



ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ  
ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Διπλωματική Εργασία

ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΣΥΜΠΡΑΞΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ (ΣΔΙΤ)

της

ΜΑΡΙΑΣ Γ.ΤΣΙΡΙΜΠΗ

Υποβλήθηκε ως απαιτούμενο για την απόκτηση του  
διπλώματος μεταπτυχιακών σπουδών στη Δημόσια Διοίκηση

Μάρτιος 2022

## Περίληψη

Στόχος της παρούσας εργασίας αποτελεί η μελέτη των Συμπράξεων δημοσίου – ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) ως χρηματοδοτικά εργαλεία για την υλοποίηση δημόσιων έργων, μεγάλης και μικρής κλίμακας. Συγκεκριμένα οι ΣΔΙΤ χρησιμοποιούνται σε διάφορες μορφές από τον 15<sup>ο</sup> αιώνα μέχρι και σήμερα, με αποτέλεσμα την ύπαρξη εκτενούς εμπειρίας σε παγκόσμιο επίπεδο, ως προς την αποδοτική εφαρμογή τους. Μέσω των ΣΔΙΤ, το δημόσιο είναι σε θέση να υλοποιήσει μεγάλα κοινωνικά έργα αναλαμβάνοντας το ελάχιστο δυνατό ρίσκο από την υλοποίησή τους, ενώ ο ιδιώτης που συμμετέχει στην σύμπραξη, οφείλει να εξασφαλίσει την απαραίτητη χρηματοδότηση για την υλοποίηση και την συντήρηση του έργου, με το δημόσιο στη συνέχεια να αποζημιώνει τον ιδιώτη κατά την λήξη της συμφωνίας και με βάση την εναπομένουσα αξία του έργου. Ουσιαστικό ζήτημα για την επιτυχή εφαρμογή μιας ΣΔΙΤ αποτελεί το υψηλό επίπεδο προετοιμασίας και η ύπαρξη ισχυρών φορέων υλοποίησης προκειμένου να διασφαλιστεί ότι η ΣΔΙΤ έχει πράγματι πρόσθετη αξία.

Η χρηματοπιστωτική και οικονομική κρίση του 2008, επηρέασε αρνητικά την υλοποίηση έργων ΣΔΙΤ, δεδομένου ότι χώρες με εκτενή οικονομικά προβλήματα, έχασαν την πρόσβαση σε αναγκαία κεφάλαια για την υλοποίηση δημοσίων έργων, ενώ τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, μείωσαν την διαθεσιμότητα κεφαλαίων και πίστωσης σε ιδιωτικούς φορείς. Προς τούτο, η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) αξιοποίησε την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ) ως βασική πηγή χρηματοδότησης των έργων ΣΔΙΤ σε συνδυασμό με τη χρήση συναφών χρηματοδοτικών εργαλείων όπως το JESSICA.

Στην Ελλάδα, η χρήση των ΣΔΙΤ είναι περιορισμένη, εξαιτίας της ύπαρξης πολύπλοκου νομικού και θεσμικού πλαισίου, χρονοβόρων διαδικασιών, αδιαφάνειας, και γραφειοκρατίας. Ως αποτέλεσμα, το επίπεδο αποδοτικότητας της χώρας ως προς την απορρόφηση των αντίστοιχων κονδυλίων (π.χ. ΕΣΠΑ) στο πλαίσιο της ΕΕ είναι χαμηλό, με συνέπεια να μην διοχετεύονται κεφάλαια στην αγορά, τα οποία είναι απαραίτητα για την επιτυχή εφαρμογή μίας αποδοτικής αναπτυξιακής πολιτικής.

Εν τούτοις, τα τελευταία χρόνια η χώρα προχώρησε σε μια θεσμική αλλαγή κεφαλαιώδους σημασίας για το μέλλον των ΣΔΙΤ, εντάσσοντας τις ΣΔΙΤ στις «Στρατηγικές Επενδύσεις», με στόχο την βελτίωση του επενδυτικού περιβάλλοντος μέσω της υιοθέτησης ευέλικτων διαδικασιών για την γρήγορη έκδοση αδειών (fast track) που απαιτούνται για την

υλοποίηση επενδύσεων, τον περιορισμό της γραφειοκρατίας, και τη δημιουργία προνομίων και κινήτρων (π.χ. φορολογικά κίνητρα).

Επιπλέον, στην παρούσα εργασία παρουσιάζεται ως μελέτη περίπτωσης, ένα σπουδαίο έργο υποδομής από τα πρώτα που υλοποιήθηκαν στην Ελλάδα ως ΣΔΙΤ, η Γέφυρα Ρίου – Αντιρρίου, προκειμένου να αξιολογηθεί η ωφελιμότητα, η συμβολή των εμπλεκόμενων μερών και ο επιμερισμός των κινδύνων μεταξύ των εταίρων.

Συμπερασματικά, παρά τα όποια μειονεκτήματά τους, οι ΣΔΙΤ αποτελούν για το σύγχρονο επιχειρηματικό περιβάλλον μια συμπληρωματική και εναλλακτική επιλογή για την εκτέλεση δημοσίων έργων ή υπηρεσιών, με πολλαπλά οφέλη για την οικονομία και την κοινωνία.

Λέξεις Κλειδιά:

ΣΔΙΤ, δημόσιο, ιδιώτης, χρηματοδότηση, Ελλάδα, ΕΕ, Γέφυρα Ρίου- Αντιρρίου

## Abstract

The aim of this work is the study of Public-Private Partnerships (PPPs) as financial tools for the implementation of large- and small-scale public works. Specifically, PPPs have been used in various forms from the 15th century, resulting in extensive experience worldwide, in terms of their efficient application. Through PPPs the public sector is able to implement major social projects, taking the least possible risk from their implementation, while the private sector participating in the partnership, must provide the necessary funding for the implementation and maintenance of the project, with the public sector then compensate the private sector at the end of the agreement and based on the residual value of the project. A key issue for the successful implementation of a PPP is the high level of preparation and the existence of strong implementing partners in order to ensure that the PPP is indeed of added value.

The financial and economic crisis of 2008 negatively affected the implementation of PPP projects, as countries with extensive financial problems lost access to funds needed to implement public works, while financial institutions reduced the availability of funds and credit to private institutions. To this end, the European Union (EU) has activated the European Investment Bank (EIB) as the main source of funding for PPP projects in conjunction with the use of related financial instruments such as JESSICA.

The use of PPPs in Greece is limited, due to the existence of a complex legal and institutional framework, time-consuming procedures, red tape and lack of transparency. As a result, the level of efficiency of the country in terms of absorption of the corresponding funds (NSRF) within the EU is low, and consequently the funds which are necessary for the successful implementation of an efficient development policy are not channeled to the market.

In recent years, however, the country has undergone a major institutional change for the future of PPPs, by including PPPs in the framework of "Strategic Investments", with the aim of improving the investment environment through the adoption of flexible licensing procedures (fast track) required to make investments, reduction of red tape, and provision of benefits and incentives (eg tax incentives).

In addition, the present work presents as a case study, an important infrastructure project among the first implemented in Greece as a PPP, the Rio - Antirrio Bridge, in order to

evaluate the usefulness, the contribution of the stakeholders and the sharing of risks between them.

In conclusion, despite their disadvantages, PPPs represent a complementary and alternative option for the implementation of public works or services in the modern business environment, with multiple benefits for the economy and the society.

Keywords:

PPPs, public, private, financing, Greece, EU, Rio-Antirrio Bridge

# Περιεχόμενα

Περίληψη.....	ii
Abstract.....	iv
Περιεχόμενα .....	vi
Λίστα Σχημάτων.....	ix
Λίστα Πινάκων.....	ix
Λίστα Εικόνων.....	x
Λίστα Συντομογραφιών.....	xi
Εισαγωγή.....	1
Κεφάλαιο 1. Γενική Περιγραφή και Ορισμός των ΣΔΙΤ.....	4
1.1 Ορισμός ΣΔΙΤ.....	4
1.2 Εμπλεκόμενοι φορείς στην Ελλάδα και ο ρόλος τους - Πεδία εφαρμογής.....	5
1.3 Η Στρατηγική των ΣΔΙΤ και η Εφαρμογή τους.....	7
1.4 Σύγκριση ΣΔΙΤ και «παραδοσιακών» τρόπων ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων .	13
1.5 Πλεονεκτήματα των ΣΔΙΤ.....	14
1.6 Μειονεκτήματα των ΣΔΙΤ.....	16
1.7 Χαρακτηριστικά των ΣΔΙΤ.....	18
1.8 Τύποι συμβάσεων ΣΔΙΤ.....	20
Κεφάλαιο 2. Νομικό – Θεσμικό Πλαίσιο ΣΔΙΤ.....	28
2.1 ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ.....	28
2.1.1 Διεθνής εμπειρία.....	28
2.1.2 Ευρωπαϊκή Εμπειρία.....	32
2.1.3 Εθνικό Νομοθετικό πλαίσιο για τις ΣΔΙΤ.....	36
2.1.4 Οι ΣΔΙΤ όπως ορίζονται στον Ν. 3389/2005.....	38
2.1.5 Νομοθεσία Γρήγορης Αδειοδότησης (Fast Track).....	43

2.2	ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ.....	45
2.2.1	Αρμόδια Διοικητικά Όργανα.....	45
2.2.2	Δωπουργική Επιτροπή (ΔΕΣΔΙΤ).....	45
2.2.3	Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ (ΕΓΣΔΙΤ).....	47
2.2.4	Προϋποθέσεις Υπαγωγής της παροχής υπηρεσιών ή της εκτέλεσης έργου στο ν. 3389/2005.....	50
2.2.5	Διαδικασία Ανάθεσης.....	51
2.2.6	Βασικές Αρχές που διέπουν τις Διαδικασίες Ανάθεσης.....	54
Κεφάλαιο 3.	Χρηματοδότηση έργων ΣΔΙΤ.....	60
3.1	Βασικά στοιχεία χρηματοδότησης ΣΔΙΤ.....	60
3.2	Χρηματοδότηση έργων ΣΔΙΤ - Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων.....	61
3.3	Ενδεδειγμένη εφαρμογή των ΣΔΙΤ.....	64
3.4	Οικονομική αποδοτικότητα.....	66
3.5	Δημόσια Συγκριτική Κοστολόγηση.....	67
3.6	Δομή της Χρηματοδότησης των έργων ΣΔΙΤ.....	68
3.7	Χρηματοδοτικό Εργαλείο JESSICA.....	72
3.8	Ιδιωτικά Χρηματοδοτούμενα έργα (μη ανταποδοτικά) που αποπληρώνονται από το δημόσιο (PFI).....	75
3.9	Ιδιωτικά χρηματοδοτούμενα έργα με περιορισμένη συμβολή του δημοσίου.....	76
3.10	Πλήρως Ανταποδοτικά Έργα.....	77
3.11	Μηχανισμός πληρωμών των μη ανταποδοτικών έργων ΣΔΙΤ.....	79
3.12	Προσδιορισμός και Κατανομή Κινδύνων.....	82
3.13	Ποιοι είναι οι κίνδυνοι που επιμερίζονται σε ένα έργο ΣΔΙΤ.....	84
3.14	Ζητήματα που προκύπτουν στην κατανομή κινδύνων (περιορισμοί στην κατανομή κινδύνων).....	87
Κεφάλαιο 4.	Η εφαρμογή των ΣΔΙΤ στην ΕΕ - Χρηματοπιστωτική κρίση.....	90
4.1	Εφαρμογή Έργων ΣΔΙΤ στην ΕΕ.....	90

4.2	Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (ΕΕΣ): Πολλαπλές Αδυναμίες και περιορισμένα οφέλη σε έλεγχο έργων ΣΔΙΤ .....	92
4.3	Οι ΣΔΙΤ και η οικονομική κρίση .....	94
4.4	Μέτρα επίλυσης οικονομικών προβλημάτων της ΕΕ .....	96
Κεφάλαιο 5. Μελέτη περίπτωσης: Γέφυρα Ρίου-Αντιρρίου.....		102
5.1	Το ιστορικό του έργου .....	102
5.2	Συντελεστές Υλοποίησης του Έργου.....	105
5.3	Συμβάσεις του Έργου .....	107
5.4	Οικονομικά Στοιχεία του Έργου- Περίοδος Κατασκευής .....	111
5.5	Δυσκολίες και Προκλήσεις -Τεχνικά χαρακτηριστικά του έργου .....	114
5.5.1	Γεωφυσικό Περιβάλλον κατασκευής του Έργου .....	114
5.5.2	Μέθοδος κατασκευής της Γέφυρας .....	116
5.5.3	Συντήρηση υποδομών - Σύστημα παρακολούθησης.....	117
5.5.4	Εκτίμηση δομικού κινδύνου .....	118
5.6	Βραβεύσεις.....	119
5.7	Επιπτώσεις του έργου .....	121
Κεφάλαιο 6. Συμπεράσματα .....		123
6.1	Οφέλη ΣΔΙΤ .....	123
6.2	Προβληματισμοί στην εφαρμογή ΣΔΙΤ .....	125
6.3	Συμπεράσματα .....	126
Βιβλιογραφία .....		130



## Λίστα Σχημάτων

Σχήμα 1 Γενικό πλαίσιο αξιολόγησης έργου ΣΔΙΤ από την ΕΓΣΔΙΤ με επεξεργασία (Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης, Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ, 2019).....	50
Σχήμα 2: Προϋποθέσεις υπαγωγής στο Ν. 3389/2005 .....	51
Σχήμα 3 :Τυπική συμβατική δομή ΜΗ Ανταποδοτικού Έργου ΣΔΙΤ με επεξεργασία (Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης, Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ, 2019).....	77
Σχήμα 4:Τυπική συμβατική δομή Ανταποδοτικού Έργου ΣΔΙΤ με επεξεργασία (Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης, Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ, 2019).....	79

## Λίστα Πινάκων

Πίνακας 1. Κονδύλια που διατέθηκαν σε συγχρηματοδοτούμενα από την ΕΕ έργα ΣΔΙΤ για την περίοδο 2000-2014, σε εκατομμύρια ευρώ, ανά τομέα Πηγή: (Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, 2018) .....	92
Πίνακας 2 Αρχικός προϋπολογισμός έργου Πηγή: Αιτιολογική έκθεση νόμου παραχώρησης (1996) .....	112
Πίνακας 3 Τελικό κόστος έργου Πηγή: (OMEGA Centre for Mega Projects in Transport and Development, n.d.).....	113

## Λίστα Εικόνων

Εικόνα 1 Ο ρόλος του δημόσιου και του ιδιωτικού Τομέα, Πηγή: (ΕΓΣΔΙΤ, 2006), με επεξεργασία .....	7
Εικόνα 2 Χρονική κατανομή έργων ΣΔΙΤ στην Ελλάδα, Πηγή: (Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης, Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ, 2019) .....	38
Εικόνα 3 Διάρθρωση ΕΓΣΔΙΤ Πηγή: (Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης, Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ, 2019) με επεξεργασία .....	47
Εικόνα 4 Διαδικασία ανάθεσης ενός έργου ή υπηρεσίας σε ΣΔΙΤ Πηγή: (ΕΓΣΔΙΤ, 2006) .....	54
Εικόνα 5 Δομή χρηματοδότησης των ΣΔΙΤ Πηγή: (ΕΓΣΔΙΤ, 2006) .....	71
Εικόνα 6 Η αγορά ΣΔΙΤ της ΕΕ ανά κράτος μέλος από το 1990 έως το 2016 Πηγή: (Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, 2018) .....	90
Εικόνα 7 Η αγορά ΣΔΙΤ της ΕΕ από το 1990 έως το 2016 Πηγή: (Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, 2018) .....	91
Εικόνα 8 Ευρωπαϊκή εφαρμογή των έργων ΣΔΙΤ, Πηγή: (ΕΓΣΔΙΤ, 2019) .....	97
Εικόνα 9 Οι Ευρωπαϊκές Οδοί E55 και E65 και η Ιόνια Οδός .....	103
Εικόνα 10 Κύριο εθνικό οδικό δίκτυο .....	103
Εικόνα 11 Συντελεστές του έργου της Γέφυρας Πηγή: (ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε., χ.χ.) .....	107
Εικόνα 12 Συντελεστές έργου – συμβατικές σχέσεις Πηγή: (Παπανικόλας, 2004) .....	111
Εικόνα 13 Σχεδιάγραμμα της Γέφυρας Πηγή: (Wikipedia, n.d.) .....	116
Εικόνα 14 Θεμέλια των πυλώνων Πηγή: (ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε., χ.χ.) .....	117

## Λίστα Συντομογραφιών

ΔΕΣΔΙΤ	Διυπουργική Επιτροπή Συμπράξεων δημοσίου και ιδιωτικού Τομέα
ΔΕΣΕ	Διυπουργική Επιτροπή Στρατηγικών Επενδύσεων
ΔΣΚ	Δημόσια Συγκριτική Κοστολόγηση
ΕΓΣΔΙΤ	Ειδική Γραμματεία Συμπράξεων δημοσίου και ιδιωτικού Τομέα
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΣ	Εταιρεία Ειδικού Σκοπού
ΕΣΠΑ	Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης
ΕΤΕπ	Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων
ΕΤΠΑ	Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης
ΠΑΘΕ	Πάτρα- Αθήνα-Θεσσαλονίκη- Εύζωνοι
ΣΔΙΤ	Συμπράξεις δημοσίου – ιδιωτικού Τομέα
ΤΑΑ	Ταμείο Αστικής Ανάπτυξης
ΤΣ	Ταμείο Συνοχής
B.O.T.	Build Operate Transfer
B.O.O.T.	Build Own Operate Transfer
B.O.O.	Build Own Operate
B.T.O.	Build Transfer Operate
B.O.L.T.	Build Own Lease Operate
B.B.O.	Buy Build Operate
D.B.F.O.	Design Build Finance Operate
EPEC	European PPP Expertise Center
JESSICA	Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas
PFI	Private Finance Initiative
PPP	Public Private Partnerships

## Εισαγωγή

Οι Συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) αποτελούν βασικά χρηματοδοτικά εργαλεία τα οποία χρησιμοποιούνται εκτενώς στον τομέα των δημοσίων έργων, ιδίως στην ευρωπαϊκή αγορά. Οι επενδύσεις σε έργα υποδομής αποτελούν καθοριστικό παράγοντα για τη διατήρηση της οικονομικής δραστηριότητας κατά τη διάρκεια της κρίσης και συμβάλλουν στην επάνοδο της οικονομικής ανάπτυξης.

Οι ΣΔΙΤ ουσιαστικά αποτελούν συμφωνίες πλήρους συνεργασίας κατά την οποία ο δημόσιος και ο ιδιωτικός τομέας συνθέτουν τους διαθέσιμους πόρους, για την υλοποίηση ενός δημόσιου έργου. Αυτή η συνεργασία μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα προσπαθεί να διασφαλίσει το σχεδιασμό, τη χρηματοδότηση, την κατασκευή, τη διαχείριση, την ανακατασκευή και τη συντήρηση των δημοσίων υποδομών και υπηρεσιών (Ke, et al., 2010).

Κατά την εφαρμογή των ΣΔΙΤ, ο ιδιωτικός τομέας αναλαμβάνει το μεγαλύτερο μέρος των βασικών εργασιών υλοποίησης και χρηματοδότησης του έργου (π.χ. σχεδιασμό, κατασκευή, συντήρηση κ.λπ.), με την κυριότητα του έργου να μεταβιβάζεται στο δημόσιο σε διάφορους βαθμούς ταχύτητας, ανάλογα με την συμφωνία. Παράλληλα, κατά το στάδιο της υλοποίησης του έργου, ο ιδιωτικός τομέας αναλαμβάνει και σημαντικό ποσοστό του ρίσκου, το οποίο επέρχεται από τις υποχρεώσεις του εκάστοτε συμβαλλόμενου φορέα, και τις χρηματοδοτικές ανάγκες του έργου. Το ρίσκο μετατίθεται σταδιακά στον δημόσιο τομέα, κατά την παραχώρηση των δικαιωμάτων κυριότητας, η μεταβίβαση των οποίων υλοποιείται με βάση την συμφωνία που έχει συναφθεί μεταξύ ιδιωτικού και δημοσίου τομέα, ενώ η πλέον κοινή μορφή της διαδικασίας αποτελεί η μεταβίβαση κατά την πληρωμή, δηλαδή το δημόσιο «εξοφλεί» τμήματα της κυριότητας, μέχρι και την απόκτηση του πλειοψηφικού πακέτου μετοχών, ή την πλήρη μεταβίβαση της κυριότητας (Ke, et al., 2010).

Οι ΣΔΙΤ αναπτύχθηκαν ως μέσον αύξησης της αποδοτικότητας του δημοσίου τομέα, με στόχο την ταχεία υλοποίηση δημοσίων έργων, με χαμηλό συντελεστή ρίσκου για τον δημόσιο τομέα. Η διαμόρφωση των συμβάσεων κατά τον συγκεκριμένο τρόπο, επιτρέπει στον δημόσιο τομέα να υλοποιήσει μεγάλα επενδυτικά προγράμματα, με το χαμηλότερο δυνατό ρίσκο και κόστος, ενώ παράλληλα ενισχύει την απασχόληση στον ιδιωτικό τομέα, μέσω της αύξησης της ζήτησης των υπηρεσιών των ιδιωτών. Ωστόσο κατά την έλευση της

χρηματοπιστωτικής κρίσης, τα οφέλη των ΣΔΙΤ στους τομείς της αποδοτικότητας και της ταχύτητας κρίθηκαν ανεπαρκή, με αποτέλεσμα την συνολική επανεξέταση της εφαρμογής τους και των οφελών τα οποία προκύπτουν σε θεωρητικό επίπεδο (Liu, et al., 2015).

Τόσο τα πλεονεκτήματα όσο και τα μειονεκτήματα των ΣΔΙΤ ως εργαλεία χρηματοδότησης εξετάζονται διαρκώς από τον τομέα δημόσιας διοίκησης, και άλλους οικονομικούς τομείς, προκειμένου να καθοριστεί το ακριβές επίπεδο ωφέλειας που προκύπτει από την χρήση τους, και την βελτίωση της δυνατότητας του δημόσιου τομέα στην διαπραγμάτευση της διαδικασίας αποπληρωμής και μεταβίβασης της κυριότητας. Το γεγονός αυτό συνδέεται με τον βαθμό διαπραγματευτικής ικανότητας του ιδιωτικού τομέα, καθώς ο ιδιωτικός φορέας ο οποίος συμμετέχει σε ΣΔΙΤ, αναλαμβάνει το μεγαλύτερο ποσοστό του ρίσκου, με αποτέλεσμα κατά την μεταβίβαση του έργου στον δημόσιο τομέα, να είναι σε θέση να εξασφαλίσει καλύτερη απόδοση της επένδυσής του (Regan, et al., 2011).

Ένα ακόμα ζήτημα το οποίο προκύπτει κατά την εφαρμογή των ΣΔΙΤ αποτελεί η ταχύτητα ολοκλήρωσης των έργων και οι επιπλοκές στις τοπικές οικονομίες. Λόγω της ανάληψης της χρηματοδότησης των έργων από τους ιδιώτες που συμμετέχουν στις συμβάσεις, η επάρκεια των κονδυλίων δεν είναι πάντα επιβεβαιωμένη, με αποτέλεσμα την μείωση της ταχύτητας ολοκλήρωσης των έργων. Η περίπτωση αυτή αποτελεί ιδιαίτερα αισθητή στην Ελλάδα, και συγκεκριμένα στην περίπτωση του Μετρό Θεσσαλονίκης, το οποίο λόγω χρηματοδοτικών προβλημάτων, σε συνδυασμό με επιπλοκές που προκλήθηκαν από την ανακάλυψη αρχαιοτήτων, έχει σημειώσει παροιμιώδη καθυστέρηση, και αποτελεί αντικείμενο αστεϊσμού μεταξύ των πολιτών της πόλης, λόγω της επίδρασης που προκαλεί στις οικονομικές δραστηριότητες, και γενικότερα στην καθημερινότητα των πολιτών (De Schepper, et al., 2015).

**Στόχος** της παρούσας εργασίας αποτελεί η σε βάθος μελέτη των ΣΔΙΤ ως χρηματοδοτικά εργαλεία για την υλοποίηση δημόσιων έργων. Συγκεκριμένα εξετάζονται τα βασικά δομικά στοιχεία που τις χαρακτηρίζουν, σε συνδυασμό με τις επιπλοκές που προκύπτουν κατά την εφαρμογή τους. Επιπρόσθετα, παρουσιάζονται εκτενώς στοιχεία που αφορούν τις ΣΔΙΤ στην Ελλάδα, το νομικό και θεσμικό πλαίσιο, οι βασικές κατηγορίες και μορφές των ΣΔΙΤ, αλλά και οι συνέπειες που παρουσιάστηκαν στην εκτέλεση των ΣΔΙΤ κατά τη χρηματοπιστωτική και οικονομική κρίση. Προκειμένου να αξιολογηθεί η ωφελιμότητα ή

μη της εφαρμογής του θεσμού των ΣΔΙΤ στην Ελλάδα, λαμβάνεται ως μελέτη περίπτωσης το έργο της Γέφυρας Ρίου- Αντιρρίου. Για την καλύτερη κατανόηση του αντικειμένου η εργασία ακολουθεί την παρακάτω δομή:

- Κεφάλαιο 1 Γενική περιγραφή και ορισμός των ΣΔΙΤ
- Κεφάλαιο 2 Νομικό και Θεσμικό Πλαίσιο ΣΔΙΤ
- Κεφάλαιο 3 Χρηματοδότηση Έργων ΣΔΙΤ
- Κεφάλαιο 4 Εφαρμογή των ΣΔΙΤ στην ΕΕ - Χρηματοπιστωτική Κρίση
- Κεφάλαιο 5 Μελέτη περίπτωσης: Γέφυρα Ρίου – Αντιρρίου
- Κεφάλαιο 6 Συμπεράσματα
- Βιβλιογραφία

Απώτερος στόχος μέσα από την ανάλυση των χαρακτηριστικών των ΣΔΙΤ και την παρουσίαση ενός έργου υποδομής ΣΔΙΤ, αποτελεί η απάντηση των ακόλουθων ερευνητικών ερωτημάτων:

- Ποιο το επίπεδο ρίσκου που αναλαμβάνει ο ιδιώτης και ποιο του δημοσίου κατά την εφαρμογή των ΣΔΙΤ.
- Ποιος ο βαθμός αποδοτικότητας σε σύγκριση με τις συμβάσεις δημοσίων έργων.
- Ποια η επενδυτική αποδοτικότητα των έργων ΣΔΙΤ.
- Ποια τα κοινωνικά οφέλη από την χρήση των ΣΔΙΤ.

Για την απάντηση των παραπάνω ερωτημάτων, και την συνολική υλοποίηση της παρούσας εργασίας, εφαρμόζεται η μέθοδος της βιβλιογραφικής ανασκόπησης, όπου εξετάζονται στοιχεία που προκύπτουν από την ελληνική και την παγκόσμια βιβλιογραφία στον τομέα, με την παράλληλη χρήση στοιχείων από επίσημους φορείς παγκόσμιας και εθνικής εμβέλειας. Η συλλογή των στοιχείων υλοποιείται μέσω της αξιοποίησης βιβλιογραφικών πηγών αξιόπιστων επιστημονικών περιοδικών, οι πληροφορίες των οποίων έχουν διασταυρωθεί από ειδικούς και ακαδημαϊκούς του τομέα.

# Κεφάλαιο 1. Γενική Περιγραφή και Ορισμός των ΣΔΙΤ

## 1.1 Ορισμός ΣΔΙΤ

Όπως προαναφέρθηκε οι ΣΔΙΤ αποτελούν χρηματοδοτικά εργαλεία τα οποία έχουν ως στόχο την υλοποίηση δημόσιων έργων μέσω της αξιοποίησης της αποδοτικότητας του ιδιωτικού τομέα. Συγκεκριμένα κατά την εφαρμογή των ΣΔΙΤ, οι υποχρεώσεις των αντισυμβαλλόμενων ως προς την υλοποίηση του έργου κατανέμονται ανάλογα με τις ανάγκες του δημόσιου τομέα, τον τύπο του έργου, και τις ανάγκες χρηματοδότησης. Η πλέον κοινή, ή η πλέον αναγνωρισμένη, μορφή που λαμβάνουν οι ΣΔΙΤ, αποτελεί η ανάληψη της διαδικασίας υλοποίησης του έργου από τον ιδιώτη με πλήρη ή μερική χρηματοδότηση του έργου από αυτόν, και η σταδιακή μεταβίβαση των δικαιωμάτων κυριότητας στον δημόσιο τομέα. Η διαδικασία αυτή πραγματοποιείται με βάση την παρακάτω ακολουθία (Heravi & Hajihosseini, 2012):

- Ο ιδιώτης αναλαμβάνει το σύνολο των εργασιών που συμφωνούνται κατά την σύναψη της ΣΔΙΤ (σχεδιασμός, κατασκευή κ.λπ.).
- Ο ιδιώτης παρέχει την χρηματοδότηση για την υλοποίηση του έργου.
- Κατά την ολοκλήρωση του έργου αρχίζει η διαδικασία λειτουργίας του, την οποία την αναλαμβάνει ο ιδιώτης, καθώς αυτός κατέχει τα δικαιώματα κυριότητας.
- Συμφωνείται το ποσό της αποπληρωμής με βάση την κατάσταση του έργου, του αρχικού κεφαλαίου επένδυσης, και της εναπομένουσας αξίας.
- Το δημόσιο αγοράζει τα δικαιώματα κυριότητας σταδιακά με τμηματικές αποπληρωμές του συμφωνημένου ποσού.
- Η κυριότητα μεταβιβάζεται πλήρως στο δημόσιο το οποίο αναλαμβάνει την λειτουργία του έργου, με τον ιδιωτικό τομέα να συμμετέχει στην διαδικασία συντήρησης, με βάση συμφωνημένες αμοιβές.

Η παραπάνω διαδικασία εφαρμόζεται (κατά κανόνα) στην πλειονότητα των δημόσιων έργων που αφορούν κατασκευή υποδομών και κτιρίων, ενώ πολλές φορές οι ΣΔΙΤ χρησιμοποιούνται στα πλαίσια της παροχής υπηρεσιών από τον ιδιωτικό στον δημόσιο τομέα. Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα της μορφής αυτής των ΣΔΙΤ αποτελεί η ανάληψη μέρους των παρεχόμενων υπηρεσιών υγείας συγκεκριμένων υγειονομικών μονάδων από τον ιδιωτικό τομέα. Στην περίπτωση αυτή ο ιδιώτης παρέχει το προσωπικό, την

τεχνογνωσία και την συντήρηση του εξοπλισμού, με αντάλλαγμα την αποζημίωση ανά υπηρεσίες ή χρονική περίοδο εφαρμογής. Το ανωτέρω παράδειγμα αποτελεί χαρακτηριστικό τόσο της ευελιξίας των ΣΔΙΤ, όσο και των κύριων στοιχείων κριτικής που ασκούνται προς αυτές (Jin, 2010).

Συγκεκριμένα μία από τις βασικές κριτικές αποτελούν πως οι ΣΔΙΤ αυξάνουν την εμπλοκή του ιδιωτικού τομέα στον τομέα παροχής κοινωνικών αγαθών, όπως για παράδειγμα η παιδεία και η υγεία, με τον ιδιωτικό τομέα να έχει ως βασική προτεραιότητα την κερδοφορία και όχι την αποδοτικότητα της παροχής υπηρεσιών. Η κριτική αυτή δεν αποτελεί αβάσιμη, καθώς έχουν σημειωθεί πολλές περιπτώσεις κατά τις οποίες λόγω της εφαρμογής των ΣΔΙΤ, η διαπραγματευτική θέση του δημόσιου τομέα αποδυναμώθηκε σημαντικά, με αποτέλεσμα την αύξηση του συνολικού κόστους του έργου σε σύγκριση με την χρήση απλών συμβάσεων δημοσίων έργων (Garvin & Bosso, 2008).

## 1.2 Εμπλεκόμενοι φορείς στην Ελλάδα και ο ρόλος τους - Πεδία εφαρμογής

Σε μια ΣΔΙΤ οι ρόλοι του δημοσίου και ιδιωτικού φορέα είναι σαφώς ορισμένοι. Ως δημόσιοι φορείς σύμφωνα με το πρώτο άρθρο του Ν. 3389/2005 όπως ισχύει, νοούνται:

- (α) το δημόσιο,
- (β) οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης και οι τοπικές ενώσεις δήμων και κοινοτήτων,
- (γ) τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου,
- (δ) οι ανώνυμες εταιρείες των οποίων το σύνολο του μετοχικού κεφαλαίου ανήκει στους ανωτέρω υπό (α) έως (γ) φορείς ή σε άλλη ή άλλες ανώνυμες εταιρείες που υπάγονται στην παρούσα περίπτωση.

Οι ανωτέρω φορείς μπορούν σε τομείς της αρμοδιότητάς τους να συνάπτουν έγγραφες συμβάσεις συνεργασίας από επαχθή αιτία ("Συμβάσεις Σύμπραξης") με νομικά πρόσωπα του ιδιωτικού τομέα ("ιδιωτικοί φορείς") για την εκτέλεση έργων ή και την παροχή υπηρεσιών.

Στις Συμβάσεις Σύμπραξης οι ιδιωτικοί φορείς συμβάλλονται μέσω ανωνύμων εταιρειών ειδικού σκοπού που συνιστώνται από αυτούς, αποκλειστικά για τους σκοπούς της Σύμπραξης ("Εταιρεία Ειδικού Σκοπού") και εδρεύουν στην Ελλάδα. Τούτο συμβαίνει, διότι οι Τράπεζες που χρηματοδοτούν τους ιδιωτικούς φορείς προτιμούν να



συναλλάσσονται με ανώνυμες εταιρείες οι οποίες δεν βαρύνονται με άλλες υποχρεώσεις παρά μόνο με την υλοποίηση του αντικειμένου της Σύμπραξης. Μέτοχοι Εταιρείας Ειδικού Σκοπού δύνανται να είναι μόνο οι ιδιωτικοί φορείς. Επιπλέον, παρέχονται στις Εταιρείες Ειδικού Σκοπού και φορολογικές ελαφρύνσεις, με τις οποίες απαλλάσσονται από το φόρο εισοδήματος επί των δεδουλευμένων τόκων μέχρι το χρόνο έναρξης της εκμετάλλευσης. Σκοπός των φορολογικών ελαφρύνσεων είναι αφενός η ενίσχυση της οικονομικής ευρωστίας των εν λόγω εταιρειών, και αφετέρου, η βελτίωση των οικονομικών των έργων ώστε να μειωθούν οι ανάγκες δανεισμού.

Σύμφωνα με τον συνοπτικό οδηγό της Ειδικής Γραμματείας ΣΔΙΤ (ΕΓΣΔΙΤ, 2006) του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, η κωδικοποίηση των αρμοδιοτήτων έχει ως ακολούθως:

Ο δημόσιος φορέας αναλαμβάνει:

- τον καθορισμό του γενικού σχεδίου ΣΔΙΤ
- την αξιολόγηση της πρότασης του ιδιωτικού φορέα
- την υποστήριξη εκτέλεσης του έργου
- την παρακολούθηση της υλοποίησης του έργου και της τήρησης των συμβατικών υποχρεώσεων του Ιδιώτη.

Ο ιδιωτικός τομέας αναλαμβάνει:

- την εκπόνηση των μελετών σύμφωνα με το γενικό σχέδιο της προκήρυξης
- την κατασκευή του έργου
- την εξασφάλιση της απαιτούμενης χρηματοδότησης του έργου
- τη διαχείριση και λειτουργία του έργου ή τη συντήρησή του
- την επιστροφή στο δημόσιο του έργου μετά τη λήξη της συμβατικής περιόδου

Ο ρόλος του δημοσίου Τομέα	Ο ρόλος του ιδιωτικού Τομέα
<ul style="list-style-type: none"><li>• Κατάρτιση προδιαγραφών</li><li>• Αξιολόγηση</li><li>• Έγκριση</li><li>• Υποστήριξη- Παρακολούθηση</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Μελέτη</li><li>• Κατασκευή</li><li>• Χρηματοδότηση</li><li>• Συντήρηση ή/ και Λειτουργία</li></ul>

Οι βασικοί συντελεστές μιας ΣΔΙΤ μεταξύ των εταίρων του δημοσίου και ιδιωτικού φορέα είναι οι παρακάτω:

ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ	ΙΔΙΩΤΙΚΟΣ ΤΟΜΕΑΣ
-Η Διυπουργική Επιτροπή ΣΔΙΤ	-Κατασκευαστικές και Τεχνικές Εταιρείες
-Οι Αναθέτουσες Αρχές	-Χρηματοπιστωτικά Ιδρύματα
-Η Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ	-Εταιρείες διαχείρισης, λειτουργίας και εκμετάλλευσης
	-Σύμβουλοι

Τα έργα ΣΔΙΤ μπορούν να τύχουν εφαρμογής στους παρακάτω τομείς:

- Υποδομές Μεταφορών: Αυτοκινητόδρομοι, Λιμάνια, Αεροδρόμια, Σιδηρόδρομοι κ.λπ.
- Εκπαίδευση-Παιδεία: Σχολεία, Φοιτητικές Εστίες κ.λπ.
- Υγεία: Νοσοκομεία, Κέντρα Υγείας, Κλινικές κ.λπ.
- Στέγαση Δημόσιων Υπηρεσιών: Δικαστικά Μέγαρα, Κτίρια Κεντρικής Διοίκησης, Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Δημοσίων Ιδρυμάτων, κ.λπ.
- Ασφάλεια: Πυροσβεστικοί Σταθμοί, Σωφρονιστικά Ιδρύματα, Φυλακές,
- Τουρισμός: Τουριστικές Εγκαταστάσεις, έργα ιαματικού τουρισμού
- Περιβάλλον/Υδρευση-Αποχέτευση & Διαχείριση Αποβλήτων - Απορριμμάτων
- Τεχνολογία-Πληροφορική: Ευρυζωνικές υποδομές, Υπηρεσίες και δίκτυα επικοινωνίας, συστήματα πληροφορικής, ψηφιακά έργα δημοσίου κ.λπ.
- Ενέργεια
- Άμυνα: Στέγαση Στρατιωτικών, Γραφεία κ.λπ.
- Αστική Ανάπλαση: Θεματικά πάρκα, Αθλητικές εγκαταστάσεις, Εμπορικά κέντρα κ.λπ.
- Πολιτισμός: Συνεδριακά κέντρα και λοιπά έργα πολιτισμού

### 1.3 Η Στρατηγική των ΣΔΙΤ και η Εφαρμογή τους

Η εφαρμογή των Συμπράξεων δημοσίου και ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) εμφανίζονται στο σύγχρονο επιχειρηματικό περιβάλλον ως συμπληρωματική και εναλλακτική μέθοδος, για

την υλοποίηση έργων και την παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες. Όπως περιγράφεται και στην Πράσινη Βίβλο “η ανάπτυξη των ΣΔΙΤ εντάσσεται εξάλλου στη γενικότερη εξέλιξη του ρόλου του κράτους στον οικονομικό τομέα, το οποίο πέρασε από το ρόλο του άμεσου φορέα σε ρόλο οργανωτή, ρυθμιστή και ελεγκτή” (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2004). Οι συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, αποτελούν ένα τρόπο υλοποίησης στρατηγικών επιλογών, στο πλαίσιο της αναπτυξιακής και επενδυτικής πολιτικής των σύγχρονων οικονομιών. Οι καλά δομημένες ΣΔΙΤ προσφέρουν ιδιωτικό κεφάλαιο καθώς και εμπειρογνομosύνη, για τη διαχείριση ποιοτικών δημόσιων τεχνικών έργων και υπηρεσιών, ενσωματώνοντας τα πλεονεκτήματα του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, σε συνδυασμό με τον διαμοιρασμό κινδύνων ανάμεσα στα δύο μέρη.

Ως εκ τούτου, η χρηματοδότηση του ιδιωτικού τομέα παρέχει δύο βασικές λειτουργίες: αφενός συμπληρώνει τη χρηματοδότηση του δημόσιου τομέα και επιτρέπει έργα που διαφορετικά δεν θα μπορούσαν να υλοποιηθούν λόγω δημοσιονομικών περιορισμών, και αφετέρου, δημιουργεί έναν μηχανισμό κινήτρων ευθυγράμμισης ιδιωτικών και δημοσίων συμφερόντων. Οι συμπράξεις του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα βασίζονται στην στρατηγική win-win. Πρόκειται για μια στρατηγική διαπραγμάτευσης όπου και τα δύο μέρη αποκτούν περίπου το ίδιο πλεονέκτημα. Τα μέρη συμφωνούν να ενεργούν τόσο προς το συμφέρον τους όσο και προς το συμφέρον της ομάδας. Η βάση για κάθε win-win κατάσταση είναι, ότι ο συμβιβασμός και η συνεργασία, πρέπει να είναι περισσότερο ή τουλάχιστον εξίσου σημαντικές με τον ανταγωνισμό.

Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) προτείνει δώδεκα βασικές αρχές για την επιτυχή υλοποίηση των ΣΔΙΤ οι οποίες εστιάζονται γύρω από τρεις βασικούς στόχους (ΟΑΣΑ , 2012):

- Θέσπιση ενός σαφούς, προβλέψιμου και θεμιτού θεσμικού πλαισίου που να υποστηρίζεται από αρμόδιες αρχές με επαρκείς πόρους.
- Τεκμηριωμένη επιλογή των ΣΔΙΤ με κριτήριο την οικονομική αποδοτικότητα (value for money).
- Διαφάνεια κατά τη διαδικασία του προϋπολογισμού έτσι ώστε να ελαχιστοποιηθούν οι δημοσιονομικοί κίνδυνοι και να διασφαλιστεί η ακεραιότητα της διαδικασίας σύναψης σύμβασης.

Οι βασικές στρατηγικές αρχές για την υλοποίηση των ΣΔΙΤ σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ είναι:

1. Η πολιτική ηγεσία θα πρέπει να διασφαλίζει την ευαισθητοποίηση του κοινού σχετικά με το κόστος, τα οφέλη και τους κινδύνους των συμπράξεων δημόσιου-ιδιωτικού τομέα σε σχέση με αυτά των συμβατικών διαδικασιών προμηθειών του δημόσιου τομέα. Η κατανόηση των ΣΔΙΤ από την πλευρά των πολιτών, απαιτεί ενεργή διαβούλευση και δέσμευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη, καθώς και τη συμμετοχή των τελικών χρηστών/πολιτών στον καθορισμό του έργου, και στη συνέχεια, στην παρακολούθηση της ποιότητας των υπηρεσιών.
2. Ο ρόλος των βασικών θεσμικών αρχών είναι καθοριστικός. Οι βασικές θεσμικές αρχές περιλαμβάνουν τις αναθέτουσες αρχές, τις ειδικές μονάδες συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, την κεντρική αρχή αρμόδια για τον προϋπολογισμό, τον ανώτατο ελεγκτικό θεσμό και τις τομεακές ρυθμιστικές αρχές. Οι προαναφερθείσες θεσμικές αρχές θα πρέπει να έχουν σαφείς εντολές και επαρκείς πόρους για να διασφαλιστεί μια συνετή διαδικασία σύναψης συμβάσεων. Επιπλέον θα πρέπει να υπάρχουν σαφώς καθορισμένες αρμοδιότητες και ρόλοι, έτσι ώστε, να διασφαλίζονται σαφείς γραμμές λογοδοσίας.
3. Όλες οι σημαντικές ρυθμίσεις που επηρεάζουν τη λειτουργία των ΣΔΙΤ, θα πρέπει να είναι σαφείς, διαφανείς και να εξασφαλίζεται η εφαρμογή τους. Η γραφειοκρατία θα πρέπει να ελαχιστοποιηθεί και οι νέοι και οι υφιστάμενοι κανονισμοί θα πρέπει να αξιολογούνται προσεκτικά.
4. Όλα τα επενδυτικά σχέδια θα πρέπει να έχουν προτεραιοποιηθεί σε ανώτερο πολιτικό επίπεδο. Δεδομένου ότι συνήθως υπάρχουν πολλές ανταγωνιστικές επενδυτικές προτάσεις, είναι ευθύνη της κυβέρνησης να ορίσει και να επιδιώξει τους στρατηγικούς στόχους και τις αντίστοιχες προτεραιότητες. Η απόφαση για επένδυση θα πρέπει να βασίζεται σε μια συνολική προοπτική της κυβέρνησης, και να είναι ανεξάρτητη από τον τρόπο προμήθειας και χρηματοδότησης του έργου. Επιπρόσθετα, δεν θα πρέπει να υπάρχει θεσμική, διαδικαστική ή λογιστική μεροληψία είτε υπέρ είτε κατά των ΣΔΙΤ.
5. Θα πρέπει να εξετάζεται προσεκτικά ποια μέθοδος επένδυσης είναι πιθανό να αποφέρει τη μεγαλύτερη οικονομική αποδοτικότητα. Οι βασικοί παράγοντες κινδύνου και τα χαρακτηριστικά συγκεκριμένων έργων θα πρέπει να αξιολογούνται με τη διεξαγωγή μίας προκαταρκτικής αξιολόγησης επιλογής του είδους της προμήθειας (ΣΔΙΤ ή άλλου είδους προμήθεια). Η προκαταρκτική αξιολόγηση του

είδους της προμήθειας έχει στόχο να καταδείξει αν για το εξεταζόμενο έργο η επιλογή της ΣΔΙΤ είναι η οικονομικά αποδοτικότερη προσέγγιση. Τα στοιχεία που θα πρέπει να περιέχονται στην προκαταρκτική αξιολόγηση είναι:

- Ποιο είναι το συγκριτικό κόστος χρηματοδότησης, κατασκευής και λειτουργίας, όπως υπολογίζεται για ολόκληρη τη διάρκεια ζωής του έργου, σε κάθε εναλλακτικό τρόπο προμήθειας;
- Μπορούν να εντοπιστούν, να οριστούν και να μετρηθούν με σαφήνεια οι κίνδυνοι του έργου;
- Μπορούν οι κατάλληλοι τύποι κινδύνου να μεταφερθούν στον ιδιωτικό εταίρο για να διασφαλιστεί η οικονομική αποδοτικότητα;
- Περιλαμβάνει το έργο οποιαδήποτε μεταφορά κινδύνων σε άλλους ενδιαφερόμενους φορείς, συμπεριλαμβανομένων των εργαζομένων και των τοπικών κοινοτήτων;
- Είναι η διάθεση για ανάληψη κινδύνου των πιθανών εταίρων του ιδιωτικού τομέα αρκετά ισχυρή για να διερευνήσει μια ΣΔΙΤ;
- Έχουν οι δυνητικοί εταίροι του ιδιωτικού τομέα ιστορικό καλής παροχής υπηρεσιών, υπεύθυνης επιχειρηματικής συμπεριφοράς και εμπειρίας ΣΔΙΤ;
- Ποιο είναι το δυνητικό επίπεδο ανταγωνισμού στην αγορά;
- Υπάρχει επαρκές ενδιαφέρον της αγοράς για το έργο ώστε να δημιουργηθεί ένας ισχυρός ανταγωνισμός που θα εξασφαλίσει οικονομική αποδοτικότητα;
- Πόσο μεγάλα είναι τα οφέλη από τον συνδυασμό της κατασκευής και της φάσης λειτουργίας ενός έργου σε μια σύμβαση καθ' όλη τη διάρκεια ζωής αυτού;
- Ποιοι είναι οι κίνδυνοι αποτυχίας του έργου που εμφανίζονται σε παρόμοιες ΣΔΙΤ; Ποιο είναι το κόστος για το δημόσιο που προκύπτει από τέτοιες αστοχίες;
- Ποιες ενδεχόμενες υποχρεώσεις σχετίζονται με το έργο;
- Μπορούν οι αντισταθμίσεις κινδύνων, κόστους και ποιότητας να ποσοτικοποιηθούν και να διαχειριστούν από τον δημόσιο τομέα;
- Μπορεί το επιθυμητό αποτέλεσμα του έργου να καθοριστεί με σαφήνεια εκ των προτέρων; Το σχεδιαζόμενο έργο λειτουργεί σε ένα ταχέως μεταβαλλόμενο περιβάλλον πολιτικών ή ζήτησης; Τα υποκείμενα

περιουσιακά στοιχεία που θα χρησιμοποιηθούν για την παροχή των υπηρεσιών του έργου υπόκεινται σε ταχεία τεχνολογική αλλαγή;

- Είναι το δυνητικό έργο ΣΔΙΤ επαρκώς μεγάλου μεγέθους ώστε να δικαιολογεί το κόστος της δεδομένης επιλογής;
- Ποιος θα κάνει τις συμβατικές πληρωμές στον εταίρο του ιδιωτικού τομέα; Μπορούν κάποιες ή όλες οι πληρωμές να προέρχονται από χρεώσεις τελικού χρήστη;
- Εάν επιβάλλονται τέλη τελικού χρήστη, η ζήτηση θα είναι επαρκής κατά τη διάρκεια ζωής του έργου ούτως ώστε να διασφαλιστεί ότι ο ιδιωτικός εταίρος θα παράγει τα έσοδα που απαιτούνται για τη μεγιστοποίηση του κέρδους του; Μπορούν οι πιθανοί εταίροι του ιδιωτικού τομέα να αποδεχτούν, πέραν από τον κίνδυνο διαθεσιμότητας, και τον κίνδυνο ζήτησης;

Εάν είναι απαραίτητο, περαιτέρω ανάλυση σχετικά με τη χρήση μιας ΣΔΙΤ θα πρέπει να βασίζεται σε στοιχεία από έναν συνετό δείκτη σύγκρισης του δημόσιου τομέα (Public Sector Comparator, PSC) ή σε ένα ισοδύναμο εργαλείο για τη σύγκριση της οικονομικής αποδοτικότητας μεταξύ των επιλογών, ιδίως όταν η φάση της λειτουργίας αποτελεί σημαντικό στοιχείο του έργου.

