιδιωτικοποίησης. Όλοι οι υπόλοιποι τύποι απαιτούν τη συνεχή συνεργασία δημόσιου και ιδιωτικού τομέα. Ακόμη και ο τύπος B.O.O. ενέχει μία μορφή συνεργασίας, με την έννοια ότι ο δημόσιος εταίρος μπορεί να επιβάλλει όρους και κανονισμούς στον ιδιώτη εταίρο. Μία από τις κυριότερες αιτίες επιλογής των PPPs είναι η δυνατότητα δημιουργίας ανταγωνιστικών συνθηκών στην παροχή κυβερνητικών υπηρεσιών, είτε μεταξύ των ιδιωτικών εταιριών, είτε μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα. Σε πολλές περιπτώσεις, η πλήρης ιδιωτικοποίηση μετατρέπει μερικά το δημόσιο μονοπώλιο σε ιδιωτικό, χωρίς απαραίτητα να υπάρχει κανένα από τα πλεονεκτήματα των PPPs (Canadian Guide, 2001).

- Οι ιδιωτικές εταιρίες θα θυσιάσουν την ποιότητα για χάρη του κέρδους (HDR, 2005).

Κατά τη σύναψη μιας PPP, ο δημόσιος τομέας έχει τη δυνατότητα να καθορίσει με απόλυτη σαφήνεια και να ελέγξει τα επιθυμητά επίπεδα ποιότητας, μέσω του συμβολαίου και της αποτελεσματικής επίβλεψης. Σε κάποια πεδία χρήσης των PPPs, όπως λόγου χάρη στους υδατικούς πόρους, η ποιότητα του νερού πραγματικά βελτιώθηκε μετά την αντικατάσταση των δημόσιων επιχειρήσεων με ιδιωτικές.

Οι κυβερνήσεις καταφεύγουν στις PPPs, γιατί οι ψηφοφόροι απαιτούν τη συνεχή βελτίωση της ποιότητας των προσφερόμενων υπηρεσιών, χωρίς όμως να συνοδεύεται

από την έκδοση ομολόγων ή από την αύξηση της φορολογίας. Εάν μία εταιρία δεν εκπληρώσει τους όρους του συμβολαίου, πολύ δύσκολα θα επιλεγεί για την κατασκευή άλλων έργων. Γενικά, ο δημόσιος τομέας διατηρεί το δικαίωμα παύσης του συμβολαίου σε περίπτωση μη συμμόρφωσης. Οι απολαβές του ιδιωτικού τομέα σε μια PPP, προέρχονται από την εξειδίκευση στην κατασκευή του έργου, από την ικανότητα παροχής κεφαλαίων, και κάποιες φορές από την αυξημένη αποδοτικότητα και τις οικονομίες κλίμακας.

- Οι ιδιωτικές επιχειρήσεις είναι υπόλογες στους πολίτες σε μικρότερο βαθμό από ότι η κυβέρνηση *(HDR, 2005).*

Κάθε ιδιωτική εταιρία που συμμετέχει σε μια PPP έχει να αντιμετωπίσει ποικίλα επίπεδα ελέγχου, αφού καλείται να λογοδοτήσει όχι μόνη στη Δημόσια Αρχή που την προσέλαβε και σε διάφορα νομοθετικά σώματα, αλλά και στο σύνολο των πολιτών και στα μέσα μαζικής ενημέρωσης. Οι ιδιωτικές εταιρίες που επιθυμούν να έχουν κάποιο μέλλον στο χώρο των PPPs, πρέπει να διατηρούν υψηλό το επίπεδο τόσο της ποιότητας που προσφέρουν, όσο και της εμπιστοσύνης που τρέφουν για αυτές οι «δημόσιοι εταίροι» και οι πολίτες.

- Υπάρχει ο κίνδυνος της διαφθοράς όταν ιδιωτικές εταιρίες συμμετέχουν στην παροχή έργων υποδομής *(HDR, 2005).*

Η συγκεκριμένη παρανόηση συνδέεται με την προηγούμενη, με την έννοια ότι υποθέτει μία έλλειψη υπευθυνότητας από την πλευρά του ιδιώτη εταίρου. Στην πραγματικότητα, ο μόνος τρόπος για να επιτύχει μια ιδιωτική εταιρία τη μακροχρόνια παραμονή της στις PPPs, είναι να προσφέρει υψηλή ποιότητα, αξία, αξιοπιστία και διαφάνεια στις λογιστικές μεθόδους που χρησιμοποιεί. Οι PPPs συχνά εφαρμόζονται στην ανάπτυξη εγκαταστάσεων που χρησιμοποιούνται πολύ συχνά από τους πολίτες. Κάθε άτομο που περνάει από ένα σταθμό τρένων, ένα δικαστικό μέγαρο, ένα νοσοκομείο ή ένα περίπτερο διοδίων, είναι ταυτόχρονα επιθεωρητής και χρήστης με άμεση πρόσβαση στα νομοθετικά σώματα και τα μέσα μαζικής ενημέρωσης.

- Όταν εμπλέκεται ο ιδιωτικός τομέας, οι πολίτες τελικά θα επιβαρυνθούν περισσότερο, από οικονομικής άποψης, για τις προσφερόμενες υπηρεσίες *(HDR, 2005).*

Στην περίπτωση που οι PPPs δεν σχεδιασθούν και εφαρμοσθούν σωστά, ο συγκεκριμένος ισχυρισμός θα μπορούσε να αποδειχθεί βάσιμος. Ωστόσο, είναι ποικίλα τα παραδείγματα έργων υποδομής, για τα οποία χρησιμοποιήθηκε η προσέγγιση των PPPs, στα οποία και το κόστος ήταν υπό αυστηρή παρακολούθηση και το αποτέλεσμα ήταν εξαιρετικής ποιότητας. Σε κάποιες περιπτώσεις όπου αυξήθηκε η φορολογία, η εν λόγω κίνηση οφειλόταν στην αναβάθμιση ή επέκταση του συστήματος, και συχνά προβλεπόταν από το συμβόλαιο ανάμεσα στο «δημόσιο» και τον «ιδιωτικό» εταίρο.

Στην πραγματικότητα για κάθε έργο υποδομής υπάρχει ένα βέλτιστο κόστος. Το κόστος αυτό σχετίζεται άμεσα με τις μεθόδους που εφαρμόσθηκαν κατά την αρχική του ανάπτυξη και με το πόσο αποδοτική είναι η λειτουργία και συντήρησή του. Ο ιδιώτης εταίρος μπορεί να εκμεταλλευθεί ευκολότερα την αποδοτικότητα του κόστους (cost efficiencies) για να μειώσει τις δαπάνες, όπως επίσης και επιπλέον πηγές εσόδων που είναι απρόσιτες στο «δημόσιο» εταίρο. Ωστόσο, πριν τη σύναψη της PPP, θα πρέπει να έχει πραγματοποιηθεί σύγκριση του μακροχρόνιου κόστους της παροχής του έργου υποδομής με την παραδοσιακή μέθοδο και με μια PPP.

Σε ορισμένες περιπτώσεις, το έργο μπορεί να ολοκληρωθεί με πολύ μικρή επιβάρυνση ή και καθόλου για τους πολίτες. Ως παράδειγμα μπορεί να αναφερθεί η PPP για την ανακατασκευή του διατηρητέου κτιρίου του Συνομοσπονδιακού Σταθμού της Washington (D.C.'s Union Station, Washington), στο οποίο πραγματοποιήθηκαν βελτιώσεις πολλών εκατομμυρίων χωρίς να χρησιμοποιηθούν τα χρήματα των φορολογουμένων. Ο ιδιώτης εταίρος αποζημιώνεται κατά ένα μέρος από τα ενοίκια των καταστημάτων που λειτουργούν στην ανακαινισμένη εγκατάσταση.

- Οι δημόσιοι υπάλληλοι ζημιώνονται στα πλαίσια μιας PPP.

Ένας ακόμη λόγος διαχωρισμού των ιδιωτικοποιήσεων και των PPPs είναι το γεγονός ότι οι συνεργασίες γενικά αφορούν είτε στην κατασκευή νέων κτιρίων και έργων υποδομής είτε στη βελτίωση ή επέκταση των ήδη υφισταμένων. Σε πολλές περιπτώσεις αυτό συνεπάγεται την επιπλέον πρόσληψη υπαλλήλων για τις φάσεις κατασκευής, λειτουργίας και συντήρησης (HDR, 2005).

Έρευνα που πραγματοποιήθηκε το 2001 σχετικά με την απώλεια θέσεων εργασίας, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι ο ισχυρισμός αυτός δεν ευσταθεί. Μετά την εξέταση PPPs

σε 34 πόλεις και κοινότητες, το Υπουργείο Απασχόλησης βρήκε ότι σχεδόν όλοι οι δημόσιοι υπάλληλοι, τους οποίους επηρέασαν οι PPPs, είτε προσλήφθηκαν από τους ιδιώτες εταίρους, είτε μεταφέρθηκαν σε άλλες θέσεις εργασίας ("Privatization and Layoffs: The real story", Reason Public Institute, 2005).

Πλέον, τα ανώτερα κυβερνητικά στελέχη αναζητούν τρόπους για τη σύναψη αποτελεσματικών PPPs. Καταβάλλεται προσπάθεια ώστε οι δημόσιοι υπάλληλοι είτε να παραμείνουν υπό τη μισθοδοσία του κράτους, είτε να μεταφερθούν στη νέα ιδιωτική εταιρία που δημιουργείται στα πλαίσια της PPP, διατηρώντας τους ίδιους ή καλύτερους όρους συνταξιοδότησης. Με τη σύνταξη κατάλληλων Αιτήσεων για Προτάσεις (Request For Proposals, R.F.Ps,) τα οποία καθιστούν σαφή την απαίτηση των Δημόσιων Αρχών για μεταβιβάσεις υπαλλήλων, οι ιδιωτικές εταιρίες είναι υποχρεωμένες να ανταποκριθούν με λεπτομερείς προτάσεις, που να περιλαμβάνουν συγκεκριμένα σχέδια για τις μεταβιβάσεις των υπαλλήλων κατά τη διάρκεια ζωής του PPP έργου υποδομής (HDR, 2005). Εξάλλου, στους λόγους που οδηγούν στην αυξημένη αποδοτικότητα των PPPs περιλαμβάνονται και οι επενδύσεις στο προσωπικό, μέσω της εκπαίδευσης, της διάχυσης της τεχνολογίας και της διαποίκιλσης των δεξιοτήτων (Canadian Guide, 2001).

- Υπάρχει εξορισμού σύγκρουση μεταξύ των κερδοσκοπικών επιχειρήσεων και του δημόσιου συμφέροντος (HDR, 2005).

Στην πραγματικότητα μπορεί να διατυπωθεί και το ακριβώς αντίθετο: λόγω της φύσης τους, οι PPPs προσφέρουν μεγαλύτερη διαφάνεια κατά τον επιχειρησιακό σχεδιασμό και τη διαχείριση των κινδύνων, από ότι θα προσέφερε μόνος του ο ιδιωτικός ή ο δημόσιος τομέας.

Οι κερδοσκοπικές επιχειρήσεις επωφελούνται από τις PPPs εφαρμόζοντας έγκυρες επιχειρησιακές πρακτικές που αποφέρουν στους πολίτες τόσο μειώσεις στο κόστος, όσο και απτά οφέλη. Οι επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα χρησιμοποιούν ανώτερες τακτικές management, νέες τεχνολογίες, αυτοματισμούς, τακτικές διαχείρισης χρηματικών ροών και ανάπτυξης του προσωπικού με σκοπό το κέρδος. Όμως οι ίδιες τεχνικές μπορούν επίσης να οδηγήσουν σε ισοδύναμο ή και βελτιωμένο επίπεδο υπηρεσιών προς τους πολίτες. Σε τελευταία ανάλυση, τα συμβόλαια που απαιτούν συνεχή παρακολούθηση και που διατηρούν μια ισορροπία μεταξύ των συμφέροντα των δύο πλευρών – δημόσιου και

ιδιωτικού τομέα – συμβάλλουν στην αποσόβηση των ανησυχιών σχετικά με το κέρδος και την ποιότητα των προσφερόμενων υπηρεσιών.

- Οι PPPs είναι ευάλωτες στους κανόνες του διεθνούς εμπορίου (HDR, 2005).

Υπάρχει και η άποψη ότι η κυβέρνηση δεν θα πρέπει να συνάπτει συνεργασίες, που οδηγούν σε μακροχρόνιες, πολύπλοκες οικονομικές σχέσεις, με ιδιωτικές εταιρίες που δεν έχουν ως έδρα τη χώρα στην οποία θα κατασκευαστεί το PPP έργο υποδομής λόγω των συμφωνιών διεθνούς εμπορίου (international trade pacts).

Στην πράξη, η κυβέρνηση συχνά συνεργάζεται με εταιρίες του εξωτερικού. Επιπρόσθετα, παρόλο που η εταιρία μπορεί να έχει ως έδρα κάποια άλλη χώρα, πρέπει να αναγνωριστεί ως νόμιμη εταιρία και στη χώρα του PPP έργου, και άρα θα πρέπει να συμμορφώνεται και με τους νόμους της. Άρα, οι PPPs είναι μάλλον απίθανο να επηρεαστούν από επιπλοκές που οφείλονται στις συμφωνίες διεθνούς εμπορίου. Μάλιστα οι εν λόγω συμφωνίες μπορεί να απαιτήσουν τη χρήση των PPPs, με σκοπό να αποφευχθούν διαμαρτυρίες για περιορισμό του ανταγωνισμού.

- Οι κυβερνήσεις που υιοθετούν τις PPPs χάνουν τον έλεγχο της παροχής υπηρεσιών.

Ο δημόσιος εταίρος έχει τη δυνατότητα να διαμορφώσει την PPP, ώστε να εξυπηρετεί τις δικές του πολιτικές και σκοπούς. Ουσιαστικά, η κυβέρνηση είναι σε θέση να έχει τον έλεγχο του έργου, εάν επιμείνει στην παρακολούθηση της απόδοσης και των απαιτήσεων που προβλέπονται από το PPP συμβόλαιο (HDR, 2005). Στην πραγματικότητα η κυβέρνηση διατηρεί σε μεγαλύτερο βαθμό τον έλεγχο σε μια PPP, αφού προβλέπονται σαφώς μέσω του συμβολαίου διορθωτικές κινήσεις, οι οποίες ενδέχεται να μην υπάρχουν όταν η κυβέρνηση χρησιμοποιεί το δικό της management και προσωπικό (Canadian Guide, 2001).

- Ο κυριότερος λόγος για τον οποίο οι κυβερνήσεις καταφεύγουν στις PPPs είναι για να αποφύγουν να χρεωθούν (debt) (The Public-Private Partnership Office).

Οι κυριότεροι λόγοι για τους οποίους οι κυβερνήσεις καταφεύγουν στις PPPs είναι για να επωφεληθούν από την αυξημένη αποδοτικότητα, το μικρότερο χρόνο εφαρμογής, τη μεγαλύτερη καινοτομία και τελικά τη μεγαλύτερη αξία (value) κατά την παροχή υπηρεσιών, τα οποία γεννώνται από τον αυξημένο ανταγωνισμό. Η δυνατότητα

χρηματοδότησης ενός έργου με τρόπο που το χρέος να παραμένει «εκτός βιβλίων», δε θα έπρεπε να είναι ο βασικός λόγος συμμετοχής σε μια PPP, γιατί η κυβέρνηση και οι τελικοί χρήστες εξακολουθούν να επιβαρύνονται με την ικανοποίηση του χρέους με τον έναν ή τον άλλον τρόπο. Η έμφαση θα πρέπει να δίνεται στην εύρεση δημιουργικών και οικονομικά αποδοτικών τρόπων παροχής υπηρεσιών, και όχι στη «δημιουργική λογιστική».

- Η κυβέρνηση μπορεί να χρηματοδοτήσει το κόστος των υπηρεσιών με χαμηλότερο κόστος από τον ιδιωτικό τομέα (Canadian Guide, 2001).

Συχνά η κυβέρνηση μπορεί να χρηματοδοτήσει τα έργα υποδομής με χαμηλότερο κόστος από τον ιδιωτικό τομέα. Ωστόσο, αν μια PPP είναι σωστά δομημένη, η επιπλέον αμοιβή, λόγω του κινδύνου που επωμίζεται ο ιδιώτης εταίρος, θα πρέπει να είναι αρκετά μικρή. Επιπρόσθετα, η κυβέρνηση θα πρέπει να εστιάζει στα συνολικά πλεονεκτήματα μιας PPP. Η ανάληψη του χρηματοδοτικού κινδύνου από τον ιδιωτικό τομέα προωθεί την καινοτομία.

- Υπάρχουν μόνο δύο συνεργάτες σε μια PPP (Canadian Guide, 2001).

Υπό τη στενή έννοια μιας PPP, υπάρχουν μόνο δύο συνεργάτες. Στην πραγματικότητα, όμως, υπάρχουν και άλλες πλευρές που πρέπει να είναι σύμφωνες με τη σύναψη της PPP και των οποίων τα συμφέροντα πρέπει να ληφθούν υπόψη, προκειμένου η PPP να είναι επιτυχής. Οι εν λόγω πλευρές περιλαμβάνουν τόσο τους τελικούς χρήστες, όσο και τους υπαλλήλους που θα παρέχουν την υπηρεσία. Οι PPPs δεν μπορούν να επιτύχουν χωρίς την υποστήριξη τους. Άρα, μία τετραμερείς συνεργασία απαιτείται για την επιτυχή μεταβίβαση της παροχής υπηρεσιών από το δημόσιο τομέα στις PPPs.

Ανακεφαλαιώνοντας, οι PPPs δεν είναι εξορισμού καλές ή κακές. Τα αποτελέσματά τους εξαρτώνται από τον τρόπο εφαρμογής τους. Η περιορισμένη εμπειρική έρευνα που υπάρχει όσον αφορά στην αποτελεσματικότητα των παραδοσιακών μεθόδων παροχής έργων υποδομής σε σχέση με τις PPPs, δεν αποδεικνύει με σαφήνεια ότι οι δεύτερες είναι περισσότερο ή λιγότερο αποτελεσματικές από τις πρώτες. Αποτυχίες και επιτυχίες συναντώνται και στους δύο τομείς – ιδιωτικό και δημόσιο. Η πλειονότητα των ερευνών υποδεικνύει ότι οι κυριότεροι παράγοντες επιτυχίας είναι ο βαθμός στον οποίο είναι σαφώς καθορισμένα τα κριτήρια των συμβολαίων, οι στόχοι της κυβέρνησης και ότι ο

κάθε εμπλεκόμενος θα κλιθεί να λογοδοτήσει για τα αποτελέσματα. Η κυβέρνηση φέρει αποκλειστικά την ευθύνη για την αποτελεσματικότητα των υπηρεσιών προς τους πολίτες, ανεξάρτητα από το ποιος τις παρείχε.

Ίσως το σημαντικότερο ζήτημα που θα πρέπει να απασχολήσει μια Δημόσια Αρχή που σκέφτεται να συνάψει μια PPP, είναι εάν πράγματι αποτελεί την καλύτερη επιλογή δεδομένου τις ανάγκες και τους στόχους της. Για το λόγο αυτό, η καλύτερη κίνηση στην οποία θα μπορούσε να προβεί, είναι να ζητήσει την καθοδήγηση μιας εταιρία που εξειδικεύεται σε αυτές.

Ο Craig W. Thomas, καθηγητής Πολιτικών Επιστημών στο Κέντρο για Δημόσιες Πολιτικές και Διοίκηση στο Πανεπιστήμιο της Μασαχουσέτης στο Amherst (Center for Public Policy and Administration, University of Massachusetts, Amherst) ισχυρίζεται ότι: «Οπωσδήποτε αυτά τα συμβόλαια μπορεί να είναι κάτι καλό. Ωστόσο, υπάρχουν παγίδες, και μία από τις πιο επικίνδυνες είναι το ίδιο το συμβόλαιο. Πρέπει να είναι απόλυτα σαφές, και κάτι τέτοιο είναι πολύ δύσκολο. Πρέπει να υπάρχουν άτομα που να καταλαβαίνουν τα συμβόλαια, αλλά και άτομα του Δημοσίου που να τα παρακολουθούν. Οι περισσότερες έρευνες υποδεικνύουν ότι η πλειονότητα των κυβερνήσεων δεν έχουν την ικανότητα να συντάξουν σωστά τα συμβόλαια ή να τα επιβλέψουν».

2.9. Συμπεράσματα

- Τα συστατικά στοιχεία μιας PPP είναι ο δημόσιος εταίρος, ο ιδιώτης εταίρος και το συμβόλαιο που υπογράφεται ανάμεσά τους και ρυθμίζει τις παντός είδους λεπτομέρειες.
- Ο δημόσιος εταίρος συνεισφέρει με τη διάθεση του αφοσιωμένου και εξειδικευμένου προσωπικού, των περιουσιακών του στοιχείων, της πλούσιας βάσης δεδομένων του και των εμπορικών του σημάτων.
- Ο ιδιώτης εταίρος υποκινείται από εμπορικά κίνητρα, εστιάζει στις απαιτήσεις του πελάτη, υιοθετεί καινοτόμες προσεγγίσεις και είναι ιδιαίτερα εξειδικευμένος στον τομέα της διαχείρισης (management).

- Δεν ενδείκνυνται όλα τα έργα υποδομής για τη μέθοδο της PPP. Τα κριτήρια που βοηθούν στον καθορισμό των έργων που μπορούν να κατασκευαστούν στα πλαίσια μιας PPP είναι τα εξής: οικονομικά, τεχνικά, λειτουργικά, αποδοχής, υλοποίησης και χρονικά. Σε κάθε κριτήριο υπάγονται ορισμένες ερωτήσεις, η απάντηση των οποίων βοηθά τον ενδιαφερόμενο να αποφασίσει εάν η PPP αποτελεί βιώσιμη επιλογή.
- Μερικά από τα οφέλη στα οποία αποβλέπει μία κυβέρνηση που υιοθετεί τη μέθοδο της PPP είναι η επιτάχυνση της παροχής έργων υποδομής, η μείωση του πολιτικού κόστους, το μειωμένο κόστος για ολόκληρο το χρόνο ζωής (whole-life costs) του έργου, η μεταβίβαση του κινδύνου (risk), η βελτιωμένη ποιότητα των υπηρεσιών, η ταχύτερη υλοποίηση των έργων υποδομής, η μείωση της ανεργίας και η επιτάχυνση της οικονομικής ανάπτυξης.
- Ορισμένοι από τους λόγους που θα μπορούσαν να υποκινήσουν τις ιδιωτικές εταιρίες να εμπλακούν στις PPPs είναι η πρόσβαση σε εκτάσεις γης που βρίσκονται κοντά σε περιοχές έντονης εμπορικής δραστηριότητας, η μείωση του κόστους γης, η βελτίωση των ταμειακών ροών (cash flow), η επιτάχυνση της διαδικασίας έγκρισης του έργου υποδομής κ.ά.
- Η ύπαρξη πολιτικής ηγεσίας, ενεργού δημόσιου τομέα, ενός καλά επεξεργασμένου πλάνου υλοποίησης, καλής επικοινωνίας και εμπιστοσύνης ανάμεσα στις εμπλεκόμενες πλευρές, η άρση όλων των νομικών και θεσμικών εμποδίων, η εξασφάλιση μακροχρόνιας χρηματοδότησης κ.ά., αυξάνουν τις πιθανότητες επιτυχίας μιας PPP.
- Οι συνηθέστερες παρανοήσεις που βρέθηκαν στη βιβλιογραφία σχετικά με τις PPPs είναι οι εξής:
  - Οι PPPs ταυτίζονται με τις ιδιωτικοποιήσεις και το outsourcing
  - Οι ιδιωτικές εταιρίες θα θυσιάσουν την ποιότητα για χάρη του κέρδους
  - Οι ιδιωτικές επιχειρήσεις είναι υπόλογες στους πολίτες σε μικρότερο βαθμό από ότι η κυβέρνηση
  - Υπάρχει ο κίνδυνος της διαφθοράς όταν ιδιωτικές εταιρίες συμμετέχουν στην παροχή έργων υποδομής

- Όταν εμπλέκεται ο ιδιωτικός τομέας, οι πολίτες τελικά θα επιβαρυνθούν περισσότερο, από οικονομικής άποψης, για τις προσφερόμενες υπηρεσίες
- Οι δημόσιοι υπάλληλοι ζημιώνονται στα πλαίσια μιας PPP
- Υπάρχει εξορισμού σύγκρουση μεταξύ των κερδοσκοπικών επιχειρήσεων και του κοινού καλού
- Οι PPPs είναι ευάλωτες στους κανόνες του διεθνούς εμπορίου
- Οι κυβερνήσεις που υιοθετούν τις PPPs χάνουν τον έλεγχο της παροχής υπηρεσιών
- Ο κυριότερος λόγος για τον οποίο οι κυβερνήσεις καταφεύγουν στις PPPs είναι για να αποφύγουν να χρεωθούν (debt)
- Η κυβέρνηση μπορεί να χρηματοδοτήσει το κόστος των υπηρεσιών με χαμηλότερο κόστος από τον ιδιωτικό τομέα
- Υπάρχουν μόνο δύο συνεργάτες σε μια PPP

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2ο 19
Η ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ 19
2.1. Εισαγωγή 19
2.2. Τα συστατικά στοιχεία μιας PPP 20
2.3. Η συνεισφορά κάθε τομέα, ιδιωτικού και δημόσιου 22
2.4. Προϋποθέσεις για να αποτελέσει η PPP βιώσιμη επιλογή 26
2.5. Κριτήρια αξιολόγησης υποψήφιων έργων PPP 29
2.5.1. Οικονομικά κριτήρια 32
2.5.2. Τεχνικά κριτήρια 33
2.5.3. Κριτήρια λειτουργίας 34
2.5.4. Κριτήρια αποδοχής 35
2.5.5. Κριτήρια υλοποίησης 36
2.5.6. Χρονικά κριτήρια 38
2.5.7. Το ενδιαφέρον του ιδιωτικού τομέα 38
2.6. Δυνητικά οφέλη από τη χρήση των PPPs 39
2.7. Παράγοντες επιτυχίας μιας PPP 42
2.8. Παρανοήσεις σχετικά με την έννοια των PPPs 49
2.9. Συμπεράσματα 57

Γράφημα 2.3.1. Άποψη των Αρχών όσον αφορά στην οικονομική αποδοτικότητα (value for money) των PFI έργων. 24
Γράφημα 2.3.2. Βαθμός στον οποίο πιστεύουν οι κατασκευαστές ότι τους δίνεται η δυνατότητα να καινοτομήσουν. Παρατηρείται ότι το 70% αυτών πιστεύουν ότι τους δόθηκε τουλάχιστον ένα μέτριο περιθώριο να καινοτομήσουν. 25
Πηγή: National Audit Office, U.K., στην έρευνα συμμετείχαν Δημόσιες Αρχές και κατασκευαστές από 121 PFI έργα των οποίων τα συμβόλαια είχαν υπογραφεί πριν το 2000. 25
Γράφημα 2.3.3. Βαθμός στον οποίο πιστεύουν οι Δημόσιες Αρχές ότι ο κατασκευαστής εφάρμοσε καινοτόμες ιδέες. Παρατηρείται ότι οι Δημόσιες Αρχές πιστεύουν ότι μόνο περίπου το 1/3 των κατασκευαστών εφάρμοσε καινοτόμες ιδέες 25
Πηγή: National Audit Office, U.K., στην έρευνα συμμετείχαν Δημόσιες Αρχές και κατασκευαστές από 121 PFI έργα των οποίων τα συμβόλαια είχαν υπογραφεί πριν το 2000. 25
Γράφημα 2.4.1. Βαθμός στον οποίο οι κατασκευαστές πιστεύουν ότι τα καθήκοντα έχουν προσδιορισθεί με σαφήνεια. 27
Πηγή: National Audit Office, U.K., στην έρευνα συμμετείχαν Δημόσιες Αρχές και κατασκευαστές από 121 PFI έργα των οποίων τα συμβόλαια είχαν υπογραφεί πριν το 2000. 27
Γράφημα 2.4.2. Κύριες αιτίες διενέξεων σε PFI έργα. 28
Πίνακας 2.5.1. Κριτήρια αξιολόγησης για την επιλογή έργων κατάλληλων για την προσέγγιση της PPP. 31
Πηγή: Service Industries Branch of Industry Canada, 2001. 31
Πίνακας 2.6.1. Δυνητικά οφέλη για την κυβέρνηση από τη χρήση των PPPs. 40
Πίνακας 2.6.2. Λόγοι που θα μπορούσαν να υποκινήσουν τις ιδιωτικές εταιρίες να εμπλακούν σε μια PPP. 41

Πηγή: Stainback J., 2006. 42
Εικόνα 2.7.1. Μοντέλο COPED. 45
Πηγή: Trafford S., Proctor T., 2006. 45
Εικόνα 2.7.2. Παράγοντες επιτυχίας μιας PPP. 46
Υλοποίηση 46
Πηγή: G.A.O., 2001. 46
Γράφημα 2.7.1. Άποψη των κατασκευαστών όσον αφορά στον τρόπο παρακολούθησης και ελέγχου του έργου από τις Αρχές. 47
Πηγή: National Audit Office, U.K., στην έρευνα συμμετείχαν Δημόσιες Αρχές και κατασκευαστές από 121 PFI έργα των οποίων τα συμβόλαια είχαν υπογραφεί πριν το 2000. 47
Εικόνα 2.8.1. Συνεργασίες δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, outsourcing και ιδιωτικοποίηση. 51
Πηγή: HDR, Inc., 2005. 51

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3ο

ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΚΤΕΛΕΣΗΣ ΜΙΑΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ ΣΕ ΔΕΙΓΜΑ ΧΩΡΩΝ ΜΕ ΠΑΓΚΟΣΜΙΩΣ ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΜΕΝΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ

3.1. Εισαγωγή

Η διαδικασία εκτέλεσης μιας PPP είναι αρκετά περίπλοκη και περιλαμβάνει πολλές διαφορετικές φάσεις. Τα βασικά βήματα που ακολουθούνται είναι ίδια σε όλες τις χώρες, απλώς κάθε μια τα προσαρμόζει περισσότερο ή λιγότερο στις δικές της ανάγκες και δυνατότητες.

Στο πρώτο μέρος του κεφαλαίου περιγράφεται η διαδικασία που ακολουθείται για την εκτέλεση PPP έργων υποδομής στην Alberta, Canada, η οποία επιλέχθηκε λόγω της πληρότητας και της αντιπροσωπευτικότητάς της. Στο δεύτερο μέρος, παρατίθενται γραφικά οι αντίστοιχες διαδικασίες που ακολουθούνται και σε άλλες περιοχές, προκειμένου να διαπιστώσει ο αναγνώστης ότι πράγματι οι μεταξύ τους διαφορές είναι μικρές.

3.2. Διαδικασία εκτέλεσης PPP στην Alberta, Canada

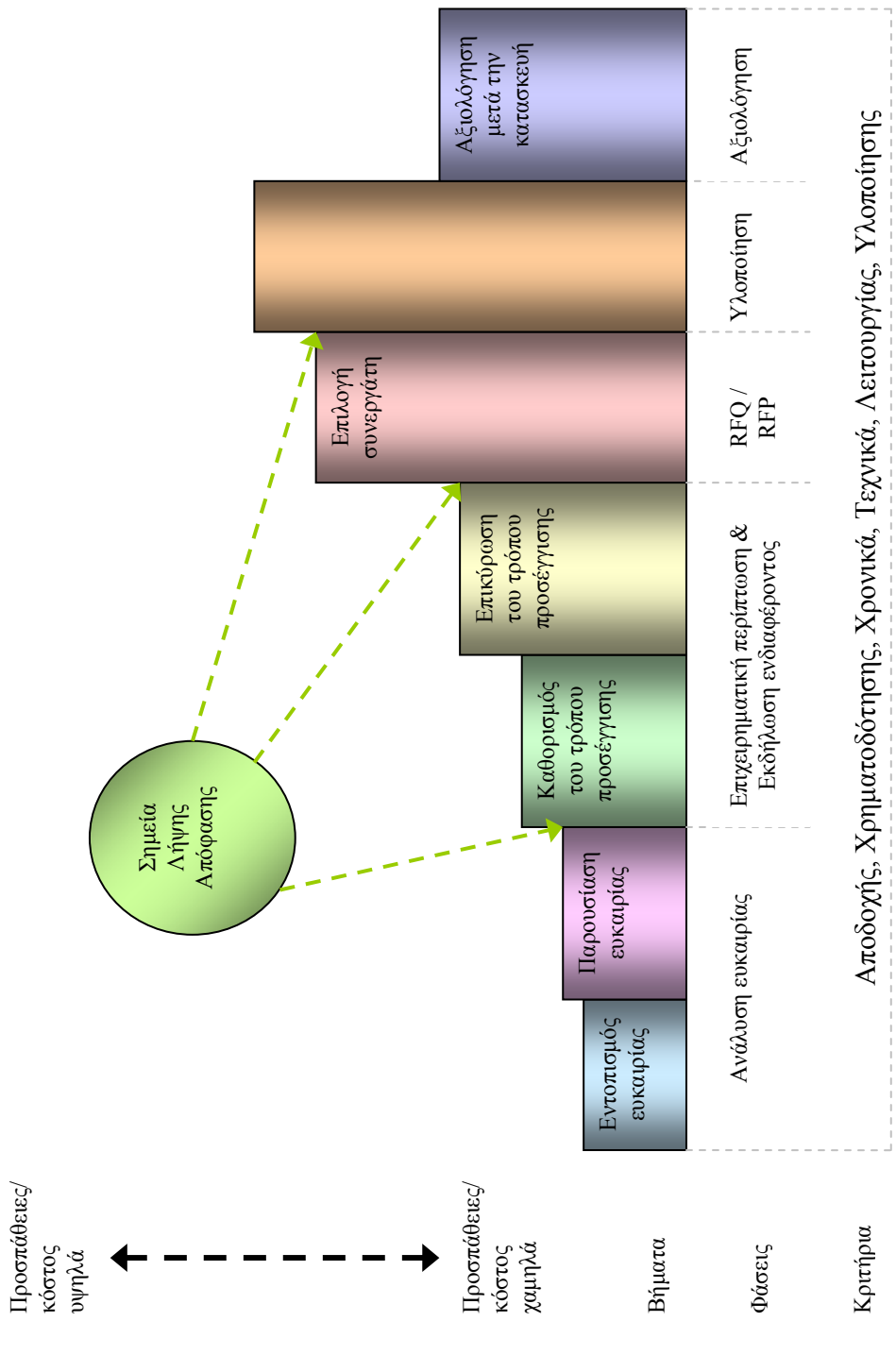
Η διαδικασία εκτέλεσης μιας PPP αποτελείται από τις ακόλουθες φάσεις:

1. Ανάλυση της ευκαιρίας (opportunity paper). Περιλαμβάνει τον εντοπισμό και την παρουσίαση της ευκαιρίας για χρήση της μεθόδου PPP.
2. Επιχειρηματική περίπτωση και εκδήλωση ενδιαφέροντος (Business case & Expression of interest). Αφορά στον καθορισμό της προσέγγισης που πρόκειται να ακολουθηθεί και στην επικύρωσή της.
3. Αιτήσεις για Παρουσίαση Προσόντων (Request for Qualifications, RFQ) και για Προτάσεις (Request for Proposals, RFP). Κατά την εν λόγω φάση επιλέγεται ο ιδιώτης εταίρος.

4. Υλοποίηση (PPP implementation).

5. Αξιολόγηση μετά την κατασκευή (post occupancy review).

Εικόνα 3.2.1. Ο κύκλος ζωής ενός PPP έργου υποδομής .



Πηγή: Alberta Infrastructure Guidance Document, 2003.

3.2.1. Φάση 1η: Ανάλυση της ευκαιρίας

Στη συγκεκριμένη φάση εξετάζεται εάν το προτεινόμενο έργο υποδομής πληροί τα βασικά κριτήρια που πρέπει να ικανοποιούνται, ώστε να θεωρηθεί κατάλληλο για χρήση της μεθόδου PPP (Ενότητα 2.5). Η ανάλυση αποδεικνύει το βαθμό στον οποίο το έργο μπορεί δυνητικά να προσφέρει μια ικανοποιητική οικονομική απόδοση (value for money), σε σύγκριση πάντα με την παραδοσιακή μέθοδο κατασκευής έργων υποδομής.

Η φάση ανάλυσης της ευκαιρίας περιλαμβάνει τα εξής:

- Περιγραφή του έργου. Περιλαμβάνει τον σαφή καθορισμό του προβλήματος ή της ευκαιρίας που δημιούργησαν την ανάγκη για το έργο, το γενικό περίγραμμα του πλάνου και των στόχων του έργου, τον εντοπισμό πιθανών ευκαιριών συνεργασίας που μπορεί να υπάρχουν, τις πιθανές ενδείξεις ύπαρξης ενδιαφέροντος από την πλευρά του ιδιωτικού τομέα για συμμετοχή στο προτεινόμενο έργο, τις λεπτομέρειες σχετικά με τους πόρους που θα μπορούσε να προσφέρει στο έργο ένας ιδιώτης εταίρος και τέλος, ενδείξεις για το αναμενόμενο επίπεδο συνεισφοράς από την πλευρά του Δημοσίου.
- Στρατηγική ευθυγράμμιση. Αναφέρεται στο βαθμό με τον οποίο το έργο συμβαδίζει με τις στρατηγικές κατευθύνσεις της κυβέρνησης. Επίσης, περιγράφει το λόγο για τον οποίο η χρήση της μεθόδου PPP υποστηρίζει ακόμη περισσότερο τη στρατηγική ευθυγράμμιση.
- Επίδραση στις επιχειρησιακές δραστηριότητες. Εντοπισμός των ευκαιριών που η PPP προσέγγιση θα προσφέρει στο πλάνο διαχείρισης του έργου, στο πλάνο σχεδιασμού και κατασκευής (χρονοδιάγραμμα, διαχείριση φάσης κατασκευής, σχεδίαση/ προσφορά τιμής/ κατασκευή κ.λ.π.), στη διευθέτηση θεμάτων που αφορούν στην ιδιοκτησία, στη λειτουργία και συντήρηση κ.ά.
- Κατανομή των κινδύνων (risk). Αποτελεί σημαντικό στοιχείο μιας PPP και πρέπει κα λαμβάνεται υπόψη από τα πρώτα στάδια ανάπτυξης του έργου. Αφορά στην παροχή ενός πρώτου πλάνου κατανομής των κινδύνων και στον εντοπισμό των σημείων, στις διάφορες φάσεις κατασκευής του έργου, όπου η PPP θα προσφέρει ευκαιρίες μεταβίβασης των κινδύνων. Ευνόητο είναι ότι το εν λόγω πλάνο θα υποστεί

τροποποιήσεις σε επόμενη φάση, στην οποία ο κατασκευαστής, ο εργολάβος και οι managers θα εισχωρήσουν στην ομάδα ανάπτυξης του έργου (project team).

- Προκαταρκτική εξέταση κόστους/οφέλους. Περιλαμβάνει τον υπολογισμό του κόστους του έργου εάν αυτό κατασκευαζόταν με την παραδοσιακή μέθοδο. Ο εν λόγω υπολογισμός θα αποτελέσει σημείο αναφοράς (benchmark) για την αξιολόγηση της PPP μεθόδου και τον καθορισμό του βαθμού μείωσης του κόστους, βελτίωσης της αποδοτικότητας και της ποιότητας, τήρησης των χρονοδιαγραμμάτων και εφαρμογής καινοτόμων ιδεών. Επίσης, περιλαμβάνει την παροχή ενός προκαταρκτικού PPP χρηματοδοτικού μοντέλου. Πρέπει να καθορισθούν οι πόροι χρηματοδότησης και ο βαθμός στον οποίο θα συνεισφέρει ο κάθε ένας, συμπεριλαμβανομένου της κυβέρνησης.

3.2.2. Φάση 2η: Επιχειρηματική περίπτωση και εκδήλωση ενδιαφέροντος

Η εν λόγω φάση προσφέρει ακόμη περισσότερες λεπτομέρειες. Εδώ επικυρώνεται η υπεροχή της PPP προσέγγισης έναντι των άλλων εναλλακτικών επιλογών. Συνήθως, χρησιμοποιείται η Εκδήλωσης Ενδιαφέροντος (Expression of Interest) για να επιβεβαιωθεί η ύπαρξη ενδιαφέροντος από τον ιδιωτικό τομέα.

Η απόφαση για τη μετάβαση στην επόμενη φάση βασίζεται στην αξιολόγηση της επιχειρηματικής περίπτωσης, η οποία προσδιορίζει με σαφήνεια το έργο, τα οφέλη, τις επιχειρηματικές επιπτώσεις και τις επιπτώσεις στη λειτουργία του έργου, την ανάλυση κόστους/οφέλους, την αξιολόγηση των κινδύνων και τη στρατηγική υλοποίησης. Το προτεινόμενο μοντέλο PPP συγκρίνεται με την παραδοσιακή μέθοδο για να αποδειχθεί η βελτιωμένη οικονομική απόδοση (value for money) και η αποτελεσματικότερη κατανομή των κινδύνων. Συγκεκριμένα η κυβέρνηση της Alberta απαιτεί τη συμπλήρωση συγκεκριμένου πρότυπου εντύπου, του αποκαλούμενου «business case template».

3.2.3. Φάση 3η: Επιλογή συνεργάτη

Στη συγκεκριμένη φάση ζητείται από τον ιδιωτικό τομέα να καταθέσει Αιτήσεις Παρουσίασης Προσόντων (Request For Qualification, RFQ) και Αιτήσεις για Προτάσεις (Request For Proposals, RFP):

- ✓ **Αιτήσεις Παρουσίασης Προσόντων (Request For Qualification, RFQ).** Στο στάδιο αυτό εντοπίζονται, ανάμεσα στις υποψήφιες εταιρίες, εκείνες που διαθέτουν σε μεγαλύτερο βαθμό την ικανότητα και τους τεχνικό-οικονομικούς πόρους για να φέρουν εις πέρας το έργο, αλλά και για να αναλάβουν τους εμπλεκόμενους κινδύνους. Πραγματοποιείται, δηλαδή, μια προ-εκλογή των εταιριών που θα κληθούν στη συνέχεια να καταθέσουν προτάσεις/προσφορές (Υπουργείο Μεταφορών του Quebec, 2006).
- ✓ **Αιτήσεις για Προτάσεις (Request For Proposals, RFP).** Στο παρόν στάδιο αξιολογούνται οι προσφορές που έχουν κατατεθεί, από τις εταιρίες που επιλέχθηκαν στο προηγούμενο στάδιο, και τελικά επιλέγεται η καλύτερη πρόταση και εταιρία για να αναλάβει το έργο. Το στάδιο αυτό απαιτεί από τους υποψήφιους ιδιώτες εταίρους να καταβάλλουν σημαντική προπαρασκευαστική εργασία. Η τελική επιλογή εξαρτάται από την ανάλυση των προτάσεων βάσει τεχνικών, οικονομικών και χρηματοδοτικών κριτηρίων, ενώ ταυτόχρονα λαμβάνονται υπόψη και οι επιπτώσεις (βραχυπρόθεσμες, μεσοπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες) και τα οφέλη για την κυβέρνηση και τους πολίτες (Υπουργείο Μεταφορών του Quebec, 2006).

3.2.4. Φάση 4η: Υλοποίηση της PPP

Στην παρούσα φάση επικυρώνεται η συνεργασία μεταξύ της Δημόσιας Αρχής και του ιδιώτη εταίρου. Το συμβόλαιο πρέπει να ορίζει με σαφήνεια τους όρους, τις απαιτήσεις και το κόστος για κάθε πλευρά. Επίσης, πρέπει να είναι ευέλικτο για να προωθεί την καινοτομία και να περιλαμβάνει ένα πλάνο διαχείρισης των κινδύνων. Μόλις υπογραφεί το συμβόλαιο, δημιουργείται μία ομάδα υλοποίησης και αναπτύσσεται ένα λεπτομερές πλάνο του έργου. Πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή, ώστε οι πληροφορίες που

περιέχονται στην επιχειρηματική περίπτωση (business case) να αντικατοπτρίζονται στο συμβόλαιο.

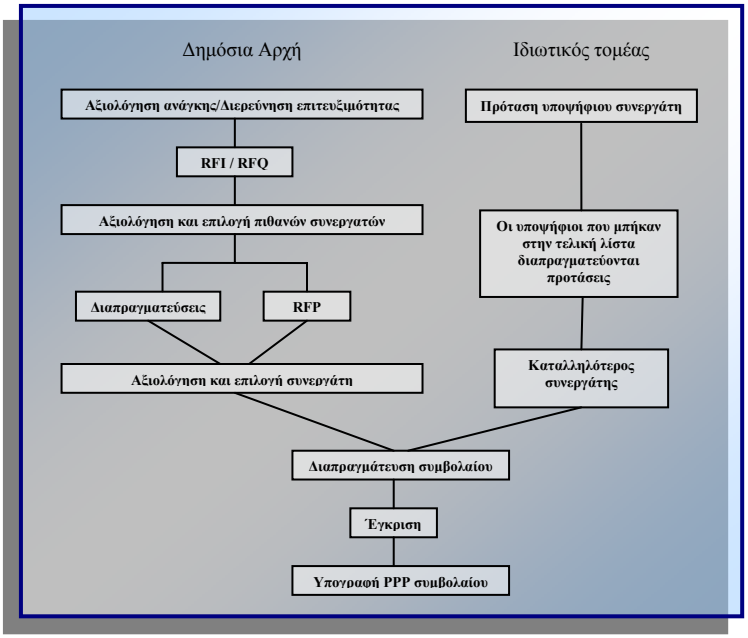
3.2.5. Φάση 5η: Αξιολόγηση μετά την κατασκευή

Η φάση αυτή αφορά στην πραγματοποίηση συνεχών ελέγχων της αποτελεσματικότητας της συνεργασίας, των εμπλεκόμενων διαδικασιών και της συνολικής επιτυχίας του έργου. Η επιχειρηματική περίπτωση (business case) χρησιμοποιείται ως σημείο αναφοράς για να διαπιστωθεί εάν οι όροι και το κόστος είναι σύμφωνα με τα αναμενόμενα. Η συνεργασία μπορεί να υποστεί και τροποποιήσεις, προκειμένου να μεγιστοποιηθούν οι πιθανότητες επιτυχίας του έργου.

3.3. Συνοπτική παρουσίαση διαδικασιών εκτέλεσης PPPs και σε άλλες περιοχές

Στην παρούσα ενότητα παρουσιάζονται γραφικά οι διαδικασίες που ακολουθούνται για την εκτέλεση PPPs και σε άλλες περιοχές, προκειμένου να διαπιστώσει ο αναγνώστης ότι πράγματι οι μεταξύ τους διαφορές είναι μικρές.

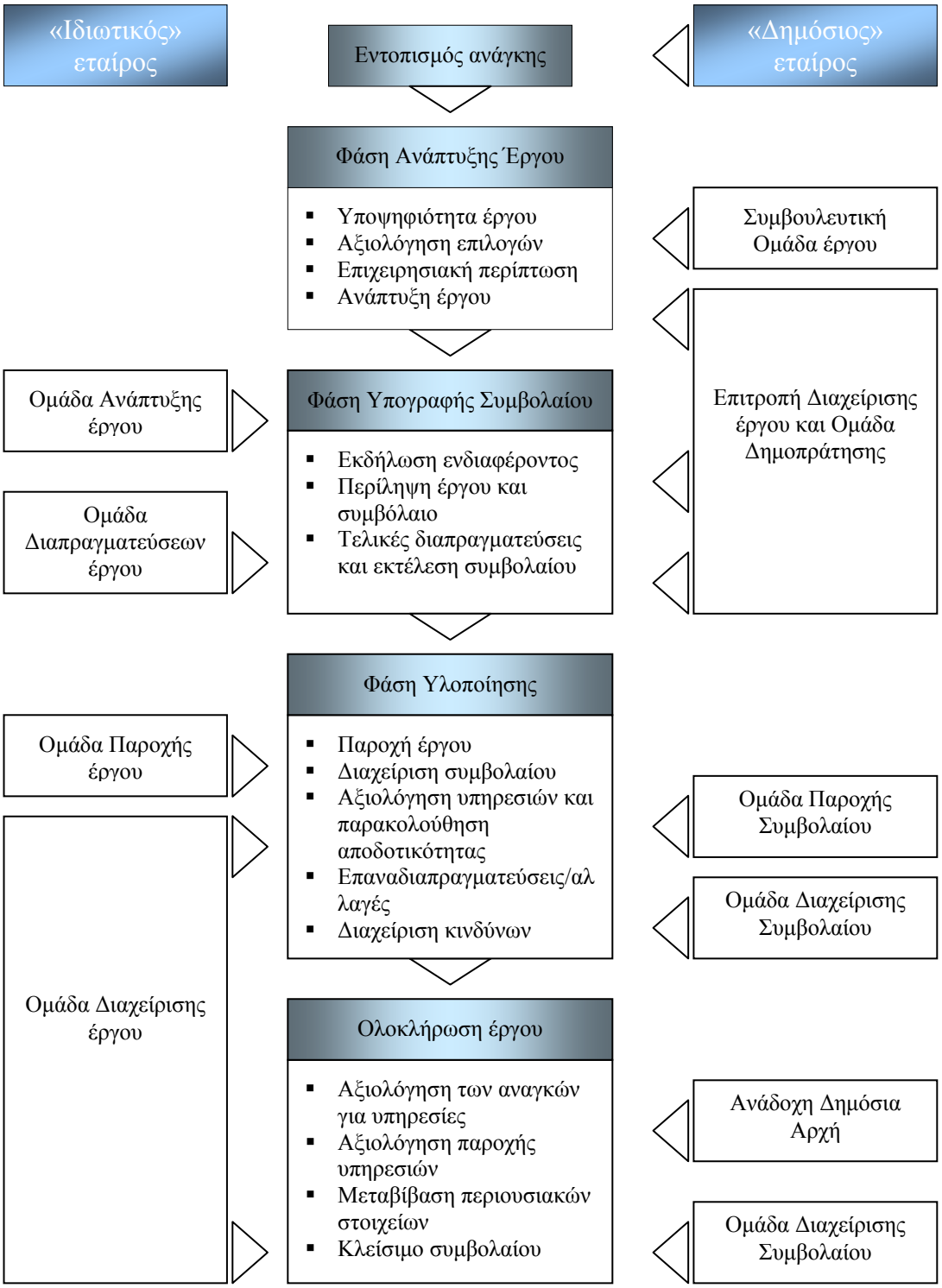
3.3.1. Η PPP διαδικασία στη Nova Scotia, Canada



Εικόνα 3.3.1.1. Η διαδικασία εκτέλεσης PPP στη Nova Scotia (Πηγή: HDR, 2005).

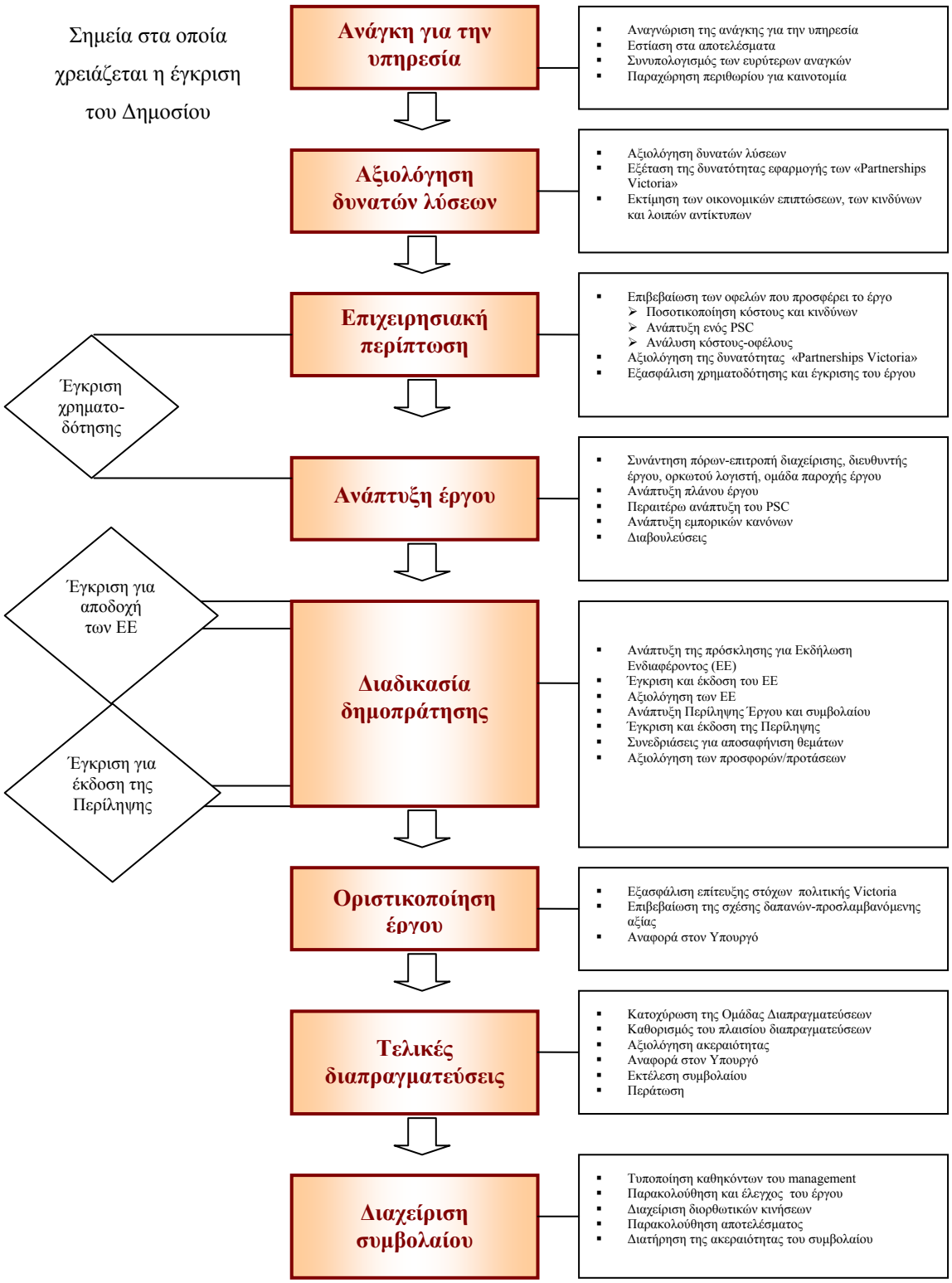
3.3.2. Η PPP διαδικασία στη Victoria, Canada

Εικόνα 3.3.2.1. Καθήκοντα και δομές υποστήριξης στη PPP διαδικασία στη Victoria.



Πηγή: HDR, 2005.

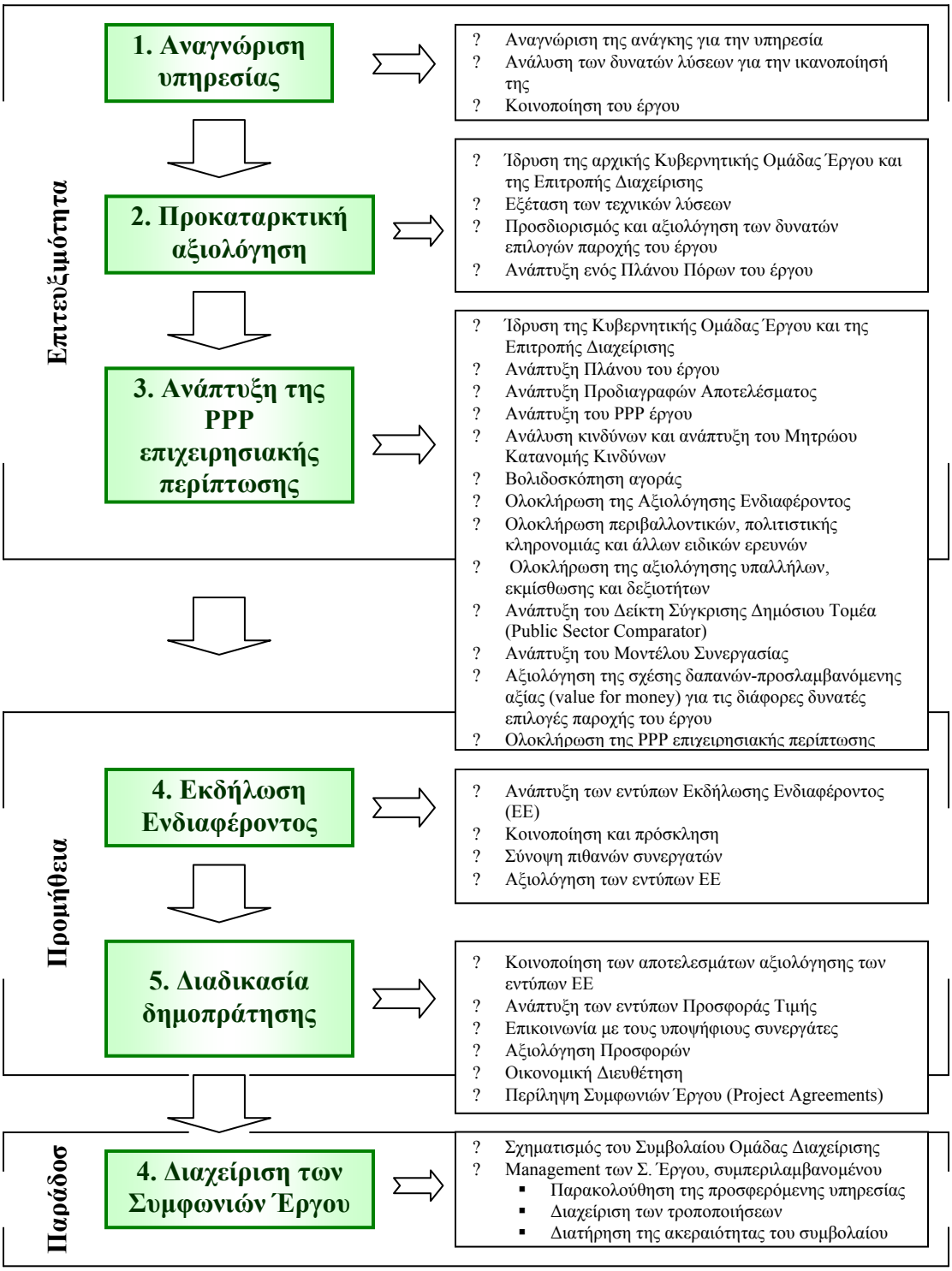
Εικόνα 3.3.2.2. Η διαδικασία εκτέλεσης PPP στη Victoria.



Πηγή: HDR, 2005.

3.3.3. Η PPP διαδικασία στο Queensland, Australia

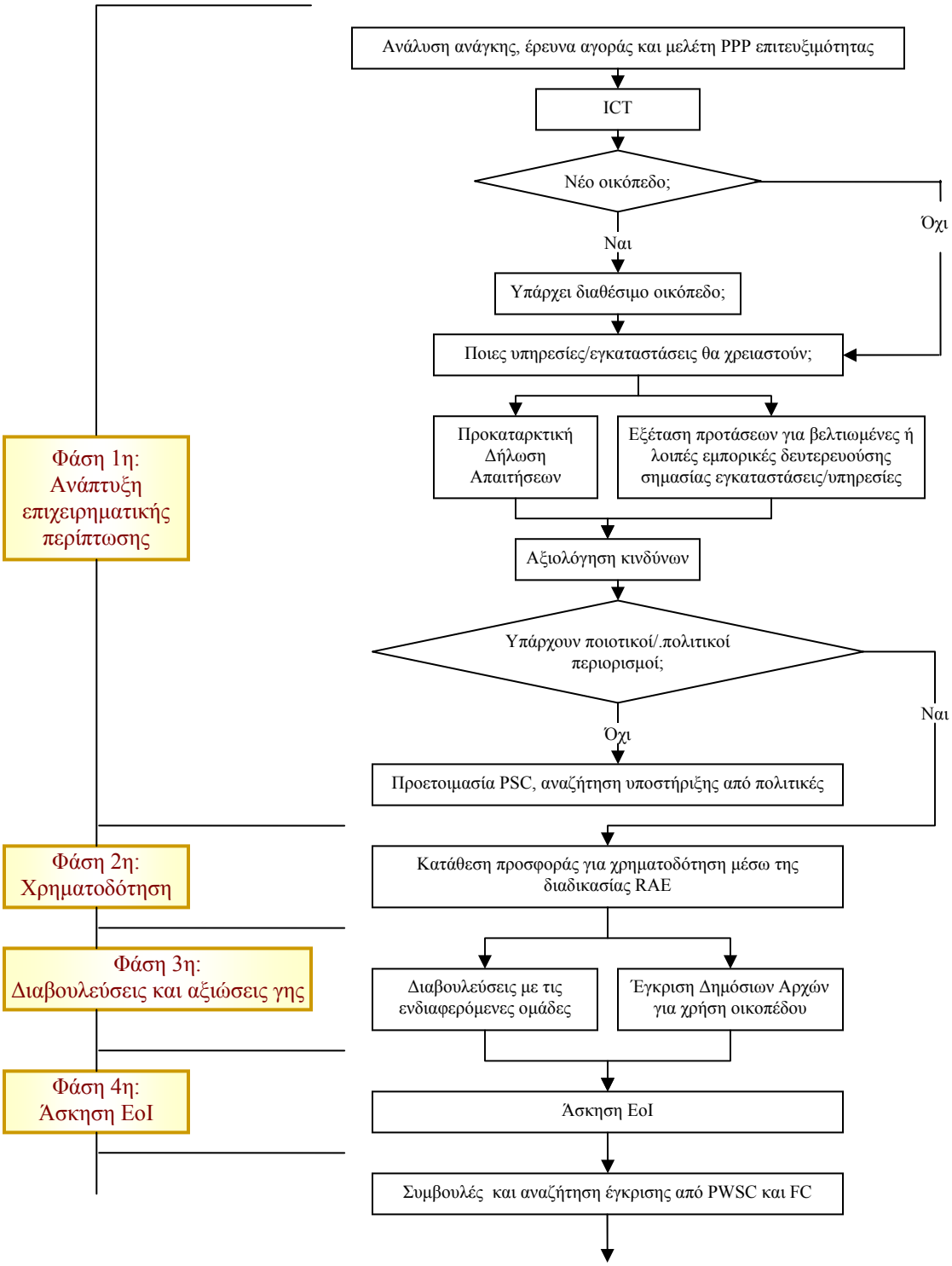
Εικόνα 3.3.3.1. Η διαδικασία εκτέλεσης PPP στο Queensland.



Πηγή: HDR, 2005.

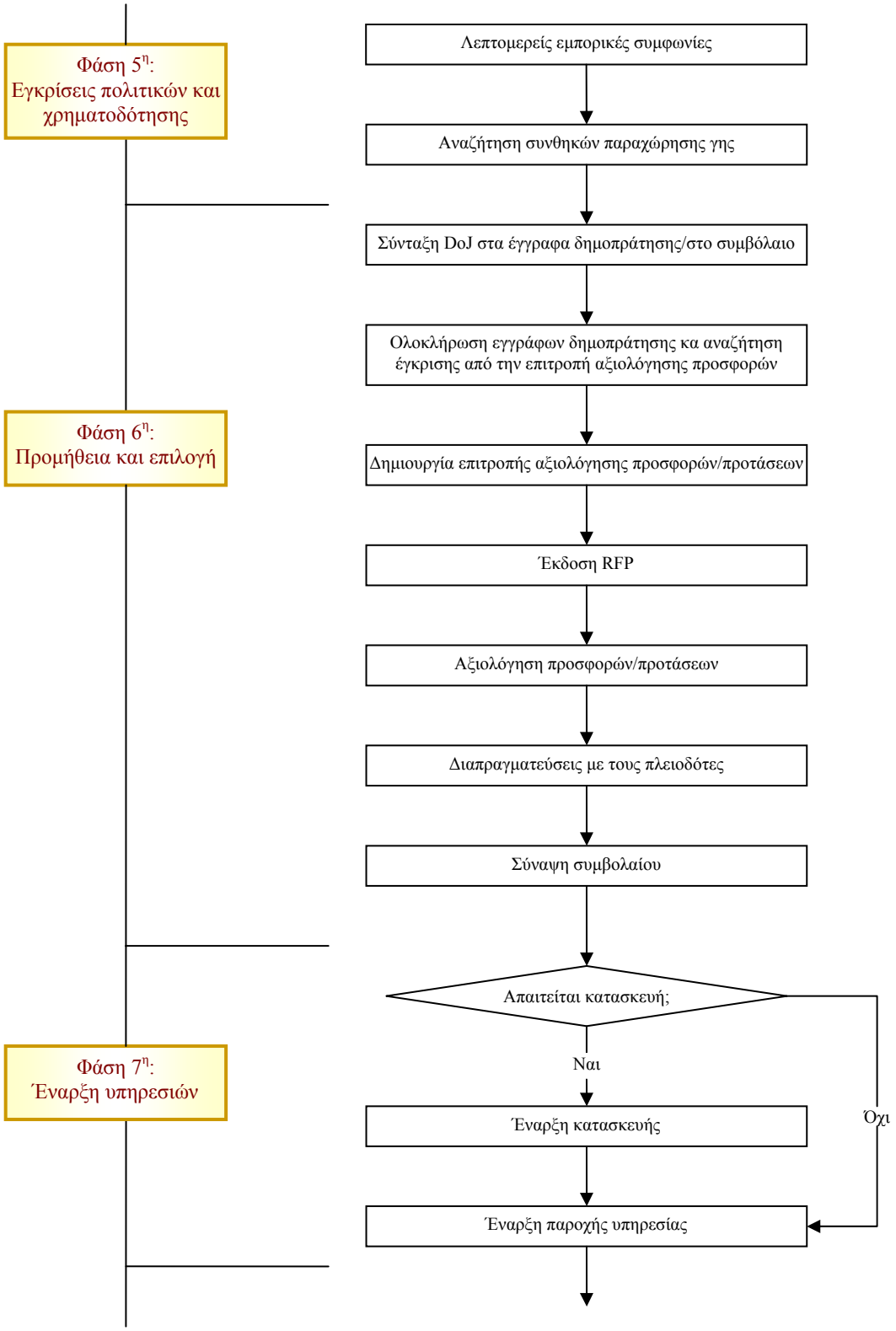
3.3.4. Η PPP διαδικασία στο Hong Kong, China

Εικόνα 3.3.4.1. Η διαδικασία εκτέλεσης PPP στο Hong Kong.



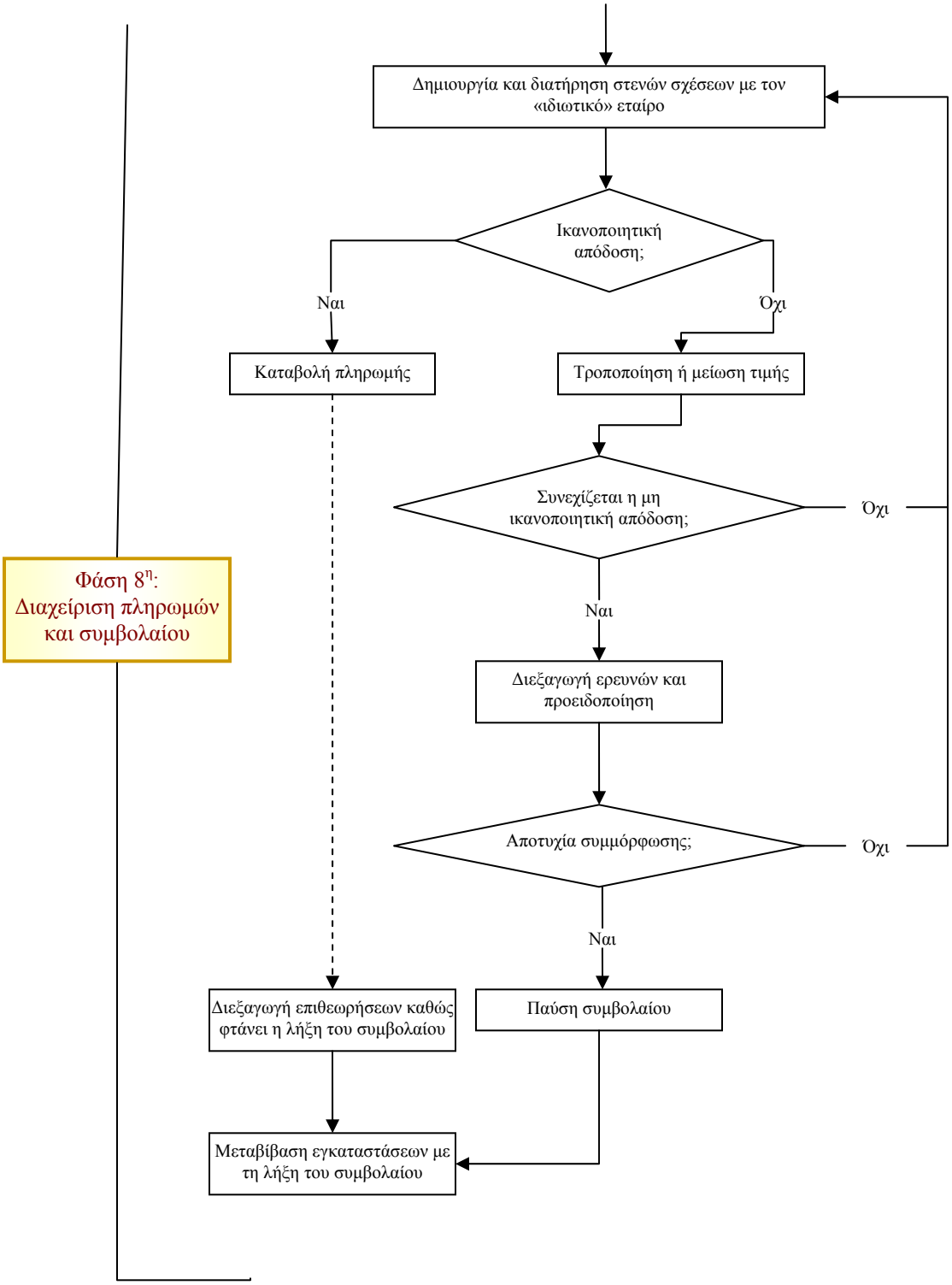
Πηγή: HDR, 2005.

Εικόνα 3.3.4.1. Η διαδικασία εκτέλεσης PPP στο Hong Kong (συνέχεια).



Πηγή: HDR, 2005.

Εικόνα 3.3.4.1. Η διαδικασία εκτέλεσης PPP στο Hong Kong (συνέχεια).