6. Κατανομή των κινδύνων στους εταίρους που μπορούν να τους διαχειριστούν καλύτερα. Οι κίνδυνοι θα πρέπει να προσδιορίζονται, να ορίζονται και να μετρούνται και ακολούθως να κατανέμονται στον εταίρο για τον οποίο κοστίζει λιγότερο η αποτροπή πραγματοποίησης του κινδύνου ή για τον οποίο ο πραγματοποιημένος κίνδυνος έχει μικρότερο κόστος.
7. Οι αναθέτουσες αρχές θα πρέπει να είναι προετοιμασμένες για τη φάση λειτουργίας των ΣΔΙΤ. Η εξασφάλιση της οικονομικής αποδοτικότητας απαιτεί επαγρύπνηση και προσπάθεια της ίδιας έντασης με αυτή που απαιτήθηκε κατά τις φάσεις που προηγήθηκαν της λειτουργίας (σχεδιασμός, κατασκευή, κ.λπ.). Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δίνεται κατά τη μετάβαση στη φάση λειτουργίας, καθώς οι φορείς από τον δημόσιο τομέα ενδέχεται να αλλάξουν.
8. Η οικονομική αποδοτικότητα θα πρέπει να διατηρείται ακόμα και κατά το ενδεχόμενο όπου απαιτηθεί επαναδιαπραγμάτευση. Μόνο εάν οι συνθήκες αλλάξουν λόγω διακριτικών ενεργειών δημόσιας πολιτικής θα πρέπει η κυβέρνηση

να εξετάσει το ενδεχόμενο αποζημίωσης του ιδιωτικού τομέα. Στην περίπτωση αυτή, οποιαδήποτε επαναδιαπραγμάτευση θα πρέπει να γίνεται με διαφάνεια και να υπόκειται στις συνήθεις διαδικασίες έγκρισης των ΣΔΙΤ. Επιπρόσθετα, θα πρέπει να θεσπιστούν σαφείς, προβλέψιμοι και διαφανείς κανόνες για την επίλυση διαφορών.

9. Η κυβέρνηση θα πρέπει να διασφαλίσει ότι υπάρχει επαρκής ανταγωνισμός στην αγορά μέσω της ανταγωνιστικής διαδικασίας διαγωνισμού και πιθανώς δομώντας το πρόγραμμα ΣΔΙΤ έτσι ώστε να υφίσταται μια συνεχώς λειτουργική αγορά. Στις περιπτώσεις όπου οι φορείς της αγοράς είναι λίγοι, οι κυβερνήσεις θα πρέπει να διασφαλίζουν ίσους όρους ανταγωνισμού στη διαδικασία υποβολής προσφορών, έτσι ώστε δυνητικοί νέο-εισερχόμενοι φορείς να μπορούν να εισέλθουν στην αγορά.
10. Σύμφωνα με τη δημοσιονομική πολιτική της κυβέρνησης, η Κεντρική Αρχή Προϋπολογισμού θα πρέπει να διασφαλίσει ότι το έργο είναι οικονομικά προσιτό και ότι το συνολικό κονδύλι της επένδυσης είναι βιώσιμο. Ένα επενδυτικό σχέδιο είναι προσιτό εάν οι δαπάνες και οι ενδεχόμενες υποχρεώσεις που συνεπάγεται για τον δημόσιο τομέα μπορούν να καλυφθούν στα τρέχοντα επίπεδα κρατικών δαπανών και εσόδων και εάν μπορεί επίσης να υποτεθεί ότι τέτοια επίπεδα θα μπορούν να διατηρηθούν στο μέλλον. Ο προϋπολογισμός των επενδυτικών δαπανών, συμπεριλαμβανομένης της αξιολόγησης των ενδεχόμενων ανειλημμένων υποχρεώσεων, θα πρέπει να βασίζεται σε μεσο-μακροπρόθεσμες δημοσιονομικές προβλέψεις και να ενημερώνεται τακτικά. Τα όρια στα αποθέματα και τις ροές των ΣΔΙΤ, αν και δεν υποκαθιστούν τον μεσοπρόθεσμο σχεδιασμό, μπορούν να συμβάλουν στον περιορισμό του δημοσιονομικού κόστους και στον περιορισμό των συνολικών μακροπρόθεσμων δεσμεύσεων του δημόσιου τομέα σε επίπεδα οικονομικά προσιτά.
11. Το έργο θα πρέπει να αντιμετωπίζεται με διαφάνεια στη διαδικασία του προϋπολογισμού. Η τεκμηρίωση του προϋπολογισμού θα πρέπει να αποκαλύπτει όλα τα κόστη και τις ενδεχόμενες υποχρεώσεις. Θα πρέπει να ληφθεί ιδιαίτερη μέριμνα ώστε να διασφαλιστεί ότι η δημοσιονομική διαφάνεια των ΣΔΙΤ καλύπτει ολόκληρο τον δημόσιο τομέα.
12. Η κυβέρνηση θα πρέπει να προστατεύεται από τη σπατάλη και τη διαφθορά διασφαλίζοντας την ακεραιότητα της διαδικασίας σύναψης συμβάσεων.

Επιπρόσθετα, οι απαραίτητες δεξιότητες και εξουσίες για τις προμήθειες θα πρέπει να είναι στη διάθεση των αρμόδιων αρχών.

#### 1.4 Σύγκριση ΣΔΙΤ και «παραδοσιακών» τρόπων ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων

Οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν βασική πτυχή των δημόσιων επενδύσεων, τονώνουν την οικονομική ανάπτυξη, και αποτελούν σημαντικό στοιχείο για την ενίσχυση της αγοράς, προσφέροντας ευκαιρίες στις επιχειρήσεις και συμβάλλοντας στην ανάπτυξη και στην απασχόληση. Στις μέρες μας, υπάρχει έντονη η τάση σε διεθνές επίπεδο προς την ιδιωτική παραγωγή υποδομών και υπηρεσιών με την μεικτή ή ιδιωτική χρηματοδότηση σε διάφορους τομείς της οικονομίας.

Ο δημόσιος φορέας με τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων προμηθεύεται έργα, υπηρεσίες ή αγαθά από τον ιδιωτικό φορέα, η δε σχέση που αναπτύσσεται είναι σχέση πελάτη/προμηθευτή.

Ο ιδιωτικός τομέας στις συμβάσεις με παραδοσιακούς τρόπους αναλαμβάνει να ολοκληρώσει το έργο που του έχει ανατεθεί, σύμφωνα με τις προδιαγραφές και τα χρονοδιαγράμματα που ορίζονται στη σύμβαση. Το δημόσιο αναλαμβάνει την εποπτεία και παρακολούθηση της ορθής εκτέλεσης του έργου, καθώς και την πληρωμή του Ιδιώτη κατά την πορεία υλοποίησης ή της παραλαβής του έργου. Εν τούτοις, ενώ προβλέπονται αυστηρά χρονοδιαγράμματα, είναι πολύ πιθανή η παρουσίαση καθυστερήσεων με συνέπεια τη δημιουργία υπερβάσεων του κόστους που τελικά επιβαρύνεται το δημόσιο.

Με τη σύμπραξη με τον ιδιωτικό τομέα, ο δημόσιος εταίρος, προσβλέπει στο τελικό αποτέλεσμα, δηλαδή στην παροχή υπηρεσιών στους τελικούς χρήστες από τον Ιδιώτη. Οι προδιαγραφές που τίθενται από το δημόσιο είναι προδιαγραφές απόδοσης ή/και λειτουργίας. Ο Ιδιώτης θα πληρωθεί με τμηματικές πληρωμές, είτε από το δημόσιο, είτε από τους τελικούς χρήστες με την έναρξη λειτουργίας του έργου ή της υπηρεσίας. Λόγω του μακροχρόνιου χαρακτήρα των συμπράξεων, η πληρωμή εκτείνεται καθ' όλη τη διάρκεια που προβλέπει η σύμβαση, και συνδέεται άμεσα με την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών από τον Ιδιώτη εταίρο.

Ο χρόνος ολοκλήρωσης του έργου υποδομών/υπηρεσιών με τη σύμπραξη, είναι κατά κανόνα μικρότερος από το χρόνο που απαιτείται σε μια «παραδοσιακή» σύμβαση και



τούτο, γιατί ο Ιδιώτης θα πληρωθεί με την έναρξη λειτουργίας των υποδομών. Συνεπώς έχει σοβαρό κίνητρο για την έγκαιρη υλοποίηση της κατασκευής. Ο δημόσιος φορέας αναλαμβάνει την παρακολούθηση της εκτέλεσης της δημόσιας σύμβασης και την τήρηση των προδιαγραφών απόδοσης. Λόγω της σταδιακής αποπληρωμής των έργων ΣΔΙΤ σε βάθος χρόνου αποτρέπεται η άμεση αποδέσμευση δημοσίων κεφαλαίων για την αποπληρωμή τους κατά την παραλαβή, και ενισχύεται η δυνατότητα χρήσης δημοσίων πόρων για τη χρηματοδότηση νέων αναπτυξιακών δράσεων. Εν τούτοις, ο καταμερισμός του κόστους έργων ΣΔΙΤ σε μελλοντικούς προϋπολογισμούς δεν πρέπει να λειτουργεί ως λόγος επιλογής τους έναντι των παραδοσιακών συμβάσεων.

Σε κάθε περίπτωση οι ΣΔΙΤ δεν θα πρέπει να θεωρούνται πανάκεια ούτε αποτελούν το μοναδικό μέσο για την επέκταση της δημόσιας υποδομής ή υπηρεσιών. Θετικές επιπτώσεις υφίστανται όταν λειτουργεί ο ανταγωνισμός με συνέπεια να προσφέρονται καλύτερες υπηρεσίες σε χαμηλότερες τιμές. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι τηλεπικοινωνιακές υπηρεσίες. Αντίθετα, η ύπαρξη μονοπωλιακών ή ολιγοπωλιακών φαινομένων οδηγεί σε αρνητικές επιπτώσεις για τους πελάτες (υψηλές τιμές, χαμηλή ποιότητα υπηρεσιών) ακόμα και με την εμπλοκή του ιδιωτικού τομέα. Οι συμβάσεις ΣΔΙΤ απαιτούν υψηλό επίπεδο προετοιμασίας και ισχυρούς φορείς υλοποίησης. Αυτό προϋποθέτει να έχει γίνει σωστή ανάλυση και πρόβλεψη των κινδύνων, αναλυτική εκτίμηση της αποδοτικότητας του έργου (value for money), συνθήκες έντονου ανταγωνισμού και τέλος καλή διαχείριση συμβολαίου.

## 1.5 Πλεονεκτήματα των ΣΔΙΤ

Η μέθοδος των ΣΔΙΤ επιλέγεται πρωτίστως προκειμένου να επιτευχθούν δυνητικά οφέλη σε σύγκριση με τις παραδοσιακές μεθόδους σύναψης δημοσίων συμβάσεων, τα οποία παρατίθενται παρακάτω. Βασική αρχή είναι ότι οι ΣΔΙΤ μπορούν να βελτιώσουν την οικονομική αποδοτικότητα (value for money) των πόρων του δημοσίου τομέα κατά την παροχή υπηρεσιών. Το δημόσιο μπορεί να υλοποιήσει έργα ταχύτερα, ξεπερνώντας το πρόβλημα των περιορισμένων οικονομικών διαθεσίμων και των δημοσιονομικών περιορισμών. Επιπλέον, δίνονται κίνητρα στον ιδιωτικό τομέα να σχεδιάσει και να κατασκευάσει το έργο, ώστε στο μέλλον να το συντηρήσει αποδοτικότερα και οικονομικότερα. Η βασική ωφέλεια των ΣΔΙΤ είναι η καλύτερη οικονομική αποδοτικότητα

του έργου σε όλη τη διάρκεια ζωής του. Τα κυριότερα πλεονεκτήματα Συμπράξεων του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα είναι:

- ✓ Καλύτερη κατανομή κινδύνων. Με τις ΣΔΙΤ οι κίνδυνοι του έργου επιμερίζονται ανάμεσα στο δημόσιο και τον ιδιωτικό φορέα με βάση το ποιος μπορεί να τους διαχειριστεί και ελέγξει καλύτερα
- ✓ Δυνατότητα χρηματοδότησης δημοσίων υποδομών και υπηρεσιών με ιδιωτικά κεφάλαια και απελευθέρωση πόρων για άλλα έργα
- ✓ Υλοποίηση των έργων εντός προϋπολογισμού και χρονοδιαγράμματος ή και ταχύτερη ολοκλήρωσή τους, καθώς οι ροές πληρωμών πραγματοποιούνται συνήθως με την έναρξη λειτουργίας του έργου
- ✓ Κατασκευή ποιοτικών έργων- καθώς οι πληρωμές του ιδιωτικού τομέα, συνδέονται με τα ποιοτικά χαρακτηριστικά και την λειτουργία του έργου- και ταυτόχρονα παροχή υψηλού επιπέδου υπηρεσιών στους πολίτες/ χρήστες των έργων αυτών (βελτίωση της ποιότητας, και αποδοτικότητας)
- ✓ Σαφής καθορισμός των αρμοδιοτήτων του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα με συνέπεια την καλύτερη εστίαση στις διαφορετικές ευθύνες των εμπλεκόμενων μερών
- ✓ Καλύτερη διοίκηση έργου και αξιοποίηση της τεχνογνωσίας του ιδιωτικού τομέα.
- ✓ Μείωση του κρατικού δανεισμού για επενδύσεις
- ✓ Σταδιακή αποπληρωμή των έργων ΣΔΙΤ σε βάθος χρόνου με την αποτροπή άμεσης αποδέσμευσης δημοσίων κεφαλαίων για την αποπληρωμή τους κατά την παραλαβή, και δυνατότητα χρήσης δημοσίων πόρων για τη χρηματοδότηση νέων αναπτυξιακών δράσεων
- ✓ Βελτίωση του επενδυτικού κλίματος και ανάπτυξη νέων επιχειρηματικών ευκαιριών για τον ιδιωτικό τομέα
- ✓ Αποτελεσματική χρήση των υποδομών, με τη δυνατότητα εκμετάλλευσης του από τον ιδιωτικό φορέα
- ✓ Αμοιβαίο όφελος και για τις δύο πλευρές : Είναι επωφελής και για τα δυο μέρη (win – win)
- ✓ Διατήρηση της ιδιοκτησίας των παγίων από τον δημόσιο φορέα (τα έργα δεν ιδιωτικοποιούνται ούτε αποκρατικοποιούνται) και του ισχυρού ρυθμιστικού και εποπτικού του ρόλου, δίνοντας την ευκαιρία να υλοποιούνται δημόσια έργα ακόμα

και σε δυσχερείς οικονομικές συγκυρίες. Στο μεσοδιάστημα, το δημόσιο εξοικονομεί πόρους που μπορεί να κατευθύνει στην κάλυψη άλλων αναγκών

- ✓ Αύξηση της απασχόλησης και της προώθησης παραγωγικών επενδύσεων
- ✓ Σημαντικό εργαλείο τόνωσης της οικονομικής ανάπτυξης μοχλεύοντας ιδιωτικούς πόρους σε αναπτυξιακά έργα με πολλαπλασιαστικό όφελος
- ✓ Μεταφορά τεχνογνωσίας από τον ιδιωτικό στον δημόσιο τομέα
- ✓ Κατάρτιση μίας ενιαίας μακροχρόνιας σύμβασης που αφορά στο σχεδιασμό, την κατασκευή και τη λειτουργία του έργου, με αποτέλεσμα να επιτυγχάνονται αποδοτικές και συμφέρουσες συνέργειες. (Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης, Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ, 2019).

## 1.6 Μειονεκτήματα των ΣΔΙΤ

Στον αντίποδα, υπάρχει σοβαρός αντίλογος από τους επικριτές του συστήματος ΣΔΙΤ, εστιάζοντας στο τελικό κόστος των έργων, την έλλειψη ευελιξίας των συμβάσεων σύμπραξης, τις χρονοβόρες διαδικασίες ανάθεσής τους, τον μειωμένο έλεγχο του δημοσίου, και σε κάποιες των περιπτώσεων το χαμηλό επίπεδο διαφάνειας στις διαδικασίες τους. Τα κυριότερα μειονεκτήματα για τις ΣΔΙΤ είναι:

- ✓ Έλλειψη επαρκούς ανταγωνισμού λόγω περιορισμένου στην πράξη αριθμού εξειδικευμένων Ιδιωτών ικανών να συμμετέχουν στην ανταγωνιστική διαδικασία επιλογής αναδόχου για μεγάλα έργα, με συνέπεια οι Αναθέτουσες αρχές να παρουσιάζουν μειωμένη διαπραγματευτική δύναμη
- ✓ Χρονοβόρες διαδικασίες για τη σύναψη συμβάσεων συμπράξεων λόγω της πολυπλοκότητάς τους (φθάνουν τα 5-6 έτη)
- ✓ Υψηλότερα κόστη δανεισμού για τον Ιδιώτη εταίρο σε σχέση με το δημόσιο, και μετακύληση του κόστους στο έργο
- ✓ Επιπρόσθετο κόστος λόγω πρόσληψης εξειδικευμένων συμβούλων (οικονομικοί, τεχνικοί, νομικοί σύμβουλοι) α) του δημοσίου για την προετοιμασία του διαγωνισμού, β) των Τραπεζών που χρηματοδοτούν το έργο, γ) των ασφαλιστικών εταιρειών που το ασφαλίζουν δ) του « Ανεξάρτητου Μηχανικού» για την παρακολούθηση και έλεγχο της μελέτης και κατασκευής του έργου
- ✓ Η υπερκοστολόγηση των υπηρεσιών που αναλαμβάνει ο ιδιώτης για ένα μεγάλο χρονικό διάστημα (20-30 έτη) σε ότι αφορά υπηρεσίες συντήρησης, φύλαξης κ.λπ.

- ✓ Το κέρδος του Ιδιώτη που περιλαμβάνει πέραν του κόστους κατασκευής αλλά κι επί του συνολικού κόστους που περιλαμβάνει όλα τα παραπάνω
- ✓ Καθυστερήσεις στην κατασκευή των έργων λόγω αστάθμητων παραγόντων και επιβάρυνση του δημοσίου με πρόσθετους πόρους (αν και εφόσον συμμετέχει)
- ✓ Περιορισμός του ελέγχου και εποπτείας του δημοσίου εταίρου αφού την διαχείριση και λειτουργία του έργου αναλαμβάνει ο Ιδιώτης εταίρος
- ✓ Αδυναμία υλοποίησης ή διακοπή του έργου εξαιτίας διαφόρων παραγόντων όπως πτώχευσης της εταιρείας, αδυναμίας χρηματοδότησης περιβαλλοντικών όρων κ.λπ.
- ✓ Η κατανομή του κινδύνου μεταξύ δημοσίου και του ιδιωτικού φορέα δεν είναι πάντα η ενδεδειγμένη με συνέπεια να παρουσιάζεται έλλειμμα συνοχής και αποτελεσματικότητας
- ✓ Αλλοίωση του προϋπολογισμού λόγω μετάθεσης τρεχουσών δαπανών

Εκτός από το επιπλέον κόστος που αναφέρθηκε ότι μπορεί να συνεπάγεται η ΣΔΙΤ, υπάρχουν και κάποιες έμμεσες δυσμενείς επιπτώσεις στην οικονομία της χώρας όπως διατυπώθηκαν από το Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος (Ομάδα εργασίας ΤΕΕ/ΤΚΜ, 2009)

- ✓ Οι ΣΔΙΤ δρουν ανταγωνιστικά προς τα έργα του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) και παρά την θεωρητική συμπληρωματικότητά τους στο ΠΔΕ, τελικά οδηγούν σε συρρίκνωση και επιβάρυνση του από τις προβλεπόμενες πληρωμές προς τον ιδιωτικό τομέα
- ✓ Ανάλυση κατασκευαστικών έργων από μεγάλες κοινοπραξίες του εξωτερικού, και μεταφορά σημαντικών κεφαλαίων στο εξωτερικό, αντί να αναλωθούν στην εγχώρια αγορά
- ✓ Ενοποίηση πολλών μικρών έργων σε ένα, προκειμένου να υλοποιηθεί με ΣΔΙΤ, με συνέπεια την αποδυνάμωση ελληνικών κατασκευαστικών εταιρειών λόγω συμμετοχής τους ως υπεργολάβοι του Αναδόχου, συχνά με δυσμενείς όρους και περιορισμένο αντικείμενο
- ✓ Μετατροπή του ρόλου των δημοσίων τεχνικών υπηρεσιών σε παρόχους γραφειοκρατικών υπηρεσιών λόγω αφαίρεσής σημαντικού τεχνικού αντικειμένου τους
- ✓ Αδυναμία συμμετοχής στους διαγωνισμούς έργων ΣΔΙΤ ελληνικών κατασκευαστικών εταιρειών, λόγω των αυστηρών κριτηρίων τεχνικής και

οικονομικής ικανότητας, καθώς και χρηματοδότησής τους μέσω Τραπεζών, με συνέπεια ο ανταγωνισμός να καθίσταται υποτυπώδης.

- ✓ Δημιουργία ολιγοπωλίων στον κατασκευαστικό κλάδο, με άμεση συνέπεια την αύξηση του κόστους στις Δημόσιες υποδομές, και την συνακόλουθη εξάρτηση του δημοσίου, από έναν περιορισμένο αριθμό μεγάλων εταιριών ή εταιρικών σχημάτων που αναλαμβάνουν τα έργα

## 1.7 Χαρακτηριστικά των ΣΔΙΤ

Σύμφωνα με την Πράσινη Βίβλο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ΣΔΙΤ χαρακτηρίζονται συνήθως από τα ακόλουθα στοιχεία (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2004):

- Μακρόχρονη διάρκεια της συμβατικής σχέσης που συνεπάγεται μία συνεργασία μεταξύ των εταίρων του δημοσίου και ιδιωτικού φορέα, με αντικείμενο τις διάφορες πτυχές ενός έργου που πρόκειται να υλοποιηθεί.
- Χρηματοδότηση του έργου, η οποία εξασφαλίζεται από τον ιδιωτικό τομέα, με πολύπλοκες ρυθμίσεις μεταξύ των διαφόρων συντελεστών. Ωστόσο, η ιδιωτική χρηματοδότηση μπορεί να συμπληρωθεί από δημόσιους πόρους, συχνά μεγάλου ύψους.
- Ο ιδιωτικός τομέας συμμετέχει σε διάφορα στάδια του έργου (μελέτη, σχεδιασμός, υλοποίηση, εφαρμογή, χρηματοδότηση). Ο δημόσιος τομέας επικεντρώνεται κυρίως στον καθορισμό των στόχων που πρέπει να επιτευχθούν για την διασφάλιση του δημόσιου συμφέροντος, την ποιότητα των προσφερόμενων υπηρεσιών, την πολιτική των τιμών, και τον έλεγχο της τήρησης των στόχων αυτών.
- Κατανομή των κινδύνων μεταξύ του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα. Μέσω της σύμβασης μεταφέρονται αστάθμητοι παράγοντες στον ιδιωτικό τομέα που συνήθως βαρύνουν το δημόσιο. Το κίνητρο για τον ιδιωτικό τομέα να αναλάβει τους κινδύνους είναι οι υψηλότερες αποδόσεις. Ωστόσο στις ΣΔΙΤ, δεν είναι αυτονόητο ότι ο εταίρος του ιδιωτικού τομέα οφείλει να αναλάβει όλους τους κινδύνους ή το μεγαλύτερο μέρος των κινδύνων που συνδέονται με το έργο. Η ακριβής κατανομή των κινδύνων πραγματοποιείται ανάλογα με την ικανότητα κάθε πλευράς να τους αξιολογεί, να τους ελέγχει και να τους διαχειρίζεται.

Επιπρόσθετα, κοινά χαρακτηριστικά των ΣΔΙΤ είναι και τα ακόλουθα (Kim, et al., 2011):

- Μια ΣΔΙΤ περιλαμβάνει δύο ή περισσότερα μέρη, ένα από τα οποία είναι πάντα ο δημόσιος τομέας, ενώ τα άλλα είναι είτε διαχειριστές ιδιωτικών έργων είτε κοινοπραξία εταιρείας.
- Σε μια ΣΔΙΤ, οποιοσδήποτε μπορεί να συμμετέχει εφόσον δεν χρειάζεται να συμβουλευτεί μια ανώτερη αρχή. Μερικές φορές, η κυβέρνηση πρέπει να δημιουργήσει μια συγκεκριμένη υπηρεσία ή ίδρυμα πριν συνεργαστεί.
- Ως αποτέλεσμα, μια ΣΔΙΤ δεν είναι μια απλή συναλλαγή με το κράτος, αλλά μια μακροπρόθεσμη εταιρική σχέση και αλληλεπίδραση στην οποία τα μέρη ανταλλάσσουν μεταβλητές.
- Στις ΣΔΙΤ συνεισφέρουν και τα δύο μέρη, προκειμένου να χαρακτηριστεί μία σύμβαση ως ΣΔΙΤ, κάθε συμβαλλόμενο μέρος πρέπει να παρέχει πόρους (υλικούς ή όχι). Η γη και τα χρήματα είναι προφανείς μεταβιβάσεις, αλλά η τεχνογνωσία και οι διοικητικές υπηρεσίες δεν είναι τόσο σαφείς και χρήζουν ειδικής μεταχείρισης.
- Τέλος, η συνεργασία συνεπάγεται κοινή ευθύνη για τα αποτελέσματα ή τις ενέργειες.

Όπως και σε προηγούμενες συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, οι αποφάσεις εξακολουθούν να λαμβάνονται από την κυβέρνηση. Είναι δύσκολο να καθοριστούν και να ανατεθούν καθήκοντα σε ΣΔΙΤ, καθώς επιβάλλουν αμοιβαίες υποχρεώσεις που δεν είναι αποτέλεσμα διαπραγματεύσεων μεταξύ ανεξάρτητων μερών. Η ΣΔΙΤ στοχεύει στη βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των δημόσιων υπηρεσιών. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι οι ΣΔΙΤ επιτρέπουν στο δημόσιο τομέα να υλοποιεί ή να χρηματοδοτεί μερικώς έργα ή υπηρεσίες που διαφορετικά δεν θα χρηματοδοτούνταν λόγω περιορισμένων πόρων. Λόγω του μη δεσμευτικού του δανείου, η αναθέτουσα αρχή δεν εμφανίζεται ως υποχρέωση στον κρατικό ισολογισμό (Ahmadabadi & Heravi, 2019).

Η ανάπτυξη και η εφαρμογή των ΣΔΙΤ επιτρέπει την σύσταση εταιρικών σχέσεων μεταξύ του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα. Οι σχέσεις αυτές αποτελούν αντικείμενο συνεχούς επαναξιολόγησης από το σύνολο των συμβαλλόμενων μερών, προκειμένου η τελική μορφή που θα λάβει η συνεργασία να είναι αποδοτική για το σύνολο των εμπλεκόμενων. Η πρώτη συμφωνία καθιερώνει μια συνεπή κατανόηση των σκοπών και των στόχων της πολιτικής, η οποία δημιουργεί επίσης κοινές αξίες. Οι συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα βασίζονται στο καλύτερο διαθέσιμο ταλέντο, γνώση και πόρους, καθώς κάθε μέλος φέρνει έναν μοναδικό πόρο (χρήματα, γη, υπηρεσίες κ.λπ.) τόσο στον επενδυτή όσο και στον πάροχο υπηρεσιών ή η υποδομή να είναι χρήσιμη. Οι συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού

τομέα (ΣΔΙΤ) μπορούν να προσφέρουν δημόσια έργα και υπηρεσίες με το χαμηλότερο δυνατό κόστος. Για τη σύναψη σχέσης, οι κίνδυνοι του έργου ενημερώνονται, και κάθε ανάδοχος αποδέχεται τους κινδύνους που μπορεί να αντιμετωπίσει καλύτερα. Αυτό της επιτρέπει να μεταφέρει τον κίνδυνο σε έναν ιδιώτη ο οποίος διαθέτει τους πόρους και την τεχνογνωσία για την ανάπτυξη του έργου, και την μείωση του αναλαμβανόμενου ρίσκου. Οι υψηλότερες αποδόσεις παρακινούν τον ιδιωτικό τομέα να αναλάβει κινδύνους. Οι ΣΔΙΤ μπορούν να «επεκτείνουν» τον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα μοιράζοντας καθήκοντα και κινδύνους. Σύμφωνα με τη σύμβαση, ο ιδιώτης πρέπει να χρηματοδοτήσει την επένδυση και να σχεδιάσει το έργο. Η αναθέτουσα αρχή θέτει τα πρότυπά της με βάση τις επιχειρησιακές ανάγκες και εγκρίνει τον λεπτομερή σχεδιασμό του έργου. Ο ιδιωτικός οργανισμός λαμβάνει αποζημίωση κατά τη φάση λειτουργίας του έργου, με τη μορφή ετήσιας αμοιβής από τον ανάδοχο ή τον πελάτη ή και τα δύο. Βασικά, η ευθύνη του δημόσιου τομέα αλλάζει στο πλαίσιο της σύμπραξης δημόσιου-ιδιωτικού τομέα, με έμφαση στην παρακολούθηση των προτύπων απόδοσης των ιδιωτικών συμβάσεων (Yu, et al., 2018).

## 1.8 Τύποι συμβάσεων ΣΔΙΤ

Σχετικά με τις συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα και το κοινοτικό δίκαιο των Δημοσίων συμβάσεων, η Πράσινη Βίβλος τις διακρίνει σε δύο βασικές υποκατηγορίες (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2004):

- Στις ΣΔΙΤ καθαρά **συμβατικού τύπου**, στις οποίες η ΣΔΙΤ βασίζεται σε αποκλειστικά συμβατικούς δεσμούς, και
- Στις ΣΔΙΤ **θεσμοθετημένου τύπου**, στις οποίες η συνεργασία μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα πραγματοποιείται στη βάση ενός άλλου φορέα, ο οποίος ελέγχεται από τον εταίρο τόσο του δημοσίου όσο και του ιδιωτικού τομέα, ή με την είσοδο του ιδιώτη σε έναν υπάρχοντα φορέα.

Η διάκριση αυτή βασίζεται στη διαπίστωση ότι οι διαφορετικές πρακτικές ΣΔΙΤ που απαντώνται στα κράτη μέλη, μπορούν να διαιρεθούν σε δύο μεγάλες κατηγορίες. Η καθεμιά από αυτές δημιουργεί ιδιαίτερα ζητήματα όσον αφορά την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου για τις δημόσιες συμβάσεις και τις συμβάσεις παραχώρησης, τα οποία αξίζει να εξεταστούν ξεχωριστά.

## ΣΔΙΤ ΚΑΘΑΡΑ ΣΥΜΒΑΤΙΚΟΥ ΤΥΠΟΥ

Οι ΣΔΙΤ καθαρά συμβατικού τύπου, αφορούν σε συμπράξεις οι οποίες βασίζονται σε αποκλειστικά συμβατικούς δεσμούς μεταξύ των εμπλεκόμενων μερών. Καλύπτει τις διάφορες ρυθμίσεις με τις οποίες ανατίθενται ένα ή περισσότερα καθήκοντα στον ιδιωτικό φορέα, όπως ο σχεδιασμός, η χρηματοδότηση, η υλοποίηση, η ανακαίνιση ή η εκμετάλλευση ενός έργου ή μιας υπηρεσίας. Ένα από τα πιο γνωστά μοντέλα, το οποίο συχνά ονομάζεται "μοντέλο παραχώρησης", χαρακτηρίζεται από την άμεση σχέση που υπάρχει μεταξύ του ιδιώτη και του τελικού χρήστη. Ο ιδιώτης παρέχει μια δημόσια υπηρεσία στο κοινό "στη θέση του" αλλά και υπό τον έλεγχο του δημοσίου. Χαρακτηρίζεται επίσης από τον τρόπο αμοιβής του αντισυμβαλλομένου (παραχωρησιούχου), που αποτελείται από τέλη που επιβάλλονται στους τελικούς χρήστες της υπηρεσίας, και κατά περίπτωση συμπληρώνεται από επιδοτήσεις εκ μέρους των δημοσίων αρχών.

Σε άλλους τύπους ρυθμίσεων, ο εταίρος του ιδιωτικού τομέα, καλείται να υλοποιήσει και διαχειριστεί μια δημόσια υποδομή (πχ. σχολείο) με χαρακτηριστικό παράδειγμα το μοντέλο PFI (Private Finance Initiative). Σε αυτού του τύπου μοντέλο, η αμοιβή του ιδιώτη εταίρου δεν πραγματοποιείται από τον τελικό χρήστη των υπηρεσιών, αλλά με σταθερές ή μεταβλητές πληρωμές από το δημόσιο, συνδεδεμένες για παράδειγμα με τη διαθεσιμότητα του έργου ή των σχετικών υπηρεσιών ή ανάλογα με τη συχνότητα χρήσης του έργου.

Οι εταιρικές σχέσεις μεταξύ του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα βασίζονται σε συμβατικές συμφωνίες. Ο σχεδιασμός του έργου, η χρηματοδότηση, η υλοποίηση, η διαχείριση και η παροχή υπηρεσιών καλύπτονται από αυτές τις συμβάσεις. Στις τυπικές ΣΔΙΤ, υπάρχουν διάφορες μορφές χρηματοδότησης (Yu, et al., 2018):

- **Συμβατικές μέθοδοι χρηματοδότησης** [κλασική μέθοδος χρηματοδότησης /conventional procurement (συμβατικές προμήθειες)]

Για δημόσιες υπηρεσίες και υποδομές. Αυτό το σύστημα βασιζόταν σε εθνικούς πόρους και συμπληρωνόταν από εξωτερικά δάνεια και πρωτοβουλίες της ΕΕ, και τα πρόσφατα γεγονότα οδήγησαν σε εξάντληση του ξένου κεφαλαίου και ανεπαρκή εγχώρια κεφάλαια για δημόσια έργα. Προκειμένου να αυξήσει την αποτελεσματικότητα, η ελληνική κυβέρνηση χρησιμοποιεί συμβάσεις για τη διαχείριση και τη συντήρηση της υποδομής (Filippova, et al., 2020).



Υπάρχουν δύο τύποι συμβάσεων σε αυτόν τον τομέα:

1. Συμφωνίες συντήρησης και διαχείρισης
2. Συμβάσεις παροχής υπηρεσιών που είναι ποσοτικοποιήσιμες

Στις συμβάσεις αυτές, ο ανάδοχος αμείβεται σε μοναδιαία τιμή για την εργασία που έχει ολοκληρώσει, ανάλογα με τη σύμβαση και τις προδιαγραφές ποσότητας. Ο επόπτης και ο σύμβουλος χρηματοδότησης αποφασίζουν για αυτά τα καθήκοντα. Ως αποτέλεσμα, η διαχείριση έργου γίνεται απλούστερη και μπορούν να πραγματοποιηθούν οικονομίες κλίμακας (Ma, et al., 2019).

- **Συμβάσεις Συντήρησης με Μέτρα Απόδοσης**

Αυτές οι συμβάσεις αποτελούν βασικά μια εξέλιξη των παραδοσιακών τεχνικών χρηματοδότησης. Ο ανάδοχος αναλαμβάνει τη συντήρηση του έργου, έχει μεγαλύτερο περιθώριο οργάνωσης της εργασίας του, και η ανταμοιβή είναι προκαθορισμένη και εξαρτάται από τις μετρήσεις απόδοσης που αναφέρονται λεπτομερώς στη σύμβαση/

- **Συμβάσεις Διαχείρισης (Management agreement)**

Στις συμβάσεις διαχείρισης, το δημόσιο μεταφέρει την ευθύνη για την λειτουργία και συντήρηση της υποδομής στον ιδιωτικό φορέα. Ο ιδιώτης λειτουργεί για λογαριασμό του δημοσίου, αλλά δεν έχει διοικητική και νομική εξάρτηση από αυτό. Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι οι συμβάσεις διαχείρισης δεν είναι συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα, αλλά μάλλον συμφωνίες συνεργασίας μεταξύ ενός δημόσιου φορέα και ενός ιδιώτη παροχέα υπηρεσίας, ενώ κύριο χαρακτηριστικό τους αποτελεί πως ο ιδιώτης σε αυτή την περίπτωση αμείβεται είτε ανά παρεχόμενη υπηρεσία (π.χ. μία εργασία συντήρησης), είτε ανά παρεχόμενη μονάδα υλικού (π.χ. σύμβαση προμήθειας). Η αμοιβή των ιδιωτικών ιδρυμάτων συνδέεται με την επίτευξη συγκεκριμένων ή καθορισμένων στόχων. Η σύνδεση των πληρωμών με την επίτευξη των στόχων αποτελεί σημαντικό κίνητρο για τη βελτίωση της παραγωγικότητας.

- **Συμβάσεις Παραχώρησης της Εκμετάλλευσης (Συμβάσεις Παραχώρησης Δημοσίων Έργων)**

Η προσφυγή στις ιδιωτικές οικονομικές δυνάμεις για την ανάπτυξη δημόσιων υποδομών και την εν γένει εξυπηρέτηση δημόσιων σκοπών, αποτελεί μία διαχρονική διοικητική πρακτική. Οι συμβάσεις παραχώρησης δημοσίων έργων είναι συνήθως

μακροχρόνιες συμβάσεις στις οποίες το εργολαβικό αντάλλαγμα συνίσταται είτε αποκλειστικά στο δικαίωμα εκμετάλλευσης του έργου από τον ανάδοχο, είτε στο δικαίωμα αυτό σε συνδυασμό με καταβολή αμοιβής. Αντικείμενό της είναι είτε η εκτέλεση, είτε συγχρόνως η μελέτη και η εκτέλεση έργων, είτε ακόμη η πραγματοποίηση, με οποιαδήποτε μέσα, ενός έργου το οποίο ανταποκρίνεται στις οριζόμενες στη σύμβαση προδιαγραφές.

Το εργολαβικό αντάλλαγμα για την εκτέλεση της σύμβασης συνίσταται είτε αποκλειστικά στο δικαίωμα εκμετάλλευσης του έργου είτε στο δικαίωμα αυτό σε συνδυασμό με την καταβολή αμοιβής από τον δημόσιο φορέα. Το στοιχείο αυτό αποτελεί τη βασική διαφορά μεταξύ μιας σύμβασης δημοσίου έργου και μιας σύμβασης παραχώρησης δημοσίου έργου. Το δικαίωμα εκμετάλλευσης επιτρέπει στον ανάδοχο της σύμβασης παραχώρησης, να εισπράττει τέλη από τους τελικούς χρήστες του έργου (π.χ. μέσω διοδίων) επί ορισμένο χρονικό διάστημα όπως αυτό προσδιορίζεται στη σύμβαση. Κατά συνέπεια, η αναθέτουσα αρχή δεν αμείβει απευθείας τον ανάδοχο, αλλά του παρέχει το δικαίωμα να εισπράττει τα έσοδα από τη χρήση του έργου που εκτελέσθηκε. Αυτή η μορφή σύμβασης εφαρμόζεται όταν υπάρχει μεγάλη ζήτηση για το έργο ή υπηρεσίες ώστε τα έσοδα από την εκμετάλλευσή του, να διασφαλίζουν την βιωσιμότητά του (πχ. Γέφυρα Ρίου -Αντιρρίου, Αττική οδός κ.λπ.).

Τέτοιου τύπου ΣΔΙΤ, απαιτούν από τον ιδιωτικό τομέα να συντηρεί και να λειτουργεί την υπάρχουσα υποδομή, και να επιτρέπει στους χρήστες να χρησιμοποιούν αυτήν την υποδομή με παράλληλη είσπραξη των εισροών για τη χρηματοδότηση λειτουργιών και συντήρησης. Ως εκ τούτου, μειώνεται η οικονομική επιβάρυνση του χρήστη της υποδομής ενώ αυξάνεται η αποτελεσματικότητα του έργου. Οι παραπάνω συμβάσεις μπορούν να συναφθούν με τους εξής τρόπους (Mazher, et al., 2018; Parakhina, et al., 2019):

- **Η μέθοδος B.O.T. (Build/Operate/Transfer)** Κατασκευή/Λειτουργία /Μεταβίβαση - **B.O.O.T. (Build/Own/Operate/Transfer)** Κατασκευή/ Ιδιοκτησία/ Λειτουργία/ Μεταβίβαση: Αυτός είναι ο πιο ολοκληρωμένος τύπος franchise, όπου ο ιδιωτικός τομέας διατηρεί και αποδέχεται επιχειρηματικούς κινδύνους, κατασκευάζει με βάση τις προδιαγραφές συντηρεί και λειτουργεί το έργο που ανήκει στο δημόσιο (περίπτωση BOT), ή στον ίδιο (περίπτωση BOOT), για

προκαθορισμένο χρονικό διάστημα και μετά τη λήξη της περιόδου παραχώρησης είτε μεταβιβάζει τη λειτουργία του (BOT) είτε την ιδιοκτησία του (BOOT) στο δημόσιο. Ο Ιδιώτης αναλαμβάνει το σύνολο ή μέρος της χρηματοδότησης του έργου. Την μέθοδο αυτή υιοθέτησε η χώρα μας για την κατασκευή μεγάλων έργων υποδομής όπως το αεροδρόμιο «Ελευθέριος Βενιζέλος» τη ζεύξη Ρίου – Αντιρρίου, ή της Αττικής Οδού.

- **Η μέθοδος D.B.F.O. (Design / Build / Finance / Operate):** Οι συμβάσεις αυτές καλύπτουν τον σχεδιασμό, την κατασκευή, τη λειτουργία και τη χρηματοδότηση νέων δημόσιων υποδομών. Το κράτος αγοράζει τις υπηρεσίες του έργου και έτσι έχει το δικαίωμα να τις χρησιμοποιεί για ορισμένο χρονικό διάστημα. Αυτή η ιδιωτική οντότητα είναι υπεύθυνη για το σχεδιασμό, την κατασκευή, τη λειτουργία και τη χρηματοδότηση περιουσιακών στοιχείων και την ανάκτηση των επενδύσεων της από τις κρατικές πληρωμές για τις παρεχόμενες υπηρεσίες. Χαρακτηριστικές περιπτώσεις εφαρμογής της ως άνω μεθόδου, αποτελούν τα έργα /ή υπηρεσίες όπως η διαχείριση απορριμμάτων, οι υποδομές λυμάτων, ο βιολογικός καθαρισμός κ.λπ. Στο τέλος της σύμβασης, το κράτος είναι κύριος των παγίων. Η μετατόπιση της εστίασης από τις κατασκευές στην παροχή ποιοτικών υπηρεσιών, και την εξισορρόπηση των δημόσιων υπηρεσιών εξαρτάται από την αποτελεσματικότητα του ιδιωτικού τομέα στα συμφωνημένα επίπεδα υπηρεσιών.
- **Η μέθοδος B.O.O (Build / Own / Operate):** Για την ανάπτυξη ενός έργου κοινής ωφέλειας, ο δημόσιος τομέας στρέφεται στον ιδιωτικό τομέα και του χορηγεί μακροχρόνια άδεια λειτουργίας. Ο ιδιώτης χρηματοδοτεί, σχεδιάζει, κατασκευάζει και κατέχει το έργο, ενώ το δημόσιο προσδιορίζει σαφώς τις λειτουργικές ανάγκες του έργου, συμπεριλαμβανομένων των παρεχόμενων υπηρεσιών, των συστημάτων ασφαλείας και του ανώτατου επιπέδου τυχόν τελών χρήσης (πχ διόδια)-. Στη χώρα μας, για παράδειγμα, το σύστημα αυτό μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία δρόμων (με εξαίρεση τις εθνικές κύριες και δευτερεύουσες οδούς).
- **Η μέθοδος B.T.O. (Build / Transfer / Operate):** Μια ιδιωτική οντότητα χρηματοδοτεί, σχεδιάζει και κατασκευάζει ένα έργο και στη συνέχεια το παραδίδει στο δημόσιο. Στη συνέχεια συμφωνείται μίσθωση του έργου στον εν λόγω Ιδιώτη για προκαθορισμένη χρονική περίοδο. Κατά την περίοδο αυτή ο Ιδιώτης

διαχειρίζεται το έργο και εισπράττει τα έσοδα λειτουργίας του προκειμένου να καλύψει τα έξοδα κατασκευής καθώς και εύλογο κέρδος. Αυτή η στρατηγική μπορεί να χρησιμοποιηθεί στη χώρα μας για την κατασκευή, τη συντήρηση και τη χρήση οδικών δικτύων, διαχωρίζοντας παράλληλα την ιδιοκτησία σε όλη τη λειτουργία.

- **Η μέθοδος B.O.L.T. (Build / Own / Lease / Transfer):** Ο Ιδιώτης εταίρος χρηματοδοτεί και κατασκευάζει το έργο και στη συνέχεια το μισθώνει με τη μορφή leasing στο δημόσιο. Το δημόσιο καταβάλλει περιοδικές πληρωμές στον Ιδιώτη και σταδιακά μεταβιβάζεται η ιδιοκτησία του έργου στην κυριότητά του. Στο τέλος της περιόδου αυτής, το δημόσιο είναι πλέον ιδιοκτήτης των εγκαταστάσεων ή τις αγοράζει με τίμημα που έχει προσδιοριστεί στη σύμβαση leasing. Κατά τη διάρκεια της περιόδου μίσθωσης, τη λειτουργία των εγκαταστάσεων αναλαμβάνει είτε το δημόσιο είτε ο Ιδιώτης. Για παράδειγμα, έστω ότι ο ένας Δήμος στερείται δημόσιων πόρων για την κατασκευή κτιριακών εγκαταστάσεων για την στέγαση των διοικητικών υπηρεσιών του. Αντί να δανείζεται συνεργάζεται με Ιδιώτη εταίρο, για τη δημιουργία κτιριακών εγκαταστάσεων τις οποίες αμέσως μετά μισθώνει. Η συντήρηση, η θέρμανση, η καθαριότητα και άλλες εργασίες, μπορούν να ανατεθούν στον ιδιωτικό τομέα, ενώ αποκτά την κατοχή του κτιρίου με την πληρωμή του ενοικίου κατά την ημερομηνία λήξης της μίσθωσης.
- **Η μέθοδος B.B.O. (Buy / Build / Operate):** Το δημόσιο προκειμένου να προσελκύσει ιδιωτικά κεφάλαια, πουλά υφιστάμενες εγκαταστάσεις κοινής ωφέλειας σε ιδιώτες, με σκοπό την υλοποίηση πρόσθετων επενδύσεων (ανακαίνιση - επέκταση) ώστε να καταστεί δυνατή η εκμετάλλευση της τεχνογνωσίας του ιδιώτη, η μείωση του κινδύνου που απορρέει από την ιδιοκτησία και λειτουργία του έργου, και η αναβάθμιση των υφιστάμενων έργων υποδομής. Έκτοτε, ο ιδιώτης λειτουργεί τις εν λόγω εγκαταστάσεις ως ένα εποπτευόμενο από το Κράτος κερδοφόρο κοινωφελές έργο (π.χ. αναξιοποίητες αθλητικές εγκαταστάσεις).
- **Ιδιωτικοποίηση ή μερική ιδιωτικοποίηση:** Μετατόπιση της παραγωγής αγαθού ή παροχής υπηρεσίας από το δημόσιο σε Ιδιώτη, συχνά με την πώληση των κρατικών προνομίων.