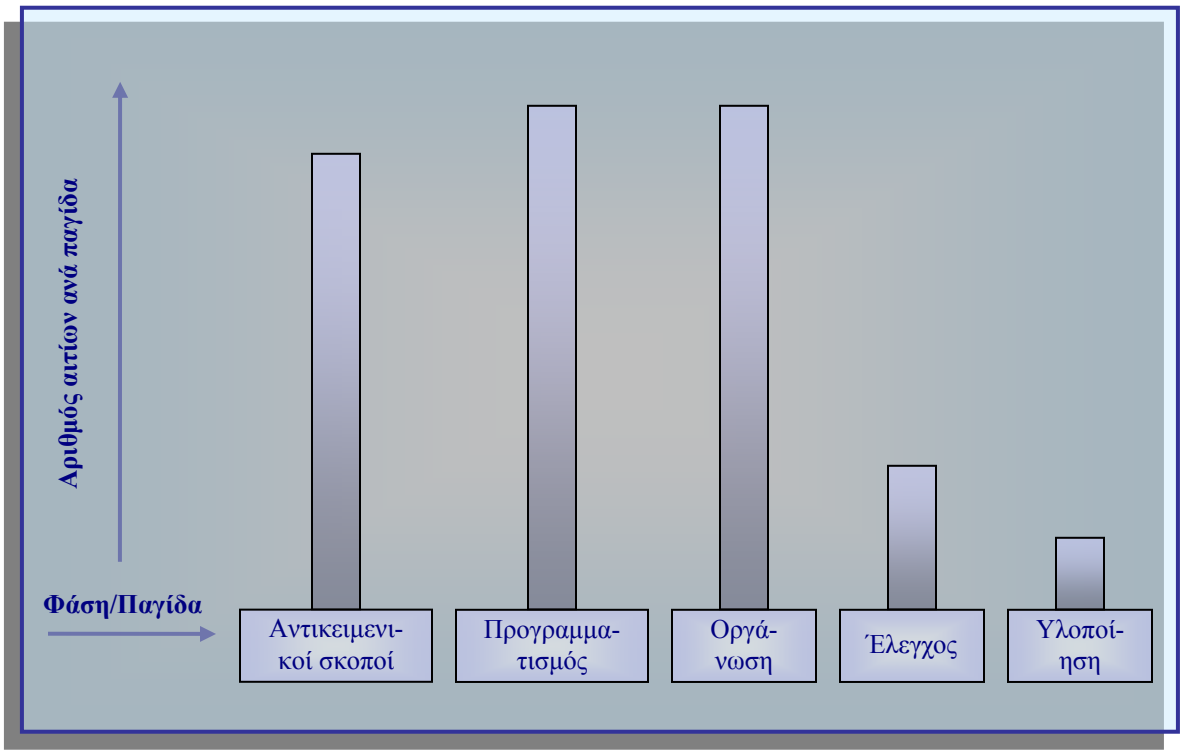


Πηγή: HDR, 2005.

3.4. «Παγίδες» στις διάφορες φάσεις εκτέλεσης μιας PPP

Η εμπειρία έχει δείξει ότι η σωστή προετοιμασία του έργου είναι ο καθοριστικότερος παράγοντας επιτυχίας. Σύμφωνα με μία ανάλυση που βρέθηκε κατά τη βιβλιογραφική έρευνα (D. Grimsey, M. Lewis, 2005), τα προβλήματα που ανακύπτουν κατά τη φάση υλοποίησης του έργου συνήθως προέρχονται από προβλήματα στις προπαρασκευαστικές φάσεις.

Εικόνα 3.4.1. Τα προβλήματα στη φάση υλοποίησης συχνά προέρχονται από τις προπαρασκευαστικές φάσεις.



Πηγή: HDR, 2005.

Οι «παγίδες» που υπάρχουν στη διαχείριση ενός έργου (project management) είναι ποικίλες και μπορούν να ταξινομηθούν σε πέντε κατηγορίες (D. Grimsey, M. Lewis, 2005):

1. **Αντικειμενικοί σκοποί.** Ενδέχεται για παράδειγμα το έργο να μην είναι σαφώς προσδιορισμένο, γιατί λήφθηκαν υπόψη μόνο οι τεχνικές δυσκολίες και όχι για παράδειγμα αυτές που οφείλονται στις διαφορετικές κουλτούρες των εμπλεκομένων.

2. **Προγραμματισμός.** Πιθανές παγίδες στην εν λόγω φάση είναι η χρήση εργαλείων προγραμματισμού που δεν είναι πρακτικά ή μεθόδων που αποθαρρύνουν τη δημιουργικότητα. Επίσης, μπορεί οι προβλέψεις κόστους και χρόνου να είναι υπερβολικά αισιόδοξες.

3. **Οργάνωση και συντονισμός.** Κάποιες από τις δυσκολίες που θα μπορούσαν να εμφανιστούν εδώ είναι η υπερβολική γραφειοκρατία, η έλλειψη υποκίνησης των managers κ.ά.

4. **Παρακολούθηση και έλεγχος.** Ενδεχομένως η Ομάδα του Έργου (project team) να μην κατανοεί την ανάγκη για συνεχή έλεγχο της προόδου, οι τροποποιήσεις στο πλάνο ή στις προδιαγραφές να μην παρακολουθούνται, οι αντικειμενικοί σκοποί του έργου να μην μπορούν να επιτευχθούν στην πράξη κ.τ.λ.

5. **Διαχείριση (management).** Ο project manager έχει την ευθύνη, αλλά όχι την εξουσία, ανικανότητα συντονισμού και ελέγχου κ.ά.

Κατά τις προπαρασκευαστικές φάσεις είναι απαραίτητη η ενεργός συμμετοχή των εμπλεκομένων, ενώ κατά τη φάση υλοποίησης η προσεκτική εκτέλεση του σωστά προετοιμασμένου πλάνου του έργου. Η παραπάνω προσέγγιση του J.J.A.M. Reijniers (1994) βασίζεται στις ακόλουθες τέσσερις αρχές:

- Εστίαση στα αποτελέσματα. Ο project manager εστιάζει στο *τι* πρέπει να επιτευχθεί (αντικειμενικοί σκοποί) και όχι στο *πώς* θα επιτευχθεί.

- Προσοχή όχι μόνο στην περιγραφή των τεχνικών αντικειμενικών σκοπών, αλλά και στην κουλτούρα. Έτσι, θα επιτευχθεί η ικανοποιητική επίλυση των διενέξεων που θα προκύψουν.

- Ηγεσία και όχι απλή παροχή πλάνων και σχεδίων. Ο project manager συνθέτει ένα πλαίσιο εργασίας. Κάθε πλάνο αποτελεί ένα απλό εργαλείο εντός αυτού του πλαισίου.

- Διατήρηση των κάθε είδους εντύπων που σχετίζονται με το έργο σε απλή μορφή και με εύκολη πρόσβαση.
- Η ουσία της επιτυχούς διαχείρισης ενός έργου βρίσκεται στην προετοιμασία: «Σκέψου πριν δράσεις» (J.J.A.M. Reijniers, 1994).

3.5. Συμπεράσματα

- Η διαδικασία εκτέλεσης μιας PPP είναι αρκετά περίπλοκη και περιλαμβάνει πολλές διαφορετικές φάσεις. Τα βασικά βήματα που ακολουθούνται είναι ίδια σε όλες τις χώρες, απλώς κάθε μια τα προσαρμόζει περισσότερο ή λιγότερο στις δικές της ανάγκες και δυνατότητες.
- Η διαδικασία εκτέλεσης μιας PPP αποτελείται από τις ακόλουθες φάσεις:
  - ✓ Ανάλυση της ευκαιρίας.
  - ✓ Επιχειρηματική περίπτωση και εκδήλωση ενδιαφέροντος.
  - ✓ Αιτήσεις για Παρουσίαση Προσόντων (Request for Qualifications, RFQ) και για Προτάσεις/Προσφορές (Request for Proposals, RFP).
  - ✓ Υλοποίηση.
  - ✓ Αξιολόγηση.
- Η εμπειρία έχει δείξει ότι η σωστή προετοιμασία του έργου είναι ο καθοριστικότερος παράγοντας επιτυχίας. Τα προβλήματα που ανακύπτουν κατά τη φάση υλοποίησης του έργου συνήθως προέρχονται από προβλήματα στις προπαρασκευαστικές φάσεις.
- Κατά τις προπαρασκευαστικές φάσεις είναι απαραίτητη η ενεργός συμμετοχή των εμπλεκομένων (δημοκρατική διαδικασία), ενώ κατά τη φάση υλοποίησης η προσεκτική εκτέλεση του σωστά προετοιμασμένου πλάνου του έργου.
- Η ουσία της επιτυχούς διαχείρισης ενός έργου βρίσκεται στην προετοιμασία: «Σκέψου πριν δράσεις».

Κεφάλαιο 3ο: Διαδικασία εκτέλεσης μιας συνεργασίας δημόσιου και ιδιωτικού τομέα σε δείγμα χωρών με παγκοσμίως αναγνωρισμένη εμπειρία

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3ο 60
ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΚΤΕΛΕΣΗΣ ΜΙΑΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ ΣΕ ΔΕΙΓΜΑ ΧΩΡΩΝ ΜΕ ΠΑΓΚΟΣΜΙΩΣ ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΜΕΝΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ 60
3.1. Εισαγωγή 60
3.2. Διαδικασία εκτέλεσης PPP στην Alberta, Canada 60
3.2.1. Φάση 1η: Ανάλυση της ευκαιρίας 62
3.2.2. Φάση 2η: Επιχειρηματική περίπτωση και εκδήλωση ενδιαφέροντος 63
3.2.3. Φάση 3η: Επιλογή συνεργάτη 64
3.2.4. Φάση 4η: Υλοποίηση της PPP 64
3.2.5. Φάση 5η: Αξιολόγηση μετά την κατασκευή 65
3.3. Συνοπτική παρουσίαση διαδικασιών εκτέλεσης PPPs και σε άλλες περιοχές 65
3.3.1. Η PPP διαδικασία στη Nova Scotia, Canada 65
3.3.2. Η PPP διαδικασία στη Victoria, Canada 66
67
3.3.3. Η PPP διαδικασία στο Queensland, Australia 68
3.3.4. Η PPP διαδικασία στο Hong Kong, China 69
70
71
3.4. «Παγίδες» στις διάφορες φάσεις εκτέλεσης μιας PPP 72
3.5. Συμπεράσματα 74

Εικόνα 3.2.1. Ο κύκλος ζωής ενός PPP έργου υποδομής 61

Εικόνα 3.3.1.1. Η διαδικασία εκτέλεσης PPP στη Nova Scotia (Πηγή: HDR, 2005). 65
Εικόνα 3.3.2.1. Καθήκοντα και δομές υποστήριξης στη PPP διαδικασία στη Victoria. 66
Πηγή: HDR, 2005. 66
Εικόνα 3.3.2.2. Η διαδικασία εκτέλεσης PPP στη Victoria. 67
Πηγή: HDR, 2005. 67
Εικόνα 3.3.3.1. Η διαδικασία εκτέλεσης PPP στο Queensland. 68
Πηγή: HDR, 2005. 68
Εικόνα 3.3.4.1. Η διαδικασία εκτέλεσης PPP στο Hong Kong. 69
Πηγή: HDR, 2005. 69
Εικόνα 3.3.4.1. Η διαδικασία εκτέλεσης PPP στο Hong Kong (συνέχεια). 70
Πηγή: HDR, 2005. 70
Εικόνα 3.3.4.1. Η διαδικασία εκτέλεσης PPP στο Hong Kong (συνέχεια). 71
Πηγή: HDR, 2005. 71
Εικόνα 3.4.1. Τα προβλήματα στη φάση υλοποίησης συχνά προέρχονται από τις προπαρασκευαστικές φάσεις. 72
Πηγή: HDR, 2005. 72

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4ο
ΜΟΡΦΕΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ

4.1. Εισαγωγή

Οι συνεργασίες μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα ποικίλουν ως προς τον τρόπο κατανομής των κινδύνων ανάμεσα στους εταίρους, το επίπεδο εξειδίκευσης που απαιτείται από κάθε εταίρο κατά τη διαπραγμάτευση του συμβολαίου και τις ενδεχόμενες επιπτώσεις στους φορολογούμενους (Service Industries Branch of Industry Canada, 2001).

Ο ιδιωτικός τομέας μπορεί να κληθεί να προσφέρει μία ή περισσότερες από τις ακόλουθες υπηρεσίες (D.L. Seader):

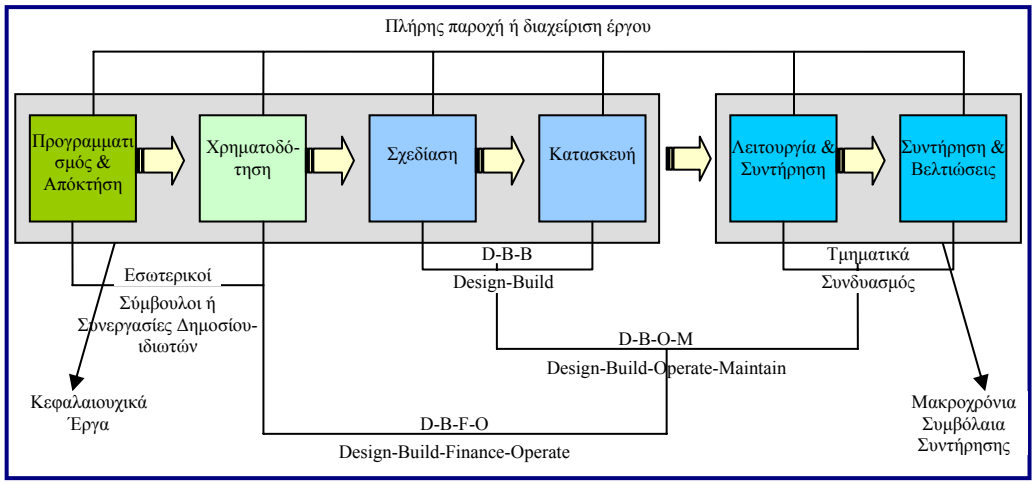
- Προγραμματισμός έργου
- Σχεδίαση
- Χρηματοδότηση
- Κατασκευή
- Ιδιοκτησία
- Λειτουργία και συντήρηση
- Συλλογή εσόδων

Η φύση μιας συνεργασίας εξαρτάται από την κατανομή αυτών των ρόλων. Στην Εικόνα 4.1.1 φαίνονται κάποιες από τις μορφές συνεργασιών δημόσιου και ιδιωτικού τομέα ανάλογα με τις φάσεις που περιλαμβάνουν από το κύκλο ζωής ενός έργου υποδομής.

Η κατανομή του κινδύνου ανάμεσα στους εταίρους αποτελεί καθοριστικό παράγοντα που επηρεάζει και άλλες πλευρές της συνεργασίας, συμπεριλαμβανομένου τις αμοιβές, τις επενδύσεις και τα καθήκοντα. Στις Εικόνες 4.1.2 και 4.1.3 απεικονίζονται οι διάφορες μορφές PPPs ανάλογα με το ποια πλευρά – δημόσιος ή ιδιωτικός τομέας – αναλαμβάνει το μεγαλύτερο μέρος των κινδύνων (risk) για νέες και υπάρχουσες εγκαταστάσεις αντίστοιχα. Οι μορφές αυτές συμμετοχής, σχεδιασμένες γενικά εκ των προτέρων από το

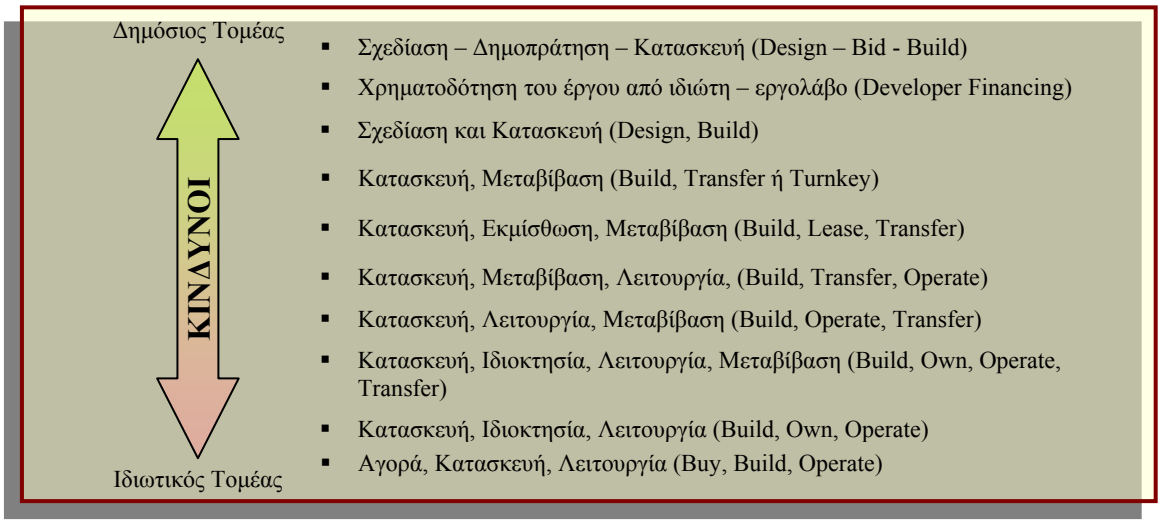
Δημόσιο, υλοποιούνται μέσω μιας ανταγωνιστικής διαδικασίας και μιας διαδικασίας διαπραγμάτευσης που καταλήγει στην υπογραφή μιας σύμβασης μεταξύ Δημοσίου – ιδιωτών που καλείται σύμβαση παραχώρησης (Στ. Χειμωνίτη – Τερροβίτη, 2003).

Εικόνα 4.1.1. Οι φάσεις στον κύκλο ζωής ενός έργου υποδομής και κάποιες από τις μορφές PPPs.



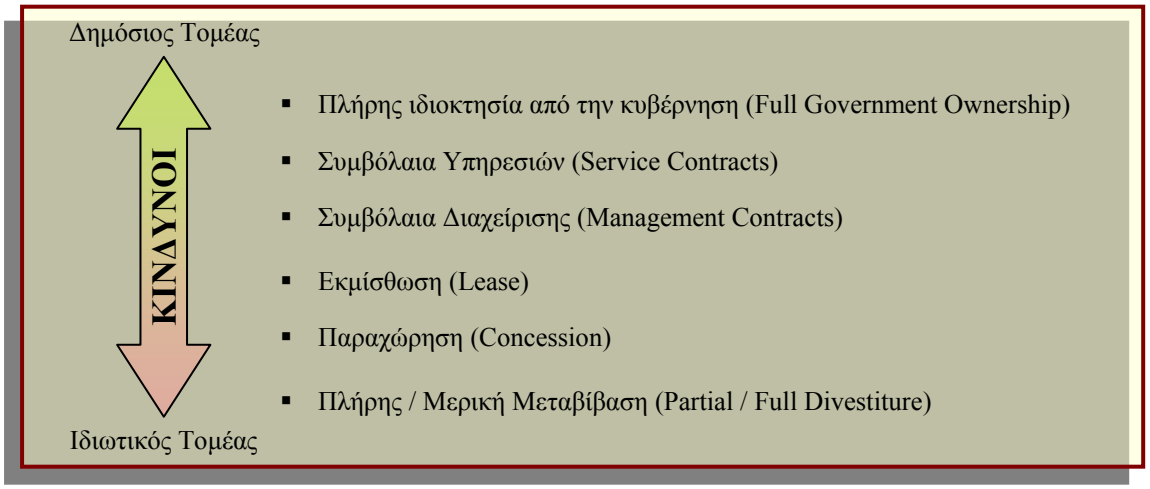
Πηγή: Federal Highway Administration, 2006.

Εικόνα 4.1.2. Μορφές συνεργασιών δημόσιου και ιδιωτικού τομέα για νέες εγκαταστάσεις. Κατάταξη ανάλογα με το ποια πλευρά αναλαμβάνει το μεγαλύτερο μέρος των κινδύνων.



Πηγή: D.L. Seader.

Εικόνα 4.1.3. Μορφές συνεργασιών δημόσιου και ιδιωτικού τομέα για υπάρχουσες εγκαταστάσεις. Κατάταξη ανάλογα με το ποια πλευρά αναλαμβάνει το μεγαλύτερο μέρος των κινδύνων.



Πηγή: D.L. Seader.

Στην περίπτωση των ήδη υπαρχόντων συστημάτων (υπηρεσίες, υποδομές), καθοριστικοί παράγοντες για την επιλογή της κατάλληλης μεθόδου είναι η μεταβίβαση των περιουσιακών στοιχείων και η ιδιοκτησία, καθώς και η ευθύνη για την οικονομική απόδοση του συστήματος (D.L. Seader).

Στις επόμενες ενότητες του παρόντος κεφαλαίου αναλύονται οι μορφές συνεργασιών Δημοσίου-ιδιωτών που απεικονίζονται στις Εικόνες 4.1.2 και 4.1.3.

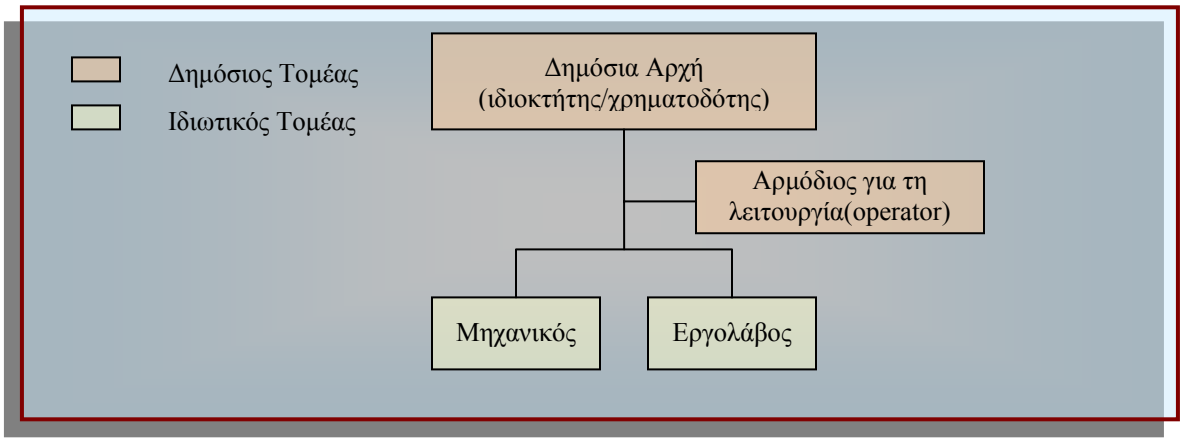
4.2. Σχεδίαση – Δημοπράτηση – Κατασκευή (Design – Bid – Build)

Ορισμός: η παρούσα μέθοδος είναι η παραδοσιακή μέθοδος παροχής έργων υποδομής που χρησιμοποιήθηκε ευρύτατα κατά τον 20ο αιώνα. Σε αυτήν, τα καθήκοντα σχεδιασμού και κατασκευής διαχωρίζονται και τα αναλαμβάνουν ένας ανεξάρτητος μηχανικός του ιδιωτικού τομέα και ένας ιδιώτης εργολάβος αντίστοιχα. Με την εν λόγω μέθοδο η διαδικασία παροχής έργων υποδομής διαχωρίζεται σε τρεις διαδοχικές φάσεις: το σχεδιασμό, τη δημοπράτηση και την κατασκευή (www.fhwa.dot.gov, 26.6.2006).

Διαδικασία: κατά την αρχική φάση σχεδιασμού, η Δημόσια Αρχή συνάπτει το συμβόλαιο για το σχεδιασμό με έναν πολιτικό μηχανικό ή έναν αρχιτέκτονα, αναθέτοντάς τον στην εταιρία με την καταλληλότερη εμπειρία και ποιότητα. Ο μηχανικός/αρχιτέκτονας είναι υπεύθυνος για την πραγματοποίηση της μελέτης του έργου και την παροχή όλων των απαραίτητων εγγράφων, όπως για παράδειγμα των προδιαγραφών, των σχεδίων κ.ά. Ο ιδιοκτήτης χρησιμοποιεί τα έγγραφα αυτά για να συντάξει τα έγγραφα για τη δημοπράτηση της φάσης κατασκευής. Οι ενδιαφερόμενοι εργολάβοι καλούνται να καταθέσουν τις προσφορές/προτάσεις τους και ο ιδιοκτήτης τελικά αναθέτει την κατασκευή του έργου στον εργολάβο που κατέθεσε την προσφορά με τη χαμηλότερη τιμή. Στη συνέχεια το έργο προχωρά στη φάση κατασκευής, ενώ ο ιδιοκτήτης φέρει την ευθύνη για την παρακολούθηση και τον έλεγχο της απόδοσης του εργολάβου (www.fhwa.dot.gov, 26.6.2006).

Αρμοδιότητες: ο δημόσιος τομέας φέρει την ευθύνη για τη χρηματοδότηση, τη λειτουργία και τη συντήρηση του έργου υποδομής.

Εικόνα 4.2.1. Μέθοδος Design – Bid – Build.



Πηγή: www.fhwa.dot.gov, 26.6.2006.

Πίνακας 4.2.1. Μελέτη περίπτωσης της μεθόδου Design – Bid – Build.

Μελέτη Περίπτωσης: Hiawatha τραμ	
Τοποθεσία	Minneapolis, Minnesota, U.S.
Μορφή PPP	Design – Build, παραδοσιακή Design – Bid – Build
Τύπος	Τραμ
Περιγραφή	Το τραμ συνδέει το κέντρο της Minneapolis με το διεθνές αεροδρόμιο Minneapolis – St. Paul και το Mall of America. Οι γραμμές έχουν μήκος 12 μίλια. Το έργο περιλαμβάνει 17 σταθμούς (και υπόγειο σταθμό στο αεροδρόμιο) και 26 οχήματα. Για το έργο συντάχθηκαν δύο ξεχωριστά Design – Build συμβόλαια: ένα για τα οχήματα και ένα για την τοποθέτηση του τραμ, των απαραίτητων σημάνσεων και των εξοπλισμών επικοινωνίας. Ωστόσο, η Διοικητική Αρχή του αεροδρομίου (Metropolitan Airport Commission) επέλεξε τη παραδοσιακή μέθοδο Design – Bid – Build για τις δύο σήραγγες του αεροδρομίου, μήκους 7.400 ποδών η κάθε μία. Η απόφαση βασίστηκε στον κίνδυνο της διάνοιξης σηράγγων κάτω από δύο διαδρόμους αεροσκαφών και της κατασκευής δύο σταθμών (ύψους 30ft, πλάτους 60ft, μήκους 500ft) σε βάθος 66ft από την επιφάνεια της γης.
Κόστος	$675,4εκατ.
Τύπος χρηματοδότησης	Ομοσπονδιακές και τοπικές επιχορηγήσεις
Πηγές εσόδων	$334,3εκατ. FTA Section 5309 New Starts $6,8 εκατ. Federal Congestion Mitigation Air Quality $100,0εκατ. State of Minnesota $20,2εκατ. State of Minnesota in-Kind $70,0 εκατ. Hennepin County $87,0εκατ. Metropolitan Airports Commission
Καινοτομίες	Ο συνδυασμός της ομοσπονδιακής και της τοπικής χρηματοδότησης. Ο συνδυασμός των μεθόδων Design – Build και Design – Bid – Build.

Πηγή: www.fhwa.dot.gov, 26.6.2006.

4.3. Χρηματοδότηση του έργου από ιδιώτη – εργολάβο (Developer Financing)

Ορισμός: ο ιδιώτης (συνήθως πρόκειται για τεχνική εταιρία) χρηματοδοτεί την κατασκευή ή επέκταση των εγκαταστάσεων, με αντάλλαγμα την εκχώρηση του δικαιώματος να κτίσει κατοικίες, εμπορικά καταστήματα ή βιομηχανικές εγκαταστάσεις

σε μια ακριβή, συνήθως ταχέως αναπτυσσόμενη και πολεοδομικά αυστηρώς ρυμοτομημένη περιοχή (G.A.O, 1999).

Αρμοδιότητες: ο ιδιώτης εργολάβος συνεισφέρει κεφάλαια και δύναται να λειτουργήσει τις εγκαταστάσεις υπό την επίβλεψη της κρατικής αρχής, αποκτώντας μερικές φορές το δικαίωμα να αμείβεται από τους χρήστες των εγκαταστάσεων. Εναλλακτικά, ο ιδιώτης εργολάβος εκτός από τη χρηματοδότηση των εγκαταστάσεων (τις οποίες συνήθως δεν κατασκευάζει), προκειμένου να αποκτήσει το δικαίωμα να κτίσει ακίνητα σε μια ακριβή περιοχή, μπορεί να επιβαρυνθεί από τον κρατικό φορέα με ένα χρηματικό ποσό ή να υποχρεωθεί να αγοράσει ένα τμήμα της δυναμικότητας των υφιστάμενων εγκαταστάσεων. Το χρηματικό αυτό ποσό χρησιμοποιείται από τον κρατικό φορέα για την επέκταση και τον εκσυγχρονισμό των εγκαταστάσεων (ΤΕΕ, Ε. Τροβά, 2005).

4.4. Σχεδίαση – Κατασκευή (Design – Build)

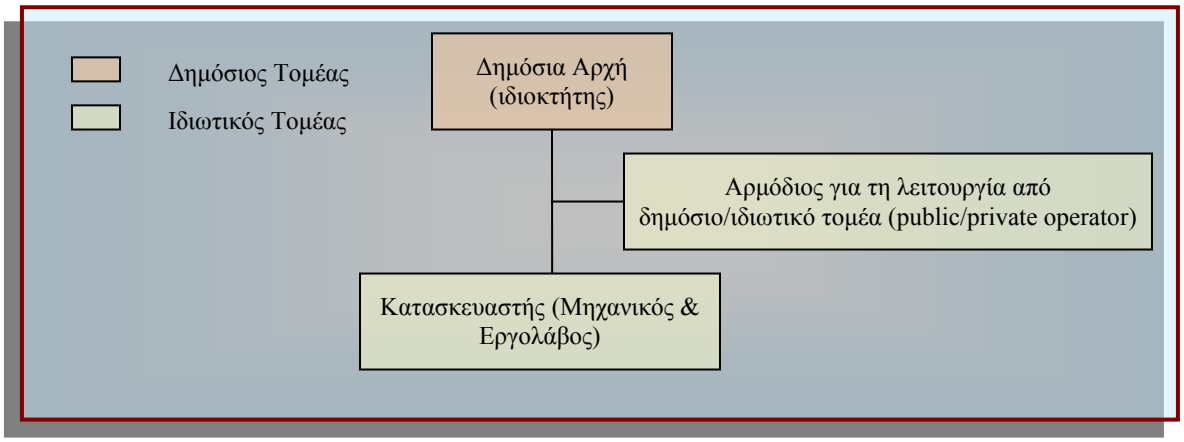
Ορισμός: η κυβέρνηση συνάπτει συμβόλαιο με έναν ιδιώτη εταίρο για τη σχεδίαση και κατασκευή ενός έργου υποδομής, που συμφωνεί με τα πρότυπα και τις απαιτήσεις απόδοσης της κυβέρνησης. Μόλις κατασκευαστεί το έργο, η κυβέρνηση αναλαμβάνει την ιδιοκτησία και είναι υπεύθυνη για τη λειτουργία του (Service Industries Branch of Industry Canada, 2001). Η οντότητα που αναλαμβάνει το σχεδιασμό και κατασκευή του έργου μπορεί να είναι μία και μοναδική εταιρία, μια διεθνής εταιρική συνεργασία (consortium), μία κοινοπραξία (joint venture) ή κάποια οργάνωση που σχηματίζεται αποκλειστικά για το συγκεκριμένο έργο (Federal Highway Administration).

Αρμοδιότητες: ο σχεδιαστής-κατασκευαστής αναλαμβάνει το μεγαλύτερο μέρος της ευθύνης για το σχεδιασμό και την κατασκευή, συμπεριλαμβανομένου των κινδύνων που σχετίζονται με την παροχή αυτών των υπηρεσιών σε μια συγκεκριμένη τιμή (fixed fee). Ο ιδιοκτήτης φέρει την ευθύνη για τη χρηματοδότηση, τη λειτουργία και συντήρηση του έργου (www.fhwa.dot.gov, 26.6.2006).

Περιγραφή έργου: ο ιδιοκτήτης πρέπει να πραγματοποιήσει μια προκαταρκτική περιγραφή του έργου, προκειμένου να είναι σε θέση να συντάξει τα έγγραφα προσφορών/προτάσεων. Αν και το επίπεδο της απαιτούμενης περιγραφής δεν είναι

αυστηρά καθορισμένο, η εμπειρία έχει δείξει ότι ένα 10% με 15% επί του συνόλου είναι συνήθως αρκετό. Ένα έργο που είναι πλήρως καθορισμένο μπορεί να μην είναι ελκυστικό για τους ιδιώτες, αφού θα υπάρχουν μικρά περιθώρια εφαρμογής καινοτόμων μεθόδων για μείωση του κόστους και του χρόνου ολοκλήρωσης του έργου. Από την άλλη πλευρά, ένα έργο που είναι στοιχειωδώς καθορισμένο, με πολλά αναπάντητα θέματα όσον αφορά στο μέγεθος και άλλα χαρακτηριστικά του, δύσκολα κατασκευάζεται με τη συγκεκριμένη μέθοδο, γιατί ο δυνητικός ιδιώτης εταίρος δεν θα είναι σε θέση να υπολογίσει με αξιοπιστία τις παραμέτρους κόστους και χρόνου (www.fhwa.dot.gov, 26.6.2006).

Εικόνα 4.4.1. Μέθοδος Design – Build.



Πηγή: www.fhwa.dot.gov, 26.6.2006.

Δυνατότητες εφαρμογής: στην πλειονότητα των έργων υποδομής, συμπεριλαμβανομένου δρόμων, εγκαταστάσεων επεξεργασίας υδάτων και αποβλήτων, δικτύων ύδρευσης και αποχέτευσης κ.ά. (Service Industries Branch of Industry Canada, 2001).

Πλεονεκτήματα: πρόσβαση στην εμπειρία του ιδιωτικού τομέα, ευκαιρίες για καινοτομία και μείωση κόστους, ευελιξία στην προμήθεια/παροχή του έργου, ευκαιρία για αυξημένη αποδοτικότητα στην κατασκευή, μείωση του χρόνου κατασκευής,

μεταβίβαση μεγάλου μέρους των κινδύνων στον ιδιωτικό τομέα κ.ά. (Service Industries Branch of Industry Canada, 2001).

Μειονεκτήματα: μειώνεται ο έλεγχος που ασκεί ο ιδιοκτήτης, αυξημένο κόστος για ενσωμάτωση των επιθυμητών σχεδιαστικών χαρακτηριστικών ή αλλαγών στο συμβόλαιο μετά την επικύρωσή του, πιο περίπλοκη διαδικασία ανταμοιβής, τα χαμηλότερα κεφαλαιακά κόστη μπορεί να αντισταθμιστούν από υψηλότερα κόστη λειτουργίας και συντήρησης εάν δεν ληφθεί υπόψη ολόκληρος ο κύκλος ζωής του έργου (life – cycle approach) (Service Industries Branch of Industry Canada, 2001).

Όσον αφορά στα έργα μεταφορών, αξίζει να αναφερθεί μία έρευνα που πραγματοποιήθηκε στα πλαίσια του Section 1307 του TEA – 21[8] (Federal Highway Administration, Η.Π.Α, 2006) με σκοπό να αξιολογήσει την αποτελεσματικότητα της μεθόδου Design - Build, και η οποία κατέληξε στα εξής συμπεράσματα:

- **Επιπτώσεις στις χρονικές παραμέτρους του έργου.** Το μεγαλύτερο κίνητρο και τελικά το μεγαλύτερο πλεονέκτημα της μεθόδου είναι η δυνατότητα μείωσης του συνολικού χρόνου της διαδικασίας ανάπτυξης του έργου, μέσω της εξάλειψης της δεύτερης διαδικασίας δημοπράτησης που θα απαιτούνταν για τη σύναψη του συμβολαίου κατασκευής σύμφωνα με την παραδοσιακή μέθοδο. Με τον τρόπο αυτό μειώνονται οι πιθανότητες σχεδιαστικών λαθών και παραλείψεων και είναι δυνατή η παράλληλη εκτέλεση των διαδικασιών σχεδίασης και κατασκευής για διαφορετικά τμήματα του ίδιου έργου.
- **Επιπτώσεις στις παραμέτρους κόστους του έργου.** Οι επιπτώσεις στο κόστος ήταν δύσκολο να προσδιορισθούν. Το κόστος είναι πιθανότερο να επηρεασθεί από κάποιους παράγοντες εκτός της σφαίρας επιρροής του σχεδιαστή – κατασκευαστή, όπως η φύση και η πολυπλοκότητα του έργου και οι απαιτήσεις από τρίτους για αλλαγές στα σχέδια. Επίσης, στα έργα που κατασκευάζονται με την εν λόγω μέθοδο εμφανίζεται σημαντική αποδοτικότητα του κόστους (cost efficiencies), αφού ο σχεδιαστής – κατασκευαστής είναι σε θέση να προτείνει πιο αποδοτικούς τρόπους

[8] Από το 1998, το Transportation Equity Act για τον 21ο αιώνα (TEA – 21) αποτελεί την ισχύουσα νομοθεσία για τα προγράμματα μεταφορών των Η.Π.Α. Το Section 1307(c) απαιτούσε από το FHWA να αναπτύξει κανονισμούς που να καθορίζουν τα κριτήρια και τις διαδικασίες έγκρισης σύμφωνα με τα οποία θα λειτουργούσε το Υπουργείο. Στην έρευνα συμμετείχαν program project managers που ήταν άμεσα υπεύθυνοι για Design – Build έργα μεταφορών.

επίτευξης των αντικειμενικών σκοπών του έργου (π.χ. μέσω της χρήσης τελευταίων τεχνολογιών και μεθόδων, προδιαγραφών που βασίζονται στην απόδοση και άρα διεγείρουν τη δημιουργικότητα κ.ά.).

- **Επιπτώσεις στις παραμέτρους ποιότητας του έργου.** Η μέθοδος δεν φαίνεται να απειλεί την ποιότητα των υποδομών. Οι εταιρίες που συμμετείχαν στην έρευνα δήλωσαν ότι η ποιότητα του αποτελέσματος δεν διαφοροποιείται από εκείνη της παραδοσιακής μεθόδου.

Κατά μέσο όρο, οι managers των Design – Build έργων που συμμετείχαν στην έρευνα υπολόγισαν ότι η μέθοδος αυτή μείωσε το συνολικό χρόνο των έργων κατά 14%, μείωσε το συνολικό κόστος κατά 3% και διατήρησε το ίδιο επίπεδο ποιότητας, σε σύγκριση πάντα με την παραδοσιακή μέθοδο (Design – Bid – Build) (Πίνακας 4.4.1).

Η προαναφερθείσα έρευνα δεν είναι η μόνη που ασχολείται με την αποδοτικότητα της μεθόδου Design – Build. Τα τελευταία 10 χρόνια, πλήθος ερευνών αναζήτησαν τον τρόπο με τον οποίο οι καινοτομίες στις μεθόδους παροχής έργων υποδομής επηρεάζουν τα έργα που κατασκευάζονται από τον ιδιωτικό τομέα, τα Υπουργεία Αμύνης και τα Υπουργεία Δημοσίων Έργων. Ακολούθως συνοψίζονται τα κυριότερα ευρήματα και συμπεράσματα αυτών των ερευνών («Design – Build Effectiveness Study», FHWA, 2006), τα οποία είναι παρόμοια με αυτά της προαναφερθείσας έρευνας:

- Προηγούμενες έρευνες για τις επιπτώσεις της μεθόδου Design – Build έναντι της παραδοσιακής, περιλαμβάνουν περιεκτικές έρευνες οικοδομικών έργων, τόσο στις Η.Π.Α. όσο και στο Ηνωμένο Βασίλειο, και λιγότερες έρευνες έργων μεταφορών.
- Και στα δύο είδη έργων, οικοδομικά και μεταφορών, κατά κανόνα υποδεικνύονται σημαντικά πλεονεκτήματα της μεθόδου Design – Build στη μείωση του χρόνου παράδοσης του έργου, σε ποσοστό από 4% έως 60%, σε σχέση με την παραδοσιακή μέθοδο.
- Και στα δύο είδη έργων κατά κανόνα υποδεικνύονται πλεονεκτήματα κόστους της μεθόδου Design – Build, σε ποσοστό από 18% έως 23%.

- Υπάρχουν λίγα ποσοτικά στοιχεία της ποιότητας της μεθόδου Design – Build έναντι της παραδοσιακής, αν και από τα υπάρχοντα στοιχεία προκύπτει ότι οι δύο μέθοδοι παράγουν παρόμοια ποιοτικά αποτελέσματα.

Πίνακας 4.4.1. Σύνοψη των εκτιμώμενων επιπτώσεων της χρήσης της μεθόδου Design - Build στις παραμέτρους κόστους, χρόνου και ποιότητας.

Παράμετρος Χρόνου	Τιμή	Παράμετρος Κόστους	Τιμή	Παράμετρος Ποιότητας	Τιμή
Απαντήσεις	62	Απαντήσεις	48	Απαντήσεις	61
Μέσος Όρος	-14,1%	Μέσος Όρος	-2,6%	Μέσος Όρος	0,0%
Στατιστικός Μέσος	-10,0%	Στατιστικός Μέσος	0,0%	Στατιστικός Μέσος	0,0%
Επικρατούσα Τιμή	-0,1%	Επικρατούσα Τιμή	0,0%	Επικρατούσα Τιμή	0,0%
Μέγιστο	50,0%	Μέγιστο	65,0%	Μέγιστο	10,0%
Ελάχιστο	-63,0%	Ελάχιστο	-61,8%	Ελάχιστο	-10,0%
Τυπική Απόκλιση	24,4%	Τυπική Απόκλιση	20,5%	Τυπική Απόκλιση	2,1%

Πηγή: Federal Highway Administration, Η.Π.Α, 2006.

Πίνακας 4.4.2. Μελέτη περίπτωσης της μεθόδου Design-Build.

Μελέτη Περίπτωσης: αυτοκινητόδρομος Ε – 470 με διόδια	
Τοποθεσία	Denver, Colorado, U.S.
Μορφή PPP	Design - Build
Τύπος	Αυτοκινητόδρομος με διόδια
Περιγραφή	Ο Ε – 470 είναι ένας δρόμος 47 μιλίων στο ανατολικό Denver. Το έργο χτίστηκε σε 4 φάσεις. Η Φάση 1 ξεκίνησε το 1989 και η Φάση 4 ολοκληρώθηκε το 2003. ▪ Φάση 1: 5,1 μίλια, $115 εκατ., ολοκληρώθηκε τον Ιούνιο του 1991 ▪ Φάση 2/3: 29,3 μίλια, $663 εκατ., ολοκληρώθηκε τον Ιούλιο του 1998 ▪ Φάση 4: 12,2 μίλια, $453 εκατ., ολοκληρώθηκε τον Ιανουάριο του 2003 Υπάρχει η δυνατότητα ηλεκτρονικής και χειρωνακτικής συλλογής των διοδίων σε 5 διαφορετικά σημεία κατά μήκος του δρόμου. Πάνω από το 60% των διοδίων πληρώνονται ηλεκτρονικά και πάνω από 100.000 άτομα διατηρούν λογαριασμό

	«EXpressToll». Το χρέος των $1,2 δις, σε ομόλογα της «Αρχής Ε-470», θα αποπληρωθεί το 2035 και αφού η Ε-470 εξασφαλίσει μια συνεχή χρηματοδότηση για τη συντήρηση του Ε-470. Τότε θα σταματήσει η καταβολή διοδίων και ο δρόμος θα μεταβιβαστεί στο Υπουργείο Μεταφορών.
Κόστος	$1,2 δις.
Τύπος χρηματοδότησης	Ανταποδοτικά τέλη
Πηγές εσόδων	Διόδια, τέλη εγγραφής οχημάτων, τέλη επέκτασης του δρόμου σε παρακείμενες ιδιοκτησίες κ.ά.
Καινοτομίες	Καινοτόμος συνδυασμός πηγών εσόδων. Ο Ε-470 και ο ιδιώτης εργολάβος έλαβαν το βραβείο καινοτομίας διοδίων από το IBTTA το 2000.

Πηγή: www.fhwa.dot.gov, 26.6.2006.

Εικόνα 4.4.2. Αυτοκινητόδρομος Ε-470 στο Denver, Colorado, U.S.

Πηγή: www.InnovativeFinance.org, 16.7.2006.

4.5. Κατασκευή – Μεταβίβαση (Build – Transfer) ή Κατασκευή νέων εγκαταστάσεων με το κλειδί στο χέρι (Turnkey)

Ορισμός: ο κρατικός φορέας αναθέτει το σχεδιασμό και την κατασκευή των εγκαταστάσεων σε έναν ιδιώτη, σύμφωνα με προσυμφωνημένα χαρακτηριστικά. Ο ιδιώτης δεσμεύεται να κατασκευάσει το έργο στη συμφωνηθείσα τιμή και να επωμιστεί τον κατασκευαστικό κίνδυνο να του στοιχίσει περισσότερο. Εφόσον η ιδιοκτησία παραμένει στον ιδιώτη – εργολάβο, έως ότου η κατασκευή του έργου ολοκληρωθεί, ο

κατασκευαστής δεν περιορίζεται από τους κανονισμούς προμηθειών του Δημοσίου, γεγονός που του επιτρέπει την αποπεράτωση του έργου σε μικρότερο χρονικό διάστημα και με μικρότερο κόστος, συγκριτικά με αυτό που θα προέκυπτε αν το έργο υλοποιούνταν με βάση τις παραδοσιακές τεχνικές κατασκευής των δημοσίων έργων. Η χρηματοδότηση και η ιδιοκτησία των εγκαταστάσεων μπορεί να ανατεθεί τόσο στον ιδιώτη, όσο και στον κρατικό φορέα (G.A.O., 1999).

Δυνατότητες εφαρμογής: στην πλειονότητα των έργων υποδομής, όπως εγκαταστάσεις επεξεργασίας υδάτων και αποβλήτων, κυβερνητικά κτίρια, γήπεδα golf κ.ά. (Service Industries Branch of Industry Canada, 2001).

Πλεονεκτήματα: μεταβίβαση του κατασκευαστικού κινδύνου στον ιδιώτη, οφέλη από την αυξημένη αποδοτικότητα του ιδιωτικού τομέα, ταχύτερη κατασκευή κ.ά. (Service Industries Branch of Industry Canada, 2001).

Μειονεκτήματα: μειωμένος ο έλεγχος του κρατικού φορέα, πιο περίπλοκες διαδικασίες ανταμοιβής, αυξημένο το κόστος για την ενσωμάτωση των επιθυμητών σχεδιαστικών αλλαγών μετά την επικύρωση του συμβολαίου κ.ά. (Service Industries Branch of Industry Canada, 2001).

4.6. Κατασκευή – Εκμίσθωση – Μεταβίβαση (Build – Lease – Transfer)

Ορισμός: η τεχνική αυτή είναι παρόμοια με την τεχνική Build – Transfer, μόνο που η εγκατάσταση μεταβιβάζεται στον κρατικό φορέα μέσω μιας σύνθετης εκμίσθωσης επί της ολοκλήρωσης και αποδοχής της εγκατάστασης. Η χρηματοδότηση εκμίσθωσης (lease financing) παρέχεται από τον ιδιώτη εταίρο. Όταν η εκμίσθωση (lease) αποπληρωθεί πλήρως, η εγκατάσταση μεταβιβάζεται στον κρατικό φορέα χωρίς την καταβολή επιπρόσθετου χρηματικού ποσού, ο οποίος την λειτουργεί κατά τη διάρκεια της εκμίσθωσης (D.L. Seader).

4.7. Κατασκευή – Μεταβίβαση – Λειτουργία (Build – Transfer – Operate)

Ορισμός: ο ιδιώτης σχεδιάζει, χρηματοδοτεί και κατασκευάζει το έργο. Όταν το έργο αποπερατωθεί, μεταβιβάζεται η ιδιοκτησία του στον κρατικό φορέα, ο οποίος στη

συνέχεια συμφωνεί να το ενοικιάσει στον ιδιώτη για μια προκαθορισμένη χρονική περίοδο. Η συμφωνία δίνει το δικαίωμα στον ιδιώτη να λειτουργήσει το έργο και να εισπράττει τα αντίστοιχα έσοδα. Στο τέλος της μισθωτικής περιόδου το Δημόσιο μπορεί να αποφασίσει αν θα αναλάβει το ίδιο τη διαχείριση του έργου ή θα την αναθέσει στον ιδιώτη που το κατασκεύασε ή ακόμη και σε άλλο ιδιώτη που εκδήλωσε ενδιαφέρον για τη λειτουργία του (Ε. Τροβά, ΤΕΕ, 2005).

Δυνατότητες εφαρμογής: σε δημόσιες εγκαταστάσεις, συμπεριλαμβανομένου δρόμων, δικτύων ύδρευσης και αποχέτευσης, εγκαταστάσεων επεξεργασίας λυμάτων, χώρων στάθμευσης, κυβερνητικών κτιρίων, αεροδρομίων και εγκαταστάσεων αναψυχής (Service Industries Branch of Industry Canada, 2001).

Πλεονεκτήματα: το Δημόσιο εκμεταλλεύεται την κατασκευαστική εξειδίκευση του ιδιώτη, διατηρεί την ιδιοκτησία του έργου, καθορίζει το επίπεδο των παρεχόμενων υπηρεσιών και των τελών χρήσης, σε σχέση με τη μέθοδο Build – Operate – Transfer αποφεύγει νομικά και ρυθμιστικά θέματα καθώς και υποχρεώσεις έναντι ζημιών, δυνατότητα διακοπής της συνεργασίας εάν δεν επιτευχθούν τα προσυμφωνηθέντα επίπεδα υπηρεσιών κ.ά. (Service Industries Branch of Industry Canada, 2001).

Μειονεκτήματα: η πιθανή δυσκολία αντικατάστασης του ιδιώτη εταίρου σε περίπτωση χρεοκοπίας ή αθέτησης των συμφωνηθέντων (Service Industries Branch of Industry Canada, 2001).

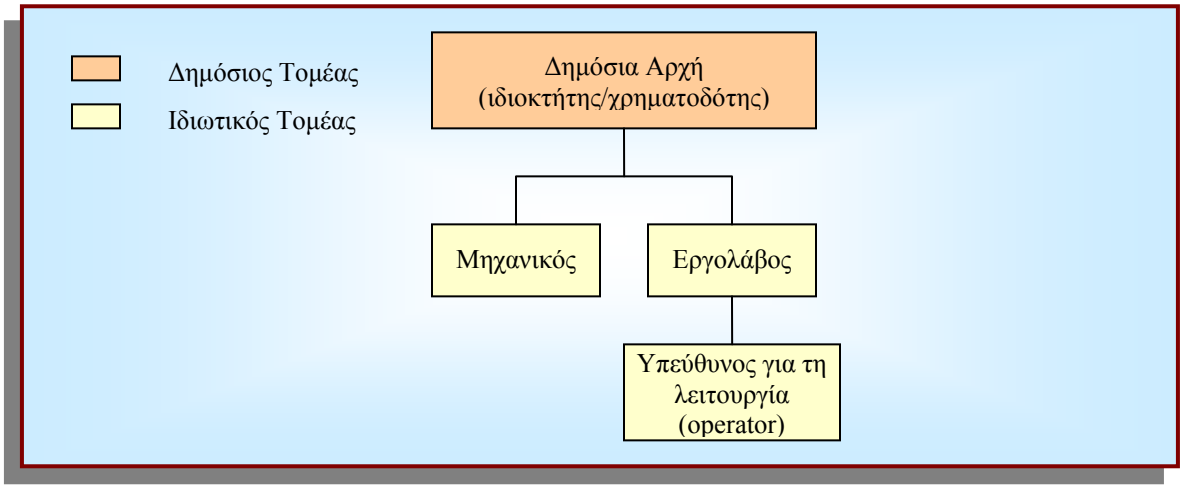
4.8. Κατασκευή – Λειτουργία – Μεταβίβαση ή Σχεδίαση – Κατασκευή – Λειτουργία – Συντήρηση (U.S.) (Build – Operate – Transfer ή Design – Build – Operate – Maintain)

Ορισμός: η εν λόγω μέθοδος αποτελεί μια ολοκληρωμένη μορφή συνεργασίας η οποία συνδυάζει τα καθήκοντα σχεδιασμού και κατασκευής της μεθόδου Design – Build με αυτά της λειτουργίας και συντήρησης (www.fhwa.dot.gov, 26.6.2006). Ο ιδιώτης κατασκευάζει ένα έργο με βάση τις προδιαγραφές που έχει συμφωνήσει με το Δημόσιο, λειτουργεί το έργο που ανήκει στον κρατικό φορέα για ένα προκαθορισμένο χρονικό διάστημα και στη συνέχεια με τη λήξη της περιόδου εκμετάλλευσης μεταβιβάζει τη

λειτουργία του στον κρατικό φορέα. Στις περισσότερες περιπτώσεις ο ιδιώτης είναι υπεύθυνος για τμήμα ή για το σύνολο της χρηματοδότησης του έργου, συνεπώς και η περίοδος εκμετάλλευσης πρέπει να είναι επαρκής, προκειμένου ο ιδιώτης μέσω των τελών χρήσης του έργου να επιτύχει μια ελάχιστη απόδοση επί του κεφαλαίου που επένδυσε. Στο τέλος της προκαθορισμένης περιόδου εκμετάλλευσης του έργου από τον ιδιώτη, το Δημόσιο μπορεί να αναλάβει τη λειτουργία του έργου ή να την αναθέσει εκ νέου στον ιδιώτη που το κατασκεύασε ή και σε τρίτο (General Accounting Office, U.S., 1999). Η εν λόγω τεχνική ενδείκνυται και για την ανάπλαση ή επέκταση υπαρχουσών εγκαταστάσεων και για το λόγο αυτό είναι γνωστή και με την ονομασία Ανάπλαση – Λειτουργία – Μεταβίβαση (Rehabilitate – Operate – Transfer) (D.L. Seader).

Πλεονεκτήματα: συνδυάζει την ευθύνη για συνήθως χωριστές λειτουργίες – σχεδιασμός, κατασκευή και συντήρηση – σε μία και μοναδική οντότητα. Με τον τρόπο αυτό ο ιδιώτης μπορεί να επιτύχει αυξημένη αποδοτικότητα. Ο σχεδιασμός του έργου μπορεί να προσαρμοσθεί στον κατασκευαστικό εξοπλισμό και τα δομικά υλικά που θα χρησιμοποιηθούν. Επιπρόσθετα, η BOT ομάδα καλείται να συντάξει ένα μακροχρόνιο πρόγραμμα συντήρησης εκ των προτέρων, μαζί με εκτιμήσεις για το αναμενόμενο κόστος. Η BOT ομάδα γνωρίζει λεπτομερώς το σχέδιο του έργου και τα χρησιμοποιούμενα υλικά, επομένως είναι σε θέση να αναπτύξει ένα κατάλληλο πλάνο συντήρησης, που αντιμετωπίζει τις ανάγκες κατά τη στιγμή που εμφανίζονται. Ως επακόλουθο μειώνεται ο κίνδυνος τα ενδεχόμενα προβλήματα να περάσουν απαρατήρητα και να αποβούν περισσότερο περίπλοκα και δαπανηρά (Service Industries Branch of Industry Canada, 2001). Πολλές κυβερνήσεις προτιμούν τη μέθοδο BOT γιατί τους επιτρέπει να ελαχιστοποιήσουν το κεφαλαιακό τους κόστος αλλά και να πραγματοποιήσουν το έργο υποδομής σε εποχές που δεν θα ήταν σε θέση να προσφέρουν τα απαιτούμενα κεφάλαια. Επίσης, έχουν τη δυνατότητα να εκμεταλλευθούν τις ικανότητες του ιδιωτικού τομέα στον τομέα της λειτουργίας έργων υποδομής, έχουν την ευκαιρία να ενθαρρύνουν εξωτερικές επενδύσεις και να εισάγουν νέες ή βελτιωμένες τεχνολογίες (D.L. Seader).

Εικόνα 4.8.1. Μέθοδος Build – Operate – Transfer.



Πηγή: www.fhwa.dot.gov, 26.6.2006.

Πίνακας 4.8.1. Μελέτη περίπτωσης της μεθόδου Build – Operate – Transfer.

Μελέτη Περίπτωσης: Hudson – Bergen τραμ	
Τοποθεσία	Κομητείες Hudson – Bergen, New Jersey, U.S., Φάση 1η
Μορφή PPP	Build – Operate - Transfer
Τύπος	Τραμ
Περιγραφή	Το τραμ που συνδέει τις κομητείες Hudson – Bergen έχει μήκος 20,5 μίλια, αποτελείται από 32 σταθμούς και 5 χώρους στάθμευσης park – and – ride. Το έργο υλοποιείται σε φάσεις. Το 2002 ολοκληρώθηκε το πρώτο τμήμα 9,5 μιλίων, αξίας $1,1 δις, με 16 σταθμούς. Τέσσερις από τους σταθμούς περιλαμβάνουν μεταβιβάσεις και σε άλλα μέσα μαζικής μεταφοράς – πλοία και σιδηροδρομικούς σταθμούς. Υπάρχουν επίσης 4 park-and-ride χώροι κοντά στους σταθμούς που παρέχουν περίπου 3.000 θέσεις στάθμευσης. Η κατασκευή συνεχίστηκε με μια επέκταση 6,2 μιλίων που ολοκληρώθηκε το φθινόπωρο του 2005.

Κόστος	$1,1 δις. (Φάση 1η)
Πηγές εσόδων	Φάση 1η Grant Anticipation Notice (GAN), Full Funding Grant Agreement (FFGA)
Συμβόλαιο	Το 1996 υπογράφτηκε 15ετές συμβόλαιο για το σχεδιασμό και την κατασκευή του αρχικού τμήματος των 9,5 μιλίων (με εγγύηση για την ημερομηνία παράδοσης), για την παροχή του στόλου των οχημάτων τραμ και για τη λειτουργία και συντήρηση του έργου.
Καινοτομίες	Επιλέχθηκε η μέθοδος BOT λόγω του κατά 8 χρόνια μικρότερου χρόνου παράδοσης σε σχέση με την παραδοσιακή μέθοδο.

Πηγή: www.fhwa.dot.gov, 26.6.2006.

Μια παραλλαγή της μεθόδου Design – Build – Operate – Maintain είναι η μέθοδος Design – Build – Finance – Operate, στην οποία ο ιδιώτης είναι υπεύθυνος και αναλαμβάνει τον κίνδυνο της χρηματοδότησης του έργου. Η εν λόγω μέθοδος είναι παρόμοια με τις BOT/BTO μεθόδους, και μετατρέπεται σε Παραχώρηση (Concession) όταν ο ιδιώτης λειτουργεί ως δικαιοδόχος (franchisee) αναλαμβάνοντας την πλειονότητα των κινδύνων που σχετίζονται με το έργο αλλά και των πιθανών ανταμοιβών (Aecom Consult, Inc., FHWA, 2005).

4.9. Κατασκευή – Ιδιοκτησία - Λειτουργία – Μεταβίβαση (Build –Own – Operate – Transfer)

Ορισμός: ο ιδιώτης κατασκευάζει ένα έργο με βάση τις προδιαγραφές που έχει συμφωνήσει με το Δημόσιο, λειτουργεί το έργο που ανήκει στον ίδιο για ένα προκαθορισμένο χρονικό διάστημα και στη συνέχεια με τη λήξη της περιόδου εκμετάλλευσης μεταβιβάζει τη λειτουργία και την ιδιοκτησία του στον κρατικό φορέα. Στις περισσότερες περιπτώσεις ο ιδιώτης είναι υπεύθυνος για τμήμα ή για το σύνολο της χρηματοδότησης του έργου, συνεπώς και η περίοδος εκμετάλλευσης πρέπει να είναι επαρκής, προκειμένου ο ιδιώτης μέσω των τελών χρήσης του έργου να επιτύχει μια ελάχιστη απόδοση επί του κεφαλαίου που επένδυσε. Στο τέλος της προκαθορισμένης περιόδου εκμετάλλευσης του έργου από τον ιδιώτη, το Δημόσιο μπορεί να αναλάβει τη

λειτουργία του έργου ή να την αναθέσει εκ νέου στον ιδιώτη που το κατασκεύασε ή και σε τρίτο (General Accounting Office, U.S., 1999).

Δυνατότητες εφαρμογής: στην πλειονότητα των έργων υποδομής, συμπεριλαμβανομένου δικτύων ύδρευσης και αποχέτευσης, εγκαταστάσεων αναψυχής, αεροδρομίων, κυβερνητικών κτιρίων, χώρων στάθμευσης κ.ά. (Service Industries Branch of Industry Canada, 2001).

Πλεονεκτήματα: εξασφαλίζει την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα της εγκατάστασης βάσει του κόστους ολόκληρου του χρόνου ζωής του έργου, όλα τα προβλήματα που εμφανίζονται στις αρχικές φάσεις αντιμετωπίζονται από τον ιδιώτη κ.ά. (Service Industries Branch of Industry Canada, 2001).

Μειονεκτήματα: υπάρχει η περίπτωση η εγκατάσταση να μεταβιβαστεί στον κρατικό φορέα σε περίοδο που τα κόστη λειτουργίας αυξάνονται, το αρχικό συμβόλαιο πρέπει να είναι πολύ καλά επεξεργασμένο για να συμπεριλάβει όλα τα πιθανά μελλοντικά ενδεχόμενα, ο ιδιώτης καθορίζει το επίπεδο των τελών χρήσης (εκτός αν ο κρατικός φορέας επιδοτεί τη χρήση) κ.ά. (Service Industries Branch of Industry Canada, 2001).

4.10. Κατασκευή – Ιδιοκτησία – Λειτουργία (Build – Own – Operate)

Ορισμός: με αυτή τη μέθοδο ο κρατικός φορέας αποφασίζει την κατασκευή ενός νέου κοινωφελούς έργου και στρέφεται στον ιδιωτικό τομέα για να το υλοποιήσει. Χορηγεί άδεια λειτουργίας μακράς διάρκειας στον ιδιώτη, ο οποίος είναι υπεύθυνος για τη χρηματοδότηση, το σχεδιασμό, την ανέγερση και τη λειτουργία των εγκαταστάσεων. Ο ιδιώτης έχει την ιδιοκτησία του έργου, ενώ οι κρατικοί φορείς έχουν την ευθύνη για τον προσδιορισμό των προδιαγραφών των προσφερόμενων υπηρεσιών, των κανόνων ασφαλείας και του ανώτατου επιπέδου των τελών χρήσης (π.χ. διοδίων) του έργου (Ε. Τροβά, ΤΕΕ, 2005).

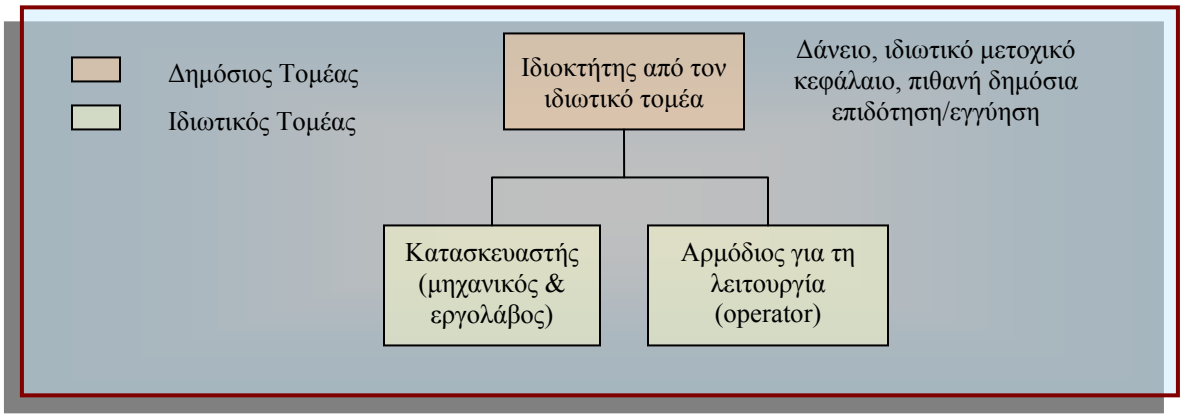
Δυνατότητες εφαρμογής: συνηθίζεται στην ενέργεια και τις τηλεπικοινωνίες αλλά έχει χρησιμοποιηθεί και σε έργα μεταφορών (www.fhwa.dot.gov, 26.6.2006).

Πλεονεκτήματα: καμία ανάμειξη του Δημοσίου στην παροχή και τη λειτουργία του έργου, ο κρατικός φορέας μπορεί να ρυθμίσει την παροχή από τον ιδιωτικό τομέα μιας

μονοπωλιακής υπηρεσίας, ο ιδιώτης λειτουργεί την υπηρεσία με τον αποτελεσματικότερο και αποδοτικότερο τρόπο μακροπρόθεσμα και βραχυπρόθεσμα, δεν απαιτείται δημόσια χρηματοδότηση, καταβάλλεται φόρος εισοδήματος και φόρος ιδιοκτησίας για την παροχή ενός δημόσιου αγαθού σε ιδιωτικές εγκαταστάσεις, το δικαίωμα λειτουργίας της εγκατάστασης για μεγάλο χρονικό διάστημα αποτελεί κίνητρο για τον εργολάβο να επενδύσει σημαντικά κεφάλαια κ.ά. (Service Industries Branch of Industry Canada, 2001).

Μειονεκτήματα: ο ιδιώτης μπορεί να μην κατασκευάσει/λειτουργήσει την εγκατάσταση/υπηρεσία για το δημόσιο συμφέρον, το Δημόσιο δε διαθέτει μηχανισμούς ρύθμισης της τιμής της παρεχόμενης υπηρεσίας εκτός αν πρόκειται για αγαθό που εμπίπτει σε συγκεκριμένους ρυθμιστικούς κανονισμούς, η παρεχόμενη υπηρεσία υπόκειται σε όλους τους φορολογικούς κανονισμούς (ομοσπονδιακούς, πολιτειακούς, δημοτικούς), δεν υπάρχει ανταγωνισμός άρα απαραίτητη η θέσπιση κανόνων για τη λειτουργία και τον έλεγχο της τιμολόγησης κ.ά. (Service Industries Branch of Industry Canada, 2001).

Εικόνα 4.10.1. Μέθοδος Build – Own – Operate.



Πηγή: www.fhwa.dot.gov, 26.6.2006.

Πίνακας 4.10.1. Μελέτη περίπτωσης της μεθόδου Build – Own – Operate.

Μελέτη Περίπτωσης: Foley Beach Express	
Τοποθεσία	Κομητεία Baldwin, Alabama, U.S.
Μορφή PPP	Build – Own - Operate
Τύπος	Γέφυρα με διόδια και αυτοκινητόδρομος πρόσβασης
Περιγραφή	Διαδρομή 13,5 μιλίων περιορισμένης πρόσβασης από την πόλη Foley έως τα Orange Beach, Gulf Shores και Perdido Key στην Alabama. Το ιδιωτικά χρηματοδοτούμενο τμήμα των 6 μιλίων περιλαμβάνει μια ιδιωτική γέφυρα 2.000 ποδών πάνω από το Intracoastal Waterway. Η κατασκευή ολοκληρώθηκε το 2002. Το δημόσιο τμήμα μήκους 7,5 μιλίων συνδέει τον ιδιωτικό δρόμο και την ιδιωτική γέφυρα με τον Αυτοκινητόδρομο 59. Το κόστος του ήταν $7,2 εκατ. Η τιμή των διοδίων στη γέφυρα είναι $2,00. Η διαδρομή μέσω της γέφυρας διαρκεί 15 με 30 λεπτά λιγότερο από ότι η διαδρομή μέσω του Αυτοκινητόδρομου 59.
Κόστος	$44 εκατ.
Τύπος χρηματοδότησης	$36 εκατ. σε ιδιωτικά ομόλογα – φορολογητέα, ανταποδοτικά τέλη από τα διόδια (private bond issue –taxable, toll revenue bonds).
Πηγές εσόδων	Διόδια, με επιπρόσθετες δωρεές από το Federal Highway Administration και τον Δήμο του Foley.

Πηγή: www.fhwa.dot.gov, 26.6.2006.

4.11. Αγορά – Κατασκευή – Λειτουργία (Buy – Build – Operate)

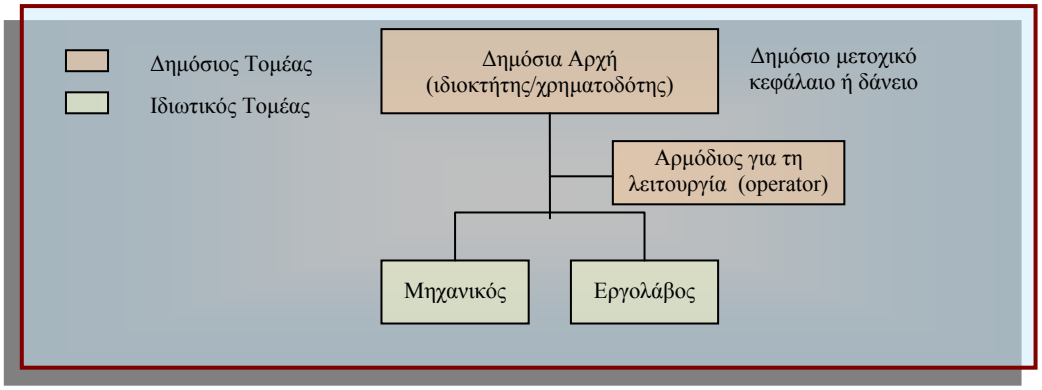
Ορισμός: ο κρατικός φορέας πωλεί υφιστάμενες εγκαταστάσεις κοινής ωφέλειας σε ιδιώτες στα πλαίσια προσέλκυσης επιχειρηματικών κεφαλαίων για την υλοποίηση πρόσθετων επενδύσεων (ανακαίνισης / επέκτασης) σε αυτές. Ο ιδιώτης λειτουργεί τις εγκαταστάσεις σαν ένα κρατικά εποπτευόμενο κερδοφόρο κοινωφελές έργο (Ε. Τροβά, ΤΕΕ, 2005).

Πλεονεκτήματα: καθίσταται δυνατή η «εκμετάλλευση» των κατασκευαστικών και διοικητικών δεξιοτήτων των ιδιωτών, η μείωση των κινδύνων που απορρέουν από την ιδιοκτησία και λειτουργία του έργου και η ανάδειξη της σημαντικής οικονομικής αξίας των έργων υποδομής (Ε. Τροβά, ΤΕΕ, 2005).

4.12. Σύναψη συμβολαίου παροχής υπηρεσιών (Operation & Maintenance)

Ορισμός: ο δημόσιος φορέας συνάπτει με τον ιδιώτη συμβόλαιο παροχής υπηρεσιών για τη λειτουργία και συντήρηση του έργου. Το Δημόσιο διατηρεί την ιδιοκτησία και τη διοίκηση του έργου (ΤΕΕ, Ε. Τροβά, 2005). Οι συμφωνίες αυτές συχνά χρησιμεύουν στην ενθάρρυνση για βελτιωμένη αποδοτικότητα και χρήση εξελιγμένων τεχνολογιών. Ο εργολάβος μπορεί να ανταμειφθεί είτε βάσει μιας σταθερής τιμής (fixed fee) είτε λαμβάνοντας μία αμοιβή (premiums) για την επίτευξη προκαθορισμένων επιπέδων υπηρεσίας ή στόχων απόδοσης (incentive based) (www.fhwa.dot.gov, 26.6.2006).

Εικόνα 4.12.1. Μέθοδος Operation and Maintenance Fee Service Contracts.



Πηγή: www.fhwa.dot.gov, 26.6.2006.

Αρμοδιότητες: τα εν λόγω συμβόλαια χρησιμοποιούνται για τη μεταβίβαση των ευθυνών για ένα συγκεκριμένο έργο υποδομής ή για μια ομάδα έργων. Μεταβιβάζουν την ευθύνη για καθημερινές δραστηριότητες, όπως για παράδειγμα την απομάκρυνση του χιονιού από έναν αυτοκινητόδρομο, αλλά και για εργασίες συντήρησης και επιδιόρθωσης μεγαλύτερου μεγέθους. Όταν για τέτοιες αρμοδιότητες φέρουν την ευθύνη οι Δημόσιες Αρχές, οι αποφάσεις ενδέχεται να επηρεαστούν από τις δυνατότητες του προϋπολογισμού ή άλλους πολιτικούς λόγους. Η μεταφορά τους στον ιδιωτικό τομέα επιτρέπει στον ιδιοκτήτη να διαχειρισθεί αποτελεσματικότερα τα κόστη σε ολόκληρο τον κύκλο ζωής του έργου και να εκμεταλλευθεί τις πρακτικές management του ιδιωτικού τομέα (www.fhwa.dot.gov, 26.6.2006).

Δυνατότητες εφαρμογής: σε δίκτυα ύδρευσης και αποχέτευσης, εγκαταστάσεις επεξεργασίας αποβλήτων, χώρους στάθμευσης, συντήρηση δρόμων, πάρκων και γενικά εγκαταστάσεων αναψυχής (Service Industries Branch of Industry Canada, 2001).

Πλεονεκτήματα: πιθανές βελτιώσεις στην ποιότητα των υπηρεσιών και στην αποδοτικότητα, μείωση κόστους, ευελιξία στη σύναψη συμβολαίων, η ιδιοκτησία παραμένει στην κυβέρνηση (Service Industries Branch of Industry Canada, 2001).

Μειονεκτήματα: οι συλλογικές διαπραγματεύσεις μπορεί να μην επιτρέψουν τη σύναψη συμβολαίου με ιδιώτες, το κόστος να επανεισαχθεί στην υπηρεσία εάν ο εργολάβος αθετήσει τις υποχρεώσεις του, μειωμένος έλεγχος του ιδιοκτήτη και μειωμένη ικανότητα ανταπόκρισης στις μεταβαλλόμενες απαιτήσεις των πολιτών (Service Industries Branch of Industry Canada, 2001).

Μία παραλλαγή της μεθόδου αποτελεί η σύναψη συμβολαίου παροχής «ολοκληρωμένων» υπηρεσιών (Private Services Contract: Operations, Maintenance and Management), όπου ο δημόσιος φορέας συνάπτει συμβόλαιο παροχής υπηρεσιών για τη λειτουργία, συντήρηση και διοίκηση του έργου. Το δημόσιο διατηρεί την ιδιοκτησία του έργου, αλλά ο ιδιώτης μπορεί να επενδύσει και δικά του κεφάλαια στο έργο. Όσο μεγαλύτερη είναι η διάρκεια του συμβολαίου, τόσο αυξάνεται και η πιθανότητα ο ιδιώτης να επενδύσει δικά του κεφάλαια, δεδομένου ότι έχει περισσότερο χρόνο να τα αποσβέσει και να επιτύχει μια ελάχιστη απόδοση επί αυτών των κεφαλαίων. Η μέθοδος αυτή προτιμάται σε σχέση με την προηγούμενη, όταν το έργο απαιτεί υψηλή εξειδίκευση και ο κρατικός φορέας δεν έχει την απαιτούμενη διοικητική εμπειρία σε σύνθετα έργα (ΤΕΕ, Ε. Τροβά, 2005).

Πίνακας 4.12.1. Μελέτη περίπτωσης της μεθόδου Operations and Maintenance Fee Service Contract.

Μελέτη Περίπτωσης: Anton Anderson Memorial Tunnel	
Τοποθεσία	Porter-Whittier, Prince William Sound, Alaska
Μορφή PPP	Design – Build, Operations and Maintenance Fee Service Contract

Τύπος	Σήραγγα για μετρό και για οχήματα
Περιγραφή	Η σήραγγα (ιδιωτική λειτουργία) μήκους 2,6 μιλίων συνδέει τις πόλεις Porter και Whittier στο Prince William Sound, 65 μίλια νοτιοανατολικά του Anchorage, Alaska. Αρχικά κατασκευάστηκε ως σήραγγα μετρό το 1943 και για 50 χρόνια ήταν η μόνη σύνδεση από ξηράς του Whittier. Λόγω του μεγάλου αριθμού ατόμων που επιθυμούσαν να ταξιδέψουν στο Whittier, το Υπουργείο Μεταφορών και Δημόσιων Εγκαταστάσεων μετέτρεψε τη σήραγγα, και πλέον εξυπηρετεί και επιβατηγά οχήματα. Η μετατροπή του ενέχει δύο καινοτόμες PPPs. Το Υπουργείο προκήρυξε το έργο της μετατροπής της σήραγγας ως το πρώτο της Design – Build συμβόλαιο. Η κατασκευή ξεκίνησε το 1998. Το δεύτερο PPP συμβόλαιο αφορούσε στη λειτουργία της σήραγγας (εταιρία VMS). Από την ολοκλήρωση του έργου το καλοκαίρι του 2000, η VMS φέρει την ευθύνη για τη λειτουργία και συντήρηση της σήραγγας. Επίσης, συλλέγει τα διόδια, ελέγχει την κυκλοφορία τραίνων και οχημάτων, απομακρύνει το χιόνι από τις εισόδους κ.ά.
Κόστος	$80 εκατ. - $57 εκατ. κόστισε η μετατροπή της σήραγγας και $23 εκατ. οι δρόμοι πρόσβασης (μέθοδος Design – Bid – Build)
Τύπος χρηματοδότησης	Pay – as – you – go
Πηγές εσόδων	Τα διόδια (από τον Απρίλιο του 2001)
Καινοτομίες	Το πρώτο Design – Build έργο μεταφοράς στην Alaska Η πρώτη διπλής χρήσης σήραγγα (μετρό και επιβατηγά οχήματα) Είναι η μεγαλύτερη σήραγγα διπλής χρήσης στις Η.Π.Α. Το πρώτο O&M Fee Service Συμβόλαιο στην Alaska

Πηγή: www.fhwa.dot.gov, 26.6.2006.

4.13. Εκμίσθωση (Lease)

Ορισμός: η κυβέρνηση παραχωρεί ένα επιτόκιο ενοικιασμένης περιουσίας (leasehold interest) σε ορισμένα ή όλα τα περιουσιακά στοιχεία (συνήθως σε ολόκληρο το υπάρχον σύστημα) με την απαίτηση η ιδιωτική εταιρία να τα λειτουργεί και να τα συντηρεί σύμφωνα με το συμβόλαιο εκμίσθωσης (D.L. Seader).

Αρμοδιότητες: ο ιδιώτης χρεώνει την κοινωφελή υπηρεσία σε ένα προσυμφωνημένο ποσό. Το Δημόσιο διατηρεί την ιδιοκτησία και άρα φέρει την ευθύνη για τις επενδύσεις σε νέες εγκαταστάσεις ή επέκτασης των παλαιών. Ο ιδιώτης φέρει την ευθύνη για τη συντήρηση, επιδιόρθωση και ανάπλαση της εγκατάστασης. Ο καθορισμός του επίπεδου

των τελών χρήσης και τα ολικά οικονομικά αποτελέσματα αφορούν στο Δημόσιο, ενώ ο ιδιώτης είναι υπεύθυνος για τη συλλογή των εσόδων (D.L. Seader).

Δυνατότητες εφαρμογής: σε συνεδριακά κέντρα, αθλητικές εγκαταστάσεις, χώρους αναψυχής κ.ά. (D.L. Seader).

4.14. Παραχώρηση (Concession)

Ορισμός: η κυβέρνηση παραχωρεί σε μια ιδιωτική εταιρία ή σε μια συνεργασία μεταξύ εταιριών (consortium) τα αποκλειστικά δικαιώματα για τη λειτουργία, συντήρηση και διαχείριση του έργου υποδομής για ένα μεγάλο χρονικό διάστημα. Το βασικό σύστημα εξακολουθεί να ανήκει στο Δημόσιο, αλλά ο ιδιώτης κατέχει όλες τις βελτιώσεις και επεκτάσεις. Οι απαιτήσεις λειτουργίας περιλαμβάνονται σε ένα συμβόλαιο παραχώρησης που αναφέρει λεπτομερώς όλες τις απαιτήσεις απόδοσης (D.L. Seader).

Αρμοδιότητες: ο ιδιώτης ορίζει την τιμή παροχής της υπηρεσίας υπό τις κανονιστικές ρυθμίσεις της κυβέρνησης. Για την απόκτηση των δικαιωμάτων λειτουργίας και συλλογής των εσόδων από αυτήν, ο ιδιώτης μπορεί να χρειαστεί να καταβάλλει ένα αρχικό και/ή ετήσιο ποσό στην κυβέρνηση, αλλά και να δεσμευθεί ότι θα πραγματοποιήσει επενδύσεις ορισμένου μεγέθους κατά τη χρονική περίοδο της παραχώρησης. Ο ιδιώτης φέρει τη συνολική ευθύνη για τη λειτουργία της εγκατάστασης, χωρίς τη δυνατότητα μεταβίβασης ή πώλησης των περιουσιακών στοιχείων (D.L. Seader).

Δυνατότητες εφαρμογής: στις Η.Π.Α. συνηθίζεται ιδιαίτερα στον κλάδο της ηλεκτρικής ενέργειας (D.L. Seader).

4.15. Πλήρης/μερική μεταβίβαση (Partial/Full Divestiture)

Ορισμός: η συγκεκριμένη μέθοδος περιλαμβάνει την πώληση δημόσιων έργων υποδομής σε ιδιώτες. Το περιουσιακό στοιχείο μεταβιβάζεται και η κυβέρνηση χάνει δια παντός την ιδιοκτησία του. Προτιμάται από κυβερνήσεις που δεν διαθέτουν καθόλου κεφάλαια για τη βελτίωση των υποδομών (D.L. Seader).

Αρμοδιότητες: με την αγορά της υποδομής ο ιδιώτης αναλαμβάνει όλες τις οικονομικές ευθύνες. Επιπρόσθετα, σε ορισμένες περιπτώσεις η κυβέρνηση μπορεί να λάβει και ένα επιπλέον ποσό, εάν η τιμή πώλησης υπερβαίνει το δημόσιο χρέος που σχετίζεται με αυτό. Η συμφωνία περιλαμβάνει κατά κανόνα όρους που διασφαλίζουν ότι ο ιδιώτης θα βελτιώσει την υποδομή και θα εξακολουθήσει να εξυπηρετεί τους πολίτες (D.L. Seader).

Παραδείγματα εφαρμογής: είναι μια μέθοδος που δεν συνηθίζεται, ωστόσο έχει εφαρμοστεί στις σιδηροδρομικές γραμμές Conrail, Η.Π.Α., και στην Εταιρία Πυρηνικού Εμπλουτισμού στις Η.Π.Α. (U.S. Nuclear Enrichment Corporation) (D.L. Seader).

4.16. Συνολική θεώρηση των μορφών PPPs

Αξίζει να αναφερθεί η άποψη των A.M. Abdel και A.D. Russell (D. Grimsey, M. Lewis, 2005), οι οποίοι παρέχουν μια συγκεκριμένη δομή για τις απαιτήσεις που ενέχονται σε ένα έργο υποδομής (Εικόνα 4.16.1) και ισχυρίζονται ότι οι διαφορετικοί συνδυασμοί που μπορούν να επιτευχθούν χρησιμοποιώντας τις τρεις διαστάσεις της δομής οδηγούν στις διάφορες μορφές PPPs (π.χ. BOT, BTO).

Όπως φαίνεται και στην Εικόνα 4.16.1, η πρώτη διάσταση είναι εκείνη των *δικαιωμάτων (rights)*, η οποία αφορά στα διάφορα δικαιώματα που παραχωρεί η κυβέρνηση στον ιδιώτη ως αντάλλαγμα για την εκτέλεση των προσυμφωνημένων καθηκόντων του. Τα δικαιώματα της ιδιοκτησίας του έργου και της πρόσβασης στα έσοδα αποτελούν τα κυριότερα στοιχεία της συγκεκριμένης διάστασης. Η διάσταση των *καθηκόντων (obligations)* αντιπροσωπεύει τα καθήκοντα τα οποία δεσμεύονται να αναλάβουν ο εργολάβος και η κυβέρνηση και τα οποία περιγράφονται λεπτομερώς στο συμβόλαιο. Η εν λόγω διάσταση περιλαμβάνει τέσσερα στοιχεία: τα καθήκοντα ανάπτυξης π.χ. προγραμματισμός, σχεδιασμός, κατασκευή και εργασίες βελτίωσης, τα καθήκοντα λειτουργίας π.χ. λειτουργία και συντήρηση, τα καθήκοντα περιβάλλοντος, συμπεριλαμβανομένου τις σχετικές βιοφυσικές απαιτήσεις (π.χ. ζωντανοί οργανισμοί) και κοινωνικό-οικονομικές απαιτήσεις (π.χ. εργασιακά θέματα, τοπικά συμφέροντα και επηρεαζόμενες επιχειρήσεις) και τα χρηματοδοτικά καθήκοντα. Η διάσταση των *υποχρεώσεων (liabilities)* σχετίζεται με τα πιο αμφιλεγόμενα θέματα στις PPP διαπραγματεύσεις και περιλαμβάνει τρία στοιχεία: τις γενικές υποχρεώσεις (π.χ.

υποχρεώσεις προς τρίτους, βλάβες στις εγκαταστάσεις), τις υποχρεώσεις που συνδέονται με τους κινδύνους και τέλος, τις φορολογικές υποχρεώσεις.

Εικόνα 4.16.1. Η δομή των απαιτήσεων που σχετίζονται με ένα έργο υποδομής.

Πηγή: D. Grimsey, M. Lewis, 2005.

Κατά την παραδοσιακή μέθοδο κατασκευής έργων υποδομής οι παραπάνω απαιτήσεις και στοιχεία αποτελούν ευθύνη της κυβέρνησης. Στις PPPs, μια ομάδα στοιχείων μεταβιβάζονται προσωρινά ή μόνιμα σε μια ιδιωτική επιχείρηση. Ανάλογα με το ποια είναι αυτά τα χαρακτηριστικά και ανάλογα με τη χρονική διάρκεια της μεταβίβασης προκύπτουν οι διάφορες μορφές PPPs (π.χ. BOT, BOO).

Σε μια απόπειρα σύγκρισης των διαφόρων μεθόδων PPPs βάσει των παραμέτρων της ιδιοκτησίας, της ευθύνης για τη λειτουργία του έργου, των επενδύσεων, των κινδύνων και της χρονικής διάρκειας του συμβολαίου, προκύπτει ο Πίνακας 4.16.1 (Dr.S. Kumar, C.J. Prasad, 2004).

Στον Πίνακα 4.16.2 συγκρίνονται οι εν λόγω μέθοδοι βάσει του σκοπού για τον οποίο επιδιώκεται η συνεργασία Δημοσίου – ιδιωτών. Είναι εξαιρετικά σημαντικό να αναγνωρισθούν οι σκοποί αυτοί προτού επιχειρηθεί η συνεργασία (Dr.S. Kumar, C.J. Prasad, 2004).

Στον Πίνακα 4.16.3 παρατίθενται ορισμένες απαραίτητες προϋποθέσεις για να αναπτυχθεί και να είναι επιτυχής η κάθε μέθοδος PPP (Dr.S. Kumar, C.J. Prasad, 2004).

Πίνακας 4.16.1. Σύγκριση κάποιων από των μορφών PPPs βάσει των παραμέτρων της ιδιοκτησίας, της ευθύνης για τη λειτουργία του έργου, των επενδύσεων, των κινδύνων και της χρονικής διάρκειας του συμβολαίου.

Μέθοδος	Ιδιοκτησία	O&M	Κεφαλαιακές επενδύσεις	Εμπορικοί Κίνδυνοι	Διάρκεια (χρόνια)
Συμβόλαιο Management	Δημόσια	Ιδιωτική	Δημόσιες	Δημόσιοι	3-5
Εκμίσθωση	Δημόσια	Ιδιωτική	Δημόσιες	Μεικτοί	8-15
Παραχώρηση BOT	Δημόσια	Ιδιωτική	Ιδιωτικές	Ιδιωτικοί	25-30
BOOT/BOO	Ιδιωτική/Δημόσια	Ιδιωτική	Ιδιωτικές	Ιδιωτικοί	20-30

Πηγή: Dr.S. Kumar, C.J. Prasad, 2004.

Πίνακας 4.16.2. Σύγκριση κάποιων από των μορφών PPPs βάσει των στόχων που επιδιώκονται μέσω της συνεργασίας.

Στόχοι / Μέθοδος	Τεχνική εξειδίκευση	Εξειδίκευση Management	Αποδοτική Λειτουργία	Επενδύσεις: Χονδρικά (in Bulk)	Επενδύσεις: in Distri
Συμβόλαιο Υπηρεσιών	Ναι	Όχι	Όχι	Όχι	Όχι
Συμβόλαιο Management	Ναι	Ναι	Μερικά	Όχι	Όχι
Εκμίσθωση	Ναι	Ναι	Μερικά	Όχι	Όχι
Παραχώρηση BOT	Ναι	Μερικά	Μερικά	Ναι	Όχι
BOOT/BOO	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι	Ναι

Πηγή: Dr.S. Kumar, C.J. Prasad, 2004.

Πίνακας 4.16.3. Προϋποθέσεις για να αναπτυχθεί και να είναι επιτυχής η κάθε μέθοδος PPP.

Προϋπόθεση / Μέθοδος	Πολιτική Δέσμευση	Τιμολόγια που να καλύπτουν το κόστος	Νομοθετικό Πλαίσιο	Καλή Πληροφόρηση
Συμβόλαιο Υπηρεσιών	Χαμηλή	Χαμηλή	Χαμηλή	Χαμηλή
Συμβόλαιο Management	Μέτρια	Μέτρια	Μέτρια	Χαμηλή
Εκμίσθωση	Μέτρια	Υψηλή	Υψηλή	Υψηλή
Παραχώρηση BOT	Μέτρια	Υψηλή	Υψηλή	Υψηλή
BOOT/BOO	Υψηλή	Υψηλή	Υψηλή	Υψηλή

Πηγή: Dr.S. Kumar, C.J. Prasad, 2004.

Ειδικότερα όσον αφορά στα έργα ηπειρωτικών μεταφορών (αυτοκινητόδρομοι, γέφυρες, σήραγγες), τα οποία έχουν προσελκύσει και το μεγαλύτερο ενδιαφέρον, σύμφωνα με μία μελέτη που εκπόνησε η «Aecom Consult, Inc.» για λογαριασμό του «Federal Highway Administration, U.S.» (2005), κυρίως προτιμάται η μέθοδος της *Παραχώρησης*, ενώ ακολουθούν οι *BOT/BTO* (Πίνακας 4.16.4). Και οι δύο τεχνικές μεταβιβάζουν ένα μεγάλο μέρος των ευθυνών στον ιδιωτικό τομέα, με τον ιδιώτη να λειτουργεί κυρίως ως διαχειριστής του συμβολαίου και να του δίνεται μεγάλη ευελιξία να αναπτύξει το έργο με τον πιο αποδοτικό τρόπο όσον αφορά στο κόστος (cost-effective). Οι μέθοδοι αυτοί έρχονται σε πλήρη αντιδιαστολή με την παραδοσιακή μέθοδο *Design – Bid – Build (DBB)*, στην οποία ο κρατικός φορέας συμμετέχει πολύ περισσότερο σε όλες τις φάσεις του έργου, συχνά χρησιμοποιεί εντεταλμένες προδιαγραφές και φέρει την τελική ευθύνη για τα αποτελέσματα.

Άρα, η κυρίαρχη μέθοδος για έργα ηπειρωτικών μεταφορών είναι η *Παραχώρηση (Concession)* με ποσοστό περίπου 40%. Δεύτερη έρχεται η μέθοδος *BOT/BTO* με ποσοστό περίπου 25%. Πολλά έργα *Παραχώρησης* οργανώνονται ως συμβόλαια *DBFO* ή *DBOM*. Εάν συνδυαστούν, αυτοί οι τρεις τύποι συμβολαίων συγκεντρώνουν το 60% της

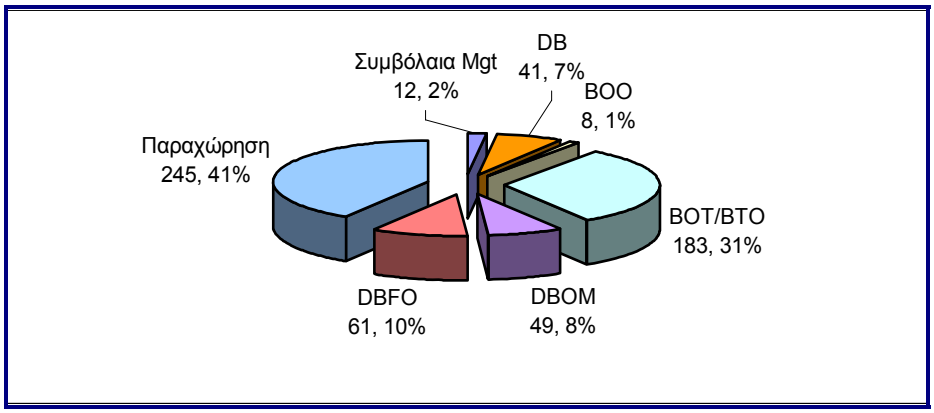
συνολικής αξίας των έργων μεταφορών. Λιγότερο χρησιμοποιούνται οι μέθοδοι *DB* και τα *Συμβόλαια Management*. Οι μέθοδοι με το μεγαλύτερο μέσο κόστος είναι οι *DB* και *DBOM* αντίστοιχα.

Πίνακας 4.16.4. Έργα ηπειρωτικών μεταφορών που προγραμματίστηκαν ή ολοκληρώθηκαν από το 1985 έως το 2005 παγκοσμίως ανά τύπο συμβολαίου.

Μέθοδος	Πλήθος	Ποσοστό (%)	$ Δισεκατομ.	Ποσοστό (%)	$ Δις/Εργο
Παραχώρηση	245	41	124,2	39	0,507
DBFO	61	10	31,5	10	0,516
DBOM	49	8	35,7	11	0,728
BOT/BTO	183	31	84,4	26	0,461
BOO	8	1	1,9	1	0,239
DB	41	7	43,2	13	1,054
Mgt Συμβόλαια	12	2	1,5	0	0,127
Σύνολο	599	100	322,4	100	0,538

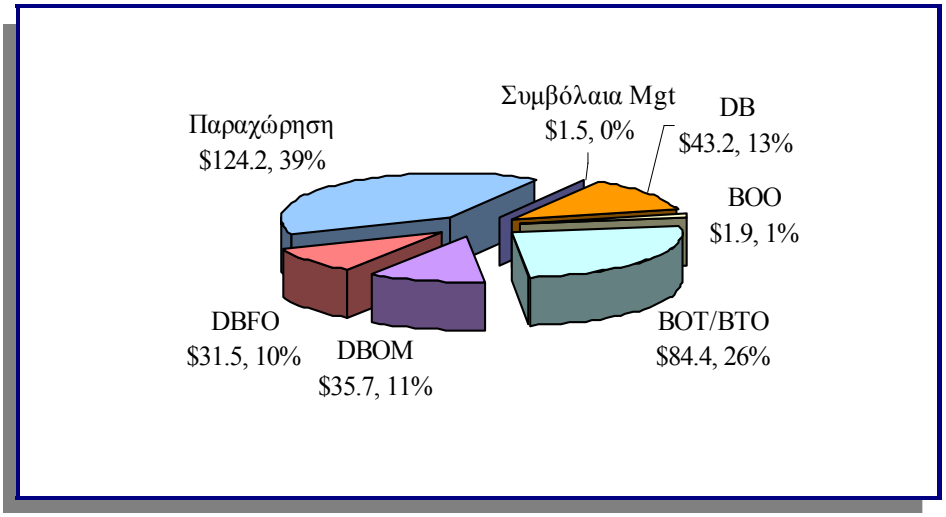
Πηγή: Aecom Consult, Inc., Federal Highway Administration, U.S., 2005.

Γράφημα 4.16.1. Παγκόσμια κατανομή έργων ηπειρωτικών μεταφορών, 1985 – 2005, ανά τύπο συμβολαίου και πλήθος έργων.



Πηγή: Aecom Consult, Inc., Federal Highway Administration, U.S., 2005.

Γράφημα 4.16.2. Παγκόσμια κατανομή έργων ηπειρωτικών μεταφορών, 1985 – 2005, ανά τύπο συμβολαίου και αξία έργου.



Πηγή: Aecom Consult, Inc., Federal Highway Administration, U.S., 2005.

Ο Πίνακας 4.16.5 δείχνει την κατανομή των PPP έργων ηπειρωτικών μεταφορών ανά τύπο συμβολαίου σε τοπική βάση. Ακολούθως συνοψίζονται οι πληροφορίες του Πίνακα:

- Τα περισσότερα έργα στην Ευρώπη είναι *Παραχώρησης* και *BOT/BTO*. Το κόστος τους αγγίζει τα $690 εκατ.
- Τα περισσότερα έργα σε Ασία και Άπω Ανατολή είναι *Παραχώρησης* και *BOT/BTO*. Το κόστος τους αγγίζει τα $675 εκατ.
- Τα περισσότερα έργα στη Βόρειο Αμερική είναι *Παραχώρησης* (κυρίως στο Μεξικό) και *DB* (κυρίως στις Η.Π.Α). Τα DBOM έχουν τη μεγαλύτερη κατά μέσο όρο αξία. Συνολικά το κόστος τους αγγίζει τα $435 εκατ.
- Τα περισσότερα έργα στη Λατινική Αμερική και την Καραϊβική είναι *Παραχώρησης* και *BOT/BTO*. Το κόστος τους αγγίζει τα $255 εκατ.
- Λίγα είναι τα έργα που πραγματοποιούνται στην Αφρική και τη Μέση Ανατολή, κυρίως BOT/BTO και DBFO. Το κόστος τους αγγίζει τα $400 εκατ.

- Παγκοσμίως, τα PPP έργα ηπειρωτικών μεταφορών χρησιμοποιούν μεγάλη ποικιλία μορφών PPP, με μέσο κόστος (1985 – 2005) $540 εκατ. Εξαίρεση αποτελούν τα *Συμβόλαια Management* με μέσο κόστος λιγότερο από $133 εκατ.

Η μέθοδος *Παραχώρηση* αποτελεί την κυρίαρχη μέθοδο παγκοσμίως εκτός από την Αφρική και τη Μέση Ανατολή. Η αμέσως επόμενη πιο διαδεδομένη μέθοδος παγκοσμίως είναι οι *BOT/BTO* εκτός από τη Βόρειο Αμερική, στην οποία είναι η *DB* ως προς το πλήθος και η *DBOM* ως προς την αξία. Οι δύο τελευταίες μέθοδοι είναι πιο κοντά στην παραδοσιακή μέθοδο DBB από ότι οι *BOT/BTO* και ίσως αυτό να αποτελεί οιωνό για τις μελλοντικές κατευθύνσεις στην παροχή έργων μεταφοράς μέσω PPPs.

Τα μεγαλύτερα έργα αυτοκινητοδρόμων στη Βόρειο Αμερική υλοποιούνται με τη μέθοδο *DBOM*, ενώ η μέθοδος *DB* έρχεται δεύτερη όσον αφορά το μέσο κόστος. Αντίθετα, τα μεγαλύτερα έργα αυτοκινητοδρόμων στην Ευρώπη και την Ασία υλοποιούνται με τη μέθοδο *DB*, λόγω της πολυπλοκότητας και του τεράστιου μεγέθους των εν λόγω έργων. Ανάμεσα στις πιο συνηθισμένες μεθόδους για μεγάλα έργα αυτοκινητοδρόμων σε Ευρώπη και Αμερική συγκαταλέγονται η *Παραχώρηση* και οι *BOT/BTO* (Πίνακας 4.16.5)

Πίνακας 4.16.5. Έργα ηπειρωτικών μεταφορών ανά περιοχή και ανά τύπο συμβολαίου που προγραμματίστηκαν ή ολοκληρώθηκαν από το 1985 έως το 2005.

Περιοχή	Μορφή PPP	Πλήθος	Ποσοστό (%)	$ Δίσεκτα.	Ποσοστό (%)	$Δις/Εργο
Αφρική $ Μέση Ανατολή	Παραχώρηση	1	8	0.0	1	0.039
	DBFO	3	25	1.6	33	0.527
	DBOM	2	17	1.5	32	0.761
	BOT/BTO	5	42	1.5	31	0.301
	BOO	1	8	0.2	3	0.150
	DB	0	0	0.0	0	Μ/Δ
	Συμβόλαιο Mgt	0	0	0.0	0	Μ/Δ
	Υποσύνολο	12	100	4.8	100	0.400

Περιοχή	Μορφή PPP	Πλήθος	Ποσοστό (%)	$ Δίσεκτα.	Ποσοστό (%)	$Δις/Εργο
Ασία & Άπω Ανατολή	Παραχώρηση	49	40	21.8	26	0.444
	DBFO	5	4	9.8	12	1.956
	DBOM	2	2	0.2	0	0.078
	BOT/BTO	61	50	34.9	42	0.572
	BOO	1	1	0.1	0	0.143
	DB	4	3	15.8	19	3.946
	Συμβόλαιο Mgt	0	0	0.0	0	Μ/Δ
	Υποσύνολο	122	100	82.5	100	0.677
Ευρώπη	Παραχώρηση	69	34	61.6	45	0.894
	DBFO	45	22	18.3	13	0.407
	DBOM	26	13	14.6	11	0.563
	BOT/BTO	53	26	31.4	23	0.592
	BOO	1	0	0.9	1	0.936
	DB	4	2	10.6	8	2.648
	Συμβόλαιο Mgt	3	1	0.9	1	0.312
	Υποσύνολο	201	100	138.4	100	0.689
Λατινική Αμερική & Καραϊβική	Παραχώρηση	45	44	11.6	44	0.257
	DBFO	3	3	0.7	3	0.234
	DBOM	5	5	1.7	7	0.346
	BOT/BTO	50	49	12.4	47	0.248
	BOO	0	0	0.0	0	Μ/Δ
	DB	0	0	0.0	0	Μ/Δ
	Συμβόλαιο Mgt	0	0	0.0	0	Μ/Δ
	Υποσύνολο	103	100	26.4	100	0.256
Βόρεια Αμερική	Παραχώρηση	81	50	29.1	41	0.359
	DBFO	5	3	1.1	2	0.228
	DBOM	14	9	17.6	25	1.259
	BOT/BTO	14	9	4.3	6	0.305
	BOO	5	3	0.7	1	0.137
	DB	33	20	16.8	24	0.510
	Συμβόλαιο Mgt	9	6	0.6	1	0.066
	Υποσύνολο	161	100	70.2	100	0.436

Περιοχή	Μορφή PPP	Πλήθος	Ποσοστό (%)	$ Δίσεκτα.	Ποσοστό (%)	$Δις/Εργο
Παγκοσμίως	Παραχώρηση	245	41	124.2	39	0.507
	DBFO	61	10	31.5	10	0.516
	DBOM	49	8	35.7	11	0.728
	BOT/BTO	183	31	84.4	26	0.461
	BOO	8	1	1.9	1	0.239
	DB	41	7	43.2	13	1.054
	Συμβόλαιο Mgt	12	2	1.5	0	0.127
	Υποσύνολο	599	100	322.4	100	0.538

Μ/Δ: Μη Διαθέσιμο

Τα στοιχεία προέρχονται από την βάση δεδομένων «*2004 International Public Works Financing Projects*», που δημοσιοποιήθηκε από την «*Public Works Financing*». Δεν συμπεριλήφθηκαν τα έργα για τα οποία δεν ήταν διαθέσιμα αρκετά στοιχεία για τον καθορισμό του κόστους.

Πηγή: Aecom Consult, Inc., Federal Highway Administration, U.S., 2005.

4.17. Συμπεράσματα

- Από το παρόν κεφάλαιο καθίσταται προφανής η ύπαρξη ποικίλων μορφών PPPs για την παροχή έργων υποδομής. Τα PPP έργα υποδομής αντιπροσωπεύουν επενδύσεις ύψους περίπου $1 τρισεκ. σε έργα που προγραμματίστηκαν ή ολοκληρώθηκαν από το 1985 έως το 2005. Το μεγαλύτερο τμήμα από αυτά αφορά σε έργα ηπειρωτικών μεταφορών, τα οποία σε παγκόσμια βάση, αντιπροσωπεύουν το 40% του συνολικού κόστους των PPP έργων (Aecom Consult, Inc., Federal Highway Administration, U.S., 2005).
- Οι διαθέσιμες μορφές PPPs για νέες εγκαταστάσεις είναι οι εξής:
  - Σχεδίαση – Δημοπράτηση – Κατασκευή (Design – Bid - Build)
  - Χρηματοδότηση του έργου από ιδιώτη – εργολάβο (Developer Financing)
  - Σχεδίαση και Κατασκευή (Design, Build)
  - Κατασκευή, Μεταβίβαση (Build, Transfer ή Turnkey)
  - Κατασκευή, Εκμίσθωση, Μεταβίβαση (Build, Lease, Transfer)

- Κατασκευή, Μεταβίβαση, Λειτουργία, (Build, Transfer, Operate)
- Κατασκευή, Λειτουργία, Μεταβίβαση (Build, Operate, Transfer)
- Κατασκευή, Ιδιοκτησία, Λειτουργία, Μεταβίβαση (Build, Own, Operate, Transfer)
- Κατασκευή, Ιδιοκτησία, Λειτουργία (Build, Own, Operate)
- Αγορά, Κατασκευή, Λειτουργία (Buy, Build, Operate)

• Οι διαθέσιμες μορφές PPPs για υπάρχουσες εγκαταστάσεις είναι οι εξής:

- Πλήρης ιδιοκτησία από την κυβέρνηση (Full Government Ownership)
- Συμβόλαια Υπηρεσιών (Service Contracts)
- Συμβόλαια Διαχείρισης (Management Contracts)
- Εκμίσθωση (Lease)
- Παραχώρηση (Concession)
- Πλήρης / Μερική Μεταβίβαση (Partial / Full Divestiture)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4ο 75
ΜΟΡΦΕΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΩΝ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ 75
4.1. Εισαγωγή 75
4.2. Σχεδίαση – Δημοπράτηση – Κατασκευή (Design – Bid – Build) 77
4.3. Χρηματοδότηση του έργου από ιδιώτη – εργολάβο (Developer Financing) 79
4.4. Σχεδίαση – Κατασκευή (Design – Build) 80
4.5. Κατασκευή – Μεταβίβαση (Build – Transfer) ή Κατασκευή νέων εγκαταστάσεων με το κλειδί στο χέρι (Turnkey) 85
4.6. Κατασκευή – Εκμίσθωση – Μεταβίβαση (Build – Lease – Transfer) 86
4.7. Κατασκευή – Μεταβίβαση – Λειτουργία (Build – Transfer – Operate) 86
4.8. Κατασκευή – Λειτουργία – Μεταβίβαση ή Σχεδίαση – Κατασκευή – Λειτουργία – Συντήρηση (U.S.) (Build – Operate – Transfer ή Design – Build – Operate – Maintain) 87
4.9. Κατασκευή – Ιδιοκτησία - Λειτουργία – Μεταβίβαση (Build –Own – Operate – Transfer) 90
4.10. Κατασκευή – Ιδιοκτησία – Λειτουργία (Build – Own – Operate) 91
4.11. Αγορά – Κατασκευή – Λειτουργία (Buy – Build – Operate) 93
4.12. Σύναψη συμβολαίου παροχής υπηρεσιών (Operation & Maintenance) 94
4.13. Εκμίσθωση (Lease) 96
4.14. Παραχώρηση (Concession) 97
4.15. Πλήρης/μερική μεταβίβαση (Partial/Full Divestiture) 97
4.16. Συνολική θεώρηση των μορφών PPPs 98
4.17. Συμπεράσματα 106

Εικόνα 4.1.1. Οι φάσεις στον κύκλο ζωής ενός έργου υποδομής και κάποιες από τις μορφές PPPs. 76
Πηγή: Federal Highway Administration, 2006. 76
Εικόνα 4.1.2. Μορφές συνεργασιών δημόσιου και ιδιωτικού τομέα για νέες εγκαταστάσεις. Κατάταξη ανάλογα με το ποια πλευρά αναλαμβάνει το μεγαλύτερο μέρος των κινδύνων. 76
Πηγή: D.L. Seader. 76
Εικόνα 4.1.3. Μορφές συνεργασιών δημόσιου και ιδιωτικού τομέα για υπάρχουσες εγκαταστάσεις. Κατάταξη ανάλογα με το ποια πλευρά αναλαμβάνει το μεγαλύτερο μέρος των κινδύνων. 77
Πηγή: D.L. Seader. 77
Εικόνα 4.2.1. Μέθοδος Design – Bid – Build. 78
78
Πηγή: www.fhwa.dot.gov, 26.6.2006. 78
Πίνακας 4.2.1. Μελέτη περίπτωσης της μεθόδου Design – Bid – Build. 79
Πηγή: www.fhwa.dot.gov, 26.6.2006. 79
Εικόνα 4.4.1. Μέθοδος Design – Build. 81
Πηγή: www.fhwa.dot.gov, 26.6.2006. 81
Πίνακας 4.4.1. Σύνοψη των εκτιμώμενων επιπτώσεων της χρήσης της μεθόδου Design - Build στις παραμέτρους κόστους, χρόνου και ποιότητας. 84
Πηγή: Federal Highway Administration, Η.Π.Α, 2006. 84

Πίνακας 4.4.2. Μελέτη περίπτωσης της μεθόδου Design-Build. 84
Πηγή: www.fhwa.dot.gov, 26.6.2006. 85
Εικόνα 4.4.2. Αυτοκινητόδρομος E-470 στο Denver, Colorado, U.S. 85
85
Πηγή: www.InnovativeFinance.org, 16.7.2006. 85
Εικόνα 4.8.1. Μέθοδος Build – Operate – Transfer. 89
Πηγή: www.fhwa.dot.gov, 26.6.2006. 89
Πίνακας 4.8.1. Μελέτη περίπτωσης της μεθόδου Build – Operate – Transfer. 89
Πηγή: www.fhwa.dot.gov, 26.6.2006. 90
Εικόνα 4.10.1. Μέθοδος Build – Own – Operate. 92
Πηγή: www.fhwa.dot.gov, 26.6.2006. 92
Πίνακας 4.10.1. Μελέτη περίπτωσης της μεθόδου Build – Own – Operate. 93
Πηγή: www.fhwa.dot.gov, 26.6.2006. 93
Εικόνα 4.12.1. Μέθοδος Operation and Maintenance Fee Service Contracts. 94
Πηγή: www.fhwa.dot.gov, 26.6.2006. 94
Πίνακας 4.12.1. Μελέτη περίπτωσης της μεθόδου Operations and Maintenance Fee Service Contract. 95
Πηγή: www.fhwa.dot.gov, 26.6.2006. 96
Εικόνα 4.16.1. Η δομή των απαιτήσεων που σχετίζονται με ένα έργο υποδομής. 99
Πηγή: D. Grimsey, M. Lewis, 2005. 99
Πίνακας 4.16.1. Σύγκριση κάποιων από των μορφών PPPs βάσει των παραμέτρων της ιδιοκτησίας, της ευθύνης για τη λειτουργία του έργου, των επενδύσεων, των κινδύνων και της χρονικής διάρκειας του συμβολαίου. 100
Πηγή: Dr.S. Kumar, C.J. Prasad, 2004. 100
Πίνακας 4.16.2. Σύγκριση κάποιων από των μορφών PPPs βάσει των στόχων που επιδιώκονται μέσω της συνεργασίας. 100
Πηγή: Dr.S. Kumar, C.J. Prasad, 2004. 100
Πίνακας 4.16.3. Προϋποθέσεις για να αναπτυχθεί και να είναι επιτυχής η κάθε μέθοδος PPP. 101
Πηγή: Dr.S. Kumar, C.J. Prasad, 2004. 101
Πίνακας 4.16.4. Έργα ηπειρωτικών μεταφορών που προγραμματίστηκαν ή ολοκληρώθηκαν από το 1985 έως το 2005 παγκοσμίως ανά τύπο συμβολαίου. 102
Πηγή: Aecom Consult, Inc., Federal Highway Administration, U.S., 2005. 102
Γράφημα 4.16.1. Παγκόσμια κατανομή έργων ηπειρωτικών μεταφορών, 1985 – 2005, ανά τύπο συμβολαίου και πλήθος έργων. 102
Πηγή: Aecom Consult, Inc., Federal Highway Administration, U.S., 2005. 102
Γράφημα 4.16.2. Παγκόσμια κατανομή έργων ηπειρωτικών μεταφορών, 1985 – 2005, ανά τύπο συμβολαίου και αξία έργου. 103
Πηγή: Aecom Consult, Inc., Federal Highway Administration, U.S., 2005. 103
Πίνακας 4.16.5. Έργα ηπειρωτικών μεταφορών ανά περιοχή και ανά τύπο συμβολαίου που προγραμματίστηκαν ή ολοκληρώθηκαν από το 1985 έως το 2005. 104
Πηγή: Aecom Consult, Inc., Federal Highway Administration, U.S., 2005. 106

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5ο

ΕΙΔΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ ΠΟΥ ΑΦΟΡΟΥΝ ΣΤΙΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ – ΙΔΙΩΤΩΝ – ΔΙΕΘΝΗΣ ΕΜΠΕΙΡΙΑ

5.1. Εισαγωγή

Οι Jean – Etienne de Bettignies και Thomas W. Ross στο άρθρο τους «The Economics of Public – Private Partnerships» (2004) ισχυρίζονται ότι η βασική οικονομική θεωρία (basic economic theory) αποτελεί σημαντικό αρωγό στην κατανόηση του πιθανού κόστους και των ενδεχόμενων ωφελειών από τις συνεργασίες Δημοσίου – ιδιωτών για την παροχή έργων υποδομής. Αν και η υπάρχουσα βιβλιογραφία γύρω από τις PPPs είναι ιδιαίτερα πλούσια, παράδοξο είναι το γεγονός ότι υπάρχουν λίγες αντικειμενικές έρευνες σχετικές με τα οικονομικά των PPPs, ή ανεξάρτητες μελέτες σχετικές με τις επιτυχημένες και αποτυχημένες προσπάθειες στο συγκεκριμένο θέμα. Οι περισσότερες εκπονούνται από εταιρίες που τα έσοδά τους προέρχονται από τις PPPs ή από κρατικούς φορείς επιφορτισμένους με το καθήκον της προώθησης και υλοποίησης τέτοιων εγχειρημάτων.

Το παρόν κεφάλαιο πραγματεύεται το θέμα της ιδιοκτησίας και της σύναψης συμβολαίων, της ανάλυσης και της κατανομής των κυριότερων κινδύνων που ενέχονται σε ένα PPP έργο, του σημαντικού ρόλου που διαδραματίζει το κατάλληλο θεσμικό πλαίσιο στην επιτυχή έκβαση του PPP εγχειρήματος, καθώς και τα βασικότερα στοιχεία που ενέχει ένα τέτοιο πλαίσιο, ενώ τέλος πραγματεύεται και τις υπάρχουσες πηγές χρηματοδότησης ενός PPP έργου.

5.2. Ιδιοκτησία και σύναψη συμβολαίων

Σύμφωνα με το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (International Monetary Fund, 2004), γενικά, όταν μπορούν να επιτευχθούν ανταγωνιστικές τιμές προτιμάται η ιδιοκτησία να μεταβιβάζεται στον ιδιώτη εταίρο. Κάτω από τις συγκεκριμένες συνθήκες ο ιδιώτης υποκινείται από τον υπάρχοντα ανταγωνισμό να παρέχει υπηρεσίες σε τιμές που οι πολίτες είναι διατεθειμένοι να πληρώσουν, και σύμφωνα με τις αρχές της κεφαλαιακής αγοράς να πραγματοποιήσει κέρδη. Συχνά όμως οι συνθήκες της αγοράς

(market failures) (π.χ. φυσικό μονοπώλιο) δικαιολογούν την κρατική ιδιοκτησία. Σε γενικό επίπεδο, τα επιχειρήματα αυτά μπορούν να προωθήσουν τις PPPs ως μέσο συνδυασμού των σχετικών δυνάμεων της κυβέρνησης και της ιδιωτικής παροχής με τέτοιο τρόπο που να ανταποκρίνεται στις συνθήκες της αγοράς (market failures) και να ελαχιστοποιεί τον κίνδυνο της κρατικής αποτυχίας (government failure).

Πρόσφατες εξελίξεις στη θεωρία της ιδιοκτησίας και της σύναψης συμβολαίων (ownership and contracting theory) παρέχουν μια πιο συγκεκριμένη και αναλυτική επιχειρηματολογία σχετικά με τις PPPs. Μία κυβέρνηση, κατά την ανάθεση της παροχής μιας υπηρεσίας σε έναν ιδιώτη, προσπαθεί να εξισορροπήσει την ποιότητα με την αποδοτικότητα. Η κυβέρνηση είναι σε θέση να επιτύχει το επιθυμητό επίπεδο ποιότητας, αλλά ίσως να αντιμετωπίσει κάποιες δυσκολίες σε αυτό όταν καλείται να αναλάβει ολόκληρο το κόστος του έργου. Ο ιδιώτης εταίρος μπορεί να εκμεταλλευθεί τις ικανότητές του στη διαχείριση και στην καινοτομία για να κυνηγήσει πιο ενεργά τις ευκαιρίες μείωσης κόστους, αλλά ίσως στην προσπάθειά του αυτή να συμβιβαστεί στο θέμα της ποιότητας. Ωστόσο, η ιδιωτική παροχή έργων υποδομής μπορεί να πραγματοποιηθεί εάν η κυβέρνηση είναι σε θέση να συντάξει ένα λεπτομερές συμβόλαιο και να το εφαρμόσει. Άρα, οι PPPs ενδείκνυνται στις περιπτώσεις στις οποίες η κυβέρνηση μπορεί με απόλυτη σαφήνεια να καθορίσει το επίπεδο των υπηρεσιών που επιθυμεί και μπορεί να το μεταφράσει σε μετρήσιμους δείκτες. Μπορεί τότε η κυβέρνηση να συνάψει συμβόλαιο με τον ιδιώτη, το οποίο να συνδέει τις αμοιβές (για την παρεχόμενη υπηρεσία) με τη στενά ελεγχόμενη παροχή της υπηρεσίας. Επομένως, οι PPPs ίσως είναι καταλληλότερες στις περιπτώσεις που οι απαιτήσεις για την παρεχόμενη υπηρεσία δεν αναμένεται να παρουσιάσουν σημαντικές διακυμάνσεις με την πάροδο του χρόνου, και η τεχνολογική πρόοδος είναι απίθανο να αλλάξει ριζικά τον τρόπο παροχής της υπηρεσίας (International Monetary Fund, 2004).

Η μέθοδος των PPPs δεν ενδείκνυται στις περιπτώσεις που η κυβέρνηση δεν μπορεί να συντάξει ένα πλήρες συμβόλαιο, επειδή η ποιότητα της υπηρεσίας δεν τίθεται σε διαπραγμάτευση (π.χ. εθνική ασφάλεια, νομοθεσία, διπλωματικές αποστολές). Παρ' όλα αυτά, υπάρχουν κάποια στοιχεία αυτών των υπηρεσιών στα οποία είναι δυνατό να εφαρμοστούν οι συνεργασίες Δημοσίου – ιδιωτών, όπως για παράδειγμα η κατασκευή και συντήρηση στρατιωτικών βάσεων, αστυνομικών τμημάτων, δικαστηρίων και πρεσβειών. Ωστόσο, αν και η ποιότητα της υπηρεσίας, ή των

στοιχείων της, δεν μπορεί να γίνει αντικείμενο συμβολαίου, λογική θα ήταν η υπόθεση ότι μάλλον προτιμάται η ιδιωτική ιδιοκτησία, λόγω της βελτιωμένης αποδοτικότητας που προσφέρει (International Monetary Fund, 2004).

Υπάρχουν βέβαια και οι περιπτώσεις στις οποίες, σύμφωνα με το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (International Monetary Fund, 2004), μπορεί η ποιότητα της υπηρεσίας να αποτελέσει αντικείμενο συμβολαίου, αλλά ίσως η κατασκευαστική ποιότητα να αποδειχθεί προβληματική. Το σημαντικότερο πρόβλημα στη συγκεκριμένη περίπτωση είναι ότι οι «υποχωρήσεις» στη φάση κατασκευής μπορούν να μην είναι ορατές για πολλά χρόνια, γεγονός που δημιουργεί μελλοντικές υποχρεώσεις για την κυβέρνηση και ενδέχεται να καταστήσει αναγκαίες δαπανηρές επαναδιαπραγματεύσεις. Για το λόγο αυτό ενδείκνυται ο συνδυασμός της κατασκευής με την λειτουργία του έργου, κάτι που αποτελεί ένα από τα προσδιοριστικά χαρακτηριστικά μιας τυπικής PPP και αυτό γιατί ο ιδιώτης εργολάβος υποκινείται να προσφέρει ένα ποιοτικό αποτέλεσμα, δεδομένου της επιρροής της ποιότητας του έργου στην αποτελεσματική και αποδοτική παροχή της υπηρεσίας την οποία έχει ο ίδιος αναλάβει.

5.3. Ανάλυση κινδύνων

Το ουσιαστικότερο χαρακτηριστικό κάθε πραγματικά επωφελούς συνεργασίας Δημοσίου – ιδιωτών είναι η μεταβίβαση του κινδύνου (risk) από τον εταίρο που αντιμετωπίζει δυσκολίες στη διαχείρισή του, στον εταίρο που μπορεί να ελέγχει τις αιτίες του, είναι σε θέση να τον αντιμετωπίσει και έχει και το κίνητρο να το κάνει, χαρακτηριστικά που σε κάποιες περιπτώσεις δεν συμπίπτουν. Ως κίνδυνος νοείται κάθε παράγοντας που θα μπορούσε να απειλήσει την επιτυχή ολοκλήρωση του έργου, όσον αφορά στο χρόνο, το κόστος ή την ποιότητα (J. Scally, 2004).

Ο ιδιωτικός τομέας μπορεί να διαχειρισθεί ορισμένα είδη κινδύνων πιο αποτελεσματικά. Η κατάλληλη κατανομή των καθηκόντων θεμελιώνει και δικαιολογεί τη χρήση της μεθόδου PPP. Εν ολίγης, αν οι κατάλληλοι κίνδυνοι μεταβιβαστούν στον ιδιώτη συνοδευόμενοι από τα αντίστοιχα κίνητρα, τότε ο συνολικός κίνδυνος του έργου περιορίζεται σημαντικά. Ως αποτέλεσμα, μια PPP που έχει σχεδιασθεί και εκτελεστεί σωστά μπορεί να οδηγήσει σε μείωση των κινδύνων και του κόστους και για τις δύο πλευρές – δημόσιο και ιδιωτικό τομέα – σε σχέση με

την παραδοσιακή μέθοδο παροχής έργων υποδομής, δημιουργώντας μία κατάσταση αμοιβαίας νίκης (win – win situation) (Υπουργείο Οικονομικών της Nova Scotia, Canada, 1997).

Ο ρόλος του δημόσιου τομέα, κατά την προσπάθεια της ορθής μεταβίβασης των κινδύνων, είναι να καθορίσει με σαφήνεια τους αντικειμενικούς σκοπούς και τα επιθυμητά αποτελέσματα. Δηλαδή, δεν πρέπει να εστιάζει στο *πως* ο ιδιωτικός τομέας θα προσφέρει τελικά μια υπηρεσία, αλλά κυρίως στο *ποια* υπηρεσία θα προσφέρει. Η ευθύνη για την εύρεση τρόπων για την αποτελεσματικότερη διαχείριση των κινδύνων και τη μεταβίβαση κάποιων από τα συνεπακόλουθα οφέλη στο Δημόσιο επαφίεται στον ιδιώτη εταίρο (Υπουργείο Οικονομικών της Nova Scotia, 1997).

Τα έργα υποδομής κατά κανόνα ενέχουν αρκετά περίπλοκες οικονομικές συμφωνίες, όπως τη δημιουργία *Εταιριών Ειδικού Σκοπού (Special Purpose Vehicles, SPV)* οι οποίες διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην κατανομή των κινδύνων. Ένα *SPV* συμμετέχει στο έργο ύστερα από την υπογραφή συμβολαίου με την κυβέρνηση και μπορεί να είναι μια κοινοπραξία μεταξύ πολλών εργολάβων, οι οποίοι προσφέρουν τις υπηρεσίες τους σε αυτό με αντάλλαγμα ένα μερίδιο επί των εσόδων του έργου. Η εμπειρία πολλών εργολάβων αυξάνει τις πιθανότητες επιτυχίας του εγχειρήματος. Επιπρόσθετα, το *SPV* περιορίζει τη διάχυση των κινδύνων που σχετίζονται με το έργο στις άλλες δραστηριότητες των εργολάβων, αλλά και τις υποχρεώσεις (liabilities) των εργολάβων σε περίπτωση που το έργο αποδειχθεί αντιοικονομικό, οπότε και η έξοδός τους από το έργο θα σήμαινε τη μεταβίβαση των κινδύνων στην κυβέρνηση (δηλαδή στους φορολογούμενους) εάν δεν υπάρχουν συμφωνίες που να υπαγορεύουν κάποια άλλη λύση. Συνεπώς, κατά κανόνα υπάρχουν πολυάριθμοι και πολύπλοκοι όροι στο συμβόλαιο για την κατανομή των κινδύνων ανάμεσα σε όσους εμπλέκονται (K. Davis, 2005).

Ιδιαίτερη σημασία έχει σε κάθε περίπτωση η σωστή αναγνώριση, ο ακριβής προσδιορισμός και η ενδεικνυόμενη κατανομή των κινδύνων, στοιχεία που δεν είναι εύκολο να επιτευχθούν. Το θέμα των κινδύνων δεν αναλύεται διεξοδικά και διάφορες πτυχές τους δεν αποσαφηνίζονται επαρκώς. Στα διάφορα δημοσιεύματα των διεθνών οικονομικών οργανισμών (ΟΟΣΑ, Διεθνής Τράπεζα) αναφέρονται διαφορετικά είδη κινδύνων από τους εκάστοτε συγγραφείς, και αυτό ουσιαστικά εξηγείται από το διαφορετικό πλαίσιο αναφοράς. Ανάλογα με τη χώρα ή τις κατηγορίες χωρών και

ακόμη ανάλογα με τα έργα υπάρχει διαφοροποίηση στους κινδύνους που αντιμετωπίζονται. Λόγου χάρη, πολιτικοί κίνδυνοι, με την έννοια της αβεβαιότητας σχετικά με τη σταθερότητα των θεσμών (πολιτικών, οικονομικών) και των λειτουργιών του πολιτεύματος δεν υφίστανται, ή τουλάχιστον είναι εξαιρετικά περιορισμένοι για ορισμένες χώρες με εδραιωμένο δημοκρατικό πολίτευμα, θεσμούς και μηχανισμούς, καθώς και μη αμφισβητούμενα εξωτερικά σύνορα. Ανάλογα μικρότερης σημασίας ή πρακτικά ελεγχόμενοι από μακρόχρονη εμπειρία, όχι όμως ανύπαρκτοι, είναι στις ανεπτυγμένες χώρες και πολλοί άλλοι κίνδυνοι, (π.χ. πολλά είδη οικονομικών κινδύνων) που είναι σημαντικοί για υπανάπτυκτες και αναπτυσσόμενες χώρες (Στ. Χειμωνίτη – Τερροβίτη, 2003).

Από τον ΟΟΣΑ, στο πλαίσιο ανάλυσης σχημάτων συνεργασίας Δημοσίου – ιδιωτών σε ανεπτυγμένες χώρες της Δύσης, προτείνεται ειδικά για τα έργα υποδομής (αυτοχρηματοδοτούμενα έργα) η κατάταξη των κινδύνων σε τρεις κατηγορίες (Στ. Χειμωνίτη – Τερροβίτη, 2003):

1. **Ηθικοί κίνδυνοι.** Η εν λόγω κατηγορία αφορά στο γνωστότερο τύπο κινδύνων που συνδέεται με τη δυνατότητα της μιας πλευρά, π.χ. του ιδιώτη, να αθετήσει τις υποχρεώσεις της. Όσο σαφέστερο είναι το συμβόλαιο στις σχετικές δεσμεύσεις και υποχρεώσεις των δύο μερών σε συνδυασμό με κάποιες άλλες προϋποθέσεις – καταλληλότητα θεσμικού πλαισίου, διαφάνεια, δυνατότητα ελέγχου και δυνατότητα κυρώσεων – τόσο μειώνεται ο κίνδυνος αυτός. Τέτοιου τύπου κίνδυνοι υπάρχουν και στις παραδοσιακού τύπου συνεργασίες ιδιωτών – Δημοσίου και η εξάλειψή τους είναι ο στόχος χρόνιων προσπαθειών μέσω της νομοθεσίας και οργανωτικών ρυθμίσεων που διέπουν τις συνεργασίες αυτές. Οι ηθικοί κίνδυνοι στις περιπτώσεις συγχρηματοδοτήσεων μπορούν να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικότερα, εάν οι αναθέσεις αφορούν κατασκευή και λειτουργία συγχρόνως στον ίδιο ιδιώτη, ώστε να μην υπάρχει κίνητρο μετάθεσης προβλημάτων και ευθυνών. Προβλήματα ηθικών κινδύνων είναι δυνατό να προκύψουν και χωρίς πρόθεση εξαπάτησης για λόγους θεσμικούς, αν η πλευρά (π.χ. κάποια δημόσια αρχή) που έχει αναλάβει ορισμένες ευθύνες και υποχρεώσεις εμποδίζεται να τις ασκήσει λόγω ελαττωμάτων του θεσμικού πλαισίου.

2. **Τεχνικοί κίνδυνοι.** Οι εν λόγω κίνδυνοι δεν πρέπει να συγχέονται με τους κατασκευαστικούς κινδύνους, δηλαδή δεν αφορούν προβλέψιμες ανάγκες

τεχνικού εξοπλισμού και ικανοποίησης τεχνικών απαιτήσεων που είναι σύμφυτες με το είδος και τις ειδικές συνθήκες του έργου, τις οποίες βέβαια πρέπει να φέρει ο ιδιώτης κατασκευαστής. Αφορούν γενικά περιπτώσεις αστοχίας στη χρησιμοποίηση της κατάλληλης τεχνολογίας, η οποία δεν μπορεί να εκτιμηθεί εκ των προτέρων και να ασφαλιστεί. Ως παράδειγμα αναφέρεται η προμήθεια των Η.Π.Α. με όπλα από την πολεμική βιομηχανία. Τα τελικώς παραγόμενα όπλα είναι αποτέλεσμα πολλών πειραματισμών, πολλά από τα αποτελέσματα των οποίων δεν εμφανίζονται ποτέ στην πράξη. Είναι εύλογο ότι η ανάληψη τέτοιων κινδύνων από τον ιδιώτη παραγωγό θα τον οδηγούσε σε οικονομική εξόντωση, τουλάχιστον στο ακραίο αυτό παράδειγμα. Το αντικείμενο της συνεργασίας είναι προϊόν πρωτοποριακής τεχνολογίας βάσει αποκλειστικής παραγγελίας και είναι φυσικό ο κίνδυνος να φέρεται από το Δημόσιο. Η κατάσταση όμως είναι πολύ διαφορετική στις υπανάπτυκτες και αναπτυσσόμενες χώρες. Σε αυτές είναι μάλλον σπάνιο φαινόμενο η ανάθεση έργων που απαιτούν πρωτοποριακή τεχνολογία και έρευνα. Έτσι δεν υφίστανται οι κίνδυνοι αυτοί με την έννοια που παρουσιάζονται στις ανεπτυγμένες χώρες. Και στις χώρες αυτές όμως, κάποιες φορές απαιτούνται έργα με καινοτομικά στοιχεία προκειμένου να αντιμετωπισθούν διάφορα τεχνικά και περιβαλλοντικά προβλήματα, ή απλώς να επιτευχθούν καλύτερα αποτελέσματα στην κατασκευή και λειτουργία. Η κάθε κυβέρνηση πρέπει να είναι σε θέση να προβάλλει τις κατάλληλες απαιτήσεις και προδιαγραφές λειτουργίας και αρτιότητας των έργων, καθώς και τους περιβαλλοντικούς περιορισμούς και τέλος να προβεί στη σωστή επιλογή του αναδόχου. Έργο με ελαττώματα, έστω και αν ζημιώνει οικονομικά τον ιδιώτη, στην περίπτωση που φέρει ακέραιο τον εμπορικό κίνδυνο, δεν μπορεί παρά να αποτελεί ευθύνη της αρμόδιας δημόσιας αρχής. Απλώς στην περίπτωση αυτή ο ιδιώτης έχει αντικίνητρα (αν δεν έχει απόλυτη μονοπωλιακή δύναμη) να κατασκευάσει ένα ελαττωματικό έργο.

Συνολικά και γενικά, η αντιμετώπιση των τεχνικών και ηθικών κινδύνων δεν βοηθείται ιδιαίτερα από τη συμμετοχή των ιδιωτών παρά μόνο έμμεσα, δηλαδή από την προσεκτικότερη αναγνώριση και πρόβλεψη των κινδύνων αυτών, στα πλαίσια της συνεργασίας, καθώς και από τη δημιουργία αντικινήτρων για ανεύθυνη συμπεριφορά. Έτσι σε κάποιες περιπτώσεις, η παραχώρηση της

λειτουργίας και εκμετάλλευσης στους ιδιώτες κατασκευαστές αποτελεί κίνητρο για αποτελεσματικότερες κατασκευαστικές λύσεις.

3. **Οικονομικοί κίνδυνοι.** Αυτοί είναι οι κίνδυνοι οι οποίοι μπορούν πραγματικά, αν αναγνωριστούν κατάλληλα (σωστός καταλογισμός), να μειωθούν τόσο εις όφελος του Δημοσίου, όσο και εις όφελος του ίδιου του έργου και της οικονομίας γενικότερα. Επομένως με τους κατάλληλους χειρισμούς μπορεί να προκύψει αύξηση της αποτελεσματικότητας του όλου εγχειρήματος, πράγμα που αποτελεί το ζητούμενο στη συνεργασία Δημοσίου – ιδιωτών. Στους οικονομικούς κινδύνους υπάγονται οι συναλλαγματικοί κίνδυνοι και οι κίνδυνοι μετατρεψιμότητας του νομίσματος της χώρας που εκτελούνται τα έργα, με άμεσες επιπτώσεις στην οικονομική εξέλιξη του έργου (π.χ. μειωμένη αξία εσόδων σε περίπτωση υποτίμησης, αδυναμία εξαγωγής κερδών κ.λ.π.). Είναι ευνόητο ότι οι κίνδυνοι αυτοί δεν αφορούν ανεπτυγμένες χώρες και δεν αφορούν στην Ελλάδα μετά την ένταξή της στη ζώνη του ευρώ. Έτσι η ανάλυση θα περιορισθεί στους κινδύνους που αφορούν στις ανεπτυγμένες χώρες, ή έστω αυτούς που είναι υπαρκτοί για την ελληνική περίπτωση. Στους κινδύνους αυτούς μπορεί να περιληφθούν διάφοροι ρυθμιστικοί κίνδυνοι που συνδέονται με θεσμικές και οργανωτικές ρυθμίσεις εκ μέρους του Δημοσίου και μπορούν να επηρεάσουν άμεσα και έμμεσα την πραγματοποίηση αλλά και την αποτελεσματικότητα της επένδυσης, να έχουν δηλαδή οικονομικές συνέπειες. Και αυτοί οι κίνδυνοι περιορίζονται, χωρίς να μειώνεται η σοβαρότητά τους, για τις περισσότερο ανεπτυγμένες χώρες και είναι αυτοί για τους οποίους έχει κυρίως ευθύνη ο δημόσιος τομέας.

Οι πιο συνηθισμένοι και άμεσα οικονομικοί κίνδυνοι (τουλάχιστον για χώρες με ανεπτυγμένη οικονομία) είναι οι εμπορικοί κίνδυνοι και έχουν την έννοια της αποτυχίας των προβλέψεων για την πραγματοποίηση εσόδων (π.χ. διόδια) και εξόδων σε κάποιες περιπτώσεις (κυρίως για έργα με σημαντικά λειτουργικά έξοδα). Η μείωση και η αντιμετώπιση των κινδύνων αυτών συνδέεται με την όλη πολιτική επιλογής του συγκεκριμένου έργου και των συνθηκών λειτουργίας του. Για παράδειγμα, ένα έργο με παραχώρηση μακροχρόνιας λειτουργίας (με σχετικά περιορισμένα λειτουργικά έξοδα) έχει μεγαλύτερα περιθώρια προσαρμογής της τιμής σε επίπεδα αποδοτικά με ιδιωτικοοικονομικά και κοινωνικά κριτήρια. Η ελαστικότητα της ζήτησης επίσης, που θα επιτρέπει σε ένα έργο να

πραγματοποιεί τα αναμενόμενα έσοδα, εξαρτάται από την ανταγωνιστικότητα των υπηρεσιών που προσφέρει αλλά και την οικονομική θέση των χρηστών. Ο κίνδυνος σχετικά με τις προβλέψεις αφορά ακόμη και στα σκιώδη έσοδα[9], εφόσον η αποτελεσματικότητα της συνεργασίας σχετίζεται και με τις «ανάγκες». Η σωστή πρόβλεψη της ζήτησης (ποσότητα και τιμές) είναι απαραίτητη για τη σωστή αξιολόγηση του έργου όχι μόνο από την πλευρά όσων τοποθετούν κεφάλαια, αλλά και για το έργο καθεαυτό (κοινωνική χρησιμότητα, κόστος ευκαιρίας). Είναι αυτονόητο ότι για έργα με κάποια ιδιαίτερη σημασία, πέρα από την οικονομική (κοινωνική, πολιτική κ.λ.π.), η δημόσια συμμετοχή είναι απαραίτητη, χωρίς αυτή να περιορίζει τους εμπορικούς κινδύνους που βέβαια αντιστοιχούν στην ιδιωτική συμμετοχή.

Οι εμπορικοί κίνδυνοι συνολικά και συγκεκριμένα η πραγματοποίηση των προβλέψεων εσόδων – εξόδων του έργου (κυρίως των πρώτων για τα κλασσικά έργα υποδομής) συνδέονται επίσης και με τις επιλογές σε γενικότερα θέματα οικονομικής πολιτικής και άλλα συναφή που επηρεάζουν την οικονομική ανάπτυξη και διάφορες άλλες παραμέτρους οικονομικές, κοινωνικές, περιβαλλοντικές (χωροθέτηση δραστηριοτήτων, εργασιακές σχέσεις, αναδιαρθρώσεις κ.λ.π.). Στην περίπτωση αυτή έχει ιδιαίτερη σημασία η υλοποίηση πολιτικών από την πλευρά του Δημοσίου που θεωρήθηκαν ως δεδομένες στις εκτιμήσεις των μελετητών για τις προβλέψεις εκμετάλλευσης του έργου και κυρίως ο σχεδιασμός και η αποσαφήνιση της οικονομικής πολιτικής και συναφών επιλογών πριν ακόμη από τη διαδικασία συνεργασίας με τους ιδιώτες. Είναι ευνόητη στις περιπτώσεις αυτές η μεγάλη σημασία του ρεαλισμού και από την πλευρά του Δημοσίου εξαρχής, αναφορικά με την ασκούμενη πολιτική και τις δυνατές μεταβολές με τις αναμενόμενες εξελίξεις. Έτσι μειώνονται συνολικά οι κίνδυνοι και οι ιδιώτες πρέπει να φέρουν αποκλειστικά τους εμπορικούς κινδύνους.

Η παραπάνω κατάταξη αναφέρεται περισσότερο στην ουσία και τη φύση των κινδύνων και το είδος των επιπτώσεων και όχι στις ειδικότερες αιτίες από τις οποίες συνήθως προκύπτουν. Έτσι, είναι προφανές ότι στην κατηγορία των οικονομικών κινδύνων, δηλαδή των κινδύνων που αναφέρονται στις οικονομικές συνιστώσες της συνεργασίας, υπάγονται διάφορα είδη κινδύνων – συναλλαγματικοί ή σχετικοί με τις

[9] Σκιώδη έσοδα: έσοδα που εξαρτώνται από τη ζήτηση της παρεχόμενης υπηρεσίας

διακυμάνσεις των επιτοκίων – που αναφέρονται συνήθως σχετικά με έργα σε υπανάπτυκτες ή αναπτυσσόμενες χώρες και όχι σε χώρες ήδη ανεπτυγμένες. Επίσης, στους οικονομικούς μπορούν να καταταγούν και κάποιοι λειτουργικού κίνδυνοι σχετικοί με τον έλεγχο του κόστους και τους τρόπους λειτουργίας, καθώς και ο κατασκευαστικός κίνδυνος τον οποίο δεν πρέπει ποτέ να φέρει το Δημόσιο (Στ. Χειμωνίτη – Τερροβίτη, 2003).