Με βάση τον νομοθετημένο προσδιορισμό οι ΣΔΙΤ αποτελούν διεργασίες τις οποίες διαχειρίζονται τόσο ο δημόσιος όσο και ο ιδιωτικός τομέας. Σκοπός αυτού του κοινού οργάνου είναι η επίβλεψη της υλοποίησης ενός έργου ή μιας δημόσιας υπηρεσίας. Στην ΕΕ, κυβερνητικοί αξιωματούχοι χρησιμοποιούν παρόμοια πλαίσια για τη διαχείριση των δημόσιων υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο (όπως υπηρεσίες ύδρευσης ή υπηρεσίες διάθεσης απορριμμάτων). Είναι σαφές ότι η συμμετοχή του δημόσιου τομέα σε αυτά τα επιχειρηματικά έργα μπορεί να είναι απαραίτητη για κοινωνικούς λόγους. Η άμεση συνεργασία επιτρέπει στον δημόσιο τομέα υψηλό βαθμό ελέγχου των δραστηριοτήτων του, ο οποίος μπορεί να προσαρμοστεί εάν χρειαστεί. Επιτρέπει επίσης στον οργανισμό να αποκτήσει επιχειρηματικές δεξιότητες ενώ εργάζεται με έναν συνεργάτη του ιδιωτικού τομέα (Tallaki & Bracci, 2021).

Η τροποποίηση της μετοχικής σύνθεσης μιας δημόσιας οντότητας μπορεί να δημιουργήσει μια νέα μορφή ΣΔΙΤ. Η μεταφορά μιας επιχείρησης του δημόσιου τομέα στον ιδιωτικό τομέα είναι μια επιλογή οικονομικής πολιτικής που εμπίπτει αποκλειστικά στην εθνική δικαιοδοσία. Το κράτος (ή η τοπική κυβέρνηση) και ιδιώτες ιδρύουν κοινές επιχειρήσεις για την εκτέλεση έργων και την παροχή υπηρεσιών. Το κράτος μπορεί να παρέχει περιουσιακά στοιχεία ή κεφάλαια σε αυτές τις εταιρείες που ο ιδιωτικός τομέας χρηματοδοτεί, κατασκευάζει και λειτουργεί υποδομές. Αυτός ο τύπος συνεργασίας επιδιώκει να εκμεταλλευτεί δημόσια περιουσιακά στοιχεία ή ευκαιρίες. Για παράδειγμα το δημόσιο προσκαλεί ιδιώτες επενδυτές προκειμένου να διατυπώσουν προτάσεις για την ανάπτυξη και την οικονομική χρήση ενός κοινόχρηστου χώρου, και μετατροπή του, για παράδειγμα, σε πάρκο ψυχαγωγίας ή πολιτιστικό πάρκο. Μετά την επιλογή του αναδόχου, σχηματίζεται μια κοινοπραξία με αντικείμενο, την ανάπτυξη και διαχείριση του πάρκου, τον έλεγχο των περισσότερων θέσεων εργασίας, ζητήματα τιμολόγησης, και μερίδιο στα κέρδη με βάση το ποσοστό συμμετοχής. (Mazher, et al., 2018).

#### ΣΔΙΤ ΘΕΣΜΟΘΕΤΗΜΕΝΟΥ ΤΥΠΟΥ

Οι ΣΔΙΤ θεσμοθετημένου τύπου συνεπάγονται τη δημιουργία ενός φορέα ο οποίος ελέγχεται από κοινού από το δημόσιο και τον Ιδιώτη. Κύρια αρμοδιότητα του κοινού φορέα, είναι η μέριμνα για την εκτέλεση ενός έργου ή την παροχή μιας υπηρεσίας προς όφελος των πολιτών. Στα κράτη μέλη, οι δημόσιες αρχές προσφεύγουν ενίοτε σε δομές

αυτού του είδους, ιδίως για τη διαχείριση δημόσιων υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο (π.χ. για τις υπηρεσίες ύδρευσης ή τις υπηρεσίες αποκομιδής απορριμμάτων).

Η άμεση συνεργασία του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα στο πλαίσιο ενός φορέα, επιτρέπει στο δημόσιο να διατηρήσει ένα σχετικά υψηλό επίπεδο ελέγχου των εργασιών, ευέλικτο ανάλογα με τις περιστάσεις, μέσω της παρουσίας του στη μετοχική ομάδα και τα διοικητικά όργανα του κοινού φορέα. Ταυτόχρονα δίνει τη δυνατότητα στον εν λόγω εταίρο να αναπτύξει τη δική του εμπειρία όσον αφορά την εκμετάλλευση της σχετικής υπηρεσίας, υποστηριζόμενος συγχρόνως από έναν εταίρο του ιδιωτικού τομέα.

Η σύσταση μιας τέτοιας ΣΔΙΤ μπορεί να γίνει είτε με τη δημιουργία ενός φορέα που ελέγχεται από κοινού από τον δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα, είτε με την απόκτηση του ελέγχου μιας υπάρχουσας δημόσιας επιχείρησης από τον ιδιωτικό τομέα.

## Κεφάλαιο 2. Νομικό – Θεσμικό Πλαίσιο ΣΔΙΤ

### 2.1 ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

#### 2.1.1 Διεθνής εμπειρία

Σε παγκόσμιο επίπεδο, η χρήση των ΣΔΙΤ για την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης και την αύξηση της αποδοτικότητας των δημοσίων έργων αποτελεί κοινή πρακτική, ωστόσο ο τρόπος, η εφαρμογή, αλλά και η έκταση της χρήσης τους ποικίλει σημαντικά, ανάλογα με το εφαρμοζόμενο οικονομικό μοντέλο, τις δυνατότητες της εγχώριας οικονομίας και την διαθεσιμότητα των πόρων. Γενικότερα η εφαρμογή των ΣΔΙΤ παρουσιάζει τις διαφοροποιήσεις ως προς τις κοινωνικές και πολιτικές αντιλήψεις αναφορικά με την συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στις δημόσιες διεργασίες και τα έργα. Συγκεκριμένα η χρήση των ΣΔΙΤ αποτελεί πιο κοινή πρακτική στα κράτη της Δύσης, με τις ΗΠΑ να σημειώνουν τον υψηλότερο βαθμό εφαρμογής των ΣΔΙΤ ακόμα και σε τομείς οι οποίοι κατατάσσονται σε ειδικές κοινωνικές υπηρεσίες, όπως η απονομή δικαιοσύνης, η απονομή ποινών για εγκληματικές πράξεις και η εθνική άμυνα, τομείς για τους οποίους η ελληνική νομοθεσία αναφέρει ρητά πως δεν επιτρέπεται η χρήση των ΣΔΙΤ (Akintoye, et al., 2015).

Λόγω των διαφοροποιήσεων αυτών, δεν υφίσταται ένας κεντρικός ορισμός των ΣΔΙΤ, ούτε ένα κοινό πλαίσιο εφαρμογής των ΣΔΙΤ σε παγκόσμιο επίπεδο. Ωστόσο ο ΟΗΕ έχει προχωρήσει στην ανάπτυξη βασικών προτύπων για την εφαρμογή των ΣΔΙΤ σε παγκόσμιο επίπεδο, με ιδιαίτερη έμφαση τα διακρατικά έργα τα οποία αποτελούν είτε έργα τα οποία υλοποιούνται για την διασύνδεση και την συνεργασία δύο κρατών (μέσω της υπογραφής διμερών συμβάσεων), είτε πρόκειται για έργα σε αναπτυσσόμενες χώρες με τη συμμετοχή διεθνών εταιρειών, προκειμένου να μειωθεί το ενδεχόμενο εκμετάλλευσης των μη ανεπτυγμένων νομοθετικών συστημάτων. Τα στοιχεία αυτά αποτελούν (Chou, et al., 2015):

- Η συνεργασία τουλάχιστον ενός δημόσιου φορέα, δηλαδή φορέα ο οποίος λαμβάνει κρατική χρηματοδότηση και υπάγεται στο μητρώο των δημόσιων οργανισμών ή φορέων ανάλογα με το νομοθετικό σύστημα του εκάστοτε κράτους, και ενός ιδιωτικού φορέα, δηλαδή ενός οργανισμού ο οποίος λειτουργεί με ιδιωτική πρωτοβουλία και ίδια κεφάλαια.

- Η διάρκεια του έργου είναι μακροπρόθεσμη, δηλαδή ξεπερνά το χρονικό πλαίσιο μίας παρεχόμενης υπηρεσίας με συγκεκριμένο χρονικό διάστημα.
- Κατά το τέλος της συμφωνίας τα δικαιώματα ιδιοκτησίας μεταφέρονται στο δημόσιο.
- Ο σκοπός του έργου έχει «δημόσιο χαρακτήρα» δηλαδή παρέχεται σε δημόσιο φορέα, ή πρόκειται να χρησιμοποιηθεί για κοινωνικές – δημόσιες υπηρεσίες.

Εκτός των παραπάνω, παρατηρείται και μία γενικευμένη προσπάθεια αξιοποίησης των ΣΔΙΤ ως εργαλεία για την αντιμετώπιση οικονομικών προβλημάτων που προκύπτουν κατά την διάρκεια οικονομικής ύφεσης σε μακροοικονομικό επίπεδο. Στο πλαίσιο αυτό, πολλά κράτη αξιοποιούν τις ΣΔΙΤ για την αύξηση της οικονομικής ανάπτυξης και των θέσεων εργασίας, ιδίως σε περιπτώσεις οικονομικής κρίσης, μία πρακτική που βρίσκει τις ρίζες της στο αμερικανικό πρόγραμμα New Deal το οποίο εφαρμόστηκε για την αντιμετώπιση της οικονομικής ύφεσης του 1929 (Lin & Wang, 2013).

Το πρόγραμμα περιελάμβανε την εκτεταμένη χρήση δημόσιων πόρων για την χρηματοδότηση δημόσιων έργων μεγάλης κλίμακας, τα οποία με τη σειρά τους θα απορροφούσαν μέρος του άνεργου πληθυσμού, και θα αύξαναν το μέσο εισόδημα. Η εφαρμογή του προγράμματος ήτο επιτυχής με τις ΗΠΑ να ξεπερνούν την οικονομική κρίση εντός 6 ετών από την έναρξή της. Λόγω της δομής του ομοσπονδιακού κράτους, η χρηματοδότηση για την υλοποίηση των έργων, έγινε μέσω του ιδιωτικού τομέα με μία πρόμητη μορφή των ΣΔΙΤ, όπου το κράτος παρείχε το αρχικό κεφάλαιο για την κατασκευή, οι ιδιώτες την τεχνογνωσία και τα λειτουργικά έξοδα, και μετά την ολοκλήρωση του έργου, γινόταν η μεταφορά των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας στο κράτος από τον ιδιωτικό τομέα (Lin & Wang, 2013).

Το παραπάνω παράδειγμα, αποδείχθηκε σημαντικό και κατά την περίοδο μετά το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου στην Δυτική Ευρώπη (και τις χώρες τις οποίες έλαβαν χρηματοδότηση από το σχέδιο Marshal γενικότερα), καθώς λόγω των αναγκών που προέκυψαν για την αναδόμηση των αστικών ιστών και των βιομηχανιών των κρατών που επηρεάστηκαν από τον πόλεμο, η συμμετοχή των ιδιωτικών εταιρειών, σε συνδυασμό με τις κρατικές επιχορηγήσεις, αποτέλεσε ένας ιδιαίτερα αποδοτικός συνδυασμός, με πολλά κράτη να ανακάμπτουν σε διάστημα μικρότερο της δεκαετίας. Η εφαρμογή της πρακτικής αυτής συνοδεύτηκε από την συμμετοχή αμερικανικών εταιρειών, οι οποίες ανέλαβαν την



ανασύσταση μεγάλου μέρους των δημόσιων υποδομών μεταπολεμικά, ενώ παράλληλα, η υλοποίηση των έργων αυτών οδήγησε σε άμεση αύξηση των θέσεων εργασίας, και την επίτευξη θετικών δεικτών ανάπτυξης στην πλειονότητα των κρατών της Δύσης (Lin & Wang, 2013).

Η επιτυχία εφαρμογής των παραπάνω προγραμμάτων στην Δύση, έχει οδηγήσει στην ανάπτυξη μίας κοινής τράπεζας γνώσης υπό την αιγίδα του ΟΗΕ ως προς την εφαρμογή των ΣΔΙΤ, ιδιαίτερα σε χώρες των οποίων οι οικονομίες δεν διαθέτουν τις απαραίτητες χρηματοδοτικές δυνατότητες για την αντιμετώπιση ανθρωπιστικών ζητημάτων. Ωστόσο, η ύπαρξη μίας κοινής βάσης δεδομένων, δεν αποτελεί προσδιορισμό κοινής εννοιολογικής προσέγγισης των ΣΔΙΤ, παρά τα κοινά χαρακτηριστικά που παρουσιάζουν σε παγκόσμιο επίπεδο. Ο ΟΗΕ προσφέρει την δυνατότητα στα κράτη με αναπτυσσόμενες οικονομίες, την δυνατότητα να αντλήσουν δεδομένα και μεθοδολογία από κράτη τα οποία εφαρμόζουν με επιτυχία αποδοτικά μοντέλα ΣΔΙΤ, προκειμένου να βελτιώσουν τις υποδομές τους, και να αντιμετωπίσουν ανθρωπιστικές κρίσεις (Lund-Thomsen, 2009).

Το γεγονός αυτό, αποτελεί απόδειξη της ανάγκης για την δημιουργία ενός κοινού διεθνούς πλαισίου εφαρμογής των ΣΔΙΤ, στο οποίο ο ανταγωνισμός θα υφίσταται όχι μόνο για τις ιδιωτικές εταιρείες της εκάστοτε χώρας, αλλά και για εταιρείες που εισέρχονται από το εξωτερικό. Με δεδομένη τη διαφοροποίηση στο τεχνολογικό και λειτουργικό επίπεδο των εταιρειών μεταξύ διαφορετικών κρατών, η πολύπλευρη συμμετοχή, και η δημιουργία μίας εκτεταμένης βάσης δεδομένων με γνώμονα την κοινή εμπειρία ανεπτυγμένων και αναπτυσσόμενων οικονομιών, μπορεί να αποτελέσει μία πιθανή λύση στην επίλυση οικονομικών και ανθρωπιστικών προβλημάτων, ιδιαίτερα σε περιοχές του νοτίου ημισφαιρίου, όπου παρατηρείται το μεγαλύτερο ποσοστό των προβλημάτων αυτού του τύπου (Andonova, 2017).

Μέσω των πρακτικών αυτών, ο ΟΗΕ έχει προχωρήσει στην έκδοση μίας σειράς προτύπων αναφορικά με τις ΣΔΙΤ, ως προς βασικά στοιχεία και προκλήσεις που μπορούν να χαρακτηρίσουν την εφαρμοστικότητά τους, ιδιαίτερα στις αναπτυσσόμενες οικονομίες. Παρακάτω αποτυπώνονται κάποια προτύπα του ΟΗΕ για την ανάπτυξη ΣΔΙΤ σε πλαίσιο διακρατικής συνεργασίας (UNECE, 2021):

**ECE/CECI/WP/PPP/2017/4 2018 ECE Standard on a Zero Tolerance Approach to Corruption in PPP Procurement (UNECE, 2018)**

Το πλαίσιο οδηγιών αποτελείται από μία σειρά προσδιορισμών αναφορικά με τις ΣΔΙΤ, οι οποίες βασίζονται στην ευρύτερη **διεθνή** εμπειρία, και την εφαρμογή αυτών στις δυτικές οικονομίες. Περιλαμβάνει οδηγίες αναφορικά με την διαμόρφωση του κατάλληλου νομοθετικού πλαισίου για την αντιμετώπιση περιστατικών διαφθοράς στον τομέα εφαρμογής των ΣΔΙΤ, περιγράφοντας μία σειρά σεναρίων διαφθοράς στα πλαίσια εφαρμογής τους.

**ECE/CECI/WP/PPP/2018/6 2019 ECE Standard on Public-Private Partnerships in Railways (UNECE, 2019)**

Το πρότυπο αυτό περιλαμβάνει οδηγίες για την διαμόρφωση του κατάλληλου νομοθετικού πλαισίου, για την προώθηση της χρήσης των ΣΔΙΤ, στα πλαίσια κατασκευής σιδηροδρομικών υποδομών, σε διακρατικό επίπεδο. Αποτελείται από ορισμούς οι οποίοι προσδιορίζουν το είδος της κατασκευής και τον απαιτούμενο εξοπλισμό, ενώ παράλληλα προωθεί την διαφάνεια και την διακρατική συνεργασία.

**ECE/CECI/WP/PPP/2018/7 2019 ECE Standard on Public-Private Partnerships in Renewable Energy (UNECE, 2018)**

Το πρότυπο αυτό αποτελείται από τις αντίστοιχες οδηγίες για την διαμόρφωση του θεσμικού πλαισίου το οποίο ορίζει την εφαρμογή των ΣΔΙΤ στα πλαίσια της αγοράς ενέργειας, και ιδιαίτερα στον τομέα των ΑΠΕ, για τις οποίες απαιτείται διακρατική συνεργασία.

**ECE/CECI/WP/PPP/2018/8 2019 ECE Standard on Public-Private Partnerships in Roads (UNECE, 2018)**

Το πρότυπο αυτό επικεντρώνεται στην διαμόρφωση του πλαισίου για την εφαρμογή της ΣΔΙΤ στα πλαίσια κατασκευής διακρατικών υποδομών αυτοκίνησης.

**ECE/CECI/2019/5 2019 Guiding Principles on People-first Public-Private Partnerships in support of the United Nations Sustainable Development Goals (UNECE, 2018)**

Το πρότυπο περιλαμβάνει τις βασικές αρχές για την εφαρμογή των ΣΔΙΤ, στα πλαίσια της αντιμετώπισης ανθρωπιστικών και κοινωνικών κρίσεων, ως μέσα για την βελτίωση του βιοτικού επιπέδου, την κάλυψη των βασικών ανθρωπίνων αναγκών, την διασφάλιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και την οικονομική

ανάπτυξη. Το πρότυπο αναπτύχθηκε στα πλαίσια της αναπτυξιακής πολιτικής του ΟΗΕ, η οποία επικεντρώνεται στην βελτίωση των υποδομών των αναπτυσσόμενων οικονομιών.

**ECE/CECI/2019/6 2019** Introduction to People-first Public-Private Partnerships in support of the United Nations Sustainable Development Goals (UNECE, 2018)

Το πρότυπο αυτό αποτελεί το πλέον βασικό της σειράς προτυποποίησης των ΣΔΙΤ στο πλαίσιο του ΟΗΕ, καθώς περιλαμβάνει οδηγίες για την ανάπτυξη προγραμμάτων ΣΔΙΤ με στόχο την κατασκευή και την παροχή υπηρεσιών για την αντιμετώπιση κοινωνικών και ανθρωπιστικών ζητημάτων. Σύμφωνα με το πρότυπο, ο δημόσιος φορέας οφείλει να προτεραιοποιήσει την εφαρμογή της ΣΔΙΤ (εν απουσία ίδιων πόρων) σε περίπτωση όπου υφίσταται κοινωνικός ή ανθρωπιστικός κίνδυνος για τον πληθυσμό εντός τους κράτους.

**ECE/CECI/2019/7 2019** Putting the Guiding Principles on People-first Public-Private Partnerships into practice (UNECE, 2018)

Το πρότυπο αυτό αποτελεί μέρος της σειράς των ανθρωποκεντρικών προτύπων που εκδόθηκαν στα πλαίσια της ανθρωπιστικής αναπτυξιακής πολιτικής του ΟΗΕ. Πρόκειται για την πρακτική διάσταση των ΣΔΙΤ, κατά την εφαρμογή τους για δημόσια έργα τα οποία έχουν ως στόχο την επίλυση κοινωνικών και ανθρωπιστικών προβλημάτων, και περιλαμβάνει οδηγίες για την προστασία των ανθρώπινων δικαιωμάτων καθόλα τα στάδια εφαρμογής των ΣΔΙΤ.

### 2.1.2 Ευρωπαϊκή Εμπειρία

Εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) η χρήση των ΣΔΙΤ παρουσιάζει περισσότερη ομοιομορφία σε σύγκριση με το διεθνές επίπεδο, λόγω της κοινής αγοράς, και της διασύνδεσης των οικονομιών μεταξύ των κρατών – μελών. Η Ευρωπαϊκή Ένωση ορίζει τις ΣΔΙΤ ως: *«μορφές συνεργασίας μεταξύ των δημοσίων αρχών και του ιδιωτικού τομέα με στόχο τον εκσυγχρονισμό της δημιουργίας υποδομών και παροχής στρατηγικών δημόσιων υπηρεσιών»*. Με βάση τον παραπάνω ορισμό, η ΕΕ διακρίνει τις ΣΔΙΤ ως διαφοροποιημένο εργαλείο δημοσίων έργων, μεταξύ των δημοσίων συμβάσεων. Ο διαχωρισμός αυτός αποτελεί κρίσιμος ως προς την στρατηγική για την αξιοποίησή τους από τον κρατικό

μηχανισμό, αλλά και ως προς τις δυνατότητες χρηματοδότησης που αναπτύσσονται εντός του χρηματοπιστωτικού συστήματος. Πρόκειται για ζήτημα το οποίο αποτελεί τεχνικό, ωστόσο στην περίπτωση των ΣΔΙΤ η διαφοροποίηση με τις δημόσιες συμβάσεις, συνιστά διαφορετική αντιμετώπιση από τον νομοθέτη, και ως αποτέλεσμα χρήζουν ειδικής μεταχείρισης από τα κέντρα λήψης αποφάσεων (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2009).

Λόγω της δομής της ΕΕ, αλλά και της περιπλοκότητας των σχέσεων μεταξύ των κρατών – μελών στον τομέα της οικονομίας, των δημόσιων έργων, και της κοινής αγοράς, κανένα από τα πλαίσια δεν ορίζει τους τύπους των ΣΔΙΤ, αλλά μάλλον το ευρύτερο θεσμικό πλαίσιο το οποίο τα κράτη μέλη καλούνται να εφαρμόσουν. Το γεγονός αυτό αποτελεί ιδιαίτερα σημαντικό για την κατανόηση του ρόλου των ΣΔΙΤ στην ανάπτυξη των οικονομιών, καθώς αποτέλεσαν βασικό εργαλείο κατά την ανοικοδόμηση της ευρώπης μετά το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, ιδίως στις χώρες των οποίων τα χρηματοπιστωτικά συστήματα δέχθηκαν ισχυρό πλήγμα κατά την διάρκεια του πολέμου (Liebe & Howarth, 2020).

Η ΕΕ έχει αναπτύξει μία σειρά χρηματοδοτικών εργαλείων τα οποία περιλαμβάνονται (και πολλές φορές βασίζονται) στις ΣΔΙΤ, για την διάθεση των κονδυλίων στις οικονομίες των κρατών – μελών. Το βασικό χρηματοδοτικό εργαλείο για την υλοποίηση των ΣΔΙΤ αποτελούν τα χρηματοδοτικά προγράμματα της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, η οποία αποτελεί μεσάζοντα μεταξύ των ιδιωτών που καλούνται να διασφαλίσουν άμεσα κονδύλια με ευνοϊκούς όρους, και των διεθνών χρηματοπιστωτικών αγορών, οι οποίες προσπαθούν να διασφαλίσουν την αποδοτικότητα της επένδυσής τους (Casady, 2021).

Πέραν των υφιστάμενων μορφών των ΣΔΙΤ, η ΕΕ έχει αναπτύξει περαιτέρω χρηματοδοτικά εργαλεία υπό την μορφή των συμπράξεων του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, τα οποία έχουν ως επίκεντρο έργα και υπηρεσίες που σχετίζονται με τις νεότερες τεχνολογίες. Συγκεκριμένα πρόκειται για τις Κοινές Τεχνολογικές Πρωτοβουλίες, οι οποίες αποτελούν εργαλεία εφάμιλλα των ΣΔΙΤ, και έχουν ως στόχο την συμμετοχή του δημόσιου τομέα στην ανάπτυξη υποδομών τεχνολογίας με κυριότερες την δημιουργία κέντρων έρευνας και ανάπτυξης, την προώθηση του ακαδημαϊκού έργου στον τεχνολογικό τομέα, την βελτίωση των ενεργειακών υποδομών, και την προώθηση των τηλεπικοινωνιών και του

διαδικτύου, τόσο ως υπηρεσία προς τους πολίτες, όσο και για τις εσωτερικές λειτουργίες του κράτους (de Cazalet & Zapatrina, 2021).

Η ανάπτυξη των εργαλείων αυτών δίνει την δυνατότητα για ανάπτυξη κατάλληλων υποδομών που σχετίζονται με την μεθοδολογία για την αποδοτικότερη εφαρμογή των ΣΔΙΤ. Το σύνολο των κρατών μελών της ΕΕ, έχουν υιοθετήσει την πρακτική αυτή, με το κάθε ένα να παρουσιάζει διαφοροποίηση στον τρόπο και στην έκταση εφαρμογής. Όπως προαναφέρθηκε η Ελλάδα, ως αρχή και όχι ως κανόνα, χρησιμοποιεί τις ΣΔΙΤ για έργα με όριο τα 500 εκατ. ευρώ αρχικού κεφαλαίου, άλλα κράτη όπως η Γερμανία χρησιμοποιεί τις ΣΔΙΤ για σχεδόν το σύνολο των αναγκών της σε υποδομές που σχετίζονται με τον κατασκευαστικό τομέα, αλλά δεν τα αξιοποιεί στον τομέα των υπηρεσιών, ενώ η Ιταλία επιλέγει τις ΣΔΙΤ ως κύριο μέσο παροχής υπηρεσιών προς τους πολίτες και δεν τις αξιοποιεί για την υλοποίηση κατασκευαστικών έργων. Το γεγονός αυτό συνδέεται με την διαφοροποίηση στην νοοτροπία της εκάστοτε χώρας, ως προς τον βαθμό αποδοχής της εμπλοκής του ιδιωτικού τομέα στις δημόσιες δραστηριότητες και τις κοινωνικές υπηρεσίες, και για τον λόγο αυτό μελετάται με υψηλό ενδιαφέρον από τους ερευνητές του τομέα δημόσιας διοίκησης (Hancock, et al., 2018).

Παράδειγμα αποτελεί πως παρά το γεγονός πως η ΕΕ δεν περιλαμβάνει περιορισμούς ως προς τους τομείς χρήσης των ΣΔΙΤ, η ελληνική νομοθεσία εφαρμόζει περιορισμούς για χρήση στους τομείς της εθνικής ασφάλειας, της εσωτερικής ασφάλειας και των κρίσιμων κρατικών υποδομών. Το γεγονός αυτό αποτελεί τον βασικό παράγοντα για τον οποίο παρουσιάζεται αδυναμία στην ανάπτυξη ενός ενοποιημένου συστήματος εφαρμογής των ΣΔΙΤ, το οποίο θα περιλαμβάνει όλα τα στοιχεία για την σύνταξη μίας «ευρωπαϊκής σύμβασης» έναντι μίας εθνικής (Bures, 2018).

Το κανονιστικό πλαίσιο της ΕΕ, περιλαμβάνει προβλέψεις σχετικά με τον τρόπο εφαρμογής, την διαφάνεια, την χρηματοδότηση και την διακρατικότητα των ΣΔΙΤ, προκειμένου να προωθηθεί ο ανταγωνισμός και η οικονομική ανάπτυξη τόσο στα ίδια τα κράτη μέλη, όσο και σε τρίτες χώρες που συνεργάζονται με την ΕΕ. Το κύριο πλαίσιο παρουσιάζεται παρακάτω:

- **Κανόνες της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις Συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού Τομέα.** Το 2000 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προέβη σε μία Ερμηνευτική Ανακοίνωση (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2000), σχετικά με τις παραχωρήσεις βάσει του κοινοτικού

δικαίου, στην οποία ορίστηκε το γενικότερο πλαίσιο της Σύμβασης Παραχώρησης και οι υποχρεώσεις του δημοσίου κατά την επιλογή των ιδιωτών αναδόχων των έργων (Official Journal of the European Communities, 2000).

- **Η Πράσινη Βίβλος** που καθορίζει τον τρόπο εφαρμογής της νομοθεσίας για τις συμβάσεις του δημοσίου σε διάφορες μορφές συνεργασίας δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, σύμφωνα με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Πράσινη Βίβλος διαχωρίζει τις ΣΔΙΤ στις οποίες οι σχέσεις των δύο μερών είναι καθαρά συμβατικές (συμβατικές ΣΔΙΤ), από τις ΣΔΙΤ στα πλαίσια των οποίων η συνεργασία των δύο μερών γίνεται με τη δημιουργία μίας νέας οντότητας, που είτε είναι νεοσύστατη, είτε προέρχεται από μεταφορά από το δημόσιο στον ιδιώτη μίας υφιστάμενης οντότητας (θεσμικές ΣΔΙΤ). Στις συμβατικές ΣΔΙΤ ο δημόσιος και ο ιδιωτικός τομέας συμφωνούν για την παροχή μίας υπηρεσίας με ανταμοιβή τακτικές πληρωμές από το δημόσιο προς τον ιδιώτη ή μιας μορφής αποζημίωση από τον τελικό χρήστη.
- **2004/17/EK, 2004, L134/1** (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2004). Το κανονιστικό πλαίσιο 2004/17/EK αποτελείται από τις βασικές προδιαγραφές σύναψης συμβάσεων μεταξύ ιδιωτών και δημοσίου, στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών.
- **2004/18/EK, 2004, L134/114** (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2004). Το κανονιστικό πλαίσιο 2004/18/EK αποτελείται από τις βασικές προδιαγραφές σύναψης συμβάσεων μεταξύ ιδιωτών και δημοσίου, με έμφαση στις συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών.
- **2014/23/EE, 2014, L94/1** (Ευρωπαϊκή Ένωση, 2014). Με το 2014/23/EE, αναπροσαρμόζεται το πλαίσιο που ορίστηκε από την οδηγία 2004/18/EK, με στόχο την συμπερίληψη εννοιών όπως "μικτές συμβάσεις" και την "σύναψη συμβάσεων με τρίτες χώρες", αλλά και την προσαρμογή των επιταγών της "πράσινης πολιτικής".
- **2014/25/EE, 2014, L94/243** (Ευρωπαϊκή Ένωση, 2014). Με το 2014/25/EE, αναπροσαρμόζεται το πλαίσιο που ορίστηκε από την οδηγία 2004/17/EK, με στόχο την συμπερίληψη εννοιών όπως "μικτές συμβάσεις" και την "σύναψη συμβάσεων με τρίτες χώρες".

Θα πρέπει να διευκρινιστεί ωστόσο πως το υφιστάμενο κανονιστικό πλαίσιο της ΕΕ, επικεντρώνεται στις παραμέτρους που αφορούν στην χρηματοδότηση του εκάστοτε έργου, και όχι στις πρακτικές παραμέτρους των ΣΔΙΤ. Οι παράγοντες που προβλέπονται στο

κανονιστικό πλαίσιο επίσης, αφορούν την διάρθρωση των συμβάσεων, ως προς τους όρους μεταβίβασης των τίτλων ιδιοκτησίας, ιδιαίτερα σε κρίσιμους κοινωνικούς τομείς, αλλά και κρίσιμες υποδομές όπως η ενέργεια (Leigland, 2018).

### 2.1.3 Εθνικό Νομοθετικό πλαίσιο για τις ΣΔΙΤ

Η εφαρμογή των ΣΔΙΤ στην Ελλάδα, πραγματοποιείται στα πλαίσια των αναγκών δημοσίων έργων και υπηρεσιών, με βασικούς δημόσιους φορείς να αποτελούν πέραν του «στενού» δημόσιου και ν.π.δ.δ., οι ΟΤΑ και οι δημόσιες επιχειρήσεις. Όπως αναφέρεται εκτενώς και παραπάνω, το ζήτημα της ένταξης ενός έργου, του ελληνικού δημοσίου, στο καθεστώς των ΣΔΙΤ, και η αξιοποίηση των χρηματοδοτικών αυτών εργαλείων, εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την ανάγκη που παρουσιάζεται και την κρισιμότητα του έργου για την κάλυψη μίας κοινωνικής ανάγκης (Drakaki & Tzionas, 2017). Το ελληνικό νομοθετικό πλαίσιο της χώρας, για την εφαρμογή και την χρήση των ΣΔΙΤ, ως μέσα για την ολοκλήρωση δημοσίων έργων, παρουσιάζεται συνοπτικά παρακάτω:

**N. 3389/2005** (ΦΕΚ Α 232/22.09.2005) «Συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού Τομέα». Σύμφωνα με το νόμο 3389/2005, οροθετούνται οι βασικές παράμετροι των ΣΔΙΤ, και διευκρινίζονται οι υποχρεώσεις και τα δικαιώματα του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα κατά την σύναψή τους, ενώ παράλληλα δίνονται ορισμοί για βασικές παραμέτρους όπως δημόσιος και ιδιωτικός φορέας, προ-κειμένου να κρίνεται νόμιμη η συνολική διαδικασία.

**N. 3483/2006** (ΦΕΚ Α' 169/7.8.2006) « Τροποποίηση και συμπλήρωση των διατάξεων για τη χρηματοδοτική μίσθωση, διατάξεις περί δημοσίων εσόδων και άλλες ρυθμίσεις» Σύμφωνα με το νόμο 3483/2006, γίνονται τροποποιήσεις στα χρηματοδοτικά μέσα τα οποία μπορούν αξιοποιηθούν στα πλαίσια των ΣΔΙΤ, με στόχο την μείωση της εξάρτησης των δημοσίων φορέων από δανεισμό.

**N. 4314/2014** ( ΦΕΚ Α' 265/23.12.2014) «α) Για τη διαχείριση, τον έλεγχο και την εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2014–2020, β) Ενσωμάτωση της Οδηγίας 2012/17 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Ιουνίου 2012 (ΕΕ L 156/16.6.2012) στο ελληνικό δίκαιο, τροποποίηση του ν. 3419/2005 (Α 297) και άλλες διατάξεις». Σύμφωνα με το νόμο 4314/2014, επαναπροσδιορίζονται τα πεδία αξιοποίησης των ΣΔΙΤ, σε συσχέτισμό με τα χρηματοδοτικά εργαλεία και κονδύλια της ΕΕ, για την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης.

**N. 4412/2016** (ΦΕΚ Α' 147/08.08.2016) «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)». Επικουρικά για ορισμένες διαδικασίες που αφορούν το προσυμβατικό στάδιο, την προκήρυξη του διαγωνισμού και τη συμμετοχή σε αυτόν εφαρμόζεται ο νόμος 4412/2016 για τις δημόσιες συμβάσεις. Επιπλέον, με το άρθρο 128 όπως τροποποιήθηκε με τον Ν. 4782/2021 και ισχύει, επιτρέπεται για δημόσιες συμβάσεις ή συμβάσεις έργων που υλοποιούνται ως ΣΔΙΤ η ανάθεση εξειδικευμένων υπηρεσιών (σύμβουλοι, εμπειρογνώμονες) επί ειδικών θεμάτων, που απαιτούνται για την υλοποίηση και εκτέλεση των έργων.

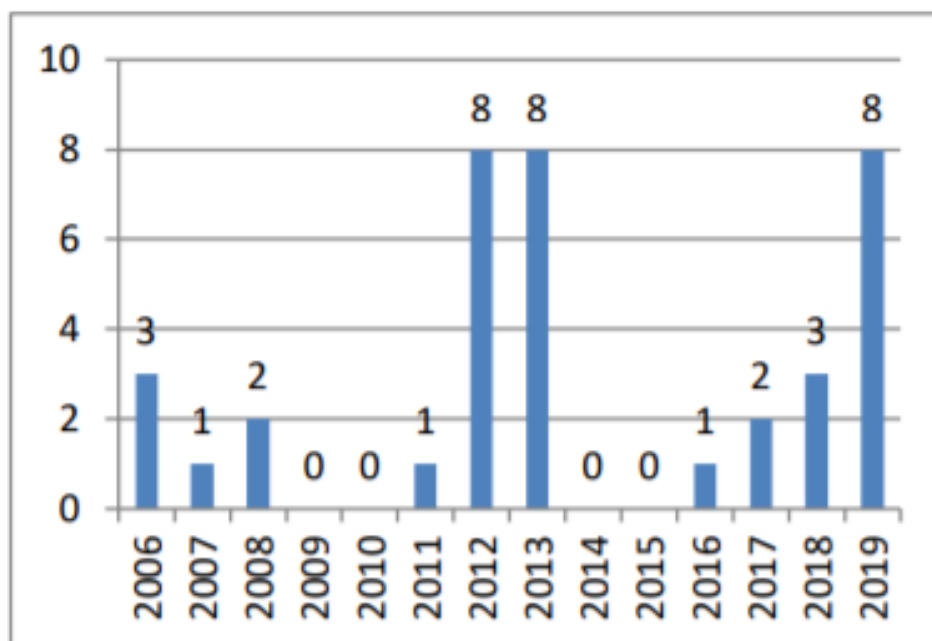
**N. 4413/2016** (ΦΕΚ Α' 148/08.08.2016) « Ανάθεση και εκτέλεση συμβάσεων παραχώρησης Εναρμόνιση με την Οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης (ΕΕ L 94/1/28.3.2014) και άλλες διατάξεις». Με τον Ν. 4413/2016 θεσπίζεται ένα ενιαίο νομοθετικό πλαίσιο σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων παραχώρησης έργων και υπηρεσιών από αναθέτουσες αρχές και αναθέτοντες φορείς, η εναρμόνιση με την Οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 «σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης» (ΕΕ L 94/28.3.2015), όπως διορθώθηκε (L140/27.5.2016)

**N. 4864 /2021** (ΦΕΚ Α 237/2.12.2021) «Στρατηγικές επενδύσεις και βελτίωση του επενδυτικού περιβάλλοντος μέσω της επιτάχυνσης διαδικασιών στις ιδιωτικές και στρατηγικές επενδύσεις, δημιουργία πλαισίου για τις εταιρείες τεχνολογίας και άλλες επείγουσες διατάξεις για την ανάπτυξη». Με τον εν λόγω Νόμο υπήρξε σημαντική αναβάθμιση και επιτάχυνση των έργων με Σύμπραξη δημόσιου και ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ). Η μεγαλύτερη καινοτομία του, συνίσταται στο γεγονός ότι **οι ΣΔΙΤ εντάσσονται στις «Στρατηγικές Επενδύσεις»**. Είναι μία θεσμική αλλαγή, κεφαλαιώδους σημασίας για το μέλλον των ΣΔΙΤ στην Ελλάδα, με σκοπό την ανάδειξη της χώρας σε ελκυστικό επενδυτικό προορισμό, δεδομένου ότι, οι ΣΔΙΤ αποτελούν εργαλείο οικονομικής και αναπτυξιακής τόνωσης που λειτουργεί με πολλαπλασιαστικά οφέλη. Αυτό έρχεται ως συνεπακόλουθο της υψηλής αποδοχής και αποδοτικότητας που έχουν επιδείξει μέχρι σήμερα τα έργα ΣΔΙΤ.

Στην Ελλάδα η εφαρμογή των ΣΔΙΤ, όπως προαναφέρθηκε, αποτελείται κυρίως από έργα μικρού μεγέθους και έκτασης, τα οποία έχουν ως «ταβάνι» προϋπολογισμού τα 500 εκατ.



ευρώ. Για τον λόγο αυτό, σύμφωνα με την Ειδική Γραμματεία Συμπράξεων ιδιωτικού και δημόσιου Τομέα (ΕΓΣΔΙΤ), ο αριθμός των έργων που υπάχθηκαν στις ΣΔΙΤ από το 2006 μέχρι και το 2019, ανέρχεται συνολικά στα 37. Στο ακόλουθο σχήμα παρουσιάζεται η κατανομή των έργων ανά έτος (Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης, Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ, 2019):



Εικόνα 2 Χρονική κατανομή έργων ΣΔΙΤ στην Ελλάδα, Πηγή: (Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης, Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ, 2019)

Ένας από τους λόγους για τους οποίους ο αριθμός των ΣΔΙΤ περιορίζεται σε έργα τα οποία είναι μικρής κλίμακας και χαμηλού κόστους, αποτελεί η κριτική την οποία επιδέχονται οι ΣΔΙΤ από οικονομικούς και κοινωνικούς φορείς. Παρά το γεγονός πως ως εργαλεία είναι ιδιαίτερα χρήσιμα για την επιτάχυνση των διαδικασιών υλοποίησης δημοσίων έργων, στην πραγματικότητα παρατηρείται πως τα οφέλη που προκύπτουν είναι εξίσου ή λιγότερα από τα οφέλη των δημοσίων συμβάσεων, λόγω της διαπραγματευτικής ικανότητας του ιδιωτικού τομέα έναντι του δημοσίου (Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, 2018).

#### 2.1.4 Οι ΣΔΙΤ όπως ορίζονται στον Ν. 3389/2005

Στο παρελθόν το Ελληνικό Κράτος έχει αναθέσει πολλές φορές την άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας στους ιδιώτες με στόχο την ικανοποίηση βασικών

αναγκών των πολιτών. Πρόκειται για τις συμβάσεις παραχώρησης, οι οποίες καθιστούσαν απαραίτητη τη νομοθετική τους κύρωση από την Βουλή, προκειμένου αφενός να κυρωθεί το αποτέλεσμα του διαγωνισμού, και αφετέρου να εισαχθούν σε πολλές περιπτώσεις παρεκκλίσεις από την κείμενη νομοθεσία ώστε να διευκολυνθεί και να επιταχυνθεί η υλοποίηση των έργων ή υπηρεσιών (επίσπευση χορηγήσεως αδειών, απαλλοτριώσεις, περιβαλλοντικά ζητήματα, δημιουργία ειδικών όρων φορολόγησης κ.λπ.). Στην Ελλάδα, οι συμβάσεις παραχώρησης εφαρμόστηκαν σε μεγάλα έργα υποδομής την δεκαετία του 1990 και οι συμβάσεις αυτών χαρακτηρίστηκαν ως «συμβάσεις παραχώρησης πρώτης γενιάς». Τέτοιες συμβάσεις ήταν η κατασκευή της γέφυρας Ρίου – Αντιρρίου (Ν. 2395/1996) την οποία θα αναλύσουμε παρακάτω, καθώς και οι κατασκευές της Αττικής Οδού (Ν.2445/1996), και του νέου διεθνούς αεροδρομίου Αθηνών (Ν. 2338/1995). Χρονικά αλλά και ουσιαστικά οι εν λόγω συμβάσεις παραχώρησης διαχωρίζονται από τις μετέπειτα αυτών ΣΔΙΤ με την ψήφιση του Ν. 3389/05 «Συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού Τομέα». Πριν από την ψήφιση του υπόψη νόμου, οι συμβάσεις παραχώρησης όπως αναφέραμε, κυρώνονταν από τη Βουλή.

Ο νόμος 3389/2005 αποτελεί την πρώτη ρητή αναφορά στις ΣΔΙΤ στο ελληνικό νομοθετικό πλαίσιο, σημειώνοντας κατά αυτό τον τρόπο, την μετάβαση από το περιοριστικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων, στο ευέλικτο της ανάπτυξης συμπράξεων με ιδιώτες. Η μετάβαση αυτή δεν ήταν απλή, καθώς υπήρξαν πολλαπλές αντιδράσεις, ωστόσο η υιοθέτηση των ΣΔΙΤ ως βασικά στοιχεία της διαδικασίας υλοποίησης δημοσίων έργων έγινε εμφανής μετά την λήξη των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004, και τον απολογισμό του κόστους υλοποίησης των αντίστοιχων έργων στην χώρα. Με το παρόν νομοθέτημα, εισάγεται ένα ειδικό πλαίσιο κανόνων, διαδικασιών, και διοικητικών δομών, απαραίτητο για την υλοποίηση έργων με τη σύμπραξη δημόσιου και ιδιωτικού φορέα στα πλαίσια ύπαρξης σταθερού και διαφανούς επενδυτικού περιβάλλοντος. Ο νόμος 3389/05 λειτουργεί ως νόμος πλαίσιο, δεν ρυθμίζει εξαντλητικά όλα τα ζητήματα ούτε και εφαρμόζει ενιαίες λύσεις σε διαφορετικά έργα και υπηρεσίες. Αντίθετα, ενθαρρύνει την επεξεργασία ad hoc λύσεων που προσαρμόζονται στις συγκεκριμένες ανάγκες του κάθε έργου δεδομένης της μοναδικότητας και ιδιαιτερότητας του. Τα βασικά σημεία του νέου νόμου είναι τα εξής:

Η αφετηρία της διαδικασίας είναι η σύσταση Ανωνύμων Εταιρειών Ειδικού Σκοπού, μέσω των οποίων ορίζονται οι δημόσιοι φορείς (Υπουργεία, ΟΤΑ, ΝΠΔΔ, ΝΠΙΔ, δημόσιες

επιχειρήσεις), που συνάπτουν συμβάσεις σύμπραξης με ιδιωτικούς φορείς, ώστε να συνεργάζονται στους τομείς δραστηριότητάς τους. Οι τομείς των έργων ΣΔΙΤ δεν μπορούν, ωστόσο, να είναι από αυτούς που ανήκουν άμεσα και αποκλειστικά στο κράτος, όπως η εθνική άμυνα, η απονομή δικαιοσύνης και το σύστημα σωφρονισμού, στους οποίους η άσκηση δημόσιας εξουσίας αποτελεί τον βασικό πυλώνα της δραστηριοποίησης.

Η σύμβαση είναι από επαχθή αιτία. Με τη διάταξη αυτή, ο νομοθέτης θέλησε να διασφαλίσει ότι με τη σύμβαση Σύμπραξης, τόσο ο δημόσιος όσο και ο ιδιωτικός τομέας αναλαμβάνουν βάρη. Η σύμβαση σύμπραξης δηλαδή, δεν αποτελεί για το δημόσιο «χαριστική» σύμβαση με την οποία μόνο το ένα εκ των συμβαλλόμενων μερών (και δη ο ιδιωτικός φορέας) αναλαμβάνει υποχρεώσεις. Πρόκειται με άλλα λόγια για σύμβαση αμφοτεροβαρή.

Όσον αφορά στη χρηματοδότηση των έργων ΣΔΙΤ, αυτή, προέρχεται στο μεγαλύτερο μέρος της από τον ιδιωτικό τομέα, ο οποίος χρησιμοποιεί ίδια κεφάλαια της Εταιρείας Ειδικού Σκοπού, ξένα κεφάλαια, εγγυήσεις και εξασφαλίσεις καθώς και εισροές κεφαλαίων που προκύπτουν από την εκμετάλλευση του αντικειμένου της σύμπραξης.

Εφόσον ο δημόσιος τομέας αποφασίσει να συμμετάσχει στη χρηματοδότηση, αυτή μπορεί να προέρχεται από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, τις Εγγυήσεις δημοσίου, το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης και τον δανεισμό από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων. Το δημόσιο μπορεί να συμμετάσχει στη χρηματοδότηση συνεισφέροντας και σε είδος, με την παραχώρηση ακινήτων κατά χρήση, την παραχώρηση εμπράγματων δικαιωμάτων επί ακινήτων, και την εκχώρηση δικαιωμάτων εκμετάλλευσης έργων.