Με αυτή την ευρύτερη έννοια των επιπτώσεων στη σχεδιαζόμενη επένδυση, μπορεί να θεωρηθεί ότι εμπίπτουν στις παραπάνω κατηγορίες οι πολιτικοί κίνδυνοι, οι οποίοι επίσης αφορούν χώρες χωρίς παγιωμένους πολιτικούς και οικονομικούς θεσμούς και εξωτερικά σύνορα, καθώς και οι ρυθμιστικοί κίνδυνοι οι οποίοι αφορούν γενικότερα σχεδόν όλες τις χώρες, αλλά βέβαια με ιδιαίτερη βαρύτητα τις υπανάπτυκτες και αναπτυσσόμενες. Επομένως, για μια πληρέστερη προσέγγιση στο θέμα των κινδύνων, θα πρέπει να αναλυθούν και τα δύο αυτά είδη – πολιτικοί και ρυθμιστικοί – ως ειδικότερες κατηγορίες κινδύνων (Στ. Χειμωνίτη – Τερροβίτη, 2003).

Οι **πολιτικοί κίνδυνοι** που αναφέρονται στην αλλαγή του πολιτικού σκηνικού μιας χώρας, εξαιτίας εσωτερικών ή εξωτερικών αναταραχών ή ανατροπών, πρέπει να φέρονται από το Δημόσιο. Φυσικά είναι δύσκολο να υπάρξει αξιόπιστη ανάλυση τέτοιων κινδύνων και μάλιστα μακροχρόνια. Πολλές πλευρές των πολιτικών κινδύνων είναι δυνατό να ασφαλιστούν (από δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς) ή να προστατεύονται θεσμικά από ανεξάρτητα θεσμικά όργανα. Στα πλαίσια του διεθνούς δικαίου ελάχιστες περιπτώσεις μπορεί να καλυφθούν επαρκώς. Οι κίνδυνοι αυτοί μπορεί να έχουν πολύ σοβαρές επιπτώσεις στην ολοκλήρωση και στη λειτουργία ενός επενδυτικού σχεδίου, δηλαδή καταλήγουν ως οικονομικοί κίνδυνοι ακόμη και για συμβάσεις λιγότερο μακροχρόνιες από αυτές που αφορούν στα αυτοχρηματοδοτούμενα έργα υποδομής. Ως πρόσφορο για τα ελληνικά δεδομένα σχετικό παράδειγμα μπορεί να αναφέρει κανείς τους ανασφάλιστους πολιτικούς κινδύνους που αντιμετώπισαν οι ελληνικές τεχνικές εταιρίες στις χώρες της Μ. Ανατολής στο τέλος της δεκαετίας του ’70 λόγω κυρίως του πολέμου Ιράν – Ιράκ (Κ.Ε.Π.Ε. [10], 1986). Είναι ευνόητο ότι η παρουσία πολιτικών κινδύνων είναι ένας σοβαρός ανασταλτικός παράγοντας για την προσέλκυση ιδιωτικών επενδύσεων σε χώρες υποανάπτυκτες και αναπτυσσόμενες, αφενός επειδή άμεσα αποθαρρύνουν τις

[10] Κ.Ε.Π.Ε.: Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών

επενδύσεις αυτές (δεν μπορούν πάντα να ασφαλιστούν), αφετέρου επειδή αυξάνουν σημαντικά το κόστος του κεφαλαίου (Στ. Χειμωνίτη – Τερροβίτη, 2003).

Οι **ρυθμιστικοί (regulatory) κίνδυνοι** αναφέρονται σε αλλαγές, νομικές ή οργανωτικές, που μπορεί να επηρεάσουν δυσμενώς το αντικείμενο της σύμβασης και να έχουν τελικά οικονομικές επιπτώσεις. Παρ' όλο που η παρουσία τους είναι ιδιαίτερα έντονη, όπως αναφέρθηκε, σε υπανάπτυκτες και αναπτυσσόμενες χώρες, είναι απόλυτα υπαρκτοί και στις ανεπτυγμένες χώρες και ειδικότερα στα κλασσικά έργα υποδομής, όπου απαιτείται μακροχρόνια δέσμευση κεφαλαίων (sunk investment) και επομένως η διαχείριση και η κερδοφορία τους υπόκειται σε μακροχρόνιες ρυθμιστικές (regulatory) ενέργειες. Οι κανονιστικές ρυθμίσεις και αλλαγές, είτε αφορούν γενικότερα στην οικονομική πολιτική και δραστηριότητα είτε στο συγκεκριμένο χώρο κάποιων επενδύσεων, είναι σαφές ότι εξαρτώνται από χειρισμούς της κυβέρνησης και επομένως συνιστούν κίνδυνο που εμπίπτει στην πλευρά του Δημοσίου. Δεν είναι όμως δυνατό μια κυβέρνηση να δεσμευτεί ότι δεν θα προβεί σε μεταβολές του νομοθετικού πλαισίου ακόμη και αν αυτές θίγουν τις προοπτικές κάποιων επενδύσεων. Σε αρκετές περιπτώσεις όμως είναι δυνατό και να αναλάβει τον κίνδυνο απέναντι στον ιδιώτη επενδυτή και να πραγματοποιήσει τις αλλαγές που θεωρούνται σκόπιμες, αν είναι σε θέση να διαφοροποιήσει την πολιτική της απέναντι στη συγκεκριμένη επένδυση. Ενδεικτικά αναφέρεται η δυνατότητα αποζημίωσης ιδιωτών λόγω αλλαγών π.χ. στην περιβαλλοντική νομοθεσία. Τέτοιες πρακτικές όμως δεν είναι εύκολα εφικτές και αποτελεσματικές, παρ' όλο που πολύ συχνά είναι αναγκαίες. Για το λόγο αυτό, η προσδοκία σημαντικών νομοθετικών και άλλων παρεμβάσεων αποθαρρύνει τους ιδιώτες, ειδικά από δεσμεύσεις σε υποδομές, εφόσον δεν είναι δυνατό να λειτουργήσουν ομαλά μακροχρόνιες επενδύσεις υπό συνθήκες αβεβαιότητας σχετικά με σημαντικούς παράγοντες του πλαισίου λειτουργίας τους. Αντίστροφα όμως, μακροχρόνια δεν είναι δυνατό να μη σημειωθούν αλλαγές του κανονιστικού πλαισίου ή να είναι όλες προβλέψιμες, ειδικά σε χώρες χωρίς κατασταλαγμένους πολιτικούς και οικονομικούς θεσμούς (Στ. Χειμωνίτη – Τερροβίτη, 2003).

Αν και το πλήθος των κινδύνων που ενέχονται σε ένα έργο υποδομής περιορίζεται μόνο από τη φαντασία όσων εμπλέκονται σε αυτό, προκειμένου να αποκτήσει ο αναγνώστης μια πιο ολοκληρωμένη εικόνα των πιθανών κινδύνων που ενέχονται σε ένα έργο υποδομής, αναζητήθηκαν και ακολούθως παρατίθενται κάποιες από τις

ειδικότερες αιτίες από τις οποίες συνήθως προκύπτουν οι πέντε βασικοί κίνδυνοι που αναλύθηκαν προηγουμένως:

- Κίνδυνος πιστοποίησης. Αφορά στην περίπτωση που το έργο δεν λάβει όλες τις απαραίτητες εγκρίσεις ώστε να παραχθεί ένα αποτέλεσμα συγκεκριμένων προδιαγραφών, γιατί οι αναμενόμενες αλλαγές στη νομοθεσία που θα επέτρεπαν την επίτευξή του δεν πραγματοποιούνται (Alberta Infrastructure Guidance Document, 2003).
- Σχεδιαστικός και κατασκευαστικός κίνδυνος – κόστος, ποιότητα, χρόνος. Σχετίζεται με προβλήματα κατά το σχεδιασμό, υπέρβαση του αναμενόμενου κόστους κατασκευής, χρονικές καθυστερήσεις (International Monetary Fund, 2004), μη συμμόρφωση με τις προδιαγραφές κ.ά. Η υποχρέωση της κυβέρνησης να καταβάλλει τακτικές αμοιβές στον «ιδιωτικό» εταίρο χωρίς να λαμβάνει υπόψη την πραγματική κατάσταση του έργου, αποτελεί ένδειξη ότι η κυβέρνηση φέρει το μεγαλύτερο μέρος του κατασκευαστικού κινδύνου (Eurostat, 2004).
- Κίνδυνος λειτουργίας και προμηθειών (Partnerships Victoria Policy).
- Κίνδυνος συντήρησης (Partnerships Victoria Policy).
- Κίνδυνος παρωχημένης τεχνολογίας. Αφορά στην περίπτωση στην οποία η τεχνολογία που χρησιμοποιείται εκτοπίζεται αναπάντεχα κατά τη διάρκεια υλοποίησης του έργου, με αποτέλεσμα να μην είναι δυνατή η ικανοποίηση των προδιαγραφών (Alberta Infrastructure Guidance Document, 2003).
- Κίνδυνος νομοθετικών αλλαγών (Partnerships Victoria Policy).
- Κίνδυνος προγραμματισμού (Partnerships Victoria Policy).
- Κίνδυνος τιμολόγησης (Partnerships Victoria Policy).
- Φορολογικός κίνδυνος (Partnerships Victoria Policy).
- Κίνδυνος παραμένουσας αξίας (residual value). Σχετίζεται με τη μελλοντική τιμή του περιουσιακού στοιχείου (International Monetary Fund, 2004).
- Κίνδυνος ζήτησης. Σχετίζεται με την υπάρχουσα ανάγκη για την παρεχόμενη υπηρεσία (International Monetary Fund, 2004). Ο κίνδυνος πρέπει να καλύπτει τις αλλαγές στη ζήτηση που δεν προέρχονται από ανεπαρκή ή χαμηλή ποιότητα της προσφερόμενης από τον «ιδιωτικό» εταίρο υπηρεσίας. Η μείωση στη ζήτηση

θα πρέπει να οφείλεται σε άλλους παράγοντες, όπως για παράδειγμα στις νέες τάσεις της αγοράς, στον άμεσο ανταγωνισμό κ.ά. Η υποχρέωση της κυβέρνησης να καταβάλλει τακτικές αμοιβές στον «ιδιωτικό» εταίρο χωρίς να λαμβάνει υπόψη την πραγματική ζήτηση από τους τελικούς χρήστες, αποτελεί ένδειξη ότι η κυβέρνηση φέρει το μεγαλύτερο μέρος του εν λόγω κινδύνου. Ο ισχυρισμός αυτός προφανώς δεν ισχύει όταν η αλλαγή στη ζήτηση οφείλεται σε κάποια ενέργεια της κυβέρνησης, όπως σε αποφάσεις κρατικών φορέων που δεν εμπλέκονται άμεσα στο συμβόλαιο και σηματοδοτούν σημαντικές αλλαγές πολιτικής, ή την ανάπτυξη άμεσα ανταγωνιστικών έργων υποδομής κατ' εντολή της κυβέρνησης (Eurostat, 2004).

- Απώλεια ελέγχου από την κυβέρνηση. Στις PPPs η λήψη των αποφάσεων πραγματοποιείται και από τις δύο πλευρές, οπότε μπορεί να προκαλέσουν προβληματισμούς σχετικά με το ποιος ελέγχει την παροχή υπηρεσιών. Το θέμα του ελέγχου πρέπει να διευθετηθεί από τα πρώτα στάδια και να αναλύεται με σαφήνεια στο συμβόλαιο. Σε τελική ανάλυση, η κυβέρνηση μπορεί να καθορίσει τα επίπεδα της προσφερόμενης υπηρεσίας και να διασφαλίσει την προστασία του δημόσιου συμφέροντος (Service Industries Branch of Industry Canada, 2001).
- Αυξημένα τέλη χρήσης. Κατά τον καθορισμό των τελών χρήσης, δεν σκέφτονται όλες οι κυβερνήσεις το πραγματικό κόστος παροχής υπηρεσιών. Για παράδειγμα η υποτίμηση των περιουσιακών στοιχείων δεν λαμβάνεται κάποιες φορές υπόψη κατά την τιμολόγηση των υπηρεσιών. Οι PPPs απαιτούν κατάλληλη τιμολογιακή πολιτική και τέλη χρήσης που να αντικατοπτρίζουν *όλα* τα σχετικά κόστη. Έτσι, ενδέχεται να προκύψουν αυξημένα τέλη χρήσης για συγκεκριμένες υπηρεσίες. Η διαχείριση της δυσαρέσκειας επί των τελών χρήσης ή της ανάπτυξης πολύπλοκων τακτικών για τη σταδιακή αύξησή τους μπορεί να αποδειχθεί ιδιαίτερα δύσκολη (Service Industries Branch of Industry Canada, 2001).
- Έλλειψη ανταγωνισμού. Η κυβέρνηση επωφελείται ιδιαίτερα από τον ανταγωνισμό ανάμεσα στις ιδιωτικές εταιρίες, γιατί οδηγεί στην καινοτομία, την αποδοτικότητα και τη μείωση του κόστους. Εάν ο αριθμός των ιδιωτών που έχουν την εμπειρία και την ικανότητα να ανταποκριθούν στην Αίτηση Για Προτάσεις (βλέπε Ενότητα 3.2.4) είναι μικρός η κυβέρνηση ίσως να μην επωφεληθεί από την PPP (Service Industries Branch of Industry Canada, 2001).

- Μεροληψία στη διαδικασία επιλογής εταίρου. Όπως και στην παραδοσιακή μέθοδο παροχής έργων υποδομής, υπάρχει πάντα η πιθανότητα να κατηγορηθεί η κυβέρνηση για αναξιοκρατική επιλογή του «ιδιωτικού» εταίρου. Το συγκεκριμένο θέμα ίσως είναι ακόμη πιθανότερο να προκύψει σε μια PPP, δεδομένου ότι, εάν η κυβέρνηση έχει θεσπίσει άλλα κριτήρια επιλογής (π.χ. σχέση δαπανών και προσλαμβανόμενης αξίας), δεν προτιμάται πάντα ο ιδιώτης με τη χαμηλότερη προσφορά. Το εν λόγω ζήτημα μπορεί να αντιμετωπιστεί μέσω προσεκτικά αναπτυγμένων τακτικών και διαδικασιών, αλλά και μέσω της διαφάνειας στις σχέσεις με τους δυνητικούς «ιδιωτικούς» εταίρους (Service Industries Branch of Industry Canada, 2001).

- Κίνδυνος διαθεσιμότητας (availability). Αναφέρεται στον κίνδυνο κατά τον οποίο ο «ιδιωτικός» εταίρος δεν είναι σε θέση να υλοποιήσει όσα προβλέπονται από το συμβόλαιο (φέρει την ευθύνη για την παροχή συγκεκριμένης ποσότητας και ποιότητας υπηρεσιών στους τελικούς χρήστες) ή δεν ικανοποιεί τα πρότυπα ασφάλειας. Για παράδειγμα, θα μπορούσε να αναφέρεται στον περιορισμό της δυναμικότητας εάν οφείλεται σε επίπεδο έργου υποδομής υποδεέστερο του επιθυμητού. Επίσης, αφορά στις περιπτώσεις στις οποίες ο ιδιώτης προσφέρει υπηρεσίες που δεν συμφωνούν με τα πρότυπα ποιότητας. Για τα περιουσιακά στοιχεία που δεν θεωρούνται κρατικά (εκτός του κρατικού ισολογισμού), ο «δημόσιος» εταίρος πρέπει να έχει το δικαίωμα να μειώνει αυτόματα τις αμοιβές προς τον «ιδιωτικό» εταίρο (ώστε να επηρεάζει τα έσοδά του), στην περίπτωση μη ικανοποιητικής παροχής υπηρεσιών (J. Scally, 2004).

- Κίνδυνος ανωτέρων δυνάμεων. Αφορά σε μη αναμενόμενα γεγονότα μεγάλου μεγέθους (πόλεμο, σεισμό, πλημμύρα κ.τ.λ.) που καθυστερούν ή καταστρέφουν το έργο και τα οποία δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν (Alberta Infrastructure Guidance Document, 2003).

- Πιστωτικός κίνδυνος. Τον εν λόγω κίνδυνο φέρουν οι δανείστριες τράπεζες. Ειδικότερα, οι υποψήφιες δανείστριες τράπεζες υπολογίζουν και καλύπτουν τον κίνδυνο αυτό με βάση τις παραδοχές και τις επιμέρους συμφωνίες που έχουν γίνει μεταξύ των εταίρων για τον επιμερισμό των κινδύνων. Ο τρόπος επιμερισμού έχει σημασία για τις τράπεζες, διότι συνήθως το 80% ή και 90% του επενδυτικού έργου χρηματοδοτείται με τραπεζικό δανεισμό, εάν δεν υπάρξει χρηματοδοτική συμμετοχή από το δημόσιο τομέα. Οι τράπεζες, ως χρηματοδότες του έργου,

συμμετέχουν εξ αντικειμένου στις διαπραγματεύσεις, νωρίτερα από την προκήρυξη του διαγωνισμού. Σύμφωνα με το Νόμο 3389 / 2005[11], οι προσφορές των υποψήφιων αναδόχων πρέπει να συνοδεύονται από «ισχυρή δεσμευτική επιστολή» (Letter of Commitment) από τις υποψήφιες τράπεζες και η υπογραφή των δανειστικών συμβάσεων να συμπίπτει χρονικά με την υπογραφή της Σύμβασης Παραχώρησης. Επιπλέον, ο Νόμος προβλέπει το ενδεχόμενο σύγκρισης των χρηματοδοτικών συμβάσεων του φορέα υλοποίησης της Σύμπραξης από το Δημόσιο Φορέα καθώς και την κατά περίπτωση δυνατότητα των δημόσιων φορέων να συνάπτουν απευθείας συμβάσεις με τους δανειστές των ιδιωτικών φορέων («Ματιές στην Οικονομία», Τεύχος 8ο, 2005).

Πίνακας 5.3.1. Καταμερισμός κινδύνων για τους εμπλεκόμενους σε έργα PPP.

Κίνδυνος	Δημόσιος Τομέας	Μέτοχοι	Δανειστές	Κατασκευαστής	Εταιρία Λειτουργίας	Ασφαλιστική
Ζήτηση/Χρήση	*	*			*	
Άδειες	*			*		
Θεμελίωση	*			*		
Κατασκευή				*		
Διαθεσιμότητα				*		
Λειτουργία					*	
Διαχείριση υπεργολάβων		*				
Πυρκαγιά κ.ά.						*
Πληθωρισμός	*			*	*	
Αλλαγή νόμων	*	*		*	*	
Φορολογία		*				
Επιτόκια		*	*			
Ανωτέρα βία	*	*	*	*	*	

Πηγή: «Ματιές στην Οικονομία», Τεύχος 8ο, 2005.

[11] Ο Ν.3389 / 2005 ψηφίστηκε από την Ελληνική Βουλή και αφορά στις Συμπράξεις Δημοσίου – ιδιωτών (βλέπε Κεφάλαιο 6ο).

Ο ακόλουθος Πίνακας παρουσιάζει συνοπτικά την κατανομή των κινδύνων που συνήθως ακολουθείται ειδικά στα PPP έργα μεταφορών (www.fhwa.dot.gov, 08.07.2006):

Πίνακας 5.3.2. Τυπική κατανομή κινδύνων στις PPPs.

Είδος Κινδύνου	**Περιγραφή**	**Τομέας που τον αναλαμβάνει**	**Μέτρα Περιορισμού**
Τεχνολογία	Παρωχημένη	Ιδιωτικός	Εγγυήσεις
Λάθη ή καθυστερήσεις σε περιβαλλοντικά θέματα	Εκτενείς έρευνες Καθυστερήσεις αδειοδότησης Περίοδοι νομοθετικής έγκρισης	Δημόσιος	Ισχυρή διαχείριση διαδικασιών (process management) Βοήθεια «ιδιωτικού» εταίρου
Έσοδα αγοράς (market revenues)	Άγνωστο το αν ο πελάτης είναι διατεθειμένος να πληρώσει για ένα συγκεκριμένο επίπεδο υπηρεσίας. Επηρεάζει τα επιτόκια και την marketability Κυκλοφορά και έσοδα χαμηλότερα των αναμενόμενων Ανταγωνιστικά εναλλακτικά έργα Υπερβολική διατήρηση κεφαλαίου (excessive capital maintenance) Έσοδα ανεπαρκή για τη χρηματοδότηση της λειτουργίας και συντήρησης	Δημόσιος και ιδιωτικός (χρηματοδότες / δανειστές)	Μελέτες πιθανής κυκλοφορίας και εσόδων Επαρκείς δείκτες κάλυψης χρέους (adequate debt coverage ratios) Επαρκή αποθέματα Εμπλουτισμός πίστωσης, ασφάλεια Ευελιξία τελών χρήσης Προσεκτική σύνταξη προϋπολογισμού και έλεγχος λειτουργίας και συντήρησης
Κόστη ολοκλήρωσης	Υπέρβαση κόστους και χρονοδιαγραμμάτων	Ιδιωτικός (κατασκευαστής) και δημόσιος	Συμβόλαιο σταθερής τιμής/με εγγυήσεις Επαρκής χρηματοδότηση για απρόοπτα γεγονότα Διαχείριση/εποπτεία σχεδιασμού και κατασκευής από το «δημόσιο» εταίρο (τα οποία μπορούν να ανατεθούν σε ιδιώτες) Οικονομικά βιώσιμοι «ιδιωτικοί» εταίροι Εξειδικευμένα εγγυημένα προϊόντα Οι «ιδιωτικοί» εταίροι να αναλάβουν το σχεδιασμό

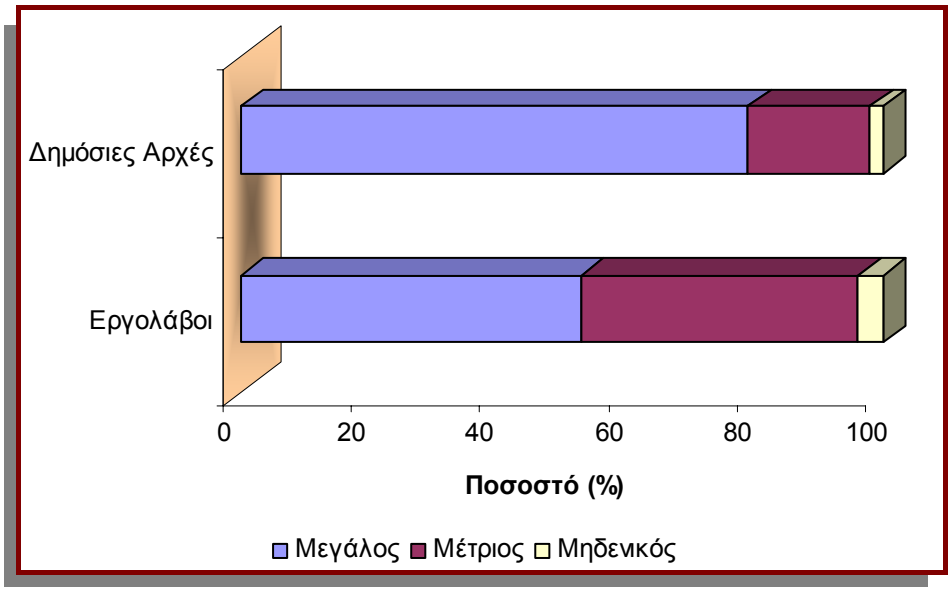
Είδος Κινδύνου	Περιγραφή	Τομέας που τον αναλαμβάνει	Μέτρα Περιορισμού
Κόστη λειτουργίας και συντήρησης	Υπερβολικό κόστος λειτουργίας Υπερβολικές κεφαλαιακές δαπάνες Αδυναμία πρόβλεψης του κόστους	Ιδιωτικός και δημόσιος	Ευελιξία τελών χρήσης Εμπλουτισμός πίστωσης, ασφάλεια Προσεκτική σύνταξη προϋπολογισμού Εγγυήσεις, κίνητρα και ποινές Οικονομικά βιώσιμοι «ιδιωτικοί» εταίροι Χρήση της μορφής Operation & Maintenance Χρήση σταθερής αμοιβής (fixed price)/μέγιστης τιμολόγησης, με διαβαθμίσεις και τροποποιήσεις με τη πάροδο του χρόνου
Πολιτικοί περιορισμοί / υποστήριξη	Αβεβαιότητα στη δημόσια πολιτική και αλλαγές στη νομοθεσία Χρηματοδοτική υποστήριξη	Δημόσιος και ιδιωτικός	Πειστικά επιχειρήματα για την κατασκευή του έργου Συμμετοχή των νομοθετικών σωμάτων από τα πρώτα στάδια Δημόσιες σχέσεις και εκστρατεία ενημέρωσης των πολιτών Δέσμευση της κοινότητας και στρατηγική buy – in
Συντονισμός και πόροι	Αβεβαιότητα σχετικά με τα αρχικά και τελικά οικονομικά των διαφόρων φάσεων	Δημόσιος και ιδιωτικός	Ισχυρή διαχείριση διαδικασιών Συμμετοχή των νομοθετικών σωμάτων από τα πρώτα στάδια Καλά οργανωμένη και χωρίς εμπόδια διαδικασία δημοπράτησης Συνεχής επαφή με άλλες Δημόσιες Αρχές και κυβερνήσεις
Υποχρεώσεις	Κατασκευαστικά ελαττώματα Καθημερινή λειτουργία Απαιτήσεις υπεργολάβων Περιβαλλοντικές	Δημόσιος και ιδιωτικός	Εγγυήσεις Ασφάλεια Ορθή κατανομή υποχρεώσεων και καθηκόντων Καινοτόμα προϊόντα

Πηγή: www.fhwa.dot.gov, 08.07.2006.

Οι D. Grimsey και M. K. Lewis (2005) διακρίνουν τους παραπάνω κινδύνους και σε δύο άλλες μεγάλες κατηγορίες, σε σφαιρικούς (global) και σε σημειακούς (elemental). Οι **σφαιρικοί** κίνδυνοι είναι εκείνοι που κατά κανόνα κατανέμονται μέσω της σύμβασης και περιλαμβάνουν τους πολιτικούς, τους νομικούς, τους εμπορικούς και τους περιβαλλοντικούς κινδύνους. Οι **σημειακοί** κίνδυνοι αφορούν στην κατασκευή, τη λειτουργία, τη χρηματοδότηση και τη δημιουργία εσόδων. Το Υπουργείο Οικονομικών της Nova Scotia, Canada, παρέχει μία άλλη κατηγοριοποίηση των κινδύνων και τους διακρίνει σε **κινδύνους εντός και εκτός του πεδίου ελέγχου του αναδόχου των κινδύνων**. Επομένως, καθίσταται προφανές ότι στη βιβλιογραφία είναι δυνατό να βρεθούν διάφοροι κίνδυνοι και ποικίλοι τρόποι κατηγοριοποίησής τους, γεγονός που, όπως έχει ήδη αναφερθεί, οφείλεται στο διαφορετικό πλαίσιο αναφοράς.

Ο J. Quiggin (2005) ισχυρίζεται ότι λόγω της έλλειψης εμπειρικών ενδείξεων επί της απόδοσης των PPPs και δεδομένου της φτωχής απόδοσης των ιδιωτικών έργων υποδομής 1ης γενιάς, οποιαδήποτε εκτίμηση της αποτελεσματικότητας της κατανομής των κινδύνων στα PPP έργα μπορεί να βασιστεί μόνο σε πολύ λίγες εμπειρικές ενδείξεις και, σε μεγάλο βαθμό, στις γενικές αρχές σύναψης συμβολαίων. Η αποζημίωση των ιδιωτικών επενδυτών για την ανάληψη των κινδύνων είναι δαπανηρή. Για παράδειγμα, όταν το κόμμα των Φιλελεύθερων στη Victoria της Αυστραλίας (Victorian Liberal Party) πρότεινε την εξαγορά των διοδίων του αυτοκινητόδρομου Scoresby (Scoresby Freeway), ο πρωθυπουργός Steve Bracks ισχυρίστηκε ότι η πώληση των διοδίων θα κόστιζε $7 δις., ενώ το κόστος της απευθείας αγοράς του έργου εκτιμάται στα $4,5 δις. Φαίνεται ότι τα $7δις. αποτελούν μια εκτίμηση της παρούσας αξίας των εσόδων από τα διόδια που χρειάζονται για την ιδιωτική χρηματοδότηση του αυτοκινητόδρομου. Ωστόσο, το κόστος κατασκευής του έργου εκτιμάται μόλις στα $2,5δις και τα «λοιπά οικονομικά κόστη» αυξάνουν το ποσό κατά $1,3 δις. επιπλέον. Η διαφορά μεταξύ των $7δις. και των $4,5δις. πιθανώς αντικατοπτρίζει τη διαφορά μεταξύ του ιδιωτικού μετοχικού κεφαλαίου και του κρατικού ομολογιακού επιτοκίου (government bond rate). Εν ολίγης, η κυβέρνηση θα μπορούσε να έχει κέρδος ύψους $2,5 δις., με ελάχιστο κίνδυνο, από την εξαγορά του έργου και τη κράτηση των διοδίων. Η διαφορά ανάμεσα στα $4,5δις. και τα $2,5δις. αντικατοπτρίζει εν μέρει το κόστος της ακατάλληλης κατανομής του κινδύνου ζήτησης.

Γράφημα 5.3.1. Βαθμός καταλληλότητας της κατανομής των κινδύνων κατά την άποψη των εργολάβων και των Δημοσίων Αρχών. Μόνο τα 2/3 των εργολάβων που συμμετείχαν στην έρευνα θεωρούν ότι η κατανομή των κινδύνων ήταν η κατάλληλη. Το 79% των Δημοσίων Αρχών πιστεύουν ότι η κατανομή των κινδύνων ήταν απολύτως ικανοποιητική, ενώ το αντίστοιχο ποσοστό για τους εργολάβους είναι 53%. Όλοι οι εργολάβοι που ήταν δυσαρεστημένοι με την κατανομή των κινδύνων ήταν της άποψης ότι τους μεταβιβάστηκαν κίνδυνοι που δεν θα έπρεπε, και όχι ότι ανέλαβαν οι Δημόσιες Αρχές κινδύνους που θα έπρεπε να είχαν ανατεθεί στους ίδιους.



Πηγή: National Audit Office, U.K., στην έρευνα συμμετείχαν Δημόσιες Αρχές και εργολάβοι από 121 PFI[12] έργα, των οποίων τα συμβόλαια είχαν υπογραφεί πριν το 2000.

5.3.1. Αποτίμηση και εκτίμηση των κινδύνων

Κατά την Στ. Χειμωνίτη – Τερροβίτη (2003), τους κινδύνους τους οποίους αναλαμβάνει μία κυβέρνηση πρέπει να τους παρακολουθεί και να τους διαχειρίζεται. Επιπλέον θα πρέπει να μην μπορεί να αποφύγει την υποχρέωση αυτή, να υπάρχει δηλαδή διαφάνεια και δημοσιότητα, δεδομένου ότι, όπως παρατηρείται, δεν είναι αυτονόητο ότι οι κυβερνήσεις υπερασπίζουν το όφελος της χώρας και των πολιτών που εκπροσωπούν. Αυτό σημαίνει ότι οι κίνδυνοι και οι αντίστοιχες εγγυήσεις πρέπει

[12] P.F.I.: Project Finance Initiative, U.K., 1992

να καταγράφονται, να εκτιμώνται και να αποτιμώνται αν είναι δυνατό σε νομισματικές μονάδες. Μια πρώτη προσπάθεια στην κατεύθυνση αυτή είναι η κατάρτιση και δημοσίευση ενός καταλόγου υποχρεώσεων και εγγυήσεων με το αντίστοιχο μέγιστο ποσό της πιθανής απώλειας κατά περίπτωση. Μια ανάλογη ενέργεια γίνεται από την κυβέρνηση της Νέας Ζηλανδίας.

Μεγαλύτερη σημασία όμως και προφανή χρησιμότητα έχει όχι το μέγιστο ενδεχόμενο απώλειας, αλλά το αναμενόμενο σύμφωνα με κάποια κατανομή πιθανοτήτων. Αν για παράδειγμα υπάρχει 20% πιθανότητα απώλειας 100 εκατομμυρίων και 80% πιθανότητα μηδενικής απώλειας, τότε η αναμενόμενη απώλεια εκτιμάται στα 20 εκατομμύρια. Οπωσδήποτε η πραγματικότητα είναι περισσότερο σύνθετη από το παράδειγμα που αναφέρθηκε, αλλά στις περισσότερες, αν όχι σε όλες τις περιπτώσεις, είναι δυνατή, με κάποιες τεχνικές, η εκτίμηση των αναμενόμενων απωλειών. Η ανάγκη άλλωστε αυτών των εκτιμήσεων δεν προκύπτει μόνο από την ανάγκη ελέγχου των οικονομικών επιβαρύνσεων διαχρονικά αλλά και από την ανάγκη βέλτιστων επιλογών, όσον αφορά στην παροχή μιας εγγύησης αντί μιας ευθείας χρηματικής συνεισφορά ή του αντιστρόφου (Στ. Χειμωνίτη – Τερροβίτη, 2003).

Στα πλαίσια της προσπάθειας αυτής της συστηματικής αποτίμησης των υποχρεώσεων του Δημοσίου, προτείνεται ακόμη από την Στ. Χειμωνίτη – Τερροβίτη (2003) και η ένταξη των πιθανών αυτών απωλειών στους ετήσιους προϋπολογισμούς, με τις κατάλληλες τροποποιήσεις στη δημόσια λογιστική (παρούσα αξία υποχρεώσεων και δικαιωμάτων).

5.3.2. Ζητήματα που προκύπτουν από την κατανομή των κινδύνων

Η ρητή και σαφής κατανομή των κινδύνων που προαναφέρθηκαν αποτελεί βασική προϋπόθεση υλοποίησης ενός έργου PPP, διότι συνδέεται άμεσα με την εξασφάλιση της οικονομικής βιωσιμότητας του έργου και της χρηματοοικονομικής ισορροπίας του καθ' όλη την περίοδο εκμετάλλευσης, ώστε να καθίσταται χρηματοδοτήσιμο.

Το Πράσινο Βιβλίο (Green Paper, Βρυξέλλες, 2004, βλέπε Ενότητα 6.3), της Επιτροπής Ε.Κ. επισημαίνει ότι «… στις PPP δεν είναι αυτονόητο ότι ο εταίρος του ιδιωτικού τομέα πρέπει να αναλάβει όλους τους κινδύνους ή το μεγαλύτερο μέρος των κινδύνων που συνδέονται με το σχέδιο. Η ακριβής κατανομή των κινδύνων

πραγματοποιείται κατά περίπτωση, ανάλογα με την ικανότητα κάθε πλευράς να τους αξιολογεί, να τους ελέγχει και να τους διαχειρίζεται».

Το ζήτημα της μεταφοράς κινδύνων από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα, σε συνδυασμό με τη λογιστική απεικόνιση (on/off balance sheet) των κινδύνων, απασχολεί ιδιαίτερα τις χώρες με δημοσιονομικά ελλείμματα, λόγω της δυνατότητας μείωσης της επιβάρυνσης του δημόσιου χρέους (από την υλοποίηση των έργων) και της ανάγκης άντλησης πόρων από ιδιωτικές επενδύσεις.

Τυχόν επιφανειακή προσέγγιση αυτού του ζητήματος μπορεί να οδηγήσει σε απλουστευτικές εκτιμήσεις, σχετικά με το κατά πόσο η υλοποίηση δημόσιων έργων με τη μέθοδο των συμπράξεων αποτελεί «φθηνότερη» ή «ακριβότερη» επιλογή.

Συγκεκριμένα στο 8ο Τεύχος της «Ματιές στην Οικονομία» (2005) αναφέρεται ότι:

- Τα στοιχεία ενεργητικού ενός έργου PPP μπορούν να ταξινομούνται ως μη δημόσια στοιχεία ενεργητικού και επομένως να μην εγγράφονται στον ισολογισμό των δημόσιων διοικητικών αρχών, μόνο υπό την προϋπόθεση ότι ο ιδιώτης εταίρος αναλαμβάνει εξολοκλήρου τον κατασκευαστικό κίνδυνο του έργου και τουλάχιστον έναν από τους κινδύνους διαθεσιμότητας ή ζήτησης.
- Κατά την ανάλυση των κινδύνων για τον επιμερισμό τους στο χρηματοοικονομικό σχέδιο μιας σύμπραξης (financial plan), τα πραγματικά δεδομένα δεν επιτρέπουν, στις περισσότερες των περιπτώσεων, ένα τόσο σαφή διαχωρισμό των κινδύνων για τους εξής λόγους: Πρώτον, η εκτίμηση των κινδύνων διαθεσιμότητας και ιδιαιτέρως της ζήτησης βασίζεται αντικειμενικά σε πολύ εύθραυστες υποθέσεις (hypotheses of random factors) που δεν επιτρέπουν τον ακριβή προσδιορισμό τους εξαρχής. Δεύτερον, για να προσδιορισθεί με ακρίβεια η συμμετοχή κάθε εταίρου στον επιμερισμό των κινδύνων πρέπει να συνυπολογισθούν αρκετοί παράγοντες, οι σημαντικότεροι των οποίων είναι το ύψος της συμβολής του δημοσίου στη χρηματοδότηση του έργου, η ανάληψη από την πλευρά του δημοσίου μέρους του πιστωτικού κινδύνου των τραπεζών, μέσω εγγυήσεων ή άλλων εξασφαλίσεων (το ύψος των οποίων εγγράφεται στους εθνικούς λογαριασμούς), και τέλος, ο τρόπος κατανομής των περιουσιακών στοιχείων του έργου στη λήξη της σύμβασης παραχώρησης.

Επομένως, η λογιστική απεικόνιση των έργων δεν αποτελεί κριτήριο ουσίας για την επιλογή της υλοποίησης ενός έργου μέσω σύμπραξης και μπορεί να οδηγήσει σε

στρεβλώσεις στο σχεδιασμό ή στην εκτίμηση του κόστους του έργου. Αντίθετα, το κρίσιμο κριτήριο για χώρες με δημοσιονομικά ελλείμματα, είναι ότι οι συμπράξεις αποτελούν έναν τρόπο για να επιταχύνουν την υλοποίηση οικονομικά βιώσιμων έργων, εφόσον η μεταφορά κινδύνων στον ιδιωτικό τομέα – λαμβάνοντας υπόψη την αρχή «Value for Money» - είναι καταλυτική για την υλοποίηση σχεδίων που δεν θα ήταν χρηματοδοτήσιμα με την κλασσική μέθοδο δημοπράτησης δημόσιων έργων.

Καίριο σημείο στην κατανομή των κινδύνων είναι ότι στη διαδικασία εξεύρεσης του άριστου επιμερισμού, οι προτεραιότητες των δύο πλευρών σαφώς διαφέρουν. Η εξασφάλιση της μέγιστης κοινωνικής ωφέλειας του έργου ανά μονάδα κόστους είναι ο στόχος που ενδιαφέρει πρωτίστως το δημόσιο φορέα, ο οποίος φέρει την ευθύνη της επίτευξής του, ενώ πρωταρχικός στόχος του ιδιωτικού τομέα είναι η επίτευξη ενός συντελεστή απόδοσης (IRR) που να εξασφαλίζει την απόσβεση της επένδυσης και ένα εύλογο ποσοστό κέρδους στα επενδυμένα κεφάλαια (Ματιές στην Οικονομία, Τεύχος 8, 2005).

Παρ' όλα αυτά η σύγκλιση προτεραιοτήτων των δύο πλευρών είναι εφικτή μέσω των εξής:

- Όσον αφορά στο κατασκευαστικό αντικείμενο, είναι δυνατόν να επιτευχθεί χαμηλό κόστος κατασκευής (Πίνακας 5.3.2.1), εφόσον η ποιότητα κατασκευής και η εισαγωγή καινοτόμων τεχνολογιών στην εκμετάλλευση του έργου θα έχουν ως αποτέλεσμα μειωμένες δαπάνες συντήρησης και λειτουργίας και επομένως μειωμένο κόστος ασφαλίστρων. Στην περίπτωση αυτή, το κόστος του χρήστη θα μπορέσει να διατηρηθεί στο προβλεπόμενο επίπεδο της ανταγωνιστικής τιμής που κατέθεσε ο υποψήφιος ανάδοχος του έργου.
- Όσον αφορά στη λειτουργία – εκμετάλλευση του έργου, προτεραιότητα για τους επενδυτές και τους δανειστές έχει η εξασφάλιση της αδιάκοπης και αποδοτικής εκμετάλλευσης του έργου, ώστε αφενός να αποπληρωθούν τα δάνεια και να λάβει ο ιδιώτης το επενδυμένο κεφάλαιο και την απόδοση του και αφετέρου η δημόσια αρχή να εξασφαλίσει στους χρήστες την παροχή μιας συνεχούς και υψηλής ποιότητας υπηρεσίας.

Πίνακας 5.3.2.1. Ποσοστό έργων με υπέρβαση κόστους και χρονοδιαγράμματος στις συμβατικές μεθόδους δημοπράτησης και στη μέθοδο PPP στη Βρετανία.

	Συμβατικές μέθοδοι δημοπράτησης	**Έργα PPP**
Έργα με υπέρβαση προϋπολογισμού	73%	20%
Έργα με υπέρβαση χρονοδιαγράμματος	70%	24%

Πηγή: «Ματιές στην Οικονομία», Τεύχος 8ο, 2005.

Προϋπόθεση για την επίτευξη των παραπάνω στόχων είναι ο ορθολογικός καταμερισμός των κινδύνων του έργου μέσω της διασφάλισης των συμβατικών δικαιωμάτων και υποχρεώσεων όλων των εμπλεκομένων στη Σύμβαση Παραχώρησης.

Ο τραπεζικός τομέας αποβλέπει στην εξασφάλιση της αποπληρωμής των δανείων που θα χορηγήσει και την κάλυψη των εγγυήσεων που θα λάβει. Στις διαπραγματεύσεις των εναλλακτικών σεναρίων (παραδοχές σχετικά με τις μελλοντικές ροές εσόδων και δαπανών με πολλούς αστάθμητους παράγοντες) μεταξύ των αντισυμβαλλόμενων, η συμμετοχή των τραπεζών έχει καθοριστικό ρόλο στα εξής («Ματιές στην Οικονομία», Τεύχος 8ο, 2005):

1. Προσδιορισμός του κινδύνου (όσο μεγαλύτερη αβεβαιότητα υπάρχει στον προσδιορισμό και την ποσοτική μέτρηση ενός κινδύνου, τόσο μεγαλύτερο το κόστος ασφάλισής του).
2. Ενδελεχής ανάλυση του κόστους ανάληψης των κινδύνων και πρόβλεψη των επιπτώσεών τους στο συνολικό κόστος και τη βιωσιμότητα του έργου.
3. Διασφάλιση της αξιοπιστίας και της αμοιβαίας εμπιστοσύνης των δύο κύριων συμβαλλόμενων (δημόσιο και ιδιώτης), ως προς την τήρηση των συμφωνηθέντων. Στην περίπτωση αυτή, δεν εξετάζεται μόνο η καλή πίστη αλλά κυρίως η αντικειμενική δυνατότητα κάθε συμβαλλόμενου να καλύψει τον κίνδυνο που απεδέχθη.

Οι διακυμάνσεις του κόστους χρηματοδότησης καθ' όλη τη διάρκεια ζωής ενός έργου PPP εξαρτώνται από τις παραπάνω ενέργειες.

5.4. Ανταγωνισμός, Θεσμικό πλαίσιο και Αποδοτικότητα

Στην περίπτωση των PPPs πολλά επαφίονται στη σχετική αποδοτικότητα του ιδιωτικού τομέα. Αν και υπάρχει εκτεταμένη βιβλιογραφία επί του θέματος παρατηρήθηκε μία ασάφεια στη θεωρητική προσέγγιση και μία έλλειψη εμπειρικών ενδείξεων (γεγονός που έχει ήδη αναφερθεί). Ένα θέμα, ωστόσο, που συναντάται ευρέως είναι εκείνο που αφορά στη σημασία της ύπαρξης ανταγωνισμού ως κίνητρο αποδοτικότητας και για τους δύο τομείς, ιδιωτικό και δημόσιο. Έτσι εξηγείται η χρήση της δικαιόχρησης (franchising) προκειμένου ο ιδιωτικός τομέας να βρίσκεται σε συνθήκες επαναλαμβανόμενου ανταγωνισμού σε μια αγορά εκ φύσεως μονοπωλιακή (σε αντίθεση με τις συνθήκες συνεχούς ανταγωνισμού που επικρατούν στην αγορά). Ωστόσο, το περιθώριο ανταγωνισμού στις δραστηριότητες που υπάγονται σε PPPs είναι πιο περιορισμένο γιατί τείνουν να είναι λιγότερο αμφισβητήσιμες (contestable), δεδομένου ότι οι κοινωνικές υποδομές υποεκτιμώνται και οι οικονομικές υποδομές ενέχουν μεγάλο πάγιο κόστος (sunk cost). Η φάση που ο ανταγωνισμός καθίσταται πραγματικά εφικτός είναι στη διαδικασία δημοπράτησης των συμβολαίων κατασκευής και παροχής υπηρεσιών, και αυτό είναι εξαιρετικής σημασίας στις PPPs εάν η κυβέρνηση θέλει να επωφεληθεί από τα κεφάλαια του ιδιωτικού τομέα και τις ικανότητές του στη διαχείριση (management) και την καινοτομία.

Οι ρυθμίσεις που βασίζονται στην παροχή κινήτρων (incentive – based regulation) είναι εξίσου σημαντικές. Όταν ένας ιδιώτης πωλεί τις υπηρεσίες του στους πολίτες, αλλά δεν υπάρχει ο απαιτούμενος ανταγωνισμός, η κυβέρνηση συνήθως είναι εκείνη που ρυθμίζει το επίπεδο των τιμών. Ωστόσο, η πρόκληση βρίσκεται στο σχεδιασμό κατάλληλων ρυθμίσεων (regulation) που να αυξάνουν το παραγόμενο αποτέλεσμα (προς το κοινό καλό), να διατηρούν τις τιμές σε λογικά επίπεδα, να περιορίζουν το μονοπωλιακό κέρδος, αλλά ταυτόχρονα να εξακολουθούν να παρέχουν στις ιδιωτικές εταιρίες κίνητρα για να είναι πιο αποδοτικές και να μειώνουν το κόστος. Από τις δύο πιο κοινές μορφές ρυθμίσεων, οι ρυθμίσεις οι σχετικές με το ρυθμό απόδοσης (rate of return regulation) υπόκεινται στο πρόβλημα του καθορισμού κατάλληλων σημείων αναφοράς κόστους (cost benchmark) σε περιπτώσεις μονοπωλιακών συνθηκών. Άρα δεν ενδείκνυνται σε επίπεδο παροχής κινήτρων. Η άλλη εναλλακτική, η ρύθμιση των τιμών (price regulation), «καπελώνει» τις αυξήσεις τιμών και άρα υπάρχουν πιθανότητες επιτυχίας. Παρ' όλα αυτά, το γεγονός ότι το «καπέλωμα» συνήθως

προσαρμόζεται ώστε να αντικατοπτρίζει το ρυθμό απόδοσης, σημαίνει ότι ο ρυθμός απόδοσης και οι ρυθμίσεις περί τιμών τείνουν να είναι παρόμοια στα αποτελέσματά τους. Ο ανταγωνισμός «yardstick», στον οποίο οι ρυθμίσεις οι σχετικές με τον ρυθμό απόδοσης βασίζονται στο κόστος σε στενά συνδεδεμένες εγχώριες ή διεθνής εταιρίες, ή σε μια υποθετική αποδοτική εταιρία, αποτελεί μία περισσότερα υποσχόμενη προσέγγιση, αν και ενέχει την ανάγκη για συγκέντρωση και χρήση πολλών πληροφοριών. Τέλος, η κατανομή των κερδών ανάμεσα στην κυβέρνηση και τον ιδιώτη αποτελεί μια εναλλακτική μορφή ρύθμισης, η οποία διατηρεί την παροχή κινήτρων, αν και θα μπορούσε να οδηγήσει σε υπερβολικά κέρδη. Με αυτά τα δεδομένα, οι PPPs φαίνεται να λειτουργούν καλύτερα όταν η κυβέρνηση είναι ο κύριος αγοραστής των υπηρεσιών (International Monetary Fund, 2004).

5.4.1. Θεσμικό πλαίσιο (Institutional/Policy Framework)

Πολλοί είναι οι ερευνητές που υποστηρίζουν την άποψη ότι οι θεσμοί διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην υποστήριξη της οικονομίας και ότι πιθανόν να συμβάλλουν στην ερμηνεία των διαφορετικών επιπέδων ανάπτυξης, παραγωγικότητας και ενδιαφέροντος του ιδιωτικού τομέα ανά τον κόσμο. Οι Hall και Jones (1999) υποστηρίζουν ότι οι κοινωνικές υποδομές, δηλαδή οι θεσμοί και η κυβερνητική πολιτική, ερμηνεύουν τις μεγάλες διαφοροποιήσεις στο παραγόμενο προϊόν ανά εργάτη (output per worker) που παρατηρούνται παγκοσμίως. Οι Rodrik et al. (2002) είναι της άποψης ότι ανάμεσα στη γεωγραφική θέση και το εμπόριο, η ποιότητα των θεσμών αποτελεί τον κυρίαρχο παράγοντα για την ερμηνεία των διαφορών στα εισοδήματα. Οι Acemoglu et al. (2001) πηγαίνουν ακόμη πιο πέρα στην κατανόηση των εξωγενών διαφοροποιήσεων στους θεσμούς αναλύοντας την επιρροή τους στην οικονομική απόδοση. Παίρνοντας ένα δείγμα ευρωπαϊκών αποικιών, χρησιμοποιούν τη θνησιμότητα των αποίκων (στρατιωτών, ναυτών και ιερέων που τοποθετήθηκαν στις αποικίες από το 17ο έως το 19ο αιώνα) ως εργαλείο μέτρησης της τρέχουσας κατάστασης των θεσμών, προκειμένου να ερμηνεύσουν την τεράστια επιρροή των θεσμών στο κατά κεφαλήν εισόδημα (S.G. Banerjee, J.M. Oetzel, R. Ranganathan, 2006).

Για προφανείς λόγους, ο ρόλος των θεσμών είναι τεράστιας σημασίας στην ανάπτυξη του ιδιωτικού τομέα. Η προστασία των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας, η αποτελεσματική

λειτουργία των κεφαλαιακών αγορών (capital markets) και η νομοθεσία μπορούν να μειώσουν την αβεβαιότητα των επενδύσεων και να προωθήσουν την ανάπτυξη του ιδιωτικού τομέα. Επικρατεί η άποψη ότι οι ιδιωτικές επιχειρήσεις ευημερούν σε περιβάλλον με χαμηλό επίπεδο διαφθοράς και με υψηλό επίπεδο πολιτικής και οικονομικής σταθερότητας. Οι επενδυτές πρέπει να κατανοήσουν τον τρόπο με τον οποίο συγκεκριμένοι θεσμοί επηρεάζουν τα επιχειρηματικά τους εγχειρήματα και τον τρόπο με τον οποίο οι managers θα πρέπει να αξιολογούν το θεσμικό περιβάλλον κατά τη συμμετοχή τους στη διαδικασία επιλογής οικοπέδων. Ο North (1990) ισχυρίζεται ότι οι θεσμοί παρέχουν τους «κανόνες του παιχνιδιού» που δομούν τις ανθρώπινες αλληλεπιδράσεις στην κοινωνία. Μέσω της μείωσης της αβεβαιότητας, οι θεσμοί μειώνουν τα κόστη συναλλαγής και πληροφόρησης σε μια οικονομία. Η απουσία θεσμών που να υποστηρίζουν την αγορά ενδέχεται να δημιουργήσει επιπρόσθετους κινδύνους για τις ιδιωτικές επιχειρήσεις και ίσως να απειλήσει και την επιβίωσή τους. Ο κίνδυνος αυτού του τύπου μπορεί να επηρεάσει την προθυμία του ιδιωτικού τομέα να συμμετέχει στα έργα υποδομής (S.G. Banerjee, J.M. Oetzel, R. Ranganathan, 2006).

« Οι PPPs μπορούν να συμβάλλον προς το κοινό συμφέρον των χρηστών των έργων υποδομής, των φορολογουμένων και των εταιριών που αναζητούν νέες επιχειρηματικές ευκαιρίες. Η κυβέρνηση μπορεί να καταστήσει τις PPPs τόσο αποτελεσματικές όσο μπορούν να γίνουν, αρκεί να καθοριστούν με απόλυτη σαφήνεια οι προτεραιότητες και να θεσπιστεί ένα «φιλικό προς τους χρήστες» πλαίσιο, μέσα στο οποίο τόσο ο δημόσιος όσο και ο ιδιωτικός τομέας θα χαίρονται να δραστηριοποιούνται» (U.K.'s Treasury Guidance, Άρθρο 3.03).

Μία ανάλυση της υπάρχουσας εμπειρίας όσον αφορά στο θεσμικό πλαίσιο των PPPs υποδεικνύει ότι (R. Prieto):

- Πάνω από 200 νομοθετικά σώματα (regulatory agencies) για τις PPPs διεθνώς, βασίζονται στις ρυθμιστικές διαδικασίες των Ηνωμένων Βασιλείων, οι οποίες προσαρμόζονται στις τοπικές νομικές, πολιτικές και οικονομικές απαιτήσεις.
- Τα κρατικά οικονομικά μοντέλα δεν είναι απλά και στηρίζονται στην αρχή της σταθμισμένης απόδοσης βάσει των αναλαμβανόμενων κινδύνων. Ωστόσο, παρατηρήθηκε μια σταδιακή εξέλιξη προς τα μοντέλα που κατανέμουν καλύτερα τους κινδύνους και μετρούν τις οικονομικές επιπτώσεις της αβεβαιότητας.

- Τα περισσότερα θεσμικά πλαίσια αναγνωρίζουν τις μεταβολές που συμβαίνουν με την πάροδο του χρόνου στις κύριες οικονομικές μεταβλητές και προβλέπουν επαναδιαπραγματεύσεις επί μιας δομημένης ή κατά περίπτωση βάσης, ώστε να διατηρηθεί ο ρυθμός απόδοσης (rate of return) του ιδιώτη μέσα σε λογικά όρια ανάλογα με τους κινδύνους που έχει αναλάβει. Το σημαντικότερο στοιχείο στο σχεδιασμό των εν λόγω ρυθμίσεων είναι ο καθορισμός και οι μετρήσεις σχετικά με τις πιθανές περιπτώσεις οι οποίες θα ενεργοποιούν τη διαδικασία επαναδιαπραγματεύσεων.

Το θεσμικό πλαίσιο για τις PPPs είναι απαραίτητο για δύο λόγους (Service Industries Branch of Industry Canada, 2001):

- Πρώτον, για να παρέχει ένα «χάρτη» που να καθοδηγεί τις ενδιαφερόμενες ομάδες (stakeholders) στην αποτελεσματική αναγνώριση, αξιολόγηση και εφαρμογή των PPP έργων υποδομής, περιγράφοντας τις διαδικασίες που πρέπει να ακολουθηθούν.
- Δεύτερον, για να δώσει στην κυβέρνηση τη δυνατότητα να επικοινωνήσει τις απόψεις της όσον αφορά στις PPPs στις λοιπές ενδιαφερόμενες πλευρές, συμπεριλαμβανομένου των δυνητικών εταίρων, των εργασιακών σωματείων, των πολιτών κ.λ.π.

Κατά τη βιβλιογραφική έρευνα βρέθηκε μια πολύ ενδιαφέρουσα μελέτη των S.G. Banerjee, J.M. Oetzel και R. Ranganathan η οποία αξίζει να μνημονευθεί. Σκοπός της έρευνας («Private Provision of Infrastructure in Emerging Markets: Do Institutions Matter?», 2006) ήταν να εξετάσει τον τρόπο με τον οποίο το θεσμικό περιβάλλον επηρεάζει τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στα έργα υποδομής στις αναπτυσσόμενες οικονομίες. Το εν λόγω ζήτημα είναι ιδιαίτερα ενδιαφέρον αν αναλογισθεί κανείς την πρόσφατη μείωση του επιπέδου συμμετοχής των ιδιωτών στα έργα υποδομής σε διεθνές επίπεδο (βλέπε Κεφάλαιο 1ο). Στον ακόλουθο Πίνακα παρατίθενται οι υποθέσεις που συνδέουν το θεσμικό πλαίσιο με τις επενδύσεις σε υποδομές. Στην έρευνα χρησιμοποιήθηκε δείγμα 40 αναπτυσσόμενων χωρών κατά τη χρονική περίοδο 1990 – 2000. Χρησιμοποιήθηκαν 18 χώρες της Λατινικής Αμερικής, 11 χώρες της Ασίας, 5 χώρες της Ευρώπης και 6 της Αφρικής. Τα στοιχεία για τις χώρες αυτές αντλήθηκαν από την Παγκόσμια Τράπεζα (World Bank).

Πίνακας 5.4.1.1. Οι υποθέσεις που πραγματοποιήθηκαν σε έρευνα σχετικά με την επιρροή του θεσμικού περιβάλλοντος στη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στα έργα υποδομής.

Υπόθεση 1	Η αποτελεσματική επιβολή του νόμου είναι θετικά συσχετισμένη με την συμμετοχή ιδιωτών στα έργα υποδομής στις «αναδυόμενες» οικονομίες.
Υπόθεση 2	Η διαφθορά είναι αρνητικά συσχετισμένη με την συμμετοχή ιδιωτών στα έργα υποδομής στις «αναδυόμενες» οικονομίες.
Υπόθεση 3	Η πολιτική σταθερότητα είναι θετικά συσχετισμένη με την συμμετοχή ιδιωτών στα έργα υποδομής στις «αναδυόμενες» οικονομίες.
Υπόθεση 4	Η αποτελεσματικότητα της κυβέρνησης (political effectiveness) είναι θετικά συσχετισμένη με την συμμετοχή ιδιωτών στα έργα υποδομής στις «αναδυόμενες» οικονομίες.
Υπόθεση 5	Η δημοκρατική πολιτική ιδεολογία είναι θετικά συσχετισμένη με την συμμετοχή ιδιωτών στα έργα υποδομής στις «αναδυόμενες» οικονομίες.
Υπόθεση 6	Η οικονομική αστάθεια είναι αρνητικά συσχετισμένη με την συμμετοχή ιδιωτών στα έργα υποδομής στις «αναδυόμενες» οικονομίες.

Πηγή: S.G. Banerjee, J.M. Oetzel και R. Ranganathan, 2006.

Η έρευνα κατέληξε στο συμπέρασμα ότι πράγματι οι θεσμοί διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην προσέλκυση της ιδιωτικής συμμετοχής στα έργα υποδομής (PPP), αλλά όχι πάντα με τον αναμενόμενο τρόπο. Σε συμφωνία και με την λοιπή βιβλιογραφία, οι χώρες με σταθερούς και αποτελεσματικούς οικονομικούς και νομικούς θεσμούς (institutions) προσελκύουν σημαντικά περισσότερες ιδιωτικές επενδύσεις σε υποδομές. Η μεγαλύτερη συνολικά μακροοικονομική σταθερότητα, οι υψηλότερες τιμές συναλλάγματος, η μεγαλύτερη ανάπτυξη του Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος (Α.Ε.Π./ G.D.P.) και το υψηλότερο κατά κεφαλήν Α.Ε.Π. προσελκύουν όχι μόνο μεγαλύτερες σε όγκο ιδιωτικές επενδύσεις, αλλά και σε συχνότητα. Το ισχυρό νομικό (legal) και ρυθμιστικό (regulatory) περιβάλλον επίσης προσελκύει τις ιδιωτικές επενδύσεις. Η σταθερότητα του δικαστικού συστήματος, η υψηλή ποιότητα των ρυθμίσεων, η καλή επιβολή των συμβολαίων και ο χαμηλός κίνδυνος των απαλλοτριώσεων των περιουσιακών στοιχείων συνδέονται όλα με τις υψηλές ιδιωτικές επενδύσεις στις υποδομές.

Σε αντιδιαστολή με τα ευρήματα τα σχετικά με τους νομικούς και οικονομικούς θεσμούς, η έρευνα κατέληξε στο συμπέρασμα ότι στις χώρες που παρατηρείται το

μεγαλύτερο ποσοστό διαφθοράς, τα επίπεδα των ιδιωτικών επενδύσεων σε υποδομές είναι υψηλότερα. Το εν λόγω συμπέρασμα έρχεται σε αντίθεση με άλλες έρευνες που συμπέραναν ότι η διαφθορά επηρεάζει αρνητικά τις ιδιωτικές επενδύσεις σε υποδομές. Οπότε, καλό είναι να διατηρηθεί μια επιφύλαξη όσον αφορά στο συγκεκριμένο θέμα. Οι S.G. Banerjee, J.M. Oetzel και R. Ranganathan αποδίδουν το παράδοξο αυτό συμπέρασμα σχετικά με τη διαφθορά στην πιθανότητα να οφείλεται στις διαφορετικές χρονικές περιόδους που κάλυπταν οι άλλες έρευνες. Μία άλλη εξήγηση θα μπορούσε να είναι ότι οι άλλες έρευνες εξέταζαν τις επιπτώσεις ενός ή δύο το πολύ θεσμών στις ιδιωτικές επενδύσεις στα έργα υποδομής, σε αντίθεση με τη συγκεκριμένη που συμπεριέλαβε την ταυτόχρονη επίδραση ενός μεγάλου εύρους μεταβλητών. Ένας ακόμη λόγος θα μπορούσε να ήταν, σύμφωνα πάντα με τους S.G. Banerjee, J.M. Oetzel και R. Ranganathan, το γεγονός ότι τα υψηλά επίπεδα διαφθοράς συνδέονται άμεσα με τα έργα υποδομής. Άρα, δεν είναι καθόλου απίθανο, οι χώρες με υψηλά επίπεδα διαφθοράς να κατέβαλλαν εντονότερες προσπάθειες για την απελευθέρωση (deregulating) των υποδομών. Ωστόσο, η παρούσα έρευνα δεν είναι και η μόνη που κατέληξε στο συγκεκριμένο συμπέρασμα (Alesina and Weder, 1999, Kolstad and Villanger, 2003).

Στον ακόλουθο Πίνακα παρουσιάζεται η εξέλιξη της νομοθεσίας όσον αφορά στις συνεργασίες Δημοσίου – ιδιωτών για την παροχή έργων υποδομής στην Ευρώπη των 25.

Πίνακας 5.4.1.2. Η εξέλιξη της νομοθεσίας στον τομέα των PPPs στην Ευρώπη των 25.

Κράτη μέλη	Μονάδα PPP	Νομοθεσία PPP
Αυστρία	◆◆◆	-
Βέλγιο	◆	■
Κύπρος	-	-
Τσεχία	◆◆	■■
Δανία	◆◆	-
Εσθονία	◆	-
Φινλανδία	-	■

Γαλλία	◆	■■
Γερμανία	◆◆	■■
Ελλάδα	◆	■■
Ουγγαρία	◆◆	■
Ιταλία	◆◆	■
Λετονία	◆◆	■
Λιθουανία	-	-
Λουξεμβούργο	-	-
Μάλτα	◆	-
Κάτω Χώρες	◆◆◆	-
Πολωνία	◆◆	■■
Πορτογαλία	◆◆	■■■
Σλοβακία	-	-
Σλοβενία	-	-
Ισπανία	-	■■■
Σουηδία	-	-
Ηνωμένο Βασίλειο	◆◆◆	-
Ιρλανδία	◆◆◆	■■■

◆ Ανάγκη εντοπισμού μονάδας PPP και λήψης μέτρων (ή ύπαρξη μιας μόνο περιφερειακής μονάδας PPP)

◆◆ Μονάδα PPP υπό ίδρυση (ή ήδη έτοιμη αλλά με αποκλειστικά συμβουλευτικό ρόλο)

◆◆◆ Μονάδα PPP έτοιμη (με ενεργό ρόλο στην προώθηση των PPPs)

■ Νομοθετικές προτάσεις

■■ Γενική νομοθεσία στη φάση της κατάρτισης / εν μέρει θεσπισμένη τομεακή νομοθεσία

■■■ Θεσπισμένη γενική νομοθεσία

Πηγή: Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, 2005.

5.4.2. Εμπλεκόμενοι στη δημιουργία του θεσμικού πλαισίου

Η κυβέρνηση ίσως επιθυμεί να συμπεριλάβει διάφορους ενδιαφερόμενους (stakeholders) στην προετοιμασία των PPP πολιτικών και διαδικασιών, καθώς και στα μεμονωμένα έργα υποδομής και στις οργανωσιακές αλλαγές.

Οι δύο κυρίως ενδιαφερόμενοι στην ανάπτυξη των πολιτικών είναι, φυσικά, οι τελικοί χρήστες του έργου υποδομής και οι εκλεγμένοι αξιωματούχοι που αντιπροσωπεύουν την κυβέρνηση. Ωστόσο, δεν πρέπει να παραβλέπονται και οι λοιποί ενδιαφερόμενοι, συμπεριλαμβανομένου των δημοσίων υπαλλήλων, των συνδικάτων, των οργανισμών του ιδιωτικού τομέα κ.τ.λ.

Στο συγκεκριμένο στάδιο, οι διαβουλεύσεις (consultation) είναι πολύ σημαντικές, αφού το PPP πλαίσιο πρέπει να αντικατοπτρίζει όχι μόνο τους στόχους της κυβέρνησης αλλά και τις ανησυχίες και τις φιλοδοξίες των εμπλεκομένων (beneficiaries). Στόχος της διαδικασίας διαβουλεύσεων είναι να κατανοήσουν και να αποδεχθούν οι τελικοί χρήστες τις PPPs ως εναλλακτική επιλογή. Από αυτό εξαρτάται η επιτυχία του πλαισίου και της εκάστοτε συνεργασίας.

Επιπρόσθετα, εκτός από τη δυνατότητα συλλογής χρήσιμων πληροφοριών για το PPP πλαίσιο (PPP policy), η διαδικασία των διαβουλεύσεων συμβάλλει στο να μεταδώσει η κυβέρνηση τους λόγους που την οδήγησαν στην υιοθέτηση της μεθόδου PPP.

Δεν πρέπει να παραβλέπεται το γεγονός ότι όσοι επηρεάζονται από τις PPPs είναι πιθανότερο να υποστηρίξουν το PPP πλαίσιο εάν έχουν λάβει μέρος στην ανάπτυξή του. Η ανοιχτή επικοινωνία και η συζήτηση των διαθέσιμων εναλλακτικών με τους υπαλλήλους (και τα σωματεία τους) ίσως μειώσουν κάποιους από τους φόβους τους, για παράδειγμα αυτούς που σχετίζονται με την πιθανή αλλαγή στον τρόπο παροχής υπηρεσιών.

5.4.3. Τα στοιχεία ενός PPP θεσμικού πλαισίου

Στον πυρήνα του πλαισίου βρίσκονται οι θεμελιώδεις αρχές της συνοχής, της σαφήνειας, της ίσης αντιμετώπισης και της φροντίδας για την προσεκτική χρήση των χρημάτων των φορολογουμένων. Το θεσμικό πλαίσιο πρέπει να είναι ευέλικτο και να αντικατοπτρίζει το πραγματικό συμφέρον της κοινότητας που σχεδιάστηκε να εξυπηρετεί.

Γενικά, ένα συνετό PPP πλαίσιο (policy) αποτελείται από τα ακόλουθα μέρη (Service Industries Branch of Industry Canada, 2001):

- Την Εισαγωγή
- Τις κατευθυντήριες αρχές (guiding principles)
- Τη στρατηγική επικοινωνίας (communications strategy)
- Τη στρατηγική ανθρωπίνων πόρων
- Τις PPP διαδικασίες (process and procedures)

Το περιεχόμενο εξαρτάται από τους στόχους και τους αντικειμενικούς σκοπούς της κυβέρνησης και τα αποτελέσματα των διαβουλεύσεων με όλους τους ενδιαφερόμενους (stakeholders). Η ανάπτυξη που ακολουθεί αποτελεί απλά ένα καθοδηγητικό πλαίσιο από το «Service Industries Branch of Industry Canada» (2001).

5.4.3.1.Η εισαγωγή

Το τμήμα αυτό του θεσμικού πλαισίου (policy) περιλαμβάνει συγκεκριμένες αναφορές (policy statements) σχετικά με τα θέματα που απασχόλησαν τη διαδικασία διαβουλεύσεων. Οι εν λόγω αναφορές πρέπει να είναι συγκεκριμένες, προκειμένου να επηρεάσουν τις διαπραγματεύσεις των PPP έργων, αλλά και αρκετά ευέλικτες, προκειμένου να αφήσουν περιθώρια για καινοτομία και δημιουργικότητα από την πλευρά του ιδιώτη εταίρου.

Το εισαγωγικό τμήμα πρέπει να περιλαμβάνει τα ακόλουθα στοιχεία:

- Το στόχο του θεσμικού πλαισίου.
- Τον τρόπο με τον οποίο ορίζει η κυβέρνηση τις PPPs.
- Τα οφέλη που προκύπτουν για τους πολίτες από τις PPPs.
- Τα συστατικά στοιχεία των έργων υποδομής που είναι κατάλληλα για PPPs.
- Τις μορφές των PPPs που επιτρέπονται.
- Τα στοιχεία που καθιστούν τους δυνητικούς ιδιώτες εταίρους κατάλληλους.

5.4.3.2.Οι κατευθυντήριες αρχές

Η υπάρχουσα εμπειρία υπαγορεύει ότι το εν λόγω τμήμα περιλαμβάνει τα ακόλουθα θέματα:

Πίνακας 5.4.3.2.1. Θέματα που πρέπει να διαπραγματεύονται οι κατευθυντήριες αρχές ενός PPP θεσμικού πλαισίου.

Ευθύνη (accountability) για το επίπεδο και την ποιότητα των υπηρεσιών	Την τελική ευθύνη φέρει η κυβέρνηση, οποιαδήποτε μορφή PPP κι αν χρησιμοποιείται. Αυτό ίσως προϋποθέτει την ύπαρξη κάποιων εσωτερικών εξειδικευμένων συμβούλων.
Νομοθετικές και ρυθμιστικές απαιτήσεις	Σε ορισμένες περιπτώσεις η νομοθεσία και οι ρυθμίσεις ενδέχεται να τροποποιηθούν προκειμένου να επιτύχει μια συνεργασία.
Διατάξεις για τους υπάρχοντες υπαλλήλους	Μπορεί να περιλαμβάνει τη μεταβίβαση των δημοσίων υπαλλήλων στον ιδιώτη εταίρο, σε εναλλακτικές θέσεις σε άλλους κρατικούς φορείς, αποζημιώσεις απόλυσης (severance packages) κ.ά.
Ανταγωνισμός	Η μέθοδος των PPPs θα είναι υποψήφια για την παροχή έργων υποδομής και υπηρεσιών όταν υπάρχει ο απαραίτητος ανταγωνισμός.
Διαφάνεια των διαδικασιών	Προκειμένου να διατηρηθεί η εμπιστοσύνη των πολιτών και να διασφαλιστεί η δικαιοσύνη, όλοι οι εμπλεκόμενοι πρέπει να είναι διατεθειμένοι να εκθέσουν τις Προτάσεις τους προς δημόσια εξέταση.
Πρέπουσα επιμέλεια (due diligence)	Η κυβέρνηση δεν θα εμπλακεί σε καμία συμφωνία εάν δεν έχει εξετάσει πλήρως όλα τα δεδομένα.
Κόστος για την κυβέρνηση και «value for money»	Οι PPPs πρέπει όχι μόνο να μειώσουν το κόστος για την κυβέρνηση όσον αφορά στην παροχή έργων υποδομής ή υπηρεσιών, αλλά και να διασφαλίσουν ότι το εν λόγω κόστος θα συμπεριλάβει όλους τους σχετικούς κινδύνους καθ' όλη τη διάρκεια ζωής του έργου. Προτείνεται η χρήση του Δείκτη Δημόσιου Τομέα (Public Sector Comparator).
Κατανομή κινδύνων	Στόχο αποτελεί η βέλτιστη κατανομή των κινδύνων και όχι η μέγιστη μεταβίβασή τους.
Οικονομικές ευκαιρίες και λοιπές επιπτώσεις	Η μέθοδος PPP θα συμβάλλει στην οικονομική ανάπτυξη ή θα εκτοπίσει τις μικρότερες εταιρίες και θα μεταβιβάσει τα εξειδικευμένα στελέχη της κυβέρνησης;

Πηγή: Service Industries Branch of Industry Canada, 2001.

5.4.3.3.Η στρατηγική επικοινωνίας

Προκειμένου να επιτύχει μια PPP, πρέπει να διαθέτει στρατηγική επικοινωνίας που να εφαρμόζεται σε διάφορα σημεία του κύκλου ζωής της. Η στρατηγική πρέπει να περιλαμβάνει τόσο εσωτερικές όσο και εξωτερικές ακροάσεις:

Εσωτερικές ακροάσεις (internal audiences) – περιλαμβάνουν τους υπαλλήλους και λοιπά κυβερνητικά μέλη που καλούνται να κατανοήσουν τη λογική των PPPs και τις επιπτώσεις τους στην οικονομία, στους δημόσιους υπαλλήλους και στην παροχή έργων υποδομής και υπηρεσιών.

Εξωτερικές ακροάσεις (external audiences) – περιλαμβάνουν πολίτες που ίσως επηρεάζονται από τις αλλαγές στη διαδικασία παροχής έργων υποδομής και υπηρεσιών, οι οποίοι πρέπει να διαβεβαιωθούν ότι οι PPPs εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον και να κατανοήσουν τα οφέλη που θα λάβουν.

Φυσικά, το ίδιο το έργο υποδομής/υπηρεσία θα καθορίσει το επίπεδο και το είδος της απαραίτητης επικοινωνίας, αλλά ανεξαρτήτως του έργου, η εν λόγω στρατηγική θα πρέπει να υποδεικνύει με σαφήνεια τις συνθήκες υπό τις οποίες θα χρειαστεί η συμβολή του Δημοσίου. Αυτό καλείται να γίνει πολύ πριν την έναρξη της PPP.

Μετά τη σύναψη του συμβολαίου πρέπει να υπάρχει ανοιχτή και αποτελεσματική επικοινωνία ανάμεσα σε όλα τα εμπλεκόμενα μέλη.

5.4.3.4.Η στρατηγική ανθρωπίνων πόρων

Τα θέματα των ανθρωπίνων πόρων ίσως αποδειχθούν τα πιο απαιτητικά σε ολόκληρη τη PPP διαδικασία και δεν πρέπει ποτέ να παραβλέπονται ή να καθυστερείται η αντιμετώπισή τους.

Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκείνοι που κυρίως επηρεάζονται από τις PPPs, αφού οι θέσεις εργασίας τους ίσως μεταβιβαστούν από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα, να αλλάξουν ή να εξαλειφθούν.

Για παράδειγμα, η στρατηγική ανθρωπίνων πόρων μπορεί να συμβάλλει στην αποσαφήνιση των προβληματισμών και στον περιορισμό του φόβου των υπαλλήλων, με τους εξής τρόπους:

- Μέσω της απαίτησης οι δημόσιοι υπάλληλοι, που επηρεάζονται από την PPP, να έχουν πρώτοι το δικαίωμα επιλογής θέσεων εργασίας εντός της PPP.
- Μέσω της διασφάλισης ότι τα δικαιώματα διαδοχής (succession rights) των σωματείων θα μεταβιβαστούν στον ιδιώτη εταίρο.
- Μέσω της ενθάρρυνσης των υπαλλήλων να καταθέτουν τις δικές τους προσφορές για το συμβόλαιο (παρέχοντάς τους ταυτόχρονα και τα εργαλεία για να το πράξουν).
- Μέσω των μεταθέσεων των υπαλλήλων σε άλλους κρατικούς φορείς και ελαχιστοποιώντας τις απολύσεις.
- Μέσω της πρώιμης συνταξιοδότησης.

5.4.3.5.Οι PPP διαδικασίες

Είναι πολύ σημαντικό οι ενδιαφερόμενες ομάδες (stakeholders) να έχουν μια στοιχειώδη γνώση της PPP διαδικασίας. Ίσως αποδειχθεί ιδιαίτερα χρήσιμη η έκδοση ειδικών Οδηγών.

Το εν λόγω τμήμα θα πρέπει να περιλαμβάνει τα ακόλουθα:

- Πόσα στάδια περιλαμβάνονται στη PPP διαδικασία; Στο Ηνωμένο Βασίλειο για παράδειγμα χρησιμοποιήθηκε για την καθοδήγηση των PPP έργων το «Καθοδήγηση βήμα προς βήμα στη Διαδικασία Δημοπράτησης» (Step by Step Guide to the Procurement Process) με 14 στάδια.
- Ποιοι είναι οι κύριοι εμπλεκόμενοι (άτομα κλειδιά, δημόσιες αρχές κ.λ.π.) στα διάφορα στάδια της PPP διαδικασίας; Περιγραφή του ρόλου και των καθηκόντων τους.
- Ποιες είναι οι βασικές αποφάσεις που πρέπει να ληφθούν στα διάφορα στάδια της PPP διαδικασίας και ποιος είναι αρμόδιος για να λάβει τις εν λόγω αποφάσεις;
- Πως θα γίνει η διαχείριση θεμάτων όπως η ενημέρωση των πλειοδοτών και η επίλυση των διαμαχιών; Παράθεση λεπτομερούς διαδικασίας.
- Με ποιο τρόπο και πότε θα εμπλακούν οι ενδιαφερόμενες ομάδες στη διαδικασία; Ενδέχεται δηλαδή να χρειασθεί κοινοποίηση, διαφήμιση κ.λ.π.

- Πως θα αξιολογηθούν τα έργα; Τα κριτήρια μπορεί να διαφοροποιούνται από έργο σε έργο.
- Πως θα γίνει η διαχείριση της ροής των εγγράφων (paper flow); Προσοχή στα θέματα των προσωπικών δεδομένων, των πνευματικών δικαιωμάτων, της εχεμύθειας κ.λ.π.
- Πως θα παρακολουθείται η πορεία του έργου; Για παράδειγμα, ποια θα είναι τα σημεία αναφοράς (benchmarks) και πόσο συχνά θα πραγματοποιούνται οι αναφορές;
- Πως θα αντιμετωπίζονται οι αυτόκλητες προτάσεις (unsolicited proposals); Σε μια έρευνα που διεξήχθηκε υπό την αιγίδα του Crown Investments Corporation of Saskatchewan, περιγράφηκε μια πρωτοποριακή πρόταση:

«Η κυβέρνηση λαμβάνει μια αυτόκλητη πρόταση. Ρωτά εάν υπάρχει το αντίστοιχο ενδιαφέρον για το έργο και δίνει συγκεκριμένο χρονικό περιθώριο απάντησης (σύντομο χρονικό διάστημα μέχρι 30 ημερών). Εάν δεν υπάρχει ενδιαφέρον η κυβέρνηση διαχειρίζεται το θέμα μόνο με τον ιδιώτη που πραγματοποίησε την αυτόκλητη πρόταση. Εάν και άλλοι εκδηλώσουν ενδιαφέρον, τότε καλούνται και εκείνοι να καταθέσουν τις προτάσεις τους. Τα λοιπά κριτήρια επιλογής και λήψης αποφάσεων παραμένουν ίδια».

5.5. Πηγές χρηματοδότησης PPP έργων

Όπως είναι φυσικό, σε κάθε χώρα διαφέρουν οι διαθέσιμες πηγές χρηματοδότησης των PPP έργων. Επειδή η ανάλυση όλων των διαθέσιμων πηγών χρηματοδότησης υπερβαίνει τα πλαίσια της παρούσας διπλωματικής, επιλέχθηκε να παρουσιαστούν οι πηγές χρηματοδότησης που είναι διαθέσιμες στην Ελλάδα, οι οποίες είναι οι εξής («Ματιές στην Οικονομία», Τεύχος 8ο, 2005):

- Ίδια συμμετοχή της Εταιρίας Ειδικού Σκοπού.
- Δανειακά κεφάλαια.
- Χρηματοδοτική συνδρομή του Δημοσίου.
- Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ).

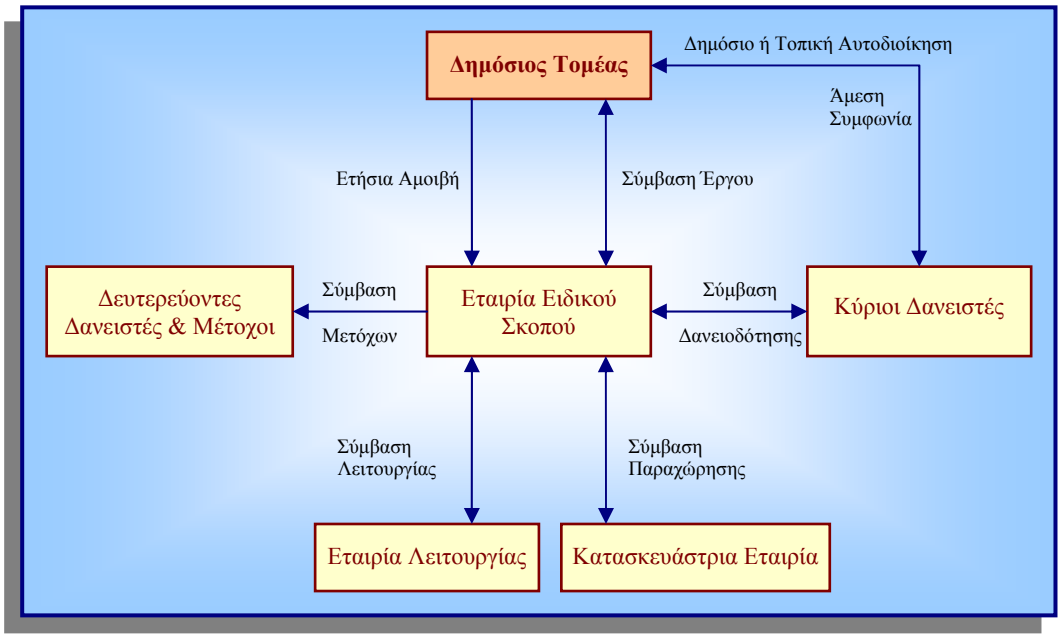
5.5.1. Ίδια συμμετοχή της Εταιρίας Ειδικού Σκοπού

Ο ιδιώτης επενδυτής καλύπτει ένα σχετικά μικρό ποσοστό του συνολικού κόστους του έργου (15 – 20%), υπό τη μορφή ιδίων κεφαλαίων, το οποίο συνήθως ανακτά σε σχετικά σύντομο χρονικό διάστημα. Τα ίδια κεφάλαια αποτελούνται από το μετοχικό κεφάλαιο της Εταιρίας Ειδικού Σκοπού (Ε.Ε.Σ.) και τυχόν δάνεια μειωμένης εξασφάλισης (subordinated dept). Τα δάνεια των τραπεζών προς την Ε.Ε.Σ. χορηγούνται με περιορισμένη αναγωγή (limited recourse finance). Η απαίτηση της τράπεζας σε περίπτωση αδυναμίας πληρωμών περιορίζεται στα περιουσιακά στοιχεία της Ε.Ε.Σ. [13] και δεν επεκτείνεται στους φορείς (πρόσωπα ή άλλες εταιρίες) που τη συγκροτούν.

Σύμφωνα με τη διεθνή πρακτική, μέσω των συμβάσεων και των εγγυήσεων που τις συνοδεύουν πρέπει να διασφαλίζεται τέτοια κατανομή κινδύνων μεταξύ του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα και των δανειστών, ώστε να παραμένει ένα μικρό μέρος των κινδύνων στην Ε.Ε.Σ. Η εκτιμώμενη αξία όμως των κινδύνων αυτών δεν πρέπει να υπερβαίνει το άθροισμα της ίδιας συμμετοχής των επενδυτών στο μετοχικό κεφάλαιο και του χρέους μειωμένης εξασφάλισης που έχει αναλάβει η Ε.Ε.Σ.

[13] Όσον αφορά στην Εταιρία Ειδικού Σκοπού ο Νόμος 3389/2005, Άρθρο 1, Παράγραφος 3 αναφέρει: «Στις Συμβάσεις Σύμπραξης ή τα Παρεπόμενα Σύμφωνα των παραγράφων 2 και 3, οι Ιδιωτικοί Φορείς συμβάλλονται μέσω ανωνύμων εταιριών ειδικού σκοπού που συνιστώνται από αυτούς αποκλειστικά και μόνο για τους σκοπούς της Σύμπραξης («Εταιρία Ειδικού Σκοπού») που εδρεύουν στην Ελλάδα και λειτουργούν σύμφωνα με τις διατάξεις του κ.ν.2190/1920. Μέτοχοι Εταιρίας Ειδικού Σκοπού δύνανται να είναι μόνο οι Ιδιωτικοί Φορείς κατά την έννοια του νόμου αυτού, καθώς επίσης και τρίτοι που δύνανται να αποκτήσουν μετοχές σύμφωνα με τις ειδικές προβλέψεις του ίδιου νόμου, το καταστατικό της Εταιρίας και τυχόν ειδικές προβλέψεις της Σύμβασης Σύμπραξης, εξαιρουμένων των φορέων της παραγράφου 1 του παρόντος άρθρου (Δημόσιοι Φορείς: το Δημόσιο, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, τα νομικά πρόσωπα του δημοσίου δικαίου, οι ανώνυμες εταιρίες των οποίων το σύνολο του μετοχικού κεφαλαίου ανήκει στους ανωτέρω φορείς ή σε άλλη ή άλλες ανώνυμες εταιρίες που υπάγονται στην παρούσα περίπτωση)».

Εικόνα 5.5.1.1. Τυπική δομή ενός έργου ΣΔΙΤ[14].



Πηγή: «Ματιές στην Οικονομία», Τεύχος 8ο, 2005.

5.5.2. Δανειακά κεφάλαια και δομή χρηματοδότησης

Ο τραπεζικός δανεισμός αποτελείται από δάνεια αυξημένης εξασφάλισης (senior debt), τα οποία χορηγούνται από κοινοπραξία τραπεζών. Το ύψος και οι όροι των δανείων αυτών εξαρτώνται από τον πιστωτικό κίνδυνο κάθε έργου, ο οποίος συναρτάται με τις εξής παραμέτρους:

- Αξιοπιστία του επιμερισμού των κινδύνων, που συνίσταται στην επάρκεια των νομοθετικών ρυθμίσεων και των συμβατικών όρων που υπογράφονται μεταξύ του ιδιώτη – επενδυτή και της αναθέτουσας δημόσιας αρχής και επιτρέπουν στους χρηματοδότες τη διαχείριση των κινδύνων στην πορεία του έργου.
- Ροές εσόδων του έργου (βιωσιμότητα του έργου μακροπρόθεσμα και επάρκεια των εσόδων να διασφαλίσουν την αποπληρωμή των δανείων).
- Ποιότητα και εύρος των εγγυήσεων και φερεγγυότητα των φορέων που τις χορηγούν.

[14] Όπως αναφέρθηκε και στο Κεφάλαιο 1, η ονομασία ΣΔΙΤ (Συμπράξεις Δημόσιου – Ιδιωτικού Τομέα) είναι εκείνη που επικράτησε στην ελληνική νομοθεσία έναντι τις PPP που χρησιμοποιείται διεθνώς.

- Διάρκεια των δανείων, που συνήθως στα έργα ΣΔΙΤ κυμαίνεται από 15 έως 25 χρόνια.
- Χρηματοδοτική συνδρομή από το δημόσιο τομέα (ενισχύσεις, επιχορηγήσεις κεφαλαίων, Ταμεία κ.λ.π.) ή δυνατότητα του έργου και του επενδυτή να αναπτύξει παράλληλες δραστηριότητες που αποφέρουν επιπλέον έσοδα (project leverage).

Στην κατάρτιση της χρηματοδοτικής δομής έργων, τα οποία έχουν τόσο μεγάλη διάρκεια ζωής, η συμβολή των χρηματοδοτών έχει διττό στόχο: το σωστό υπολογισμό του πιστωτικού κινδύνου που αναλαμβάνουν μέχρι την αποπληρωμή των δανείων, αλλά και τον καθορισμό ενός συνολικού κόστους χρηματοδότησης που δεν θα αποβεί εις βάρος της βιωσιμότητας του έργου.

Η εξ αντικειμένου περίπλοκη χρηματοοικονομική δομή των έργων ΣΔΙΤ και οι δυνατότητες που υπάρχουν για την αξιοποίηση νέων, σύγχρονων επενδυτικών εργαλείων και τεχνικών χρηματοδότησης απαιτούν ιδιαίτερα εξειδικευμένη γνώση και εμπειρία στον τομέα του «Financial Engineering», στο πλαίσιο της εκπόνησης του χρηματοοικονομικού πλάνου ενός έργου. Η εμπεριστατωμένη αξιολόγηση του πιστωτικού κινδύνου συμβάλλει καθοριστικά στη μείωση των πιθανοτήτων επέλευσης των κινδύνων και στην άμβλυνση των επιπτώσεών τους. Οι τράπεζες και οι λοιποί πιστωτικοί οργανισμοί έχουν αποκλειστικό και καθοριστικό ρόλο στην προκειμένη περίπτωση.

5.5.3. Χρηματοδοτική Συνδρομή του Δημοσίου

Μία επιπλέον πηγή χρηματοδότησης, ανάλογα με το μέγεθος, το είδος και την ιδιαιτερότητα του έργου είναι η επιχορήγηση του Δημοσίου.

Το είδος και οι μορφές της συνδρομής του Δημοσίου στις ΣΔΙΤ καθορίζονται στη Σύμβαση Σύμπραξης (βλέπε Ενότητα 7.2.1), όπου σύμφωνα με το Νόμο 3389/2005 «ο εκάστοτε δημόσιος φορέας παρέχει κάθε συνδρομή που κρίνεται αναγκαία, ώστε ο ιδιωτικός φορέας να δύναται να εισπράττει απρόσκοπτα τα ποσά που αποτελούν το συμβατικό του αντάλλαγμα». Στις περιπτώσεις που το συμβατικό αντάλλαγμα εισπράττεται, εν όλω ή εν μέρει, απευθείας από τους τελικούς χρήστες του έργου ή της υπηρεσίας, η διαδικασία είσπραξης ρυθμίζεται με απόφαση της Διυπουργικής

Επιτροπής Συμπράξεων (Δ.Ε.ΣΔΙΤ, βλέπε Κεφάλαιο 7ο), η οποία δύναται να αποφασίζει την ένταξη του καταβλητέου ανταλλάγματος στο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων.

Η νομοθετική αυτή ρύθμιση έχει άμεση σχέση με την ανάληψη του κινδύνου ζήτησης από το Δημόσιο. Επιπρόσθετα, η Δ.Ε.ΣΔΙΤ αποφασίζει κατά περίπτωση «για τη συμμετοχή ή μη του Δημοσίου στη χρηματοδότηση της παροχής των υπηρεσιών ή/και της δημιουργίας των υποδομών που αποτελούν το αντικείμενο της Σύμπραξης».

- **Κοινοτικοί Πόροι.** Η χρηματοδότηση του Δημοσίου μπορεί να προέρχεται και από κοινοτικούς πόρους του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (Ε.Τ.Π.Α) ή του Ταμείου Συνοχής. Μεγαλύτερη δυνατότητα απορρόφησης κοινοτικών ενισχύσεων για έργα ΣΔΙΤ προσφέρεται μέσω του συνδυασμού ενισχύσεων του Αναπτυξιακού Νόμου, στις περιπτώσεις που υπάρχει συνταύτιση με τα Κοινοτικά Προγράμματα, σε ότι αφορά την επιλογή τομέων, επενδυτικών σχεδίων και κριτηρίων επιλεξιμότητας, ιδιαίτερα για έργα στην ελληνική περιφέρεια.

- **Ενισχύσεις του Αναπτυξιακού Νόμου 3299/2004.** Οι ενισχύσεις που παρέχονται μέσω του Νόμου αφορούν επιχορήγηση ή επιδότηση χρηματοδοτικής μίσθωσης, φορολογικές απαλλαγές και επιδότηση του κόστους της δημιουργούμενης απασχόλησης. Τα σχέδια που αφορούν σύμπραξη με ιδιώτη – επενδυτή, με παραχώρηση ακίνητης περιουσίας του Δημοσίου για τουλάχιστον 15 έτη εντάσσονται στις ενισχύσεις του Νόμου (Άρθρο 3. Παράγραφος 6, εδάφιο δi).

- **Χρηματοδοτική συμβολή του Δημοσίου σε Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης.** Πολλά από τα έργα που προτείνονται να υλοποιηθούν μα τη μέθοδο των ΣΔΙΤ ανήκουν στη δικαιοδοσία των Ο.Τ.Α. και εμφανίζουν ένα συγκριτικό πλεονέκτημα για τους εξής λόγους:

  - Είναι σχετικά μικρού προϋπολογισμού και μικρού βαθμού δυσκολίας.
  - Μπορούν να υλοποιηθούν με ομαδοποίηση όμοιων έργων (π.χ. έργων βιολογικού καθαρισμού, χώρων υγειονομικής ταφής απορριμμάτων, συντήρησης σχολείων, μηχανοργάνωσης, τουριστικής ανάπτυξης κ.λ.π.).
  - Μπορούν να ενταχθούν με μεγαλύτερη ευκολία σε Κοινοτικά Προγράμματα Περιφερειακής Ανάπτυξης καθώς και στον Αναπτυξιακό Νόμο.

Η μειωμένη οικονομική ευχέρεια πολλών Ο.Τ.Α. κα η επίδραση της στην πιστοληπτική τους ικανότητα αποτέλεσε κρίσιμο ζήτημα από την πλευρά των τραπεζών, κατά τη συζήτηση του Νομοσχεδίου. Η εξασφάλιση της δυνατότητας των χρηματοδοτών να εισπράξουν τις απαιτήσεις τους, σε περίπτωση αδυναμίας εκπλήρωσης των συμβατικών υποχρεώσεων των Ο.Τ.Α., αποτελεί προϋπόθεση για τη χρηματοδότηση αντίστοιχων ΣΔΙΤ. Το αίτημα αυτό των τραπεζών ικανοποιείται σε ένα βαθμό από τις προαναφερθείσες ρυθμίσεις του Νόμου, σε σχέση με το συμβατικό αντάλλαγμα του ιδιώτη – επενδυτή και τη δυνατότητα που δίνεται κατά περίπτωση για ένταξη των αντίστοιχων απαιτήσεων στο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, μετά από απόφαση της Διυπουργικής Επιτροπής Συμπράξεων.

- **Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (Ε.Τ.Επ.).** Σημαντική πηγή χρηματοδότησης στα έργα ΣΔΙΤ είναι η Ε.Τ.Επ., η συμμετοχή της οποίας λειτουργεί συμπληρωματικά με άλλους χρηματοδότες (εμπορικές τράπεζες και κεφαλαιαγορές) και επηρεάζει θετικά την απόφαση των εμπορικών τραπεζών για τη συμμετοχή τους στη χρηματοδότηση των έργων. Η συμμετοχή αυτή έχει δύο μορφές:

  - Το δάνειο χορηγείται με την εγγύηση των εμπορικών τραπεζών και η εγγύηση αποδεσμεύεται με την αποπεράτωση και την αποδεδειγμένη ικανότητα λειτουργίας του έργου. Σημειωτέον, ότι η Ε.Τ.Επ. δεσμεύεται μέχρι την ανάδειξη προσωρινού αναδόχου. Τα χορηγούμενα δάνεια είναι σημαντικού ύψους, έχουν μεγάλη διάρκεια και ανταγωνιστικά επιτόκια. Εκτός των βασικών τραπεζικών κριτηρίων, η Ε.Τ.Επ. αξιολογεί και τη γενικότερη συμβολή των έργων στην Ευρωπαϊκή Περιφερειακή Ανάπτυξη (π.χ. Διευρωπαϊκά Δίκτυα Μεταφορών) και την προστασία του περιβάλλοντος (Αειφόρος Ανάπτυξη). Σημαντικό κριτήριο για την Ε.Τ.Επ. παραμένει ο τρόπος κατανομής των κινδύνων κατασκευής, διαθεσιμότητας και ζήτησης στις Συμβάσεις Παραχώρησης και ποιος φορέας τους αναλαμβάνει.

  - Η Ε.Τ.Επ. χορηγεί δάνεια και για έργα ΣΔΙΤ μικρότερου προϋπολογισμού (από €50-100 εκατ.) στα οποία αναλαμβάνει εξολοκλήρου τον πιστωτικό κίνδυνο (monoline insured). Τα έργα μπορεί να είναι μεμονωμένα ή ομαδοποιημένα (bundling), για να έχουν ικανό μέγεθος για χρηματοδότηση.

Οι ΣΔΙΤ δεν ενδείκνυνται για έργα μικρού προϋπολογισμού, λόγω του υψηλού κόστους που απαιτεί η προετοιμασία των μελετών και οι διαδικασίες δημοπράτησης και σύναψης της σύμβασης.

5.6. Συμπεράσματα

- Αν και η υπάρχουσα βιβλιογραφία γύρω από τις PPPs είναι ιδιαίτερα πλούσια, παράδοξο είναι το γεγονός ότι υπάρχουν λίγες αντικειμενικές έρευνες σχετικές με τα οικονομικά των PPPs, ή ανεξάρτητες μελέτες σχετικές με τις επιτυχημένες και αποτυχημένες προσπάθειες στο συγκεκριμένο θέμα. Οι περισσότερες εκπονούνται από εταιρίες που τα έσοδά τους προέρχονται από τις PPPs ή από κρατικούς φορείς επιφορτισμένους με το καθήκον της προώθησης και υλοποίησης τέτοιων εγχειρημάτων.
- Οι PPPs ενδείκνυνται στις περιπτώσεις στις οποίες η κυβέρνηση μπορεί με απόλυτη σαφήνεια να καθορίσει το επίπεδο των υπηρεσιών που επιθυμεί και μπορεί να το μεταφράσει σε μετρήσιμους δείκτες.
- Το ουσιαστικότερο χαρακτηριστικό κάθε πραγματικά επωφελούς συνεργασίας Δημοσίου – ιδιωτών είναι η μεταβίβαση του κινδύνου (risk) από τον εταίρο που αντιμετωπίζει δυσκολίες στη διαχείρισή του, στον εταίρο που μπορεί να ελέγχει τις αιτίες του, είναι σε θέση να τον αντιμετωπίσει και έχει και το κίνητρο να το κάνει, χαρακτηριστικά που σε κάποιες περιπτώσεις δεν συμπίπτουν.
- Στα διάφορα δημοσιεύματα των διεθνών οικονομικών οργανισμών (ΟΟΣΑ, Διεθνής Τράπεζα) αναφέρονται διαφορετικά είδη κινδύνων από τους εκάστοτε συγγραφείς, και αυτό ουσιαστικά εξηγείται από το διαφορετικό πλαίσιο αναφοράς. Ανάλογα με τη χώρα ή τις κατηγορίες χωρών και ακόμη ανάλογα με τα έργα υπάρχει διαφοροποίηση στους κινδύνους που αντιμετωπίζονται.
- Από τον ΟΟΣΑ, στο πλαίσιο ανάλυσης σχημάτων συνεργασίας Δημοσίου – ιδιωτών σε ανεπτυγμένες χώρες της Δύσης, προτείνεται ειδικά για τα έργα υποδομής (αυτοχρηματοδοτούμενα έργα) η κατάταξη των κινδύνων στις εξής κατηγορίες:
  - Ηθικοί κίνδυνοι.
  - Τεχνικοί κίνδυνοι.

- Οικονομικοί κίνδυνοι.
- Πολιτικοί κίνδυνοι.
- Ρυθμιστικοί κίνδυνοι.

- Οι D. Grimsey και M. K. Lewis (2005) διακρίνουν τους παραπάνω κινδύνους και σε δύο άλλες μεγάλες κατηγορίες, σε σφαιρικούς (global) και σε σημειακούς (elemental). Οι σφαιρικοί κίνδυνοι είναι εκείνοι που κατά κανόνα κατανέμονται μέσω της σύμβασης και περιλαμβάνουν τους πολιτικούς, τους νομικούς, τους εμπορικούς και τους περιβαλλοντικούς κινδύνους. Οι σημειακοί κίνδυνοι αφορούν στην κατασκευή, τη λειτουργία, τη χρηματοδότηση και τη δημιουργία εσόδων.
- Το Υπουργείο Οικονομικών της Nova Scotia, Canada, παρέχει μία άλλη κατηγοριοποίηση των κινδύνων και τους διακρίνει σε κινδύνους εντός και εκτός του πεδίου ελέγχου του αναδόχου των κινδύνων.
- Οι κίνδυνοι και οι αντίστοιχες εγγυήσεις πρέπει να καταγράφονται, να εκτιμώνται και να αποτιμώνται αν είναι δυνατό σε νομισματικές μονάδες. Μια πρώτη προσπάθεια στην κατεύθυνση αυτή είναι η κατάρτιση και δημοσίευση ενός καταλόγου υποχρεώσεων και εγγυήσεων με το αντίστοιχο μέγιστο ποσό της πιθανής απώλειας κατά περίπτωση. Μεγαλύτερη σημασία όμως και προφανή χρησιμότητα έχει όχι το μέγιστο ενδεχόμενο απώλειας, αλλά το αναμενόμενο σύμφωνα με κάποια κατανομή πιθανοτήτων.
- Η λογιστική απεικόνιση των έργων δεν αποτελεί κριτήριο ουσίας για την επιλογή της υλοποίησης ενός έργου μέσω σύμπραξης και μπορεί να οδηγήσει σε στρεβλώσεις στο σχεδιασμό ή στην εκτίμηση κόστους του έργου. Αντίθετα, το κρίσιμο κριτήριο για χώρες με δημοσιονομικά ελλείμματα, είναι ότι οι συμπράξεις αποτελούν έναν τρόπο για να επιταχύνουν την υλοποίηση οικονομικά βιώσιμων έργων, εφόσον η μεταφορά κινδύνων στον ιδιωτικό τομέα – λαμβάνοντας υπόψη την αρχή «Value for Money» - είναι καταλυτική για την υλοποίηση σχεδίων που δεν θα ήταν χρηματοδοτήσιμα με την κλασσική μέθοδο δημοπράτησης δημόσιων έργων.
- Το θεσμικό πλαίσιο για τις PPPs είναι απαραίτητο για δύο λόγους:

- Παρέχει ένα «χάρτη» που καθοδηγεί τις ενδιαφερόμενες ομάδες (stakeholders) στην αποτελεσματική αναγνώριση, αξιολόγηση και εφαρμογή των PPP έργων υποδομής, περιγράφοντας τις διαδικασίες που πρέπει να ακολουθηθούν.
- Δίνει στην κυβέρνηση τη δυνατότητα να επικοινωνήσει τις απόψεις της όσον αφορά στις PPPs στις λοιπές ενδιαφερόμενες πλευρές, συμπεριλαμβανομένου των δυνητικών εταίρων, των εργασιακών σωματείων, των πολιτών κ.τ.λ.

- Γενικά, ένα συνετό PPP πλαίσιο (policy) αποτελείται από τα ακόλουθα μέρη:
  - Την Εισαγωγή.
  - Τις κατευθυντήριες αρχές (guiding principles).
  - Τη στρατηγική επικοινωνίας (communications strategy).
  - Τη στρατηγική ανθρωπίνων πόρων.
  - Τις PPP διαδικασίες (process and procedures).
- Οι πηγές χρηματοδότησης PPP έργων που είναι διαθέσιμες στην Ελλάδα είναι οι εξής:
  - Ίδια συμμετοχή της Εταιρίας Ειδικού Σκοπού.
  - Δανειακά κεφάλαια.
  - Χρηματοδοτική συνδρομή του Δημοσίου.
  - Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (Ε.Τ.Επ.).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5ο 108
ΕΙΔΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ ΠΟΥ ΑΦΟΡΟΥΝ ΣΤΙΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ – ΙΔΙΩΤΩΝ – ΔΙΕΘΝΗΣ ΕΜΠΕΙΡΙΑ 108
5.1. Εισαγωγή 108
5.2. Ιδιοκτησία και σύναψη συμβολαίων 108
5.3. Ανάλυση κινδύνων 110
5.3.1. Αποτίμηση και εκτίμηση των κινδύνων 125
5.3.2. Ζητήματα που προκύπτουν από την κατανομή των κινδύνων 126
5.4. Ανταγωνισμός, Θεσμικό πλαίσιο και Αποδοτικότητα 130
5.4.1. Θεσμικό πλαίσιο (Institutional/Policy Framework) 131
5.4.2. Εμπλεκόμενοι στη δημιουργία του θεσμικού πλαισίου 137
5.4.3. Τα στοιχεία ενός PPP θεσμικού πλαισίου 137
5.4.3.1. Η εισαγωγή 138
5.4.3.2. Οι κατευθυντήριες αρχές 139
5.4.3.3. Η στρατηγική επικοινωνίας 140
5.4.3.4. Η στρατηγική ανθρωπίνων πόρων 140
5.4.3.5. Οι PPP διαδικασίες 141
5.5. Πηγές χρηματοδότησης PPP έργων 142
5.5.1. Ίδια συμμετοχή της Εταιρίας Ειδικού Σκοπού 143
5.5.2. Δανειακά κεφάλαια και δομή χρηματοδότησης 144
5.5.3. Χρηματοδοτική Συνδρομή του Δημοσίου 145
5.6. Συμπεράσματα 148

Πίνακας 5.3.1. Καταμερισμός κινδύνων για τους εμπλεκόμενους σε έργα PPP. 121
Πηγή: «Ματιές στην Οικονομία», Τεύχος 8ο, 2005. 121
Πίνακας 5.3.2. Τυπική κατανομή κινδύνων στις PPPs. 122
Πηγή: www.fhwa.dot.gov, 08.07.2006. 123
Γράφημα 5.3.1. Βαθμός καταλληλότητας της κατανομής των κινδύνων κατά την άποψη των εργολάβων και των Δημοσίων Αρχών. Μόνο τα 2/3 των εργολάβων που συμμετείχαν στην έρευνα θεωρούν ότι η κατανομή των κινδύνων ήταν η κατάλληλη. Το 79% των Δημοσίων Αρχών πιστεύουν ότι η κατανομή των κινδύνων ήταν απολύτως ικανοποιητική, ενώ το αντίστοιχο ποσοστό για τους εργολάβους είναι 53%. Όλοι οι εργολάβοι που ήταν δυσαρεστημένοι με την κατανομή των κινδύνων ήταν της άποψης ότι τους μεταβιβάστηκαν κίνδυνοι που δεν θα έπρεπε, και όχι ότι ανέλαβαν οι Δημόσιες Αρχές κινδύνους που θα έπρεπε να είχαν ανατεθεί στους ίδιους. 125
Πηγή: National Audit Office, U.K., στην έρευνα συμμετείχαν Δημόσιες Αρχές και εργολάβοι από 121 PFI έργα, των οποίων τα συμβόλαια είχαν υπογραφεί πριν το 2000. 125
Πίνακας 5.3.2.1. Ποσοστό έργων με υπέρβαση κόστους και χρονοδιαγράμματος στις συμβατικές μεθόδους δημοπράτησης και στη μέθοδο PPP στη Βρετανία. 129
Πηγή: «Ματιές στην Οικονομία», Τεύχος 8ο, 2005. 129
Πίνακας 5.4.1.1. Οι υποθέσεις που πραγματοποιήθηκαν σε έρευνα σχετικά με την επιρροή του θεσμικού περιβάλλοντος στη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στα έργα υποδομής. 134
Πηγή: S.G. Banerjee, J.M. Oetzel και R. Ranganathan, 2006. 134
Πίνακας 5.4.1.2. Η εξέλιξη της νομοθεσίας στον τομέα των PPPs στην Ευρώπη των 25. 135
Πηγή: Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, 2005. 136

Κεφάλαιο 5ο: Ειδικά θέματα που αφορούν στις συνεργασίες Δημοσίου – ιδιωτών – Διεθνής εμπειρία

Πίνακας 5.4.3.2.1. Θέματα που πρέπει να διαπραγματεύονται οι κατευθυντήριες αρχές ενός PPP θεσμικού πλαισίου. 139
Πηγή: Service Industries Branch of Industry Canada, 2001. 139
Εικόνα 5.5.1.1. Τυπική δομή ενός έργου ΣΔΙΤ 144
Πηγή: «Ματιές στην Οικονομία», Τεύχος 8ο, 2005. 144

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6ο

ΟΙ ΕΜΠΕΙΡΙΕΣ ΑΠΟ ΤΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΔΗΜΟΣΙΟΥ – ΙΔΙΩΤΩΝ ΣΕ ΔΙΕΘΝΕΣ ΕΠΙΠΕΔΟ

6.1. Εισαγωγή

Στις ανεπτυγμένες δυτικές χώρες, παρά την ανεπτυγμένη ιδιωτική πρωτοβουλία και τη συμμετοχή ιδιωτών – με διαφοροποιήσεις από χώρα σε χώρα – σε πολλά έργα και δραστηριότητες κοινής ωφέλειας και αστικών αναπλάσεων η αυτοχρηματοδότηση κλασικών έργων υποδομής, και ειδικότερα αυτοκινητοδρόμων, δεν προχώρησε ιδιαίτερα, και η διαθέσιμη βιβλιογραφία δεν προσφέρει πολλά σχετικά παραδείγματα συνεργασιών Δημοσίου – ιδιωτών με ιδιαίτερο ενδιαφέρον. Οι λόγοι για την καθυστέρηση αυτή θα πρέπει να αναζητηθούν αφενός στην υπάρχουσα παράδοση και κουλτούρα σχετικά με την ευθύνη δημιουργίας υποδομών (συχνά θεσμικά κατοχυρωμένη), αφετέρου στις αντικειμενικές δυσκολίες των συμβάσεων αυτών.

Οι προαναφερόμενες δυσκολίες και οι περιορισμένες βιβλιογραφικές αναφορές δεν σημαίνουν βέβαια ότι δεν υπάρχουν εξελίξεις σχετικά με τα έργα αυτά, δεδομένου ότι οι χώρες αυτές, όπως μπορεί κανείς να συμπεράνει, βρίσκονται σε πλεονεκτική θέση όσον αφορά στη δυνατότητα τους να πραγματοποιήσουν συνεργασίες με το ιδιωτικό κεφάλαιο σε μακροχρόνια βάση και να διαχειρισθούν τις δυσκολίες της σύμβασης. Απλώς αντιλαμβανόμενες τις δυσκολίες του ζητήματος και χωρίς πολύ μεγάλες πιέσεις προχωρούν στη δημιουργία τέτοιων συνεργασιών με ιδιώτες με κάποια βραδύτητα και αυστηρή επιλογή.

Αξίζει όμως να γίνουν κάποιες αναφορές στις εμπειρίες ορισμένων χωρών, όπως για παράδειγμα της Χιλής, του Μεξικού, των Η.Π.Α., της Ιρλανδίας, του Ηνωμένου Βασιλείου και άλλων, έστω και αν δεν υπάρχουν επαρκείς πληροφορίες σχετικά με τη λειτουργία ολοκληρωμένων έργων υποδομής από ιδιώτες.

6.2. Αμερική

6.2.1. Χιλή

Η εμπειρία της Χιλής όσον αφορά στις PPPs ήταν επιτυχής και οι ελλείψεις σε υποδομές που είχαν εντοπισθεί πριν από μία περίπου δεκαετία έχουν μειωθεί κατά ένα σημαντικό ποσοστό. Από το 1994, η κυβέρνηση έχει προβεί σε 36 PPP έργα συνολικής αξίας US$5,5 δις[15]. Στα εν λόγω έργα περιλαμβάνονται 24 έργα μεταφορών, 9 αεροδρόμια, 2 σωφρονιστικά ιδρύματα και μία δεξαμενή. Πάνω από 20 από αυτά τα έργα βρίσκονται ήδη στη φάση λειτουργίας (International Monetary Fund, 2004).

Η επιτυχία της Χιλής στον τομέα των PPPs οφείλεται:

- Στο σταθερό θεσμικό πλαίσιο.
- Στις καλά δομημένες διαδικασίες εντοπισμού, αξιολόγησης και δημοπράτησης έργων.
- Στις προσπάθειες για ορθή κατανομή των κινδύνων ανάμεσα στο δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα.
- Στις κατάλληλες μεταρρυθμίσεις προκειμένου να διασφαλισθεί η διαθεσιμότητα ιδιωτικής χρηματοδότησης σε έργα υποδομής.

Φυσικά, η υλοποίηση του PPP προγράμματος δεν ήταν απρόσκοπτη. Πάρα πολλές φορές κρίθηκε απαραίτητη η επαναδιαπραγμάτευση των συμβάσεων, ενώ παρ' όλο που η κυβέρνηση συγκέντρωσε ένα σημαντικό αριθμό εκθέσεων (exposure) σχετικά με τις PPPs, οι εν λόγω εκθέσεις επιδέχονται σημαντικές βελτιώσεις όσων αφορά σε θέματα λογιστικής (accounting) και απολογισμού (reporting) (International Monetary Fund, 2004).

Οι κίνδυνοι ξένου συναλλάγματος και ζήτησης κατανέμονται ανάμεσα στον ιδιώτη και το Δημόσιο, ενώ οι κίνδυνοι κατασκευής και απόδοσης φέρονται αποκλειστικά από τον ιδιώτη (εκτός από τον κίνδυνο του κόστους απαλλοτριώσεων που φέρεται από το Δημόσιο). Η κυβέρνηση διαχειρίζεται τους κινδύνους ξένου συναλλάγματος και ζήτησης μέσω της παροχής εγγυήσεων (guarantees), τις οποίες αποκτά ο

[15] Στις αρχές του 1990, το Υπουργείο Δημοσίων Έργων (Ministry of Public Works) υπολόγισε ότι οι ανάγκες για επενδύσεις σε έργα υποδομής ήταν ύψους US$11 δις. (20% του Α.Ε.Π.), ενώ οι εκτιμήσεις από πλευράς ιδιωτικού τομέα, όσον αφορά στο οικονομικό κόστος που σχετίζεται με τις ελλείψεις στα έργα υποδομής, ανέρχονταν σε US$1,6 δις. το έτος.

ιδιωτικός τομέας με αντάλλαγμα τη διάχυση των ωφελειών και προς την κυβέρνηση. Στην περίπτωση του κινδύνου ξένου συναλλάγματος, η κυβέρνηση εγγυάται μία σταθερή πραγματική τιμή συναλλάγματος (fixed real exchange rate). Στην περίπτωση του κινδύνου ζήτησης, η κυβέρνηση παρέχει εγγύηση ελαχίστων εσόδων. Με τον τρόπο αυτό για παράδειγμα, αποζημιώνει τον παραχωρησιούχο (concessionaire) ενός αυτοκινητοδρόμου εάν η κυκλοφορία ή τα έσοδα από αυτήν πέσουν κάτω από ένα συγκεκριμένο όριο. Για αντάλλαγμα, ο παραχωρησιούχος μοιράζεται τα έσοδα με το Δημόσιο στην περίπτωση που αυτά υπερβούν ένα συγκεκριμένο όριο. Το 2002, η κυβέρνηση θέσπισε ένα μηχανισμό κατανομής εσόδων με τον οποίο παρέχει ασφάλεια στους παραχωρησιούχους έναντι της μεταβλητότητας της μελλοντικής ζήτησης μέσω της αλλαγής της φύσης της παραχώρησης (concession) (από σταθερής διάρκειας μετατρέπεται σε μεταβλητής), ενώ η διάρκεια της παραχώρησης εξαρτάται από τα επίπεδα της μελλοντικής ζήτησης. Ο εν λόγω μηχανισμός χρησιμοποιήθηκε στην παραχώρηση του αυτοκινητόδρομου Santiago – Valparaiso μέσω μιας διαδικασίας δημοπράτησης στην οποία «νικητής» ήταν ο ιδιώτης που απαιτούσε τα λιγότερα έσοδα (παρούσα αξία). Η συγκεκριμένη παραχώρηση διαρκεί μέχρι να συλλεχθούν τα εν λόγω έσοδα (International Monetary Fund, 2004).

Οι επαναδιαπραγματεύσεις των συμβάσεων συνέβαλλαν στην αποτελεσματική διαχείριση των απρόσμενων συμβάντων. Οι κύριες αιτίες που οδήγησαν στις επαναδιαπραγματεύσεις ήταν η απαίτηση της κυβέρνησης για επιπλέον εργασίες και οι χρηματοδοτικές δυσκολίες που αντιμετώπισαν οι παραχωρησιούχοι. Στην περίπτωση των επιπρόσθετων εργασιών, η νομοθεσία θέτει όρια στις μονομερείς απαιτήσεις, και η κυβέρνηση υποχρεούται να καταβάλλει αποζημίωση για αυτές. Οι επαναδιαπραγματεύσεις που οφείλονταν στις οικονομικές δυσκολίες των παραχωρησιούχων είχαν ως στόχο να επιλύσουν το θέμα της ρευστότητας όχι όμως και της φερεγγυότητας. Κατά τις επαναδιαπραγματεύσεις, οι προϋπολογισμοί των έργων αυξήθηκαν κατά μέσο όρο κατά 15% σε σχέση με τις αρχικές εκτιμήσεις. Η κυβέρνηση διασφάλισε την παροχή αρκετών κινήτρων μέσω του νομικού πλαισίου και δημιούργησε καλή φήμη (reputation), προκειμένου να περιορίσει την «ανάρμοστη» ευκαιριακή συμπεριφορά (opportunistic behavior). Σύμφωνα με τη νομοθεσία, οι επαναδιαπραγματεύσεις των συμβολαίων δεν μπορούν να μεταβάλλουν τον οικονομικό ισολογισμό (financial balance) του αρχικού συμβολαίου, αν και η τήρηση των εν λόγω διατάξεων είναι εξαιρετικά δύσκολη. Έως τώρα, η κυβέρνηση

δεν αντιμετώπισε νομικές διεκδικήσεις από πλειοδότες της αρχικής δημοπράτησης που να ισχυρίζονται ότι θα είχαν καταθέσει καλύτερες προσφορές/προτάσεις υπό τους αναθεωρημένους όρους και συνθήκες. Ωστόσο, η κυβέρνηση συνεχίζει τις προσπάθειες μείωσης της πιθανότητας επαναδιαπραγματεύσεων μέσω της βελτίωσης των προδιαγραφών του έργου και της διαδικασίας προσφορών/προτάσεων (tender process). Όσον αφορά στο τελευταίο, εστίασε τις προσπάθειες της στο να αποτρέπει την κατάθεση οικονομικά μη βιώσιμων προτάσεων (low – balling) και την εισαγωγή νέων μηχανισμών δημοπράτησης (bidding mechanisms), όπως αυτόν της ελάχιστης παρούσης αξίας εσόδων (least – present – value – of – revenue approach) (International Monetary Fund, 2004).

Η κυβέρνηση έχει αναλάβει σημαντικές οικονομικές υποχρεώσεις (fiscal commitments) στα πλαίσια του PPP προγράμματος, αλλά ακόμη δεν απαιτεί πλήρη έκθεση και αναφορά (full disclosure and reporting requirements). Στη Χιλή, η προϋπολογιστική και χρηματοοικονομική λογιστική (budgeting and fiscal accounting) δεν απαιτεί την έκθεση (disclosure) των έκτακτων κρατικών υποχρεώσεων (government contingent liabilities). Στην περίπτωση των PPP συμβάσεων, οι πληροφορίες που αφορούν στις οικονομικές υποχρεώσεις που εισάγονται από την κυβέρνηση πρέπει να αποκτηθούν απευθείας από τις συμβάσεις, οι οποίες αποτελούν δημόσια πληροφορία (public information). Δεν απαιτούνται περαιτέρω αναφορές για υποχρεώσεις που εισάγονται μέσω των PPPs. Η πολυπλοκότητα των PPP συμβάσεων καθιστά δύσκολο τον καθορισμό της αξίας των εκτάκτων υποχρεώσεων (contingent liabilities) (International Monetary Fund, 2004).

Οι συναλλαγές που σχετίζονται με τις PPPs καταγράφονται στον προϋπολογισμό επί μιας ταμειακής βάσης (cash basis), και οι χρηματοοικονομικές υποχρεώσεις (financial commitments) δεν αντικατοπτρίζονται στις στατιστικές χρέους (debt statistics). Μοναδική εξαίρεση αποτελούν οι πληρωμές *δικαίωμα για επιχειρείν* (right – to – do – business) και *υποδομών* (infrastructure), οι οποίες συγκεντρώνονται στο εκτός προϋπολογισμού *Ταμείο Υποδομών* (Infrastructure Fund, Fundif), οι πόροι του οποίου προορίζονται για την επιχορήγηση της λειτουργίας έργων που δεν είναι οικονομικά βιώσιμα. Οι εν λόγω επιχορηγήσεις καταγράφονται ως έσοδα όταν οι επιχορηγήσεις πραγματικά καταβληθούν. Ο ισολογισμός του Fundif αποτελεί δημόσια πληροφορία, αλλά δεν υπόκειται σε συστηματικό απολογισμό (International Monetary Fund, 2004).

Οι δημόσιες αρχές καταβάλλουν προσπάθειες για τη σύνταξη ενός περιεκτικού πλάνου πραγματοποίησης απολογισμού (reporting scheme) για τις οικονομικές υποχρεώσεις από τις PPPs. Εν τω μεταξύ, κάποια πρόοδος έχει ήδη σημειωθεί. Ο προϋπολογισμός του 2002 ανέφερε τις μέγιστες πληρωμές που θα μπορούσαν να προκύψουν υπό τις εγγυήσεις ελαχίστων εσόδων για την περίοδο 2000 – 2025. Το σχέδιο προϋπολογισμού του 2004 βελτιώθηκε και συμπεριέλαβε, για την περίοδο 2003 – 2020, τις αναμενόμενες πληρωμές υπό τα ελάχιστα έσοδα και εγγυήσεις ξένου συναλλάγματος, μαζί με τις εκτιμήσεις των αναμενόμενων εσόδων από τις συμφωνίες καταμερισμού των εσόδων (revenue sharing agreements). Η Παγκόσμια Τράπεζα (World Bank) αποτελεί σημαντικό αρωγό της κυβέρνησης στις προσπάθειες της (International Monetary Fund, 2004).

6.2.2. Μεξικό

Από τα μέσα της δεκαετίας του 1990, ένας μεγάλος αριθμός δημοσίων έργων χρηματοδοτήθηκαν στα πλαίσια του Σχήματος PIDIREGAS[16]. Το εν λόγω Σχήμα καθιερώθηκε προκειμένου να αυξήσει τις επενδύσεις σε τομείς παραδοσιακά ή νομικά απαγορευμένους για τον ιδιωτικό τομέα, σε μια εποχή που η κυβέρνηση αντιμετώπιζε δυσκολίες στον τομέα της δημόσιας χρηματοδότησης. Τα PIDIREGAS έργα δεν πρέπει να ανήκουν σε στρατηγικούς τομείς (π.χ. τομείς κρατικού μονοπωλίου), συνάπτονται από δημόσιες αρχές αλλά χρηματοδοτούνται από ιδιώτες, και οι αναμενόμενες χρηματικές ροές πρέπει να είναι επαρκείς για να καλύψουν τουλάχιστον τα συνεπαγόμενα χρέη (debt services). Έως τώρα, τέτοια έργα έχουν υλοποιηθεί στους τομείς πετρελαίου και ηλεκτρισμού, σε μια από τις δύο μορφές PIDIREGAS: τα *άμεσα* έργα (direct projects) και τα *υπό συνθήκη* έργα (conditioned projects) (International Monetary Fund, 2004).

Τα άμεσα PIDIREGAS έργα ενέχουν τη σύναψη σύμβασης ανάμεσα σε έναν κρατικό φορέα και έναν ιδιώτη, σύμφωνα με την οποία ο ιδιώτης κατασκευάζει το έργο, το οποίο στη συνέχεια η κυβέρνηση αγοράζει. Κατά κανόνα, η χρηματοδότηση της κατασκευαστικής φάσης του έργου παρέχεται από τον ιδιώτη εταίρο. Μετά την ολοκλήρωση του έργου, η δημόσια αρχή εξαγοράζει το έργο με μακροχρόνια

[16] PIDIREGAS είναι το ισπανικό αρκτικόλεξο για τα «μακροχρόνια παραγωγικά έργα υποδομής με ετεροχρονισμένες επιπτώσεις στην καταγραφή των δαπανών» (long – term productive projects with deferred impact in the recording of expenditure).

κεφάλαια χρηματοδότησης, τα οποία πρέπει να «επιστρατεύσει». Σε ορισμένα έργα, τα εν λόγω κεφάλαια «επιστρατεύονται» από τον ιδιώτη και εξαγοράζονται από τη δημόσια αρχή κατά τη μεταβίβαση της ιδιοκτησίας του έργου. Στον τομέα του πετρελαίου, η δημόσια εταιρία πετρελαίου PEMEX παρείχε το μεγαλύτερο μέρος της αρχικής χρηματοδότησης για τα έργα στο συγκεκριμένο τομέα. Ως μέσο «επιστράτευσης» των απαιτούμενων πόρων, η PEMEX δημιούργησε ένα ταμείο (trust fund) (the PEMEX Master Trust) το οποίο εκδίδει ομόλογα (issue debt) που διατίθενται στη συνέχεια ως δάνειο στους ιδιώτες εταίρους. Με την ολοκλήρωση του έργου και τη μεταβίβασή του στο Δημόσιο, η PEMEX αναλαμβάνει την ικανοποίηση του χρέους (servicing the debt)[17] (International Monetary Fund, 2004).

Στην περίπτωση των υπό συνθήκη PIDIREGAS έργων, το έργο δεν μεταβιβάζεται μετά την ολοκλήρωσή του στο Δημόσιο. Αντιθέτως, η κυβέρνηση συνάπτει μια μακροχρόνια σύμβαση παροχής υπηρεσιών με έναν ιδιώτη εταίρο. Η κυβέρνηση δεσμεύεται να αγοράσει το έργο μόνο σε περίπτωση αθέτησης της σύμβασης από τον ιδιώτη εταίρο ή υπό συγκεκριμένες συνθήκες ανωτέρας βίας (force majeure). Έως τώρα, αυτού του τύπου οι συμφωνίες εφαρμόσθηκαν κυρίως στον τομέα ηλεκτρισμού, όπου υπό συγκεκριμένες συνθήκες επιτρέπεται η ιδιωτική ιδιοκτησία στην παραγωγή και διανομή ηλεκτρισμού (International Monetary Fund, 2004).

Ο προϋπολογισμός περιλαμβάνει τα χρεολύσια (amortization) και τα επιτόκια του χρέους που σχετίζεται με τα άμεσα PIDIREGAS έργα που έχουν ολοκληρωθεί. Το PSBR, ένα ευρύτερο μέτρο σχετικά με το έλλειμμα που θεσπίστηκε το 2001, περιλαμβάνει όλες τις άμεσες PIDIREGAS επενδύσεις (net of amortization) και το επιτόκιο επί των άμεσων υποχρεώσεων (direct liabilities). Αντιθέτως, οι επενδύσεις και τα χρέη (debt service) που σχετίζονται με τα υπό συνθήκη PIDIREGAS έργα δεν περιλαμβάνονται στο PSBR, ούτε υπολογίζονται ως χρέος στις στατιστικές δημοσίου χρέους (public debt statistics). Οι δαπάνες για τα έργα αυτά καταλογίζονται ως δαπάνες λειτουργίας σε μία ταμειακή βάση (cash basis) (International Monetary Fund, 2004).

Οι PPPs στο Μεξικό εκτός του προγράμματος PIDIREGAS είναι περιορισμένες. Μετά τις δυσκολίες που πέρασαν οι ιδιώτες που ανέλαβαν τη λειτουργία των αυτοκινητοδρόμων τη δεκαετία του 1980, οι παραχωρήσεις αυτοκινητοδρόμων μόλις

[17] Από το τέλος του Ιουνίου 2003 έως τον Μάρτιο του 2004, το PEMEX Master Trust παρείχε το 80% των US$28,8 δις. που δαπανήθηκαν σε άμεσα PIDIREGAS έργα.

πριν λίγα χρόνια άρχισαν να επανεξετάζονται ως μέσο αντιμετώπισης της χαμηλής ποιότητας του δικτύου αυτοκινητοδρόμων, βασιζόμενοι εν μέρει στη μέτρια επιτυχία που γνώρισαν οι παραχωρήσεις για σιδηροδρομικές γραμμές. Παρ' όλο που τα αστικά δίκτυα ύδρευσης και αποχέτευσης αποτελούν υποψήφια PPP έργα και είναι «ανοιχτά» στον ιδιωτικό τομέα, οι επενδύσεις σε αυτά είναι περιορισμένες. Η μεγαλύτερη πρόοδος σημειώθηκε στους τομείς των τηλεπικοινωνιών, των λιμένων, των αεροδρομίων, αλλά έχουν κυρίως τη μορφή των ιδιωτικοποιήσεων (privatization) (International Monetary Fund, 2004).

6.2.3. Καναδάς

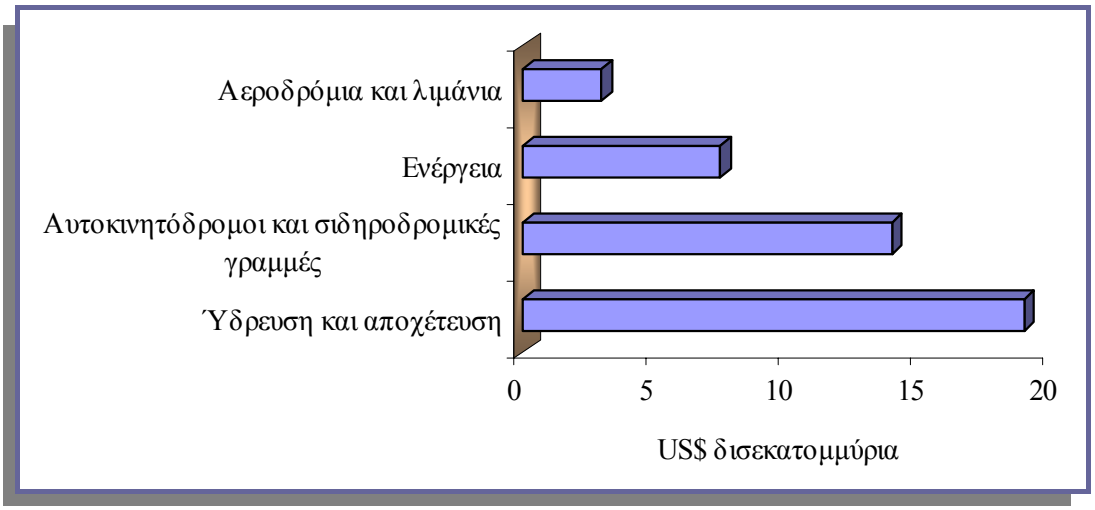
Μέχρι τις αρχές του 1990 οι PPPs δεν χρησιμοποιούνταν συχνά στον Καναδά. Η δημοτικότητά τους, ωστόσο, αυξήθηκε με την πάροδο του χρόνου και τώρα αποτελούν κοινή πρακτική σε ομοσπονδιακό επίπεδο και έχουν εφαρμοσθεί ευρέως σε όλες τις καναδικές πολιτείες (J. A. Finlayson, 2002).

Ένα από τα σημαντικότερα PPP έργα στον Καναδά είναι η Ομοσπονδιακή Γέφυρα (Confederation Bridge), η οποία συνδέει τη Νήσο «Prince Edward» με το «New Brunswick». Το 1993 η κυβέρνηση του Καναδά σύναψε συμβόλαιο με τη «Strait Development Inc.», μια εταιρική συνεργασία εργολάβων (consortium), για το σχεδιασμό, την κατασκευή και τη χρηματοδότηση της γέφυρας μήκους 12,9 km. Σύμφωνα με τη σύμβαση, η εταιρία φέρει την ευθύνη της διαχείρισης, της λειτουργίας και της συντήρησης της γέφυρας. Μετά από 35 χρόνια, η ιδιοκτησία του έργου θα μεταβιβαστεί στην ομοσπονδιακή κυβέρνηση για $1. Η χρηματοδότηση του έργου προήλθε από την αναδιανομή της ετήσιας ομοσπονδιακής επιδότησης, ύψους $41,9 εκατ., για το υπάρχον δίκτυο θαλάσσιας μεταφοράς προς την «Strait Development Inc.» (J. A. Finlayson, 2002).

Ο αυτοκινητόδρομος 407 στο Toronto αποτελεί παράδειγμα PPP που διήλθε από διάφορες φάσεις και πλέον δεν βασίζεται στην κρατική χρηματοδότηση. Αρχικά, η «Canadian Highways International Corporation» κέρδισε τη σύμβαση κατασκευής και λειτουργίας του πρώτου τμήματος, μήκους 69 km, το οποίο περιλάμβανε ένα αποκλειστικά ηλεκτρονικό σύστημα συλλογής διοδίων. Το 1999, ο εν λόγω αυτοκινητόδρομος έγινε η μεγαλύτερη PPP στον Καναδά όταν η πολιτεία του Ontario το πώλησε σε μια εταιρική συνεργασία (consortium), την «407 International Inc.» για

$3,2 εκατ. Η εταιρική συνεργασία διαθέτει εκμίσθωση (lease) 99 ετών επί του οικοπέδου και είναι ιδιοκτήτρια του αυτοκινητοδρόμου και όλων των συναφών κατασκευών. Όταν λήξει η εκμίσθωση, τα εν λόγω περιουσιακά στοιχεία θα μεταβιβαστούν στο κράτος (J. A. Finlayson, 2002).

Πίνακας 6.2.3.1. Έργα που προγραμματίσθηκαν και χρηματοδοτήθηκαν στον Καναδά την περίοδο 1985 – 2000 και των οποίων η χρηματοδότηση προέρχεται από τα τέλη χρήσης.



Πηγή: J. A. Finlayson, 2002.

Τα παραδείγματα των PPPs στον Καναδά δεν περιορίζονται μόνο στον τομέα των μεταφορών. Ένα από τα πλέον καινοτόμα μοντέλα υλοποιήθηκε όταν, το 1996, η ομοσπονδιακή κυβέρνηση σύναψε σύμβαση με την «NAV CANADA» για τη λειτουργία του συστήματος εναέριας κυκλοφορίας του Καναδά. Η εταιρία είχε συγχωνευθεί το Μάιο του 1995 ως μη – μετοχικό κεφάλαιο (non – share capital). Με την καταβολή του ποσού των $1,5 δις. στην καναδική κυβέρνηση, η εταιρία ανέλαβε την ιδιοκτησία και τον έλεγχο του συστήματος εναέριας κυκλοφορίας (J. A. Finlayson, 2002).

Για πάνω από 60 χρόνια, η «Transport Canada» έφερε την ευθύνη για τη λειτουργία του συστήματος εναέριας κυκλοφορίας. Οι περιορισμένοι μισθοί και οι ανεπαρκείς επενδύσεις οδήγησαν διάφορες ομάδες, που ασχολούνταν με την κατάσταση του συστήματος, να πιέσουν για την εμπορευματοποίησή του. Ένας από τους κυριότερους

αντικειμενικούς σκοπούς ήταν ο εκσυγχρονισμός του συστήματος, προκειμένου να αυξηθεί η ασφάλεια και να βελτιωθεί η εξυπηρέτηση των πελατών. Η «NAV CANADA» υπήρξε η πρώτη ιδιωτική εταιρία παγκοσμίως που χρησιμοποίησε μια μη – μετοχική, μη – κερδοσκοπική δομή για να εμπορευματοποιήσει μια δημόσια υπηρεσία (J. A. Finlayson, 2002).

Οι PPPs εφαρμόσθηκαν και για την κατασκευή νέων εγκαταστάσεων στους τομείς της υγείας και της παιδείας. Η πολιτεία «Nova Scotia» κατασκεύασε 30 σχολικές εγκαταστάσεις, τις οποίες δε θα μπορούσε να χτίσει εάν δεν χρησιμοποιούσε τις PPPs. Στο «Ontario» δύο νοσοκομεία κατασκευάσθηκαν/επεκτάθηκαν με PPPs. Ο ιδιώτης που «κερδίζει» τη σύμβαση σχεδιάζει, κατασκευάζει, χρηματοδοτεί και συντηρεί τις εγκαταστάσεις, ενώ κατέχει και τον τίτλο ιδιοκτησίας. Στην «British Columbia» η περιοχή «Fraser Valley Regional Health» ίσως αποκτήσει το νοσοκομείο που της υπόσχονται εδώ και 15 χρόνια μέσω μιας PPP (J. A. Finlayson, 2002).

6.2.4. Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής

Κατά τη βιβλιογραφική έρευνα που πραγματοποιήθηκε στα πλαίσια της παρούσας διπλωματικής παρατηρήθηκε μία διάσταση απόψεων όσον αφορά στις PPPs στις Η.Π.Α. Ορισμένοι, όπως ο R. Norment (μέλος του Εθνικού Συμβουλίου για Συμπράξεις Δημοσίου – ιδιωτών) υποστηρίζουν ότι οι PPPs χρησιμοποιούνται ευρέως, ενώ άλλοι, όπως η S.J. Ybarra και η Στ. Χειμωνίτη – Τερροβίτη, είναι της αντίθετης άποψης. Για το λόγο αυτό παρατίθενται κάποιες από τις εν λόγω απόψεις αλλά με ιδιαίτερη επιφυλακτικότητα.

Στις Η.Π.Α έχουν χρησιμοποιηθεί κατά περιόδους διάφορες μορφές PPPs. Οι διηπειρωτικές σιδηροδρομικές γραμμές, που κατασκευάσθηκαν το 1860, αποτελούν κλασικό παράδειγμα. Τα οικόπεδα, που ανήκαν στην ομοσπονδιακή κυβέρνηση, χρησίμευσαν ως τμήμα των περιουσιακών στοιχείων επί των οποίων εκδόθηκαν μετοχές ιδιωτικών εταιριών για τη χρηματοδότηση των σιδηροδρομικών γραμμών. Μετά την ολοκλήρωση των γραμμών, η κυβέρνηση μεταβίβασε παρακείμενα οικόπεδα, 5 τετραγωνικών μιλίων, στους ιδιώτες εργολάβους. Στη συνέχεια στα εν λόγω οικόπεδα αναπτύχθηκαν φάρμες και πόλεις, για να παρέχουν στις σιδηρογραμμές μια βάση πελατών. Δηλαδή, ένα περιουσιακό στοιχείο που δεν

αξιοποιούταν επαρκώς (τα οικόπεδα) αποτέλεσαν το κλειδί στη δυνατότητα του ιδιωτικού τομέα να χρηματοδοτήσει ένα τεράστιο έργο (R. Norment, 2002).

Το Εθνικό Συμβούλιο για Συμπράξεις Δημοσίου – ιδιωτών (National Council for Public Private Partnerships, NCPP) είναι μία μη κερδοσκοπική, μη κομματική οργάνωση που ιδρύθηκε το 1985 στην Washington, DC. και είναι επιφορτισμένη με το καθήκον της προώθησης των PPPs ως βιώσιμη επιλογή στην ικανοποίηση των αναγκών των πολιτών. Για το λόγο αυτό εμπλέκεται σε ένα πλήθος δραστηριοτήτων. Για παράδειγμα, εξέδωσε το 2002 μία αναφορά στις PPPs, «Για το Καλό των πολιτών: Η χρήση των Συμπράξεων Δημοσίου – Ιδιωτών για την ικανοποίηση των Βασικών Αναγκών της Αμερικής» (For the good of the People: Using Public – Private Partnerships To Meet America's Essential Needs), της οποίας κυκλοφορούν πάνω από 35.000 αντίτυπα (2003). Τα μέλη και οι υπάλληλοί του συχνά ομιλούν σε συνέδρια δημοσίων αξιωματούχων, και παρέχουν πληροφορίες σε νομικά και ρυθμιστικά σώματα κατά το σχηματισμό νέων νόμων και ρυθμίσεων που επηρεάζουν τις PPPs. Εν μέρει, η αξιοπιστία του NCPP οφείλεται στα μέλη του, τα οποία προέρχονται τόσο από κρατικούς φορείς όσο και από ιδιωτικές εταιρίες (R. Norment, 2002).

Ο τομέας στον οποίο κυρίως εφαρμόζονται οι PPPs, τόσο ως προς το πλήθος των έργων όσο και ως προς τη συνολική αξία, είναι οι εγκαταστάσεις επεξεργασίας υδάτων και υγρών αποβλήτων. Σε ορισμένες περιπτώσεις, ο ιδιωτικός τομέας αναλαμβάνει μόνο τη λειτουργία και τη συντήρηση των δημόσιων εγκαταστάσεων. Όταν όμως απαιτείται η χρήση νέας τεχνολογίας και/ή η καταβολή μεγάλων κεφαλαίων, οι ιδιωτικές εταιρίες αναλαμβάνουν το σχεδιασμό, την κατασκευή και τη λειτουργία των εγκαταστάσεων (R. Norment, 2002).