Σχετικά με τις διαφορές που ενδέχεται να ανακύψουν κατά την εκτέλεση ενός έργου ΣΔΙΤ, ο νόμος 3389/2005 αποκλείει την προσφυγή στα κρατικά δικαστήρια και προκρίνει ως μοναδικό τρόπο επίλυσης τη διαιτησία. Η ρήτρα διαιτησίας αποτελεί πρακτική που απαντάται διεθνώς στις αναπτυξιακές συμβάσεις, για την επίτευξη ταχείας και αποτελεσματικής επίλυσης των όποιων διαφορών προκύψουν ανάμεσα στα συμβαλλόμενα μέρη, χωρίς τις μεγάλες δαπάνες και καθυστερήσεις που συνεπάγεται η προσφυγή στα κρατικά δικαστήρια.

Η διαιτητική απόφαση είναι οριστική και δεν υπόκειται σε κανένα ένδικο μέσο, ενώ αποτελεί και τίτλο εκτελεστό χωρίς να απαιτείται να κηρυχθεί η εκτελεστότητά της από το δικαστήριο.

Συνεπώς, η διαιτητική επίλυση των διαφορών στις ΣΔΙΤ δεν εμπίπτει στο νομικό πλαίσιο για τις διαιτησίες του δημοσίου, αλλά διαμορφώνεται σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση από τα συμβαλλόμενα μέρη με βάση την αρχή της συμβατικής ελευθερίας. Επιπλέον οι συμφωνίες μεταξύ ιδιωτικών και δημόσιων φορέων:

- Είναι πεπερασμένου χαρακτήρα, δηλαδή έχουν οριοθετημένο χρονικό πλαίσιο.
- Σε αυτές συμμετέχουν δύο αντισυμβαλλόμενα μέρη, ήτοι ένας δημόσιος και ένας ιδιωτικός φορέας.
- Έχουν συγκεκριμένο σκοπό, δηλαδή την υλοποίηση ενός συγκεκριμένου έργου, ή την παροχή μίας συγκεκριμένης υπηρεσίας.
- Έχουν καθορισμένους χρηματοδοτικούς όρους.
- Δεν ισχύει κάποιος από τους περιορισμούς που αναφέρονται στο νομοθετικό πλαίσιο.

Ο νόμος αυτός άλλαξε σημαντικά την δυνατότητα του δημόσιου τομέα στην υλοποίηση έργων μεγάλης κλίμακας, τα οποία ωστόσο ενέχουν συγκεκριμένο περιορισμό, δηλαδή την μη υπέρβαση του υπολογισμού πάνω από 500.000.000 ευρώ (συνυπολογίζοντας και το φορολογικό κόστος). Προκειμένου ένας ιδιώτης να είναι σε θέση να συμμετάσχει σε μία ΣΔΙΤ θα πρέπει να ισχύουν οι ακόλουθες προϋποθέσεις, σύμφωνα με το άρθρο 10:

- «Η Ανάθεση των Συμβάσεων από το δημόσιο Φορέα που ενεργεί ως Αναθέτουσα Αρχή γίνεται είτε με το κριτήριο της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη Προσφοράς είτε με το κριτήριο της χαμηλότερης τιμής».
- «Όταν η Ανάθεση γίνεται με βάση το κριτήριο της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη Προσφοράς, η Αναθέτουσα Αρχή εξετάζει και συνεκτιμά, πλην των οικονομικών παραμέτρων και διάφορες άλλες παραμέτρους του αντικειμένου της Σύμβασης, όπως είναι η ποιότητα, η τιμή, η τεχνική αρτιότητα, τα αισθητικά και λειτουργικά χαρακτηριστικά, τα περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά, το κόστος λειτουργίας, η αποδοτικότητα και η τεχνική συνδρομή, η ημερομηνία παράδοσης και η προθεσμία παράδοσης ή εκτέλεσης κ.λπ. Τα κριτήρια αυτά πρέπει να προσδιορίζονται με σαφήνεια από την Αναθέτουσα Αρχή στο πλαίσιο της Διαδικασίας Ανάθεσης. Η σχετική στάθμιση που προσδίδει η Αναθέτουσα Αρχή σε καθένα από τα κριτήρια αυτά για τον προσδιορισμό της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη Προσφοράς πρέπει επίσης να γνωστοποιείται στους

Υποψηφίους. Η στάθμιση αυτή μπορεί να εκφράζεται και με τον καθορισμό ανώτατου και κατώτατου ορίου (εύρους). Σε περίπτωση που η στάθμιση δεν είναι δυνατή, η Αναθέτουσα Αρχή προσδιορίζει την προτεραιότητα των κριτηρίων που έχει επιλέξει με την κατάρτιση πίνακα, όπου τα κριτήρια αυτά εμφανίζονται κατά φθίνουσα σειρά σπουδαιότητας».

- «Όταν η Ανάθεση γίνεται με το κριτήριο της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη Προσφοράς, η Αναθέτουσα Αρχή μπορεί να επιτρέπει την υποβολή εναλλακτικών προσφορών. Η δυνατότητα αυτή πρέπει να επισημαίνεται ρητά στην Προκήρυξη Διαγωνισμού, διαφορετικά οι εναλλακτικές προσφορές απορρίπτονται από την Αναθέτουσα Αρχή. Στο μέτρο που επιτρέπονται, οι ελάχιστες προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούν οι εναλλακτικές προσφορές, καθώς και ο τρόπος υποβολής τους περιλαμβάνονται στην Προκήρυξη ή στα παραρτήματα αυτής. Η Αναθέτουσα Αρχή λαμβάνει υπόψη της αποκλειστικά και μόνο τις εναλλακτικές προσφορές που ανταποκρίνονται στις ελάχιστες προϋποθέσεις που έχει ορίσει».
- «Όταν οι Προσφορές που κατέθεσαν οι Προσφέροντες στην Αναθέτουσα Αρχή εμφανίζονται ασυνήθιστα χαμηλές σε σχέση με το εκτιμώμενο κόστος του αντικειμένου της Σύμβασης, η Αναθέτουσα Αρχή, πριν απορρίψει τις Προσφορές αυτές, οφείλει να ζητήσει γραπτώς διευκρινίσεις από τους Προσφέροντες. Οι διευκρινίσεις αυτές μπορούν να αφορούν ιδίως στη μέθοδο εκτέλεσης των έργων ή της παροχής των υπηρεσιών, τις τεχνικές λύσεις που προτείνονται, τις εξαιρετικά ευνοϊκές συνθήκες που ενδεχομένως συντρέχουν για την εκτέλεση των έργων ή την παροχή των υπηρεσιών και την ενδεχόμενη χορήγηση κρατικής ενίσχυσης στον Προσφέροντα. Εφόσον διαπιστωθεί ότι μια προσφορά είναι ασυνήθιστα χαμηλή λόγω κρατικής ενίσχυσης που θα χορηγηθεί στον Προσφέροντα, η Προσφορά μπορεί να απορρίπτεται αποκλειστικά για το λόγο αυτόν μόνο μετά από διαβούλευση με τον Προσφέροντα, και εφόσον αυτός δεν είναι σε θέση να αποδείξει, εντός εύλογης προθεσμίας την οποία τάσσει η Αναθέτουσα Αρχή, ότι η εν λόγω ενίσχυση θα χορηγηθεί σε νόμιμα πλαίσια.»

Από το 2005 μέχρι και το 2020, ο νόμος έχει επικαιροποιηθεί τουλάχιστον τέσσερις φορές, με την τελευταία έκδοση (Ν. 4712/2020), προκειμένου να περιλαμβάνει στοιχεία για την ταχύτερη εφαρμογή του νόμου, την απλούστευση της διαδικασίας διαγωνισμού και

συμμετοχής σε αυτόν, και τον αριθμό των δικαιολογητικών που απαιτούνται από τον ιδιώτη για συμμετοχή στις ΣΔΙΤ. Ένα από τα βασικά στοιχεία του νόμου αποτελούν ωστόσο οι περιορισμοί που εφαρμόζονται για την χρήση των ΣΔΙΤ. Οι δύο βασικοί περιορισμοί εφαρμογής των ΣΔΙΤ αποτελούν:

- Το ύψος του προϋπολογισμού, ο οποίος δεν πρέπει να υπερβαίνει τα 500.000.000 ευρώ.
- Δεν δύναται η χρήση των ΣΔΙΤ για την υλοποίηση έργων που συνδέονται με την εθνική άμυνα, την αστυνόμευση, την απονομή δικαιοσύνης, την εκτέλεση ποινών που επιβάλλονται από αρμόδια δικαστήρια.

Παρά την εφαρμογή του νόμου στην πλειονότητα των ΣΔΙΤ, σε ορισμένες περιπτώσεις οι περιορισμοί που υφίστανται ως προς το ύψος του προϋπολογισμού, αφορούν τη διεξαγωγή του διαγωνισμού, με αποτέλεσμα να μην προσμετρώνται οι υπερβάσεις αυτού, ενώ παράλληλα ο νόμος δεν διευκρινίζει αν το «ύψος του προϋπολογισμού» αναφέρεται στο συνολικό τεχνικό έργο ή τμήματα αυτού. Ως αποτέλεσμα ο νόμος μπορεί να εφαρμοστεί για ένα έργο μεγάλης κλίμακας, το οποίο υλοποιείται σταδιακά, παρά την υπέρβαση του προϋπολογισμού των 500.000.000 ευρώ. Ως προς την δεύτερη κατηγορία των περιορισμών, η χρήση των ΣΔΙΤ μπορεί να αξιοποιηθεί στα πλαίσια της έμμεσης σύνδεσης με τους παραπάνω τομείς, όπως για παράδειγμα η υλοποίηση έργων υποδομών για στρατιωτικές εγκαταστάσεις, σε συγκεκριμένα πλαίσια, ή την ανέγερση εγκαταστάσεων που μπορούν να χρησιμοποιηθούν από σώματα ασφαλείας ή την δικαιοσύνη. Ωστόσο σε αυτή την περίπτωση ο ιδιώτης εμπλέκεται αποκλειστικά στην κατασκευή των κτιρίων, και δεν εμπλέκεται σε κανένα βαθμό στις παρεχόμενες υπηρεσίες.

#### 2.1.5 Νομοθεσία Γρήγορης Αδειοδότησης (Fast Track)

Ο νόμος 3894/2010 «Επιτάχυνση και διαφάνεια υλοποίησης Στρατηγικών Επενδύσεων» (ΦΕΚ Α'204/2.12.2010), γνωστός ως fast track όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 9 του νόμου 4864/2021 (ΦΕΚ Α'237/02.12.2021), στοχεύει στην βελτίωση του επενδυτικού περιβάλλοντος μέσω της υιοθέτησης ευέλικτων διαδικασιών για την γρήγορη έκδοση αδειών που απαιτούνται για την υλοποίηση επενδύσεων. Μέσω του fast track, παρακάμπτονται εμπόδια που αποτελούν τροχοπέδη για τις μεγάλες επενδύσεις στην Ελλάδα, όπως η γραφειοκρατία, η πολυπλοκότητα του νομικού και θεσμικού πλαισίου που διέπει τις επενδύσεις στην χώρα μας, η αδιαφάνεια, παράγοντες που αποθαρρύνουν

Έλληνες και ξένους επενδυτές. Στόχος του νόμου Fast Track είναι η ανάπτυξη επενδυτικών σχεδίων, τα οποία δημιουργούν μακροχρόνια θετικά ποσοτικά και ποιοτικά αποτελέσματα ευρέως φάσματος και σημαντικής εντάσεως στην Εθνική Οικονομία, και προάγουν την έξοδο της χώρας από την οικονομική κρίση. Σαν αποτέλεσμα θα οδηγήσει στη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας, σύγχρονων υποδομών, δικτύων και τελικά υπηρεσιών για τους πολίτες, καθώς και βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας.

Με τις διαδικασίες γρήγορης αδειοδότησης, οποιαδήποτε απαιτούμενη άδεια, έγκριση ή γνωμοδότηση για την εγκατάσταση ή λειτουργία στρατηγικής επένδυσης, συμπεριλαμβανομένων των χωροταξικών αδειών, εκδίδεται εντός της προθεσμίας 45 ημερολογιακών ημερών που εκκινεί από την ημερομηνία υποβολής του σχετικού φακέλου από τον φορέα της επένδυσης. Η αδειοδοτούσα αρχή εξετάζει τόσο την τυπική όσο και την ουσιαστική πληρότητά του. Επιπλέον, δύναται εντός 15 ημερολογιακών ημερών και μία μόνο φορά να αιτηθεί συμπληρωματικά στοιχεία, οπότε η προθεσμία αναστέλλεται και αρχίζει και πάλι από την κατάθεσή τους. Σε κάθε περίπτωση, η παραπάνω προθεσμία των 45 ημερών δεν παρεκτείνεται.

Σε περίπτωση άπρακτης παρέλευσης της άνω προθεσμίας, παρέχεται η δυνατότητα στον Υπουργό Ανάπτυξης και Επενδύσεων να εκδώσει ή να απορρίψει αιτιολογημένα τη σχετική άδεια.

Η Ελληνική Κυβέρνηση αντιμετωπίζει τις ΣΔΙΤ ως μέρος της γενικότερης αναπτυξιακής και επενδυτικής πολιτικής της χώρας. Οι Στρατηγικές Επενδύσεις αφορούν ιδίως στην κατασκευή, ανακατασκευή, επέκταση, αναδιάρθρωση, εκσυγχρονισμό ή στη διατήρηση υφιστάμενων υποδομών, εγκαταστάσεων και δικτύων: στη βιομηχανία, στην ενέργεια, στον τουρισμό, στις μεταφορές και επικοινωνίες, στην παροχή υπηρεσιών υγείας, στη διαχείριση απορριμμάτων, σε έργα υψηλής τεχνολογίας και καινοτομίας, στον τομέα εκπαίδευσης, στον τομέα του πολιτισμού, στον πρωτογενή τομέα και στη μεταποίηση αγροδιατροφικών προϊόντων και στην παροχή υπηρεσιών, εν γένει του τριτογενούς τομέα. Τον Αύγουστο του 2021, η Διυπουργική Επιτροπή Στρατηγικών Επενδύσεων (ΔΕΣΕ) υπό τον υπουργό Ανάπτυξης και Επενδύσεων ενέκρινε τέσσερις στρατηγικές επενδύσεις προϋπολογισμού άνω των 761 εκατ. ευρώ προκειμένου να ενταχθούν στο καθεστώς fast track (ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ, 2021) .

## 2.2 ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

### 2.2.1 Αρμόδια Διοικητικά Όργανα

Με το Ν. 3389/2005(ΦΕΚ 232 Α΄) άρθρα 3 και 4, δημιουργήθηκαν δύο διοικητικά όργανα με σκοπό την υποστήριξη του δημοσίου Τομέα για την καλύτερη προετοιμασία και διαχείριση των έργων ΣΔΙΤ. Ειδικότερα συστάθηκε η Διπουργική Επιτροπή Συμπράξεων δημοσίου και ιδιωτικού Τομέα (ΔΕΣΔΙΤ), καθώς και η Ειδική Γραμματεία για τις ΣΔΙΤ (ΕΓΣΔΙΤ).

Πλέον, με το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο, δεν είναι απαραίτητη η κύρωση από την Βουλή των συμβάσεων που αφορούν στις ΣΔΙΤ όπως συνέβαινε με το σύστημα της παραχώρησης τα προηγούμενα χρόνια (π.χ. τα έργα της Αττικής Οδού, του Διεθνούς Αερολιμένα Αθηνών «Ελευθέριος Βενιζέλος» ή της ζεύξης Ρίου Αντιρρίου), ενώ αντιμετωπίζονται αποτελεσματικότερα ορισμένα θέματα κατανομής κινδύνων, των οποίων ο χειρισμός κατά τη συνήθη πρακτική στο πλαίσιο κρατικών προμήθειών δημοσίων έργων και υπηρεσιών ήταν δυσχερής. Τέλος, οι προβλεπόμενες διαδικασίες ανάθεσης, συνάδουν με τα οριζόμενα στην Οδηγία 2004/18 της ΕΕ, αποσκοπώντας στην τυποποίηση όλων των σχετικών διαδικασιών σε συνδυασμό με τη βελτίωση της ανταπόκρισης και της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης.

Σύμφωνα με τον Ν. 3389/2005 η σύσταση των ανωτέρω αρμοδίων οργάνων έχουν τις παρακάτω αρμοδιότητες (ΕΓΣΔΙΤ, 2006):

### 2.2.2 Διπουργική Επιτροπή (ΔΕΣΔΙΤ)

Η Διπουργική Επιτροπή Συμπράξεων δημόσιου ιδιωτικού Τομέα (ΔΕΣΔΙΤ),είναι συλλογικό κυβερνητικό όργανο, που έχει επιφορτιστεί με την εξειδίκευση της κυβερνητικής πολιτικής για την εκτέλεση έργων ή υπηρεσιών με τη συμμετοχή ιδιωτικών κεφαλαίων, τον έλεγχο της υπαγωγής των έργων στο Ν. 3389/2005, καθώς και τον συντονισμό και παρακολούθηση της διαδικασίας υλοποίησης των ΣΔΙΤ. Απαρτίζεται από τακτικά και έκτακτα μέλη (Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης, Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ, 2019) :

- Τακτικά μέλη
  - Ο Υπουργός Οικονομίας & Ανάπτυξης (Πρόεδρος)
  - Ο Υπουργός Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων



- Ο Υπουργός Οικονομικών
- Ο Υπουργός Περιβάλλοντος και Ενέργειας
- Έκτακτα μέλη
  - Υπουργός ή οι Υπουργοί που εποπτεύουν καθέναν από τους δημόσιους φορείς, οι οποίοι εξετάζουν την υλοποίηση έργων ΣΔΙΤ στον τομέα ευθύνης τους

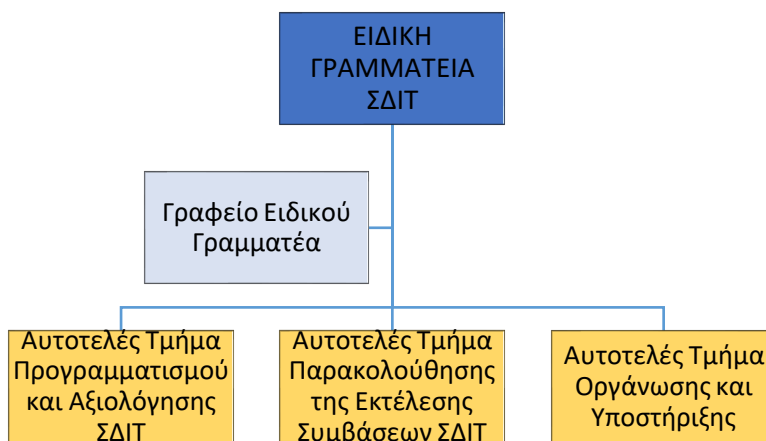
Με αποφάσεις της η ΔΕΣΔΙΤ:

- i) Εγκρίνει την υπαγωγή Συμπράξεων στις διατάξεις του Ν.3389/2005 ή ανακαλεί τέτοιες εγκρίσεις, εφόσον οι δημόσιοι φορείς: αα) δεν ακολουθούν τις υποδείξεις της ΕΓΣΔΙΤ ως προς τη Διαδικασία Ανάθεσης, (ββ) δεν επεξεργάζονται κάθε κείμενο που σχετίζεται με τη Διαδικασία Ανάθεσης, (τεύχη δημοπράτησης, ειδική και η τεχνική συγγραφή υποχρεώσεων, πρόσκληση υποβολής Προσφορών, Σχέδιο Σύμβασης κ.λπ.), σύμφωνα με τις οδηγίες, τις τροποποιήσεις και αλλαγές που εισηγείται η ΔΕΣΔΙΤ, στην οποία και κοινοποιούνται πριν από τη διανομή ή τη δημοσίευση όλα τα κείμενα και η αλληλογραφία που αφορούν στη Διαδικασία Ανάθεσης, (γγ) δεν μεριμνούν για τη συμμετοχή εκπροσώπου της ΕΓΣΔΙΤ στις επιτροπές αξιολόγησης ή και σε άλλα όργανα στα πλαίσια της Διαδικασίας Ανάθεσης για την επιλογή του Ιδιώτη εταίρου,
- ii) Αποφασίζει την ένταξη στο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων του καταβλητέου στους ιδιωτικούς φορείς συμβατικού ανταλλάγματος,
- iii) Αποφασίζει για τη συμμετοχή ή μη του δημοσίου στη χρηματοδότηση της κατασκευής των έργων ή της παροχής των υπηρεσιών που αποτελούν το αντικείμενο της Σύμπραξης,
- iv) Λαμβάνει κάθε άλλη συναφή απόφαση.

Επιπλέον, η ΔΕΣΔΙΤ για κάθε έργο ή υπηρεσία που υπάγεται στις διατάξεις του Ν. 3389/2005, εγκρίνει και τη χρηματοδότηση των δαπανών εξωτερικών συμβούλων (χρηματοοικονομικών, νομικών, τεχνικών και άλλων), η συμβολή των οποίων κρίνεται απαραίτητη λόγω της πολυπλοκότητας των έργων ΣΔΙΤ. Ο ρόλος των συμβούλων συνίσταται στην υποβοήθηση της Αναθέτουσας Αρχής σε κάθε στάδιο, όπως στην σύνταξη των τευχών προκήρυξης των διαγωνισμών, στη διαδικασία αξιολόγησης των προσφορών των ιδιωτικών φορέων, στη σύνταξη των συμβατικών κειμένων, αλλά και τη μεταφορά τεχνογνωσίας προς τις Αναθέτουσες Αρχές ως προς την παρακολούθηση υλοποίησης του συμβατικού αντικειμένου και εξασφάλισης της ποιότητάς του.

### 2.2.3 Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ (ΕΓΣΔΙΤ)

Η ΕΓΣΔΙΤ λειτουργεί σε πιο συγκεκριμένο πλαίσιο, εντοπίζοντας τις υποδομές που μπορούν να πραγματοποιηθούν μέσω ΣΔΙΤ και συνδράμοντας παράλληλα τη ΔΕΣΔΙΤ και τους φορείς του δημοσίου κατά τη διαδικασία ανάθεσης. Επιπλέον, παρακολουθεί τακτικά τις συμβάσεις σύμπραξης και εποπτεύει την τήρηση των συμφωνηθέντων, ενημερώνοντας τη ΔΕΣΔΙΤ και υποβάλλοντας εισηγήσεις για την αντιμετώπιση πιθανών προβλημάτων.



Εικόνα 3 Διάρθρωση ΕΓΣΔΙΤ με επεξεργασία Πηγή: (Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης, Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ, 2019)

Σύμφωνα με την παρ.1 του άρθρου 4 του Ν. 3389/2005, έργο της ΕΓΣΔΙΤ είναι:

- (α) ο εντοπισμός των έργων ή υπηρεσιών που μπορούν να εκτελεσθούν ή να παρασχεθούν μέσω Συμπράξεων και να υπαχθούν στις διατάξεις Ν. 3389/2005,
- (β) η εν γένει προώθηση της εκτέλεσης έργων ή της παροχής υπηρεσιών μέσω του θεσμού των Συμπράξεων,
- (γ) η διευκόλυνση και υποστήριξη των Δημόσιων Φορέων στα πλαίσια των Διαδικασιών Ανάθεσης, όπως αυτές ορίζονται στο άρθρο 8 του Ν.3389/2005, για την επιλογή των Ιδιωτικών Φορέων που θα αναλάβουν την εκτέλεση των έργων ή την παροχή υπηρεσιών στα πλαίσια Συμπράξεων,
- (δ) η παρακολούθηση της υλοποίησης των Συμβάσεων Σύμπραξης και των Παρεπόμενων Συμφώνων, η τακτική ενημέρωση της ΔΕΣΔΙΤ και η επεξεργασία και υποβολή εισηγήσεων για την αντιμετώπιση τυχόν προβλημάτων και

(ε) η σύνταξη ετήσιας έκθεσης και η παρουσίασή της στην αρμόδια Επιτροπή της Βουλής.

Ειδικότερα, σύμφωνα με τη παρ. 2 του άρθρου 4 του Ν 3389/2005 όπως τροποποιήθηκε με την παρ.2 του άρθρου 73 Ν.3982/2011,(ΦΕΚ Α 143), για την πραγματοποίηση των σκοπών της και στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, η ΕΓΣΔΙΤ μπορεί :

(α) να ζητά στοιχεία από τους δημόσιους φορείς που αφορούν έργα ή υπηρεσίες που προωθούν ή σχεδιάζουν,

(β) να ζητά σχετικά στοιχεία από τον δημόσιο ή ιδιωτικό εταίρο για να εξακριβώσει εάν η εκτέλεση ενός έργου ή υπηρεσίας μπορεί να πραγματοποιηθεί μέσω ΣΔΙΤ,

(γ) να επεξεργάζεται τα στοιχεία που λαμβάνει από επαγγελματικούς και επιχειρηματικούς φορείς,

(δ) να μελετά ολοκληρωμένες προτάσεις που υπέβαλαν οι δημόσιοι ή Ιδιωτικοί φορείς για την εκτέλεση έργων ή υπηρεσιών, ή να τους καλεί να επεξεργασθούν τέτοιες προτάσεις επικουρώντας τους όταν απαιτείται

(ε) σε συνεργασία με το Υπουργείο Οικονομικών και τους εμπλεκόμενους δημόσιους φορείς, να παρακολουθεί το σύνολο των οικονομικών υποχρεώσεων που αναλαμβάνουν οι δημόσιοι φορείς, καθώς και τη μελλοντική επιβάρυνση που πιθανόν θα προκύψει για το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων από τις πληρωμές που διενεργούνται για ΣΔΙΤ

(στ) να συντάσσει και να διανέμει έντυπο υλικό με πληροφορίες και οδηγίες σχετικά με τις ΣΔΙΤ,

(ζ) να τυποποιεί έγγραφα που αφορούν τις Διαδικασίες Ανάθεσης,

(η) να τυποποιεί κάθε είδους Συμβάσεις Σύμπραξης ή Παρεπόμενα Σύμφωνα για τη διευκόλυνση των εμπλεκόμενων μερών στη διαμόρφωση των όρων των Συμβάσεων Σύμπραξης,

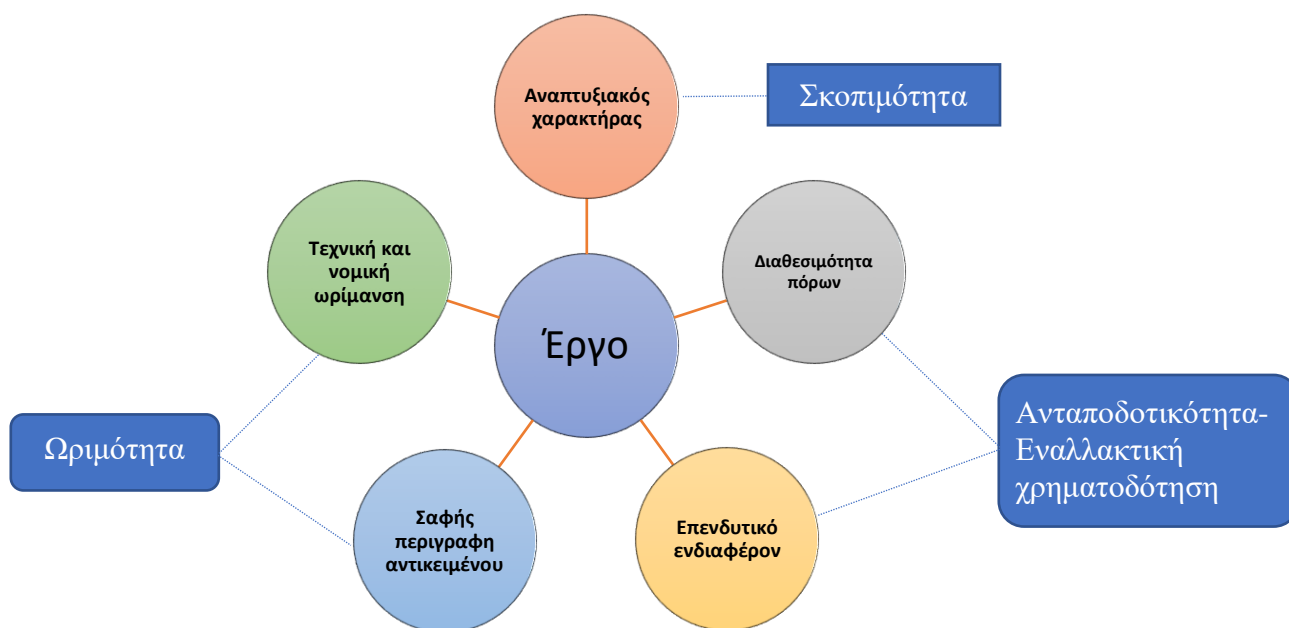
(θ) να υποβάλλει στη ΔΕΣΔΙΤ προτάσεις για τη βελτίωση του νομοθετικού πλαισίου που αφορούν τις Συμπράξεις,

(ι) να συντονίζει τις υπηρεσίες και το έργο που παρέχουν τα πρόσωπα που επιλέγονται σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 4 του άρθρου 6 του Ν 3389/2005.

Στη συνέχεια η ΕΓΣΔΙΤ έχει την αρμοδιότητα κατάρτισης και συμπλήρωσης «Κατάλογου Προτεινόμενων Συμπράξεων», των σχετικών κοινοποιήσεων στους ενδιαφερόμενους φορείς προκειμένου οι τελευταίοι, να υποβάλουν αίτηση προς τη Διυπουργική Επιτροπή. Για κάθε έργο ή υπηρεσία που περιλαμβάνεται στον Κατάλογο Προτεινόμενων Συμπράξεων, η ΕΓΣΔΙΤ συντάσσει συνοπτική αιτιολογική έκθεση που παρουσιάζει:

- ✓ τους λόγους (χρηματοοικονομικοί, τεχνικοί, κοινωνικοοικονομικοί νομικοί) για τους οποίους ένα έργο ή υπηρεσία δύναται και κρίνεται σκόπιμο να υλοποιηθεί μέσω Σύμπραξης,
- ✓ τα κριτήρια που έλαβε υπόψη της για την ένταξη του έργου ή υπηρεσίας στον Κατάλογο Προτεινόμενων Συμπράξεων,
- ✓ τις ενέργειες στις οποίες προέβη ο δημόσιος φορέας για τις ανάγκες της προετοιμασίας της Ανάθεσης των σχετικών Συμβάσεων (πχ πρόσληψη εμπειρογνομόνων),
- ✓ τη μορφή της προτεινόμενης Διαδικασίας Ανάθεσης, που είναι σκόπιμο να εφαρμοσθεί, καθώς και τους δημόσιους φορείς που ενεργούν ως αναθέτουσα αρχή,
- ✓ ενδεικτικό χρονοδιάγραμμα της Διαδικασίας Ανάθεσης,
- ✓ αναφορά του ενδεικτικού προϋπολογισμού του αντικείμενου της Σύμβασης Σύμπραξης.

Κρίνεται σκόπιμο να αναφέρουμε, ότι παρά το γεγονός ότι η ΕΓΣΔΙΤ έχει μεγάλης σημασίας αρμοδιότητες και συνδράμει ουσιαστικά στο έργο της Διυπουργικής Επιτροπής ΣΔΙΤ, εν τούτοις αρμόδιο όργανο για την υπαγωγή ή μη ενός έργου στις διατάξεις του Ν. 3389/2005 παραμένει η ΔΕΣΔΙΤ.



#### 2.2.4 Προϋποθέσεις Υπαγωγής της παροχής υπηρεσιών ή της εκτέλεσης έργου στο ν. 3389/2005

Για την υπαγωγή ενός έργου ή παροχής υπηρεσιών στον Ν. 3389/2005 θα πρέπει να πληρούνται οι παρακάτω προϋποθέσεις:

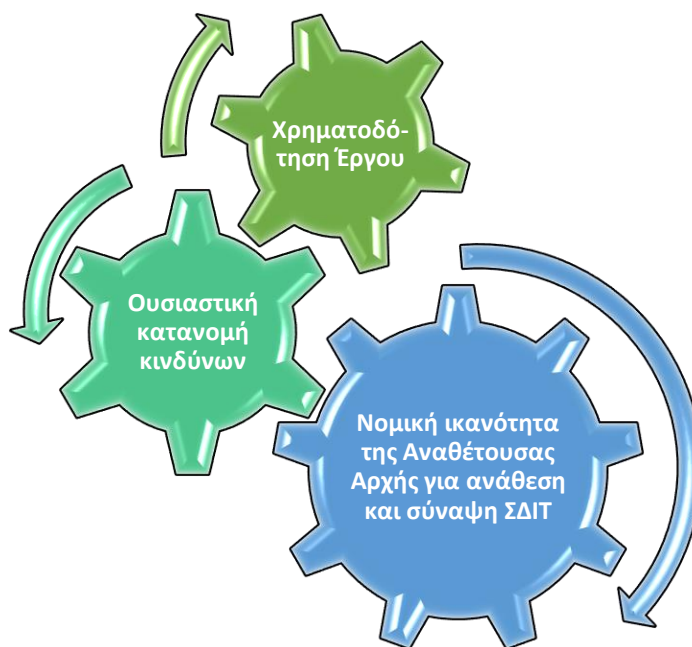
α) Το έργο ή η παροχή υπηρεσίας που αποτελεί αντικείμενο της σύμπραξης θα πρέπει να ανήκει στην αρμοδιότητα του δημοσίου φορέα βάσει διάταξης νόμου ή σύμβασης ή καταστατικού

β) Οι Ιδιωτικοί φορείς οφείλουν να αναλάβουν ουσιώδες μέρος των κινδύνων που συνδέονται με τη χρηματοδότηση, κατασκευή, διαθεσιμότητα ή τη ζήτηση του αντικειμένου της Σύμπραξης και των συναφών κινδύνων (πχ διαχειριστικό, τεχνικό, κ.α.). Η πληρωμή του Ιδιώτη εταίρου πραγματοποιείται εφάπαξ ή με τμηματικές καταβολές από το δημόσιο, είτε από τους τελικούς χρήστες.

γ) Ο ιδιωτικός φορέας αναλαμβάνει το σύνολο ή μέρος της χρηματοδότησης του έργου ή της παροχής υπηρεσιών με δικά του κεφάλαια και πόρους

ε) Το συνολικό συμβατικό προσυπολογιζόμενο κόστος της υλοποίησης του αντικειμένου της Σύμπραξης δεν υπερβαίνει το ποσό των πεντακοσίων εκατομμυρίων ευρώ (500.000.000€).

Οι παραπάνω προϋποθέσεις πρέπει να συντρέχουν συσσωρευτικά αν και κατ' εξαίρεση δύναται να υπαχθούν στις διατάξεις του Ν. 3389/2005 και έργα/υπηρεσίες χωρίς να συντρέχουν μία ή και περισσότερες προϋποθέσεις.



Σχήμα 2: Προϋποθέσεις υπαγωγής στο Ν. 3389/2005

### 2.2.5 Διαδικασία Ανάθεσης

Η Αναθέτουσα Αρχή, δηλαδή ο δημόσιος φορέας υποβάλλει πρόταση στην Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ προκειμένου η τελευταία να αξιολογήσει αν μπορεί ή όχι το έργο ή η υπηρεσία να υλοποιηθεί μέσω Σύμπραξης. Για τη διευκόλυνση των Δημοσίων Φορέων, ΕΓΣΔΙΤ έχει συντάξει ειδικό Έντυπο. Η Αναθέτουσα Αρχή οφείλει να παρουσιάσει στοιχεία της πρότασης όπως:

- Παρουσίαση αναθέτουσας αρχής
- Αναλυτική περιγραφή του έργου ή της υπηρεσίας που αποτελεί το αντικείμενο της Σύμπραξης καθώς και τα τεχνικά - λειτουργικά χαρακτηριστικά του,
- Παρουσίαση της προτεινόμενης μορφής Σύμπραξης η οποία δύναται να περιλαμβάνει συνδυασμό δραστηριοτήτων όπως είναι η μελέτη, η χρηματοδότηση, η κατασκευή (ή ανακαίνιση ή μετασκευή), η συντήρηση, η λειτουργία (τεχνική - διαχείριση) ή η εκμετάλλευση δημοσίων υποδομών ή η παροχή σχετικών υπηρεσιών
- Ενδεικτικό προϋπολογισμό εκτέλεσης έργου ή υπηρεσίας μέσω ΣΔΙΤ
- Κόστος λειτουργίας και συντήρησης

- Χρονοδιάγραμμα υλοποίησης
- Προτεινόμενη μορφή σύμβασης (είσπραξη τελών από χρήστες ή δημόσιο, χρηματοδοτική συμβολή του δημοσίου κ.λπ.)
- Έλεγχο οικονομικής αποδοτικότητας (value for money) που θα αιτιολογεί την επιλογή της σύμβασης σε σχέση με την υλοποίηση του έργου με δημόσια χρηματοδότηση
- Άλλα θέματα που μπορούν να επηρεάζουν σημαντικά την υλοποίηση του έργου όπως νομικά, περιβαλλοντικά, κοινωνικοοικονομικά κ.λπ.

Τα στοιχεία αυτά, θα πρέπει να δίνουν μια αξιόπιστη εικόνα του έργου και της απαιτούμενης χρηματοδότησης για τη συνολική διάρκεια ζωής του. Συνεπώς, η λεπτομερής χρηματοοικονομική ανάλυση, ιδιαίτερα στην περίπτωση ανταποδοτικών έργων όπου πρέπει να συνεκτιμηθούν οι κίνδυνοι ζήτησης και προβλεπόμενων εσόδων, είναι κρίσιμης σημασίας.

Η ΕΓΣΔΙΤ, μετά τη συγκέντρωση όλων των απαραίτητων πληροφοριών, μελετά την πρόταση του δημοσίου φορέα και αξιολογεί κατά πόσο μπορεί να υλοποιηθεί η Σύμβαση και να υπαχθεί στις διατάξεις του Ν. 3389/2005. Σε περίπτωση που η πρόταση αξιολογηθεί θετικά, όπως αρχικά είχε κατατεθεί ή όπως τελικά διαμορφώθηκε κατόπιν αναγκαίων τροποποιήσεων, η Ειδική Γραμματεία την περιλαμβάνει στον «Κατάλογο Προτεινόμενων Συμπράξεων», και συντάσσει συνοπτική αιτιολογική έκθεση. Η ΕΓΣΔΙΤ συμπληρώνει και αναμορφώνει τον Κατάλογο Προτεινόμενων Συμπράξεων ανά εξάμηνο χωρίς να αποκλείεται η έκτακτη μεταβολή του από νέες προτάσεις Συμπράξεων που κρίνονται ώριμες ή υποβάλλονται προς κρίση μετά την τακτική έκδοσή του.

Η ΕΓΣΔΙΤ γνωστοποιεί, στους κατά περίπτωση αρμόδιους δημόσιους φορείς, την ένταξη έργων ή υπηρεσιών της αρμοδιότητάς τους στον Κατάλογο Προτεινόμενων Συμπράξεων και καλεί αυτούς μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δύο μηνών από τη λήψη της σχετικής ειδοποίησης, να υποβάλουν αίτηση στη ΔΕΣΔΙΤ για την υπαγωγή της συγκεκριμένης Σύμβασης στις διατάξεις του Ν. 3389/2005 «Αίτηση Υπαγωγής» (ΕΓΣΔΙΤ, 2006).

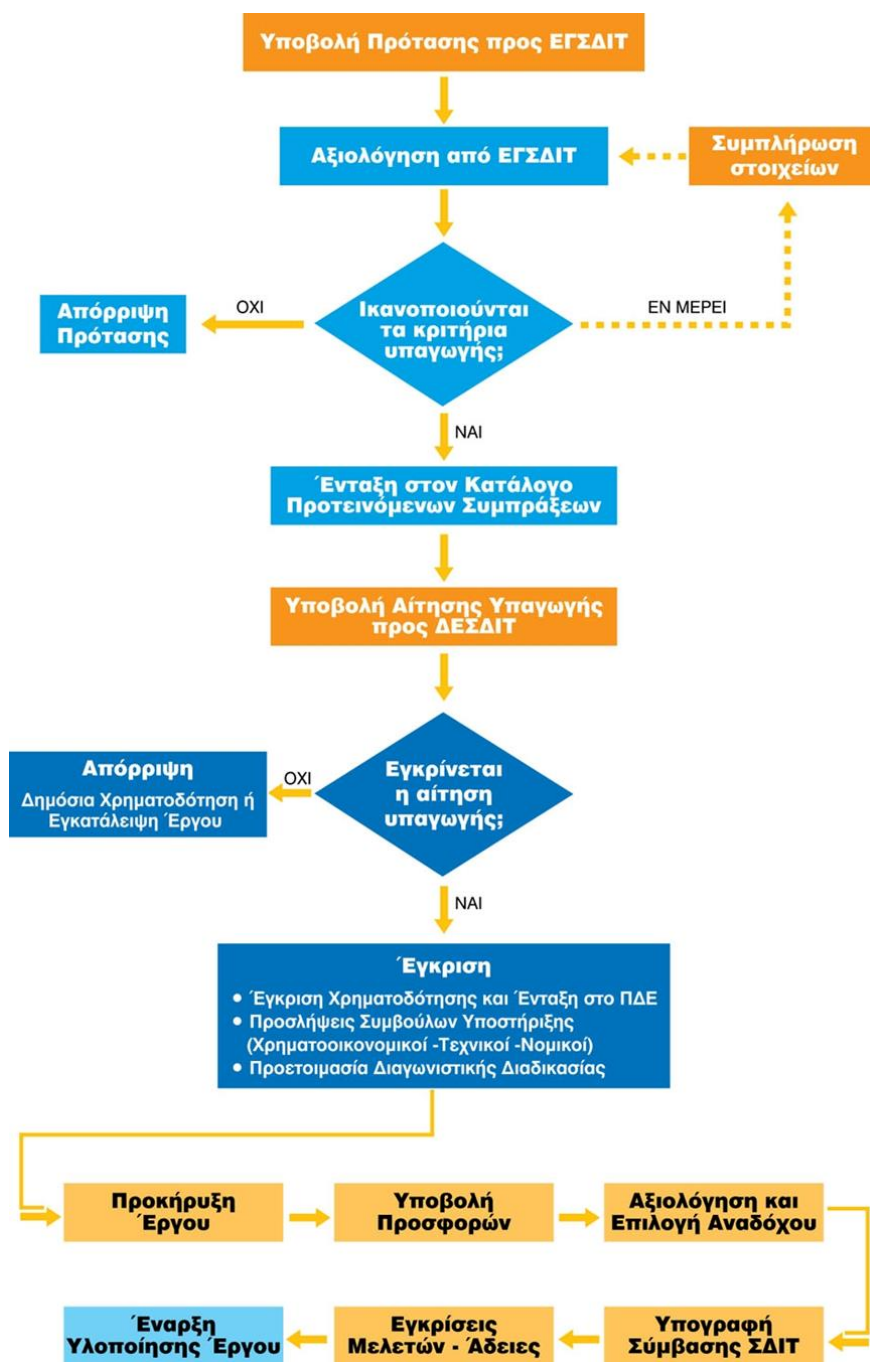
Αν στη Σύμβαση Σύμβασης που έχει περιληφθεί στον Κατάλογο Προτεινόμενων Συμπράξεων συμμετέχουν ή συμβάλλουν περισσότεροι του ενός δημόσιοι φορείς, η Αίτηση Υπαγωγής πρέπει να υπογράφεται από εξουσιοδοτημένους εκπροσώπους όλων των εμπλεκόμενων Δημόσιων φορέων.

Μετά τη υποβολή από τον δημόσιο φορέα «Αίτησης Υπαγωγής» στην ΔΕΣΔΙΤ, ο πρόεδρος της ΔΕΣΔΙΤ, συμπεριλαμβάνει τη συζήτηση της αίτησης αυτής στην ημερήσια διάταξη της επομένης συνεδρίασης της ΔΕΣΔΙΤ, και προσκαλεί τα τακτικά μέλη αυτής και τον κατά περίπτωση αρμόδιο Υπουργό, ο οποίος συμμετέχει ως έκτακτο μέλος.

Κατά τη συνεδρίαση της ΔΕΣΔΙΤ, παρουσιάζεται η Συνοπτική Αιτιολογική Έκθεση που έχει συντάξει η ΕΓΣΔΙΤ ως εισήγηση προς τη ΔΕΣΔΙΤ, και η οποία περιλαμβάνει όλες τις πληροφορίες σχετικά με τη Σύμπραξη. Εν συνεχεία, η ΔΕΣΔΙΤ εκδίδει απόφαση (Απόφαση Υπαγωγής) με την οποία εγκρίνει ή απορρίπτει την «Αίτηση Υπαγωγής».

Μετά την έκδοση θετικής «Απόφασης Υπαγωγής», η ΕΓΣΔΙΤ αναλαμβάνει το συντονισμό των διαδικασιών ανάθεσης που ορίζονται στο Ν. 3389/2005, για την επιλογή του ιδιωτικού Φορέα που θα συμμετάσχει στη Σύμπραξη. Σχηματικά, η παραπάνω διαδικασία παρουσιάζεται στο ακόλουθο διάγραμμα ροής:





Εικόνα 4 Διαδικασία ανάθεσης ενός έργου ή υπηρεσίας σε ΣΔΙΤ Πηγή: (ΕΓΣΔΙΤ, 2006)

## 2.2.6 Βασικές Αρχές που διέπουν τις Διαδικασίες Ανάθεσης

Στο πλαίσιο των Διαδικασιών Ανάθεσης και στις σχέσεις του δημόσιου φορέα που ενεργεί ως Αναθέτουσα Αρχή με τους Υποψηφίους ή Προσφέροντες, καθώς και με κάθε τρίτο εμπλεκόμενο πρόσωπο, ισχύουν οι γενικές αρχές της ευρωπαϊκής και εθνικής νομοθεσίας (άρθρο 9 του Ν. 3389/2005), δηλ. η αρχή της ίσης μεταχείρισης, της διαφάνειας, της αναλογικότητας, της αμοιβαίας αναγνώρισης, της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος,

της προστασίας των δικαιωμάτων των ιδιωτών, της ελευθερίας του ανταγωνισμού και της προστασίας του περιβάλλοντος και της βιώσιμης και αειφόρου ανάπτυξης. Ειδικότερα:

(α) Ίση μεταχείριση δηλαδή την αποφυγή οποιασδήποτε διάκρισης με βάση την ιθαγένεια ή οποιοδήποτε άλλο κριτήριο που δεν δικαιολογείται από αντικειμενικούς λόγους.

(β) Διαφάνεια είναι η δημοσιοποίηση της πρόθεσης της Αναθέτουσας Αρχής να προβεί στη σύναψη Σύμβασης Έργου ή Υπηρεσιών ή Μικτής Σύμβασης, ώστε να διασφαλίζονται συνθήκες ανταγωνισμού χωρίς στρεβλώσεις.

(γ) Αναλογικότητα σημαίνει ότι κάθε μέτρο που επιλέγεται από την Αναθέτουσα Αρχή πρέπει να είναι αναγκαίο για την επίτευξη του στόχου, και να προκαλεί τα λιγότερα δυνατά προβλήματα στην άσκηση μιας οικονομικής δραστηριότητας. Ιδίως στα πλαίσια των Διαδικασιών Ανάθεσης δεν επιτρέπεται να αξιόνονται τεχνικές, επαγγελματικές ή χρηματοοικονομικές ικανότητες δυσανάλογες και υπερβολικές σε σχέση με το αντικείμενο της σχετικής Σύμβασης Έργου ή Υπηρεσιών ή της Μικτής Σύμβασης.

(δ) Αμοιβαία αναγνώριση σημαίνει ότι η Αναθέτουσα Αρχή υποχρεούται να δεχθεί τις τεχνικές προδιαγραφές, τους ελέγχους, καθώς επίσης τους τίτλους, τα πιστοποιητικά και τα προσόντα που απαιτούνται σε άλλο κράτος - μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο μέτρο που αναγνωρίζονται ως ισοδύναμα με εκείνα τα οποία απαιτούνται στην Ελλάδα.