Ένας τομέας που επίσης εφαρμόζονται είναι εκείνος της ανάπτυξης ακίνητης περιουσίας (real estate development). Συνεδριακά και δημοτικά κέντρα, εργατικές κατοικίες και δημόσια σχολεία αποτελούν μόνο ένα παράδειγμα έργων των οποίων την κατασκευή κατέστησε δυνατή ο συνδυασμός των πόρων του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα και τα οποία δε θα μπορούσε καμία από τις δύο πλευρές μόνη της να υλοποιήσει. Επίσης, οι PPPs χρησιμοποιούνται και στα συστήματα δημόσιας ασφάλειας, όπως για παράδειγμα στο σύστημα ελέγχου κυκλοφορίας (αυτόματες κάμερες για την επιβολή των ορίων ταχύτητας ή των φωτεινών σηματοδοτών). Επιπρόσθετα, οι ιδιωτικές υπηρεσίες διαχείρισης της γραφικής εργασίας

αποφορτίζουν τους εκπαιδευμένους αστυνομικούς και έτσι τους επιτρέπουν να εκτελούν αποτελεσματικότερα τα καθήκοντά τους. Φυσικά, οι PPPs δεν περιορίζονται μόνο σε πολιτειακό και τοπικό επίπεδο. Η ομοσπονδιακή κυβέρνηση χρησιμοποίησε τις PPPs σε ένα μεγάλο πρόγραμμα αναβάθμισης στρατιωτικών κατοικιών, στο οποίο κατασκευάζονται χιλιάδες κατοικίες κάθε χρόνο (R. Norment, 2002).

Τα έργα μεταφορών είναι εκείνα τα οποία έχουν προσελκύσει τα τελευταία χρόνια το ενδιαφέρον. Από την εποχή των Αποικιών έως τα μέσα του 20ου αιώνα η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στα οδικά έργα ήταν ιδιαίτερα έντονη. Ωστόσο, μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, η ευθύνη για τα οδικά έργα συγκεντρωνόταν όλο και περισσότερο στα «χέρια» της κυβέρνησης. Όπως όμως και στις υπόλοιπες χώρες, τα δημόσια κεφάλαια (ομοσπονδιακά, πολιτειακά και τοπικά) δεν συμβάδιζαν με την αυξανόμενη ζήτηση για συντήρηση και βελτίωση του εκτεταμένου δικτύου αυτοκινητοδρόμων, γεφυρών και μέσων μεταφοράς των Η.Π.Α. Έτσι, το 1991, η Πράξη Αποδοτικότητας Ηπειρωτικών Μεταφορών (Intermodal Surface Transportation Efficiency Act, ISTEA) άνοιξε ξανά τον δρόμο στον ιδιωτικό τομέα για να συμμετέχει στα οδικά έργα. Παρά την ευελιξία που δόθηκε στο συνδυασμό ομοσπονδιακών και ιδιωτικών κεφαλαίων, οι PPPs στο συγκεκριμένο τομέα δεν προόδευσαν αρκετά. Ακόμη και μετά τις οδηγίες που εξέδωσαν οι Πρόεδροι G.W. Bush και W. Clinton (executive orders 12803 και 12893, αντίστοιχα) για να ενθαρρύνουν τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στις υποδομές, οι PPPs δεν γνώρισαν τη διάδοση που αναμενόταν στις Η.Π.Α. (S.J. Ybarra, 2004).

Σε μια προσπάθεια περαιτέρω ώθησης των PPPs θεσπίστηκε τον Ιούλιο του 2005 η «Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Act: A Legacy for Users» (SAFETEA – LU) η οποία παρείχε νέα «εργαλεία» στις PPPs για την υλοποίηση καινοτόμων τρόπων χρηματοδότησης αυτοκινητοδρόμων και εγκαταστάσεων, της οποίας φυσικά οι επιπτώσεις είναι πολύ νωρίς για να αξιολογηθούν (K.J. Hedlund, N.C. Smith, 2005).

Σε μία έρευνα, που διεξήχθηκε το 1998 υπό την αιγίδα του Συμβουλίου των Πολιτειακών Κυβερνήσεων (U.S. Council of State Governments), οι συμμετέχοντας ρωτήθηκαν σχετικά με τους λόγους για τους οποίους χρησιμοποιούσαν τις PPPs για την περίοδο 1993 – 1998. Τα αποτελέσματα ήταν τα εξής (David L.Seader):

- Μείωση κόστους 40,9%
- Έλλειψη κατάλληλου προσωπικού και εμπειρίας 32,5%
- Έλλειψη υποστήριξης από την Πολιτεία (πολιτικής ηγεσίας) 30,8%
- Ευελιξία και λιγότερη γραφειοκρατία 23,8%
- Ταχεία υλοποίηση 21,4%
- Αυξημένη καινοτομία 20,4%
- Υψηλή ποιότητα υπηρεσιών 18,5%
- Λοιπά 10,6%

6.3. Ευρώπη – Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα

Πριν από 2000 έτη, η ευθύνη για την παράδοση της αλληλογραφίας στη ρωμαϊκή αυτοκρατορία ανήκε είτε στον αυτοκράτορα, όσον αφορά στο «vehiculatio» (το ταχυδρομικό σύστημα στο σύνολό του), είτε στις τοπικές αρχές – στους δήμους – όσον αφορά στους μεμονωμένους ταχυδρομικούς σταθμούς, «stationes» στα λατινικά (Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, 2005).

Βάσει των συμβάσεων που ανατίθενταν 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 μία πενταετία, «lustrum» στα λατινικά, περίοδο αρκετά συνήθη στο ρωμαϊκό δίκαιο που απαντάται επίσης συχνά στο δίκαιο για την έγγειο ιδιοκτησία (ιδίως στις συμβάσεις «precarium»). Θα χρειαστεί να περάσουν δώδεκα αιώνες για να εμφανιστούν ξανά αυτού του είδους οι συμβάσεις (Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, 2005).

Δεν 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 (Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, 2005)!

Τον 19ο αιώνα, το ευρωπαϊκό σιδηροδρομικό δίκτυο κατασκευάστηκε εξ ολοκλήρου μέσω συμβάσεων παραχώρησης. Εκτός από τους σιδηροδρόμους και τα έργα τέχνης, αντικείμενο συμβάσεων παραχώρησης αποτέλεσαν οι δημοτικές δημόσιες υπηρεσίες

όπως το νερό, το φωταέριο, το ηλεκτρικό, η αποκομιδή των οικιακών απορριμμάτων, το τηλέφωνα κ.τ.λ. (Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, 2005).

Η Λευκή Βίβλος του Delor (Delors White Paper), το 1993, υπολόγιζε στις συνεργασίες Δημοσίου – ιδιωτών τόσο για την παροχή της απαιτούμενης χρηματοδότησης, όσο και της απαραίτητης εξειδίκευσης για τα έργα του Διευρωπαϊκού Δικτύου[18]. Οι PPPs θα συνέβαλλαν με αυτόν τον τρόπο στην επέκταση της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.) στην κεντρική και ανατολική Ευρώπη (H. Cowie, 1996).

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στο Essen της Γερμανίας επέλεξε, το 1994, 24 TENs, τα οποία φαίνονται στον Πίνακα 6.3.1. Ωστόσο, η Ε.Ε. τον Ιούνιο του 1996 δεν υιοθέτησε την πρόταση του Προέδρου Santer για επιπλέον χρηματοδότηση των TENs. Διέταξε, όμως, τη σύσταση της «Ανώτατης Ομάδας» (High – Level Group) με σκοπό να πιέσει για περαιτέρω πρόοδο (H. Cowie, 1996). Επιπρόσθετα, με το άρθρο 4Β της Συνθήκης Κοινής Αγοράς (συνθήκη σχηματισμού της Ε.Ε., 1957) είχε προαχθεί σε επίπεδο συνθήκης η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, η οποία και ανέλαβε θεσμικό ρόλο στην εκπλήρωση του στόχου της ανάπτυξης του Διευρωπαϊκού Δικτύου (Ε. Τροβά, 2005).

Το 2003, η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (Ε.Τ.Ε.) χορήγησε δάνεια συνολικού ύψους €2,7 δις. σε 17 νέα έργα PPP. Βάσει του χαρτοφυλακίου της, αυτές οι συναλλαγές αύξησαν το συνολικό ύψος των δανείων της Ε.Τ.Ε. για έργα PPP σε €14,7 δις. (ονομαστική αξία) ή €5,9 δις. (σταθμισμένη αξία συναρτήσει των κινδύνων). Τα κυριότερα ποσά του χαρτοφυλακίου PPP παρατίθενται στον Πίνακα 6.3.2 (Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, 2005).

Όσον αφορά στα δάνεια κατά χώρα, τα σχετικά ποσά παρατίθενται στον Πίνακα 6.3.3. Το σταθμισμένο ύψος των δανείων συγκεντρώνεται σήμερα, κατά κύριο λόγο, στο Ηνωμένο Βασίλειο, την Πορτογαλία και την Ισπανία. Τα δάνεια PPP χαρακτηρίζονται από μακρά περίοδο χρεολυτικής αποπληρωμής (Πίνακας 6.3.4) (Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, 2005).

Το 2004, η «Eurostat» (το στατιστικό τμήμα της Ε.Ε.) πρότεινε τα περιουσιακά στοιχεία που ενέχονται σε μια PPP να ταξινομούνται ως μη κρατικά, και άρα δεν

[18] Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε ως στόχο την κατασκευή του Διευρωπαϊκού Δικτύου (priority Trans – European Networks, TEN), προκειμένου να αποκατασταθούν οι ελλιπείς διασυνδέσεις μεταξύ των κρατών – μελών.

επηρεάζουν τον Κρατικό Ισολογισμό, εάν πληρούνται και οι δύο από τις ακόλουθες προϋποθέσεις (J. Scally, 2004):

1. Ο ιδιώτης εταίρος να φέρει τον κατασκευαστικό κίνδυνο.
2. Ο ιδιώτης εταίρος να φέρει τουλάχιστον έναν από τους κινδύνους διαθεσιμότητας και ζήτησης.

Τέλος, το 2004 η Ε.Ε. αναγνωρίζοντας τη μεγάλη σημασία των PPPs, εξέδωσε την Οδηγία 2004/18 και το Πράσινο Βιβλίο σχετικά με τις Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα και το Κοινοτικό Δίκαιο των Δημοσίων Συμβάσεων και των Συμβάσεων Παραχώρησης, για να υποστηρίξει τη δημιουργία νομοθετικού πλαισίου σε κάθε κράτος – μέλος, για την υλοποίηση έργων κοινωνικού χαρακτήρα με βάση τις εθνικές προτεραιότητες («Ματιές στην Οικονομία», Τεύχος 8ο, 2005).

Πίνακας 6.3.1. Έργα του Διευρωπαϊκού Δικτύου (priority TENs projects).

Έργα Μεταφορών
1. Τρένο υψηλής ταχύτητας Verona – Brenner – Berlin
2. Τρένο υψηλής ταχύτητας Paris – Brussels – Cologne – Amsterdam – London
3. Τρένο υψηλής ταχύτητας Madrid – Barcelona – Dax/Montpellier
4. Τρένο υψηλής ταχύτητας Paris – Strasbourg – Karlsruhe
5. Σιδηροδρομική γραμμή Rotterdam – Ruhr
6. Τρένο υψηλής ταχύτητας Lyon – Turin – Milan – Trieste
7. Ελληνικοί αυτοκινητόδρομοι Π.Α.Θ.Ε. και Εγνατία
8. Αυτοκινητόδρομος Lisbon – Valladolid
9. Σιδηροδρομική γραμμή Cork – Dublin – Belfast – Larne – Stranraer
10. Αεροδρόμιο Malpensa (Milan)
11. Σιδηροδρομική γραμμή και αυτοκινητόδρομος για τη σύνδεση Δανίας – Σουηδίας
12. Τρίγωνο Nordic (τρένο/αυτοκινητόδρομος)
13. Αυτοκινητόδρομος για τη σύνδεση Ιρλανδίας – Ηνωμένων Βασιλείων – Χωρών Μπενελούξ
14. Τρένο Δυτικής Ακτής (West Coast Main Line)

Ενεργειακά Έργα
1. Ηλεκτρική διασύνδεση Ελλάδας – Ιταλίας (υποθαλλάσιο καλώδιο)
2. Ηλεκτρική διασύνδεση Γαλλίας – Ιταλίας
3. Ηλεκτρική διασύνδεση Γαλλίας – Ισπανίας
4. Ηλεκτρική διασύνδεση Ισπανίας – Πορτογαλίας
5. Ηλεκτρική διασύνδεση Ανατολικής – Δυτικής Δανίας
6. Δίκτυο φυσικού αερίου στην Ελλάδα
7. Δίκτυο φυσικού αερίου στην Πορτογαλία
8. Διασύνδεση αερίου Πορτογαλίας – Ισπανίας
9. Αγωγός αερίου Αλγερία – Μαρόκο – Ευρωπαϊκή Ένωση
10. Αγωγός αερίου Ρωσία – Λευκορωσία – Πολωνία – Ευρωπαϊκή Ένωση

Πηγή: H. Cowie, 1996.

Πίνακας 6.3.2. Δάνεια της Ε.Τ.Ε. το 2003 κατά τομέα.

Τομέας	Συμφωνηθέντα Δάνεια (ονομαστικά, σε εκατ. €)	% του συνόλου	Μέση διάρκεια δανείων
Οδοί και αυτοκινητόδρομοι	5.701	39%	25
Σήραγγες και γέφυρες	3.228	22%	21
Ανάπτυξη, ανακαίνιση και αστικές συγκοινωνίες	2.538	17%	26
Αερολιμένες	997	7%	19
Τρένα συμβατικά και μεγάλης ταχύτητας	936	6%	20
Κοινωνικές υποδομές (εκπαίδευση και υγεία)	819	5%	29
Πόσιμο νερό και αποχέτευση	265	2%	19
Παραγωγή, μεταφορά και διανομή ηλεκτρικού ρεύματος	237	2%	13
Σύνολο	14.721	100%	

Πηγή: Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, Μάρτιος 2005.

Πίνακας 6.3.3. Δάνεια της Ε.Τ.Ε. το 2003 κατά χώρα.

Χώρα	Συμφωνηθέντα Δάνεια (ονομαστικά, σε εκατ. €)	% του συνόλου
Αυστρία	40	0,27%
Δανία	1.532	10,41%
Γερμανία	682	4,63%
Ελλάδα	2.150	14,61%
Ιρλανδία	146	0,99%
Κάτω Χώρες	525	3,57%
Πολωνία	315	2,14%
Πορτογαλία	2.804	19,05%
Ισπανία	2.618	17,79%
Σουηδία	311	2,11%
Ηνωμένο Βασίλειο	3.598	24,44%
Σύνολο	14.721	100%

Πηγή: Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, Μάρτιος 2005.

Πίνακας 6.3.4. Δάνεια της Ε.Τ.Ε. το 2003 ανάλογα με τη διάρκεια

Διάρκεια Δανείου	Συμφωνηθέντα Δάνεια (ονομαστικά, σε εκατ. €)	% του συνόλου
Έως 19 έτη	2.490	17%
20 – 25 έτη	8.580	58%
26 – 30 έτη	3.339	23%
Άνω των 30 ετών	312	2%
Σύνολο	14.721	100%

Πηγή: Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, Μάρτιος 2005.

6.3.1. Ιρλανδία

Το PPP πρόγραμμα στην Ιρλανδία ξεκίνησε το 1998. Ωστόσο, η συνεργασία ανάμεσα στο δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα για την παροχή δημόσιων υπηρεσιών (public services) δεν είναι κάτι νέο. Από πολύ παλιά διάφορες θρησκευτικές αδελφότητες ανήγειραν και διηύθυναν νοσοκομεία και σχολεία, ενώ ο ιδιωτικός τομέας λειτουργούσε αυτοκινητόδρομους με διόδια. Η απόφαση για την εφαρμογή της PPP προσέγγισης λήφθηκε το 1998, υποκινούμενη από τις αυξανόμενες ελλείψεις σε υποδομές, με την υποστήριξη της Ομοσπονδίας Ιρλανδικών Επιχειρήσεων και Υπαλλήλων (Irish Business and Employers Confederation) και της Ομοσπονδίας του Κατασκευαστικού Κλάδου (Construction Industry Federation), και μετά από υπόδειξη του Εθνικού Οικονομικού και Κοινωνικού Συμβουλίου (National Economic and Social Council). Οπότε, οι PPPs εντάχθηκαν και επισήμως στο πρόγραμμα δημοσίων δαπανών μέσα στο πλαίσιο του Σχεδίου Εθνικής Ανάπτυξης 2000 – 2006 (National Development Plan, NDP), το οποίο τέθηκε σε ισχύ το Δεκέμβριο του 1999 (International Monetary Fund, 2004).

Η ανεπάρκεια των υποδομών αποτελούν τροχοπέδη στην αδιάπτωτη οικονομική ανάπτυξη. Μετά από μία δεκαετία σχετικά αργής ανάπτυξης, η οικονομική δραστηριότητα άκμασε στη δεκαετία του 1990 και από το 1995 η Ιρλανδία συγκαταλέγεται στις ταχύτερα αναπτυσσόμενες οικονομίες του Ο.Ο.Σ.Α.[19]. Η αύξηση του αποθέματος των υποδομών σε συνδυασμό με έναν εξαιρετικά γρήγορα ρυθμό ανάπτυξης είναι αρκετά δύσκολη. Αξίζει να επισημανθεί ότι το πραγματικό Α.Ε.Π. της Ιρλανδίας αυξήθηκε αθροιστικά κατά 40% μέσα σε τέσσερα χρόνια (1994 – 1998). Ως αποτέλεσμα, οι ελλείψεις σε υποδομές έγιναν ιδιαίτερα εμφανείς κατά το δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1990. Η ανάγκη, άρα, για επενδύσεις προκειμένου να αντιμετωπισθούν οι εν λόγω ελλείψεις, και η αποφασιστικότητα της κυβέρνησης να διασφαλίσει την αποδοτικότητα των επενδύσεων αυτών, οδήγησαν στην υιοθέτηση της PPP προσέγγισης (International Monetary Fund, 2004).

Η εφαρμογή του PPP προγράμματος πραγματοποιήθηκε αρχικά με μεγάλη προσοχή. Τον Ιούνιο του 1999, η κυβέρνηση ανήγγειλε την έναρξη του προγράμματος με οκτώ πιλοτικά έργα (σχολεία, δημόσιες μεταφορές, αυτοκινητόδρομους και διαχείριση αποβλήτων). Οι στόχοι του NDP όσον αφορά στις PPP επενδύσεις ήταν αρκετά

[19] Ο.Ο.Σ.Α.: Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης, Organization For Economic Cooperation and Development (O.E.C.D.). Συμμετέχει και η Ελλάδα.

φιλόδοξοι, και οι κυβερνητικές δηλώσεις κατά το πρώτο μισό του 2000 κατέστησαν σαφή την πολιτική δέσμευση στο PPP πρόγραμμα[20] (International Monetary Fund, 2004).

Πίνακας 6.3.1.1. Οι δαπάνες σε συνεργασίες Δημοσίου – ιδιωτών στα πλαίσια του Σχεδίου Εθνικής Ανάπτυξης (NDP) 2000 – 2006 στην Ιρλανδία.

	€ εκατ.	οι PPPs ως ποσοστό επί του συνόλου (%)
Εθνικοί οδοί	1.270	23
Ύδρευση	127	9
Δημόσιες Μεταφορές/LUAS	381	60
Διαχείριση αποβλήτων	571	69

Πηγή: J. Scally, 2004.

Ο ενθουσιασμός που ακολούθησε τις PPPs μπορεί να αποδοθεί σε τρεις παράγοντες. Πρώτον, το ενδιαφέρον όλων των εμπλεκομένων ομάδων (stakeholders) ήταν ιδιαίτερα έντονο από την αρχή. Το κυριότερο, η κυβέρνηση κατέστησε απόλυτα σαφές ότι οι κοινωνικοί της εταίροι (και κυρίως οι υπάλληλοι και τα εργατικά σωματεία) θα συμμετείχαν στη διαδικασία επιλογής PPP έργων. Δεύτερον, ο κρατικός προϋπολογισμός υποδείκνυε σημαντική βελτίωση, γεγονός που επέτρεψε στην κυβέρνηση να δώσει περισσότερη προσοχή στα οφέλη αποδοτικότητας (efficiency benefits) των PPPs, και όχι μόνο στα δημοσιονομικά τους πλεονεκτήματα. Και τρίτον, αν και τα πιλοτικά έργα αντιμετώπισαν κάποιες θεσμικές προκλήσεις που έπρεπε να υπερκεραστούν, προέκυψε σύντομα το συμπέρασμα ότι θα ήταν επιτυχή και ότι το PPP πρόγραμμα θα πραγματοποιούσε μια καλή αρχή (International Monetary Fund, 2004).

Το PPP πρόγραμμα αναπτύχθηκε αρκετά γρήγορα τα τελευταία χρόνια. Από τα μέσα του 2003 έως τον Μάρτιο του 2004 εγκρίθηκαν 36 PPP έργα με κεφαλαιακή αξία (capital value) περισσότερο από I£5 (€6,4) εκατ., όπως επίσης και περίπου 100 ακόμη μικρότερα έργα. Η πλειονότητα αυτών είναι υδραυλικά έργα. Μόνο τα οδικά έργα

[20] Από τις συνολικές επενδύσεις σε υποδομές ύψους I£17,6 δις. για την περίοδο 2000 – 2006 (περίπου 22% του ετήσιου Α.Ε.Π.), τα I£1,85 δις. θα διατίθονταν σε PPP έργα.

είναι μεγάλα[21]. Τα περισσότερα έργα πραγματοποιούνται από τον ιδιωτικό τομέα σε συνεργασία με τις τοπικές δημόσιες αρχές. Επιπρόσθετα, χορηγούνται επιδοτήσεις στις τοπικές δημόσιες αρχές, προκειμένου να υλοποιήσουν μικρά PPP έργα που δεν ανήκουν στους κύριους τομείς υποδομών (π.χ. επιχειρησιακά πάρκα, πολιτιστικές και τουριστικές εγκαταστάσεις, εγκαταστάσεις αναψυχής, εργατικές κατοικίες). Ωστόσο, η πρόοδος σε κάποια PPP έργα υπήρξε μικρή, γιατί η διαδικασία σύναψης του συμβολαίου (ιδιαίτερα στα οδικά έργα) αποδείχθηκε περισσότερο χρονοβόρα από το αναμενόμενο. Εκτός αυτού, οι PPP επενδύσεις το 2004 αποτελούσαν μόλις το 5% των επενδύσεων σε υποδομές, και οι τότε προβλέψεις εκτιμούσαν ότι θα απέχουν πολύ από τον NDP στόχο του 10%. Προκειμένου να διευκολυνθεί η PPP διαδικασία, ιδρύθηκε, τον Ιανουάριο του 2003, το Τμήμα Εθνικής Οικονομικής Ανάπτυξης (National Development Finance Agency) για να «επιστρατεύσει» πόρους για τη χρηματοδότηση των PPP έργων και να προσφέρει συμβουλές οικονομικού περιεχομένου στους κρατικούς φορείς που επιθυμούσαν να συνάψουν PPPs (International Monetary Fund, 2004). Σύμφωνα με τους ισχύοντες κανόνες οι κρατικοί φορείς υποχρεούνται να αναφέρουν όλα τα έργα των οποίων η αξία υπερβαίνει τα €20 εκατ. στο NDFA (J. Scally, 2004).

Η επιβράδυνση του ρυθμού εγχώριας οικονομικής ανάπτυξης στα μέσα του 2001, και η επακόλουθη επιδείνωση των δημόσιων οικονομικών, είχαν ως αποτέλεσμα καθυστερήσεις στην εφαρμογή του Σχεδίου Εθνικής Ανάπτυξης, αφού η κυβέρνηση κατέβαλλε φιλότιμες προσπάθειες να τηρήσει τη δέσμευσή της και να διατηρήσει τις κεφαλαιακές δαπάνες στο 5% περίπου του Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος (Α.Ε.Π., Gross National Product, GNP) (το οποίο είναι περίπου διπλάσιο του ευρωπαϊκού μέσου όρου). Στον προϋπολογισμό του 2004, η PPP διαδικασία (και γενικότερα οι δεσμεύσεις σχετικά με τις κεφαλαιακές δαπάνες) ενισχύθηκε από την εισαγωγή των πενταετών πολύ – ετήσιων φακέλων κεφαλαιακών δαπανών (five-year multi-annual capital spending envelopes) για την περίοδο 2004 – 2008, οι οποίοι περιγράφουν εκτενώς τους στόχους για τις παραδοσιακές και PPP επενδύσεις. Οι φάκελοι «στοχεύουν» σε PPPs επενδύσεις από τον ιδιωτικό τομέα ύψους €3,5 δις. έως το 2008. Επιπρόσθετα, ένα επιπλέον ποσό ύψους €1,35 δις. προορίζεται για PPP

[21] Τα δύο μεγαλύτερα οδικά έργα, το τραμ Dublin (Dublin light rail system, LUAS) και η σήραγγα του λιμανιού (port tunnel), πραγματοποιήθηκαν με τη παραδοσιακή μέθοδο παροχής έργων υποδομής, και άρα δεν περιλαμβάνονται στο PPP πρόγραμμα. Ωστόσο, η σύμβαση παραχώρησης της λειτουργίας του LUAS αποτελεί ένα από τα πιλοτικά έργα του PPP προγράμματος.

επενδύσεις χρηματοδοτούμενες από τέλη χρήσης. Με αυτούς τους στόχους η συνεισφορά των PPPs στις συνολικές κρατικές επενδύσεις αυξάνεται από 3% το 2004 σε 15% το 2008. Ωστόσο, οι εν λόγω φάκελοι εξαρτώνται από το οικονομικό περιβάλλον και την κατάσταση των δημόσιων οικονομικών, και θα μπορούσαν να υποβληθούν σε τροποποιήσεις. Εάν δεν τροποποιηθούν, οι φάκελοι θα διατηρήσουν τις κρατικές δαπάνες στο 5% του GNP κατά την περίοδο 2004 – 2008, που όπως προαναφέρθηκε είναι περίπου διπλάσιο του ευρωπαϊκού μέσου όρου (J. Scally, 2004).

Τα θέματα που αφορούν στη λογιστική και τον απολογισμό (accounting and reporting) των PPP έργων δεν είναι και τόσο απλά. Οι διαβουλεύσεις με την Eurostat αποκάλυψαν ότι η πρώτη ομάδα σχολείων δεν περιλάμβανε επαρκή μεταβίβαση των κινδύνων στον ιδιωτικό τομέα, και ότι οι σχετικές επενδύσεις θα υπερέβαιναν τα όρια του SGP ελλείμματος. Για το λόγο αυτό, και εν αναμονή της απόφασης της Eurostat σχετικά με την κατάταξη των PPP περιουσιακών στοιχείων (PPP assets), όλα τα PPP περιουσιακά στοιχεία στην Ιρλανδία ταξινομήθηκαν ως κρατικά. Οι PPP επενδύσεις καταγράφονται στη συνέχεια ως κεφαλαιακές δαπάνες (capital expenditure) στο γενικό κρατικό λογαριασμό (general government accounts) που χρησιμοποιείται για τους SGP σκοπούς, αλλά στους λογαριασμούς Θησαυροφυλακίου (Exchequer accounts) καταγράφονται μόνο εάν πραγματοποιηθούν δαπάνες μετρητών (cash spending). Οι μεμονωμένες δαπάνες (unitary charges) – πληρωμές για τις παρεχόμενες υπηρεσίες υπό τις PPP συμβάσεις – καταγράφονται ως τρέχουσες δαπάνες (current expenditure) (International Monetary Fund, 2004).

6.3.2. Ηνωμένο Βασίλειο

Στο Ηνωμένο Βασίλειο οι πρώτες προτάσεις για ιδιωτική χρηματοδότηση έργων υποδομής χρονολογούνται από το 1980 και αποτελούσαν τμήμα των προσπαθειών της κυβέρνησης Thatcher να μειώσει το ρόλο του δημόσιου τομέα στην οικονομία. Οι εν λόγω προτάσεις υποκινήθηκαν αρχικά από την επιθυμία ορισμένων δημόσιων οργανισμών και τοπικών δημόσιων αρχών να παρακάμψουν τον έλεγχο δαπανών (expenditure control) που επέβαλλε κυβέρνηση. Το 1981 θεσπίστηκαν κανονισμοί σύμφωνα με τους οποίους τα δημόσια έργα υποδομής χρηματοδοτούνταν από ιδιώτες μόνο εάν η συγκεκριμένη οδός ήταν πιο αποδοτική (cost effective) από τη δημόσια

χρηματοδότηση, και οι ιδιωτικά χρηματοδοτούμενες δημόσιες επενδύσεις εξακολουθούσαν να αποτελούν δημόσια δαπάνη. Οι εν λόγω κανονισμοί αποδείχθηκε ότι αποτελούσαν τροχοπέδη στην ιδιωτική χρηματοδότηση και καταργήθηκαν το 1989. Ωστόσο, δεν επακολούθησε αύξηση της ιδιωτικής χρηματοδότησης. Ως απάντηση στους προβληματισμούς σχετικά με τις συνέπειες της παρατεταμένης μείωσης των δημοσίων επενδύσεων και των δαπανών συντήρησης των κοινωνικών και οικονομικών υποδομών, το 1992 εισήχθη η *Πρωτοβουλία Ιδιωτικής Χρηματοδότησης* (Private Finance Initiative, PFI) (International Monetary Fund, 2004).

Η αναμενόμενη «πλημμύρα» PFI έργων δεν πραγματοποιήθηκε. Για το λόγο αυτό πρώτα επιφορτίστηκαν κάποιες δημόσιες αρχές με την ευθύνη της προώθησης του προγράμματος, και στη συνέχεια θεσπίστηκε ο «γενικός κανόνας ελέγχου» (universal testing rule) που απαιτούσε τη μελέτη της δυνατότητας ιδιωτικής χρηματοδότησης για όλα τα δημόσια έργα. Το πλήθος των νέων PFI έργων άρχισε να αυξάνεται μετά το 1995, παρά το αρκετά πολύπλοκο θεσμικό πλαίσιο και τις καθυστερήσεις τόσο στα PFI όσο και στα συμβατικά έργα υποδομής λόγω του γενικού κανόνα ελέγχου. Τα πρώτα άρχισαν να γνωρίζουν μεγάλη άνθηση, ενώ τα δεύτερα άρχισαν να αποσύρονται. Το πλήθος των νέων PFI έργων μειώθηκε το 2000, αλλά εκείνο των έργων που ήταν υπό εξέλιξη συνέχιζε να αυξάνεται. Οι ετήσιες PFI επενδύσεις επίσης συνέχιζαν να αυξάνονται, αν και το 2004 αναμένονταν να σταθεροποιηθούν περίπου στο 11% των συνολικών δημοσίων επενδύσεων (International Monetary Fund, 2004).

Το πρόγραμμα PFI αποτελεί πλέον ένα κατοχυρωμένο τμήμα του PPP προγράμματος της κυβέρνησης των Ηνωμένων Πολιτειών, το οποίο περιλαμβάνει εκτός των άλλων ιδιωτικοποιήσεις και άλλες μορφές συνεργασίας ανάμεσα στο δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα, συμπεριλαμβανομένου και της παροχής εγγυήσεων. Τα καθοριστικά χαρακτηριστικά του PFI είναι τα ακόλουθα (International Monetary Fund, 2004):

- Τα PFI έργα θεωρείται ότι αφορούν κυρίως στην παροχή υπηρεσιών και όχι στην απόκτηση περιουσιακών στοιχείων (assets).
- Ο ιδιωτικός τομέας δεσμεύεται για τη μακροχρόνια συντήρηση περιουσιακών στοιχείων και την παροχή υπηρεσιών, ενώ η κυβέρνηση δεσμεύεται για τη μακροχρόνια αγορά αυτών των υπηρεσιών.
- Σημαντικό μέρος των κινδύνων μεταβιβάζεται στον ιδιωτικό τομέα.

- Τα δημόσια έργα εντάσσονται στο πρόγραμμα PFI στην περίπτωση που υπάρχει μεγάλη πιθανότητα να είναι οικονομικά αποδοτικά (value for money, VFM) και ικανοποιούν τα κριτήρια της κυβέρνησης σχετικά με την αποδοτικότητα, την αμεροληψία και την υπευθυνότητα (efficiency, equity, accountability).
- Χρησιμοποιείται ένας έλεγχος οικονομικής αποδοτικότητας (VFM) προκειμένου να καθορισθεί εάν ένα δημόσιο έργο θα πρέπει να χρηματοδοτηθεί από το δημόσιο ή τον ιδιωτικό τομέα. Φυσικά η οικονομική αποδοτικότητα (VFM) δεν θα πρέπει να πραγματοποιείται εις βάρος των συνθηκών εργασίας των εργαζομένων.

Θεωρείται ότι η ιδιωτική χρηματοδότηση είναι καταλληλότερη για μεγάλα κεφαλαιακά έργα όπου η κυβέρνηση καθορίζει το παραγόμενο αποτέλεσμα, ο ιδιωτικός τομέας διαθέτει τις γνώσεις και την εμπειρία να τις παρέχει και να διαχειρίζεται τους σχετικούς κινδύνους, και τα περιουσιακά στοιχεία και οι υπηρεσίες μπορούν να κοστολογηθούν βάσει ολόκληρου του χρόνου ζωής του έργου (whole – life – cost basis) (τα οποία θα εμποδίζονταν για παράδειγμα από την ταχεία εξέλιξη της τεχνολογίας) (International Monetary Fund, 2004).

Τα PFI έργα στο Ηνωμένο Βασίλειο είναι ποικίλα. Καλύπτουν τους τομείς των παραδοσιακών έργων υποδομής (σχολικές εγκαταστάσεις, νοσοκομεία, σωφρονιστικά ιδρύματα, δικαστήρια, αστυνομικά τμήματα, πυροσβεστικοί σταθμοί, εργατικές κατοικίες εγκαταστάσεις διαχείρισης αποβλήτων), των οδικών έργων, του στρατιωτικού εξοπλισμού και των συστημάτων υποστήριξης, της πληροφοριακής τεχνολογίας κ.ά. Τα οδικά έργα τείνουν να είναι τα μεγαλύτερα (π.χ. ο εκσυγχρονισμός του μετρό του Λονδίνου, η επέκταση του δικτύου αυτοκινητοδρόμων και η κατασκευή πολλών γεφυρών), αν και ορισμένα από τα στρατιωτικά έργα (π.χ. ο εναέριος ανεφοδιασμός με καύσιμα) είναι εξίσου μεγάλα[22]. Ενώ τα εν λόγω έργα υλοποιήθηκαν με τη συνεργασία της κυβέρνησης (του Υπουργείου Μεταφορών και του Υπουργείου Αμύνης αντίστοιχα), η πλειονότητα

[22] Το μεγαλύτερο οδικό έργο στο Ηνωμένο Βασίλειο είναι το Channel Tunnel Rail Link (CTRL), μόνο που η κυβέρνηση δεν υποχρεούται από το συμβόλαιο να αγοράσει υπηρεσίες από τον ιδιωτικό τομέα. Αντί αυτού, η κυβέρνηση εγγυάται τα ομόλογα που εκδίδονται από τα μέλη της πολυεθνικής εταιρίας CTRL. Μία μεγάλη επένδυση στην Υπηρεσία Εθνικής Εναέριας Κυκλοφορίας (National Air Traffic Services), που διαχειρίζεται το σύστημα ελέγχου της εναέριας κυκλοφορίας, επιτεύχθηκε με την πώληση μέρους της NATS σε μια εταιρική συνεργασία (consortium) των αεροπορικών εταιριών του Ηνωμένου Βασιλείου.

των PFI έργων υλοποιούνται από τις τοπικές δημόσιες αρχές (International Monetary Fund, 2004).

Οι διαδικασίες λογιστικής και απολογισμού (accounting and reporting) του προγράμματος PFI είναι αρκετά σαφείς[23]. Οι μεμονωμένες δαπάνες (unitary charges) περιλαμβάνονται στα σύνολα των τρεχουσών δαπανών στο «Οικονομική Δήλωση και Προϋπολογιστικός Απολογισμός» (Financial Statement and Budget Report, FSBR) και σε κλαδικούς απολογισμούς (departmental accounts). Το FSBR περιλαμβάνει επίσης τις εκτιμήσεις των κεφαλαιακών δαπανών του ιδιωτικού τομέα στα ήδη υπογεγραμμένα συμβόλαια PFI, την κεφαλαιακή αξία των PFI έργων που αναμένεται να υπογραφούν τα επόμενα τρία χρόνια, και τις μελλοντικές πληρωμές του ιδιωτικού τομέα στα ήδη υπογεγραμμένα συμβόλαια PFI, αν και τα αναφερόμενα μεγέθη περιλαμβάνουν κάποιες PPP συναλλαγές που δεν υπόκεινται στον ακριβή ορισμό των PFI έργων. Η διαχείριση των PFI περιουσιακών στοιχείων, όσον αφορά στον ισολογισμό, καθορίζεται από το ποιος αποκομίζει τα οφέλη της ιδιοκτησίας του περιουσιακού στοιχείου και από το ποιος φέρει τους σχετικούς κινδύνους. Κατά το 2004, το 57% των PFI έργων, επί της συνολικής κεφαλαιακής αξίας, αποτελούσαν περιουσιακά στοιχεία που συμπεριλήφθηκαν στον κρατικό ισολογισμό. Ενώ, ο απολογισμός των εγγυήσεων και των λοιπών εκτάκτων υποχρεώσεων (reporting of guarantees and contingent liabilities) είναι πλήρης, οι επίσημες εγγυήσεις δεν παρέχονται σε σχέση με τα PFI έργα. Ωστόσο, μέσω της δέσμευσης στις μελλοντικές πληρωμές που υπαγορεύονται από τις PFI συμβάσεις, η κυβέρνηση αναλαμβάνει τον κίνδυνο ζήτησης (Ενότητα 5.3). Το ακριβές ποσό που θα καταβληθεί ως αμοιβή εξαρτάται από την απόδοση του έργου σε σχέση με τα αποτελέσματα που έχουν προσυμφωνηθεί μέσω του συμβολαίου (International Monetary Fund, 2004).

Η κυβέρνηση γενικά θεωρεί ότι σχεδίασε και διαχειρίζεται το πρόγραμμα PFI αρκετά καλά. Ακολουθείται μια αυστηρή μέθοδος υπολογισμού της VFM, που βασίζεται στο κρατικό εγχειρίδιο αξιολόγησης των επενδύσεων (η «Πράσινη Βίβλος»). Επίσης,

[23] Οι λογιστικές διαδικασίες καθοδηγούνται από το Συμβούλιο Λογιστικών Προτύπων «Πρότυπο Οικονομικού Απολογισμού 5 – Απολογισμός του Περιεχομένου των Συναλλαγών – Σημειώσεις Εφαρμογής F – Πρωτοβουλία Ιδιωτικής Χρηματοδότησης και Συναφή Συμβόλαια» (Accounting Standards Board "Financial Reporting Standard 5 (FRS5) – Reporting the Substance of Transactions: Application Note F – Private Finance Initiative and Other Similar Contracts"), το οποίο συμπληρώνεται από τις Treasury Τεχνικές Σημειώσεις 1 (Treasury Technical Note 1, TTN1) για την εφαρμογή αυτών των σημειώσεων εφαρμογής στο δημόσιο τομέα. Υπόκειται επίσης για έλεγχο στον Γενικό Οικονομικό Ελεγκτή (Comptroller and Auditor General) ή την Επιτροπή Οικονομικού Ελέγχου (Audit Commission) (για τοπικές δημόσιες αρχές και έργα στον τομέα της υγείας) ή σε κάποιο άλλο ελεγκτικό σώμα.

υπάρχει αποτελεσματική μεταβίβαση των κινδύνων. Ο ιδιωτικός τομέας κατά κανόνα αναλαμβάνει τον κατασκευαστικό κίνδυνο και τον κίνδυνο παροχής των υπηρεσιών που υπαγορεύονται από το συμβόλαιο, αλλά και τον κίνδυνο ζήτησης όταν φέρει το δικαίωμα χρήσης του περιουσιακού στοιχείου. Η κυβέρνηση φέρει τον κίνδυνο ζήτησης για τις υπηρεσίες που η ίδια αγοράζει και τον κίνδυνο πληθωρισμού. Τα αποτελέσματα του PFI είναι ενθαρρυντικά. Συγκεκριμένα, οι εκτιμήσεις της κυβέρνησης υποδεικνύουν ότι πάνω από το 65% των PFI έργων παραδόθηκαν εγκαίρως, και καμία δαπάνη εκτός των προσυμφωνηθέντων δεν επιβάρυνε την κυβέρνηση. Αντιθέτως, λιγότερο από το 35% των παραδοσιακών δημόσιων έργων παραδίδονται κατά κανόνα εγκαίρως και εντός του προϋπολογισμού. Επιπρόσθετα, ανεξάρτητες έρευνες επιβεβαιώνουν ότι τα PFI έργα συμβάλλουν σημαντικά στη μείωση του κόστους (περίπου 17%) σε σχέση με τις εναλλακτικές δημόσιας χρηματοδότησης. Τέλος, αν και στα πλαίσια του PPP προγράμματος σημειώθηκαν κάποιες αποτυχίες – η κυβέρνηση παρείχε βοήθεια όταν η «CTRL», η «NATS» και δύο μεγάλες ιδιωτικές εταιρίες, η «Railtrack» και η «British Energy», αντιμετώπισαν μεγάλες οικονομικές δυσκολίες – κανένα έργο στα πλαίσια του PFI προγράμματος δεν απαίτησε τη βοήθεια της κυβέρνησης (International Monetary Fund, 2004).

Παρ' όλα αυτά, η κυβέρνηση επιδιώκει τη βελτίωση ορισμένων πλευρών του PFI. Ο VFM έλεγχος έχει ήδη αναδιαμορφωθεί. Συγκεκριμένα, η χρήση του ίδιου προεξοφλητικού επιτοκίου (discount rate) για τη σύγκριση ενός PFI έργου με την εναλλακτική της δημόσιας χρηματοδότησης έχει πλέον διακοπεί. Αντί της χρήσης ενός προεξοφλητικού επιτοκίου της τάξης του 6%, το οποίο αποτελούταν από το STPR[24] συν έναν παράγοντα αβεβαιότητας (κυρίως για να περιληφθεί η υπερβολική αισιοδοξία), η «Πράσινη Βίβλος» ορίζει πλέον ένα STPR της τάξης του 3,5% και απαιτεί οι κίνδυνοι να λαμβάνονται συστηματικά υπόψη ανάλογα με το εκάστοτε έργο (project – by – project basis). Μελλοντικά, οι προτεραιότητες είναι οι εξής (International Monetary Fund, 2004):

- Η ενδυνάμωση των ικανοτήτων δημοπράτησης της κυβέρνησης. Προκειμένου να επιτευχθεί ο συγκεκριμένος στόχος, συνάφθηκε μια PPP (Partnerships U.K.) η οποία θα συμβάλλει στη βελτίωση των PFI διαδικασιών και με άλλους τρόπους.

[24] Social Time Preference Rate (STPR): η κυβέρνηση χρησιμοποιεί το εν λόγω επιτόκιο προκειμένου να προεξοφλήσει μελλοντικές χρηματορροές κατά την αξιολόγηση των έργων.

- Η ανάπτυξη τυποποιημένων PFI συμβάσεων, για να διασφαλισθεί μεγαλύτερη συνοχή (consistency) στα PFI έργα.
- Η μείωση του κόστους των συναλλαγών.
- Η αύξηση της διαφάνειας.
- Η δοκιμή της χρηματοδότησης με την παροχή πιστωτικών εγγυήσεων (credit guarantee finance), στην οποία η κυβέρνηση δανείζεται και στη συνέχεια δανείζει στην ιδιωτική εταιρία, με εγγύηση του δανείου από έναν μεγάλο ιδιώτη επενδυτή (private financier) που αναλαμβάνει τους κινδύνους του έργου. Με τον τρόπο αυτό επιδιώκεται η μείωση του συνολικού κόστους χρηματοδότησης μέσω της μείωσης της διάχυσης ανάμεσα στο καθεαυτό κόστος χρηματοδότησης του ιδιωτικού τομέα στην αγορά, και το κόστος χρηματοδότησης της κυβέρνησης.

6.3.3. Γαλλία

Στη Γαλλία, οι PPP συμβάσεις εκπληρώνονται υπό τα «Délégation de gestion» συμβόλαια, με τα οποία τα καθήκοντα των δημοσίων αρχών μεταβιβάζονται σε τρίτους, συνήθως υπό τη μορφή δύο ειδών συμβολαίων, παραχώρησης (concession) και affermage. Οι συμβάσεις *Παραχώρησης* μπορούν να συγκριθούν με εκείνες των B.O.T. (Build – Operate – Transfer, Ενότητα 4.8) ή D.B.O.T. (Design – Build – Operate – Transfer, Ενότητα 4.8). Ο εργολάβος, που επιλέγεται από τη διαδικασία δημοπράτησης, χρηματοδοτεί, κατασκευάζει και λειτουργεί το έργο για ένα συγκεκριμένο χρονικό διάστημα που υπαγορεύεται από τη σύμβαση. Επίσης, φέρει και το κόστος συντήρησης του έργου. Μετά τη λήξη του συμβολαίου, το έργο μεταβιβάζεται στον κρατικό φορέα. Οι συμβάσεις *Affermage*, αντιθέτως, καλύπτουν το σχεδιασμό και την κατασκευή, ακόμη και τη λειτουργία, αλλά όχι τη χρηματοδότηση του έργου. Το έργο υλοποιείται με δημόσια χρηματοδότηση και η ιδιοκτησία του παραμένει στο Δημόσιο, οπότε και η συντήρηση αποτελεί ευθύνη της δημόσιας αρχής (συχνά αποτελεί αντικείμενο συμβολαίου με την εταιρία που λειτουργεί το έργο). Για μικρά έργα, οι προσφορές/προτάσεις αξιολογούνται βάσει της τιμής. Για μεγάλα έργα, η διαδικασία δημοπράτησης βασίζεται όχι μόνο στην τιμή αλλά και στο σχεδιασμό του έργου (D. Grimsey, M.K. Lewis, 2005).

Οι συμβάσεις *Παραχώρησης* πρωτοεμφανίστηκαν στη Γαλλία το 1870, κατά την ανάπτυξη του δικτύου σιδηροδρομικών γραμμών. Αργότερα χρησιμοποιήθηκαν κατά την ανάπτυξη των δικτύων ύδρευσης και των εγκαταστάσεων οδικού φωτισμού. Το 1930, οι τοπικές αρχές δεν μπορούσαν να αντεπεξέλθουν στο υψηλό κόστος της κατασκευής ή επέκτασης των δικτύων αερίου, ηλεκτρισμού και ύδρευσης, οπότε χρηματοδοτήθηκαν από ιδιώτες οι οποίοι επέβαλλαν τέλη χρήσης στους τελικούς χρήστες. Οι PPPs άρχισαν να διαδίδονται ευρέως κατά τις δεκαετίες 1950 και 1960 στις οποίες οι υποδομές γνώρισαν περαιτέρω ανάπτυξη. Η πλειοψηφία των γαλλικών αυτοκινητοδρόμων κατασκευάστηκαν στα πλαίσια τέτοιων σχημάτων. Το 1980, αν και η αποκέντρωση καθιστούσε τις δημόσιες συμβάσεις (contracting – out) ευκολότερες, η έλλειψη δημοσίων κεφαλαίων και η συνεχώς αυξανόμενη ανάγκη επενδύσεων σε σχέση με τις περιβαλλοντικές ρυθμίσεις (regulation) της Ευρωπαϊκής Ένωσης ενίσχυσαν την τελευταία φάση διάδοσης των PPPs (D. Grimsey, M.K. Lewis, 2005).

Ωστόσο, κατά τη δεκαετία του 1990 αναπτύχθηκε σταδιακά μία κριτική στάση απέναντι στις PPPs. Η υπόθεση ότι ήταν κατ' ανάγκη φθηνότερες από το παραδοσιακό τρόπο παροχής δημοσίων έργων άρχισε να υποχωρεί καθώς οι τιμές αυξάνονταν κατά τη διάρκεια των συμβάσεων. Τώρα, η κυβέρνηση διαπραγματεύεται και επιβάλλει τα συμβόλαια με μεγαλύτερη προσοχή, ενώ πραγματοποιούνται και επαναδιαπραγματεύσεις σε περιπτώσεις που οι συμβάσεις θεωρούνται άδικες (D. Grimsey, M.K. Lewis, 2005).

Αυτή τη στιγμή, οι PPPs καλύπτουν ένα μεγάλο εύρος υπηρεσιών σε εθνικό και τοπικό επίπεδο στη Γαλλία. Οι αυτοκινητόδρομοι, οι σήραγγες και οι γέφυρες (συχνά με διόδια) αποτελούν το κυριότερο αντικείμενο των PPPs, αλλά σχεδόν όλες οι τοπικές δημόσιες υπηρεσίες μπορούν να παραχθούν μέσω αυτών. Στην πράξη, η διάθεση των αποβλήτων, η συλλογή και η επεξεργασία των απορριμάτων (σε χώρους υγειονομικής ταφής ή κλιβάνους αποτέφρωσης), οι αστικές υπηρεσίες (όπως το δίκτυο αστικών συγκοινωνιών ή το μετρό), οι αθλητικές εγκαταστάσεις, τα σχολικά κυλικεία κ.ά. μπορούν να ενταχθούν στα «Délégation de gestion» συμβόλαια. Η ύδρευση είναι η υπηρεσία που κυρίως παρέχεται με PPPs. Το 1995, το 75% του πληθυσμού προμηθεύονταν νερό υπό PPP συμβόλαια, όπως φαίνεται και στον ακόλουθο Πίνακα (D. Grimsey, M.K. Lewis, 2005):

Πίνακας 6.3.3.1. Ποσοστό πληθυσμού στη Γαλλία που χρησιμοποιεί PPP δίκτυο ύδρευσης.

Έτος	Ποσοστό πληθυσμού (%)
1938	25
1956	37
1970	48
1983	57
1995	75

Πηγή: D. Grimsey, M.K. Lewis, 2005.

Ο αριθμός των ιδιωτικών εταιριών που εμπλέκονται στις PPPs είναι περιορισμένος. Το 1995, δύο εταιρίες, η «Lyonnaise des Eaux» και η «Generale des Eaux» (πλέον Vivendi), ήλεγχαν το 62% της αγοράς διανομής ύδατος και το 36% της αγοράς διάθεσης αποβλήτων (κλάδος στον οποίο οι PPPs είναι σχετικά περιορισμένες αλλά αναμένεται να αυξηθούν λόγω των κανονισμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης). Οι δύο εταιρίες κατείχαν επίσης το 75% της αγοράς αστικής κεντρικής θέρμανσης, το 60% της αγοράς επεξεργασίας απορριμάτων, το 55% της αγοράς καλωδιακής τηλεόρασης και το 36% της αγοράς συλλογής απορριμάτων. Είναι γνωστές ως επιχειρήσεις κοινωφελών πολύ – υπηρεσιών (multi – utilities), αφού είναι οριζόντια διαφοροποιημένες. Όμως, ως αποτέλεσμα και της κάθετης ολοκλήρωσης και του μεγάλου βαθμού συγκέντρωσης στην αγορά, λέγεται ότι ο ανταγωνισμός είναι περιορισμένος και ότι σε ορισμένες περιπτώσεις καταπατούνται οι αντίστοιχοι νόμοι. Ορισμένοι σχολιαστές ισχυρίζονται ότι, στην περίπτωση του κλάδου παροχής ύδατος, οι εταιρίες έχουν σιωπηλά διαιρέσει την αγορά βάσει γεωγραφίας (D. Grimsey, M.K. Lewis, 2005).

Μία έρευνα που πραγματοποιήθηκε το 1998 από τους Kern και Vienne παρέχει πληροφορίες σχετικά με τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα των PPPs. Στην έρευνα συμμετείχαν 200 managers και σύμβουλοι γαλλικών τοπικών δημόσιων αρχών, οι οποίοι κλήθηκαν να απαντήσουν γιατί επέλεξαν να μην χρησιμοποιήσουν τη μέθοδο των δημοσίων συμβάσεων (contracting – out) για τις τοπικές δημόσιες υπηρεσίες και να βαθμολογήσουν τις απαντήσεις τους από το 1 έως το 5 (το 5

αποτελούσε την υψηλότερη βαθμολογία). Τα αποτελέσματα δίνονται στον ακόλουθο Πίνακα (D. Grimsey, M.K. Lewis, 2005):

Πίνακας 6.3.3.2. Αξιολόγηση των PPP συμβάσεων για την παροχή των τοπικών δημόσιων υπηρεσιών στη Γαλλία.

Από τεχνική πλευρά, οι τοπικές δημόσιες υπηρεσίες δεν απαιτούν κάποιο συγκεκριμένο know - how	50%
Η μονοπωλιακή δύναμη που θα αποκτούσε ο ιδιώτης θα προκαλούσε δυσκολίες	49%
Η δημόσια παροχή της υπηρεσίας είναι ικανοποιητική από πλευράς ποιότητας	45%
Κανείς δεν μπορεί να ελέγξει στην πραγματικότητα τον ιδιώτη	43%
Η έκταση της σύμβασης είναι πολύ μεγάλη	41%
Η απόφαση είναι αμετάκλητη	38%
Το «contracting – out» είναι μια μορφή ιδιωτικοποίησης	36%
Η δημόσια χρηματοδότηση είναι φθηνότερη	34%
Οι χρήστες είναι διστακτικοί ή αντιτίθενται στο «contracting – out»	23%

Πηγή: D. Grimsey, M.K. Lewis, 2005.

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι οι τοπικές αρχές αρχίζουν να αντιλαμβάνονται ότι υπάρχουν κάποια σύμφυτα μειονεκτήματα των δημοσίων συμβάσεων (contracting – out) για τις υποδομές και τις δημόσιες υπηρεσίες. Κάποια από τα εν λόγω μειονεκτήματα αφορούν στο θεσμικό πλαίσιο, όπως για παράδειγμα στη φορολογία, ενώ άλλα αφορούν στη φύση της συμβατικής σχέσης ανάμεσα στο δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα (D. Grimsey, M.K. Lewis, 2005).

6.4. Αυστραλία

Το παλαιότερο συστηματικό PPP πρόγραμμα στην Αυστραλία είναι το «Partnerships Victoria» (2000), το οποίο στηρίζεται στο PFI πρόγραμμα των Ηνωμένων Βασιλείων, αλλά ενσωματώνει και σημαντικές βελτιώσεις. Συγκεκριμένα, τα έργα εγκρίνονται ή απορρίπτονται πριν αποφασισθεί το χρηματοδοτικό μοντέλο που θα ακολουθηθεί (J. Quiggin, 2005).

Η «Partnerships Victoria policy» παρέχει το πλαίσιο για μία ολική κρατική προσέγγιση (whole – of – government) στην παροχή δημόσιων υποδομών και συναφών συμπληρωματικών υπηρεσιών μέσω των συνεργασιών Δημοσίου – ιδιωτών. Έως τώρα 16 Partnerships Victoria έργα έχουν υπογραφεί, αξίας περίπου $4,5 δις. σε κεφαλαιακές επενδύσεις, ενώ επιπλέον 3 έργα, αξίας $1,5 δις. ετοιμάζονται να υπογραφούν (www. Partnerships.vic.gov.au., 27.07.2006).

Το εν λόγω πρόγραμμα εστιάζει στο κόστος ολόκληρου του κύκλου ζωής του έργου (whole – of – life costing) και στη βέλτιστη κατανομή των κινδύνων ανάμεσα στο δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα. Λαμβάνει υπόψη την οικονομική αποδοτικότητα (value for money) και το δημόσιο συμφέρον προστατεύεται από τον *έλεγχο δημοσίου συμφέροντος* (public interest test) και τη διατήρηση, από την πλευρά του Δημοσίου, των βασικών δημόσιων υπηρεσιών (www. Partnerships.vic.gov.au, 27.07.2006).

Από το 2002 – 2003, τα «Partnerships Victoria» έργα αποτελούν περίπου το 10% των ετήσιων δεσμεύσεων σχετικά με τις επενδύσεις σε δημόσια περιουσιακά στοιχεία. Η «Partnerships Victoria policy» ενδείκνυται κυρίως για μεγάλα και πολύπλοκα κεφαλαιακά έργα, τα οποία παρέχουν ευκαιρίες για καινοτομία και μεταβίβαση των κινδύνων (www. Partnerships.vic.gov.au, 27.07.2006).

Ωστόσο, σύμφωνα με τον J. Quiggin, μέχρι και το 2005 μόνο 4 «Partnerships Victoria» έργα είχαν φτάσει στη φάση παροχής υπηρεσιών και σε κανένα από αυτά δεν έχει πραγματοποιηθεί αξιολόγηση της λειτουργίας του ή τουλάχιστον ένας ετήσιος απολογισμός (report).

6.5. Αφρική

Σύμφωνα με στοιχεία της UNICEF και της WHO, μόνο το 62% του πληθυσμού της Αφρικής έχει πρόσβαση σε βελτιωμένη παροχή ύδατος, ενώ στις αγροτικές περιοχές το ποσοστό αυτό αγγίζει μόλις το 47%. Το δίκτυο αποχέτευσης είναι επίσης πολύ περιορισμένο και μόνο το 60% του πληθυσμού έχει πρόσβαση σε αυτό. Η κατάσταση είναι ακόμη πιο δυσοίωνη στις αγροτικές περιοχές (45% του πληθυσμού έχει πρόσβαση σε αποχέτευση). Οι ιδιωτικές συνδέσεις ύδρευσης στην αστική περιοχή κάτω από την έρημο Saharan (Sub – Saharan Africa, SSA) παραμένουν λιγοστές, με μόνο 2 έως 7 συνδέσεις ανά 100 κατοίκους. Γενικά, η κυριαρχία των δημόσιων αρχών στην παροχή των δημόσιων αγαθών έχει πολλές φορές θεωρηθεί υπαίτια για

την απαράδεκτη κατάσταση αυτών των υπηρεσιών (United States Economic and Social Council, Economic Commission for Africa, 2005).

Ως αποτέλεσμα του γρήγορου ρυθμού αστικοποίησης, της αύξησης του πληθυσμού και της αυξανόμενης ένδειας, η αφρικανική κυβέρνηση θα πρέπει να είναι σε θέση, τα επόμενα 15 χρόνια, να παρέχει πρόσβαση σε ασφαλές νερό σε 210 εκατ. άτομα και σε αποχέτευση σε 211 εκατ. άτομα. Επίσης, εκτιμάται ότι περίπου 300 εκατ. Αφρικανοί θα κατοικούν σε τρώγλες (slums) έως το 2020. Όλα όσα προαναφέρθηκαν απαιτούν τεράστια κεφάλαια και έτσι η PPP προσέγγιση στην Αφρική γίνεται όλο και πιο δημοφιλής (United States Economic and Social Council, Economic Commission for Africa, 2005).

6.5.1. Σενεγάλη

Το 1994, η κυβέρνηση της Σενεγάλης δημιούργησε μια ανώτερη υπουργική επιτροπή υπεύθυνη για την παροχή ύδατος και αποχέτευσης. Το 1994, η επιτροπή κατέληξε στο σχηματισμό μιας κρατικής εταιρίας, η οποία θα ήταν ιδιοκτήτρια των περιουσιακών στοιχείων (asset – holding) και θα είχε το δικαίωμα να αντλεί (extract) νερό, και μιας εταιρίας που θα το παρήγαγε και θα το διένειμε. Αποφασίστηκε ότι ο υπεύθυνος για τη λειτουργία θα κατείχε τουλάχιστον το 51% του κεφαλαίου και το υπόλοιπο 49% θα το κατείχαν διάφοροι Σενεγαλέζοι επενδυτές, πρώην υπάλληλοι της «Société Nationale d'Exploitation des Eaux du Senegal» (SONEES) και του κράτους (United States Economic and Social Council, Economic Commission for Africa, 2005).

Ένα 10ετές συμβόλαιο *Affermage* που κατηύθυνε τη λειτουργία του συστήματος υπογράφτηκε μεταξύ τριών πλευρών: της Δημοκρατίας της Σενεγάλης, που την αντιπροσώπευε το Υπουργείο Ύδατος (Ministère de l' Hydraulique), της SONEES και μιας ιδιωτικής εταιρίας (που θα λειτουργούσε το σύστημα), η οποία σχηματίστηκε αποκλειστικά για αυτό τον σκοπό, της «Sénégalaise des Eaux» (SDE). Η SDE υπέγραψε επίσης και ένα συμβόλαιο εκτέλεσης (performance contract) με την SONEES με την ίδια χρονική διάρκεια (United States Economic and Social Council, Economic Commission for Africa, 2005).

Το κυριότερο από τα αποτελέσματα της εν λόγω αναδιάρθρωσης είναι το γεγονός ότι ο όγκος του παρεχώμενου ύδατος στις αστικές περιοχές συνεχώς αυξάνεται, από 96,3

εκατ. m^3 το 1997, σε 114,6 εκατ. m^3 το 2002, μία αύξηση της τάξης του 19% (United States Economic and Social Council, Economic Commission for Africa, 2005).

6.5.2. Λέσοθο

Το Λέσοθο είναι μία από τις μικρότερες χώρες της Αφρικής, με πληθυσμό μόλις 2 εκατ. άτομα, 90% των οποίων κατοικούν σε αγροτικές περιοχές. Το 1980, το Λέσοθο αντιμετώπισε σοβαρά προβλήματα στους τομείς ύδρευσης και αποχέτευσης, με σοβαρές επιπτώσεις στην υγεία των κατοίκων. Ως επακόλουθο, η κυβέρνηση εγκαινίασε το εθνικό πρόγραμμα βελτίωσης της υγιεινής, που κάλυπτε αστικές και αγροτικές περιοχές (United States Economic and Social Council, Economic Commission for Africa, 2005).

Εξ' αρχής το πρόγραμμα υλοποιήθηκε από κυβερνητικές οργανώσεις, συγκεκριμένα από τις *Ομάδες Βελτίωσης της Αστικής και Αγροτικής Υγιεινής* (Urban and Rural Sanitation Improvement Teams), οι οποίες ενεργούσαν στα πλαίσια του κυβερνητικού προγράμματος ανάπτυξης του δημόσιου τομέα. Οι δύο ομάδες σταδιακά απέσυραν την υποστήριξη δωρητών (donors) και βασίζονταν όλο και περισσότερο στις τοπικές ιδιωτικές επιχειρήσεις (United States Economic and Social Council, Economic Commission for Africa, 2005).

Η κυβέρνηση κατηύθυνε κυρίως τις προσπάθειές της στην προώθηση της υγιεινής και στην εκπαίδευση επαγγελματιών υγιεινής (sanitation professionals). Τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης προωθούσαν τη χρήση αποχωρητηρίων μέσω της κυκλοφορίας έντυπου υλικού, του ραδιοφώνου και των παρουσιάσεων με slides και videos. Ο ιδιωτικός τομέας, με τη μορφή μικρών εργολάβων που κατασκεύαζαν τα αποχωρητήρια, ενεπλάκησαν στο πρόγραμμα από την πρώτη στιγμή. Οι εργολάβοι, αφού εκπαιδεύτηκαν από τις «ομάδες βελτίωσης της υγιεινής στις αγροτικές περιοχές», κατασκεύαζαν μη επιδοτούμενα οικιακά αποχωρητήρια (United States Economic and Social Council, Economic Commission for Africa, 2005).

Το κυριότερο αποτέλεσμα του εν λόγω προγράμματος ήταν η κατασκευή δεκάδων χιλιάδων αποχωρητηρίων στις αγροτικές περιοχές, και άλλοι τόσοι αναβαθμίστηκαν. Η κάλυψη του συστήματος αποχέτευσης αυξήθηκε από 15% σε πάνω από 50% στις αγροτικές περιοχές μέσα σε 20 χρόνια, ενώ το πρόγραμμα παραμένει ενεργό υπό την

καθοδήγηση του Υπουργείου Υγείας (United States Economic and Social Council, Economic Commission for Africa, 2005).

6.6. Συμπεράσματα

Προκειμένου μία χώρα να πραγματοποιήσει επιτυχημένες επενδύσεις σε υποδομές με το σύστημα της αυτοχρηματοδότησης, εκτός και πέρα από τις διαδικασίες επιλογής και ιεράρχησης των έργων και την τήρηση των γενικών κανόνων σχετικά με τη σύναψη της κατάλληλης σύμβασης με την εύστοχη κατανομή των κινδύνων, απαιτείται να είναι ελκυστική στο ιδιωτικό κεφάλαιο και μάλιστα για μακροχρόνιες τοποθετήσεις και συγχρόνως να διαθέτει δημόσιες αρχές ικανές να διαπραγματευθούν και να ελέγξουν με επιτυχία διάφορους παράγοντες, από τη μακροοικονομική κατάσταση της χώρας έως το κλίμα συναίνεσης και διαφάνειας στις συναλλαγές. Οι συνεργασίες με τους ιδιώτες σε έργα και υπηρεσίες δημόσιου συμφέροντος, όπου δεν λειτουργεί (επαρκώς) η αγορά, προϋποθέτουν την ενεργό δραστηριοποίηση του Δημοσίου προκειμένου να διασφαλισθεί η αποτελεσματικότητα της συνεργασίας αυτής και μπορεί να διατυπωθεί το συμπέρασμα ότι ο ποσοτικός περιορισμός του δημόσιου τομέα ως οικονομικός και πολιτικός στόχος πρέπει οπωσδήποτε να συνδέεται με την ποιοτική του αναβάθμιση (Στ. Χειμωνίτη – Τερροβίτη, 2003).

Οι προϋποθέσεις αυτές ικανοποιούνται πολύ ευκολότερα στις ανεπτυγμένες χώρες όπου και η δραστηριότητα των ιδιωτών είναι περισσότερο εύρωστη και οι ανάγκες σε υποδομές είναι γενικά μικρότερες. Παρ' όλα αυτά, από όσα εκτέθηκαν προκύπτει ότι αυτές είναι γενικά διστακτικές (για λόγους ιστορικούς και πραγματικούς) και προχωρούν με πολύ προσεκτικά βήματα (Στ. Χειμωνίτη – Τερροβίτη, 2003).

Μεγαλύτερη ανάγκη υποδομών έχουν γενικά οι λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες, όχι μόνο για την ικανοποίηση άμεσων αναγκών αλλά και ως μέσο αλλαγής οικονομικού κλίματος και προσέλκυσης παραγωγικών επενδύσεων (Στ. Χειμωνίτη – Τερροβίτη, 2003).

Οι ήδη ανεπτυγμένες χώρες δεν έχουν συνήθως τόσο μεγαλόπνοους στόχους σε σχέση με τα έργα υποδομής και όταν αποτυγχάνουν έχουν γενικά μικρότερο κόστος για το σύνολο της οικονομίας και κοινωνίας τους, παρ' όλο που έχουν πιεστικές ανάγκες διατήρησης της σχετικής ανταγωνιστικής τους θέσης στην παγκόσμια οικονομία. Επιπλέον διαθέτουν μηχανισμούς θεσμοθετημένου διαλόγου και

διαφάνειας για τα πολιτικά και οικονομικά τους δεδομένα, με αποτέλεσμα να διαμορφώνουν ρεαλιστικότερη στάση και εκτιμήσεις σχετικά με τις όποιες αποφάσεις και θέματα αιχμής (Στ. Χειμωνίτη – Τερροβίτη, 2003).

Σημαντικότερο είναι το κόστος αποτυχίας αλλά και η πρόκληση της επιτυχίας για τις λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες, πράγμα βέβαια που φαίνεται απόλυτα φυσικό και μάλιστα στο πλαίσιο του εντεινόμενου διεθνούς ανταγωνισμού. Δεδομένου όμως ότι η οικονομική κατάσταση ακόμη και μιας μικρής χώρας, όπως η Ελλάδα, δεν αλλάζει ριζικά από τη σχετική επιτυχία ή αποτυχία μεμονωμένων έργων και συμβάσεων, εκείνο που έχει σημασία για τις επενδύσεις αυτές – όπως άλλωστε και για το σύνολο της οικονομικής πολιτικής – είναι κυρίως η μακροχρόνια συνέπεια και συστηματική επιδίωξη κάποιων στόχων. Εν προκειμένω οι σχετικοί μακροχρόνιοι στόχοι είναι αυτοί της βελτίωσης της ελκυστικότητας της οικονομίας για ιδιωτικά κεφάλαια, και μάλιστα μακροχρόνια, και τελικά της ανάπτυξης και οικονομικής σύγκλισης με τις ανεπτυγμένες χώρες, σε ένα πλαίσιο κοινωνικής ευημερίας και συνοχής (Στ. Χειμωνίτη – Τερροβίτη, 2003).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6ο 151
ΟΙ ΕΜΠΕΙΡΙΕΣ ΑΠΟ ΤΗ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΔΗΜΟΣΙΟΥ – ΙΔΙΩΤΩΝ ΣΕ ΔΙΕΘΝΕΣ ΕΠΙΠΕΔΟ 151
6.1. Εισαγωγή 151
6.2. Αμερική 152
6.2.1. Χιλή 152
6.2.2. Μεξικό 155
6.2.3. Καναδάς 157
6.2.4. Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής 159
6.3. Ευρώπη – Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα 162
6.3.1. Ιρλανδία 167
6.3.2. Ηνωμένο Βασίλειο 170
6.3.3. Γαλλία 175
6.4. Αυστραλία 178
6.5. Αφρική 179
6.5.1. Σενεγάλη 180
6.5.2. Λέσοθο 181
6.6. Συμπεράσματα 182

Πίνακας 6.2.3.1. Έργα που προγραμματίσθηκαν και χρηματοδοτήθηκαν στον Καναδά την περίοδο 1985 – 2000 και των οποίων η χρηματοδότηση προέρχεται από τα τέλη χρήσης. 158
Πηγή: J. A. Finlayson, 2002. 158
Πίνακας 6.3.1. Έργα του Διευρωπαϊκού Δικτύου (priority TENs projects). 164
Πηγή: H. Cowie, 1996. 165
Πίνακας 6.3.2. Δάνεια της Ε.Τ.Ε. το 2003 κατά τομέα. 165
Πηγή: Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, Μάρτιος 2005. 165
Πίνακας 6.3.3. Δάνεια της Ε.Τ.Ε. το 2003 κατά χώρα. 166
Πηγή: Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, Μάρτιος 2005. 166
Πίνακας 6.3.4. Δάνεια της Ε.Τ.Ε. το 2003 ανάλογα με τη διάρκεια 166
Πηγή: Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, Μάρτιος 2005. 166
Πίνακας 6.3.1.1. Οι δαπάνες σε συνεργασίες Δημοσίου – ιδιωτών στα πλαίσια του Σχεδίου Εθνικής Ανάπτυξης (NDP) 2000 – 2006 στην Ιρλανδία. 168
Πηγή: J. Scally, 2004. 168
Πίνακας 6.3.3.1. Ποσοστό πληθυσμού στη Γαλλία που χρησιμοποιεί PPP δίκτυο ύδρευσης. 177
Πηγή: D. Grimsey, M.K. Lewis, 2005. 177
Πίνακας 6.3.3.2. Αξιολόγηση των PPP συμβάσεων για την παροχή των τοπικών δημόσιων υπηρεσιών στη Γαλλία. 178
Πηγή: D. Grimsey, M.K. Lewis, 2005. 178

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7ο

ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ – ΙΔΙΩΤΩΝ

7.1. Εισαγωγή

Στις αρχές της δεκαετίας του ’90, ενώ η Ελλάδα προσπαθούσε να απορροφήσει τους πόρους του πρώτου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (Κ.Π.Σ. Ι) και συγχρόνως σχεδίαζε την αξιοποίηση του αναμενόμενου δεύτερου Κοινοτικού Πλαισίου, πιεζόμενη να δημιουργήσει σύγχρονες υποδομές μεταφορών, αποφάσισε να καταφύγει, με τη βοήθεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.), στη συνδρομή των ιδιωτών οι οποίοι θα προσέφεραν όχι μόνο κάποια κεφάλαια αλλά και την τεχνογνωσία στην κατασκευή και λειτουργία έργων που ξεπερνούσαν σε μέγεθος και δυσκολία την αφομοιωμένη εμπειρία σε υποδομές μιας μικρής χώρας όπως η Ελλάδα (Στ. Χειμωνίτη – Τερροβίτη, 2003).

Παρά τη βραδύτητα των εξελίξεων στο θέμα της συμμετοχής των ιδιωτών, στα έργα υποδομής που μπορεί να θεωρηθεί δικαιολογημένη, σε σχέση με ανάλογες εξελίξεις σε ανεπτυγμένες χώρες, η συμμετοχή αυτή είναι γεγονός, με την ολοκλήρωση τριών μεγάλων έργων, του Αεροδρομίου των Σπάτων «Ελευθέριος Βενιζέλος», της Γέφυρας Ρίου – Αντιρρίου και της Αττικής Οδού (Στ. Χειμωνίτη – Τερροβίτη, 2003).

Τα προαναφερθέντα τρία έργα, τα οποία έχουν χαρακτηρισθεί από την Ε.Ε. (Σύνοδος Κέρκυρας 1994) ως τμήματα των διευρωπαϊκών δικτύων, τελικά αποφασίσθηκε να προχωρήσουν με ιδιωτικής συμμετοχή, αφού βέβαια ήταν δυνατόν να εξασφαλισθούν μακροχρόνια δάνεια από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (Ε.Τ.Επ). Βαθμιαία ξεκίνησαν οι αλλαγές της ελληνικής νομοθεσίας, οι οποίες κατέληξαν το Σεπτέμβριο του 2005 στην ψήφιση του Νόμου 3389/2005 για τις Συμπράξεις Δημοσίου – Ιδιωτών (ΣΔΙΤ) (Στ. Χειμωνίτη – Τερροβίτη, 2003, «Ματιές στην Οικονομία», Τεύχος 8ο, 2005).

Στο πλαίσιο του Κ.Π.Σ. ΙΙΙ σχεδιάζονται να προχωρήσουν με τη μέθοδο της αυτοχρηματοδότησης ακόμη περισσότερα έργα. Ωστόσο, κρίσιμο ερώτημα παραμένει η ρεαλιστικότητα των εν λόγω επιδιώξεων, με βάση τη διεθνή ύφεση και με δεδομένο ότι η χώρα αυτή τη στιγμή δεν αποτελεί τόπο προσέλκυσης ιδιωτικών επενδύσεων

και μάλιστα μακροχρόνιων, όπως είναι οι τοποθετήσεις κεφαλαίων σε έργα υποδομής (Στ. Χειμωνίτη – Τερροβίτη, 2003).

Στο παρόν κεφάλαιο παρουσιάζονται συνοπτικά ο Νόμος 3389/2005 σχετικά με τις Συμπράξεις Δημοσίου – ιδιωτών, τρία μεγάλα αυτοχρηματοδοτούμενα έργα, το αεροδρόμιο των Σπάτων «Ελευθέριος Βενιζέλος», η Γέφυρα Ρίου – Αντιρρίου και η Αττική Οδός, ενώ αναφέρονται και κάποια από τα μελλοντικά έργα που θα πραγματοποιηθούν στην Ελλάδα μέσω των ΣΔΙΤ.

7.2. Ο Νόμος 3389/2005 σχετικά με τις Συμπράξεις Δημοσίου – Ιδιωτών

Με το συγκεκριμένο Νόμο εισάγεται το νομοθετικό πλαίσιο για τις Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) στην Ελλάδα. Το νομοθετικό αυτό πλαίσιο επιχειρεί να ενθαρρύνει την εκτέλεση έργων και την παροχή υπηρεσιών μέσω 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 των τελευταίων χρόνων να υλοποιηθούν έργα με ιδιωτική χρηματοδότηση, αρκετά από τα οποία, όμως, οδηγήθηκαν σε αποτυχία λόγω διαφόρων παραγόντων, όπως η ελλιπής προετοιμασία της Αναθέτουσας Αρχής, η ανεπαρκής επιχειρηματική αιτιολόγηση ή η υπεραισιόδοξη εκτίμηση της βιωσιμότητάς τους («Εγχειρίδιο για την υλοποίηση έργων και υπηρεσιών μέσω ΣΔΙΤ», 2006).

Ο Ν. 3389/2005 εισάγει για πρώτη φορά ένα σταθερό νομικό πλαίσιο και αποσκοπεί στην άρση των πιο πάνω προβλημάτων και στη δημιουργία εμπιστοσύνης στην αγορά (Λ. Κορρές, 2006).

Ειδικότερα, με το Νόμο 3389/2005 ορίζονται οι Δημόσιοι Φορείς (Υπουργεία, Ο.Τ.Α., Ν.Π.Δ.Δ., Ν.Π.Ι.Δ., βλέπε Ενότητα 5.5.1, Υποσημείωση 12) που μπορούν να συνάπτουν συμβάσεις σύμπραξης με Ιδιωτικούς Φορείς σε τομείς αρμοδιότητας ή δραστηριότητάς τους. Προβλέπεται ρητά ότι οι ιδιωτικοί φορείς αναλαμβάνουν ουσιώδες μέρος των κινδύνων που συνδέονται με τη χρηματοδότηση, τη διαθεσιμότητα και την κατασκευή 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. Η χρηματοδότηση, εν' όλω ή εν μέρει, της υλοποίησης των υποδομών και της παροχής των υπηρεσιών

γίνεται, δηλαδή, με κεφάλαια και πόρους που εξασφαλίζουν οι Ιδιωτικοί Φορείς. Δεν δύναται, όμως, να αποτελέσει αντικείμενο ΣΔΙΤ η άσκηση δημόσιας εξουσίας και γενικά οι δραστηριότητες που κατά το Σύνταγμα ανήκουν αποκλειστικά και άμεσα στο Κράτος (π.χ. έννομη τάξη, εθνική άμυνα, απονομή δικαιοσύνης, ευθύνη σωφρονισμού) («Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας», Αρ. Φύλλου 232, Ν. 3389/2005).

Ο Ν. 3389/2005 παρέχει κίνητρα τόσο στους δημόσιους όσο και στους ιδιωτικούς φορείς, ώστε να επιλέγουν τη μέθοδο ΣΔΙΤ για την εκτέλεση των έργων ή την παροχή των υπηρεσιών, απλοποιώντας τις σχετικές διαδικασίες. Προσδιορίζει το ελάχιστο περιεχόμενο των συμβάσεων σύμπραξης με σαφή και αναλυτική περιγραφή των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων των αντισυμβαλλομένων σε σχέση με το αντικείμενό τους. Ειδικότερα, ρυθμίζονται θέματα χρηματοδότησης και συμμετοχής των δημοσίων φορέων στη σύμπραξη, διαδικασιών είσπραξης συμβατικών ανταλλαγμάτων, έκδοσης αδειών, προστασίας του περιβάλλοντος, αντιμετώπισης περιπτώσεων αρχαιολογικών ευρημάτων, απαλλοτριώσεων, εμπλοκής δημοσίων υπηρεσιών και ΔΕΚΟ[25]. Επιπλέον, 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) («Εγχειρίδιο για την υλοποίηση έργων και υπηρεσιών μέσω ΣΔΙΤ», 2006).

Περαιτέρω, με το Νόμο 3389/2005 δημιουργούνται δύο διοικητικά όργανα με σκοπό την υποστήριξη του Δημοσίου Τομέα για την καλύτερη προετοιμασία και διαχείριση των έργων ΣΔΙΤ (H. Ikonomopoulos, 2005):

- Η Διυπουργική Επιτροπή Συμπράξεων Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα (Δ.Ε.ΣΔΙΤ), συλλογικό κυβερνητικό όργανο που χαράσσει και εξειδικεύει την κυβερνητική πολιτική για τη δημιουργία υποδομών και την παροχή υπηρεσιών με τη συμμετοχή ιδιωτικών κεφαλαίων, ελέγχει την υπαγωγή στο Ν. 3389/2005, συντονίζει και παρακολουθεί τη διαδικασία υλοποίησης των ΣΔΙΤ.
- Η Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ, που συστήνεται στο Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, με σκοπό τον εντοπισμό των υπηρεσιών και των αναγκαίων υποδομών που μπορούν να υλοποιηθούν μέσω ΣΔΙΤ και να υπαχθούν στις

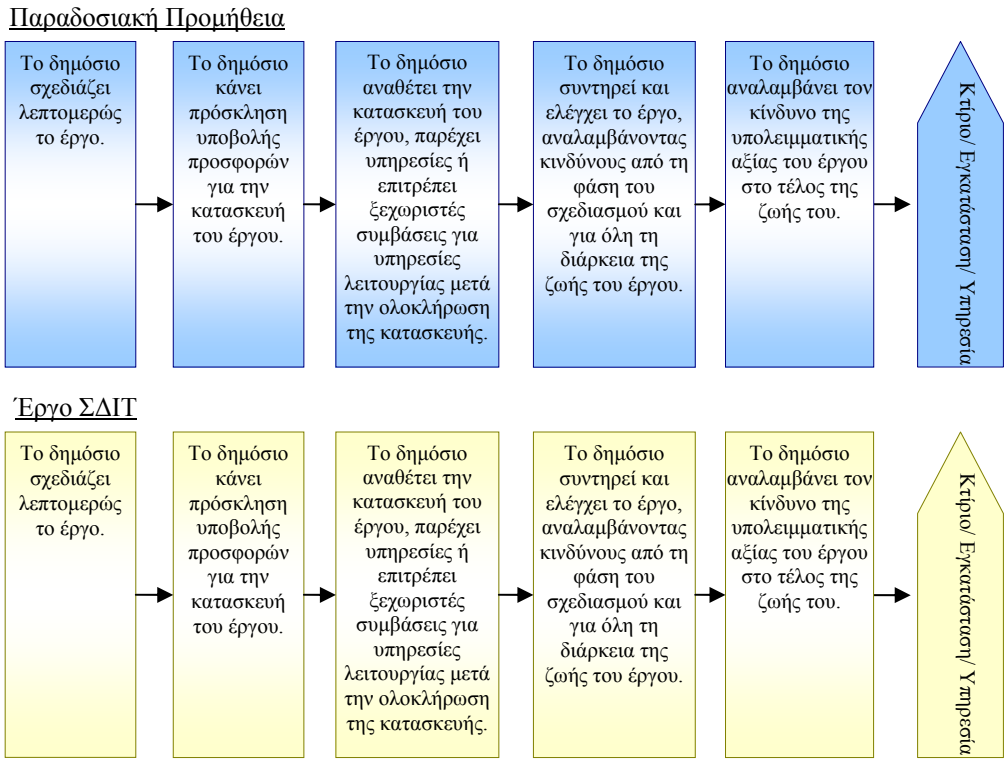
[25] Δ.Ε.Κ.Ο.: Δημόσιες Επιχειρήσεις Και Οργανισμοί

διατάξεις του Νόμου, την προώθηση της ανάπτυξής τους και τη διευκόλυνση και υποστήριξη των δημόσιων φορέων, στο πλαίσιο των διαδικασιών ανάθεσης για την επιλογή των ιδιωτικών φορέων που θα αναλάβουν την υλοποίησή τους.

Βάσει του νέου νομοθετικού πλαισίου δεν είναι πλέον απαραίτητη η κύρωση από τη Βουλή των συμβάσεων που εντάσσονται στο Ν. 3389/2005, ενώ αντιμετωπίζονται αποτελεσματικότερα ορισμένα θέματα κατανομής κινδύνων, των οποίων ο χειρισμός, κατά τη συνήθη πρακτική στο πλαίσιο κρατικών προμηθειών, δημοσίων έργων και υπηρεσιών ήταν, μέχρι τώρα, δυσχερής. Τέλος, οι προβλεπόμενες διαδικασίες ανάθεσης είναι σύμφωνες με τα οριζόμενα στην Οδηγία 2004/18 της Ε.Ε., αποσκοπώντας στην τυποποίηση όλων των σχετικών διαδικασιών σε συνδυασμό με τη βελτίωση της ανταπόκρισης και της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης («Εγχειρίδιο για την υλοποίηση έργων και υπηρεσιών μέσω ΣΔΙΤ», 2006).

Στην Εικόνα που ακολουθεί παρουσιάζονται οι βασικές διαφορές ανάμεσα στις διαδικασίες δημοπράτησης παραδοσιακών προμηθειών του Δημοσίου και στις διαδικασίες δημοπράτησης έργων ΣΔΙΤ.

Εικόνα 7.2.1. Διαφορές στις διαδικασίες δημοπράτησης με την εισαγωγή των ΣΔΙΤ.



Πηγή: «Εγχειρίδιο για την υλοποίηση έργων και υπηρεσιών μέσω ΣΔΙΤ», 2006.

7.2.1. Ο ορισμός των ΣΔΙΤ

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 ιδίου Νόμου, προκύπτει ότι τα κύρια χαρακτηριστικά των Συμβάσεων Σύμπραξης είναι τα ακόλουθα («Εγχειρίδιο για την υλοποίηση έργων και υπηρεσιών μέσω ΣΔΙΤ», 2006):

- ✓ 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 μπορεί να περιλαμβάνει ενδεικτικά την ανέγερση κτιρίων, την κατασκευή εγκαταστάσεων, την ανακαίνιση υφιστάμενων υποδομών, την παροχή αναγκαίου εξοπλισμού.

Ως παροχή υπηρεσιών θα πρέπει να εννοηθεί η παροχή κάθε είδους υπηρεσιών όπως η συντήρηση των ανωτέρω έργων, η φύλαξη, η διοίκηση, η διαχείριση, η λειτουργία και η 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 Δημόσιου 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 μόνο αφού αρχίσει η λειτουργία του έργου ή η παροχή των υπηρεσιών. Η καταβολή του τιμήματος συνδέεται άμεσα με την ποιότητα των παρεχομένων υπηρεσιών και μπορεί 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

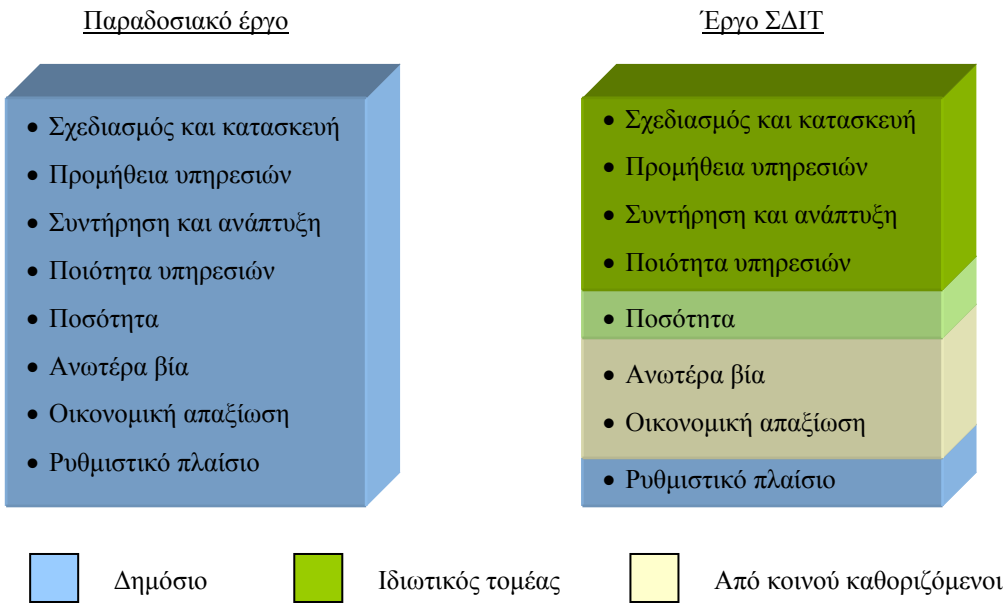
Με την εν λόγω διάταξη, ο νομοθέτης θέλησε να διασφαλίσει ότι με τη Σύμβαση Σύμπραξης αναλαμβάνουν βάρη τόσο ο Δημόσιος, όσο και ο Ιδιωτικός Φορέας που εμπλέκονται. Η Σύμβαση Σύμπραξης δεν είναι, δηλαδή, ούτε θα πρέπει να εκλαμβάνεται από τους Δημόσιους Φορείς ως, «χαριστική» σύμβαση, με την οποία μόνο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

- ✓ ο Ιδιωτικός Φορέας αναλαμβάνει ουσιώδες μέρος των κινδύνων

Η ανάληψη ουσιώδους 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 για παράδειγμα 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 υπάρχει 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 εμπλεκομένων μερών (συμπεριλαμβανομένων των τραπεζών ή άλλων δανειοδοτών) για την καταγραφή των κινδύνων και των τρόπων ασφάλισής τους (μέσω εμπράγματων ασφαλειών, ιδιωτικών συμβάσεων ασφαλίσεως, εγγυήσεων κ.ά.).

Εικόνα 7.2.1.1. Διαφορές στη μεταβίβαση του κινδύνου με την εισαγωγή των ΣΔΙΤ.



Πηγή: «Εγχειρίδιο για την υλοποίηση έργων και υπηρεσιών μέσω ΣΔΙΤ», 2006.

Απαραίτητη προϋπόθεση για την υπαγωγή της παροχής μιας υπηρεσίας ή της εκτέλεσης ενός έργου στο Ν. 3389/2005, εκτός των όσων προαναφέρθηκαν, είναι το συνολικό συμβατικό προϋπολογιζόμενο κόστος της υλοποίησης του αντικειμένου της Σύμπραξης να μην υπερβαίνει το ποσό των €200 εκατ. χωρίς συνυπολογισμό του αναλογούντος Φόρου Προστιθέμενης Αξίας («Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας», Αρ. Φύλλου 232, Ν. 3389/2005, Άρθρο 2, Παράγραφος 1(δ)).

7.2.2. Μορφές έργων που περιλαμβάνονται στο μοντέλο των ΣΔΙΤ

Το μοντέλο των ΣΔΙΤ αναφέρεται σε τρεις μορφές έργων («Εγχειρίδιο για την υλοποίηση έργων και υπηρεσιών μέσω ΣΔΙΤ», 2006):

- Έργα που σχεδιάζονται, κατασκευάζονται, χρηματοδοτούνται και τίθενται σε λειτουργία από τον ιδιωτικό τομέα, το κόστος των οποίων αποπληρώνεται απ' ευθείας από το δημόσιο τομέα (π.χ. νοσοκομεία και φυλακές) – κλασσικό έργο ΣΔΙΤ.
- Έργα στα οποία η αποπληρωμή του κόστους κεφαλαίου μοιράζεται ανάμεσα στο δημόσιο και στον ιδιωτικό φορέα, ενώ τη συνολική ευθύνη για το έργο έχει ο ιδιωτικός φορέας.
- Οικονομικά ανεξάρτητα έργα, όπου τα έσοδα προέρχονται άμεσα από πληρωμές των πολιτών (τελικοί χρήστες).

Α) Ιδιωτικά χρηματοδοτούμενα (μη ανταποδοτικά) έργα που αποπληρώνονται από το Δημόσιο (PFI)

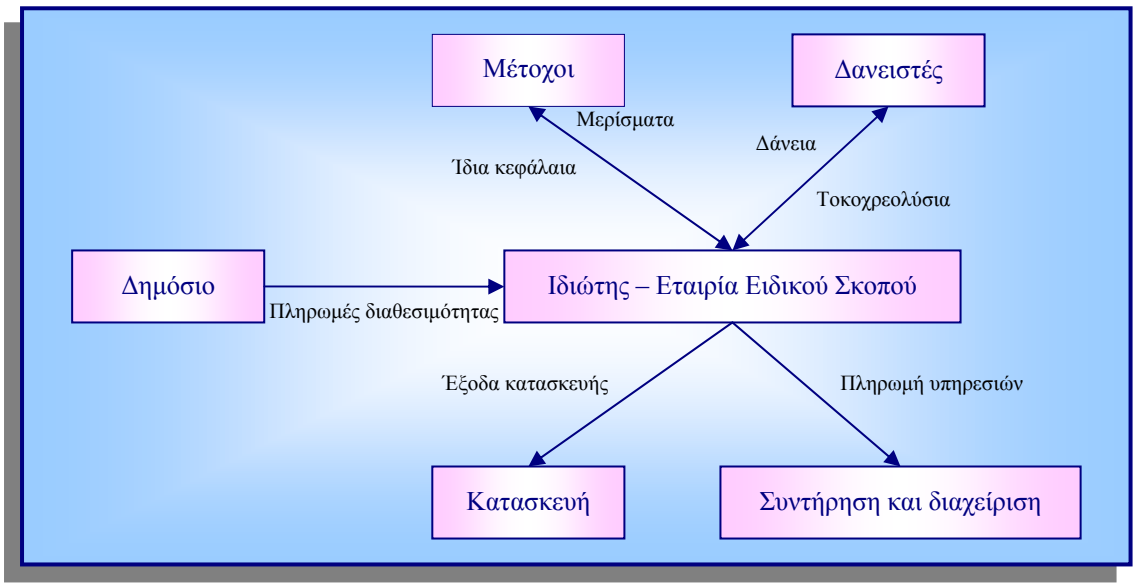
Στο πλαίσιο αυτής της συνεργασίας ο ιδιωτικός φορέας δημιουργεί μία Εταιρία Ειδικού Σκοπού (Ε.Ε.Σ.), στην οποία συμμετέχουν εξειδικευμένοι εργολάβοι σε ένα ευρύ φάσμα τομέων, κατασκευαστικές εταιρίες, φορείς διαχείρισης έργου, φορείς παροχής τεχνικού εξοπλισμού, φορείς συντήρησης εξοπλισμού και κτιριακών εγκαταστάσεων, και άλλοι φορείς με αποδεδειγμένη προϋπηρεσία στην παροχή του είδους των υπηρεσιών που καθορίζονται στις συμβατικές προδιαγραφές επί του αποτελέσματος.

Άλλοι συμμετέχοντες στην Ε.Ε.Σ. μπορεί να είναι φορείς μετοχικών κεφαλαίων και χρηματοδότες (πρωτίστως τράπεζες, οι οποίες συνήθως παρέχουν μεγάλες μακροπρόθεσμες οφειλές ή, στην περίπτωση των αγορών κεφαλαίου, χρηματοδότηση, διαχειριστές/ανάδοχοι και ασφαλιστές πιστώσεων που παρέχουν αύξηση των πιστώσεων για τα ομόλογα που πωλούνται στους επενδυτές).

Τα δανειακά και τα ίδια κεφάλαια της Ε.Ε.Σ. χρησιμοποιούνται για την κατασκευή της υποδομής ή την παροχή της υπηρεσίας στο έργο ΣΔΙΤ. Πληρωμές δεν καταβάλλονται έως ότου το έργο και οι σχετικές υπηρεσίες παραδοθούν προς χρήση στην Αναθέτουσα Αρχή. Η αναθέτουσα αρχή καθ' όλη τη διάρκεια της σύμβασης

καταβάλει ετήσιες πληρωμές (πληρωμές διαθεσιμότητας) που βασίζονται σε ένα μηχανισμό πληρωμών που συμφωνείται βάσει της σύμβασης σύμπραξης και που στηρίζεται σε προδιαγραφές ποιότητας που τίθενται. Με τις πληρωμές αυτές η Ε.Ε.Σ. αποπληρώνει τα δανειακά κεφάλαιά της και εξασφαλίζει το εύλογο κέρδος της.

Εικόνα 7.2.2.1. Βασική δομή μίας χαρακτηριστικής συναλλαγής ΣΔΙΤ.



Πηγή: «Εγχειρίδιο για την υλοποίηση έργων και υπηρεσιών μέσω ΣΔΙΤ», 2006.

Β) Ιδιωτικά χρηματοδοτούμενα έργα με περιορισμένη συμβολή του Δημοσίου στην αποπληρωμή τους

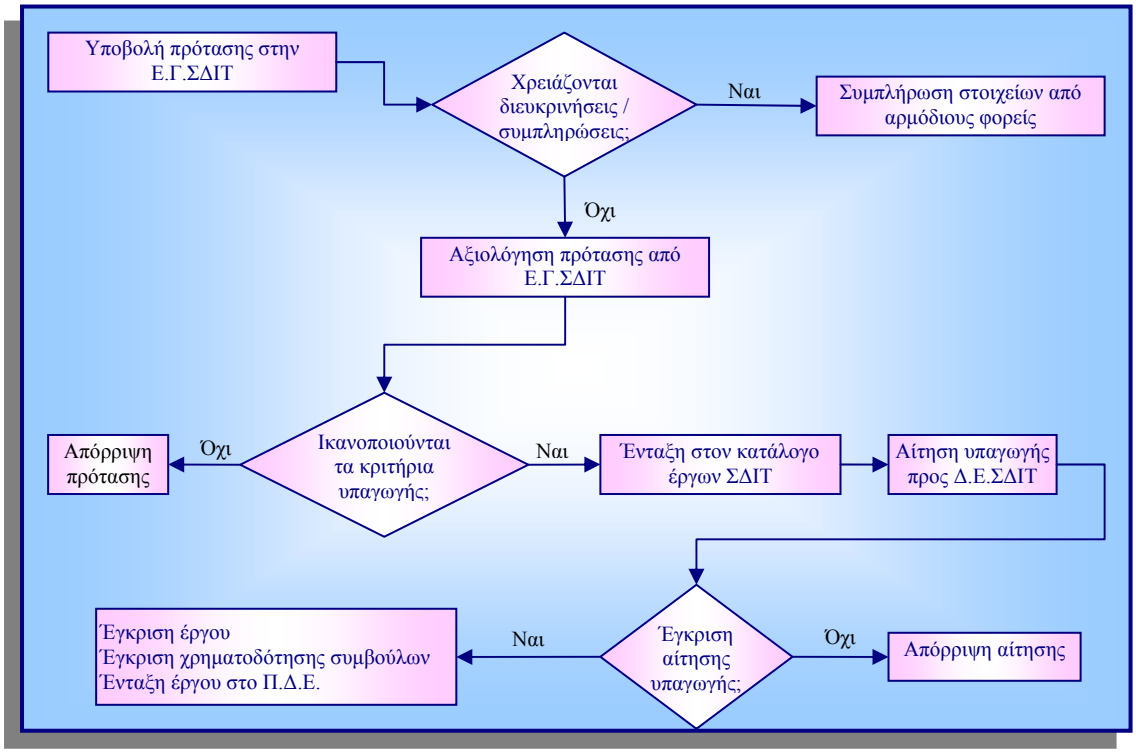
Στο πλαίσιο μιας σύμπραξης μπορεί να προκύψουν και εμπορικές ή άλλες χρήσεις από την εκμετάλλευση της υποδομής ή της υπηρεσίας που θα υλοποιηθεί (π.χ. εκμετάλλευση των εμπορικών χώρων ενός κτιρίου στο οποίο στεγάζεται μία δημόσια υπηρεσία). Στην περίπτωση αυτών των έργων, το Δημόσιο έρχεται να συμπληρώσει με ετήσιες πληρωμές διαθεσιμότητας τα έσοδα της Ε.Ε.Σ. από την εκμετάλλευση λοιπών χρήσεων. Πρόκειται για τον ίδιο μηχανισμό πληρωμής, όπως στην πρώτη περίπτωση, που όμως χάρη στα πρόσθετα έσοδα από την εμπορική εκμετάλλευση της κύριας ή άλλων χρήσεων, το τίμημα που τελικά καταβάλλεται από το Δημόσιο είναι μικρότερο.

Γ) Πλήρως ανταποδοτικά έργα

Η διαφορά των πλήρως ανταποδοτικών έργων από τα προηγούμενα σχήματα είναι ότι στην περίπτωση αυτή, ο Ιδιωτικός Φορέας, πέρα από τη μελέτη, κατασκευή και χρηματοδότηση του έργου ή της υπηρεσίας αναλαμβάνει και τη λειτουργία ή εκμετάλλευση της σχετικής υποδομής.

Μέσα από τη λειτουργία ή εκμετάλλευση της υποδομής και τις χρεώσεις που επιβάλει στους τελικούς χρήστες, η Ε.Ε.Σ. δεν λαμβάνει καμία πληρωμή από το κράτος. Τα συγκεκριμένα έργα, λόγω του μεγάλου κινδύνου που αναλαμβάνεται από τον ιδιωτικό τομέα για την αποπληρωμή των κεφαλαίων του (δεδομένου ότι δεν υπάρχουν πληρωμές από το Δημόσιο), χρειάζονται ιδιαίτερη προετοιμασία και ρύθμιση μίας σειράς θεμάτων που σχετίζονται με τη χρηματοδοσιμότητά τους (bankability). Βάσει της εμπειρίας από τις συμβάσεις που κυρώθηκαν από τη Βουλή στο παρελθόν για τέτοιου είδους έργα, ο νομοθέτης του Ν. 3389/2005 εισήγαγε μία σειρά ειδικών ρυθμίσεων, που ευνοούν την εξασφάλιση της χρηματοδοσιμότητας των έργων.

Εικόνα 7.2.2.2. Διαδικασία έγκρισης μίας πρότασης για ΣΔΙΤ.



Πηγή: «Εγχειρίδιο για την υλοποίηση έργων και υπηρεσιών μέσω ΣΔΙΤ», 2006.

7.2.3. Λοιπές απόψεις για το Νόμο και τις ΣΔΙΤ

Το Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας (Τ.Ε.Ε.) με Δελτίο Τύπου που εξέδωσε τον Αύγουστο του 2005, λίγες δηλαδή μέρες πριν τη ψήφιση του Νόμου 3389/2005, κοινοποίησε την αντίθεσή του με τον εν λόγω Νόμο. Ειδικότερα, ισχυρίστηκε ότι ο Νόμος είναι ανεπαρκής και η τυχόν ψήφισή του, δίχως τις αναγκαίες αλλαγές, εγκυμονεί πολύ σοβαρούς κινδύνους να ακυρώσει τη χρησιμότητά του ως «εργαλείο» στην αναπτυξιακή πορεία της χώρας.

Σύμφωνα με το Τ.Ε.Ε., οι ΣΔΙΤ με κανέναν τρόπο δεν θα πρέπει να θεωρηθούν πανάκεια και να εναποτεθεί σε αυτές η ελπίδα για τη δημιουργία της κατάλληλης υποδομής και της συγκρότησης και προσφοράς υπηρεσιών, ώστε να αντιμετωπιστούν τα πολλά και οξυμένα προβλήματα, αλλά και να υπάρξει περαιτέρω ανάπτυξη. Κύριος, αποφασιστικός και ασφαλής μοχλός ανάπτυξης είναι και παραμένει το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων. Ο συγκεκριμένος Νόμος χαρακτηρίζεται από αοριστία, απουσία βασικών αρχών και προβλέψεων, αλλά και παράβλεψη, σε ορισμένες περιπτώσεις, της υφιστάμενης νομοθεσίας, γεγονός που μπορεί να οδηγήσει σε αστοχίες και εμπλοκές.

Τέλος, σύμφωνα με μελέτη που εκπόνησε το Τμήμα Συγχρηματοδοτούμενων – Αυτοχρηματοδοτούμενων Έργων του Ινστιτούτου Οικονομίας Κατασκευών (Ι.Ο.Κ.) με βασικό αντικείμενο το επιχειρηματικό περιβάλλον που διαμορφώνεται στον κατασκευαστικό κλάδο από τη θεσμοθέτηση των ΣΔΙΤ (Ιανουάριος 2005), ο εγχώριος κατασκευαστικός κλάδος, ως σύνολο, δεν δείχνει έτοιμος απέναντι στις νέες αυτές τάσεις (ΣΔΙΤ), γεγονός που δεν προέρχεται από κατασκευαστική ανεπάρκεια στην υλοποίηση των έργων – παράμετρος ήσσονος σημασίας στις ΣΔΙΤ – αλλά από την αδυναμία ανταπόκρισης της πλειοψηφίας των εγχώριων τεχνικών εταιριών στα πιο βασικά συστατικά μίας ΣΔΙΤ, όπως ο χρηματοοικονομικός σχεδιασμός και η οικονομική βιωσιμότητα, παράγοντες, δηλαδή, που είναι καθοριστικοί για την επιτυχή έκβαση μιας πολυετούς διάρκειας ΣΔΙΤ. Ωστόσο, σημαντικότερο πρόβλημα αναμένεται να αντιμετωπίσει η εφαρμογή του θεσμού των ΣΔΙΤ από τη δομή και τη διάρθρωση της μεγάλης πλειοψηφίας των Κυρίων των Έργων (Δημόσιος Τομέας, Οργανισμοί, Ο.Τ.Α. κ.τ.λ.) και την αδυναμία τους να ανταποκριθούν αποτελεσματικά στις απαιτήσεις του σχεδιασμού, μελέτης και υλοποίησης μιας ΣΔΙΤ, παράγοντες, οι οποίοι θα μπορούσαν άμεσα να αντιμετωπιστούν με την υιοθέτηση συγκεκριμένων

μεθοδολογικών εργαλείων σε συνδυασμό με την πολιτική βούληση για την άμβλυνση των προαναφερόμενων δυσχερειών.

7.3. Το Αεροδρόμιο «Ελευθέριος Βενιζέλος»

Το Διεθνές Αεροδρόμιο Αθηνών «Ελευθέριος Βενιζέλος» λειτουργεί από το Μάρτιο του 2001. Το εν λόγω αεροδρόμιο υποκατέστησε το Αεροδρόμιο του Ελληνικού και είναι στην ουσία συνεργασία Δημοσίου – ιδιωτών όχι μόνο στα διατιθέμενα κεφάλαια αλλά και στη σύνθεση της παραχωρησιούχου Εταιρίας στην οποία συμμετέχουν με αναλογία 55/45 Δημόσιο και ιδιώτες. Λειτουργεί ως ιδιωτική εταιρία (κοινής ωφέλειας όμως), με τη νομική μορφή της ανώνυμης εταιρίας. Η «Σύμβαση Ανάπτυξης Αεροδρομίου» (Σ.Α.Α.) είναι της μορφής Β.Ο.Ο.Τ. (Build – Own – Operate – Transfer, βλέπε Ενότητα 4.9) και έχει διάρκεια 30 ετών από την ημερομηνία έναρξης, με δυνατότητα περαιτέρω παράτασης εάν το επιθυμούν και οι δύο συμβαλλόμενοι. Επικεφαλής της Κοινοπραξίας των ξένων εταιριών είναι η γερμανική Hochtief Airport GmBH, επιχείρηση ειδικευμένη στην κατασκευή και διαχείριση τέτοιων έργων. Με την εν λόγω Σύμβαση το Ελληνικά Δημόσιο παρέσχε στα μέλη της Κοινοπραξίας για το σύνολο της συμβατικής περιόδου το αποκλειστικό δικαίωμα και προνόμιο να πραγματοποιήσουν τη μελέτη, χρηματοδότηση, κατασκευή, λειτουργία και ανάπτυξη του αεροδρομίου. Συγχρόνως με την κύρωση της Σύμβασης δημιουργήθηκε η ανώνυμη εταιρία «Διεθνής Αερολιμένας Αθηνών Α.Ε.» (1996), η οποία σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στη σύμβαση ανέλαβε να ασκήσει τα πιο πάνω δικαιώματα και υποχρεώσεις (Στ. Χειμωνίτη – Τερροβίτη, 2003).

Η Σ.Α.Α. υπογράφηκε τον Ιούλιο του 1995 και τέθηκε σε ισχύ, μετά από την κύρωσή της από τη Βουλή και την ικανοποίηση κάποιων ακόμη προϋποθέσεων (κατάθεση επιστολών παροχής πιστώσεων εκ μέρους των μελών της Κοινοπραξίας από διεθνή Τράπεζα α΄ κατηγορίας), την 1η Ιουνίου 1996. Σύμφωνα με την ιστοσελίδα της Εταιρίας του Αεροδρομίου, «Διεθνής Αερολιμένας Αθηνών Α.Ε.», ο συνολικός προϋπολογισμός του έργου ανερχόταν σε €2.220 εκατ. περίπου, με συμμετοχή του αναδόχου κατά 8% περίπου (6% μετοχικό κεφάλαιο και 2% δανειακά) και επιχορήγηση του Ελληνικού Δημοσίου και της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά 7% και 11% αντίστοιχα. Το Δάνειο της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (Ε.Τ.Επ.)

(συνολικής διάρκειας 25 ετών) αντιστοιχούσε στο 45% της χρηματοδότησης και οι πόροι από τα τέλη αεροδρομίου (Σπατόσημο) στο 13%. Το υπόλοιπο 16% της χρηματοδότησης καλύφθηκε από διάφορα δάνεια, κυρίως εμπορικών τραπεζών. Το έργο ήδη λειτουργεί από τον Απρίλιο (31 Μαρτίου) του 2001 και έχει δυναμικότητα εξυπηρέτησης 16 εκατομμυρίων επιβατών ετησίως (έναντι 11 εκατομμυρίων του Ελληνικού) και διακίνησης 220.000 τόνων εμπορευμάτων. Έχει επίσης δυνατότητα μελλοντικής σταδιακής επέκτασης των εγκαταστάσεων για την εξυπηρέτηση μέχρι 50 εκατ. επιβατών, περιλαμβανομένης και της κίνησης μετεπιβίβασης (transit) (www.aia.gr, 01.08.2006).

Πίνακας 7.3.1. Το Διεθνές Αεροδρόμιο Αθηνών «Ελευθέριος Βενιζέλος» σε αριθμούς.

Έναρξη λειτουργίας	Μάρτιος 2001
Κατασκευαστική περίοδος	51 μήνες και 5μηνη περίοδος δοκιμών
Αριθμός επιβατών	Έως 16 εκατομ. επιβάτες ετησίως κατά την πρώτη φάση
Κίνηση εμπορευμάτων	Σχεδιασμένο για 220.000 τόνους το χρόνο
Μήκος διαδρόμων	Περίπου 4 χλμ. ο καθένας
Κινήσεις αεροσκαφών	65 προσγειώσεις και απογειώσεις την ώρα
Κτίριο Κεντρικού Αεροσταθμού	4 επίπεδα, 14 γέφυρες επιβίβασης επιβατών, 150.000 μ^2
Κτίριο Δορυφόρος	10 γέφυρες επιβίβασης επιβατών
Πρόσβαση	Λεωφόρος 6 λωρίδων από το νότο (Αττική Οδός)
Θυρίδες εισιτηρίων	144
Ιμάντες παραλαβής αποσκευών	11

Πηγή: www.aia.gr, 01.08.2006.

Στις εγκαταστάσεις του αεροδρομίου περιλαμβάνεται και χώρος για μελλοντική σιδηροδρομική σύνδεση με διπλή σιδηροδρομική γραμμή στην οποία, όταν αποφασίσει να τη δημιουργήσει το Ελληνικό Δημόσιο, η Εταιρία του Αεροδρομίου θα είναι υποχρεωμένη να παρέχει τις αναγκαίες διευκολύνσεις και να κατασκευάσει με δικά της έξοδα τον τερματικό σιδηροδρομικό σταθμό. Θα έχει δικαίωμα επιβολής

τελών στους επιβάτες και τα οχήματα, αλλά όχι σε ύψος που να αποθαρρύνει τη ζήτηση των υπηρεσιών αυτών (www.aia.gr, 01.08.2006).

Στο Ελληνικό Δημόσιο παραχωρήθηκε το 55% των κοινών μετοχών της Εταιρίας ως αντάλλαγμα για τη διάθεση του ακινήτου και των έργων και εξόδων που πραγματοποίησε μέχρι την έναρξη της Σύμβασης (Στ. Χειμωνίτη – Τερροβίτη, 2003).

Εικόνα 7.3.1. Το Διεθνές Αεροδρόμιο Αθηνών «Ελευθέριος Βενιζέλος». Σύνδεση προς το κτίριο κεντρικού αεροσταθμού.

Πηγή: www.aia.gr, 01.08.2006.

Μία βασική διαφορά από τις συμβάσεις της Γέφυρας Ρίου – Αντιρρίου και της Αττικής Οδού είναι ότι η δυνατότητα βαθμιαίας επέκτασης του αεροδρομίου προβλέπεται στη Σύμβαση ως υποχρέωση του αναδόχου, εάν η κίνηση υπερβεί κάποια όρια και συγκεκριμένα τους 16 εκατομμύρια επιβάτες, που είναι η αρχική παραγωγική ικανότητα του αεροδρομίου. Η Σύμβαση προβλέπει αναλυτικά τους όρους διαπίστωσής της και τις προϋποθέσεις ανάληψης νέας επένδυσης – σε πρώτη φάση αύξησης της δυναμικότητας κατά 20%. Αντίστοιχα, προβλέπεται, σε περίπτωση ανάληψης της εν λόγω επένδυσης, υποχρέωση του Δημοσίου να αυξήσει τη δυνατότητα πρόσβασης των επιβατών αναλόγως, εκτός αν έχει παραχωρήσει τα δικαιώματα της υποδομής αυτής σε ιδιώτες. Οι δανειακές υποχρεώσεις λόγω της επένδυσης αυτής, που θα εκκρεμούν κατά τη λήξη της Σύμβασης, περιέρχονται στο Δημόσιο (www.minenv.gr, 01.08.2006).

Συναφή με την υποχρέωση της εταιρίας για επέκτασης του αεροδρομίου υπό προϋποθέσεις είναι και τα μονοπωλιακά δικαιώματα που παρέχονται σε αυτή. Συγκεκριμένα το Δημόσιο δεσμεύεται να μην ενισχύσει τη δημιουργία άλλου διεθνούς αεροδρομίου σε ακτίνα 100 χλμ., επί μία 20ετία, ή σε ακτίνα 50 χλμ. πριν εξαντληθεί το δικαίωμα επέκτασης του αεροδρομίου αυτού για την εξυπηρέτηση 50 εκατ. επιβατών. Επίσης, το Δημόσιο δεσμεύεται να εξασφαλίσει είσπραξη τελών και δικαιωμάτων σε όλα τα αεροδρόμια εντός ακτίνας 100 χλμ., που δεν θα είναι κατώτερα από τα αντίστοιχα τέλη και δικαιώματα του αεροδρομίου (Στ. Χειμωνίτη – Τερροβίτη, 2003).

Η Εταιρία είναι αρμόδια να καθορίζει τα τέλη του αεροδρομίου για τις παρεχόμενες διευκολύνσεις, με τρόπο σύννομο και ειδικότερα που να μην αντιβαίνει στις διεθνείς υποχρεώσεις του Δημοσίου. Επιπλέον, από οικονομική άποψη, θα πρέπει τα τέλη αυτά αφενός να μην αποθαρρύνουν τη ζήτηση των αναγκαίων για την ασφάλεια υπηρεσιών του αεροδρομίου, αφετέρου να καλύπτουν τα διάφορα κονδύλια κόστους που αντιστοιχούν στις αεροπορικές δραστηριότητες, δηλαδή, συνοπτικά, το λειτουργικό κόστος, την αναλογία των γενικών εξόδων, τον αναλογούντα τόκο, την απόσβεση των περιουσιακών στοιχείων, τους φόρους και τη συμφωνημένη απόδοση 15% στο μετοχικό κεφάλαιο, το οποίο λογίζεται προσαρμοζόμενο κατ' έτος με το συντελεστή πληθωρισμού (της Eurostat). Προβλέπεται επίσης ότι η τυχόν υπέρβαση της απόδοσης αυτής θα αποδίδεται στο Δημόσιο (Στ. Χειμωνίτη – Τερροβίτη, 2003).

Σχετικά με τον τρόπο καθορισμού των τελών μπορεί να παρατηρηθεί ότι, ενώ γίνεται προσπάθεια ορθολογικής κάλυψης του κόστους, τα τέλη δεν συσχετίζονται με τη ζήτηση, εκτός από την ειδική αναφορά στη ζήτηση των υπηρεσιών ασφάλειας. Πέρα από την πρόβλεψη αυτή δεν διαπιστώνεται προσπάθεια – τουλάχιστον στο επίπεδο της σύμβασης – για προσέλκυση ζήτησης μέσω της τιμολογιακής πολιτικής. Ο τρόπος και οι προϋποθέσεις καθορισμού και είσπραξης των τελών προβλέπεται να επανεξετάζονται κάθε δέκα χρόνια (Στ. Χειμωνίτη – Τερροβίτη, 2003).

Η Εταιρία υποχρεώνεται κατά την έναρξη λειτουργίας να εξασφαλίσει τη χορήγηση δικαιωμάτων του αεροδρομίου, δηλαδή διακίνηση αποσκευών, φορτίου, ταχυδρομείου και συναφείς υπηρεσίες, σε τρεις τουλάχιστον εταιρίες, ώστε να υπάρχει κάποιος ανταγωνισμός. Στην Εταιρία του αεροδρομίου παρέχονται επίσης ορισμένες φορολογικές απαλλαγές. Σε κάποιο βαθμό αυτές είναι ανάλογες των απαλλαγών του Δημοσίου στις επενδύσεις δημοσίων έργων, αλλά και αυτών που

παρέχονται σε ιδιώτες (απαλλαγές του τμήματος των κερδών που προορίζονται για επένδυση). Πρέπει να σημειωθεί ότι το Ελληνικό Δημόσιο εγγυάται το μακροχρόνιο (25 ετών) δάνειο της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (και σύμφωνα με τη Σύμβαση δεσμεύεται και για την εξασφάλιση κάποιων δευτερευόντων δανείων). Τα δάνεια των εμπορικών τραπεζών εγγυάται ο γερμανικός Οργανισμός Εξαγωγών Hermes. Η προβλεπόμενη στη Σύμβαση εγγύηση του Δημοσίου δεν μπορεί ποτέ να ξεπεράσει το 50% του συνολικού κόστους μελέτης, κατασκευής και λειτουργίας του αεροδρομίου. Έναντι της εγγύησης αυτής προβλέπεται η καταβολή από την Εταιρία και η είσπραξη από το Ελληνικό Δημόσιο ετήσιας προμήθειας αδρανείας 1% για το υπό εγγύηση ποσό (Στ. Χειμωνίτη – Τερροβίτη, 2003).

Τελικά, παρά τη συμμετοχή του Δημοσίου στην Εταιρία κατά 55%, δεν προβλέπεται απαίτηση κανονικής μετοχικής απόδοσης αλλά κάποιας αμοιβής έναντι των δικαιωμάτων και προνομίων που παρέχει. Τα πρώτα 10 χρόνια το ποσό είναι εντελώς συμβολικό, €1000 το χρόνο, τα επόμενα 10 γίνεται τουλάχιστον €250.000 ανά τρίμηνο και μετά τα 20 χρόνια τουλάχιστον €3.750.000 ή κάποιο ποσοστό των ενοποιημένων κερδών, όποιο ποσό είναι μεγαλύτερο. Σε κάθε περίπτωση το Δημόσιο περιορίζει τα δικαιώματα του ως μετόχου στα κέρδη, ειδικά τα πρώτα χρόνια, γεγονός που δεν είναι αφύσικο για τη συγκεκριμένη περίπτωση αεροδρομίου που αποσκοπεί να αποτελέσει πόλο έλξης χωρίς εξασφαλισμένα ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα. Εγγυήσεις για πραγματοποίηση συγκεκριμένων εσόδων δεν προβλέπονται στη Σύμβαση (Στ. Χειμωνίτη – Τερροβίτη, 2003).

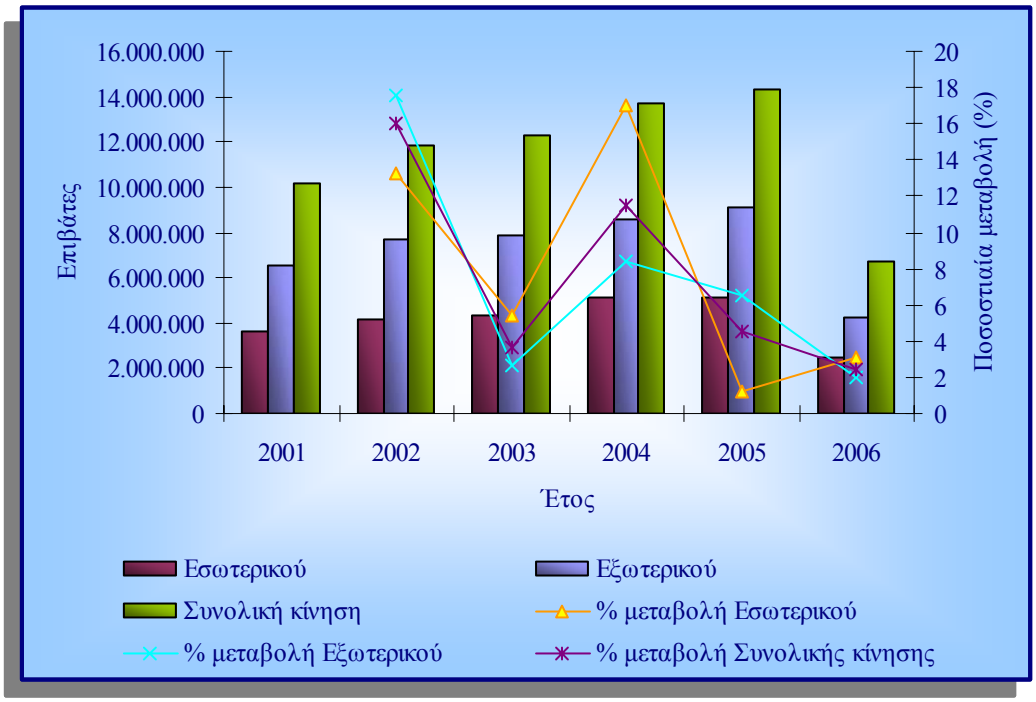
Η παρουσίαση της Σύμβασης δεν είναι εξαντλητική ούτε επιχειρείται η συστηματική της αξιολόγηση. Η αναφορά όμως των παραπάνω σημείων έχει ενδιαφέρον και αποσκοπεί να αναδείξει κάποια σημαντικά στοιχεία της, όπως η παροχή σημαντικής δημόσιας ενίσχυσης και έμμεσης στήριξης (εγγύηση) και η προσφορά μονοπωλιακών προνομίων. Αυτή δικαιολογείται μεν ως προς την απαγόρευση λειτουργίας και ενίσχυσης άλλου αεροδρομίου στην περιοχή (λόγω οικονομιών κλίμακας[26]), αλλά δεν εξετάζεται η ενδεχόμενη επίπτωση των τελών και επιβαρύνσεων στην κίνηση των άλλων ελληνικών αεροδρομίων, ορισμένα από τα οποία είναι ιδιαίτερα μικρά.

Το αεροδρόμιο, παρά το γεγονός ότι είναι ένα σημαντικό έργο για την Ελλάδα και παρέχει αναβαθμισμένες εξυπηρετήσεις και συνθήκες ασφαλείας σε σχέση με το

[26] Η πρόβλεψη βέβαια για 50 εκατομμύρια επιβάτες είναι ίσως υπερβολική.

Αεροδρόμιο του Ελληνικού, είναι ένα σχετικά μικρό αεροδρόμιο με τα διεθνή πρότυπα ακόμη και με τα ευρωπαϊκά[27], γεγονός που δεν φαίνεται περίεργο λόγω του μεγέθους αφενός και αφετέρου της οικονομικής και γεωγραφικής θέσης της χώρας σε σχέση με τις άλλες ανεπτυγμένες χώρες. Η δημιουργία του αεροδρομίου αποφασίσθηκε αφενός λόγω των προβλημάτων του Ελληνικού (λειτουργία σε κατοικημένη περιοχή, μειονεκτήματα θέσης, εξάντληση παραγωγικής ικανότητας κ.τ.λ.), αφετέρου με την επιδίωξη και την προσδοκία της οικονομικής αναβάθμισης της χώρας και άντλησης πλεονεκτημάτων από ενδεχόμενες ευνοϊκές εξελίξεις στην ευρύτερη περιοχή, Βαλκάνια και Μ. Ανατολή.

Γράφημα 7.3.1. Στοιχεία επιβατικής κίνησης του Διεθνούς Αεροδρομίου Αθηνών «Ελευθέριος Βενιζέλος».



Πηγή: www.aia.gr, 01.08.2006.

Στο παραπάνω Γράφημα παρατίθενται τα στοιχεία επιβατικής κίνησης του αεροδρομίου. Επισημαίνεται ότι τα στοιχεία του 2001 αφορούν μόνο στους μήνες Απρίλιο έως Δεκέμβριο, ενώ τα στοιχεία του 2006 τους μήνες Ιανουάριο έως Ιούνιο.

[27] Μεταξύ των 10 μεγαλύτερων ευρωπαϊκών αεροδρομίων συγκαταλέγονται αεροδρόμια με περισσότερους από 20 εκατ. επιβάτες.

Η συνολική κίνηση του 2003 εμφανίζεται αυξημένη σε σχέση με εκείνη του 2002 κατά 3,6%, του 2004 σε σχέση με εκείνη του 2003 κατά 11,5% (η τόσο μεγάλη αύξηση οφείλεται πιθανότατα στους Ολυμπιακούς Αγώνες), του 2005 με εκείνη του 2004 κατά 4,5 %, ενώ τέλος η συνολική αύξηση του 2006 σε σχέση με εκείνη του 2005, εάν περιοριστούμε στους μήνες Ιανουάριο – Ιούνιο και για τα δύο έτη, παρουσιάζεται αυξημένη κατά 2,4% (www.aia.gr, 01.08.2006).

Το θέμα της προσέλκυσης αυξημένης κίνησης σύμφωνα με τις προβλέψεις θα κριθεί φυσικά με την πάροδο του χρόνου, αλλά αυτό είναι και το βασικό στοιχείο της δικαίωσης των προσδοκιών για το έργο, τόσο του Δημοσίου όσο και των ιδιωτών. Θεωρείται πιθανό βέβαια ότι αυξημένα τέλη στα αεροδρόμια, αν δεν συνδέονται με την αντίληψη ενός αναβαθμισμένου προορισμού και εξυπηρέτησης, αποθαρρύνουν τη ζήτηση (σχετικά με άλλους ανταγωνιστικούς πόλους σε μεσογειακές χώρες) δεδομένης και της σύνθεσης της που σε μεγάλο βαθμό είναι κίνηση τουριστών, δηλαδή κίνηση για αναψυχή, και συνδέεται, σε μεγάλο βαθμό, με τους παράγοντες που επηρεάζουν τον ελληνικό τουρισμό αλλά και την Ελλάδα γενικότερα. Η διαπίστωση αυτή (της σημαντικής εξάρτησης της ζήτησης από τον τουρισμό) οδηγεί στην εκτίμηση ότι η ζήτηση αυτή είναι μάλλον ελαστική ως προς την τιμή σε σχέση τουλάχιστον με τη ζήτηση άλλων ανταγωνιστικότερων πόλων. Ήδη από τον ανάδοχο έχει τεθεί ως θέμα αδυναμίας του αεροδρομίου το γεγονός ότι στηρίζεται σε μία μη δυναμική εταιρία όπως είναι η Ολυμπιακή Αεροπορία σήμερα.

Το αεροδρόμιο έχει περιορισμένη δυνατότητα άντλησης πόρων και ενίσχυσης της αποδοτικότητάς του από εμπορικές δραστηριότητες σε σχέση τουλάχιστον με άλλα δυναμικά αεροδρόμια (π.χ. του Λονδίνου) όχι όμως ανύπαρκτες. Οι μελλοντικές εξελίξεις θα εξαρτηθούν, πέρα από διεθνείς παράγοντες (διεθνής οικονομική και πολιτική κατάσταση), όχι μόνο από τη σωστή διαχείριση και καλή συνεργασία των συμβαλλομένων αλλά και από τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας σε γενικότερο και ειδικότερο επίπεδο (προσέλκυση επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, ανταγωνιστικότητα τουρισμού). Η βελτίωση αυτή που αφορά πολλές πλευρές και τομείς της οικονομικής δραστηριότητας και της καθημερινότητας είναι μια μακροχρόνια επιδίωξη, η οποία απαιτεί συνεχή και συνεπή προσπάθεια και μάλλον προεξοφλήθηκε με υπερβολική αισιοδοξία τα τελευταία χρόνια. Στο πλαίσιο αυτό και οι προβλέψεις για τη ζήτηση των υπηρεσιών του αεροδρομίου φαίνονται

μάλλον υπερβολικές, παρά το γεγονός ότι έχουν ορίζοντα το 2025 και περιλαμβάνουν και τη διερχόμενη κίνηση.

Κρίνοντας σε γενικό επίπεδο τους όρους της Σύμβασης, γίνεται σαφές ότι αυτή δεν αποτελεί μεν πρότυπο με την απόλυτη έννοια και δεν θα μπορούσε να αποτελεί, επειδή η Ελλάδα δεν μπορεί να συγκριθεί με τις ανεπτυγμένες δυτικές χώρες που κυρίως αποτελούν πόλους προσέλκυσης κεφαλαίων εγχωρίων και ξένων για μακροχρόνιες επενδύσεις και είναι σε θέση να διαπραγματευθούν καλύτερα[28]. Συνολικά, όμως, η Σύμβαση μπορεί να χαρακτηρισθεί ρεαλιστική, με την έννοια ότι προβλέπεται λογική κατανομή κινδύνων και έχει σημαντικές πιθανότητες ομαλής υλοποίησης, έστω και με κάποιες παρεκκλίσεις, υπό τη σοβαρή προϋπόθεση βέβαια της ανάπτυξης της χώρας και της βελτίωσης της ανταγωνιστικότητάς της. Και μακροχρόνια κεφάλαια με ευνοϊκό επιτόκιο μέσω της Ε.Τ.Επ. εξασφαλίσθηκαν και εγγυήσεις εσόδων δεν υπάρχουν. Θα μπορούσε το Αεροδρόμιο των Σπάτων να αποδειχθεί μία αποτελεσματική επένδυση, έστω και αν δεν πραγματοποιηθούν στο ακέραιο όλες οι προβλέψεις, εάν ασκηθεί μακροχρόνια μία συνεπέστερη και αξιόπιστη πολιτική συνολικά για τη βελτίωση της ελκυστικότητας της χώρας ως τόπου προορισμού για αναψυχή και επιχειρηματικές δραστηριότητες, και συγχρόνως μια ρεαλιστική και διαφανής διαχείριση στο αεροδρόμιο, πολιτικές που μπορούν να χαρακτηρισθούν εφικτές. Δεν μπορούν βέβαια να προβλεφθούν και να αντιμετωπισθούν διεθνείς κρίσεις και διακυμάνσεις, οικονομικές και πολιτικές, αλλά μακροχρόνια υπάρχει γενικά περιθώριο αξιοποίησης ευκαιριών και προσαρμογής στις δυσκολίες.

7.4. Η Γέφυρα Ρίου – Αντιρρίου

Η Σύμβαση Παραχώρησης για τη ζεύξη Ρίου – Αντιρρίου, μορφής Β.Ο.Τ. (Build – Operate – Transfer, βλέπε Ενότητα 4.8), υπογράφηκε το 1996 (Ν. 2395/96) και τέθηκε σε ισχύ το Δεκέμβριο του 1997, αφού εξασφαλίσθηκαν οι απαιτήσεις των δανειστών και ολοκληρώθηκε το χρηματοδοτικό σχήμα. Το έργο, συνολικού προϋπολογισμού €740 εκατ. περίπου (περιλαμβανομένων και χρηματοοικονομικών εξόδων), χαρακτηρίζεται ιδιαίτερα δύσκολο και απαίτησε προκαταρκτικές

[28] Ενδεικτική είναι η προβλεπόμενη απόδοση 15% για τον ιδιώτη μέτοχο του Διεθνούς Αερολιμένα Αθηνών, σε σχέση με το 8% των αεροδρομίων του Λονδίνου, όπου μάλιστα οι ιδιώτες συμμετέχουν με 95%.

γεωτεχνικές έρευνες. Η δυσκολία του έργου είναι γεγονός που επισημαίνεται όχι μόνο από τον ανάδοχο του έργου (πληροφορίες στο διαδίκτυο) αλλά και από την πλευρά του κυρίου του έργου, δηλαδή του Ελληνικού Δημοσίου. Θα μπορούσε να χαρακτηρισθεί ως έργο με τεχνολογικούς κινδύνους (www.minenv.gr, 01.08.2006).

Η μέγιστη διάρκεια της Σύμβασης είναι 42 χρόνια από την ημερομηνία θέσης σε ισχύ, συμπεριλαμβανομένης της διάρκειας μελέτης και κατασκευής – συνολικά 7 χρόνια. Προβλέπεται όμως και η πρόωρη λήξη της Σύμβασης στην περίπτωση που επιτευχθεί γρηγορότερα η συμβατική απόδοση των μετόχων (www.minenv.gr, 01.08.2006).

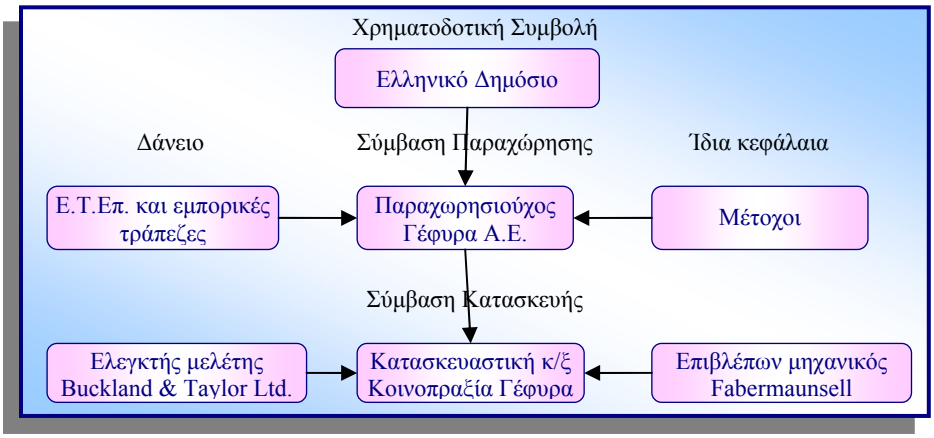
Η παραχωρησιούχος εταιρία με την επωνυμία «Γέφυρα Α.Ε.» έχει ως κύριο μέτοχο (53%) τη γαλλική εταιρία VINCI και συμμέτοχους μερικές από τις μεγαλύτερες ελληνικές κατασκευαστικές εταιρίες με 47% (Ελληνική Τεχνοδομική – ΤΕΒ Α.Ε. 15,48%, J&P – Άβαξ Α.Ε. 11,20%, Αθηνά Α.Ε.Τ.Β. & Α.Ε. 7,74%, Προοδευτική Α.Τ.Ε. 7,74% και Παντεχνική Α.Ε. 4,64%). Η ιδιαίτερη δυσκολία του έργου έγκειται:

α) Στο μεγάλο βάθος της θάλασσας στα σημεία ζεύξης (έως και 65 μέτρα).

β) Στη μειωμένη αντοχή του πυθμένα[29].

γ) Στην υψηλή σεισμικότητα της περιοχής σε συνδυασμό με πιθανότητα τεκτονικών μετακινήσεων.

Εικόνα 7.4.1. Οι συντελεστές της Γέφυρας Ρίου – Αντιρρίου.



Πηγή: www.gefyra.gr, 01.08.2006.

[29] Στην ιστοσελίδα «www.gefyra.gr» αναφέρεται ότι δεν εντοπίσθηκε βραχώδες στρώμα σε βάθος έως 100 μ. κάτω από τον πυθμένα και επισημαίνεται επίσης η παρουσία ιζημάτων από παχιές αργιλικές στρώσεις σε βάθος μεγαλύτερο από 500 μ.

Εκτιμάται ότι οι τεχνικές δυσκολίες και το μέγεθος του έργου ήταν τέτοιες που η προώθησή του και η επιτυχία του θα ήταν αμφίβολες χωρίς τη συμμετοχή και το ενδιαφέρον της γαλλικής εταιρίας με την απαραίτητη τεχνογνωσία και εμπειρία από αντίστοιχα έργα. Μάλιστα, αν δεν εξασφαλιζόταν ικανοποιητική χρηματοδότηση προκειμένου να τεθεί η σύμβαση σε ισχύ, το Ελληνικό Δημόσιο θα κατέβαλλε το ποσό των €90 εκατ. έναντι δικαιωμάτων χρήσης Τεχνικής Περιγραφής και Σχεδίου (www.gefyra.gr, 01.08.2006).

Η κυρίως γέφυρα είναι καλωδιωτή με τρία κεντρικά ανοίγματα των 560 μ. και δύο ακραία των 305 μ. και στηρίζεται σε πυλώνες, των οποίων το ύψος επάνω από τη στάθμη της θάλασσας φθάνει τα 159 μ. Οι πυλώνες θεμελιώνονται σε βάθη που κυμαίνονται από 44 έως 62 μ. με βάθρα του τύπου που χρησιμοποιούνται στις εξέδρες ανοικτής θάλασσας. Οι γέφυρες πρόσβασης έχουν μήκος 378 μ. στην πλευρά του Ρίου και 252 μ. στην πλευρά του Αντιρρίου. Δηλαδή το συνολικό μήκος της Γέφυρας φθάνει τα 2.920 μ. (www.minenv.gr, 01.08.2006).

Η γέφυρα κατασκευάσθηκε με τέτοιο τρόπο ώστε να αντέχει σε σύγκρουση πλοίου 180.000 τόνων, ανέμους ταχύτητας 250 χλμ./ώρα και σεισμό έντασης άνω των 7 Ρίχτερ, καθώς και να απορροφά μετατόπιση έως και 2 μ. ανάμεσα σε οποιοδήποτε από τα μεσόβαθρά της (www.minenv.gr, 01.08.2006).

Στη χρηματοδότηση του έργου, το μετοχικό κεφάλαιο συμμετέχει με 10%, η δημόσια συμμετοχή αντιπροσωπεύει το 45% και το δάνειο της Ε.Τ.Επ. το υπόλοιπο 45% (με την εγγύηση ομίλου εμπορικών τραπεζών) (www.gefyra.gr, 01.08.2006).

Λόγω των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών (τεχνολογικών δυσκολιών κα του υψηλού κόστους) που προαναφέρθηκαν, το έργο θα ήταν ίσως αδύνατο να κατασκευαστεί με την παραδοσιακή σύμβαση κατασκευής, επειδή μέσω της παραχώρησης γίνεται δυνατή η ανάληψη όχι μόνο του κατασκευαστικού κινδύνου από τον ιδιώτη ανάδοχο και τις εγγυήτριες τράπεζες, αλλά και η αντιμετώπιση, σε κάποιο βαθμό, και του τεχνολογικού κινδύνου (περίπτωση αποτυχίας της τεχνικής μεθόδου). Αυτός κατά ένα μέρος του βέβαια (ενδεχόμενα προβλήματα κατά τη διάρκεια της λειτουργίας που δεν μπορούσαν να ασφαλιστούν) παραμένει στην πλευρά του Δημοσίου, όχι μόνο επειδή αυτό διαθέτει εξ αρχής περισσότερα ίδια κεφάλαια, αλλά κυρίως επειδή εγγυάται δανειακά κεφάλαια κατά τη διάρκεια της λειτουργίας του έργου. Το Δημόσιο, προκειμένου να μετριάσει τον κίνδυνο αυτό στο συγκεκριμένο έργο, ακολούθησε επί

σειρά ετών διαδικασία ανάθεσης ερευνητικών εργασιών και προμελετών για την ανάδειξη της καταλληλότερης τεχνικής λύσης και του καταλληλότερου αναδόχου (Στ. Χειμωνίτη – Τερροβίτη, 2003).

Εικόνα 7.4.2. Η Γέφυρα Ρίου – Αντιρρίου.

Πηγή: www.westerngreece.gr, 01.08.2006.

Κατά την περίοδο των μελετών – κατασκευών όμιλος Τραπεζών, κυρίως ξένων (επικεφαλής ο όμιλος Mitsubishi) αλλά και ελληνικών, εγγυόνταν τα κεφάλαια της Ε.Τ.Επ., σύμφωνα με σχετική σύμβαση χρηματοδότησης και εξέδιδαν εγγυητικές επιστολές για τη χρηματοδότηση του έργου. Σημειώνεται ότι το δάνειο είναι μακροχρόνιο με περίοδο τελικής εξόφλησης 25 έτη μετά την τελευταία εκταμίευση κατά την περίοδο κατασκευής. Οι εγγυητικές επιστολές είναι απλές εξασφαλίσεις, αλλά είναι δυνατό να ζητηθεί η κατάπτωσή τους σε περίπτωση αθέτησης ειδικών υποχρεώσεων του παραχωρησιούχου. Έτσι, ο παραχωρησιούχος πέρα από τις υποχρεώσεις της σύμβασης για την κατασκευή του έργου (οριστική μελέτη από διεθνούς φήμης γραφείο μελετών, πιστοποίηση της μελέτης κατά ISO 9001, έλεγχο και έγκριση της οριστικής μελέτης και των κατασκευαστικών σχεδίων από ειδικό ελεγκτή γενικής αποδοχής από τους συμβαλλόμενους, πρόσληψη επιβλέποντος για την επίβλεψη της κατασκευής και τήρηση των προδιαγραφών) είχε και τον έλεγχο των δανειστών κατά τη διάρκεια της μελέτης και κατασκευής του έργου. Οι εγγυητικές επιστολές έληξαν με την ολοκλήρωση και παραλαβή του έργου, οπότε

πλέον την εγγύηση του δανείου ανέλαβε το Ελληνικό Δημόσιο. Οπωσδήποτε θα ήταν προτιμότερο να μην είναι αναγκαία η εγγύηση του Δημοσίου απέναντι στην Ε.Τ.Επ., αλλά διαφορετικά δεν θα ήταν δυνατή η αξιοποίηση του μακροχρόνιου δανείου. Αντίστοιχα ο ανάδοχος εγγυάται για κατασκευαστικά, λειτουργικά ελαττώματα και ασφαλίζει τους σχετικούς κινδύνους κατά τη διάρκεια της κατασκευής αλλά και της λειτουργίας (Στ. Χειμωνίτη – Τερροβίτη, 2003).