(ε) Προστασία του δημόσιου συμφέροντος σημαίνει ότι κατά τη λήψη της απόφασης για την Ανάθεση Σύμβασης Έργου ή Υπηρεσιών ή Μικτής Σύμβασης λαμβάνονται υπόψη:

- οι σχετικές χρηματοδοτικές ανάγκες και η κατά το μέτρο του δυνατού η ελαχιστοποίηση της οικονομικής επιβάρυνσης ή συμβολής του δημόσιου εταίρου,
- οι ανάγκες των χρηστών για βελτιωμένες υπηρεσίες και
- η ανάγκη χρήσης εξειδικευμένης τεχνογνωσίας.

(στ) Προστασία των δικαιωμάτων των ιδιωτών σημαίνει ότι οι όποιες αποφάσεις, (θετικές, αρνητικές ή απορριπτικές,) πρέπει να είναι αιτιολογημένες και να μπορούν να αποτελούν αντικείμενο ένδικης προστασίας των ιδιωτικών φορέων και των ιδιωτών εν γένει Στην έννοια της ένδικης προστασίας περιλαμβάνεται και η προσωρινή ένδικη προστασία.

(ζ) Αρχή του ελεύθερου ανταγωνισμού σημαίνει:

- διασφάλιση της όσο δυνατό μεγαλύτερης συμμετοχής Υποψηφίων που είναι ικανοί να εκτελέσουν τα έργα ή να παράσχουν τις υπηρεσίες που επιθυμεί η Αναθέτουσα Αρχή,
- διεξαγωγή του διαγωνισμού με ίσους όρους και αντικειμενικά κριτήρια και
- αποτροπή δημιουργίας μονοπωλιακών ή ολιγοπωλιακών συνθηκών ή στρεβλώσεων.

(η) Αρχή της προστασίας του περιβάλλοντος και της βιώσιμης και αιεφόρου ανάπτυξης σημαίνει ότι κατά τον προγραμματισμό και την εκτέλεση των Συμβάσεων Έργου ή Υπηρεσιών ή των Μικτών Συμβάσεων, λαμβάνεται υπόψη η προστασία του φυσικού και το ανθρωπογενούς περιβάλλοντος καθόσον αποτελεί αγαθό που προστατεύεται αυτοτελώς, προκειμένου να εξασφαλισθεί η οικολογική ισορροπία και να διαφυλαχθούν οι φυσικοί πόροι προς χάρη των επόμενων γενεών.

Η τήρηση των αρχών αυτών σε κάθε στάδιο των διαδικασιών ανάθεσης αποσκοπεί στην εξασφάλιση συνθηκών αληθινού ανταγωνισμού (ΕΓΣΔΙΤ, 2006).

Η Οδηγία 2004/18/EK καθορίζει τους κανόνες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) για την ανάθεση δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, με στόχο να διασφαλίσει ότι η διαδικασία σύναψης συμβάσεων είναι δίκαιη και ανοικτή σε υποψηφίους από παντού στην ΕΕ. Η πράξη καλύπτει τις περισσότερες δημόσιες συμβάσεις, εκτός από τις συμβάσεις για κοινωφελείς επιχειρήσεις (στους τομείς του ύδατος, των μεταφορών, της ενέργειας και των ταχυδρομικών υπηρεσιών), για τηλεπικοινωνίες, παραχώρηση υπηρεσιών (όπως τη λειτουργία υπάρχοντος χώρου στάθμευσης αυτοκινήτων) και ορισμένες συμβάσεις στον τομέα της άμυνας και της ασφάλειας.

Προβλέπει τέσσερα είδη διαδικασιών: α) ανοικτή: κατά την οποία οποιοδήποτε μέρος μπορεί να υποβάλλει προσφορά, β) κλειστή: κατά την οποία οποιοδήποτε μέρος μπορεί να ζητήσει να συμμετάσχει και η αναθέτουσα αρχή αποφασίζει ποια μέρη θα προσκαλέσει να υποβάλουν προσφορά, γ) με διαπραγμάτευση: όπου οι αναθέτουσες αρχές διαπραγματεύονται άμεσα τους όρους της σύμβασης· και τέλος στην περίπτωση πολύ περίπλοκων συμβάσεων, η αναθέτουσα αρχή συζητά τις απαιτήσεις και τις λύσεις με τους υποψηφίους που έχουν γίνει δεκτοί σε διαδικασία (γνωστή ως «ανταγωνιστικός διάλογος») (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2004). Η ελληνική νομοθεσία ενσωμάτωσε τις ως άνω διαδικασίες στον Ν. 3389/2005 άρθρο 11 όπως αναλυτικά παρατίθενται παρακάτω:

- **Ανοικτός Διαγωνισμός**

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

- **Κλειστός Διαγωνισμός**

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

- **Ανταγωνιστικός Διάλογος**

Η διαδικασία του ανταγωνιστικού διαλόγου όπως αναφέραμε παραπάνω ακολουθείται σε περίπτωση ιδιαίτερα πολύπλοκων συμβάσεων εφόσον η Αναθέτουσα Αρχή κρίνει ότι η τήρηση διαδικασίας ανοικτού ή κλειστού τύπου δεν επιτρέπει την ανάθεση της συγκεκριμένης σύμβασης.

Η Αναθέτουσα Αρχή, όταν προκηρύσσει διαγωνισμό με τη διαδικασία του Ανταγωνιστικού Διαλόγου, περιγράφει στη σχετική Προκήρυξη ή στα Παραρτήματά της τις ανάγκες και απαιτήσεις της. Στη συνέχεια, προβαίνει σε διάλογο με τους συμμετέχοντες που πληρούν τις προϋποθέσεις επιλογής, προκειμένου να διερευνήσει και να προσδιορίσει τα μέσα που μπορούν να ικανοποιήσουν με τον καλύτερο τρόπο τις ανάγκες της.

Κατά τη διάρκεια του διαλόγου αυτού, η Αναθέτουσα Αρχή εξασφαλίζει την ίση μεταχείριση όλων των υποψηφίων παρέχοντας την ίδια επακριβώς πληροφόρηση σε όλους τους συμμετέχοντες. Οι λύσεις, προτάσεις, πληροφορίες που γνωστοποιούνται στην Αναθέτουσα Αρχή από έναν υποψήφιο είναι εμπιστευτικές και δεν γνωστοποιούνται στους άλλους υποψηφίους χωρίς τη συναίνεσή του. Ο ανταγωνιστικός διάλογος μπορεί να διεξάγεται και σε διαδοχικές φάσεις, εφόσον αυτό προβλέπεται στην Προκήρυξη του Διαγωνισμού ή γνωστοποιείται εγγράφως σε όλους

τους υποψηφίους. Στην περίπτωση αυτή, ο αριθμός των υπό εξέταση λύσεων μπορεί να μειώνεται ανά φάση διαλόγου με την εφαρμογή των κριτηρίων ανάθεσης που αναφέρονται στην Προκήρυξη. Η Αναθέτουσα Αρχή επιλέγει τη λύση ή τις λύσεις που ανταποκρίνονται καλύτερα στις ανάγκες της, κηρύσσει τη λήξη του διαλόγου και ενημερώνει σχετικά τους υποψηφίους, τους οποίους και καλεί να υποβάλλουν την τελική προσφορά τους, με βάση τη λύση ή τις λύσεις που επελέγησαν κατά τη διάρκεια του διαλόγου. Στη συνέχεια, η Αναθέτουσα Αρχή αξιολογεί τις προσφορές τους και επιλέγει την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά. Περαιτέρω, η Αναθέτουσα Αρχή δύναται, εφόσον κρίνει ότι το κόστος συμμετοχής στη διαδικασία του Ανταγωνιστικού Διαλόγου είναι υψηλό, να απονεμίσει βραβεία ή να καταβάλει μέρος του σχετικού κόστους στους Προσφέροντες.

- Διαδικασία με Διαπραγμάτευση

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

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

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

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

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

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

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

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

## Κεφάλαιο 3. Χρηματοδότηση έργων ΣΔΙΤ

### 3.1 Βασικά στοιχεία χρηματοδότησης ΣΔΙΤ

Όπως προαναφέρθηκε, βασική πηγή χρηματοδότησης αποτελεί ο ιδιωτικός φορέας που συμμετέχει στην εκάστοτε ΣΔΙΤ, ο οποίος και είναι υπεύθυνος για την εξασφάλιση των κονδυλίων για την ολοκλήρωση του έργου. Η προέλευση των κονδυλίων αυτών μπορούν να επέλθουν μέσω της δημιουργίας κοινοπραξιών, κοινώς ένα σύνολο ιδιωτικών εταιρειών οι οποίες παρέχουν τους απαραίτητους πόρους για την υλοποίηση του έργου, και ανάλογα με την συμμετοχή τους, φέρουν και το αντίστοιχο ποσοστιαίο δικαίωμα κυριότητας του έργου, είτε μέσω του δανεισμού από κεφαλαιουχικά και πιστοληπτικά ιδρύματα.

Ως αποτέλεσμα, το επίπεδο ρίσκου για τον ιδιώτη αυξάνεται σημαντικά κατά την συμμετοχή σε ΣΔΙΤ, με το δημόσιο να εγγυάται σε ορισμένες περιπτώσεις ένα τμήμα της χρηματοδότησης, όταν απαιτείται υψηλό κεφάλαιο για την έναρξη του έργου. Σε αυτό το πλαίσιο, το δημόσιο παρέχει εγγυήσεις ή δανεισμό μέσω κρατικών δανείων για την έναρξη του έργου, με αντάλλαγμα, μέρος της κυριότητας του τελικού έργου, ουσιαστικά μειώνοντας το τελικό ποσό αποπληρωμής για την μεταβίβαση της κυριότητας. Οι περιπτώσεις αυτές εντοπίζονται κυρίως σε έργα τα οποία αφορούν μεταποίηση ή ανανέωση δημόσιων έργων, τα οποία βρίσκονται σε λειτουργία κατά την ανάθεση της ΣΔΙΤ.

Γενικότερα, οι πηγές χρηματοδότησης των ΣΔΙΤ ποικίλουν ανάλογα με τον τύπο του έργου, τις δυνατότητες των εμπλεκόμενων φορέων, και γενικότερα το κοινωνικοοικονομικό πλαίσιο εφαρμογής του. Επίσης, μεταβολές στους τρόπους χρηματοδότησης μπορούν να υπάρξουν και κατά τη διάρκεια υλοποίησης του έργου, είτε εξάντλησης των διαθέσιμων κονδυλίων από πλευράς ιδιωτικού φορέα, είτε μέσω της εξασφάλισης εναλλακτικών πηγών χρηματοδότησης κατά την διεξαγωγή του έργου. Σε κάθε περίπτωση, το ζήτημα της χρηματοδότησης βαραίνει πρωτίστως τον ιδιώτη, ο οποίος αναλαμβάνει το συνολικό ρίσκο της επένδυσης καθ' όλη τη διάρκεια υλοποίησης και λειτουργίας του έργου. Αυτός αποτελεί και τον κύριο λόγο για τον οποίο οι ΣΔΙΤ γενικότερα, δεν εφαρμόζονται σε μεγάλο βαθμό, καθώς η προσφορά από πλευράς αγοράς είναι περιορισμένη, ενώ στην πλειονότητά τους οι ιδιώτες προτιμούν την συμμετοχή σε δημόσιες συμβάσεις έργων, όπου την χρηματοδότηση την αναλαμβάνει εξ' ολοκλήρου το δημόσιο.

Εντός της ΕΕ βασική πηγή χρηματοδότησης των έργων ΣΔΙΤ αποτελεί η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ) η οποία χρηματοδοτεί έργα που υπάγονται στο καθεστώς των ΣΔΙΤ, μέσω της παροχής πίστωσης στους ιδιώτες – αναδόχους, με χαμηλό επιτόκιο, προκειμένου να επιταχυνθεί η διαδικασία υλοποίησης. Σε εθνικό επίπεδο δεν υφίσταται αποκλειστικός οργανισμός χρηματοδότησης των έργων ΣΔΙΤ, καθώς η χρήση του συγκεκριμένου εργαλείου είναι περιορισμένη. Ωστόσο, σύμφωνα με τον 3389/2005, η εκάστοτε κρατική ή δημόσια αρχή η οποία πρόκειται να συμμετάσχει στην υλοποίηση μίας ΣΔΙΤ, διαθέτει την δυνατότητα να χρηματοδοτήσει το αντίστοιχο έργο σε συγκεκριμένο ποσοστό, έναντι μεταβίβασης μέρους της κυριότητας του έργου, σε ποσοστό όχι μικρότερο του ύψους της χρηματοδότησης. Ουσιαστικά βάσει νόμου, επιτρέπεται η προεξόφληση μέρους του κεφαλαίου από πλευράς δημόσιου φορέα, με αντάλλαγμα την ανάληψη της αντίστοιχης κυριότητας του έργου. Η πρακτική αυτή δεν έχει εφαρμοστεί στην Ελλάδα, καθώς δεν παρουσιάστηκε αντίστοιχη ανάγκη σε κάποιο από τα έργα τα οποία υπάγονται στο συγκεκριμένο καθεστώς.

### 3.2 Χρηματοδότηση έργων ΣΔΙΤ - Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων

Όπως προαναφέρθηκε οι πηγές χρηματοδότησης των ΣΔΙΤ ποικίλουν ανάλογα με τον τρόπο και τους όρους εφαρμογής της σύμβασης. Στην περίπτωση όπου η χρηματοδότηση προέρχεται απευθείας από τον δημόσιο τομέα, οι κύριες πηγές άντλησης κονδυλίων αποτελούν ο ομολογιακός δανεισμός ή τα ταμειακά αποθέματα, ενώ στην περίπτωση του ιδιωτικού τομέα, οι πηγές αυξάνονται, λόγω των περισσότερων επιλογών. Βασικοί χρηματοδότες ενός έργου ΣΔΙΤ μπορούν να αποτελέσουν τα τραπεζικά ιδρύματα, η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ), οι οργανισμοί εξαγωγικών πιστώσεων, οι οποίοι αποτελούν ιδρύματα τα οποία προχωρούν στην διάθεση κονδυλίων, σε αντάλλαγμα ποσοστού των εξαγωγικών διαθέσιμων του κράτους, και η ομολογιακή αγορά (UNECE, 2018).

Ομοίως, στα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, απευθύνεται η πλειονότητα των ιδιωτικών φορέων που συμμετέχουν στις ΣΔΙΤ, για την κάλυψη των χρηματοπιστωτικών αναγκών τους. Οι όροι με βάση τους οποίους τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα παρέχουν τα κονδύλια αποτελούν (Slijerčević, 2019):



- Έννομη εξέλιξη και σχεδιασμός του έργου, στα πλαίσια ενός καθαρού και σαφούς νομοθετικού καθεστώτος, προς αποφυγή επιπλοκών στην πορεία.
- Σαφής διατύπωση και καθορισμός των όρων που διέπουν την κατανομή του κινδύνου μεταξύ των εμπλεκόμενων μερών.
- Σαφής διατύπωση των όρων που καθορίζουν την έκβαση σεναρίων υποκατάστασης ή αντικατάστασης του αναδόχου του έργου, σε περίπτωση παρουσίασης νομικών ή οικονομικών επιπλοκών που δεν σχετίζονται με το έργο.
- Απουσία όρων που προβλέπουν αναθεώρηση του τιμήματος χρηματοδότησης και αναδιάρθρωσης των οικονομικών παραμέτρων του έργου.
- Σαφής και ολοκληρωμένος προγραμματισμός του χρονικού πλαισίου ολοκλήρωσης του έργου.
- Εγγυητικές επιστολές και εγγυήσεις.
- Συμπερίληψη ποινικών ρητρών σε περίπτωση νομικών επιπλοκών που σχετίζονται με τις εργασίες ή άλλης μορφής νομικών επιπλοκών που σχετίζονται με τα φυσικά πρόσωπα που εμπλέκονται στην διεξαγωγή του έργου.
- Παροχή ενέχυρων από πλευράς αναδόχου υπό την μορφή εταιρικών μετοχών, για την διασφάλιση του ελαχίστου δυνατού επιπέδου κινδύνου για το χρηματοπιστωτικό ίδρυμα.
- Διαθεσιμότητα ποσοστού του μετοχικού κεφαλαίου σε αναμονή, για την διασφάλιση της αποπληρωμής σε περίπτωση οικονομικής αδυναμίας.
- Συμπερίληψη ανεξάρτητου μηχανικού στην διαδικασία σχεδιασμού και υλοποίησης του έργου, για την διασφάλιση του αδιάβλητου της διαδικασίας.
- Σύναψη σύμβασης με κατασκευαστική εμπειρία, με προϋπάρχουσα (κατά προτίμηση) εμπειρία στην διεξαγωγή έργων αντίστοιχου τύπου.
- Πλήρης ασφαλιστική κάλυψη του συνόλου των παραμέτρων που χρήζουν ασφάλισης καθ' όλη τη διάρκεια κατασκευής και λειτουργίας του έργου (υπό την ιδιοκτησία του αναδόχου).

Η ΕΤΕπ αποτελεί το βασικό χρηματοπιστωτικό «εργαλείο» της ΕΕ και ανήκει στα 27 κράτη μέλη. Η λειτουργία της αποτελεί κομβικής σημασίας για την ρύθμιση των οικονομικών ζητημάτων και των χρηματοδοτικών αναγκών των κρατών – μελών, ενώ παράλληλα λειτουργικός στόχος είναι ο περιορισμός και η αποφυγή του πληθωρισμού, τόσο στην Ευρωζώνη όσο και στα λοιπά κράτη μέλη της ΕΕ. Ουσιαστικά η ΕΤΕπ

μεταβιβάζει μέρος του κεφαλαίου στο οποίο αποκτά πρόσβαση μέσω των διεθνών κεφαλαιαγορών, προς τα κράτη – μέλη και τους ιδιώτες που επιθυμούν να αντλήσουν αντίστοιχη χρηματοδότηση για την υλοποίηση έργων δημόσιου χαρακτήρα. Η λειτουργία της ΕΤΕπ είναι μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, και λόγω της δομής της μπορεί να θεωρηθεί ως δημόσια τράπεζα, με το δημόσιο να αποτελείται από 27 χώρες, οι οποίες διαθέτουν εκάστη έναν εκπρόσωπο στο ΔΣ (Sljipčević, 2019).

Στον τομέα των ΣΔΙΤ, η ΕΤΕπ αποτελεί βασικό χρηματοδοτικό πάροχο, δεδομένου του δημόσιου χαρακτήρα των έργων που υπάγονται στο εν λόγω καθεστώς. Οι υπηρεσίες που παρέχονται στα πλαίσια των ΣΔΙΤ αποτελούν (Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, 2018):

- Απλή δανειοδότηση στον δημόσιο ή ιδιωτικό φορέα που εκφράζει ενδιαφέρον, μέσω των υφιστάμενων αναπτυξιακών προγραμμάτων και υπό χαμηλό επιτόκιο. Ο λόγος για τον οποίο το σύνολο των ΣΔΙΤ δεν χρηματοδοτείται κατά τον τρόπο αυτό, αποτελεί αφενός η περιορισμένη διαθεσιμότητα των πόρων, και αφετέρου οι όροι υπαγωγής που αφορούν την μορφή και την λειτουργία του έργου, για την οποία θα πρέπει να υφίσταται διαθέσιμο χρηματοδοτικό ή αναπτυξιακό πρόγραμμα.
- Τεχνική υποστήριξη των δημόσιων ή ιδιωτικών φορέων για την κάλυψη των όρων δανειοδότησης του έργου, μέσω της παροχής τεχνογνωσίας και συμβουλευτικών υπηρεσιών.
- Παροχή εγγυήσεων και εγγυητικών επιστολών σε χρηματοπιστωτικά ιδρύματα τα οποία πρόκειται να συμμετάσχουν στην διαδικασία χρηματοδότησης έργων ΣΔΙΤ.
- Παροχή κεφαλαίων σε επιχειρήσεις, μέσω της χρηματοδότησης δανειοδοτικών προγραμμάτων ιδιωτικών χρηματοπιστωτικών προγραμμάτων. Τα κεφάλαια αυτά βοηθούν στην διατήρηση των επιπέδων των επιτοκίων σε χαμηλά επίπεδα, ούτως ώστε να μειωθεί ο χρόνος αποπληρωμής από πλευράς επιχειρήσεων, και να διασφαλιστεί η κερδοφορία των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων.

Λόγω του δημόσιου χαρακτήρα της ΕΤΕπ, ο οργανισμός λειτουργεί με βάση το δημόσιο συμφέρον κατά προτεραιότητα, διατηρώντας μία ισορροπία ανάμεσα στον περιορισμό του κινδύνου για το δημόσιο, και την σταθερότητα της οικονομίας η οποία εξαρτάται από την δυνατότητα λειτουργίας και κερδοφορίας των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων. Μία από τις βασικές προτεραιότητες της ΕΤΕπ αποτελεί η χρηματοδότηση έργων που επιταχύνουν την εφαρμογή του ευρωπαϊκού θεσμικού πλαισίου και της πολιτικής, όπως για παράδειγμα η

χρηματοδότηση έργων παραγωγής πράσινης ενέργειας για την επίτευξη των περιβαλλοντικών στόχων, και έργων υποδομών για την βελτίωση της διασύνδεσης μεταξύ των κρατών – μελών και την διευκόλυνση του εμπορίου (Akintoye, et al., 2015).

Αντίθετα από τα ιδιωτικά χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, οι όροι των οποίων απαιτούν την διασφάλιση της κερδοφορίας των έργων, η ΕΤΕπ δίνει προτεραιότητα στην οικονομική βιωσιμότητα, και την περιβαλλοντική διάσταση των έργων, προκειμένου να εκπληρώνονται οι ευρωπαϊκοί όροι που θεσπίζονται σε επίπεδο ΕΕ, από τα κράτη – μέλη, για τις δημόσιες συμβάσεις στα πλαίσια της οικονομικής ανάπτυξης. Με βάση τα παραπάνω, οι όροι που θέτονται από πλευράς ΕΤΕπ αποτελούν όμοιοι με τους όρους που τίθενται από τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, με σημαντική διαφοροποίηση την περίπτωση των όρων που αφορούν στην επίτευξη συγκεκριμένου επιπέδου κερδοφορίας, κάτι που για τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα αποτελεί η επίτευξη μέσου ποσοστού κερδοφορίας του έργου, ανώτερου του συμφωνημένου επιτοκίου χρηματοδότησης (Manos, et al., 2014).

### 3.3 Ενδεδειγμένη εφαρμογή των ΣΔΙΤ

Τα έργα που είναι υποψήφια για να υλοποιηθούν με Σύμπραξη δημόσιου και ιδιωτικού τομέα θα πρέπει προηγουμένως να υποβληθούν σε διαδικασία αξιολόγησης,(μελέτη σκοπιμότητας, ένταξή τους στο γενικότερο στρατηγικό σχεδιασμό του Δημοσίου, οφέλη που θα προκύψουν, επάρκεια δημοσίων πόρων, ελκυστικότητα επένδυσης για τον ιδιώτη κ.λπ.) για να διασφαλιστεί ότι η εφαρμογή τους είναι ουσιώδης με αναπτυξιακό χαρακτήρα. Είναι αυτονόητο, ότι θα έχουν εντοπισθεί εκ των προτέρων και διαμορφωθεί πλάνο χειρισμού για όλα τα ζητήματα που είναι πιθανόν να παρακωλύσουν τη δημοπράτηση του έργου (ιδιοκτησιακά-πολεοδομικά θέματα, αδειοδοτήσεις κ.α.).Για να είναι συμφέρουσα μία Σύμβαση Παροχής Υπηρεσιών ή Εκτέλεσης Έργου, θα πρέπει να υφίστανται δύο βασικές αρχές (ΕΓΣΔΙΤ, 2006):

- Να εξασφαλιστεί ότι για τους οικονομικούς πόρους του δημοσίου διασφαλίζεται η μέγιστη αποδοτικότητα,
- Να μεταβιβαστούν οι επιχειρηματικοί κίνδυνοι που προφανώς προκύπτουν από την ανάληψη ενός έργου, από το δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα.

Στις περιπτώσεις λοιπόν που υφίστανται οι αρχές αυτές, επιλέγεται από το δημόσιο η διαδικασία των ΣΔΙΤ και αυτό έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία μίας νέας σχέσης μεταξύ

ιδιωτικού και δημοσίου εταίρου. Η σχέση αυτή, διαφέρει άρδην από τις καθιερωμένες κλασικές σχέσεις δημοσίων προμηθειών που περιλαμβάνουν συμβόλαια κατασκευής που συνάπτει ο δημόσιος τομέας και που το κόστος επισκευής και ασφαλειών βαρύνει τον ίδιο. Η ΣΔΙΤ, προβλέπει την ανάληψη από τον ιδιωτικό Τομέα της ευθύνης κατασκευής και διάθεσης ενός κτιρίου, τις επισκευές και τη συντήρησή του. Αντίθετα, όταν δεν ικανοποιούνται οι παραπάνω αρχές ως βασικές προϋποθέσεις για σύναψη σύμβασης ΣΔΙΤ, τότε είναι προτιμότερο να εφαρμοστούν παραδοσιακές μέθοδοι δημοσίων συμβάσεων και να μην προχωρήσει η ΣΔΙΤ (ΕΓΣΔΙΤ, 2006).

Εκτός από τις παραπάνω βασικές αρχές, οι κυβερνήσεις καλούνται να λάβουν υπόψη τους στην απόφασή τους για το εάν θα προχωρήσουν ή όχι σε μία ΣΔΙΤ και πέντε βασικά κριτήρια (PPP Knowledge Lab, 2022):

- Αξιολόγηση της σκοπιμότητας και οικονομικής βιωσιμότητας του έργου: Θα πρέπει να επιβεβαιωθεί ότι το έργο ταιριάζει με τις εθνικές στρατηγικές ανάπτυξης, τις πολιτικές προτεραιότητες και τα σχέδια που υπάρχουν ιδίως στον τομέα των υποδομών. Εν συνεχεία, εκπονούνται μελέτες σκοπιμότητας προκειμένου να διασφαλιστεί ότι το έργο είναι τεχνικά εφικτό και ότι υπάρχει άμεσα διαθέσιμη στην αγορά η απαραίτητη τεχνολογία, ώστε το έργο να μην καταστεί απαρχαιωμένο τεχνολογικά μεσοπρόθεσμα. Επίσης, είναι απαραίτητη η οικονομική αξιολόγηση, ώστε να υπάρχει η βεβαιότητα ότι η υλοποίηση του έργου είναι δικαιολογημένη από πλευράς κόστους- οφέλους. Τέλος πρέπει να ελεγχθεί ότι υπάρχει μέριμνα για περιβαλλοντικά και κοινωνικά ζητήματα.
- Αξιολόγηση Εμπορικής Βιωσιμότητας: Εξετάζονται οι πιθανότητες του έργου να προσελκύσει αξιολογής ποιότητας χρηματοδότες και δανειστές, παρέχοντας καλές οικονομικές αποδόσεις. Αυτό επιβεβαιώνεται αργότερα, κατά τη διαδικασία του διαγωνισμού.
- Αξιολόγηση της Οικονομικής Αποδοτικότητας: (Value for Money). Αυτή η αξιολόγηση περιλαμβάνει τη σύγκριση με τις «παραδοσιακές» δημόσιες συμβάσεις έργων/υπηρεσιών, όπου αυτές θα μπορούσαν να είναι μία δεύτερη επιλογή, ή άλλες πιθανές δομές ΣΔΙΤ. Πρόκειται για μια εκτίμηση του υποθετικού κόστους εφ' όρου ζωής του έργου αν χρηματοδοτούνταν από το δημόσιο με τον παραδοσιακό τρόπο των δημοσίων συμβάσεων. Έτσι διασφαλίζεται ότι η ΣΔΙΤ παρέχει την καλύτερη σχέση ποιότητας-τιμής.

- Αξιολόγηση των Δημοσιονομικών Επιπτώσεων: Αξιολογείται αν οι συνολικές απαιτήσεις για απόδοση από το έργο είναι μέσα στα πλαίσια της ικανότητας του δημοσίου και των χρηστών του έργου να χρηματοδοτήσουν την υποδομή. Αυτή η αξιολόγηση περιλαμβάνει τον έλεγχο του δημοσιονομικού κόστους του έργου αναφορικά με τις τακτικές πληρωμές αλλά και τον δημοσιονομικό κίνδυνο, και τη δυνατότητα αυτός να αντιμετωπιστεί με δημοσιονομικούς περιορισμούς και συνετό προϋπολογισμό.
- Αξιολόγηση της ικανότητας Διαχείρισης της ΣΔΙΤ: Αξιολογείται αν η αναθέτουσα αρχή του έργου έχει την εξουσία, τις ικανότητες και τους δημοσιονομικούς πόρους για να προετοιμάσει και να εκτελέσει τη διαδικασία προσφορών για το έργο και να διαχειριστεί τη σύμβαση όσο αυτή διαρκεί.

Όταν ικανοποιούνται όλα τα παραπάνω κριτήρια, ισχύουν οι βασικές αρχές και ολοκληρώνονται οι απαραίτητες αξιολογήσεις, τότε η Αναθέτουσα Αρχή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι ενδείκνυται η Σύμπραξη του δημοσίου με τον ιδιωτικό Τομέα για τα έργα που πληρούν τις προϋποθέσεις (Parakhina, et al., 2019).

### 3.4 Οικονομική αποδοτικότητα

Με τον όρο οικονομική αποδοτικότητα νοείται ο ιδανικός συνδυασμός κόστους, ποιότητας και βιωσιμότητας για την παραγωγή ενός αγαθού ή για την κατασκευή ενός έργου. Η επίτευξη της μέγιστης οικονομικής αποδοτικότητας θα πρέπει να αποτελεί τον απώτερο σκοπό στις Συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα. Βασική επιδίωξη των Αρχών Ανάθεσης, είναι η επιλογή προσφορών με τη χαμηλότερη δυνατή σε τρέχουσες τιμές καθ' όλη τη διάρκεια της συμβάσεως, χωρίς να παραγνωρίζουν όμως το γεγονός ότι η χαμηλότερη τιμή δεν συνάδει πάντα και με την μεγαλύτερη αποδοτικότητα. Για να διαπιστωθεί η αποδοτικότητα, θα πρέπει να συγκριθεί το κόστος που έχει η ιδιωτική χρηματοδότηση με τα οφέλη που κομίζει ο δημόσιος τομέας. Ως μοντέλο σύγκρισης απέναντι στις προσφορές του ιδιωτικού τομέα λαμβάνονται ενδεικτικές υποθετικές προσφορές χρηματοδότησης από το ίδιο το δημόσιο (DoF, 2022).

Για να υπολογιστεί η οικονομική αποδοτικότητα, λαμβάνεται υπόψη η μεταβίβαση στον ιδιωτικό τομέα των κινδύνων που ενδέχεται να προκύψουν και που προηγουμένως θα βάρυναν τον δημόσιο τομέα. Τέτοιοι κίνδυνοι είναι για παράδειγμα να παραβιαστούν οι

προθεσμίες παράδοσης ενός έργου, της συντήρησής του κ.λπ. Επίσης πρέπει να αποδειχθεί ότι η εξοικονόμηση πόρων από τη μεταβίβαση των κινδύνων στον ιδιωτικό τομέα είναι μεγαλύτερη από τις δαπάνες του έργου. Η αλήθεια είναι ότι με τη μεταβίβαση των επιχειρηματικών κινδύνων βελτιώνεται η οικονομική αποδοτικότητα, αλλά μέχρι ένα σημείο. Μετά από αυτό το όριο που καθορίζεται ως το «άριστο» σημείο, η αποδοτικότητα φθίνει, γιατί ο συνδυασμός των ωφελειών, των κινδύνων που αυτά συνεπάγονται και του κόστους εφ' όρου ζωής είναι που μεγιστοποιεί την οικονομική αποδοτικότητα (ΕΓΣΔΙΤ, 2006).

Η αναθέτουσα αρχή προκειμένου να διασφαλίσει την μέγιστη οικονομική αποδοτικότητα, προσβλέπει στην ελαχιστοποίηση της οικονομικής συμμετοχής του δημοσίου στο ανατιθέμενο έργο. Τούτο επιτυγχάνεται με (ΕΓΣΔΙΤ, 2006):

- Τη σωστή επιλογή του συμβεβλημένου εταίρου.
- Την εξασφάλιση της ανταγωνιστικότητας στη διαδικασία επιλογής του εταίρου με τον οποίο θα συμβληθεί.
- Τον τρόπο που θα συνδυάσει και θα διατυπώσει τους συμβατικούς και εμπορικούς όρους με την συμβαλλόμενη Εταιρία Ειδικού Σκοπού, περιλαμβάνοντας βεβαίως και την πλέον συμφέρουσα μεταβίβαση των κινδύνων.

### 3.5 Δημόσια Συγκριτική Κοστολόγηση

Η αξιολόγηση, κατά πόσο μία ΣΔΙΤ προσφέρει οικονομική αποδοτικότητα, αποτελεί ουσιαστικό μέρος της απόφασης για τη συγκεκριμένη σύμπραξη. Ο έλεγχος της οικονομικής αποδοτικότητας επιτυγχάνεται μέσω της Δημόσιας Συγκριτικής Κοστολόγησης (ΔΣΚ) η οποία στηρίζεται σε μια υποθετική κοστολόγηση μιας παροχής (συμπεριλαμβανομένων των κινδύνων) από το δημόσιο κατά τον παραδοσιακό τρόπο ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, έναντι μιας παροχής με τις ίδιες προδιαγραφές από μια ΣΔΙΤ. Η ΔΣΚ πρέπει να διατυπώνεται σε καθαρά παρούσα αξία, να στηρίζεται σε πρόσφατες μεθόδους παραγωγής της υπό αξιολόγησης παροχής από το δημόσιο, και να συνυπολογίζει κινδύνους του έργου, που θα αντιμετωπίζονταν με τον παραδοσιακό τρόπο ανάθεσης των δημοσίων προμηθειών. Με αυτό τον τρόπο διασφαλίζεται η αξιοπιστία της σύγκρισης, και αντικατοπτρίζονται σε αυτήν όχι μόνο μερικές δαπάνες(π.χ.

κατασκευαστικές), αλλά και οι δαπάνες συντήρησης, για όλη την διάρκεια ζωής του έργου/υπηρεσίας συμπεριλαμβανομένων των κινδύνων (AUT DoT, 2013).

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, το κόστος χρηματοδότησης για τον ιδιωτικό τομέα είναι πάντα υψηλότερο απ' ό τι για τον δημόσιο, συνεπώς η οικονομική αποδοτικότητα μπορεί να επιτευχθεί με τον καλύτερο επιμερισμό των κινδύνων και την αποτελεσματική διαχείριση αναφορικά με τις δαπάνες και άλλους τομείς που διαθέτει ο ιδιωτικός τομέας ως προμηθευτής, (έναντι του δημοσίου ως προμηθευτή) (ΕΓΣΔΙΤ, 2006).

### 3.6 Δομή της Χρηματοδότησης των έργων ΣΔΙΤ

Αναφορικά με τη δομή των έργων ΣΔΙΤ, οι κίνδυνοι και η φύση της χρηματοδότησης είναι εντελώς διαφορετικά σε σχέση με τις παραδοσιακές μορφές δημοσίων συμβάσεων ανάθεσης έργου, όπου τα κτήρια ανήκουν στο δημόσιο, το οποίο χρηματοδοτεί την κατασκευή και συντήρησή τους από φόρους ή και από χρήση δανεισμού. Το δημόσιο αποπληρώνει την ιδιωτική εταιρία που έχει αναλάβει το έργο με την ολοκλήρωση αυτού. Επίσης το δημόσιο επωμίζεται τυχόν υπερβάσεις του προϋπολογισμού του έργου από καθυστερήσεις ή άλλα προβλήματα που μπορεί να αποτελέσουν τροχοπέδη στην ολοκλήρωση του και, μετά από κάποιο χρονικό όριο, το δημόσιο δεν διασφαλίζεται και για τη λειτουργικότητά του έργου αυτού (Akintoye, et al., 2008).

Όλα τα παραπάνω δεν έχουν εφαρμογή στις ΣΔΙΤ. Σε αυτές ο ιδιωτικός τομέας έχει την ευθύνη της αρχικής χρηματοδότησης, της συντήρησης και της παροχής υπηρεσιών σ' όλη τη διάρκεια της συμβατικής ζωής του έργου. Έτσι το δημόσιο έχει την ευχέρεια να προκηρύσσει έργα χωρίς να επιβαρύνεται άμεσα για αυτά, καθώς ιδιωτικές εταιρίες αναλαμβάνουν την χρηματοδότησή τους. Ο Ιδιώτης εταίρος, εξοφλείται σε βάθος χρόνου, σύμφωνα με τη σύμβαση που έχει υπογράψει, και το δημόσιο γνωρίζει εξ αρχής το ακριβές ποσό που θα πληρώνει τα επόμενα χρόνια, στην περίπτωση που έχει αναλάβει την αποπληρωμή του και όχι ο τελικός χρήστης του έργου. Η δαπάνη για το έργο, δεν δύναται να αυξηθεί εξαιτίας κάποιου προβλήματος που ενδεχομένως αντιμετωπίσει ο ιδιώτης, καθώς αυτός έχει αναλάβει εξ αρχής το σύνολο του χρηματοοικονομικού, κατασκευαστικού και του κινδύνου διαθεσιμότητας του έργου (Bures, 2018).

Η καταβολή του τιμήματος του δημοσίου προς τον Ιδιώτη, ξεκινά με τη λειτουργία του έργου και έχει άμεση σχέση με την ποιότητα, την οποία ο ιδιώτης είναι υποχρεωμένος να

διασφαλίζει καθ' όλη τη διάρκεια της ζωής του έργου, όπως αυτή ορίζεται στη σύμβαση Σύμπραξης. Η μη διασφάλιση υψηλής ποιότητας υπηρεσιών ή υποδομών από τον ιδιώτη έχει άμεσο αντίκτυπο στις απολαβές του (ΕΓΣΔΙΤ, 2006).

Η δομή χρηματοδότησης, από την πλευρά του ιδιωτικού τομέα, αναφέρεται στον συνδυασμό των κεφαλαίων που θα χρησιμοποιηθούν για τη χρηματοδότηση του έργου και ειδικότερα στο ύψος των δανείων που πρέπει να συγκεντρωθεί και το προφίλ αποπληρωμής τους. Με τον τρόπο αυτό, μεγιστοποιείται ο Εσωτερικός Συντελεστής Απόδοσης μετοχικού κεφαλαίου του Ιδιώτη. Η Δομή Χρηματοδότησης περιλαμβάνει επίσης την ανάλυση και τις αποφάσεις που λαμβάνονται για χρεόγραφα που θα χρησιμοποιηθούν όταν δεν είναι μόνο ενός είδους, για παράδειγμα ομολογίες έναντι δανείων, αλλά και τον καθορισμό διαφορετικών δανειακών συμβάσεων ή διαφορετικών τμημάτων (πχ εάν θα υπάρχει δάνειο μειωμένης εξασφάλισης που είναι μεν πιο ακριβό αλλά και πιο ευέλικτο από το κύριο χρέος). Επιπλέον, πρέπει να ορίσει το χρονοδιάγραμμα και τη σειρά των αναλήψεων, τον τύπο αποπληρωμής των διαφορετικών πηγών χρηματοδότησης, και την οικονομική στήριξη που προέρχεται από βασικούς υπεργολάβους και χορηγούς (De Schepper, et al., 2015).

Στις ΣΔΙΤ πριν από την υποβολή της προσφοράς, τα μετοχικά κεφάλαια δεσμεύονται ή ακόμα και αναλαμβάνονται. Από την αρχή, με την υποβολή προσφοράς, απαιτείται να δεσμευθεί ο πλειοδότης να επενδύσει το κεφάλαιο του, όπως ακριβώς αναφέρεται στην αρχική αίτηση υποβολής προσφοράς, ή όπως δεσμεύτηκε στο οικονομικό σχέδιο που υπέβαλλε. Και το χρέος μπορεί επίσης να δεσμευτεί πριν την υποβολή της προσφοράς, αν αυτό απαιτείται από τη διαδικασία του διαγωνισμού. Παγκοσμίως, στα μοντέλα ανοιχτών προσφορών, ζητούνται επαρκή στοιχεία που να αποδεικνύουν τη διαθεσιμότητα χρηματοδότησης (APMG International, 2022).

Οι πηγές κεφαλαίων και οι πάροχοι αυτών στη Δομή Χρηματοδότησης των ΣΔΙΤ είναι (APMG International, 2022):

- Αναφορικά με το μετοχικό κεφάλαιο: Συνήθως το έργο χρηματοδοτεί η εργολαβική εταιρία που ενδιαφέρεται να κατασκευάσει το έργο ή κάποιες φορές χρηματοοικονομικός επενδυτής, ως συν επενδυτής. Πρόκειται κυρίως για ταμεία υποδομής ή άλλους επενδυτές επιχειρηματικού κεφαλαίου. Η κυβέρνηση σε κάποιες περιπτώσεις μπορεί επίσης να επενδύσει σε μετοχές της Εταιρίας Ειδικού Σκοπού,



ενεργώντας ως χρηματοοικονομικός εταίρος. Σε πολύ προηγμένες αγορές, συνηθίζεται οι μικροεπενδυτές να εισέρχονται στη δομή του έργου μέσω Δημόσιων Προσφορών.

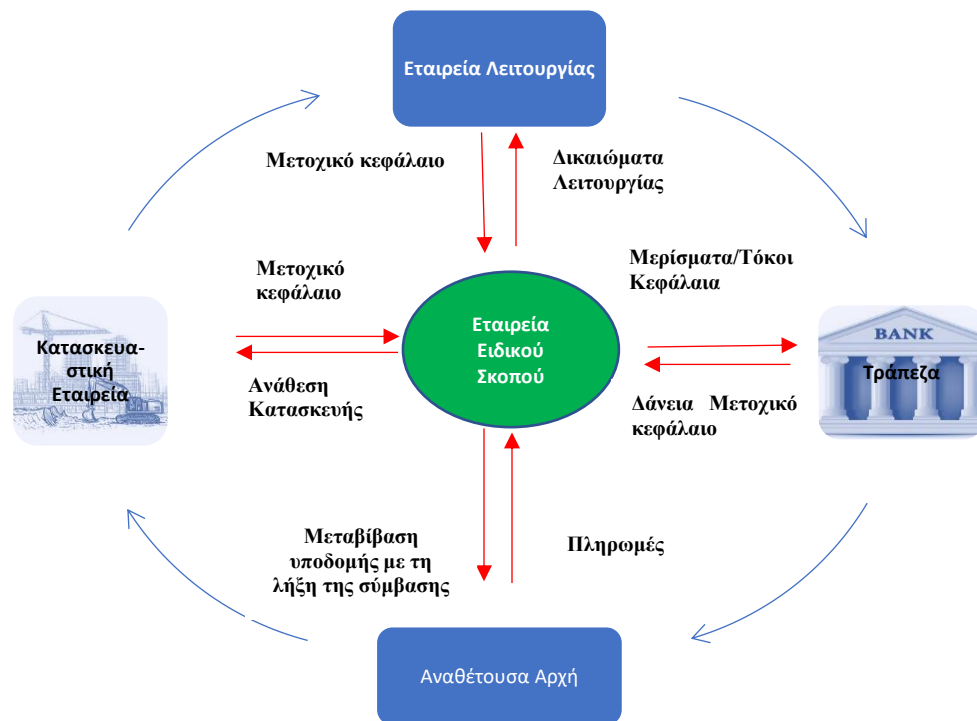
- Για το χρέος μειωμένης εξασφάλισης ή χρέος μεσολαβητή. Παρέχεται συνήθως από μετόχους της αναδόχου εταιρίας, για λόγους φορολογικής αποτελεσματικότητας. Ενδέχεται να παρέχεται και από τρίτους χρηματοοικονομικούς επενδυτές ή και την κυβέρνηση, για να παρέχεται μεγαλύτερη προστασία και έτσι οι αποδόσεις είναι υψηλότερες από το συμβατικό χρέος.
- Για τα Δάνεια (βραχυπρόθεσμα δάνεια-γέφυρες ή μακροπρόθεσμα δάνεια). Οι πιο συνηθισμένοι πάροχοι δανείων είναι οι εμπορικές τράπεζες και οι τράπεζες επενδύσεων. Όπως πολυμερείς περιφερειακές αναπτυξιακές τράπεζες (Παγκόσμια Τράπεζα, Παναμερικανική Τράπεζα Επενδύσεων, Ασιατική Τράπεζα Επενδύσεων κ.λπ.), Οργανισμοί εξαγωγικών πιστώσεων ή Διμερείς Αναπτυξιακές Τράπεζες, Εθνικές Τράπεζες Ανάπτυξης ή Εθνικοί Χρηματοοικονομικοί φορείς (όπως η Brazilian Development Bank στη Βραζιλία, το Instituto de credito Oficial της Ισπανίας κ.α.). Οι Οργανισμοί αυτοί παρέχουν χρηματοδότηση ή διευκολύνουν την πρόσβαση στη χρηματοδότηση των έργων ΣΔΙΤ, παρέχοντας εγγυήσεις και κάποιες φορές προσφέρουν ασφάλιση έναντι πιστωτικού κινδύνου. Πρόσφατα, σε αγορές που χαρακτηρίζονται πιο εξελιγμένες, θεσμικοί επενδυτές όπως ασφαλιστικές εταιρίες, συνταξιοδοτικά ταμεία ιδιωτικά ή κρατικά, παρέχουν χρηματοδότηση σε έργα ΣΔΙΤ συνήθως με τη μορφή ομολόγων, στα πλαίσια συστήματος ιδιωτικής τοποθέτησης (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2009).

Η πιο συνηθισμένη μορφή χρηματοδότησης είναι τα μακροπρόθεσμα δάνεια. Η Εταιρία Ειδικού Σκοπού μπορεί να επιλέξει βραχυπρόθεσμα δάνεια που έχουν σκοπό την αναχρηματοδότηση της σε τακτά χρονικά διαστήματα σε κάποια έργα, ή ακόμη και να αναγκαστεί να το κάνει αν η αγορά στην οποία δραστηριοποιείται δεν έχει τη δυνατότητα να παρέχει μακροπρόθεσμα δάνεια από την αρχή. Τα βραχυπρόθεσμα δάνεια ή αυτά που προορίζονται για αναχρηματοδότηση, καλούνται μίνι-όροι όταν δομούνται με βάση την πιστοληπτική ικανότητα του έργου, αντί να είναι πλήρως εγγυημένο από τον χρηματοδότη δάνειο. Στη σύμβαση αυτό αναγράφεται ως δάνειο-γέφυρα (Ahmadabadi & Heravi, 2019; APMG International, 2022).

- Ομόλογα ή ομόλογα έργου. Τα ομόλογα που προορίζονται για χρηματοδότηση χρέους, προέρχονται κυρίως από θεσμικούς επενδυτές (τις λεγόμενες αγορές κεφαλαίου), όπως

πχ συνταξιοδοτικά ταμεία, από μεγαλοεπενδυτές που μπορούν να διαθέσουν πολύ σημαντικά κεφάλαια, μέσω δημόσιας εγγραφής ή με άμεσες τοποθετήσεις. Δεν λείπουν και οι περιπτώσεις όπου σε κάποιες αγορές τα ομόλογα αντλούν κεφάλαια από ιδιώτες επενδυτές, από πολυμερείς εταιρίες και εθνικούς φορείς οι οποίοι μπορούν να ενεργήσουν ως επενδυτές για να ενισχύσουν τις κεφαλαιαγορές υποδομών. Αναδυόμενες αγορές από την άλλη, όπως αυτές του Μεξικό ή της Χιλής για παράδειγμα, χρηματοδοτούν τα έργα υποδομής τους όλο και συχνότερα με ομόλογα έργων, και βασίζονται όχι μόνο σε εγχώριους θεσμικούς επενδυτές αλλά και σε διεθνείς επενδυτές.

- Άλλες δομές χρηματοδότησης. Ειδικότερα σε ΣΔΙΤ όπου το κύριο κεφάλαιο αφορά εξοπλισμό και προμήθειες, τα έργα ΣΔΙΤ ενδέχεται να περιλαμβάνουν άλλες χρηματοδοτικές δομές. Τέτοιες είναι η λειτουργική ή οικονομική χρηματοδοτική μίσθωση, πιστώσεις από προμηθευτές, χρηματοδοτήσεις προμηθευτών όταν για παράδειγμα ο προμηθευτής εξοπλισμού αποδέχεται αναβολή της πληρωμής συνήθως σε γραμμάτια τα οποία μπορούν να προεξοφληθούν με ή και χωρίς προσφυγή ή κατάπτωση σε τρίτους.



Σχήμα 3 Δομή χρηματοδότησης των ΣΔΙΤ με επεξεργασία Πηγή: (ΕΓΣΔΙΤ, 2006)

Στο παραπάνω σχήμα παρουσιάζεται συνοπτικά η δομή χρηματοδότησης των ΣΔΙΤ. Η Εταιρεία Ειδικού Σκοπού που έχει αναλάβει το έργο και έχει υπογράψει με το δημόσιο τη σχετική σύμβαση, χρηματοδοτείται όπως φαίνεται στο σχήμα κατά ένα μέρος από ίδια ιδιωτικά κεφάλαια και κατά ένα μεγαλύτερο ποσοστό από τραπεζικό δανεισμό. Την ευθύνη ολοκλήρωσης του έργου έχει η Εταιρία Ειδικού Σκοπού (ΕΕΣ) είτε χρησιμοποιώντας ίδια μέσα είτε με εγκεκριμένους από την Αναθέτουσα Αρχή υπεργολάβους. Το δημόσιο κατά τη διάρκεια λειτουργίας της ΕΕΣ, καταβάλλει τμηματικά πληρωμές διαθεσιμότητας και οι χρήστες του έργου, καταβάλλουν τέλη. Τις εισπράξεις αυτές η ΕΕΣ τις διαθέτει για την αποπληρωμή των δανείων της στις Τράπεζες και τυχόν κέρδη της τα διαθέτει ως μέρισμα στους μετόχους της, ευελπιστώντας σε περαιτέρω κέρδη που θα της δώσουν την επιθυμητή απόδοση από τα κεφάλαια που έχει επενδύσει στο έργο (ΕΓΣΔΙΤ, 2006).

### 3.7 Χρηματοδοτικό Εργαλείο JESSICA

Σύμφωνα με τη φιλοσοφία που προωθείται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, δηλαδή τη μετάβαση από τις εφάπαξ επιδοτήσεις στην διάθεση δανειακών κεφαλαίων με πολύ ευνοϊκούς όρους, σε συνδυασμό με την επιτακτική ανάγκη προσέλκυσης κεφαλαίων από τον ιδιωτικό Τομέα ως εγγύηση βιωσιμότητας των ανατιθέμενων επενδύσεων, το Υπουργείο Οικονομικών συνεργαζόμενο με την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, προάγει νέους καινοτόμους χρηματοδοτικούς μηχανισμούς που χαρακτηριστικό τους αποτελεί πολλαπλασιαστικός χαρακτήρας των κεφαλαίων που διατίθενται, ώστε με την αποπληρωμή τους, να επανεπενδυθούν σε νέες επενδύσεις και δράσεις. Ένα τέτοιο χρηματοδοτικό εργαλείο είναι το λεγόμενο JESSICA (ΕΣΠΑ, 2009).

Η πρωτοβουλία για Κοινή Ευρωπαϊκή Υποστήριξη για Βιώσιμες Επενδύσεις σε Αστικές Περιοχές ή όπως αναφέρεται στην Αγγλική Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas (JESSICA) αναπτύσσεται από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε αμοιβαία συνεργασία με την Τράπεζα Ανάπτυξης του Συμβουλίου της Ευρώπης, ως ένα σημαντικότερο χρηματοδοτικό εργαλείο. Δεν πρόκειται για καινούρια πηγή χρηματοδότησης των κρατών μελών, αλλά για ένα καινούργιο μέσο για την αξιοποίηση των υπάρχουσών επιχορηγήσεων των διαρθρωτικών ταμείων προκειμένου να υποστηριχθούν σχέδια για την αστική ανάπτυξη. Στόχος του χρηματοδοτικού εργαλείου JESSICA, είναι η κινητοποίηση κεφαλαίων για τη χρηματοδότηση ολοκληρωμένων δράσεων αστικής ανάπτυξης με πιλοτικά προγράμματα

να προβλέπονται για την πρώτη περίοδο σε επίπεδο ΟΤΑ. Απώτερος στόχος είναι η ανάπτυξη αστικών κέντρων και η παροχή νέων θέσεων εργασίας. Με το JESSICA δίδεται στα κράτη μέλη της ΕΕ η δυνατότητα να χρησιμοποιήσουν ένα ποσοστό από τις επιχορηγήσεις (μη επιστρεπτές) που λαμβάνουν από την Ένωση, προκειμένου να επενδύσουν σε έργα που εντάσσονται σε ολοκληρωμένα σχέδια για την προώθηση της Βιώσιμης Ανάπτυξης (ΕΓΣΔΙΤ, 2006).

Οι χρηματοδοτήσεις από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) καταβάλλονται στα Ταμεία Αστικής Ανάπτυξης (ΤΑΑ) και αυτά με τη σειρά τους τις επενδύουν σε ΣΔΙΤ ή σε άλλα έργα που περιλαμβάνονται σε σχέδια βιώσιμης αστικής ανάπτυξης. Τέτοιες επενδύσεις μπορούν να λάβουν είτε τη μορφή εισφοράς κεφαλαίων, είτε δανείων ή και εγγυήσεων. Συγκεκριμένα στην Ελλάδα, ως Ταμεία Αστικής Ανάπτυξης έχουν επιλεγεί οι τράπεζες Εθνική, Πειραιώς, Eurobank, Παγκρήτια και Επενδυτική. Μία άλλη εναλλακτική που έχουν οι διαχειριστικές αρχές είναι να παρέχουν κεφάλαια στα Ταμεία Αστικής Ανάπτυξης (ΤΑΑ) διαμέσου Ταμείων Συμμετοχών (ΤΣ) που συστήνονται για να επενδύσουν σε πολλά Ταμεία Αστικής Ανάπτυξης (ΤΑΑ). Με αυτό τον τρόπο οι διαχειριστικές αρχές αποκτούν το πλεονέκτημα να αναθέτουν σε έμπειρους επαγγελματίες την εκτέλεση κάποιων εργασιών απαραίτητων για την υλοποίηση της JESSICA (ΕΣΠΑ, 2009).

Τα οφέλη αυτού του εργαλείου χρηματοδότησης είναι πολλά και ποικίλα μέσω του οποίου πραγματοποιείται (ΕΣΠΑ, 2009):

- Η ανακύκλωση των χρηματοδοτικών πόρων. Αυτό προκύπτει από το γεγονός ότι τα κεφάλαια του JESSICA έχουν επενδυθεί σε επιλέξιμες δαπάνες έργων από Ταμεία Αστικής Ανάπτυξης (ΤΑΑ) πριν λήξει η περίοδος προγραμματισμού των διαρθρωτικών ταμείων. Τα κέρδη που προκύπτουν από την επένδυση δύναται είτε να παρακρατούνται από τα Ταμεία Αστικής Ανάπτυξης (ΤΑΑ) είτε να επιστρέφονται στις Διαχειριστικές Αρχές προκειμένου να επανεπενδυθούν σε νέα σχέδια που αφορούν την αναζωογόνηση αστικών περιοχών. Πολύ σημαντική είναι και η δυνατότητα που παρέχεται μέσω του JESSICA σε χώρες μέλη που κινδυνεύουν με πιθανή μείωση των επιχορηγήσεων της ΕΕ για την προσεχή περίοδο προγραμματισμού, να αξιοποιήσουν μακροχρόνια τα κεφάλαια που τους διατίθενται.

- Μόχλευση. Προσελκύοντας εν δυνάμει τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα, το JESSICA συμβάλλει έμμεσα όχι μόνο στην τέλεση νέων επενδύσεων αλλά και στην επιπρόσθετη τεχνογνωσία στην υλοποίηση και διαχείριση των έργων. Παρόλο που με το JESSICA επιτρέπεται οι μη επιστρεπτές επιχορηγήσεις να μετατρέπονται κατά κάποιο τρόπο σε επιστρεπτές χρηματοδοτήσεις, εντούτοις αυτές δεν επιστρέφονται πίσω στην Επιτροπή και κατά συνέπεια δεν θεωρούνται δημόσιο χρέος.
- Ευελιξία. Το JESSICA διαθέτει ευελιξία πρώτον διότι επεκτείνεται το φάσμα των επιλέξιμων δαπανών και δεύτερον οι πόροι που διατίθενται με το JESSICA δύνανται να αξιοποιηθούν για επενδύσεις με τη μορφή ιδίων κεφαλαίων, δανείων και εγγυήσεων.
- Δημιουργικότητα και τεχνογνωσία. Με το JESSICA οι χώρες μέλη, οι διαχειριστικές αρχές κ.λπ. έχουν τη δυνατότητα να αξιοποιήσουν την εμπειρία του ιδιωτικού και του τραπεζικού τομέα. Το χρηματοδοτικό εργαλείο πολλές φορές δρα ως καταλύτης σε αστικές περιοχές με την ενίσχυση της τοπικής αγοράς επενδύσεων. Μπορεί ακόμη να συμπληρώσει κι άλλες πηγές χρηματοδότησης που υπάρχουν ήδη στα κράτη μέλη. Σε κάθε περίπτωση όμως, για τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα εξακολουθούν να ισχύουν οι κανόνες που αφορούν τις «κρατικές ενισχύσεις».

Με το πρόγραμμα JESSICA προωθείται η βιώσιμη αστική ανάπτυξη, με τη χρηματοδότηση έργων στους εξής κυρίως τομείς (ΕΓΣΔΙΤ, 2006):

- ✓ Στις αστικές υποδομές όπως ύδρευση, επεξεργασία λυμάτων, ενέργεια, αλλά και μεταφορές.
- ✓ Σε χώρους που προορίζονται για τουριστική, πολιτιστική ή άλλη βιώσιμη χρήση.
- ✓ Στην αποκατάσταση βιομηχανικών περιοχών που είναι υποβαθμισμένες και στις οποίες γίνονται εργασίες ανάπλασης αλλά και απορρύπανσης και εκκαθάρισης του χώρου.
- ✓ Στην κατασκευή πανεπιστημιακών κτιρίων, ιατρικών, βιοτεχνολογικών και διαφόρων άλλων εξειδικευμένων κτιριακών εγκαταστάσεων.
- ✓ Στη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης.

Στην Εικόνα 6 που ακολουθεί, παρουσιάζονται υπογεγραμμένα Έργα χρηματοδοτικού εργαλείου JESSICA, εκ των οποίων τα τέσσερα (4) πραγματοποιήθηκαν μέσω ΣΔΙΤ.

# Υπογεγραμμένα Έργα χρηματοδοτικού εργαλείου JESSICA

17 Έργα προϋπολογισμού 254 εκατ. Ευρώ

Μόχλευση του χρηματοδοτικού εργαλείου JESSICA x 2,85 φορές.

Ενημέρωση - Ιούνιος 2015

Το JESSICA είναι ένας νέος τρόπος αξιοποίησης των χρηματοδοτήσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την προώθηση βιώσιμων επενδύσεων και την προαγωγή της ανάπτυξης στις αστικές περιοχές.

Οι πόροι επενδύονται υπό τη μορφή δανείων με ευνοϊκούς όρους για την δημιουργία έργων βιώσιμης ανάπτυξης, ενισχύοντας την ελληνική οικονομία και επιχειρηματικότητα ενώ η επιστροφή των πόρων επανεπενδύεται σε νέα έργα.

Η πρωτοβουλία αναπτύσσεται από την **Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων** σε συνεργασία με την Τράπεζα Ανάπτυξης του Συμβουλίου της Ευρώπης.

# JESSICA

Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas

€ Εκατ.	Μορφή	Π/Υ Επένδυσης	JESSICA	Περιφέρεια
1. Κατασκευή & Διαχ. 14 Σχολικών Μονάδων	ΣΔΙΤ	57,9	19,1	Αττική
2. Κατασκευή & Διαχ. 10 Σχολικών Μονάδων	ΣΔΙΤ	52,0	16,7	Αττική
3. Έργο Τηλεματικής Οδικών Συγκοινωνιών	ΣΔΙΤ	18,9	3,9	Αττική
4. Ανάπτυξη Επιχειρηματικού Πάρκου Χανίων	Ιδιώτης	10,6	4,8	Κρήτη
5. Δημιουργία Χώρου Στάθμευσης	Δήμος Χανίων	2,0	0,7	Κρήτη
6. Κατασκευή Μονάδας Υγείας στο Ηράκλειο	Ιδιώτης	8,2	3,3	Κρήτη
7. Μονάδα Βιοενέργειας	Ιδιώτης	3,1	1,2	Κρήτη
8. Κατασκευή εμπορικού κέντρου	Ιδιώτης	6,4	3,0	Κρήτη
9. Βελτίωση Οδικού Άξονα	Ιδιώτης	0,7	0,2	Κρήτη
10. Μονάδα Βιοενέργειας	Ιδιώτης	5,3	3,6	Κεντρική Μακεδονία
11. Μονάδα Βιοενέργειας	Ιδιώτης	3,8	2,6	Κεντρική Μακεδονία
12. Μονάδα Βιοενέργειας	Ιδιώτης	3,9	2,4	Κεντρική Μακεδονία
13. Μονάδα Βιοενέργειας	Ιδιώτης	15,0	10,5	Θεσσαλία
14. Ανακατασκευή καποθικών σε ξενοδοχείο στη Δράμα	Ιδιώτης	13,8	1,9	Ανατολική Μακεδονία και Θράκη
15. Κατασκευή νέου, σύγχρονου Σταθμού Υπεραστικού Κτελ Κέρκευρας	Ιδιώτης	2,3	1,4	Ιονίων Νήσων
16. Υλοποίηση αθλητικών υποδομών & εγκαταστάσεων αναψυχής	Ιδιώτης	1,5	1,1	Ήπειρος
17. Έργο ολοκληρωμένης διαχείρισης απορριμμάτων δυτικής Μακεδονίας	ΣΔΙΤ	49	13	Δυτική Μακεδονία
<b>Σύνολο</b>		<b>254</b>	<b>89</b>	

Εικόνα 5 Υπογεγραμμένα Έργα χρηματοδοτικού εργαλείου JESSICA (Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, ΕΓΣΔΙΤ, 2015)

## 3.8 Ιδιωτικά Χρηματοδοτούμενα έργα (μη ανταποδοτικά) που αποπληρώνονται από το δημόσιο (PFI)

Μη ανταποδοτικά έργα ΣΔΙΤ νοούνται τα έργα ή υπηρεσίες κοινωνικού χαρακτήρα που παρέχονται δωρεάν στους χρήστες, και τα οποία δεν εμπεριέχουν το στοιχείο της εκμετάλλευσης για τον Ιδιώτη. Το δημόσιο πληρώνει τον ιδιωτικό φορέα για την εργασία του στην κατασκευή των έργων ή στην παροχή των συμβατικών υπηρεσιών με τη μορφή τμηματικών καταβολών. Τέτοια έργα είναι τα σχολεία, τα δημόσια νοσοκομεία, οι φυλακές κλπ. (Τσότσου, 2020).

Οι πληρωμές του ιδιώτη πραγματοποιούνται από το δημόσιο με τμηματικές καταβολές (availability payments) ή όπως ονομάζονται «πληρωμές διαθεσιμότητας», και συνδέονται με τη την αποδοτικότητα του έργου και την διαθεσιμότητα των υπηρεσιών και τα κριτήρια

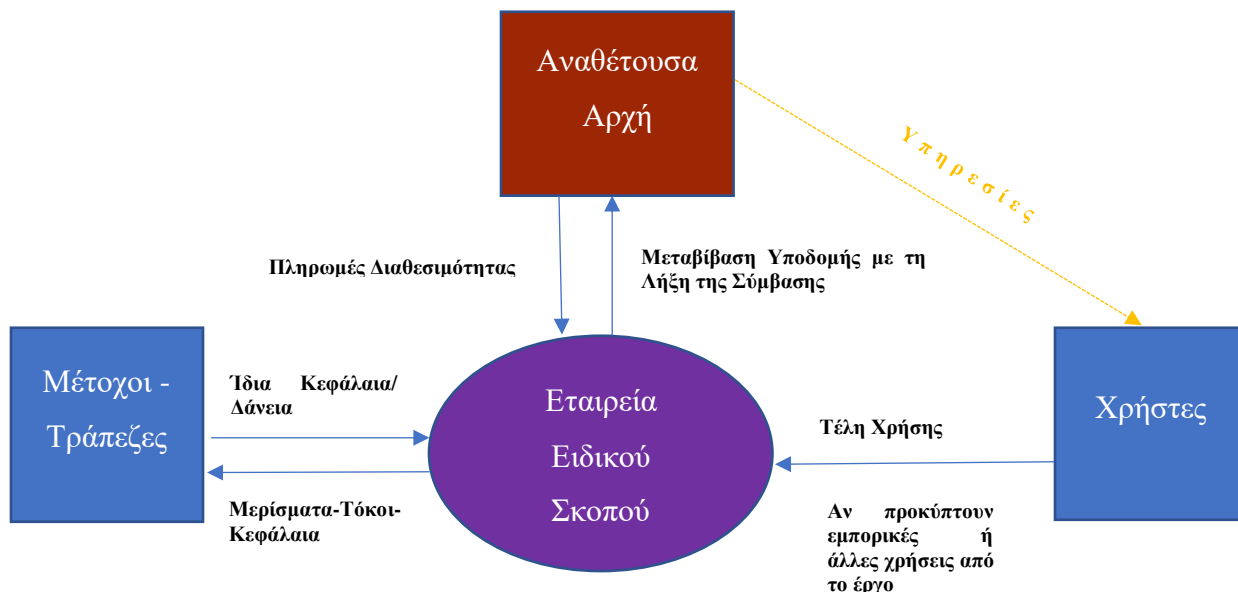
ποιότητας που περιγράφονται στη σύμβαση. Στο πλαίσιο αυτής της συνεργασίας ο ιδιωτικός φορέας συστήνει μία Εταιρία Ειδικού Σκοπού (ΕΕΣ) την οποία απαρτίζουν: εργολάβοι εξειδικευμένοι σε διάφορους τομείς (ανάλογα με το έργο), κατασκευαστικές εταιρίες, εταιρίες διαχείρισης, εταιρίες εμπορίας τεχνολογικού εξοπλισμού, φορείς υπεύθυνοι για τη συντήρηση των κτιρίων και του μηχανολογικού εξοπλισμού και λοιποί φορείς εξειδικευμένοι στην παροχή υπηρεσιών που το είδος τους καθορίζεται στη σύμβαση. Επίσης, στις Εταιρίες Ειδικού Σκοπού μπορεί να συμμετέχουν χρηματοδοτικοί φορείς, κυρίως τράπεζες, που παρέχουν μεγάλα ποσά μακροπρόθεσμης χρηματοδότησης, αλλά και διαχειριστές κεφαλαίων και ασφαλιστές πιστώσεων, στην περίπτωση των αγορών κεφαλαίων. Αυτοί παρέχουν τη δυνατότητα αύξησης των πιστώσεων για τα ομόλογα που αγοράζουν οι επενδυτές.

Τα ίδια κεφάλαια της και τα κεφάλαια από δανεισμό, η ΕΕΣ τα διαθέτει για την κατασκευή του έργου ή για την παροχή της υπηρεσίας που ορίζεται στη σύμβαση της ΣΔΙΤ. Καταβολές προς την Εταιρία Ειδικού Σκοπού πραγματοποιούνται εφόσον το έργο και οι προβλεπόμενες υπηρεσίες είναι έτοιμα για χρήση και παραδοθούν στην Αναθέτουσα Αρχή. Σε όλη τη διάρκεια ζωής της σύμβασης, η Αναθέτουσα Αρχή καταβάλλει τις λεγόμενες πληρωμές διαθεσιμότητας. Πρόκειται για ετήσιες καταβολές που γίνονται με βάση τη συμφωνία στη σύμβαση της ΣΔΙΤ και συνδέονται με τις προδιαγραφές ποιότητας που έχουν καθορισθεί. Μέσω των πληρωμών αυτών η Εταιρία Ειδικού Σκοπού αποπληρώνει τις δανειακές τις υποχρεώσεις και εξασφαλίζει και το εύλογο κέρδος της (ΕΓΣΔΙΤ, 2006).

### 3.9 Ιδιωτικά χρηματοδοτούμενα έργα με περιορισμένη συμβολή του δημοσίου

Σε μία ΣΔΙΤ μπορεί να προκύψουν κι άλλες χρήσεις από την εκμετάλλευση της υποδομής ή της υπηρεσίας που θα υλοποιηθεί. Για παράδειγμα, εμπορική εκμετάλλευση των χώρων μίας κτιριακής εγκατάστασης στην οποία στεγάζεται μία υπηρεσία του δημοσίου. Στην περίπτωση τέτοιων έργων, το δημόσιο προβαίνει σε ετήσιες πληρωμές διαθεσιμότητας προκειμένου να συμπληρώσει τα έσοδα της Εταιρίας Ειδικού Σκοπού από την εμπορική εκμετάλλευση λοιπών χρήσεων. Είναι οι ίδιες πληρωμές που καταβάλλει το δημόσιο όπως και στην περίπτωση των Ιδιωτικά χρηματοδοτούμενων μη ανταποδοτικών έργων που

περιγράψαμε παραπάνω, μόνο που σ' αυτή την περίπτωση, το τίμημα που καταβάλλει το δημόσιο είναι μικρότερο, χάρη στα πρόσθετα έσοδα από την εμπορική εκμετάλλευση της κύριας ή άλλων χρήσεων (ΕΓΣΔΙΤ, 2006).



Σχήμα 4 :Τυπική συμβατική δομή ΜΗ Ανταποδοτικού Έργου ΣΔΙΤ με επεξεργασία (Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης, Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ, 2019)

### 3.10 Πλήρως Ανταποδοτικά Έργα

Στην περίπτωση των πλήρως ανταποδοτικών έργων, ο ιδιωτικός τομέας αναλαμβάνει, εκτός από τη μελέτη κατασκευή και χρηματοδότηση του έργου ή της ανατιθέμενης υπηρεσίας, και την εκμετάλλευση και λειτουργία της συγκεκριμένης υποδομής. Από το κράτος δεν λαμβάνει καμία πληρωμή. Τα έσοδά της προέρχονται από την λειτουργία ή εκμετάλλευση της υποδομής καθώς και από τα τέλη που επιβάλλει στους τελικούς χρήστες. Για να αναλάβει ένας ιδιωτικός φορέας τέτοιου είδους έργα, θα πρέπει να έχει εξ αρχής ρυθμίσει μία σειρά θέματα σχετικά με τη δυνατότητα χρηματοδότησής τους, καθώς εκτός του ότι δεν καταβάλλει το δημόσιο πληρωμές, ενέχουν μεγάλο κίνδυνο σε ότι αφορά την αποπληρωμή των κεφαλαίων που ο ιδιωτικός φορέας διέθεσε. Για τον περιορισμό των κινδύνων, με το Νόμο 3389/2005 εισήχθησαν ειδικές ρυθμίσεις για την εξασφάλιση της χρηματοδοτησιμότητας των έργων.

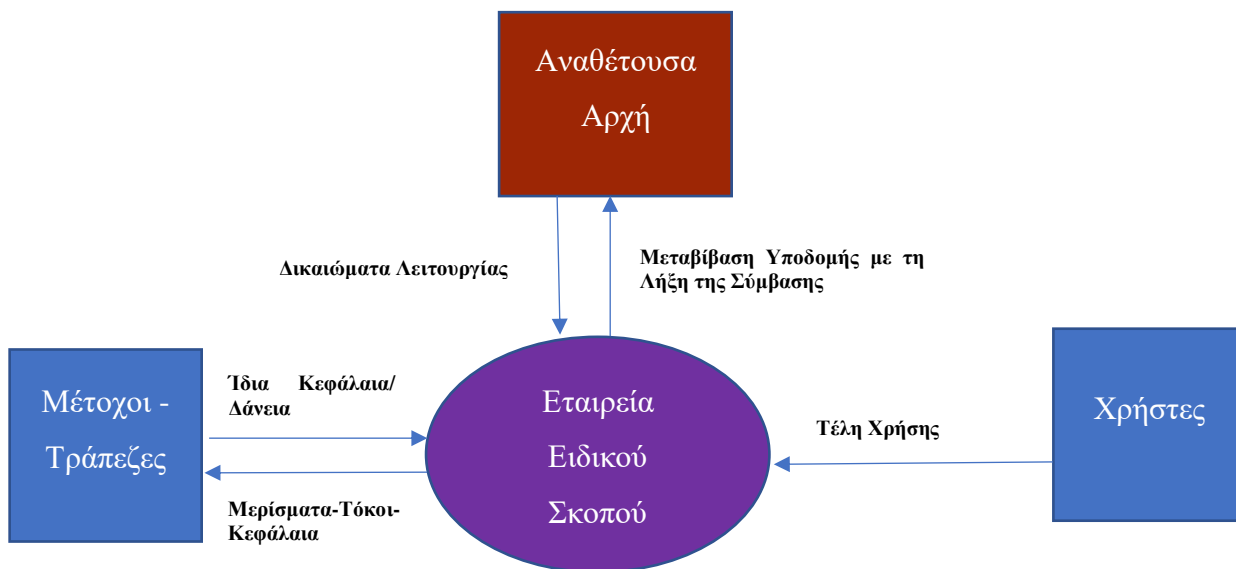


Στα ανταποδοτικά έργα ΣΔΙΤ, εκτός από τον κίνδυνο της χρηματοδότησης που αναφέραμε, ο ιδιωτικός φορέας αντιμετωπίζει και τον κίνδυνο της ζήτησης. Στην ανταπόκριση δηλαδή των πολιτών στο να χρησιμοποιήσουν το έργο, ώστε ο φορέας υλοποίησης να μπορέσει να εισπράξει τα έσοδα που προσδοκά από τη σύμπραξη. Μετά τη λήξη της περιόδου λειτουργίας που προβλέπεται στη σύμβαση της σύμπραξης, το έργο μεταβιβάζεται στο δημόσιο (ΕΓΣΔΙΤ, 2006).

Τα πλήρως ανταποδοτικά έργα είναι έργα ή υπηρεσίες που το προϊόν τους μπορεί να τιμολογηθεί και ο ιδιωτικός φορέας να αποκομίσει έσοδα. Αναλαμβάνει με ίδια κεφάλαια ή δανεισμό, την κατασκευή αλλά και την εκμετάλλευση του έργου λειτουργικά και οικονομικά για ένα συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, και σύμφωνα με τους όρους που αναφέρονται στη σύμβαση. Από τα έσοδα, επιτυγχάνει απόσβεση των κεφαλαίων που κατέβαλε και απόδοση για όσα επένδυσε. Τα έργα αυτά ενδείκνυνται ιδανικά για την εκμετάλλευση της αναξιοποίητης περιουσίας του δημοσίου. Συνήθως η διάρκεια της σύμβασης είναι από εικοσιπέντε έως τριανταπέντε χρόνια ως συνάρτηση της προβλεπόμενης περιόδου επιστροφής των επενδυμένων κεφαλαίων και της απόδοσης αυτών. Σε κάποιες περιπτώσεις υπάρχει ρήτρα η σύμβαση να ολοκληρώνεται με την απόσβεση των κεφαλαίων που επένδυσε ο ιδιώτης και το έργο να περνά στην κυριότητα του δημοσίου νωρίτερα απ' ότι υπολογιζόταν (Θερμογιάννη, 2018).

Στα ανταποδοτικά έργα η συμμετοχή του δημοσίου περιορίζεται μόνο στην εκχώρηση της γης που θα πραγματοποιηθεί το έργο και στη διασφάλιση ότι θα διευκολύνει τον ιδιωτικό φορέα στην έκδοση των απαραίτητων αδειών. Παραδείγματα ανταποδοτικών έργων είναι (Θερμογιάννη, 2018):

- τα συγκοινωνιακά έργα, όπως αεροδρόμια, αυτοκινητόδρομοι, λιμάνια, σιδηρόδρομοι κ.λπ.
- τα περιβαλλοντικά έργα, που αφορούν διαχείριση αποβλήτων, ύδρευση, αποχέτευση κ.λπ.
- τα ενεργειακά έργα όπως αιολικά πάρκα, αγωγοί φυσικού αερίου
- τα έργα τουριστικών υποδομών και τα θεματικά πάρκα.



Σχήμα 5:Τυπική συμβατική δομή Ανταποδοτικού Έργου ΣΔΙΤ με επεξεργασία (Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης, Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ, 2019)

### 3.11 Μηχανισμός πληρωμών των μη ανταποδοτικών έργων ΣΔΙΤ

Ο μηχανισμός πληρωμών είναι ο κύριος μηχανισμός για την κατανομή των οικονομικών κινδύνων μεταξύ της αναθέτουσας αρχής και της Εταιρίας Ειδικού Σκοπού που συμμετέχουν σε μία ΣΔΙΤ. Με το μηχανισμό, επιδιώκεται να διασφαλιστεί ότι το δημόσιο πληρώνει μόνο για την κατασκευή του έργου ή για τις παρεχόμενες υπηρεσίες, και ότι ο Ιδιώτης δεν χρειάζεται να προβαίνει σε δαπανηρές προβλέψεις τιμολόγησής τους για απρόβλεπτους κινδύνους.

Στις ΣΔΙΤ, η Αναθέτουσα Αρχή δεν αποζημιώνει την Εταιρία Ειδικού Σκοπού για τις κεφαλαιουχικές δαπάνες του έργου όταν αυτές πραγματοποιούνται. Αντίθετα, η Εταιρία ανακτά το κεφαλαιουχικό της κόστος, το λειτουργικό, και τις αποδόσεις της, κατά τη διάρκεια της λειτουργικής ζωής του έργου, είτε μέσω τακτικών καταβολών του δημοσίου, είτε από τις χρεώσεις που επιβάλλονται στον τελικό χρήστη, είτε από συνδυασμό και των δύο. Οι τρόποι πληρωμής ή και χρεώσεων του χρήστη και τυχόν προσαρμογές των πληρωμών, καθορίζονται ρητά στον μηχανισμό πληρωμής της σύμβασης ΣΔΙΤ. Το δημόσιο έχει τη δυνατότητα να παρακρατήσει στοιχεία της πληρωμής, εάν η απόδοση του

έργου είναι κατώτερη των προτύπων και δεν έχει αποκατασταθεί εγκαίρως, προκειμένου να παραδοθεί στη μορφή που έχει προβλεφθεί στη σύμβαση.

Γενικότερα, οι συνολικές πληρωμές ΣΔΙΤ σε ένα έργο πρέπει να περιλαμβάνουν ένα λεγόμενο, «λειτουργικό στοιχείο», το οποίο καλύπτει το λειτουργικό κόστος και τις περιοδικές δαπάνες, όπως είναι για παράδειγμα η συντήρηση του έργου στον κύκλο της ζωής του, και ένα «οικονομικό» στοιχείο, το οποίο καλύπτει την εξυπηρέτηση του χρέους και αμοιβή μετοχικού κεφαλαίου στους δανειστές και τους μετόχους, οι οποίοι χρηματοδότησαν το κόστος κεφαλαίου του έργου. Ο διαχωρισμός μεταξύ των λειτουργικών και οικονομικών στοιχείων μπορεί να ορίζεται ρητά, και με σαφήνεια. Δύναται όμως, ο διαχωρισμός να μην είναι τόσο εμφανής αλλά να υπάρχουν τύποι στον μηχανισμό πληρωμής που να υπονούν τον διαχωρισμό μεταξύ λειτουργικών και οικονομικών στοιχείων (ΕΓΣΔΙΤ, 2006).

Οι πληρωμές ΣΔΙΤ μπορούν να πάρουν διάφορες μορφές (International Bank, 2017):

- Σε περιπτώσεις πληρωμών διαθεσιμότητας ή πληρωμών απόδοσης, το δημόσιο πληρώνει για το έργο εφόσον αυτό είναι διαθέσιμο και λειτουργεί, σύμφωνα με τα συμφωνηθέντα στη σύμβαση πρότυπα απόδοσης, ανεξάρτητα αν χρησιμοποιεί ήδη αυτό το έργο ή αν θα το χρησιμοποιήσει σε δεύτερο χρόνο.
- Σε κάποιους τομείς, όπως είναι τα οδικά έργα, τα διόδια ή άλλες χρεώσεις (είτε πληρώνονται από το κράτος είτε από το χρήστη ή και από τους δύο) μπορεί να σχετίζονται με τη ζήτηση χρήσης του έργου, εάν έχει απαιτηθεί από την Εταιρία Ειδικού Σκοπού να προβλέψει και να αναλάβει τον κίνδυνο ζήτησης για το έργο.

Με τον μηχανισμό πληρωμής μπορούν να συνδυαστούν επίσης οι κρατικές επιχορηγήσεις και να καλύψουν μέρος του κόστους κεφαλαίου. Στις ΣΔΙΤ, η επιχορήγηση κεφαλαίου μπορεί να διατηρήσει την απαιτούμενη χρέωση χρήσης σε προσιτό για τους χρήστες επίπεδο. Σε άλλη περίπτωση, αν με τη δημοσιονομική διαδικασία τα κεφάλαια κατανέμονται σε ξεχωριστή βάση κεφαλαίου και εσόδων, ίσως θεωρηθεί αποτελεσματικότερο να χρησιμοποιηθεί μέρος των επιχορηγήσεων για να μειωθεί η πιθανή πίεση στους μελλοντικούς προϋπολογισμούς εσόδων από την ετήσια χρηματοδότηση της ΣΔΙΤ. Επίσης, μία επιχορήγηση κεφαλαίου είναι καταλληλότερη αν η συνολική ζήτηση χρηματοδότησης του έργου είναι μεγαλύτερη από την ανάγκη της αγοράς για χρηματοδότηση συγκεκριμένου είδους έργων σε συγκεκριμένες συνθήκες που ισχύουν

ανάλογα στην κάθε χώρα. Ως εναλλακτική στις επιχορηγήσεις κεφαλαίου, μία λειτουργική επιδότηση σε ετήσια βάση είναι δυνατόν να χρησιμεύσει για να επιτευχθεί μείωση του κόστους που επιβαρύνεται ο τελικός χρήστης. Βέβαια η χρήση λειτουργικών επιδοτήσεων αντί για χρήση επιχορηγήσεων του κεφαλαίου, είναι πιθανό να αυξήσει το συνολικό κόστος του έργου, καθώς η Εταιρία Ειδικού Σκοπού πρέπει να χρηματοδοτήσει ολόκληρο το κόστος του έργου (International Bank, 2017).

Στη διαδικασία του μηχανισμού πληρωμών, ο δημόσιος τομέας οφείλει να διερευνήσει αν ένα έργο είναι εφικτό, λειτουργικό, και αν για τη συμπράττουσα εταιρία του ιδιωτικού τομέα αλλά και για το ίδιο το δημόσιο είναι κατάλληλο και αποδεκτό. Όσον αφορά το δημόσιο με το μηχανισμό πληρωμών διασφαλίζεται (ΕΓΣΔΙΤ, 2006):

- Ότι το έργο που έχει ανατεθεί θα παραδοθεί σύμφωνα με τις συμβατικές προδιαγραφές, έτσι ώστε η εκροή των ορισθέντων χρηματοροών να είναι προβλέψιμη και αρμονική, συνυπάρχοντας με την κατάλληλη μεταβίβαση κινδύνου.
- Ότι θα υπάρχουν ρήτρες που θα προβλέπουν μειωμένες πληρωμές προς την Εταιρία Ειδικού Σκοπού σε περιπτώσεις που το έργο ή οι υπηρεσίες που παραδίδονται δεν έχουν την ποιότητα που προβλέπεται στη σύμβαση.
- Ότι οι πληρωμές συνδεόμενες με την αποδοτικότητα, ποιότητα και χρήση του έργου θα συμβάλλουν στην επίτευξη των επιχειρηματικών στόχων του.

Όσον αφορά τον ιδιωτικό Τομέα με τον μηχανισμό πληρωμών (ΕΓΣΔΙΤ, 2006):

- Εξασφαλίζεται η χρηματοδότηση από τις Τράπεζες με τη μορφή δανεισμού
- Εξασφαλίζονται τα μεγαλύτερα δυνατά έσοδα με τη μικρότερη δυνατή οικονομική επιβάρυνση, ώστε να τηρούνται οι υποχρεώσεις της Εταιρίας Ειδικού Σκοπού και προς τις Τράπεζες και προς τους μετόχους της.

Ανακεφαλαιώνοντας θα λέγαμε ότι τον μηχανισμό πληρωμής συνθέτουν τρία κύρια στοιχεία που είναι (ΕΓΣΔΙΤ, 2006):

- Η Διαθεσιμότητα, όπου οι πληρωμές έχουν σχέση με τη δυνατότητα χρήσης του έργου, για παράδειγμα σε ένα σφροονιστικό κατάστημα που έχει υλοποιηθεί με ΣΔΙΤ και τη συντήρησή του έχει αναλάβει ο ιδιώτης, αν για οποιοδήποτε λόγο η εγκατάσταση δεν πληροί τις συμβατικές προδιαγραφές ή δεν είναι διαθέσιμη εγκαίρως, αυτό συνεπάγεται μείωση στο ποσό πληρωμής.

- Η Ποιότητα, οι πληρωμές συνδέονται με τα επίπεδα ποιότητας. Στο μηχανισμό πληρωμής προβλέπεται η εφαρμογή και ανάπτυξη προηγμένων συστημάτων μέτρησης και επιβολής κυρώσεων στην περίπτωση που ο Ιδιώτης δεν συμμορφωθεί με τους όρους ποιότητας που ορίζονται στη σύμβαση.
- Η Ζήτηση, για τα έργα αυτά η ζήτηση αναλαμβάνεται κυρίως από το δημόσιο. Σε έργα που ο Ιδιώτης αναλαμβάνει ένα μέρος του κινδύνου ζήτησης, υπάρχει συνήθως και μία εγγυημένη ελάχιστη πληρωμή.

### 3.12 Προσδιορισμός και Κατανομή Κινδύνων

Η ελληνική λέξη «κίνδυνος» αναφέρεται στο ενδεχόμενο ενός γεγονότος με αρνητικά αποτελέσματα . Εν τούτοις στην ξένη βιβλιογραφία ο κίνδυνος στις ΣΔΙΤ αναφέρεται ως «risk» δηλαδή αναφέρεται σε μια επιλογή, απόφαση, δράση, το αποτέλεσμα της οποίας είναι αβέβαιο αλλά όχι απαραίτητα αρνητικό. Υπό το πρίσμα αυτό, οι κίνδυνοι μπορεί να είναι ευκαιρίες ή απειλές, επηρεάζοντας σε περίπτωση εμφάνισής τους το έργο (PPP Knowledge Lab, 2022).

Κατά τη διάρθρωση μίας ΣΔΙΤ, η πρώτη ενέργεια στην οποία προβαίνουν τα ενδιαφερόμενα μέρη, είναι ο προσδιορισμός των κινδύνων. Για να επιτευχθεί αυτό συντάσσεται μία λίστα όλων των σχετικών με το έργο κινδύνων. Η λίστα αυτή ονομάζεται Μητρώο Κινδύνου. Στο πλαίσιο αυτό, κίνδυνος είναι μία διακύμανση της αξίας του έργου που δεν έχει προβλεφθεί, σύμφωνα με την εκτίμηση μίας ή όλων των ενδιαφερόμενων μερών, που προέρχεται από έναν δεδομένο παράγοντα κινδύνου. Ο κίνδυνος ζήτησης πχ σημαίνει ότι η αξία και τα έσοδα του έργου θα διαφέρουν από τα αναμενόμενα επειδή η ζήτηση για το προϊόν διαφέρει από την αναμενόμενη. Δηλαδή είναι είτε υψηλότερη είτε χαμηλότερη (PPP Knowledge Lab, 2022).

Οι κίνδυνοι των ΣΔΙΤ διαφέρουν ανάλογα με τη χώρα στην οποία εκτελείται το έργο, ανάλογα με τη φύση του έργου, τα περιουσιακά στοιχεία ή τις υπηρεσίες που εμπλέκονται στην υλοποίηση. Παρ' όλα αυτά κάποιοι κίνδυνοι είναι κοινοί σε πολλά έργα με ΣΔΙΤ και συνήθως ομαδοποιούνται σε κατηγορίες που συνδέονται με μία συγκεκριμένη λειτουργία, όπως η κατασκευή ή η χρηματοδότηση. Επίσης ομαδοποιούνται και με βάση τη φάση του έργου. Ωστόσο επειδή τα έργα ΣΔΙΤ υλοποιούνται συχνά σε διαφορετικές συνθήκες (πχ συγκεκριμένες γεωλογικές συνθήκες στην κατασκευή ενός δρόμου), πρέπει να

χρησιμοποιηθούν έμπειροι σύμβουλοι από τους φορείς υλοποίησης, για να καταρτίσουν μία ολοκληρωμένη λίστα κινδύνων του έργου (PPP Knowledge Lab, 2022).

Κατά την κατανομή των κινδύνων, λαμβάνεται υπόψη η σημαντικότητά τους, η πιθανότητα να συμβούν, και οι επιπτώσεις τους στο έργο. Ο κίνδυνος εκτιμάται είτε ποσοτικά είτε ποιοτικά. Η κατανομή του κινδύνου σε μία ΣΔΙΤ αφορά την απόφαση ποιο από τα μέρη της σύμβασης θα αναλάβει το κόστος ή θα έχει το όφελος μίας αλλαγής στα αποτελέσματα του έργου, που προκύπτει από κάθε παράγοντα κινδύνου. Προκειμένου να επιτευχθεί καλύτερη σχέση ποιότητας-τιμής από την ΣΔΙΤ, θα πρέπει να κατανεμηθούν αποτελεσματικά οι κίνδυνοι του έργου. Υπάρχουν δύο βασικοί στόχοι στην κατανομή των κινδύνων. Ο πρώτος είναι να δημιουργηθούν τα κατάλληλα κίνητρα ώστε τα ενδιαφερόμενα μέρη να κάνουν σωστή διαχείριση των κινδύνων για να αυξάνονται τα οφέλη του έργου ή να μειώνεται το κόστος. Ο δεύτερος στόχος είναι, να διασφαλιστούν τα μέρη έναντι των κινδύνων που αναλαμβάνουν για να μειωθεί το συνολικό κόστος κινδύνου (PPP Knowledge Lab, 2022).

Μία βασική αρχή της κατανομής κινδύνων είναι ότι ο κίνδυνος πρέπει να κατανέμεται σε αυτόν που μπορεί να τον διαχειριστεί με τον καλύτερο τρόπο. Συγκεκριμένα (PPP Knowledge Lab, 2022):

- Για τον καλύτερο έλεγχο της πιθανότητας εμφάνισης του κινδύνου : Επειδή ο ιδιώτης διαθέτει μεγαλύτερη εξειδίκευση, τεχνογνωσία και εμπειρία στις κατασκευές έργων, είναι συνήθως ο υπεύθυνος για την κατασκευή και επιβαρύνεται και με το κόστος υπερβάσεων και καθυστερήσεων.
- Για τον αποτελεσματικότερο έλεγχο της επίδρασης του κινδύνου στα αποτελέσματα του έργου: Με τη σωστή αξιολόγηση και πρόβλεψη ενός κινδύνου, μπορούμε να ανταποκριθούμε ευκολότερα σε αυτόν. Για να δώσουμε ένα παράδειγμα, ενώ κανένα από τα συμβαλλόμενα μέρη δεν μπορεί να προβλέψει τον κίνδυνο ενός σεισμού, εντούτοις ο ιδιώτης αν είναι υπεύθυνος για το έργο θα μπορούσε να χρησιμοποιήσει την τεχνογνωσία του και την εμπειρία του στις κατασκευές ώστε να μειώσει τη ζημιά που επέρχεται από έναν σεισμό.
- Για την ικανότητα απορρόφησης του κινδύνου με το χαμηλότερο κόστος όταν η πιθανότητα να συμβεί ο κίνδυνος ή ο αντίκτυπος του κινδύνου δεν μπορούν να προβλεφθούν και να ελεγχθούν: Το κόστος απορρόφησης του κινδύνου από ένα

συμβαλλόμενο μέρος εξαρτάται από πολλούς παράγοντες. Ένας από αυτούς είναι ο βαθμός συσχέτισης του κινδύνου με άλλα περιουσιακά στοιχεία ή υποχρεώσεις του συμβαλλόμενου μέρους. Ένας άλλος παράγοντας είναι η ικανότητα του να μετακυλήσει τον κίνδυνο πχ στους τελικούς χρήστες με μεταβολές των τιμών, ή σε τρίτα μέρη μέσω των ασφαλίσεων. Και ένας τρίτος παράγοντας μπορεί να είναι η φύση των τελικών φορέων κινδύνου. Για παράδειγμα, η ικανότητα του δημοσίου να κατανέμει τον κίνδυνο μεταξύ των φορολογουμένων μπορεί να εξασφαλίσει χαμηλότερο κόστος κινδύνου από τους Ιδιώτες, που οι τελικοί φορείς κινδύνου τους είναι οι μέτοχοι τους (PPP Knowledge Lab, 2022).

Η κατανομή του κινδύνου στον εταίρο που μπορεί να τον διαχειριστεί καλύτερα, δεν σημαίνει σε καμία περίπτωση ότι πάντα ο κίνδυνος μεταβιβάζεται στον ιδιώτη εταίρο. Εφόσον έχει μεγάλη σπουδαιότητα η οικονομική αποδοτικότητα (value for money) και η αποτελεσματικότητα, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι πρέπει να υπάρχει βέλτιστη κατανομή του κινδύνου μεταξύ τόσο της κυβέρνησης όσο και των ιδιωτικών εταιριών. Θα πρέπει συνεπώς να σχεδιαστεί ένα ιδανικό επίπεδο επιμερισμού κινδύνου, που θα περιλαμβάνει τα αντίστοιχα επίπεδα αμοιβών έναντι των επιδοτήσεων, με εκατέρωθεν συμβιβασμούς, καθώς η ιδανική σύμβαση εξαρτάται συνήθως από τις ειδικές συνθήκες στις οποίες πραγματοποιείται το έργο. Ακόμη, υπάρχουν διαφορετικοί βαθμοί κατανομής κινδύνου στις συμβάσεις ΣΔΙΤ. Οι συμβάσεις, για παράδειγμα, για σχεδιασμό- κατασκευή- λειτουργία- συντήρηση- χρηματοδότηση ενός έργου, ενέχουν πολύ περισσότερους κινδύνους από τις συμβάσεις απλά σχεδιασμού-κατασκευής. Προσθέτοντας κάθε περεταίρω δραστηριότητα στις αρμοδιότητες του Ιδιώτη, γεννάται το ερώτημα κατά πόσο αυτός είναι ή όχι ο ιδανικός από τους εταίρους για να διαχειριστεί τους κινδύνους που συνεπάγεται η κάθε πρόσθετη δραστηριότητα (OECD, 2008).