Εγγυήσεις ως προς τα έσοδα δεν αναλαμβάνονται εκτός από την περίπτωση της αθέτησης των υποχρεώσεων του Ελληνικού Δημοσίου για την κατασκευή και αναβάθμιση του οδικού δικτύου της ευρύτερης περιοχής της γέφυρας. Συγκεκριμένα το Ελληνικό Δημόσιο ήταν υποχρεωμένο πριν από την έκδοση Βεβαίωσης Περαίωσης του έργου να κατασκευάσει τις βόρειες και νότιες προσβάσεις στη γέφυρα. Είναι επίσης υποχρεωμένο να αναπτύξει τις οδικές προσβάσεις μεταξύ Κορίνθου, Πύργου, Αγρινίου, Ιτέας. Στην περίπτωση αυτή, όμως, αποζημίωση οφείλεται, εάν με στατιστικά στοιχεία τεσσάρων συνεχόμενων ετών τεκμηριώνεται κάμψη στην τάση της διερχόμενης κυκλοφορίας, λόγω ελλείψεων σε μία από τις πιο πάνω οδικές προσβάσεις. Επομένως το Ελληνικό Δημόσιο δεν αναλαμβάνει κινδύνους που δεν του αναλογούν, σχετικά με τα έσοδα (Στ. Χειμωνίτη – Τερροβίτη, 2003).

Γενικά το Ελληνικό Δημόσιο είναι ελεύθερο να αναπτύξει το υπόλοιπο οδικό δίκτυο όπως επιθυμεί, αλλά υποχρεώνεται να μην επιτρέψει άλλη παράλληλα ζεύξη μέσα σε ορισμένα όρια 60 χλμ. και 80 χλμ. ανατολικά και δυτικά της γέφυρας. Επίσης απαγορεύεται να επιδοτήσει τη λειτουργία πορθμείου στην περιοχή (Στ. Χειμωνίτη – Τερροβίτη, 2003).

Η αναμενόμενη απόδοση του μετοχικού κεφαλαίου, που ήταν ένα από τα αντικείμενα της δημοπράτησης, ορίσθηκε στο 11,5%, με τον όρο ότι, αν αυτή επιτευχθεί πριν την παρέλευση της 35ετίας, θα περιορισθεί ο συμβατικός χρόνος. Τα ανώτατα τέλη διοδίων ορίζονται σε επίπεδο κατά 40% ανώτερα από τα σημερινά κόμιστρα των οχηματαγωγών. Σύμφωνα με σχετικές μελέτες η λειτουργία της γέφυρας θα συνοδευτεί από δημιουργία τοπικής κίνησης. Ο παραχωρησιούχος έχει το δικαίωμα καθορισμού των διοδίων και κανονικά έχει την ευχέρεια άσκησης τιμολογιακής πολιτικής που θα αυξάνει τη χρήση της γέφυρας, εφόσον τα λειτουργικά έξοδα αυξάνονται λιγότερο αναλογικά (Στ. Χειμωνίτη – Τερροβίτη, 2003).

Το συγκεκριμένο έργο έχει μονοπωλιακά πλεονεκτήματα λόγω της φύσης του και θα διευκολύνει την ανάπτυξη της περιοχής και όλης της Δυτικής Ελλάδας, αν αναπτυχθεί και το σχετικό οδικό δίκτυο. Και στην περίπτωση αυτή όμως, η πραγματοποίηση των προβλέψεων σχετικά με τη ζήτηση προϋποθέτει τη συνέχιση της αναπτυξιακής πορείας της χώρας.

Εικόνα 7.4.3. Η Γέφυρα Ρίου – Αντιρρίου.

Πηγή: www.westerngreece.gr, 01.08.2006.

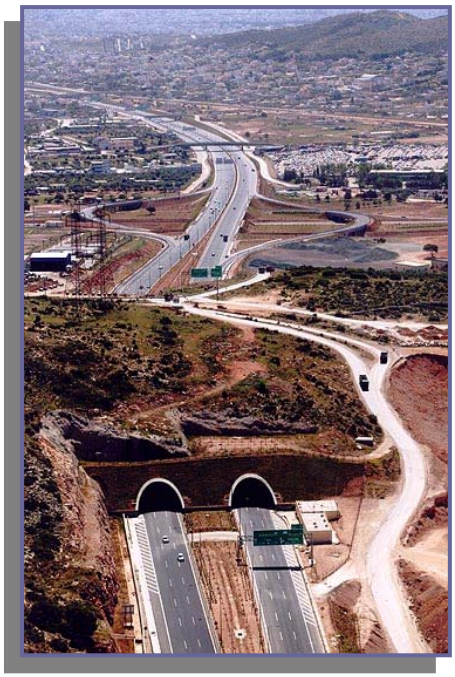
7.5. Η Αττική Οδός

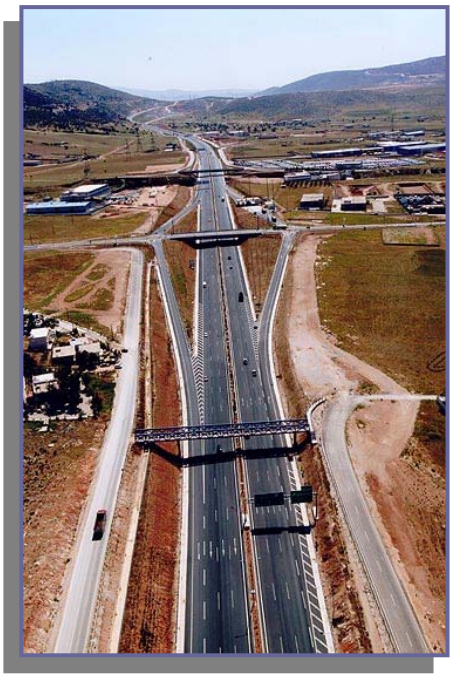
Η σύμβαση παραχώρησης κατασκευής και λειτουργίας της «Αττικής Οδού», μορφής Β.Ο.Τ. (Build – Operate – Transfer, βλέπε Ενότητα 4.8), που εξασφαλίζει τη σύνδεση δύο έργων Διευρωπαϊκών Δικτύων, του Π.Α.Θ.Ε. (αυτοκινητοδρόμου Πάτρας – Αθήνας – Θεσσαλονίκης – Ευζώνων) και του Αεροδρομίου των Σπάτων, υπογράφηκε τον Ιανουάριο του 1996 και κυρώθηκε με το Ν. 2445/1996, η δε κύρια Δανειστική Σύμβαση υπογράφηκε το Δεκέμβριο του 1997. Η έναρξη ισχύος της Σύμβασης καθυστέρησε λόγω εκκρεμοτήτων στην εξασφάλιση και στη σύνθεση της χρηματοδότησης και η Σύμβαση τέθηκε σε ισχύ το Μάρτιο του 2000 (www.aodos.gr, 01.08.2006).

Το έργο ανταποκρίνεται στην ανάγκη δημιουργίας μιας περιφερειακής οδού για το πολεοδομικό συγκρότημα της Αθήνας, που η διαδρομή της είχε καθορισθεί ακριβώς

ήδη από τη δεκαετία του ’60. Έχει συνολικό μήκος 65,2 χλμ., εκ των οποίων 15,6 χλμ. είναι σήραγγες και συναποτελείται από δύο τμήματα, τον Αυτοκινητόδρομο Ελευσίνας – Σταυρού – Αεροδρομίου Σπάτων (Ε.Σ.Σ.) και τη Δυτική Περιφερειακή Λεωφόρο Υμηττού (Δ.Π.Λ.Υ.), που συνδέει την Ε.Ε.Σ. με τη Λεωφόρο Κατεχάκη (www.aodos.gr, 01.08.2006).

Εικόνα 7.5.1. Η Αττική Οδός. Η σήραγγα Μαύρης Ώρας και ο κόμβος Ασπροπύργου.





Πηγή: www.westerngreece.gr, 01.08.2006.

Η συνολική διάρκεια παραχώρησης (συμπεριλαμβανομένης της περιόδου μελέτης – κατασκευής) είναι 23 χρόνια και η διάρκεια λειτουργίας και εκμετάλλευσης από της παραχωρησιούχο εταιρία «Αττική Οδός Α.Ε.» είναι 18 χρόνια. Η συμφωνημένη απόδοση στο μετοχικό κεφάλαιο είναι 11,6% (www.minenv.gr, 01.08.2006).

Το έργο έχει τη μορφή του αστικού αυτοκινητόδρομου μήκους περίπου 65 χλμ. με τρεις λωρίδες ανά κατεύθυνση και λωρίδα έκτακτης ανάγκης. Στο έργο περιλαμβάνονται και οι εγκαταστάσεις και ο εξοπλισμός για τη λειτουργία και εκμετάλλευση του αυτοκινητοδρόμου, αλλά επίσης και άλλα βοηθητικά για τη λειτουργία του έργα (δίκτυα) και συνδέσεις καθώς και συμπληρώσεις του υπάρχοντος οδικού δικτύου. Επίσης περιλαμβάνεται και η κατασκευή – εγκατάσταση σιδηροδρομικών γραμμών στη μεσαία ζώνη για τη μελλοντική ανάπτυξη

προαστιακού τρένου από το Αεροδρόμιο Σπάτων μέχρι το Μενίδι και για το τρένο υψηλής ταχύτητας προς Κόρινθο, από το κέντρο του Μενιδίου έως την Ελευσίνα, μήκους 12 χλμ. (www.minenv.gr, 01.08.2006).

Το έργο έχει συνολικό προϋπολογισμό (κατ' αποκοπήν αντικειμένου – Κ.Α.Τ. – και συμβατικών έργων) €1.240 εκατομμύρια περίπου, και χρηματοδοτείται από το Ελληνικό Δημόσιο, με επιχορήγηση της Ε.Ε., κατά 33%, από τους ιδιώτες μετόχους με ίδια κεφάλαια κατά 13% περίπου και με δανειακά κεφάλαια τραπεζών κατά 51% περίπου (κυρίως της Ε.Τ.Επ. υπό την εγγύηση ομίλου τραπεζών – ξένων και ελληνικών – κατά τη διάρκεια της κατασκευής). Με την αποπεράτωση υπεισήλθε ως εγγυητής του δανείου το Ελληνικό Δημόσιο όπως συμβαίνει και στη Σύμβαση της «Γέφυρας». Επίσης μικρό μέρος της χρηματοδότησης προέρχεται από τα έσοδα διοδίων. Από την προαναφερθείσα συνοπτική περιγραφή του έργου, προκύπτει ότι στη Σύμβαση προβλεπόταν και ανάληψη έργων από τον ανάδοχο που είναι πέρα από το αντικείμενο της παραχώρησης (έργα παράλληλα, βοηθητικά, έργα τοπικών οδών, σιδηροδρομικές γραμμές κ.τ.λ.). Τα έργα αυτά δεν ήταν δυνατόν να παραχωρηθούν παρ' όλο που, τουλάχιστον σε κάποιο βαθμό[30], είναι απαραίτητα για τη λειτουργία της οδού (Στ. Χειμωνίτη – Τερροβίτη, 2003).

Εκτιμάται ότι το έργο θα αποσυμφορήσει κεντρικότερες περιοχές της Αθήνας και θα μειώσει τα επίπεδα ρύπανσης στις περιοχές αυτές. Αντίστοιχα βέβαια θα μεταφέρει ρύπανση στις νέες περιοχές από όπου θα διέρχεται, αλλά η μείωση της κυκλοφοριακής συμφόρησης αυτομάτως μειώνει τη συνολική ρύπανση και είναι ένας τρόπος που αυτό επιδιώκεται και σε άλλες χώρες (π.χ. Ηνωμένο Βασίλειο). Το έργο ολοκληρώθηκε το 2003 και εξυπηρετεί περίπου 170.000 χρήστες ημερησίως. Εκτός από τα έσοδα των διοδίων (€2,70) ο ανάδοχος εκμεταλλεύεται και τους Σταθμούς Εξυπηρέτησης Αυτοκινητιστών (Σ.Ε.Α.) που προβλέπονται στον αυτοκινητόδρομο, όπου κατασκεύασε εγκαταστάσεις με δαπάνες δικές του και θα τις εκμεταλλεύεται για χρόνο ίσο με τη μέγιστη διάρκεια παραχώρησης (Στ. Χειμωνίτη – Τερροβίτη, 2003). Το 2005 ανακοινώθηκε ένα σχέδιο επεκτάσεων που περιλαμβάνει την επέκταση της Λεωφόρου Ε.Σ.Σ. νοτιοδυτικά προς τη Λεωφόρο Ποσειδώνος και νοτιοανατολικά προς Λαύριο, καθώς και την επέκταση της Δ.Π.Λ.Υ. νότια προς Λεωφόρο Ποσειδώνος (θα συναντά την αντίστοιχη επέκταση της Λεωφόρου

[30] Σύμφωνα με πληροφορίες της Στ. Χειμωνίτη – Τερροβίτη (2003), τα έργα αυτά διογκώθηκαν προκειμένου να γίνει το αντικείμενο του διαγωνισμού ελκυστικότερο στις κατασκευαστικές εταιρίες που κυρίως απαρτίζουν (συμμετοχή 51%) τον παραχωρησιούχο όμιλο.

Ελευσίνας – Σπάτων) και ανατολικά προς Ραφήνα (www.el.wikipedia.org, 03.08.2006).

Το Ελληνικό Δημόσιο ρητά δεν δεσμεύεται από τη Σύμβαση για ανάπτυξη ή μη δημόσιων συγκοινωνιών, αναφέρεται όμως η προοπτική δημιουργίας του προαστιακού τρένου και ενδεχόμενη επέκταση της Γραμμής 3 του Μετρό. Δεν αναλαμβάνει επίσης δέσμευση για πολεοδομικές και χωροταξικές ρυθμίσεις στην περιοχή, καθώς και για τη βελτίωση του οδικού δικτύου και κυκλοφοριακές ρυθμίσεις που θα μπορούσαν να επιφέρουν μεταβολές στο μέγεθος της κυκλοφορίας. Στη Σύμβαση όμως αναφέρεται ως στόχος του Δημοσίου η ανάπτυξη της περιοχής στα πλαίσια του Ρυθμιστικού Σχεδίου, χωρίς να αναλαμβάνει υποχρέωση για συγκεκριμένες ενέργειες (Στ. Χειμωνίτη – Τερροβίτη, 2003).

Προβλέπονται ανώτατες τιμές διοδίων που θα προσαρμόζονται ανάλογα με το μέγεθος του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή στην Ελλάδα. Ο τρόπος αυτός προσαρμογής, αν και θεωρείται συχνά αναγκαίος[31], δημιουργεί τις προϋποθέσεις μιας «παθητικής» προσαρμογής της τιμής των διοδίων και τελικά ενός τρόπου τροφοδότησης του γενικού πληθωρισμού. Ο παραχωρησιούχος όμως, κάτω από το όριο αυτό, έχει το δικαίωμα διαφοροποίησης των τιμών μέσα σε μία καθορισμένη χρονική περίοδο και άσκησης τιμολογιακής πολιτικής, λαμβάνοντας υπόψη όπως ορίζεται στη Σύμβαση την εξέλιξη και τις προοπτικές της ζήτησης καθώς και τις δαπάνες. Επομένως το τελικό αποτέλεσμα θα εξαρτηθεί από αρκετούς παράγοντες όπως π.χ. την ελαστικότητα της ζήτησης σε σχέση με την τιμή, η οποία με τη σειρά της εξαρτάται και από τα ποιοτικά χαρακτηριστικά της προσφερόμενης υπηρεσίας και των εναλλακτικών δυνατοτήτων (Στ. Χειμωνίτη – Τερροβίτη, 2003).

Το Δημόσιο πέρα από την εγγύηση του δανείου της Ε.Τ.Επ. μετά την ολοκλήρωση της κατασκευής και κατά τη διάρκεια της λειτουργίας του δρόμου, έχει αναλάβει ορισμένες εγγυήσεις και για μέρος των εσόδων, που συνδέονται όμως με το χρόνο λειτουργίας διαφόρων τμημάτων του έργου, στην περίπτωση που αυτά με ευθύνη του καθυστερήσουν (ευθύνη του κυρίου του έργου). Εξαίρεση σε σχέση με τις εγγυήσεις αυτές αποτελεί η προβλεπόμενη αποζημίωση του αναδόχου για το 20% της προβλεπόμενης κυκλοφορίας με τη λειτουργία του προαστιακού σιδηροδρόμου,

[31] Στην Ελλάδα και στα συγκεκριμένα έργα δεν είναι δυνατή η εφαρμογή, τουλάχιστον με τα σημερινά δεδομένα, ενός δυναμικού τύπου ρύθμισης των τιμών, RPI – X, όπως στο Ηνωμένο Βασίλειο, ώστε η προσαρμογή της τιμής να λαμβάνει υπόψη και άλλους παράγοντες εκτός από τον πληθωρισμό.

επειδή αυτή συνδέεται με έναν πράγματι επιθυμητό στόχο από την πλευρά του Δημοσίου και δεν αποτελεί αμυντικό μέτρο απέναντι σε τυχόν αμέλειά του. Προβλέπεται βέβαια ότι, εάν, παρά τη λειτουργία του προαστιακού, η εκτιμηθείσα κίνηση του αυτοκινητοδρόμου πραγματοποιείται, η αποζημίωση αυτή δεν καταβάλλεται ή καταβάλλεται μειωμένη κατά το υπολειπόμενο ποσοστό. Με δεδομένο όμως ότι η κίνηση του αυτοκινητοδρόμου εξαρτάται από την πραγματική τιμή των διοδίων, ο παραχωρησιούχος θα έχει κίνητρο, για τη μεγιστοποίηση των εσόδων του αθροιστικά, να καθορίζει τα διόδια σε επίπεδο που ενδεχομένως δεν θα μεγιστοποιούν τη χρήση του δρόμου, αλλά θα του επιτρέπουν να εισπράττει αποζημίωση από το Δημόσιο. Πολλά θα εξαρτηθούν από τη διαμόρφωση των συνθηκών κυκλοφορίας στο μέλλον, αλλά η εγγύηση αυτή μέρους των εσόδων, στην περίπτωση λειτουργίας του προαστιακού, αποτελεί οπωσδήποτε μειονέκτημα. Μειονέκτημα αποτελεί επίσης η μη αναλογικότητα των διοδίων, επειδή οπωσδήποτε θα αποθαρρύνει τη χρήση του δρόμου για σχετικά μικρές διαδρομές, που θα είναι και οι περισσότερες (Στ. Χειμωνίτη – Τερροβίτη, 2003).

Εικόνα 7.5.2. Η Αττική Οδός. Ο κόμβος περιφερειακής – Αιγάλεω.

Πηγή: www.westerngreece.gr, 01.08.2006.

Τέλος, η Διεθνής Οδική Ομοσπονδία απένειμε το 1ο Βραβείο Οδικής Ασφάλειας για το 2005 στην εταιρία «Αττικές Διαδρομές Α.Ε.», που έχει αναλάβει τη λειτουργία και συντήρηση του έργου της Αττικής Οδού. Η εν λόγω βράβευση αποκτά ιδιαίτερη

σημασία αν αναλογισθεί κανείς ότι οι επιδόσεις της Ελλάδας στα ζητήματα οδικής ασφάλειας την κατατάσσουν στις τελευταίες θέσεις της Ε.Ε. των 25. Η «Αττική Οδός» σχεδιάστηκε και κατασκευάστηκε με βάση τις αυστηρότερες διεθνείς προδιαγραφές ασφαλείας και συγκαταλέγεται στους ασφαλέστερους αυτοκινητοδρόμους στον κόσμο με βάση τις μετρήσεις ατυχημάτων που πραγματοποιούνται (www.euro2day.gr, 03.08.2006).

7.6. Λοιπά έργα μέσω ΣΔΙΤ

Κάποια από τα έργα που πρόκειται να πραγματοποιηθούν μέσω συνεργασιών Δημοσίου – ιδιωτών παρατίθενται ακολούθως:

- Ιόνια Οδός (www.xrimatistirio.gr, 01.08.2006). Η σύμβαση περιλαμβάνει:

- τον αυτοκινητόδρομο Ιόνιας Οδού από Αντίρριο μέχρι Ιωάννινα (σύνδεση με Εγνατία Οδό)(μήκος 196 χλμ.), ενώ με ευθύνη και δαπάνη του Ελληνικού Δημοσίου κατασκευάζεται η Παράκαμψη Αγρινίου (μήκος 33,3 χλμ.) και η Παράκαμψη Άρτας (μήκος 16,7 χλμ.).
- τον αυτοκινητόδρομο Π.Α.Θ.Ε, τμήμα Αθήνα – Μαλιακός (μήκος 175,5 χλμ.).
- τον κλάδο του Π.Α.Θ.Ε. Σχηματάρι – Χαλκίδα (μήκος 11 χλμ.)

- Αυτοκινητόδρομος Μαλιακός – Κλειδί (www.xrimatistirio.gr, 01.08.2006). Το συγκεκριμένο τμήμα έχει μήκος 26 χλμ. και προσωρινός μειοδότης αναδείχθηκε ο Όμιλος «Aegean Motorway Group», στην οποία συμμετέχουν οι εταιρίες Hochtief, B. Berger, ΑΕΓΕΚ, Ευκλείδης, Αθηνά και Lamda Development.

- Υποθαλλάσια αρτηρία Θεσσαλονίκης (www.xrimatistirio.gr, 01.08.2006). Η υποθαλλάσια αρτηρία Θεσσαλονίκης έχει μήκος 6,5 χλμ. και προσωρινός μειοδότης αναδείχθηκε η κοινοπραξία «Θερμαϊκή Οδός», που αποτελείται από τις Ελληνική Τεχνοδομική ΤΕΒ, Άκτωρ, Boskalis International, Archirodon Group και Θεμελιοδομή. Για το εν λόγω έργο εξετάστηκαν από το Συμβούλιο της Επικρατείας και οι ενστάσεις που υποβλήθηκαν από τους υπόλοιπους διαγωνιζόμενους, οπότε η διαδικασία έχει εισέλθει στο τελικό στάδιο (υπογραφή της σύμβασης).

- Αυτοκινητόδρομος Ελευσίνας – Κορίνθου – Πάτρας – Πύργου – Τσάκωνα (www.xrimatistirio.gr, 01.08.2006). Το συγκεκριμένο έργο έχει προϋπολογισμό περίπου €2 δις.
- Αυτοκινητόδρομος Κορίνθου – Τρίπολης – Καλαμάτας – Σπάρτης (www.xrimatistirio.gr, 01.08.2006). Ο εν λόγω αυτοκινητόδρομος έχει μήκος 100 χλμ.
- Αυτοκινητόδρομος Κεντρικής Ελλάδας (www.xrimatistirio.gr, 01.08.2006).

Τα παραπάνω έργα έχουν συνολικό κόστος €7 δις. Από το ποσό αυτό, ποσό ύψους €1 δις. θα χρηματοδοτηθεί από το κράτος, με την Ε.Ε. να χρηματοδοτεί επίσης με €1 δις., ενώ το υπόλοιπο θα επιβαρύνει τους πλειοδότες των έργων.

- Μετρό Θεσσαλονίκης (www.xrimatistirio.gr, 01.08.2006, «Το Βήμα», Αρ. Φύλλου 14414, 2005). Οι εργασίες για τη διάνοιξη του Μετρό Θεσσαλονίκης έχουν ξεκινήσει ήδη και βρίσκονται σε εξέλιξη στη δυτική πλευρά της πόλης. Το έργο, ύψους €790 εκατ., έχει αναλάβει κοινοπραξία της εταιρίας ΑΕΓΕΚ με τις Impregilo, Ansalo, Seli και Ansaldobreda, στην οποία η ελληνική εταιρία είναι επικεφαλής με ποσοστό 28%. Ο χρόνος κατασκευής του έργου ορίζεται σε περίπου 6,5 χρόνια από την υπογραφή της σύμβασης. Η γραμμή του Μετρό έχει μήκος 9,5 χλμ. με αφετηρία το Νέο Σιδηροδρομικό Σταθμό και κατάληξη το Αμαξοστάσιο (περιοχή Νέας Ελβετίας). Οι σταθμοί έχουν διαστάσεις 90x20 μέτρα, χωρίς τις εισόδους, τους ανελκυστήρες και τους εξαερισμούς. Οι υπόγειες κατασκευές θα δημιουργηθούν σε βάθος 21 – 16 μέτρων από την επιφάνεια του εδάφους καθώς υπάρχει πρόβλεψη για την προστασία των όποιων υπογείων μνημείων που θα παραμείνουν ανέπαφα, καθώς βρίσκονται σε βάθος 11 – 13 μέτρων.
- Διεθνές Συνεδριακό Κέντρο στην Αθήνα (Δελτίο Τύπου Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, 05.06.2006). Το αντικείμενο της σύμπραξης είναι η ανακατασκευή του Κλειστού Γυμναστηρίου στο Ολυμπιακό Συγκρότημα Φαλήρου και συγκεκριμένα του εσωτερικού του χώρου, για τη δημιουργία διεθνούς συνεδριακού κέντρου. Ο ιδιωτικός φορέας, που θα επιλεγεί κατόπιν διεθνούς διαγωνισμού, θα αναλάβει και την παροχή όλων των αναγκαίων υπηρεσιών συντήρησης και εν γένει τεχνικής διαχείρισης για 25 χρόνια. Η εκμετάλλευση και λειτουργία του Συνεδριακού Κέντρου δεν αποτελεί

αντικείμενο της εν λόγω σύμπραξης. Η απόφαση για τον τρόπο εκμετάλλευσης και λειτουργίας του Συνεδριακού Κέντρου θα ληφθεί άμεσα, όπως θα ξεκινήσουν άμεσα και οι διαδικασίες για την επιλογή του φορέα εκμετάλλευσης (operator) και θα εξελιχθούν παράλληλα με τις διαδικασίες επιλογής του ιδιωτικού φορέα της εν λόγω σύμπραξης.

Το νέο Συνεδριακό Κέντρο θα έχει συνολική επιφάνεια 28.000 τ.μ. σε τρία επίπεδα και θα παρέχει τη δυνατότητα φιλοξενίας μεγάλων διοργανώσεων, όπως διεθνείς συνελεύσεις, συνέδρια, διασκέψεις, επιχειρηματικά σεμινάρια και ημερίδες. Η δημιουργία του αποσκοπεί στην προσέλκυση επισκεπτών υψηλού επιπέδου, τη δικτύωση των ελληνικών επιχειρήσεων με ξένους φορείς και οργανισμούς, την προβολή του επιστημονικού έργου που συντελείται στην Ελλάδα και την τοποθέτηση της Αθήνας στον παγκόσμιο χάρτη του συνεδριακού τουρισμού.

Εκτιμάται ότι το Συνεδριακό Κέντρο θα φιλοξενήσει 100 περίπου εκδηλώσεις κατά το πρώτο έτος λειτουργίας, ενώ θα ξεπεράσει τις 200 εκδηλώσεις ετησίως μετά το πέμπτο έτος λειτουργίας. Η επισκεψιμότητα υπολογίζεται από την Αναθέτουσα Αρχή σε 70.000 συνέδρους κατά το πρώτο έτος λειτουργίας και εκτιμάται ότι θα ανέλθει στις 160.000 ετησίως μετά το πέμπτο έτος.

Με βάση τις εκτιμήσεις προσέλκυσης επισκεπτών και συνεπώς κεφαλαίων και συγκριτικά στοιχεία από τη διεθνή εμπειρία, η αναμενόμενη συνολική δαπάνη επισκεπτών (εκτός συνεδρίων/εκδηλώσεων) αναμένεται ότι θα ανέλθει σε πλέον των €60 εκατ. ανά έτος, χωρίς να υπολογίζονται σε αυτά τα έσοδα τα οποία προσδοκά το Δημόσιο από την εκμετάλλευση του Συνεδριακού Κέντρου. Έτσι, η προτεινόμενη σύμπραξη θα λειτουργήσει ως νέα πηγή εσόδων για τον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα ευρύτερα και θα δημιουργήσει νέες θέσεις εργασίας.

Το ενδεικτικό προϋπολογιζόμενο κόστος ανακατασκευής και συντήρησης για 25 έτη, σύμφωνα με τα στοιχεία της Γενικής Γραμματείας Ολυμπιακής Αξιοποίησης, ανέρχεται σε €56 εκατ., μη συμπεριλαμβανομένου του κόστους βαριάς συντήρησης και ασφάλισης, το οποίο υπολογίζεται σε 20% επί του συνολικού προϋπολογισμού του έργου. Η αποπληρωμή του ιδιωτικού φορέα που θα επιλεγεί θα γίνεται με ετήσιες πληρωμές μετά την έναρξη της λειτουργίας του έργου. Το ύψος των πληρωμών θα εξαρτάται από την ποιότητα των παρεχόμενων

υπηρεσιών συντήρησης, με βάση τα κριτήρια ποιότητας που θα ορισθούν εκ των προτέρων. Το οριστικό ποσό που θα κληθεί να καταβάλει το Δημόσιο θα καθορισθεί από τον διεθνή διαγωνισμό για την ανάθεση του έργου.

- Νέες κτιριακές υποδομές του Πυροσβεστικού Σώματος (Δελτίο Τύπου Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, 05.06.2006). Το αντικείμενο της σύμπραξης είναι η κατασκευή και συντήρηση επτά κτιριακών υποδομών (Πυροσβεστικών Σταθμών) του Πυροσβεστικού Σώματος. Οι κτιριακές αυτές υποδομές θα κατασκευασθούν στην Αλεξανδρούπολη, τη Βέροια, τη Λευκάδα, τα Γιαννιτσά, το Μεσολόγγι, τους Γαργαλιάνους και τη Θεσσαλονίκη. Η διάρκεια της σύμπραξης είναι 25 έτη.

  Το ενδεικτικό προϋπολογιζόμενο κόστος κατασκευής ανέρχεται σε €23 εκατ., ενώ το συνολικό κόστος συντήρησης για τα 25 έτη ανέρχεται σε €8,5 εκατ. Στο κόστος αυτό πρέπει να προστεθεί και το κόστος βαριάς συντήρησης και ασφάλισης των υποδομών, το οποίο υπολογίζεται σε 20% του συνολικού προϋπολογισμού. Το οριστικό ποσό που θα κληθεί να καταβάλει το Δημόσιο θα καθορισθεί από τον διεθνή διαγωνισμό για την ανάθεση του έργου.

- Τεχνική διαχείριση ακινήτων Ελληνικής Αστυνομίας (Δελτίο Τύπου Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, 05.06.2006). Το αντικείμενο της σύμπραξης είναι η τεχνική διαχείριση τεσσάρων κτιριακών συγκροτημάτων της Ελληνικής Αστυνομίας και συγκεκριμένα του κτιρίου της Γενικής Αστυνομικής Διεύθυνσης Αττικής, του νέου συγκροτήματος της Σχολής Αξιωματικών ΕΛ.ΑΣ. στην Αμυγδαλέζα, της Σχολής Μετεκπαίδευσης Αξιωματικών ΕΛ.ΑΣ. στην Αμυγδαλέζα και του νέου κτιρίου Μεταγωγών – Αλλοδαπών, μέσω της παροχής υπηρεσιών για την προληπτική και διορθωτική συντήρηση του ηλεκτρομηχανολογικού εξοπλισμού, της υποστήριξης της λειτουργίας μέσα από την εφαρμογή συστήματος Building Management System, της ενεργειακής διαχείρισής τους με την επιβολή υποχρεωτικών ρητρών για την εξοικονόμηση δαπανών σε συγκεκριμένα ποσοστά, της τεχνολογικής αναβάθμισης κρίσιμων εγκαταστάσεων και τον καθορισμό και την υγιεινή τους για μία χρονική περίοδο 15 ετών. Πρόκειται για το πρώτο έργο παροχής υπηρεσιών που θα πραγματοποιηθεί με βάση το νόμο για τις ΣΔΙΤ.

Με βάση την ανάλυση των λειτουργικών δαπανών κύκλου ζωής (Life Cycle Cost Analysis – LCCA), όπως αυτή πραγματοποιήθηκε για το κτίριο της Γενικής Αστυνομικής Διεύθυνσης Αττικής, για το οποίο ήταν διαθέσιμα τα οικονομικά στοιχεία της διαχείρισής του (έτος 2004) το συνολικό οικονομικό όφελος από την εφαρμογή της προτεινόμενης τεχνικής διαχείρισης για μία περίοδο 15 ετών ανέρχεται σε 14% τουλάχιστον κατ' έτος. Επιπρόσθετα η υιοθέτηση μέσω της εν λόγω σύμπραξης, ρήτρας εξοικονόμησης ενέργειας, η οποία θα είναι τουλάχιστον 10% το δεύτερο χρόνο διαχείρισης των κτιρίων και κατά μέσο όρο 22% για το σύνολο της περιόδου της 15ετούς προτεινόμενης διαχείρισης αναμένεται να μειώσει το κόστος λειτουργίας των τεσσάρων κτιρίων, δεδομένου ότι οι δαπάνες ενέργειας αποτελούν το μεγαλύτερο ποσοστό του κόστους αυτού.

Ο ενδεικτικός προϋπολογισμός για τις υπηρεσίες τεχνικής διαχείρισης, σύμφωνα με τα στοιχεία της Κτηματικής Εταιρίας Δημοσίου, ανέρχεται σε €36 εκατ. για την προτεινόμενη διάρκεια σύμπραξης 15 ετών. Το ποσό αυτό δεν περιλαμβάνει τις δαπάνες Οργανισμών Κοινωνικής Ωφέλειας, οι οποίες θα εξακολουθούν να επιβαρύνουν το Δημόσιο. Το οριστικό ποσό που θα κληθεί να καταβάλει το Δημόσιο θα καθορισθεί μετά από την ολοκλήρωση του διεθνούς διαγωνισμού για την επιλογή του αναδόχου.

- Νέες σχολικές εγκαταστάσεις (Δελτίο Τύπου Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, 14.04.2006). Η αίτηση υπαγωγής του «Οργανισμού Σχολικών Κτιρίων Α.Ε.» (Ο.Σ.Κ.) στο Νόμο 3389/2005 αφορά στην κατασκευή 27 νέων σχολείων με ΣΔΙΤ. Το έργο της κατασκευής των σχολείων αυτών θα προκυρηχθεί σε δύο διαγωνισμούς (ενδεικτικά, 13 και 14 σχολεία αντίστοιχα). Οι ιδιωτικοί φορείς – ανάδοχοι των δύο έργων θα αναλάβουν την κατασκευή και τη χρηματοδότηση του έργου, καθώς και τη συντήρηση αυτών των σχολείων με βάση συγκεκριμένα κριτήρια ποιότητας για μία χρονική περίοδο 25 ετών. Η αποπληρωμή των ιδιωτικών φορέων θα γίνεται από τον Ο.Σ.Κ. με ετήσιες πληρωμές μετά την έναρξη της λειτουργίας των σχολείων. Το ύψος των πληρωμών θα εξαρτάται από την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών συντήρησης, με βάση τα κριτήρια ποιότητας που θα ορισθούν εκ των προτέρων.

  Το ενδεικτικό προϋπολογιζόμενο κόστος κατασκευής των σχολείων ανέρχεται σε €105,4 εκατ. και το κόστος συντήρησης σε €45 εκατ. για την περίοδο των 25 ετών, σύμφωνα με στοιχεία του Ο.Σ.Κ. Στο ποσό αυτό δεν έχει συμπεριληφθεί το

κόστος ασφάλισης καθώς και το κόστος βαριάς συντήρησης των υποδομών, το οποίο υπολογίζεται σε 20% του κόστους κατασκευής. Το οριστικό ποσό που θα κληθεί να καταβάλει το Δημόσιο θα καθορισθεί μετά από την ολοκλήρωση του διεθνούς διαγωνισμού για την ανάθεση των δύο συμβάσεων του Έργου.

7.7. Συμπεράσματα

Όσον αφορά στις συμβάσεις του Διεθνούς Αεροδρομίου Αθηνών «Ελευθέριος Βενιζέλος», της Γέφυρας Ρίου – Αντιρρίου και της Αττικής Οδού μπορεί να ειπωθεί ότι με αυτές έγινε δυνατή η μακροχρόνια δέσμευση κάποιων ιδιωτικών κεφαλαίων, η αξιοποίηση ενός μακροχρόνιου δανείου της Ε.Τ.Επ. με ευνοϊκό επιτόκιο και η απορρόφηση της ενίσχυσης των Διαρθρωτικών Ταμείων για τη δημιουργία έργων που επί χρόνια σχεδιάζονταν και η αναγκαιότητά τους μπορεί να θεωρηθεί προφανής, ανεξάρτητα αν είχε προηγηθεί ή όχι αναλυτική μελέτη αξιολόγησης. Έργα αυτού του μεγέθους και της δυσκολίας – το κάθε ένα με τα δικά του ιδιαίτερα χαρακτηριστικά – είναι αμφίβολο αν θα μπορούσαν να εκτελεστούν ως παραδοσιακά δημόσια έργα και λόγω της δυσκολίας εξεύρεσης πόρων αλλά και για λόγους οργανωτικούς και τεχνικούς (σε κάποιες περιπτώσεις), στα δεδομένα χρονικά πλαίσια που τελικά εκτελέστηκαν. Δεν πρέπει να διαφεύγει ότι στα έργα αυτά δεσμεύονται οι ιδιώτες σε ένα συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα και προϋπολογισμό χωρίς δικαίωμα αναθεώρησης και η παραβίασή τους – χωρίς ευθύνη του Δημοσίου – συνεπάγεται κόστος άμεσο (δεν υπάρχει δυνατότητα κάλυψης των υπερβάσεων) ή έμμεσο λόγω διαφυγόντων κερδών. Το κόστος αυτό θα επιβάρυνε το Δημόσιο στην περίπτωση του παραδοσιακού τρόπου κατασκευής.

Οι παρατηρήσεις αυτές, αν και η λογική τους είναι προφανής, διατυπώνονται με την επιφύλαξη της έλλειψης συγκριτικών στοιχείων για το αντίστοιχο κόστος με την παραδοσιακή μέθοδο κατασκευής και λειτουργίας.

Η σημαντικότερη πρόκληση που αντιμετωπίζεται σήμερα σχετικά με τα έργα αυτά, και με αντίκτυπο και στη χώρα γενικότερα, εκτός από την ολοκλήρωσή τους η οποία ήταν επιτυχής, είναι η αξιοποίησή τους, με τους όρους που δρομολογήθηκαν οι εν λόγω επενδύσεις ή έστω με μικρές αποκλίσεις. Αυτό σημαίνει όχι μόνο την τήρηση των δεσμεύσεων των συμβαλλομένων μερών, αλλά ευρύτερα και την πραγματοποίηση των προβλέψεων στις οποίες στηρίχθηκαν οι συμβάσεις. Η

πραγματοποίηση των προβλέψεων συνδέεται με εξελίξεις παραγόντων που δεν είναι δυνατό όλοι να ελεγχθούν από τους συμβαλλομένους, παρ' όλο που η ζήτηση υπηρεσιών για τις υποδομές εξαρτάται σημαντικά από τις οικονομικές εξελίξεις στη χώρα και από τη διαχειριστική ικανότητα των παραχωρησιούχων και του αρμόδιου ρυθμιστή από την πλευρά του Δημοσίου. Και αν ακόμη όμως η ζήτηση υστερήσει σε σχέση με τις προβλέψεις (ειδικότερα για το αεροδρόμιο), η σοβαρότητα του προβλήματος θα εξαρτηθεί από το βαθμό και τη διάρκεια της εν λόγω υστέρησης. Αν το πρόβλημα περιοριστεί σε κάποιες απώλειες της αναμενόμενης απόδοσης για τους ιδιώτες επιχειρηματίες, χωρίς τριβές με το Ελληνικό Δημόσιο, τότε θα είναι σχετικά ανώδυνο. Αν όμως η απόκλιση από τα αναμενόμενα είναι σοβαρότερη, γεγονός που θα συνδέεται και με τις εξελίξεις στην ελληνική οικονομία και την ελαστικότητά της, πέρα από τις όποιες επιδράσεις και επιπτώσεις από το εξωτερικό, οι επιπτώσεις θα είναι σοβαρότερες ως προς την εικόνα της χώρας στους μακροχρόνιους επενδυτές, Έλληνες και ξένους, ειδικότερα αν θεωρηθεί ότι η ελληνική Πολιτεία δεν κατέβαλε τις προσπάθειες που όφειλε και για τις οποίες δεσμεύθηκε (τουλάχιστον με επαναλαμβανόμενες γενικές εξαγγελίες για διαρθρωτικές αλλαγές και τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας) για την ταχύτερη ανάπτυξη της χώρας.

Οι εξελίξεις βέβαια δεν χρειάζεται να είναι πανομοιότυπες για όλα τα έργα, παρά το γεγονός ότι η ζήτηση των χρηστών επηρεάζεται και από ορισμένους κοινούς για όλα παράγοντες. Το Δημόσιο θα πρέπει να εξακολουθήσει τη συνεργασία ως συνεπής συμβαλλόμενος και, αν προκύψει ανάγκη, να θυσιάσει κάποια ίδια οφέλη προκειμένου να βοηθήσει καταστάσεις σοβαρά υπολειπόμενης ζήτησης, αλλά όχι και να αναλάβει κινδύνους που δεν του ανήκουν (εμπορικούς), ή να θυσιάσει το επίπεδο ασφάλειας και ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Ως προς τις εν εξελίξει συνεργασίες με ιδιώτες, μέσω συμβάσεων παραχώρησης, στις γνωστές περιπτώσεις των οδικών αξόνων, της υποθαλλάσσιας οδικής αρτηρίας και του Μετρό της Θεσσαλονίκης, καθώς και τις μελλοντικά σχεδιαζόμενες για τις επεκτάσεις του Μετρό της Αθήνας και άλλων έργων υποδομής, θα μπορούσαν να διατυπωθούν κάποιες παρατηρήσεις:

Το Δημόσιο με δεδομένη την πείρα που ήδη αποκτήθηκε αλλά και τη διαφαινόμενη αβεβαιότητα σχετικά με τις διεθνείς εξελίξεις, γενικές και ειδικές (αναφορικά με την ιδιωτική συμμετοχή στις υποδομές), θα πρέπει να είναι επιφυλακτικό. Δεν πρέπει επίσης να διαφεύγει ότι όλες οι προηγούμενες συμβάσεις έγιναν με ευνοϊκή τη διεθνή

συγκυρία και αισιόδοξες προοπτικές για την αντιμετώπιση των προβλημάτων της ελληνικής οικονομίας και παρά την άμεση συμμετοχή με δημόσιους πόρους, απαιτήθηκε επιπλέον και η παροχή εγγυήσεων εκ μέρους του Δημοσίου για σημαντικό μέρος των δανειακών κεφαλαίων. Επίσης είναι γνωστό ότι οι ελληνικές κατασκευαστικές επιχειρήσεις που συμμετέχουν στα έργα της Γέφυρας Ρίου – Αντιρρίου και της Αττικής Οδού συγκέντρωσαν το μεγαλύτερο μέρος των κεφαλαίων τους μέσω του Χρηματιστηρίου. Στα πλαίσια του νέου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (Κ.Π.Σ. ΙΙΙ), υπάρχουν προσδοκίες για σημαντική συμμετοχή των ιδιωτών σε κάποια επιχειρησιακά προγράμματα. Παρ' όλο που πολλά από τα έργα αυτά δεν μπορούν να γίνουν χωρίς ιδιωτικούς πόρους και η προσέλκυση ιδιωτικών κεφαλαίων μπορεί να είναι θετική και για γενικότερους λόγους, είναι αμφίβολο εάν τελικά η προοπτική αυτή είναι ρεαλιστικός στόχος με τα σημερινά δεδομένα (και παρά τη συμμετοχή της χώρας στην Οικονομική Νομισματική Ένωση) με όρους ευνοϊκότερους (χωρίς εγγυήσεις του Δημοσίου).

Η αντιμετώπιση των προοπτικών με περισσότερο ρεαλισμό θα πρέπει να οδηγήσει βέβαια σε ιεράρχηση αναγκών σε σχέση με τα έργα, και φυσικά σε μακροχρόνια προσπάθεια αφενός προσέλκυσης κεφαλαίων με ευνοϊκούς όρους, αφετέρου εξοικονόμησης πόρων με δημόσια αποταμίευση.

Εξάλλου το Δημόσιο γενικά, αλλά και ειδικά στα έργα που επιδιώκει να κατασκευάσει με συνεργασία ιδιωτών, δεν θα πρέπει να δεσμεύεται από προηγούμενες εξαγγελίες και δεσμεύσεις για έργα ή συνεργασίες που τελικά αποδεικνύονται απρόσφορες. Παρ' όλο που το θέμα της αξιοπιστίας αφορά και στις εξαγγελίες, δεν θα πρέπει να γίνεται αφορμή για ενδοτική συμπεριφορά σε διαπραγματεύσεις και τελικές δεσμεύσεις.

Τέλος, παρά τις μετρήσεις και εκτιμήσεις μελλοντικών ροών που έχουν γίνει για διάφορα υπό παραχώρηση και κατασκευή έργα, παραμένει ο κίνδυνος αποτυχίας των προβλέψεων, οπότε είναι ενδεχόμενο να αναζητηθούν πρόσθετα μέτρα. Η επιμήκυνση της περιόδου παραχώρησης θα πρέπει να εξεταστεί σοβαρά, όπως και κάποιες μορφές επιδότησης που δεν θα αναιρούν τα κίνητρα του παραχωρησιούχου για ορθολογική τιμολογιακή πολιτική. Ανάλογα βέβαια θα πρέπει να αξιολογηθούν οι εγγυήσεις ακόμη και μικρού κινδύνου (όπως αυτές για τα δανειακά κεφάλαια κατά την περίοδο λειτουργίας του έργου).

Το σύνολο των δεσμεύσεων που αναλαμβάνονται και η εκτέλεση αναβαθμισμένων έργων υποδομής με αναβαθμισμένη διαχείριση κάνουν περισσότερο επιτακτική την ανάγκη της οικονομικής ανάπτυξης της χώρας που, όπως είναι γνωστό, δεν εξαρτάται μόνο από την ολοκλήρωση των έργων. Έτσι γίνονται και περισσότερο δεσμευτικές μακροχρόνια οι επιλογές της χώρας για συνεπή αναπτυξιακή πολιτική αλλά και συγχρόνως για μεγαλύτερη αξιοπιστία σε όλες τις εκφάνσεις της δημόσιας ζωής.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7ο 184
ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ – ΙΔΙΩΤΩΝ 184
7.1. Εισαγωγή 184
7.2. Ο Νόμος 3389/2005 σχετικά με τις Συμπράξεις Δημοσίου – Ιδιωτών 185
7.2.1. Ο ορισμός των ΣΔΙΤ 188
7.2.2. Μορφές έργων που περιλαμβάνονται στο μοντέλο των ΣΔΙΤ 191
7.2.3. Λοιπές απόψεις για το Νόμο και τις ΣΔΙΤ 194
7.3. Το Αεροδρόμιο «Ελευθέριος Βενιζέλος» 195
7.4. Η Γέφυρα Ρίου – Αντιρρίου 202
7.5. Η Αττική Οδός 207
7.6. Λοιπά έργα μέσω ΣΔΙΤ 212
7.7. Συμπεράσματα 217

Εικόνα 7.2.1. Διαφορές στις διαδικασίες δημοπράτησης με την εισαγωγή των ΣΔΙΤ. 187
Εικόνα 7.2.1.1. Διαφορές στη μεταβίβαση του κινδύνου με την εισαγωγή των ΣΔΙΤ. 190
Εικόνα 7.2.2.1. Βασική δομή μίας χαρακτηριστικής συναλλαγής ΣΔΙΤ 192
Πηγή: «Εγχειρίδιο για την υλοποίηση έργων και υπηρεσιών μέσω ΣΔΙΤ», 2006. ... 192
Εικόνα 7.2.2.2. Διαδικασία έγκρισης μίας πρότασης για ΣΔΙΤ. 193
Πηγή: «Εγχειρίδιο για την υλοποίηση έργων και υπηρεσιών μέσω ΣΔΙΤ», 2006. ... 193
Πίνακας 7.3.1. Το Διεθνές Αεροδρόμιο Αθηνών «Ελευθέριος Βενιζέλος» σε αριθμούς. 196
Πηγή: www.aia.gr, 01.08.2006. 196
Εικόνα 7.3.1. Το Διεθνές Αεροδρόμιο Αθηνών «Ελευθέριος Βενιζέλος». Σύνδεση προς το κτίριο κεντρικού αεροσταθμού. 197
Πηγή: www.aia.gr, 01.08.2006. 197
Γράφημα 7.3.1. Στοιχεία επιβατικής κίνησης του Διεθνούς Αεροδρομίου Αθηνών «Ελευθέριος Βενιζέλος». 200
Πηγή: www.aia.gr, 01.08.2006. 200
Εικόνα 7.4.1. Οι συντελεστές της Γέφυρας Ρίου – Αντιρρίου. 203
Πηγή: www.gefyra.gr, 01.08.2006. 203
Εικόνα 7.4.2. Η Γέφυρα Ρίου – Αντιρρίου. 205
Πηγή: www.westerngreece.gr, 01.08.2006. 205
Εικόνα 7.4.3. Η Γέφυρα Ρίου – Αντιρρίου. 207
Πηγή: www.westerngreece.gr, 01.08.2006. 207
Εικόνα 7.5.1. Η Αττική Οδός. Η σήραγγα Μαύρης Ώρας και ο κόμβος Ασπροπύργου. 208
Πηγή: www.westerngreece.gr, 01.08.2006. 208
Εικόνα 7.5.2. Η Αττική Οδός. Ο κόμβος περιφερειακής – Αιγάλεω. 211
Πηγή: www.westerngreece.gr, 01.08.2006. 211

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ
ΕΙΚΟΝΕΣ – ΠΙΝΑΚΕΣ – ΓΡΑΦΗΜΑΤΑ

Πίνακας 1.1.1.	Κατάταξη των υποδομών	2
Γράφημα 1.4.1.	Ετήσιες δαπάνες για την ανάπτυξη και συντήρηση των αυτοκινητοδρόμων στην Ιρλανδία	11
Γράφημα 1.4.2.	Σύγκριση των προβλεπόμενων εσόδων από τους αυτοκινητοδρόμους και των απαιτήσεων σε επενδύσεις στις Η.Π.Α.	12
Εικόνα 1.4.1.	Οι PPPs δημιουργούνται στο χώρο κοινού ενδιαφέροντος του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα	13
Γράφημα 2.3.1.	Άποψη των Αρχών όσον αφορά στην οικονομική αποδοτικότητα (value for money) των PFI έργων	24
Γράφημα 2.3.2.	Βαθμός στον οποίο πιστεύουν οι κατασκευαστές ότι τους δίνεται η δυνατότητα να καινοτομήσουν	25
Γράφημα 2.3.3.	Βαθμός στον οποίο πιστεύουν οι Δημόσιες Αρχές ότι ο κατασκευαστής εφάρμοσε καινοτόμες ιδέες	25
Γράφημα 2.4.1.	Βαθμός στον οποίο οι κατασκευαστές πιστεύουν ότι τα καθήκοντα έχουν προσδιορισθεί με σαφήνεια	27
Γράφημα 2.4.2.	Κύριες αιτίες διενέξεων σε PFI έργα	28
Πίνακας 2.5.1.	Κριτήρια αξιολόγησης για την επιλογή έργων κατάλληλων για την προσέγγιση της PPP	31
Πίνακας 2.6.1.	Δυνητικά οφέλη για την κυβέρνηση από τη χρήση των PPPs	40

Πίνακας 2.6.2.	Λόγοι που θα μπορούσαν να υποκινήσουν τις ιδιωτικές εταιρίες να εμπλακούν σε μια PPP	41
Εικόνα 2.7.1.	Μοντέλο COPED	45
Εικόνα 2.7.2.	Παράγοντες επιτυχίας μιας PPP	46
Γράφημα 2.7.1.	Άποψη των κατασκευαστών όσον αφορά στον τρόπο παρακολούθησης και ελέγχου του έργου από τις Αρχές	47
Εικόνα 2.8.1.	Συνεργασίες δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, outsourcing και ιδιωτικοποίηση	51
Εικόνα 3.2.1.	Ο κύκλος ζωής ενός PPP έργου υποδομής	61
Εικόνα 3.3.1.1.	Η διαδικασία εκτέλεσης PPP στη Nova Scotia	65
Εικόνα 3.3.2.1.	Καθήκοντα και δομές υποστήριξης στη PPP διαδικασία στη Victoria	66
Εικόνα 3.3.2.2.	Η διαδικασία εκτέλεσης PPP στη Victoria	67
Εικόνα 3.3.3.1.	Η διαδικασία εκτέλεσης PPP στο Queensland	68
Εικόνα 3.3.4.1.	Η διαδικασία εκτέλεσης PPP στο Hong Kong	69
Εικόνα 3.4.1.	Τα προβλήματα στη φάση υλοποίησης συχνά προέρχονται από τις προπαρασκευαστικές φάσεις	72
Εικόνα 4.1.1.	Οι φάσεις στον κύκλο ζωής ενός έργου υποδομής και κάποιες από τις μορφές PPPs	76
Εικόνα 4.1.2.	Μορφές συνεργασιών δημόσιου και ιδιωτικού τομέα για νέες εγκαταστάσεις. Κατάταξη ανάλογα με το ποια πλευρά αναλαμβάνει το μεγαλύτερο μέρος των κινδύνων	76

Εικόνα 4.1.3.	Μορφές συνεργασιών δημόσιου και ιδιωτικού τομέα για υπάρχουσες εγκαταστάσεις. Κατάταξη ανάλογα με το ποια πλευρά αναλαμβάνει το μεγαλύτερο μέρος των κινδύνων	77
Εικόνα 4.2.1.	Μέθοδος Design – Bid – Build	78
Πίνακας 4.2.1.	Μελέτη περίπτωσης της μεθόδου Design – Bid – Build	79
Εικόνα 4.4.1.	Μέθοδος Design – Build	81
Πίνακας 4.4.1.	Σύνοψη των εκτιμώμενων επιπτώσεων της χρήσης της μεθόδου Design – Build στις παραμέτρους κόστους, χρόνου και ποιότητας	84
Πίνακας 4.4.2.	Μελέτη περίπτωσης της μεθόδου Design – Build	84
Εικόνα 4.4.2.	Αυτοκινητόδρομος E-470 στο Denver, Colorado, U.S.	85
Εικόνα 4.8.1.	Μέθοδος Build – Operate – Transfer	89
Πίνακας 4.8.1.	Μελέτη περίπτωσης της μεθόδου Build – Operate – Transfer	89
Εικόνα 4.10.1.	Μέθοδος Build – Own – Operate	92
Πίνακας 4.10.1.	Μελέτη περίπτωσης της μεθόδου Build – Own – Operate	93
Εικόνα 4.12.1.	Μέθοδος Operation and Maintenance Fee Service Contracts	94
Πίνακας 4.12.1.	Μελέτη περίπτωσης της μεθόδου Operation and Maintenance Fee Service Contracts	95
Εικόνα 4.16.1.	Η δομή των απαιτήσεων που σχετίζονται με ένα έργο υποδομής	99

Πίνακας 4.16.1.	Σύγκριση κάποιων από των μορφών PPPs βάσει των παραμέτρων της ιδιοκτησίας, της ευθύνης για τη λειτουργία του έργου, των επενδύσεων, των κινδύνων και της χρονικής διάρκειας του συμβολαίου	100
Πίνακας 4.16.2.	Σύγκριση κάποιων από των μορφών PPPs βάσει των στόχων που επιδιώκονται μέσω της συνεργασίας	100
Πίνακας 4.16.3.	Προϋποθέσεις για να αναπτυχθεί και να είναι επιτυχής η κάθε μέθοδος PPP	101
Πίνακας 4.16.4.	Έργα ηπειρωτικών μεταφορών που προγραμματίστηκαν ή ολοκληρώθηκαν από το 1985 έως το 2005 παγκοσμίως ανά τύπο συμβολαίου	102
Γράφημα 4.16.1.	Παγκόσμια κατανομή έργων ηπειρωτικών μεταφορών, 1985-2005, ανά τύπο συμβολαίου και πλήθος έργων	102
Γράφημα 4.16.2.	Παγκόσμια κατανομή έργων ηπειρωτικών μεταφορών, 1985-2005, ανά τύπο συμβολαίου και αξία έργου	103
Πίνακας 4.16.5.	Έργα ηπειρωτικών μεταφορών ανά περιοχή και ανά τύπο συμβολαίου που προγραμματίστηκαν ή ολοκληρώθηκαν από το 1985 έως το 2005	104
Πίνακας 5.3.1.	Καταμερισμός κινδύνων για τους εμπλεκόμενους σε έργα PPP	121
Πίνακας 5.3.2.	Τυπική κατανομή κινδύνων στις PPPs	123
Γράφημα 5.3.1.	Βαθμός καταλληλότητας της κατανομής των κινδύνων κατά την άποψη των εργολάβων και των Δημόσιων Αρχών.	125

Πίνακας 5.3.2.1.	Ποσοστό έργων με υπέρβαση κόστους και χρονοδιαγράμματος στις συμβατικές μεθόδους δημοπράτησης και στη μέθοδο PPP στη Βρετανία	129
Πίνακας 5.4.1.1.	Οι υποθέσεις που πραγματοποιήθηκαν σε έρευνα σχετικά με την επιρροή του θεσμικού περιβάλλοντος στη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στα έργα υποδομής	134
Πίνακας 5.4.1.2.	Η εξέλιξη της νομοθεσίας στον τομέα των PPPs στην Ευρώπη των 25	135
Πίνακας 5.4.3.2.1.	Θέματα που πρέπει να διαπραγματεύονται οι κατευθυντήριες αρχές ενός PPP θεσμικού πλαισίου	139
Εικόνα 5.5.1.1.	Τυπική δομή ενός έργου ΣΔΙΤ	144
Πίνακας 6.2.3.1.	Έργα που προγραμματίσθηκαν και χρηματοδοτήθηκαν στον Καναδά την περίοδο 1985-2000 και των οποίων η χρηματοδότηση προέρχεται από τα τέλη χρήσης	158
Πίνακας 6.3.1.	Έργα του Διευρωπαϊκού Δικτύου (priority TENs projects)	164
Πίνακας 6.3.2.	Δάνεια της Ε.Τ.Ε. το 2003 κατά τομέα	165
Πίνακας 6.3.3.	Δάνεια της Ε.Τ.Ε. το 2003 κατά χώρα	166
Πίνακας 6.3.4.	Δάνεια της Ε.Τ.Ε. το 2003 ανάλογα με τη διάρκεια	166
Πίνακας 6.3.1.1.	Οι δαπάνες σε συνεργασίες Δημοσίου – ιδιωτών στα πλαίσια του Σχεδίου Εθνικής Ανάπτυξης (NDP) 2000-2006 στην Ιρλανδία	168
Πίνακας 6.3.3.1.	Ποσοστό πληθυσμού στη Γαλλία που χρησιμοποιεί PPP δίκτυο ύδρευσης	177

Πίνακας 6.3.3.2.	Αξιολόγηση των PPP συμβάσεων για την παροχή των τοπικών δημόσιων υπηρεσιών στη Γαλλία	178
Εικόνα 7.2.1.	Διαφορές στις διαδικασίες δημοπράτησης με την εισαγωγή των ΣΔΙΤ	187
Εικόνα 7.2.1.1.	Διαφορές στη μεταβίβαση του κινδύνου με την εισαγωγή των ΣΔΙΤ	190
Εικόνα 7.2.2.1.	Βασική δομή μίας χαρακτηριστικής συναλλαγής ΣΔΙΤ	192
Εικόνα 7.2.2.2.	Διαδικασίες έγκρισης μίας πρότασης για ΣΔΙΤ	193
Πίνακας 7.3.1.	Το Διεθνές Αεροδρόμιο Αθηνών «Ελευθέριος Βενιζέλος» σε αριθμούς	196
Εικόνα 7.3.1.	Το Διεθνές Αεροδρόμιο Αθηνών «Ελευθέριος Βενιζέλος». Σύνδεση προς το κτίριο κεντρικού αεροσταθμού	197
Γράφημα 7.3.1.	Στοιχεία επιβατικής κίνησης του Διεθνούς Αεροδρομίου Αθηνών «Ελευθέριος Βενιζέλος»	200
Εικόνα 7.4.1.	Οι συντελεστές της Γέφυρας Ρίου - Αντιρρίου	203
Εικόνα 7.4.2.	Η Γέφυρα Ρίου - Αντιρρίου	205
Εικόνα 7.4.3.	Η Γέφυρα Ρίου - Αντιρρίου	207
Εικόνα 7.5.1.	Η Αττική Οδός. Η σήραγγα Μαύρης Ώρας και ο κόμβος Ασπροπύργου	208
Εικόνα 7.5.2.	Η Αττική Οδός. Ο κόμβος περιφερειακής – Αιγάλεω	211

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΞΕΝΗ

Alberta Infrastructure Guidance Document (August 2003), "Public Private Partnerships".

Banerjee, S.G., Oetzel, J.M., and Ranganathan, R. (2006), "Private Provision of Infrastructure in Emerging Markets: Do Institutions Matter?", Development Policy Review, pp. 175-202.

Bettignies, J.-E. and Ross, T.W. (2004), "The Economics of Public – Private Partnerships", Canadian Public Policy – Analyse de Politiques, Vol. XXX, No. 2.

Cowie, H. (1996), "Private Partnerships and Public Networks in Europe", Federal Trust Report.

Davis, K. (2005), "PPPs and Infrastructure Investment", The Australian Economic Review, Vol. 38, No. 4, pp. 439-444.

Eurostat (February 2004), "New Decision of Eurostat on Deficit and Debt, Treatment of Public – Private Partnerships".

Federal Highway Administration, U.S. Department of Transportation (August 2005), "Synthesis of Public – Private Partnership Projects for Roads, Bridges & Tunnels from around the World – 1985-2004", Prepared by Aecom Consult, Inc.

Federal Highway Administration, U.S. Department of Transportation (January 2006), "Design – Build Effectiveness Study".

Federal Highway Administration, U.S. Department of Transportation (2005), "Manual for Using Public – Private Partnerships on Highway Projects".

Federal Highway Administration, U.S. Department of Transportation, "PPPs Defined".

Finlayson, J.A. (February 2002), "The What and Why of Public – Private Partnerships", Business Council of British Columbia, Vol. 9, No. 1.

General Accounting Office, U.S. (April 1999), "Public – Private Partnerships, Terms Related to Building and Facility Partnerships", GAO/GGD – 99 – 71.

Grimsey, D. and Lewis, M.K. (2005), "The Economics of Public Private Partnerships", The International library of critical writings in economics 183.

HDR (2005), "Creating Effective Public – Private Partnerships for Building and Infrastructure in Today's Economic Environment", A White Paper by HDR, a firm committed to helping clients do more with less through PPP.

Hedlund, K.J. and Smith, N.C. (August 2005), "SAFETEA – LU Promotes Private Investment in Transportation", Nossaman, Guthner, Knox & Elliott, LLP.

Ikonomopoulos, H. (August 2005), "Greece looks to PPPs to shrink state control", International Financial Law Review 24 No. 8.

International Monetary Fund (March 2004), "Public Private Partnerships", prepared by the Fiscal Affairs Department (in conclusion with other departments, the World Bank, and the Inter – American Development Bank).

Kumar, S. and Prasad, C.J. (February 2004), "Public – Private Partnerships in Urban Infrastructure", Kerala Calling.

March, J. (November/December 2005), "Working with the Private Sector to Meet Transportation Goals", Vol. 69, No. 3

National Audit Office (November 2001), "Managing the Relationship to Secure a Successful Partnership in PFI projects", Report by the Comptroller and Auditor General, HC 375, Session 2001-2002.

Norment, R. (October 2002), "PPPs – The American Style", The PFI Journal 39.

Nova Scotia Department of Finance (November 1997), "Transferring Risk in Public/Private Partnerships".

Organization for Economic Cooperation and Development (O.E.C.D., 2002), "Impact of Transport Infrastructure Investment on Regional Development".

Prieto, R. (October 2005), "PPPs: A Contractor/Developer's "How to" Guide", National Council of Public Private Partnerships, U.S.

Prieto, R., "Issues in Regulatory Policy Design for US PPP's".

Quiggin, J. (2005), "Public – Private Partnerships: Options for Improved Risk Allocation", The Australian Economic Review, Vol. 38, No. 4, pp. 445-450.

Scally, J. (2004), "Public Private Partnerships in Ireland: An Overview".

Seader, D.L., "The United State's Experience with Outsourcing, Privatization and Public – Private Partnerships".

Service Industries Branch of Industry Canada (June 2001), "Public – Private Partnerships: A Canadian Guide", a Guide for Practitioners of Public – Private Partnerships (P3s) which Represents the Best Experiences and Practices of Those Currently Engaged in P3 Activity.

Smith, J., "Design – Build – Finance – Own – Operate – Transfer Approaches", Texas A&M University.

Stainback, J. (2006), "10 Reasons Why Developers Should Enter into Public/Private Partnerships".

Streeter, W., Zurita, G.R., Dell, J.C., Hermans, M. and Monnier, L. (August 2004), "Public – Private Partnerships: the Next Generation of Infrastructure Finance", FitchRatings, Project Finance.

The Secretary Department of Treasury and Finance (June 2000), "Partnerships Victoria Policy".

The Stationery Office (2000), "Public Private Partnerships, The Government's Approach", London.

Trafford, S. and Proctor, T. (2006), "Successful Joint Ventura Partnerships: Public – Private Partnerships", International Journal of Public Sector Management, Vol. 19, No. 2, pp. 117-129.

United Nations Economic and Social Council, Economic Commission for Africa (April 2005), "Public – Private Partnerships for Service Delivery: Water and Sanitation", 3rd meeting of the Committee on Human Development and Civil Society 4-6 May 2005, Addis Ababa, Ethiopia.

Vickerman, R.W. (1991), "Infrastructure and Regional Development, European Research in Regional Science".

Vining, A.R., Boardman, A.E. and Poschmann, F. (September 2005), "Public – Private Partnerships in the US and Canada: There Are No Free Lunches", Journal of Comparative Policy Analysis, Vol. 7, No. 3, pp. 199-220.

Webb, R. and Pulle, B. (September 2002), "Public Private Partnerships: An Introduction", Research Paper No. 1 2002-2003.

Ybarra, S.J. (September 2004), "Private Sector Participation in Transportation", Testimony before House Committee on Government Reform Subcommittee on Energy Policy, Natural Resources and Regulatory Affairs.

ΕΛΛΗΝΙΚΗ

ΕΞΠΡΕΣ (Ιανουάριος 2006), "Ανέτοιμες οι Κατασκευαστικές για τα Αυτοχρηματοδοτούμενα Έργα".

ΕΞΠΡΕΣ (Οκτώβριος 2006), "Από τα Δημόσια στα Αυτοχρηματοδοτούμενα Έργα οι Κατασκευαστικές Εταιρίες".

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Απρίλιος 2004), "Πράσινο Βιβλίο, Σχετικά με τις Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα και το Κοινοτικό Δίκαιο των Δημοσίων Συμβάσεων και των Συμβάσεων Παραχώρησης", Βρυξέλλες, COM (2004) 327 τελικό.

Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (Μάρτιος 2005), "Ο ρόλος της Ε.Τ.Ε. στις Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) και ο Αντίκτυπος στην Προβληματική της Ανάπτυξης".

Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας, Τεύχος Πρώτο, Αρ. Φύλλου 232 (Σεπτέμβριος 2005), Νόμος 3389/2005, Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα.

Ινστιτούτο Οικονομίας Κατασκευών (Ιανουάριος 2005), "Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ)".

Κορρές, Λ. (2006), "Το ΣΔΙΤ στη Γραμμή Εκκίνησης", Ετήσια Έκδοση του Forum «Αγορά Ιδεών», «2006-26 Παρεμβάσεις για την Ελλάδα της Εξωστρέφειας».

Ματιές στην Οικονομία, Τεύχος 8ο (Σεπτέμβριος – Οκτώβριος 2005), "Συμπράξεις Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ): Ένα Σύγχρονο Εργαλείο Δυναμικής Ανάπτυξης".

Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας (Αύγουστος 2005), "ΣΔΙΤ: Θετικές ως Εργαλείο για την Ανάπτυξη. Ανεπαρκές το Συγκεκριμένο Σχέδιο Νόμου", Δελτίο Τύπου.

Τροβά, Ε. (Απρίλιος 2005), "Εισήγηση Τ.Ε.Ε.: Συγχρηματοδοτούμενα & Αυτοχρηματοδοτούμενα Έργα", Συνέδριο Τ.Ε.Ε. – Δημόσια Έργα, Αθήνα, 19-21 Απριλίου 2005.

Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών (Ιούνιος 2006), Δελτίο Τύπου, Αθήνα.

Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, Ειδική Γραμματεία Συμπράξεων Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (Ιούνιος 2006), "Εγχειρίδιο για την Υλοποίηση Έργων και Υπηρεσιών μέσω ΣΔΙΤ".

Χειμωνίτη – Τερροβίτη, Στ. (2003), "Συμμετοχή Ιδιωτών στα Έργα Υποδομής και Αυτοχρηματοδότηση", Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (Κ.Ε.Π.Ε.).

ΔΙΚΤΥΑΚΟΙ ΤΟΠΟΙ

- http://www.aia.gr — Διεθνής Αερολιμένας Αθηνών «Ελ. Βενιζέλος»
- http://www.aodos.gr — Αττική Οδός
- http://www.constructors.com — The Structure Tone Organization
- http://www.el.wikipedia.org — Βικιπαίδεια
- http://www.euro2day.gr
- http://www.fhwa.dot.gov — Federal Highway Administration
- http://www.gefyra.gr — Γέφυρα Α.Ε.
- http://www.ggde.gr — Γενική Γραμματεία Δημοσίων Έργων
- http://www.ggea.gr — Γενική Γραμματεία Επενδύσεων και Ανάπτυξης
- http://www.iok.gr — Ινστιτούτο Οικονομίας των Κατασκευών

- http://www.ip3.gr — Institute for Public Private Partnerships, Inc
- http://www.isnar.cgiar.org — International Service for National Agricultural Research, Netherlands
- http://www.minenv.gr — Υπουργείο Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων
- http://www.minfin.nl — Ministry of Finance, Netherlands
- http://www.mnec.gr — Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών
- http://www.mtq.gouv.qc.ca — Ministère des Transports du Quèbec
- http://www.nao.org.uk — National Audit Office, United Kingdom
- http://www.ncppp.org — National Council for PPP
- http://www.nra.ie — National Roads Authority, Ireland
- http://www.partnerships.vic.gov.au — State Government of Victoria, Australia
- http://www.ppi.worldbank.org — World Bank
- http://www.strategis.gc.ca — Industry Canada
- http://www.tee.gr — Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας
- http://www.tovima.dolnet.gr — Εφημερίδα «Το Βήμα»
- http://www.westerngreece.gr — Διεύθυνση Τουρισμού – Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας
- http://www.xrimatistirio.gr — Οικονομική Εφημερίδα