### 3.13 Ποιοι είναι οι κίνδυνοι που επιμερίζονται σε ένα έργο ΣΔΙΤ

Το προφίλ κινδύνου στις ΣΔΙΤ δημιουργεί ένα επιπλέον πρόβλημα, διότι τα έργα με ΣΔΙΤ περιλαμβάνουν γενικά αναπτύξεις υποδομών που είναι πολύ πιο περίπλοκες απ' ότι άλλα έργα. Αυτή η πολυπλοκότητα προκύπτει από τις διάφορες πηγές χρηματοδότησης που χρησιμοποιούνται σε Εταιρίες Ειδικού Σκοπού και την πολύ μεγάλη περίοδο κατά την οποία το έργο πρέπει να προσφέρει απόδοση. Επομένως τα έργα που υλοποιούνται με ΣΔΙΤ, λόγω του μεγάλου χρόνου ολοκλήρωσης αλλά και του μεγάλου χρόνου που

χρειάζεται για να αποδώσουν τα αναμενόμενα, είναι έργα εκτεθειμένα σε πολλούς κινδύνους, οι οποίοι πρέπει να επιμεριστούν. Οι κίνδυνοι αυτοί μπορεί να είναι (ΕΓΣΔΙΤ, 2006):

Κατασκευαστικός Κίνδυνος. Ο οποίος με τη σειρά του, διακρίνεται σε άλλους τύπους κινδύνων, όπως: **Κίνδυνος Σφαλμάτων** κατά το σχεδιασμό του έργου, Κίνδυνος Ολοκλήρωσης που είναι ο κίνδυνος καθυστέρησης στην ολοκλήρωση του έργου ή σε τμήματα αυτού (πολλές φορές από κακή διαχείριση από υπεργολάβους). **Κίνδυνος Λειτουργίας και Συντήρησης**: είναι ο κίνδυνος το έργο να μην μπορεί να λειτουργήσει με την επιθυμητή απόδοση λόγω ελλείψεων σε κεφάλαια ή σε εργατικό δυναμικό. Αντίστοιχος είναι και ο κίνδυνος ανεπαρκούς ποιότητας και μη έγκαιρης προμήθειας πρώτων υλών και εργαλείων, που μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την ανεπαρκή ζήτηση για την τελική χρήση του έργου. Αποτέλεσμα όλων αυτών των κινδύνων είναι το κόστος χρηματοδότησης κατά τη διάρκεια κατασκευής του έργου να είναι υψηλότερο σε σχέση με την περίοδο μετά την αποπεράτωση του έργου. Γι' αυτό και μετά την αποπεράτωση κατασκευής γίνεται τις περισσότερες φορές αναδιάρθρωση του χρέους με χαμηλότερα επιτόκια για το υπολειπόμενο χρόνο συμβατικής ζωής του έργου. Τον κατασκευαστικό κίνδυνο αναλαμβάνουν και διαχειρίζονται οι ιδιωτικοί φορείς. Ο επιμερισμός του κατασκευαστικού κινδύνου και οι εγγυήσεις που θα ζητηθούν για την αντιμετώπισή του είναι θέμα των χρηματοδοτών του έργου.

Κίνδυνος Διαθεσιμότητας. Είναι κίνδυνος που αναλαμβάνει κυρίως ο Ιδιώτης ο οποίος φέρει την ευθύνη να παράσχει στους τελικούς χρήστες το έργο με συγκεκριμένες ποσοτικές και ποιοτικές προδιαγραφές. Η προβλεπόμενη από τη σύμβαση ποσότητα και ποιότητα μετρούν ουσιαστικά και την γενικότερη επίδοση του έργου το οποίο θα διαχειριστεί και θα εκμεταλλευθεί ο ιδιωτικός φορέας. Ο ιδιώτης για παράδειγμα που αναλαμβάνει την κατασκευή ενός γηροκομείου με ΣΔΙΤ υποχρεούται να διατηρεί την υποδομή διαθέσιμη προς χρήση, ασχέτως αν υπάρχουν τρόφιμοι ή όχι, καθώς αυτός είναι ένας κίνδυνος που επιβαρύνει το δημόσιο.

Κίνδυνος Ζήτησης. Ο κίνδυνος ζήτησης αναφέρεται στις επιπτώσεις από τις μεταβολές της προβλεπόμενης ζήτησης -υψηλότερη ή χαμηλότερη- από την αρχικά αναμενόμενη. Είναι ένας κίνδυνος που είναι δύσκολο να προβλεφθεί εκ των προτέρων, καθώς οφείλεται σε παράγοντες που δεν μπορούν να εκτιμηθούν με ακρίβεια και που παρουσιάζονται συνήθως



κατά την περίοδο εκμετάλλευσης του έργου. Σε περιπτώσεις που υπάρχουν συγκυριακοί παράγοντες που δεν οφείλονται σε υπαιτιότητα του Ιδιώτη και που επηρεάζουν τη ζήτηση, όπως η αλλαγή στις προτιμήσεις των καταναλωτών λόγω νέων τάσεων, η εξέλιξη της τεχνολογίας που πλέον εμφανίζει το έργο απαρχαιωμένο, τότε την διαφορά που εμφανίζεται στη ζήτηση σε σχέση με την προσδοκώμενη κατά τη σύμβαση, καλύπτει η Αναθέτουσα Αρχή. Όταν ένα μέρος του κινδύνου ζήτησης το αναλαμβάνει ο Ιδιώτης, τότε το δημόσιο εγγυάται ένα ελάχιστο επίπεδο εσόδων για την Εταιρία Ειδικού Σκοπού, το οποίο καθορίζεται εκ των προτέρων και δεν εξαρτάται από τις μεταβολές της ζήτησης για τις υπηρεσίες που προσφέρει το έργο. Ο κίνδυνος ζήτησης ελέγχεται και παρακολουθείται σ' όλη τη διάρκεια λειτουργίας του έργου από τους χορηγούς των κεφαλαίων που χρησιμοποιήθηκαν, γιατί έχει άμεση επίπτωση στις ροές εσόδων. Σε πολλές ΣΔΙΤ προβλέπεται η ρήτρα προστασίας «step in», σύμφωνα με την οποία, η αναθέτουσα αρχή μπορεί να προχωρήσει σε υποκατάσταση του Ιδιώτη που έχει αναλάβει το έργο ή των πιστωτών, αν οι ροές εσόδων του έργου πέσουν κάτω από το προκαθορισμένο επίπεδο βιωσιμότητας.

Πιστωτικός Κίνδυνος. Πρόκειται για τον κίνδυνο που αναλαμβάνουν οι πιστώτριες τράπεζες του δανειολήπτη, και σχετίζεται με την πιστοληπτική ικανότητα της Εταιρίας Ειδικού Σκοπού η οποία δημιουργήθηκε για την ολοκλήρωση του έργου. Πριν χρηματοδοτήσουν οι τράπεζες υπολογίζουν τον κίνδυνο αυτό και τον καλύπτουν, αναλόγως των συμφωνιών που έχουν γίνει μεταξύ των συμμετεχόντων μερών για τον επιμερισμό του κινδύνου. Αυτό που είναι σημαντικό για τους πιστωτές είναι ο τρόπος που επιμερίζονται οι κίνδυνοι, αφού συνήθως καλύπτουν πάνω από το 80% της χρηματοδότησης του έργου, όταν δεν προβλέπεται συμμετοχή στη χρηματοδότηση από το δημόσιο. Ο ιδιωτικός φορέας οφείλει να έχει εξασφαλίσει την χρηματοδότηση για την κάλυψη του συνόλου των υποχρεώσεων που απορρέουν από την κατασκευή του έργου ρήτρα που προβλέπεται και στην Προκήρυξη της σύμβασης ΣΔΙΤ σύμφωνα με την οποία, ο ιδιωτικός φορέας είναι υποχρεωμένος να καταθέτει στο δημόσιο όλα τα αποδεικτικά στοιχεία με τα οποία τεκμαίρεται ότι υπάρχει η διαθεσιμότητα των απαραίτητων κεφαλαίων. Προβλέπεται εξάλλου και από το Νόμο η σύναψη απευθείας συμβάσεων του δημοσίου με τους δανειστές του Ιδιώτη, όταν αυτό κρίνεται απαραίτητο. Τέλος, υπάρχουν οι Πιστωτικοί κίνδυνοι του χορηγού, που συνδέονται με την αλλαγή στην πιστοληπτική ικανότητα της χορηγού εταιρείας καθώς και Πιστωτικοί κίνδυνοι του Κράτους που

σχετίζονται με την αλλαγή της πιστοληπτικής ικανότητας του κράτους, που είναι ικανή να επηρεάσει τη βιωσιμότητα του έργου (ΕΓΣΔΙΤ, 2006).

Κίνδυνος Χρηματοδότησης: είναι ο κίνδυνος που σχετίζεται με την αύξηση του διαχειριστικού κόστους των κεφαλαίων που συγκεντρώθηκαν για το έργο, ο κίνδυνος διακυμάνσεων στις συναλλαγματικές ισοτιμίες κλπ. (Merna & Smith, 1996).

Οικονομικοί Κίνδυνοι: Τέτοιοι κίνδυνοι είναι για παράδειγμα, ο κίνδυνος διακύμανσης των επιτοκίων, ο κίνδυνος πληθωρισμού, που επιφέρει αύξηση των τιμών των πρώτων υλών και πόρων και ο κίνδυνος από αστάθμητους παράγοντες, όπως σεισμοί, πυρκαγιές, απεργίες, πλημμύρες κλπ. Τους κινδύνους αυτούς αναλαμβάνουν ο Ανάδοχος του έργου ή οι Δημόσιες αρχές (Grimsey & Lewis, 2004).

Κίνδυνος Κοινωνικής Αποδοχής: Τα έργα (κυρίως υποδομών) μπορεί να προκαλέσουν αντιδράσεις από τις τοπικές κοινότητες οι οποίες δύναται να αποβούν μοιραίες για την προς τον ιδιώτη παραχώρηση των απαραίτητων εκτάσεων για την υλοποίηση του έργου. Γι' αυτό, οι επενδυτές θα πρέπει να εκτιμήσουν τις καταστάσεις ιδιαιτέρως προσεκτικά, και να προνοήσουν για τις απαραίτητες άδειες και εγκρίσεις αλλά και για την επιδοκιμασία και αποδοχή του έργου τους σε κοινωνικό επίπεδο, πριν προχωρήσουν στην απόφαση της επένδυσης (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2009).

Πολιτικοί ή Ρυθμιστικοί Κίνδυνοι: Πρόκειται για κινδύνους πολιτικών αποφάσεων ή αλλαγή του ρυθμιστικού πλαισίου που επηρεάζουν αρνητικά το έργο. Αυτό θα μπορούσε να σημαίνει αδυναμία ανανέωσης των απαραίτητων εγκρίσεων, αδικαιολόγητα σκληρές και άδικες ρυθμιστικές αποφάσεις ή, σε ακραίες περιπτώσεις, παραβίαση των όρων της σύμβασης ή απαλλοτρίωση του έργου. Εδώ θα μπορούσε να αναφερθεί και ο κίνδυνος αλλαγής του νομικού ή ρυθμιστικού πλαισίου που έχει επίπτωση στο έργο. Για παράδειγμα αλλαγές στον τρόπο φορολόγησης ή σε κανόνες μετατρεψιμότητας του νομίσματος, τον επαναπατρισμό των κερδών κλπ. (Akintoye, et al., 2015).

### 3.14 Ζητήματα που προκύπτουν στην κατανομή κινδύνων (περιορισμοί στην κατανομή κινδύνων)

Υπάρχουν κάποια ζητήματα με τη μορφή περιορισμών, που προκύπτουν στην κατανομή των κινδύνων ενός έργου ΣΔΙΤ. Αυτά είναι (Casady, 2021):

- Το επίπεδο ακρίβειας στην κατανομή των κινδύνων. Σε θεωρητικό επίπεδο, ο κίνδυνος κατανέμεται στον εταίρο που μπορεί να ανταπεξέλθει καλύτερα ώστε να υπάρχει η βέλτιστη σχέση ποιότητας-τιμής. Τις πιο πολλές φορές οι κίνδυνοι κατανέμονται ομαδικά με τις ανάλογες εξαιρέσεις. Ο Ιδιώτης επί παραδείγματι, μπορεί να αναλάβει όλους τους κατασκευαστικούς κινδύνους, εκτός όμως από κάποιους που οφείλονται σε γεωλογικά δεδομένα, για τους οποίους το δημόσιο θα μπορούσε να αποζημιώσει.
- Οι μη μεταβιβάσιμοι κίνδυνοι. Κάποια είδη κινδύνων δεν μπορούν να μετακυληθούν με την σύμβαση των ΣΔΙΤ. Για παράδειγμα κάποιους πολιτικούς κινδύνους θα τους επωμίζεται πάντα ο ιδιώτης, ειδικά τον κίνδυνο το δημόσιο να υπαναχωρήσει ή ακόμη και να απαλλοτριώσει το έργο. Για να μετριαστεί αυτός ο κίνδυνος, ο Πολυμελής Οργανισμός Εγγύησης Επενδύσεων παρέχει ασφάλιση έναντι των πολιτικών κινδύνων.
- Ο βαθμός μετακύλησης του κινδύνου σε Ιδιώτη. Οι μέτοχοι που συμμετέχουν στην Ιδιωτική εταιρία που συμμετέχει στη σύμβαση ΣΔΙΤ ευθύνονται μόνο μέχρι την αξία του μετοχικού μεριδίου που κατέχουν. Επίσης οι πιστωτές συνήθως κάνουν αποδεκτό μόνο ένα μικρό επίπεδο κινδύνου, ανάλογο με τις αποδόσεις που περιμένουν να έχουν, που σημαίνει ότι ο βαθμός μετακύλησης του κινδύνου περιορίζεται από το ύψος των ιδίων κεφαλαίων στην εταιρία του έργου.
- Αν οι ζημιές από την επέλευση του κινδύνου είναι τελικά μεγαλύτερες από την αξία των μετοχών τους, οι μέτοχοι έχουν τη δυνατότητα να αποχωρήσουν από το έργο. Και εφόσον το δημόσιο έχει την τελική ευθύνη για τη διασφάλιση της συνέχειας του έργου, ο εναπομείναν κίνδυνος παραμένει σ' αυτό.
- Συμβάσεις με ελλείψεις. Ελλείψεις μπορεί να προκύψουν ακόμα και σε πολύ καλά σχεδιασμένες και διατυπωμένες συμβάσεις καθώς δεν μπορούν να προβλεφθούν όλες οι πιθανές καταστάσεις. Ωστόσο, οι συμβάσεις ΣΔΙΤ θα πρέπει να περιλαμβάνουν κάποια πρότυπα για ένα ευρύ φάσμα σεναρίων και μία μεθοδολογία για αποφάσεις που θα χρειαστεί να ληφθούν σε οποιαδήποτε κατάσταση κινδύνου.

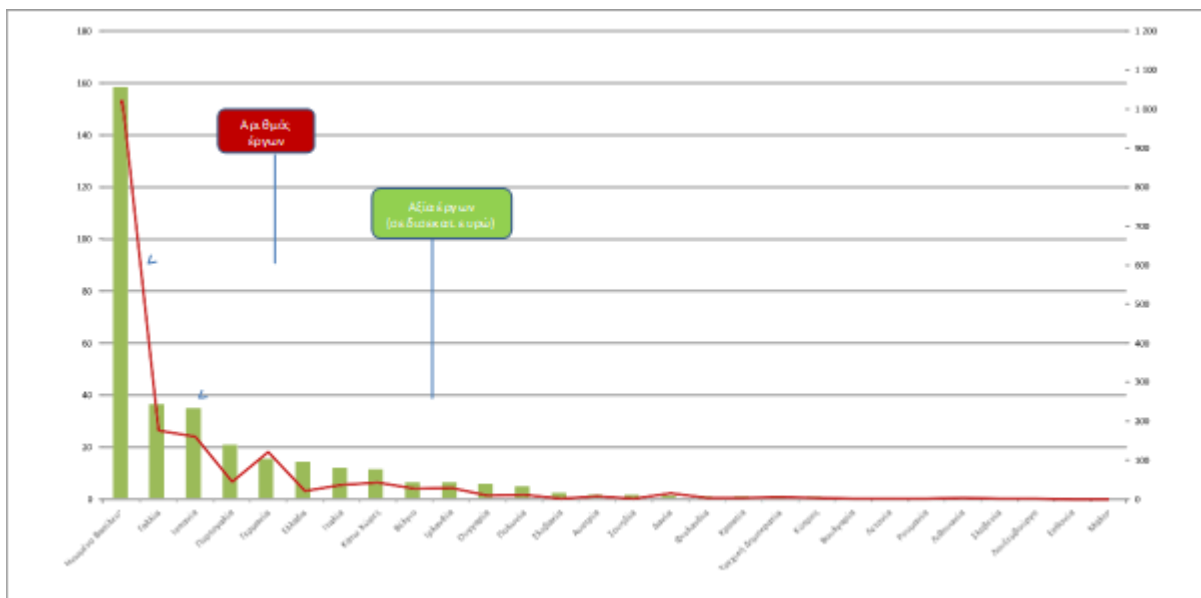
Συμπερασματικά, όσο μεγαλύτερο κίνδυνο αναλαμβάνει ο ιδιωτικός τομέας, τόσο μεγαλύτερο έλεγχο θα χρειαστεί για τη διαχείριση αυτού του κινδύνου και φυσικά θα πρέπει να αποζημιωθεί αναλόγως. Όσο μεγαλύτερο το μέγεθος του κινδύνου τόσο μεγαλύτερο είναι και το κόστος κεφαλαίου. Επομένως η μεταβίβαση υπερβολικού

κινδύνου στον Ιδιώτη εταίρο θα έχει ως αποτέλεσμα την μείωση της οικονομικής αποδοτικότητας του έργου ή ακόμα και την αποτυχία κατά τη διάρκεια του έργου, στην περίπτωση που οι επενδυτές ή οι χρηματοδότες του έργου δεν θα είναι πρόθυμοι να αναλάβουν αυτού του επιπέδου τους κινδύνους. Ακόμη και στην περίπτωση που έχει κατακυρωθεί ήδη το έργο, μετά τη λήψη των προσφορών, μπορεί το επίπεδο κινδύνου να είναι τόσο μεγάλο που να μη μπορεί να το διαχειριστεί ο Ιδιώτης και το έργο να αποτύχει (De Schepper, et al., 2015).

## Κεφάλαιο 4. Η εφαρμογή των ΣΔΙΤ στην ΕΕ - Χρηματοπιστωτική κρίση

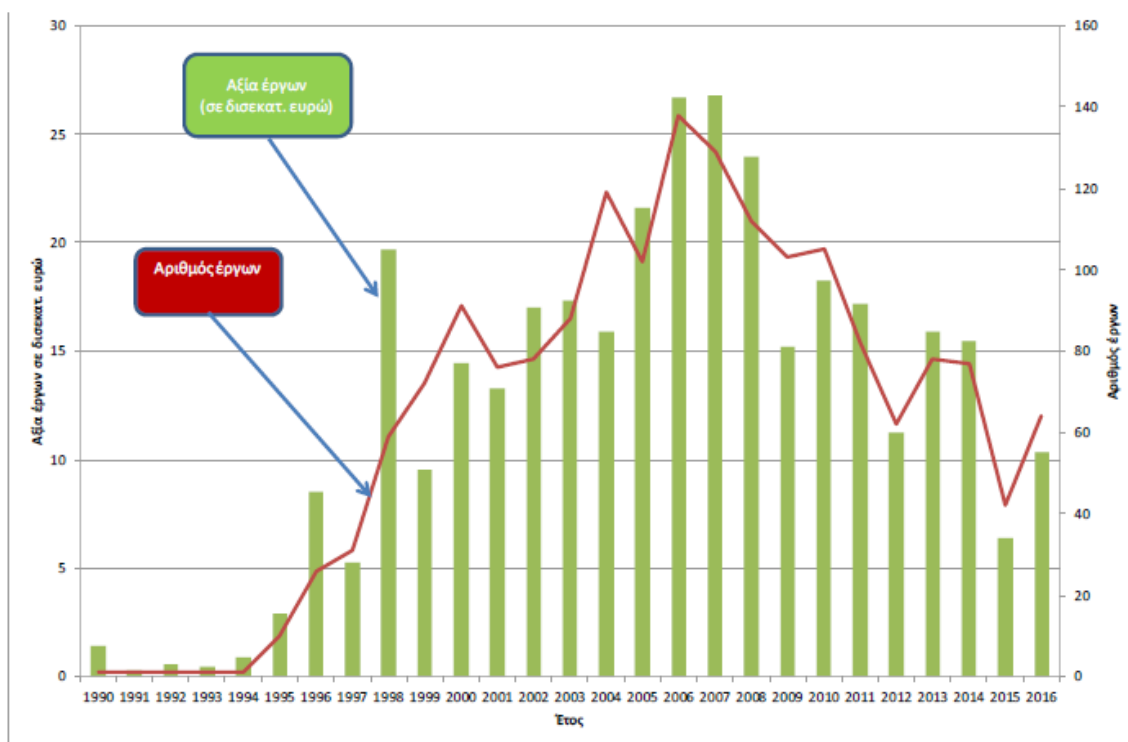
### 4.1 Εφαρμογή Έργων ΣΔΙΤ στην ΕΕ

Η Ευρώπη, υπήρξε πρωτοπόρος αναφορικά με την υλοποίηση σημαντικών έργων μέσω ΣΔΙΤ, με διαφορετικό βαθμό ανάπτυξης σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση (Εικόνα 6). Υπό το πρίσμα αυτό, τα ευρωπαϊκά κράτη-μέλη μπορούν να διαιρεθούν σε τρεις ομάδες: σε χώρες με αυξημένα επίπεδα υιοθέτησης των ΣΔΙΤ όπως το Ηνωμένο Βασίλειο, με τη μεγαλύτερη εμπειρία στην χρήση ΣΔΙΤ για την κατασκευή δημόσιων έργων και παροχής υπηρεσιών εφαρμόζοντας το πρόγραμμα PFI (Private Finance Initiative) από το 1992, κι ακολουθεί η Γαλλία, Γερμανία, Ιρλανδία, και Ιταλία. Είναι αξιοσημείωτο ότι, την περίοδο 1990-2016 το Ηνωμένο βασίλειο υλοποίησε πάνω από 1.000 έργα ΣΔΙΤ αξίας 160 δις. ευρώ περίπου, ακολουθούμενο από την Γαλλία με 175 έργα ΣΔΙΤ αξίας σχεδόν 104 δις ευρώ. Η δεύτερη ομάδα αφορά σε χώρες που βρίσκονται σε ενδιάμεσο στάδιο υιοθέτησης των ΣΔΙΤ όπως, η Ισπανία, και η Πορτογαλία, και τέλος σε χώρες όπου η χρήση ΔΣΙΤ είναι ακόμα σε αρχικό στάδιο όπως το Λουξεμβούργο ή η Σουηδία (Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, 2018).



Εικόνα 6 Η αγορά ΣΔΙΤ της ΕΕ ανά κράτος μέλος από το 1990 έως το 2016 Πηγή: (Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, 2018)

Σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Κέντρο Τεχνολογίας σε θέματα ΣΔΙΤ (EPEC), κατά το διάστημα 1990-2016, είχαν φθάσει σε χρηματοοικονομικό κλείσιμο στην αγορά ΣΔΙΤ της ΕΕ 1.749 έργα ΣΔΙΤ, συνολικής αξίας 336 δισεκατομμυρίων ευρώ. Πριν από τη χρηματοπιστωτική και οικονομική κρίση, ο όγκος της αγοράς ΣΔΙΤ είχε καταγράψει ραγδαία αύξηση, πλην όμως από το 2008 ο αριθμός των νέων έργων ΣΔΙΤ μειώθηκε σημαντικά (βλέπε Εικόνα 7). Το 2016, η αθροιστική αξία των 64 πράξεων ΣΔΙΤ στην αγορά της ΕΕ που έφθασαν σε χρηματοοικονομικό κλείσιμο ανήλθε σε 10,3 δισεκατομμύρια ευρώ. Οι περισσότερες εξ αυτών αφορούσαν έργα στον τομέα των μεταφορών, ο οποίος το 2016 αντιπροσώπευε το ένα τρίτο των συνολικών επενδύσεων ΣΔΙΤ, ακολουθούμενος από τους τομείς της υγειονομικής περίθαλψης και της εκπαίδευσης (Πίνακας 1).



Εικόνα 7 Η αγορά ΣΔΙΤ της ΕΕ από το 1990 έως το 2016 Πηγή: (Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, 2018)

Πίνακας 1. Κονδύλια που διατέθηκαν σε συγχρηματοδοτούμενα από την ΕΕ έργα ΣΔΙΤ για την περίοδο 2000-2014, σε εκατομμύρια ευρώ, ανά τομέα Πηγή: (Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, 2018)

Τομείς	Αριθμός έργων	Συνολικό κόστος	%	Συνεισφορά ΕΕ	%
Μεταφορές	24	25.538	87	4.555	81
ΤΠΕ	28	1.740	6	475	8
Λοιποί τομείς	32	1.964	7	613	11
<b>Σύνολο</b>	<b>84</b>	<b>29.242</b>	<b>100</b>	<b>5.640</b>	<b>100</b>

#### 4.2 Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (ΕΕΣ): Πολλαπλές Αδυναμίες και περιορισμένα οφέλη σε έλεγχο έργων ΣΔΙΤ

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (ΕΕΣ) στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του πραγματοποίησε έλεγχο σε έργα ΣΔΙΤ συγχρηματοδοτούμενα από την ΕΕ με στόχο την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της διαχείρισης και της οικονομικής αποδοτικότητας (Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, 2018). Ο έλεγχος έλαβε χώρα μεταξύ Μαΐου 2016 και Σεπτεμβρίου 2017 και αφορούσε τη χρονική περίοδο 2000-2014. Εντός του χρονικού αυτού διαστήματος πραγματοποιήθηκαν 84 έργα ΣΔΙΤ συγχρηματοδοτούμενα από την ΕΕ με συνολικό κόστος 29,2 δισεκατομμύρια ευρώ όπου η συνεισφορά της ΕΕ ήταν 5,6 δισεκατομμύρια ευρώ. Ακολούθως, από το σύνολο των έργων επελέγησαν 12 έργα ΣΔΙΤ για τα οποία πραγματοποιήθηκε λεπτομερής έλεγχος που περιελάμβανε επισκέψεις και συνεντεύξεις στα τέσσερα κράτη μέλη που υλοποίησαν τα έργα αυτά: Γαλλία, Ελλάδα, Ιρλανδία και Ισπανία. Έξι από τα έργα αυτά αφορούσαν τον τομέα των οδικών μεταφορών και τα υπόλοιπα έξι τον τομέα της Τεχνολογίας της Πληροφορίας και των Επικοινωνιών (ΤΠΕ).

Τα σημαντικότερα ευρήματα του ελέγχου του ΕΕΣ συνοψίζονται ακολούθως:

- Τα έργα ΣΔΙΤ παρείχαν στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να υλοποιήσουν έργα μεγάλης κλίμακας με μία ενιαία διαδικασία αυξάνοντας όμως τον κίνδυνο του ανεπαρκούς ανταγωνισμού.
- Η διαπραγμάτευση των έργων ΣΔΙΤ διαρκεί συνήθως περισσότερο σε σχέση με τις παραδοσιακές συμβάσεις δημοσίων έργων και το ένα τρίτο των έργων που

ελέγχθηκαν επηρεάστηκαν από σημαντικές καθυστερήσεις κατά τη διαδικασία ανάθεσης.

- Στην πλειονότητα των έργων που ελέγχθηκαν παρατηρήθηκαν σημαντικές αδυναμίες: επτά από τα εννέα έργα που ολοκληρώθηκαν παρουσίασαν καθυστερήσεις από δύο έως 52 μήνες. Περαιτέρω για την ολοκλήρωση πέντε ελεγχθέντων έργων που αφορούσαν αυτοκινητόδρομους στην Ελλάδα και την Ισπανία, απαιτήθηκε πρόσθετη δημόσια χρηματοδότηση ύψους περίπου 1,5 δισεκατομμυρίων ευρώ εκ των οποίων το 30% προήλθε από την ΕΕ.
- Ειδικότερα σε ότι αφορά την Ελλάδα η οποία είχε λάβει τη μεγαλύτερη συνεισφορά πόρων χρηματοδότησης από την ΕΕ το κόστος των αυτοκινητοδρόμων των αξιολογηθέντων έργων αυξήθηκε έως 69% με ταυτόχρονη μείωση του αντικειμένου έως 55%. Το γεγονός αυτό αποδίδεται κατά κύριο λόγο στην χρηματοπιστωτική κρίση αλλά και στην πλημμελή προετοιμασία των έργων από τον εταίρο του δημόσιου τομέα.
- Οι προκαταρκτικές αναλύσεις των έργων που εξετάστηκαν είχαν βασιστεί σε υπερβολικά αισιόδοξα σενάρια αναφορικά με τη μελλοντική χρήση των υποδομών με αποτέλεσμα τα αποτελέσματα από τη λειτουργία αυτών, να υπολείπονται των προβλέψεων έως 69% για την περίπτωση των έργων ΤΠΕ και έως 35% για την περίπτωση των αυτοκινητοδρόμων.
- Τα εννέα ολοκληρωμένα έργα από αυτά που αξιολογήθηκαν, παρουσίαζαν ικανοποιητικό βαθμό συντήρησης και εξυπηρέτησης, γεγονός που καθιστά πιθανό τη διατήρηση του ίδιου επιπέδου υπηρεσιών και τα επόμενα έτη μέχρι την ολοκλήρωση της σύμβασης.
- Στα περισσότερα έργα από αυτά που αξιολογήθηκαν, δεν εφαρμόστηκε κάποια μέθοδος συγκριτικής ανάλυσης των εναλλακτικών επιλογών όπως, για παράδειγμα, η χρήση του δείκτη σύγκρισης του δημόσιου τομέα (Public Sector Comparator). Ως εκ τούτου, δεν τεκμηριώνεται η επιλογή της μεθόδου των ΣΔΙΤ με βάση την υπεροχή της ως προς το μέτρο της οικονομικής απόδοσης της επένδυσης σε σχέση με τις παραδοσιακές μορφές συμβάσεων δημοσίων έργων.
- Σε πολλές περιπτώσεις η κατανομή των κινδύνων μεταξύ των εταίρων του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα δεν ήταν η ενδεδειγμένη. Επίσης, σε κάποιες περιπτώσεις οι συντελεστές απόδοσης των κεφαλαίων προερχομένων από τον



ιδιωτικό τομέα ήταν δυσανάλογα υψηλοί σε σχέση με τους αναληφθέντες κινδύνους.

- Στην πλειοψηφία των έργων του τομέα ΤΠΕ η μεγάλη διάρκεια των συμβάσεων δεν ήταν συμβατή με την ταχύτητα των τεχνολογικών εξελίξεων.
- Προϋπόθεση για την πετυχημένη υλοποίηση έργων ΣΔΙΤ είναι διοικητική ικανότητα η οποία μπορεί να διασφαλιστεί μέσω του κατάλληλου θεσμικού και νομικού πλαισίου και η εμπειρία των αρμόδιων φορέων.
- Η δυνατότητα καταχώρισης των έργων ΣΔΙΤ ως στοιχείων εκτός ισολογισμού μπορεί να αποτελέσει ισχυρό κίνητρο για την επιλογή της μεθόδου γεγονός που μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα στη μείωση της οικονομικής αποδοτικότητας της επένδυσης και της διαφάνειας των δημόσιων δαπανών.

Με βάση τα ανωτέρω ευρήματα το ΕΕΣ προτείνει:

- Την μη περαιτέρω ενθάρρυνση για εντατικότερη και ευρύτερη χρήση των ΣΔΙΤ έως ότου αντιμετωπιστούν τα εντοπισθέντα προβλήματα και υλοποιηθούν οι σχετικές συστάσεις του ΕΕΣ
- Να μετριαστεί ο οικονομικός αντίκτυπος των καθυστερήσεων και των αναδιαπραγματεύσεων στο κόστος των ΣΔΙΤ που βαρύνει τον εταίρο από τον δημόσιο τομέα
- Η επιλογή της μεθόδου των ΣΔΙΤ να βασίζεται σε τεκμηριωμένες συγκριτικές αναλύσεις όσον αφορά τη βέλτιστη μέθοδο ανάθεσης των σχετικών συμβάσεων
- Θέσπιση σαφών πολιτικών και στρατηγικών για τις ΣΔΙΤ
- Να βελτιωθεί το πλαίσιο της ΕΕ προκειμένου να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα των έργων ΣΔΙΤ

#### 4.3 Οι ΣΔΙΤ και η οικονομική κρίση

Η χρηματοπιστωτική κρίση του 2008 επέφερε ριζικές μεταβολές στον τρόπο διεξαγωγής των δημόσιων έργων, και στις οικονομικές δυνατότητες κρατών. Ενδεικτικό είναι ότι από το πρώτο κίολας εξάμηνο μέχρι το δεύτερο του 2008 οι επενδύσεις σε ΣΔΙΤ μειώθηκαν κατά 48%. Αφενός κράτη όπως η Ελλάδα τα οποία αντιμετώπισαν τα πλέον εκτενή οικονομικά προβλήματα έχασαν την πρόσβαση σε αναγκαία κεφάλαια για την υλοποίηση δημοσίων έργων, και αφετέρου τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, προκειμένου να

διασφαλίσουν τις επενδύσεις τους μείωσαν την διαθεσιμότητα κεφαλαίων και πίστωσης σε ιδιωτικούς φορείς, και επενδύσεις, οι οποίοι δεν πληρούσαν τα κατάλληλα κριτήρια κερδοφορίας. Στο πλαίσιο αυτό το ελληνικό δημόσιο εφάρμοσε εκτεταμένες περικοπές στο σύνολο των μη κρίσιμων χρηματοδοτικών προγραμμάτων, κάτι που μείωσε σημαντικά την δυνατότητα των ιδιωτών να καλύψουν τις ανάγκες τους για κεφάλαια προς ολοκλήρωση των ήδη αναληφθέντων έργων, αλλά και το δημόσιο από πλευράς του δεν ήταν σε θέση να εξοφλήσει τις υποχρεώσεις του προς τους αναδόχους των έργων (Manos, et al., 2014).

Το αποτέλεσμα των παραπάνω ήταν μία σημαντική μείωση των δραστηριοτήτων του κατασκευαστικού τομέα κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης, ο οποίος ανέκαμψε έπειτα από 7 έτη από την έναρξη της χρηματοπιστωτικής κρίσης. Ο κύριος λόγος αποτέλεσε το γεγονός πως στην Ελλάδα, παρά την υιοθέτηση του κατάλληλου πλαισίου για την αξιοποίηση των ΣΔΙΤ, η πλειονότητα των δημόσιων έργων υλοποιούνταν με την χρήση δημοσίων συμβάσεων έργων, με αποτέλεσμα την μείωση της δυνατότητας άμεσης χρηματοδότησης αυτών για την ολοκλήρωσή τους (Dalaklis, et al., 2014).

Παράλληλα λόγω του κοινωνικού χαρακτήρα των δημοσίων έργων, η μη ολοκλήρωση ή η καθυστέρηση στην ολοκλήρωση επέφερε σημαντικές κοινωνικοοικονομικές επιπτώσεις στο σύνολο της εφοδιαστικής αλυσίδας του κατασκευαστικού τομέα. Τα πλέον χαρακτηριστικά στοιχεία της περιόδου αποτέλεσαν, η αύξηση της φορολογίας προς τους ιδιώτες, η οποία μείωσε την διαθεσιμότητα κεφαλαίων, και η μείωση του αριθμού δημοσίων συμβάσεων, κάτι που είχε επιπτώσεις στην απασχόληση και τον τζίρο των επιχειρήσεων της εφοδιαστικής αλυσίδας του κατασκευαστικού τομέα. Στο πλαίσιο αυτό μία από τις βασικές προτάσεις αποτέλεσε η χρήση των ΣΔΙΤ, ως μέσα χρηματοδότησης για την ολοκλήρωση των δημόσιων έργων, αλλά και για την ανάπτυξη νέων επενδύσεων στην χώρα, προκειμένου να αυξηθεί η απασχόληση και τα οικονομικά οφέλη (Roumboutsos & Anagnostopoulos, 2008; Roumboutsos & Pantelias, 2015).

Ωστόσο, η εφαρμογή της πρότασης δεν υλοποιήθηκε αφενός λόγω της έλλειψης κεφαλαίων στην αγορά, δεδομένου πως οι ιδιώτες δεν ήταν σε θέση να ανταπεξέλθουν στις χρηματοδοτικές ανάγκες των έργων αυτών, και αφετέρου λόγω της εισόδου της Ελλάδας σε καθεστώς αυξημένης επιτήρησης από τους διεθνείς χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς, με αποτέλεσμα τον περιορισμό των κεφαλαίων χρηματοδότησης, αλλά και την αδυναμία του κράτους να παρέχει εγγυήσεις για την εξόφληση των αντίστοιχων δανειακών

προγραμμάτων. Το ζήτημα επεκτάθηκε σημαντικά και σε άλλους τομείς, ιδίως τον τομέα των μεταφορών, λόγω της αδυναμίας συντήρησης και ενίσχυσης κρίσιμων υποδομών του δημοσίου, για την εξυπηρέτηση του εμπορίου και της μετακίνησης (Meidutė & Paliulis, 2011).

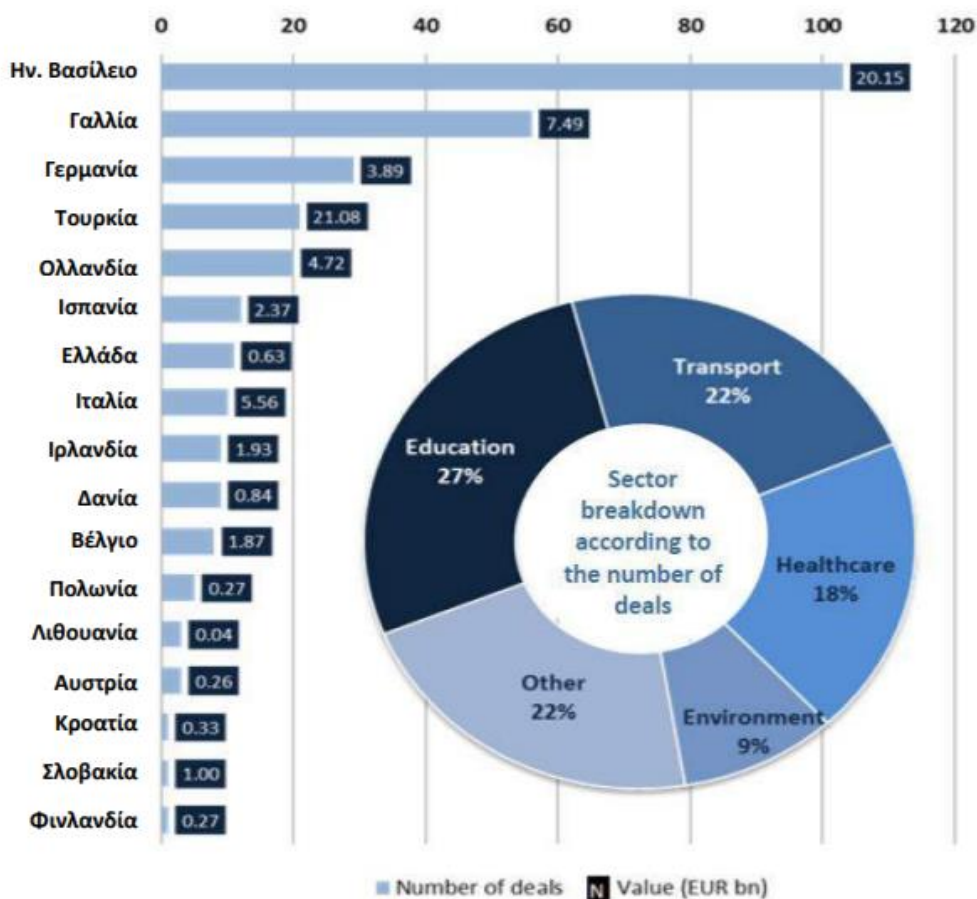
Η κατάσταση βελτιώθηκε σημαντικά κατά το 2014 και την έναρξη των αποκρατικοποιήσεων μεγάλου αριθμού δημοσίων έργων, τα οποία αποτελούσαν κρίσιμα για την οικονομική δραστηριότητα της χώρας. Ως αποτέλεσμα απελευθερώθηκαν κεφάλαια, τα οποία συνδυασμό με την μείωση των περιορισμών χρηματοδότησης από την ΕΤΕπ, αποτέλεσαν ζωντανής σημασίας για την εκκίνηση των διαδικασιών εφαρμογής των ΣΔΙΤ σε διάφορους τομείς των δημοσίων έργων. Χαρακτηριστικά κατά την περίοδο 2014 – 2019, σημειώθηκε ο μεγαλύτερος αριθμός ΣΔΙΤ από την υιοθέτηση των χρηματοδοτικών αυτών εργαλείων στην χώρα το 2005, με αποτέλεσμα την ενίσχυση της απασχόλησης, και την κίνηση κεφαλαίων στον κατασκευαστικό τομέα (Ma, et al., 2019).

Η πλειονότητα των έργων υλοποιήθηκε σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης, με τις περιφέρειες και τους δήμους να συνάπτουν ΣΔΙΤ, με ιδιωτικές εταιρείες, για την βελτιστοποίηση των υποδομών τους και την ανάληψη βασικών κοινωνικών υπηρεσιών. Παράλληλα η απελευθέρωση μεγάλου αριθμού αγορών όπως ο τομέας της ηλεκτροδότησης, έδωσε την δυνατότητα δημιουργίας συνεργασιών μεταξύ ιδιωτικού και δημόσιου τομέα, οι οποίες οδήγησαν το κόστος λειτουργίας βασικών περιφερειακών υποδομών, κάτι που είχε ως συνέπεια την μείωση των ελλειμάτων στα ταμεία των δήμων και των περιφερειών. Παρά την εκτεταμένη χρήση των ΣΔΙΤ, τα ελληνικά κέντρα λήψης αποφάσεων εξακολουθούν να τις αντιμετωπίζουν με σκεπτικισμό, ιδίως κατά την εφαρμογή τους σε κρίσιμες δημόσιες υπηρεσίες, κάτι που έχει ως αποτέλεσμα την μείωση της αποδοτικότητας της χώρας στην απορρόφηση επενδυτικών κεφαλαίων από την ΕΤΕπ και την ΕΕ (Nikolić, et al., 2020).

#### 4.4 Μέτρα επίλυσης οικονομικών προβλημάτων της ΕΕ

Η εφαρμογή των έργων ΣΔΙΤ στις χώρες της ΕΕ, όπως προαναφέρθηκε, αποτελεί μία από τις κοινές διαδικασίες υλοποίησης δημοσίων έργων, και κάλυψης κρατικών χρηματοδοτικών αναγκών. Πέραν του κανονιστικού πλαισίου της ΕΕ, ωστόσο, οι συμμετέχοντες στην υλοποίηση της ΣΔΙΤ καλούνται να εφαρμόζουν και το εθνικό δίκαιο,

το οποίο υπερισχύει του ευρωπαϊκού στην περίπτωση έργων που κατασκευάζονται εντός της επικράτειας κράτους – μέλους. Για παράδειγμα ένας γαλλικός ιδιωτικός φορέας ο οποίος πρόκειται να συμμετέχει σε ΣΔΙΤ για την υλοποίηση δημόσιου έργου για λογαριασμό του ελληνικού δημοσίου, καλείται εκτός της τήρησης του κανονιστικού πλαισίου της ΕΕ, να τηρήσει και την ελληνική νομοθεσία αναφορικά με την ασφάλεια και την υγιεινή κατά τη διάρκεια κατασκευής, τα εργασιακά δικαιώματα, και τυχόν περαιτέρω όρους που θέτονται βάσει της ΣΔΙΤ. Τα πλέον χαρακτηριστικά παραδείγματα νομοθετικών πλαισίων ως προς τις ΣΔΙΤ αποτελούν το Γερμανικό (το οποίο αποτελεί μία μικτή μορφή ομοσπονδιακού και κρατικού πλαισίου), το Γαλλικό (το οποίο βασίζεται στην τοπική αυτοδιοίκηση σε μεγαλύτερο βαθμό από τα λοιπά κράτη), το Ισπανικό (το οποίο παρουσιάζει ομοιότητες με το ελληνικό), και το Πολωνικό (το οποίο αποτελεί και το λιγότερο ανεπτυγμένο) (Bures, 2018).



Εικόνα 8 Ευρωπαϊκή εφαρμογή των έργων ΣΔΙΤ, Πηγή: (ΕΓΣΔΙΤ, 2019)

Τα παραδείγματα αυτά αποτελούν ιδιαίτερα, λόγω του ότι παρουσιάζουν μεν ομοιότητα με το κοινό ευρωπαϊκό πλαίσιο (δεδομένου πως όλες οι παραπάνω χώρες αποτελούν μέλη της ΕΕ), ωστόσο παρουσιάζουν διαφοροποίηση στην πρακτική εφαρμογή των ΣΔΙΤ, ως προς τα δημόσια έργα και ιδίως σε έργα τα οποία συνδέονται με βασικές κρατικές υποδομές. Συγκεκριμένα η Ισπανία, διαθέτει πλαίσιο παρόμοιο με το ελληνικό, ωστόσο το πλαίσιο αυτό επηρεάζεται από την δράση των τοπικών κυβερνήσεων, καθώς το ισπανικό κράτος είναι δομημένο με ένα ημι – ομοσπονδιακό χαρακτήρα. Λόγω της πλούσιας ιστορίας της Ισπανίας στην συνεργασία μεταξύ ιδιωτικών και κρατικών φορέων (ήδη από τον 16<sup>ο</sup> αιώνα και την αποικιακή επέκταση), η εμπειρία του κράτους στην εφαρμογή συμπράξεων με αποδοτικότητα αποτελεί ένα από τα χαρακτηριστικά του συστήματος εφαρμογής των ΣΔΙΤ (Marcos, 2017).

Το εφαρμοζόμενο νομοθετικό πλαίσιο της Ισπανίας θέτει περιορισμούς οι οποίοι σχετίζονται σε μεγαλύτερο βαθμό με τοπικά ζητήματα μεταξύ των κρατιδίων, παρά με τον τρόπο εφαρμογής και την χρηματοδότηση των ΣΔΙΤ. Η χώρα διαθέτει την δυνατότητα να αντλήσει επαρκή κονδύλια για την υλοποίηση των ΣΔΙΤ μέσω της ΕΕ και της ΕΤΕπ, και ως αποτέλεσμα οι διαδικασίες προχωρούν με μεγάλη ταχύτητα, κάτι που ωστόσο επιφέρει επιπλοκές ως προς την αποδοχή των έργων από τις τοπικές κυβερνήσεις και τους τοπικούς φορείς, δεδομένου πως η δομή του κράτους είναι ημι-ομοσπονδιακού χαρακτήρα, και πολλές από τις περιοχές διατηρούν σημαντικό βαθμό αυτονομίας. Το φαινόμενο αυτό είναι ιδιαίτερα έντονο στην περίπτωση των έργων υποδομών τα οποία εκτείνονται πέραν των ορίων της εκάστοτε τοπικής κυβέρνησης ή του κρατιδίου (Sergi, et al., 2019).

Στον τομέα των υποδομών επίσης, ασκείται η μεγαλύτερη πίεση από πλευράς ΕΕ, η οποία προωθεί την πολιτική της διασύνδεσης μεταξύ των ευρωπαϊκών κρατών, μέσω της κατασκευής υποδομών, ικανών να επιταχύνουν τις εμπορικές κινήσεις μεταξύ των χωρών που αποτελούν εμπορικά κέντρα (Ισπανία, Πορτογαλία, Ελλάδα, Ιταλία, Δανία κ.λπ.) και των χωρών που αποτελούν παραγωγικά κέντρα (Αυστρία, Γερμανία, Γαλλία κ.λπ.). Η επίτευξη του παραπάνω στόχου απαιτεί την ανάπτυξη και την σύσφιξη των συνεργασιών μεταξύ των κρατών – μελών της ΕΕ, και την εναρμόνιση των αντίστοιχων νομοθετικών πλαισίων κάτι που δεν είναι εφικτό στο σύνολο των περιπτώσεων, λόγω της διαφοροποίησης στην αντίληψη ως προς την αξία και την αναγκαιότητα των ΣΔΙΤ, αλλά και την συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στην υλοποίηση δημόσιων έργων (Fleta-Asín, et al., 2020).

Στο πλαίσιο αυτό η Ισπανία δεν αποδίδει σε μεγάλο βαθμό στην ολοκλήρωση των έργων ΣΔΙΤ, ή γενικότερα των δημόσιων έργων τα οποία υπάγονται στο καθεστώς χρηματοδότησης της ΕΕ, με αποτέλεσμα να καθυστερεί η συνολική εφαρμογή της πολιτικής. Ένας από τους λόγους για το γεγονός αυτό, όπως προαναφέρθηκε, αποτελεί η δόμηση του κράτους, και η διαφοροποίηση της προσέγγισης του ζητήματος μεταξύ της εθνικής κυβέρνησης και των τοπικών κυβερνήσεων των κρατιδίων (Garrido, et al., 2017).

Το ζήτημα των θεσπισμένων περιορισμών στο πλαίσιο της κερδοφορίας του έργου ΣΔΙΤ αποτελεί έναν από τους παράγοντες για τους οποίους και η Πολωνία περιορίζει σημαντικά τη χρήση τους, παρά το γεγονός πως ως χώρα δεν διαθέτει τους περιορισμούς των τοπικών κυβερνήσεων που υφίστανται στην Ισπανία. Η Πολωνία ως χώρας που εισήλθε στην ΕΕ το 2004, αποτελεί ένα από τα «νεότερα» μέλη της Ένωσης, με αποτέλεσμα οι εισροές των κονδυλίων να παρουσιάζουν μεγαλύτερο αντίκτυπο. Αντίθετα από την Ισπανία, η οποία παρουσίαζε επί σειρά αιώνων δομή οργανωμένου κράτους, το πολωνικό κράτος ιδρύθηκε το 1919, με την συνθήκη των Βερσαλλιών, και έκτοτε μέχρι και το 1945 και την λήξη του Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, το κράτος βρισκόταν σε εμπόλεμη κατάσταση, ενώ μετέπειτα αποτελούσε μέρος του συμφώνου της Βαρσοβίας (Łakomy-Znowik, 2017).

Το αποτέλεσμα των πολιτισμικών και πολιτικών αυτών παραγόντων ήταν η περιορισμένη εμπιστοσύνη των κοινωνικών φορέων, προς την δράση των ιδιωτικών φορέων, και ως σύμπραξη, η ΣΔΙΤ αποτελεί μία μέθοδο στην οποία δεν δίνεται προτεραιότητα, για την υλοποίηση δημοσίων έργων. Η αντίληψη αυτή, προκαλεί την συμπερίληψη μεγάλου αριθμού περιορισμών στην πολωνική νομοθεσία, ως προς την εφαρμογή των ΣΔΙΤ, και την ευελιξία των ιδιωτικών φορέων, κάτι που αποτρέπει την εφαρμογή της ευρωπαϊκής πολιτικής, ιδίως στους τομείς ενέργειας και μεταφορών, όπου η χρήση των ΣΔΙΤ είναι εκτενής (Wegrzyn, et al., 2019).

Ωστόσο, παρά τους παραπάνω περιορισμούς, η Πολωνία παρουσιάζει υψηλή αποδοτικότητα στον τομέα της αξιοποίησης των ευρωπαϊκών κονδυλίων, ιδίως σε έργα του εσωτερικού, τα οποία έχουν ως στόχο την βελτίωση των εθνικών υποδομών. Η αποδοτικότητα αυτή διαμορφώνεται με έμμεσο τρόπο, καθώς δεν αποτελεί πάντα απορρόφηση κονδυλίων για την υλοποίηση κατασκευαστικών έργων, αλλά σε μεγάλο βαθμό την χρήση των ΣΔΙΤ για την λήψη υπηρεσιών από τον ιδιωτικό προς τον δημόσιο τομέα, με αποτέλεσμα να σημειώνεται μία «πλασματική» αύξηση των ΣΔΙΤ, ενώ στην

πραγματικότητα πρόκειται για χρηματοδοτικές διεργασίες βασικών υπηρεσιών (Korańska & Asinski, 2019).

Τα κύρια χαρακτηριστικά της Πολωνίας, στον τομέα της εφαρμογής των ΣΔΙΤ, συνοψίζονται στα ακόλουθα (Wegrzyn, et al., 2019):

- Ιστορικοί και πολιτιστικοί περιορισμοί, που οφείλονται κυρίως στην περίοδο της λειτουργίας του κρατικού μηχανισμού υπό Σοβιετική επιρροή.
- Εκτεταμένη γραφειοκρατία ιδιαίτερα στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης, η οποία αυξάνει το κόστος εφαρμογής των ΣΔΙΤ.
- Η χρήση των ΣΔΙΤ ως τελευταία λύση από τους ΟΤΑ.

Αντίθετα από την Ισπανία (η οποία διαθέτει ιστορική εμπειρία από την εφαρμογή των ΣΔΙΤ) και την Πολωνία (η οποία βρίσκεται σε πολύ πρώιμο στάδιο εφαρμογής των εργαλείων αυτών) η Γερμανία, αποτελεί το μέσο παράδειγμα, ως προς την πολιτιστική διάσταση των ΣΔΙΤ. Η ιστορική πορεία της χώρας αποτελεί ιδιαίτερα περίπλοκη, κάτι που είναι εμφανές στον τρόπο με τον οποίο λαμβάνονται οι αποφάσεις σε επίπεδο ομοσπονδιακού κράτους και κρατιδίων. Η αποδοτικότητα της Γερμανίας στον τομέα, αποτελεί ιδιαίτερα υψηλή, καθώς ο κρατικός μηχανισμός διαθέτει την ικανότητα ταχύτητα της διεκπεραίωσης των επιμέρους διαδικασιών, που αφορούν την υλοποίηση και την αδειοδότηση των έργων. Ως αποτέλεσμα η διαθέσιμη εμπειρία και η τεχνογνωσία που διαθέτει το κράτος, αποτελούν πηγές άντλησης πληροφοριών και για άλλα ευρωπαϊκά κράτη, τα οποία επιθυμούν να εφαρμόσουν τις ΣΔΙΤ ως τα κύρια εργαλεία εκτέλεσης δημοσίων έργων (Pinz, et al., 2018).

Η αποδοτικότητα του γερμανικού κράτους στον τομέα της εφαρμογής των ΣΔΙΤ δεν οφείλεται αποκλειστικά στους ιστορικούς και πολιτιστικούς παράγοντες, αλλά και στην βελτιωμένη αντίληψη και προσαρμοστικότητα του δημόσιου τομέα στις επιταγές και τις ανάγκες της αγοράς, κάτι που επιτρέπει αυξημένη διαπραγματευτική ικανότητα του κράτους έναντι των ιδιωτών. Ωστόσο η αποδοτικότητα του κράτους χαρακτηρίζεται μισή επιτυχία από πολλούς οικονομολόγους και ερευνητές λόγω της διάκρισης μεταξύ της εφαρμοστικότητας των ΣΔΙΤ σε ομοσπονδιακό επίπεδο και σε τοπικό από τα ομοσπονδιακά κρατίδια, τα οποία παρουσιάζουν ένα εύρος αποδοτικότητας στον τομέα της εφαρμογής των ΣΔΙΤ. Τα κρατίδια στην ανατολική (Shahbaz, et al., 2020).

Η συνολική δράση του συνόλου των παραπάνω παραγόντων, έχουν ως αποτέλεσμα την επίτευξη μίας ισορροπίας, η οποία βασίζεται στην αποδοτικότητα του ομοσπονδιακού κράτους, και της δυνατότητας προώθησης των εθνικών συμφερόντων έναντι των τοπικών. Το ομοσπονδιακό κράτος διαθέτει τη δυνατότητα αντιμετώπισης ορισμένων εκ των περιορισμών που θέτονται από τα ομοσπονδιακά κρατίδια, ωστόσο η δυνατότητα αυτή υφίσταται σε περιπτώσεις έργων τα οποία εκτείνονται σε δύο ή περισσότερα κρατίδια. Το γεγονός αυτό, αντίθετα από την Ισπανία δεν επηρεάζει την αποδοτικότητα του γερμανικού κράτους, το οποίο βάσει της γερμανικής νομοθεσίας είναι σε θέση να διαμορφώσει πλαίσιο κατά το οποίο το έργο κατατάσσεται σε κατηγορία εθνικού ενδιαφέροντος, με αποτέλεσμα τα κρατίδια να μην είναι σε θέση να παρέμβουν στην υλοποίησή του (Morano & Tajani, 2018).

Παρόμοια με τη γερμανική αποδοτικότητα παρουσιάζει και η Γαλλία, η οποία ιστορικά (λόγω της αποικιακής επέκτασης) διαθέτει περισσότερη εμπειρία συγκριτικά με την Γερμανία, στον τομέα της συνεργασίας ιδιωτικών και δημόσιων φορέων. Η Γαλλία παρουσιάζει ένα από τα υψηλότερα επίπεδα αποδοτικότητας στον τομέα της υλοποίησης έργων ΣΔΙΤ, λόγω της απουσίας των βασικών περιορισμών που υφίστανται στην Ισπανία, την Γερμανία και την Πολωνία. Παρά την διαθεσιμότητα εμπειρίας στον τομέα, η αποδοτικότητα του γαλλικού κράτους στο πλαίσιο της εφαρμογής των ΣΔΙΤ είναι περιορισμένη, καθώς ως κράτος διαθέτει μία από τις πλέον περίπλοκες γραφειοκρατικές διαδικασίες στον τομέα των συμπράξεων, και ιδιαίτερα στον τομέα της συμμετοχής του ιδιωτικού τομέα σε έργα και υπηρεσίες δημόσιου χαρακτήρα (Buso & Stenger, 2018). Το γεγονός αυτό καθιστά την Γαλλία στα ίδια επίπεδα αποδοτικότητας με την Γερμανία στον τομέα εφαρμογής των ΣΔΙΤ, ωστόσο σχεδόν στο σύνολο της ΕΕ η χρήση των ΣΔΙΤ παρουσιάζει ύφεση σε σχέση με την χρήση των δημοσίων συμβάσεων, λόγω αφενός των περιορισμών του εκάστοτε κράτους μέλους, και αφετέρου του υψηλού επιπέδου κινδύνου για τους ιδιώτες, κάτι που περιορίζει σημαντικά τον ανταγωνισμό. (Morano & Tajani, 2018).



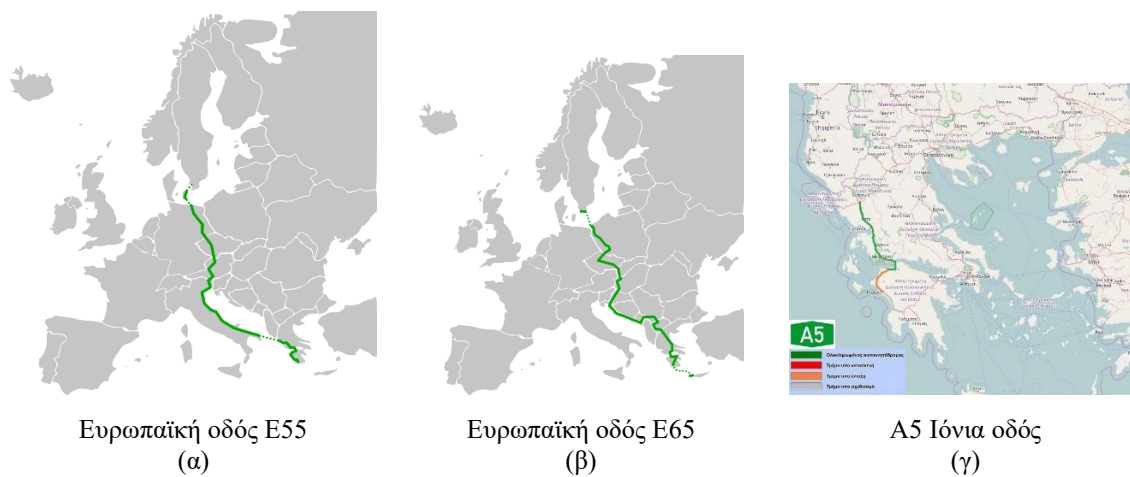
## Κεφάλαιο 5. Μελέτη περίπτωσης: Γέφυρα Ρίου-Αντιρρίου

### 5.1 Το ιστορικό του έργου

Στην Ελλάδα οι συμβάσεις παραχώρησης εφαρμόστηκαν σε μεγάλα έργα υποδομής την δεκαετία του 1990 και οι συμβάσεις αυτών χαρακτηρίστηκαν ως «συμβάσεις παραχώρησης πρώτης γενιάς». Τέτοια έργα ήταν η κατασκευή της γέφυρας Ρίου – Αντιρρίου «Χαρίλαος Τρικούπης», της Αττικής Οδού και του αεροδρομίου «Ελευθέριος Βενιζέλος». Χρονικά αλλά και ουσιαστικά οι εν λόγω συμβάσεις παραχώρησης κατατέθηκαν προς κύρωση στη Βουλή και διαχωρίζονται από τις μετέπειτα αυτών ΣΔΙΤ με την ψήφιση του Ν. 3389/05 (ΦΕΚ Α 232). Η γέφυρα Ρίου-Αντιρρίου «Χαρίλαος Τρικούπης», πρόκειται ίσως για το σπουδαιότερο και δυσκολότερο έργο που υλοποιήθηκε ποτέ στην Ελλάδα, ενσωματώνοντας μοναδικά τεχνικά χαρακτηριστικά και πρωτοποριακή και καινοτόμα τεχνογνωσία/τεχνολογία, προσδίδοντας του παγκόσμια αναγνώριση, και καθιστώντας το σημείο αναφοράς συγκριτικά με ανάλογα έργα ανά τον κόσμο. Φέρει το όνομα του ομώνυμου πολιτικού που οραματίστηκε τη γεφύρωση των περίπου τριών χιλιομέτρων που χωρίζουν το Ρίο από το Αντίρριο. Γεννημένος στο Ναύπλιο και με καταγωγή από το Μεσολόγγι μίλησε το Μάρτιο του 1889 στο Κοινοβούλιο, για την ανάγκη γεφύρωσης του Στενού Ρίου-Αντιρρίου. Ωστόσο, η κατασκευή ενός τέτοιου έργου με τα δεδομένα εκείνης της εποχής (τεχνολογία - τεχνογνωσία) δεν ήταν εφικτή. Χρειάστηκε σχεδόν ένας αιώνας μέχρι το Ελληνικό δημόσιο να προκηρύξει διαγωνισμό για την κατασκευή μόνιμης ζεύξης. Το στενό του Ρίου Αντιρρίου, πριν την κατασκευή της γέφυρας, συνδεόταν μόνο με οχηματαγωγά πλοία (ferry boats), με μέσο χρόνο διέλευσης τα 45 λεπτά και υπό την προϋπόθεση ότι οι καιρικές συνθήκες επέτρεπαν τον διάπλου. Μετά την κατασκευή του έργου, ο χρόνος οποίος μειώθηκε σε μόλις περίπου πέντε λεπτά.

Η Γέφυρα Ρίου-Αντιρρίου είναι καλωδιωτή γέφυρα κατασκευασμένη στον Κορινθιακό Κόλπο, και αποτελεί τμήμα του ευρωπαϊκού δικτύου αυτοκινητοδρόμων. Πρόκειται για σχεδιαστικό επίτευγμα στρατηγικής σημασίας τόσο του εθνικού όσο και των Διευρωπαϊκών Δικτύων Μεταφορών. Ειδικότερα, οδήγησε στην ένταξη των δυτικών περιοχών της Ελλάδας με την περιφέρεια της Αδριατικής, μέσω της σύνδεσής τους με τις πύλες της χώρας προς τα Βαλκάνια (Εγνατία Οδός) και τη Δ. Ευρώπη (λιμάνι της Πάτρας). Επίσης οδήγησε στη σύνδεση της Πελοποννήσου με τη δυτική ηπειρωτική Ελλάδα και προς τα πάνω και ευρύτερα με το υπόλοιπο της Ευρώπης. Αποτελεί τμήμα της Ιόνιας Οδού

(Α5), της Ευρωπαϊκής Οδού 55 (E55) του Διεθνούς Δικτύου Εθνικών οδών που ξεκινά από το Χέλσινγκμποργκ της Σουηδίας και καταλήγει στην Καλαμάτα, και της Ευρωπαϊκής Οδού 65 (E65) που ξεκινάει από το Μάλμοε της Σουηδίας και καταλήγει στα Χανιά της Κρήτης.



Εικόνα 9 Οι Ευρωπαϊκές Οδοί E55 και E65 και η Ιόνια Οδός



Εικόνα 10 Κύριο εθνικό οδικό δίκτυο

Σε εθνικό επίπεδο, οδήγησε στην ενοποίηση του εθνικού οδικού δικτύου Ιόνια οδός-Πάτρα Αθήνα-Θεσσαλονίκη- Εύζωνοι (Π.Α.Θ.Ε.) και στη συνοχή των δυτικών περιφερειών της χώρας. Τέλος, σε τοπικό επίπεδο συνέβαλε στην οικονομική και κοινωνικής αναβάθμιση της «ευρύτερης περιοχής», στο πλαίσιο της δημιουργίας ενός, μητροπολιτικού χαρακτήρα, πολεοδομικού σχηματισμού γύρω από την Πάτρα .

Η κατασκευή και λειτουργία της Γέφυρας Ρίου -Αντιρρίου έπαιξε καθοριστικό ρόλο στην στρατηγική ανάπτυξη και υλοποίηση των γενικών στόχων του ΠΕΠ Δυτικής Ελλάδος (2007-2013) (Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδος, Πελοποννήσου, 2007) που αφορούν :

- ✓ Στον εκσυγχρονισμό των υποδομών και υπηρεσιών
- ✓ στη διεύρυνση των αναπτυξιακών δυνατοτήτων της
- ✓ στην επιτάχυνση του ρυθμού οικονομικής μεγέθυνσης και κοινωνικής ανάπτυξης μέσω της ανάπτυξης υποδομών προσπελασιμότητας
- ✓ στην ενίσχυση ορεινών και μειονεκτικών περιοχών
- ✓ στην τόνωση της επιχειρηματικότητας, την αύξηση της παραγωγικότητας, και την επίτευξη πραγματικής σύγκλισης
- ✓ στη βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών της περιοχής
- ✓ στην προστασία του περιβάλλοντος με γνώμονα την αειφόρο ανάπτυξη.

Η κατασκευή ενός τέτοιου συγκοινωνιακού έργου όπως και οι επιπτώσεις που το συνοδεύουν, απασχόλησαν τις εκάστοτε Ελληνικές Κυβερνήσεις και συνέβαλαν στην ωρίμανση του θέματος και τη λήψη απόφασης για την υλοποίησή του. Στο πλαίσιο του προγράμματος εκσυγχρονισμού των υποδομών της η χώρα, προχώρησε στην διακήρυξη διαγωνισμών για την υλοποίηση του υπόψη έργου όπως αποτυπώνονται παρακάτω (Παπανικόλας, 2004):

- 1980 και 1987: Διακήρυξη του πρώτου και δεύτερου διεθνή Διαγωνισμού για τη μελέτη και κατασκευή του έργου, οι οποίοι τελικά ακυρώθηκαν. Ειδικότερα, στον διαγωνισμό του 1980 στους όρους του διαγωνισμού δεν υπήρχε περιορισμός ως προς τον τεχνικό τρόπο υλοποίησής και κατέστη άγονος διότι δεν υπήρξε ενδιαφέρον από τις κατασκευάστριες εταιρείες. Το 1987 από τις πέντε προσφορές που κατατέθηκαν στο Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε εξετάστηκαν περαιτέρω οι τρεις. Η προσφορά που υπερετερούσε ήταν του «Ομίλου ΓΕΦΥΡΑ», που έλαβε το όνομά της από τα αρχικά του τίτλου «Γάλλο-Ελληνικός φορέας Υπερθαλάσσιας ζεύξης Ρίου-Αντιρρίου».
- 1991: Ξεκινά η διαδικασία ενός τρίτου διαγωνισμού με το σύστημα της παραχώρησης με τη σύνταξη νέων Τευχών Δημοπράτησης και την επικαιροποίηση των προδιαγραφών. Από τους επτά ομίλους που αρχικά εκδήλωσαν ενδιαφέρον, τελικά προσφορά υπέβαλαν μόνο οι δυο. Η προσφορά της κοινοπραξίας «ΡΙΟ-

ΑΝΤΙΡΡΙΟ» αποκλείστηκε για ουσιαστικούς και τυπικούς λόγους και η προσφορά του «Ομίλου ΓΕΦΥΡΑ» αξιολογήθηκε και τελικά αποτέλεσε αντικείμενο διαπραγματεύσεων από τις αρμόδιες Επιτροπές.

- 3 Ιανουαρίου 1996: Υπογράφεται μεταξύ Ελληνικού δημοσίου και της ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε η Σύμβαση Παραχώρησης για τη Ζεύξη Ρίου-Αντιρρίου, η οποία περιλαμβάνει τη μελέτη, κατασκευή, χρηματοδότηση, συντήρηση και λειτουργία της του έργου, και αποτέλεσε την πρώτη παραχώρηση σε ιδιώτες στη χώρα μας. Τέθηκε σε πλήρη ισχύ στα τέλη του 1997 όταν εξασφαλίστηκε η πλήρης χρηματοδότηση του έργου και της Γέφυρας Α.Ε. όπως παρακάτω:
  - ✓ 25 Ιουλίου 1997: Υπογράφονται η Σύμβαση Χρηματοδοτικής Συμβολής και η Κύρια Σύμβαση Δανείου.
  - ✓ 12 Δεκεμβρίου 1997: Υπογράφεται η Οικονομική Συμφωνία.
  - ✓ 24 Δεκεμβρίου 1997: Ξεκινά η επταετής (7) περίοδος Μελέτης

Η σύμβαση παραχώρησης προέβλεπε τα παρακάτω χρονικά διαστήματα για το υπόψη έργο:

Περίοδος Παραχώρησης	42 χρόνια
Περίοδος Κατασκευής	7 χρόνια
Περίοδος Λειτουργίας	35 χρόνια

Η Γέφυρα εγκαινιάστηκε επίσημα την παραμονή έναρξης των Ολυμπιακών Αγώνων της Αθήνας, στις 12-08-2004, τέσσερις μήνες νωρίτερα από το αρχικό χρονοδιάγραμμα.

## 5.2 Συντελεστές Υλοποίησης του Έργου

Οι κύριοι συντελεστές υλοποίησης του έργου της Γέφυρας είναι οι παρακάτω:

- ✓ **Κύριος του Έργου: Το Ελληνικό δημόσιο**, εκπροσωπούμενο από την Ειδική Υπηρεσία της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Έργων του Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε.
- ✓ **Ανάδοχος – Παραχωρησιούχος** του έργου: Η εταιρεία «**ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε.**». Το μετοχικό της κεφάλαιό της διαρθρώνεται ως εξής:

<b>Εταιρεία</b>	<b>Ποσοστό Συμμετοχής στο Μετοχικό Κεφάλαιο (%)</b>
-----------------	---

VINCI CONCESSIONS	57,45 %
ΑΚΤΩΡ ΠΑΡΑΧΩΡΗΣΕΙΣ	22,02 %
J & P AVAX	12,14 %
ΑΘΗΝΑ Α.Ε.	8,39 %
ΣΥΝΟΛΟ	100,00%

- ✓ **Κατασκευαστική Κοινοπραξία** είναι: Η «**ΚΟΙΝΟΠΡΑΞΙΑ ΓΕΦΥΡΑ**» που αποτελείται από τις παρακάτω εταιρείες-μέλη:

Εταιρεία	Ποσοστό Συμμετοχής (%)
VINCI CONSTRUCTION	53,00 %
ΑΚΤΩΡ Α.Τ.Ε.	15,48 %
J & P - AVAX	11,20 %
ΑΘΗΝΑ Α.Ε.	7,74 %
ΠΡΟΟΔΕΥΤΙΚΗ Α.Ε.	7,74 %
ΠΑΝΤΕΧΝΙΚΗ Α.Ε.	4,84 %
ΣΥΝΟΛΟ	100,00%

- ✓ **Ελεγκτής Μελετών** είναι ο ανεξάρτητος καναδικός τεχνικός οίκος «**Buckland and Taylor Ltd**», Ορίστηκε από τον Παραχωρησιούχο, με τη σύμφωνη γνώμη του δημοσίου και των Δανειστών, ως ανεξάρτητος Ελεγκτής Μελέτης του έργου. Βασικός του ρόλος ήταν η έγκριση της μελέτης που εκπόνησε η Κατασκευάστρια Κοινοπραξία, καθώς και των κατασκευαστικών σχεδίων.
- ✓ **Επιβλέπων Μηχανικός**, ορίστηκε ο τεχνικός οίκος «Faber Maunsell Ltd» για την καλή εκτέλεση του έργου και την υποβολή των σχετικών εκθέσεων, καθώς και το Ελληνικό δημόσιο, -μέσω της Ειδικής Υπηρεσίας της Γενικής Γραμματείας Δημοσίων Έργων του Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε.- που αποδέχτηκαν ο κύριος του έργου και οι δανείστριες τράπεζες.
- ✓ Οι **Δανείστριες Τράπεζες** που μετέχουν στο έργο είναι ένας **διεθνής όμιλος εμπορικών τραπεζών**, με επικεφαλής την «Bank of America».



Εικόνα 11 Συντελεστές του έργου της Γέφυρας Πηγή: (ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε., χ.χ.)

### 5.3 Συμβάσεις του Έργου

Κεντρικό ρόλο στο νομικό πλαίσιο της παραχώρησης είχε η παραχωρησιούχος εταιρεία ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε. η οποία είναι και συμβαλλόμενο μέρος στις περισσότερες από τις 50 και παραπάνω συμβάσεις που υπεγράφησαν. Στις συμβάσεις αυτές καθορίζονται λεπτομερώς τα βασικά δεδομένα σχετικά με τη μελέτη, κατασκευή, χρηματοδότηση, συντήρηση και εκμετάλλευση της Γέφυρας Ρίου-Αντιρρίου. Ορίζουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις κάθε συμβαλλόμενου μέρους, καθώς και τις δεσμεύσεις που έχουν αναλάβει ο ένας έναντι του άλλου. Ομοίως, περιγράφουν την ακριβή διαδικασία και τις απαιτούμενες άδειες σε περίπτωση παρέκκλισης από τα βασικά δεδομένα.

Οι κυριότερες συμφωνίες στις οποίες συμμετέχει ο Παραχωρησιούχος είναι οι εξής:

#### Σύμβαση παραχώρησης

Συμβαλλόμενα μέρη: Ελληνικό δημόσιο, ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε.

Το Έργο τελεί υπό την αιγίδα του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων (ΥΠΕΧΩΔΕ) που ενεργεί για λογαριασμό του Ελληνικού δημοσίου. Το Ελληνικό δημόσιο ανέθεσε στον Παραχωρησιούχο τη μελέτη, κατασκευή, χρηματοδότηση, λειτουργία και συντήρηση της Γέφυρας Ρίου-Αντιρρίου και σε αντάλλαγμα του εκχωρήθηκε το δικαίωμα της είσπραξης διοδίων για μια προκαθορισμένη χρονική περίοδο.

Η Ειδική Υπηρεσία Δημοσίων Έργων/Σταυρός- Ελευσίνα, Ρίο -Αντίρριο(ΕΥΔΕ/ ΣΕΡΑ) παρακολουθεί το έργο σε καθημερινή βάση για λογαριασμό του δημοσίου. Η εν λόγω σύμβαση καθώς και η Τριμερής συμφωνία κυρώθηκε με τον Ν. 2395/1996. Συνοδεύεται από μια σειρά υποστηρικτικών συμβάσεων – συμφωνιών ώστε να είναι εφικτή η εφαρμογή των συμφωνηθέντων. Οι συμβάσεις αυτές είναι :

#### Τριμερής Συμφωνία

Συμβαλλόμενα μέρη: Ελληνικό δημόσιο, ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε., Κοινοπραξία ΓΕΦΥΡΑ

Είναι οι κύριες συμβάσεις με τις οποίες το δημόσιο ανέθεσε στον Παραχωρησιούχο - Κατασκευαστή αναλογικά τη μελέτη, κατασκευή, χρηματοδότηση, συντήρηση και εκμετάλλευση της Γέφυρας Ρίου-Αντιρρίου, παρέχοντάς του το δικαίωμα να εισπράττει διόδια για μια καθορισμένη χρονική περίοδο. Οι συμβάσεις κυρώθηκαν από τη Βουλή στις 24 Απριλίου 1996 (νόμος 2395/96). Η διάρκειά τους ορίζεται σε 42 χρόνια από την Ημερομηνία Θέσης σε Ισχύ (24 Δεκεμβρίου 1997), αλλά προβλέπεται πρόωρη λήξη σε περίπτωση πρόωρης επίτευξης της συμφωνηθείσας απόδοσης στους μετόχους.

Η σύμβαση παραχώρησης της Γέφυρας Ρίου-Αντιρρίου, που υπεγράφη τον Ιανουάριο 1996 και καταρτίστηκε σύμφωνα με τα διεθνή νομικά πρότυπα, επέτρεψε την άντληση πόρων από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων και έναν όμιλο ξένων κυρίως εμπορικών τραπεζών. Η υπογραφή της αποτέλεσε ορόσημο για την ανάπτυξη του συστήματος παραχώρησης έργων υποδομής σε ιδιώτες από το Ελληνικό δημόσιο.

#### Σύμβαση Μελέτης και Κατασκευής της Γέφυρας Ρίου-Αντιρρίου

Συμβαλλόμενα μέρη: ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε, Κοινοπραξία Γέφυρα

Ταυτόχρονα με τη σύναψη των δύο πρώτων συμβάσεων, ο Παραχωρησιούχος και η Κατασκευάστρια Κοινοπραξία υπέγραψαν σύμβαση μελέτης και κατασκευής “με το κλειδί στο χέρι”, η οποία εγκρίθηκε από το δημόσιο. Σύμφωνα με την εν λόγω σύμβαση, η Κατασκευάστρια Κοινοπραξία όφειλε να εκπονήσει τη λεπτομερή μελέτη της Γέφυρας Ρίου-Αντιρρίου και να ολοκληρώσει την κατασκευή το αργότερο εντός 7 ετών (μέχρι τις 24 Δεκεμβρίου 2004) από την Ημερομηνία Θέσης σε Ισχύ. Η σύμβαση κατασκευής περιλαμβάνει τυπικές διατάξεις που προβλέπουν, μεταξύ άλλων, την αλληλέγγυα και εις ολόκληρο ευθύνη των μελών της Κοινοπραξίας Γέφυρα, την έκδοση εγγυητικών επιστολών καλής εκτέλεσης υπέρ του Παραχωρησιούχου καθώς και διαδικασία επίλυσης διαφορών.

### Σύμβαση Ελεγκτή Μελέτης

Συμβαλλόμενα μέρη: ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε., Buckland & Taylor Ltd.

Αφορούσε τον έλεγχο και την έγκριση της οριστικής μελέτης της Γέφυρας Ρίου-Αντιρρίου και όλων ανεξαιρέτως των κατασκευαστικών σχεδίων.

### Σύμβαση Επιβλέποντος Μηχανικού

Συμβαλλόμενα μέρη: ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε., Faber Maunsell Ltd.

Αφορούσε την καλή εκτέλεση του έργου, τον έλεγχο της πλήρωσης ή μη των προδιαγραφών ποιότητας, ασφάλειας και προστασίας του περιβάλλοντος και την υποβολή σχετικών εκθέσεων

### Συμφωνητικό για την Τεχνική Επιτροπή Εμπειρογνομόνων και Συμφωνητικό για την Οικονομική Επιτροπή Εμπειρογνομόνων

Συμβαλλόμενα μέρη: Ελληνικό δημόσιο, ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε., τα 3 μέλη της Τεχνικής Επιτροπής Εμπειρογνομόνων και τα 3 μέλη της Οικονομικής Επιτροπής Εμπειρογνομόνων

Η σύμβαση παραχώρησης και η σύμβαση κατασκευής προέβλεπαν μια διαδικασία επίλυσης διαφορών σύμφωνη με τα διεθνή πρότυπα, με διαιτησία από δύο τριμελείς επιτροπές. Κάθε συμβαλλόμενο μέρος είχε αποδεχθεί ότι κάθε ομόφωνη απόφαση της Επιτροπής είναι οριστική και δεσμευτική με άμεση ισχύ.

## **ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΙΚΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ**

### Σύμβαση Χρηματοδοτικής Συμβολής

Συμβαλλόμενα μέρη: Ελληνικό δημόσιο, ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε.

Επειδή κρίθηκε ότι το έργο συμβάλλει στην οικονομική και κοινωνική συνοχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης ήταν επιλέξιμο για χρηματοδότηση από τα ευρωπαϊκά διαρθρωτικά ταμεία. Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) ανταποκρίθηκε θετικά στο αίτημα του Ελληνικού δημοσίου για συγχρηματοδότηση του έργου αυτού μέσω της Χρηματοδοτικής Συμβολής του Ελληνικού δημοσίου. Η χρηματοδότηση του έργου περιλάμβανε επιχορήγηση από το Ελληνικό δημόσιο. Η συνολική δέσμευση προβλέφθηκε σε 200 εκατ. ευρώ, σε τιμές Ιουλίου 1993 (τελικά διαμορφώθηκε στα 306 εκατ. Ευρώ).



### Η Κύρια Σύμβαση Δανείου με την ΕΤΕπ

Συμβαλλόμενα μέρη: ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε., Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων

Η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ) ιδρύθηκε το 1958 με έδρα το Λουξεμβούργο, και λειτουργεί ως τράπεζα μακροπρόθεσμου δανεισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στόχος της είναι η συμβολή στην ολοκλήρωση, την ισόρροπη ανάπτυξη και την οικονομική και κοινωνική συνοχή των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Για να χρηματοδοτηθούν τα έργα από την ΕΤΕπ, πρέπει να είναι βιώσιμα σε τέσσερις βασικούς τομείς, στον οικονομικό, τεχνικό, περιβαλλοντικό και χρηματοδοτικό τομέα. Η Κύρια Σύμβαση Δανείου της ΕΤΕπ., με συμβαλλόμενα μέρη τη «ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε» και την «Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων» (Ε.Τ.Επ). Αποτελεί την βασική δανειοδοτική συμφωνία με την οποία η ΕΤΕπ. χορήγησε στον Παραχωρησιούχο δάνειο ύψους 370 εκατομμύριων ευρώ με κυμαινόμενο επιτόκιο, με περίοδο αποπληρωμής το αργότερο 25 χρόνια μετά την τελευταία εκταμίευση. Προϋπόθεση για την πρώτη εκταμίευση του δανείου ήταν η έγκριση της οριστικής μελέτης της Γέφυρας από τον Ελεγκτή Μελέτης. Κάθε ανάληψη στη διάρκεια της περιόδου κατασκευής εξασφαλιζόταν με προηγούμενη έκδοση τραπεζικών εγγυητικών επιστολών υπέρ της ΕΤΕπ. Η «ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε» μετέτρεψε, το 2006, 100 εκατομμύρια ευρώ του συνολικού δανείου σε σταθερό επιτόκιο, στο πλαίσιο της αντιστάθμισης του επιτοκιακού κινδύνου.

### Σύμβαση Χρηματοδότησης για την Έκδοση Εγγυητικών Επιστολών

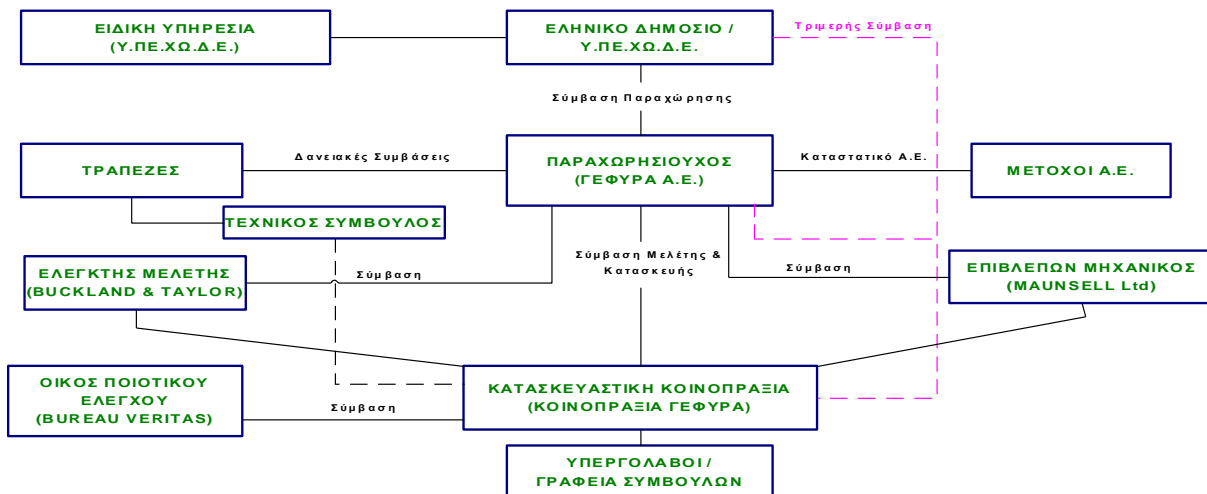
Συμβαλλόμενα μέρη: ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε., όμιλος εμπορικών τραπεζών, συμπεριλαμβανομένου του Ευρωπαϊκού Ταμείου Επενδύσεων

Η σύμβαση χρηματοδότησης για την έκδοση εγγυητικών επιστολών είχε ως πρωταρχικό στόχο να εγγυηθεί τις αναλήψεις του Ανάδοχου από το δάνειο της ΕΤΕπ. Οι Τράπεζες Bank of America και Bank of Tokyo ήταν επικεφαλής σε ένα όμιλο Τραπεζών που εξέδωσαν τραπεζική εγγύηση. Σε περίπτωση που η ΕΤΕπ ζητούσε την κατάπτωσή τους, οι εμπορικές τράπεζες θα υπεισέρχοντο σε όλα τα δικαιώματα των Δανειστών έναντι του Παραχωρησιούχου. Οι εγγυητικές επιστολές έληξαν την 4η Αυγούστου 2004, ημερομηνία ολοκλήρωσης των εργασιών για τη Γέφυρα Ρίου-Αντιρρίου.

Σε ορισμένες περιπτώσεις, η σύμβαση παροχής εγγυητικών επιστολών προέβλεπε επίσης τη δυνατότητα προκαταβολής μετρητών από τις εμπορικές τράπεζες στον

Παραχωρησιούχο.

**ΔΟΜΗ ΣΥΜΒΑΤΙΚΩΝ ΣΧΕΣΕΩΝ  
ΜΕΤΑΞΥ ΤΩΝ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΩΝ ΤΟΥ ΕΡΓΟΥ**



Εικόνα 12 Συντελεστές έργου – συμβατικές σχέσεις Πηγή: (Παπανικόλας, 2004)

#### 5.4 Οικονομικά Στοιχεία του Έργου- Περίοδος Κατασκευής

Αρχικά, η επένδυση ενός τόσο μεγάλου ποσού στη γέφυρα δέχτηκε κριτική, επειδή το οδικό δίκτυο από την πλευρά της Πάτρας κατά το χρόνο κατασκευής της γέφυρας ήταν ελλιπές και υπερφορτωμένο και από την πλευρά της Στερεάς Ελλάδας ανεπαρκές. Ενδεικτικά ο Economist ανέφερε ότι η γέφυρα συνδέει το «πουθενά συγκεκριμένα με το εντελώς πουθενά» (Economist.com, 2008).

Ωστόσο, από το 2007 άρχισαν να κατασκευάζονται σύγχρονοι αυτοκινητόδρομοι και στις δύο πλευρές, συγκεκριμένα η Ολυμπία Οδός και η Ιόνια Οδός, στα πλαίσια εκσυγχρονισμού του Ελληνικού οδικού δικτύου. Το καλοκαίρι του 2017 οι δύο αυτοί αυτοκινητόδρομοι ολοκληρώθηκαν και συνδέονται πλήρως με τη Γέφυρα.

Το συνολικό κόστος του έργου, με τη συνεκτίμηση των χρηματοοικονομικών εξόδων κατά τη διάρκεια της κατασκευαστικής περιόδου, ανήλθε σε περίπου 800 εκατομμύρια ευρώ.

Το έργο χρηματοδοτήθηκε από τις παρακάτω πηγές:

- **10%** του κόστους κατασκευής ως **Μετοχικό κεφάλαιο** από την εταιρεία «ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε»,

- **45%** του κόστους κατασκευής αποτέλεσε τη **Χρηματοδοτική συμβολή του Ελληνικού δημοσίου** σύμφωνα με τα Τεύχη Δημοπράτησης, με τα μισά από αυτά τα κεφάλαια να προέρχονται από ευρωπαϊκή χρηματοδότηση. Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), ενέκρινε το αίτημα του Ελληνικού δημοσίου για συγχρηματοδότηση του έργου διότι έκρινε ότι συμβάλλει στην οικονομική και κοινωνική συνοχή της Ευρώπης
- **45%** του κόστους καλύφθηκε από **Δάνειο της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων**, ύψους 370 εκατομμυρίων ευρώ και περίοδο αποπληρωμής τα 25 έτη.

Την εγγύηση ολοκλήρωσης του έργου, που απαιτούσε η ΕΤΕπ προκειμένου να χρηματοδοτήσει το έργο ανέλαβε ένας διεθνής όμιλος εμπορικών τραπεζών με επικεφαλής τις «Bank of America» και «Bank of Tokyo – Mitsubishi». Ο τραπεζικός όμιλος που ανέλαβε την κάλυψη του κινδύνου μη ολοκλήρωσης των εργασιών, θα υποκαθιστούσε τη «ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε.» σε περίπτωση μη τήρησης των συμφωνιών της κατασκευαστικής περιόδου και θα υποχρεωνόταν να βρει λύση για την ολοκλήρωση των εργασιών με την εγγύηση ομίλου εμπορικών τραπεζών κατά την περίοδο κατασκευής. Σύμφωνα με τα συμφωνηθέντα της παραχώρησης, και την εισηγητική έκθεση προς το Κοινοβούλιο για την κύρωση της Σύμβασης Παραχώρησης, το κεφάλαιο που θα απαιτηθεί για την υλοποίηση του έργου, (με υπόθεση έναρξης ισχύος της Σύμβασης την 1- 7-1996), υπολογίσθηκε στο ποσό των 691 εκατ. ECU, και προκύπτει αναλυτικά όπως παρουσιάζεται στον παρακάτω Πίνακα:

*Πίνακας 2 Αρχικός προϋπολογισμός έργου Πηγή: Αιτιολογική έκθεση νόμου παραχώρησης (1996)*

Απαιτούμενο Κεφάλαιο- Είδος	Ποσό (εκατ. Ευρώ)
Προσφορά αναδόχου για την κατασκευή (1-7- 1993)	449,00
Επικαιροποίηση της προσφοράς του αναδόχου από την 1- 7-1993 μέχρι το τέλος της κατασκευής	112,00
Τόκοι περιόδου κατασκευής – Λοιπά Έξοδα χρηματοδότησης	104,00
Έξοδα για τη λειτουργία της Παραχωρησιούχου και αμοιβές ανεξάρτητων γραφείων	26,00
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>691,00</b>

Σύμφωνα με την Έκθεση της ομάδας OMEGA Centre for Mega Projects in Transport and Development (UCL, Λονδίνο) σε συνεργασία με το Εργαστήριο Υποδομών, Τεχνολογικής

Πολιτικής και Ανάπτυξης, του Τμήματος Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας το πραγματικό κόστος του έργου ανέρχεται στο ποσό των 800 εκατ. Ευρώ περίπου και αναλύεται στον παρακάτω Πίνακα:

Πίνακας 3 Τελικό κόστος έργου Πηγή: (OMEGA Centre for Mega Projects in Transport and Development, n.d.)

ΕΞΟΔΑ	Δαπάνη (εκατ. Ευρώ)	Ποσοστό (%)	ΠΟΡΟΙ	εκατ. Ευρώ)
Κόστος κατασκευής	664,10	82,74	Ίδια κεφάλαια	68,6
Αμοιβές ελεγκτών μελέτης, επιβλέποντα κλπ.	16,00	1,99	Επιχορηγήσεις επενδύσεων	385,1
Λειτουργικές δαπάνες	50,20	6,25		
Χρηματοοικονομικά έξοδα	72,40	9,02	Δάνειο ΕΤΕπ	349
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>802,70</b>	<b>100</b>		<b>802,70</b>

Η αρχική περίοδος κατασκευής της Γέφυρας, που εκτιμήθηκε σε επτά χρόνια, διακρίνεται σε δυο φάσεις, την προπαρασκευαστική και τη φάση κατασκευής:

### **Προπαρασκευαστική περίοδος**

Η διετής προπαρασκευαστική περίοδος (1998-99) περιλάμβανε βασικές δραστηριότητες, όπως την ολοκλήρωση της οριστικής μελέτης και την κατασκευή των εργοταξιακών εγκαταστάσεων.

### **Περίοδος κατασκευής**

Η πενταετής περίοδος κατασκευής (2000-04) περιλάμβανε την ολοκλήρωση των εργασιών των κυρίως τμημάτων της Γέφυρας και την παράδοσή της για χρήση.

### **Περίοδος λειτουργίας**

Η λειτουργία της Γέφυρας από την Ανάδοχο εταιρεία «ΓΕΦΥΡΑ ΑΕ» άρχισε με την ολοκλήρωση του έργου, τον Αύγουστο του 2004. Η περίοδος λειτουργίας της Γέφυρας από τον Παραχωρησιούχο δεν θα ξεπεράσει τα σαράντα δυο (42) χρόνια από την ημερομηνία θέσης σε ισχύ της Σύμβασης Παραχώρησης, δηλαδή τις 24-12-2039. Κατόπιν το έργο θα παραδοθεί για λειτουργία στο Ελληνικό δημόσιο. Από τα συνολικά σαράντα δυο (42) χρόνια της περιόδου λειτουργίας, τα επτά (7) χρόνια αφορούν την κατασκευή και τα

υπόλοιπα τριάντα πέντε (35) χρόνια αποτελούν την περίοδο εκμετάλλευσης του έργου. Ωστόσο, όπως αναφέρθηκε, προβλέφθηκε η δυνατότητα περιορισμού της διάρκειας της Σύμβασης Παραχώρησης, με τη συνολολόγηση ρήτρας υποχρεωτικής νωρίτερης αποχώρησης του Αναδόχου και παράδοσης του έργου στο Ελληνικό δημόσιο, με την επίτευξη του συμβατικού ύψους απόδοσης των επενδυμένων κεφαλαίων.

## 5.5 Δυσκολίες και Προκλήσεις -Τεχνικά χαρακτηριστικά του έργου

### 5.5.1 Γεωφυσικό Περιβάλλον κατασκευής του Έργου

Τα φυσικά χαρακτηριστικά των στενών που κατασκευάστηκε η γέφυρα, παρουσιάζει έναν μοναδικό συνδυασμό φυσικών αντιξοοτήτων που καθιστά το έργο περίπλοκο:

**-Το πλάτος** του Στενού που είναι περίπου 2.500 μέτρα.

**-Το βάθος** της θάλασσας φτάνει ως και 65 μέτρα, ενώ η διερεύνηση των πρώτων 100 μέτρων του **πυθμένα**, κατέδειξε την απουσία βραχώδους υποστρώματος που τον καθιστά μειωμένης αντοχής.

**-Σεισμοί & τεκτονικές μετακινήσεις**

Ο Κορινθιακός Κόλπος και ειδικότερα η βόρεια ακτή της Πελοποννήσου αποτελεί σεισμογενή περιοχή με την ύπαρξη μεγάλου αριθμού ενεργών ρηγμάτων, όπως του Ξυλοκάστρου, του Αιγίου, της Ελίκης, του Ψαθοπύργου, της Πάτρας κ.ά. Στα ρήγματα εντοπίζεται η πλειονότητα των σεισμών που καταγράφονται στην περιοχή ως αποτέλεσμα των τεκτονικών μετακινήσεων μεταξύ Στερεάς Ελλάδας και Πελοποννήσου που φθάνουν 8 χιλιοστά περίπου τον χρόνο.

**-Άνεμοι**

Το Στενό Ρίου-Αντιρρίου είναι γνωστό για τους συχνούς και ισχυρούς ανέμους λόγω της μορφολογίας των γύρω ορεινών όγκων. Η ταχύτητα αναφοράς του ανέμου (ωριαίος μέσος όρος σε 10 μέτρα ύψος, περίοδος επαναφοράς 120 έτη) εκτιμήθηκε στα 30 m/sec με βάση μια πλούσια βάση δεδομένων μετρήσεων ανέμων.

**-Μνημεία**

Τέλος, στα πλαίσια της περιβαλλοντικής μελέτης και τον σχεδιασμό του έργου, σημαντικό ρόλο αποτέλεσε η **ύπαρξη των Μεσαιωνικών κάστρων στις δυο ακραίες θέσεις του**

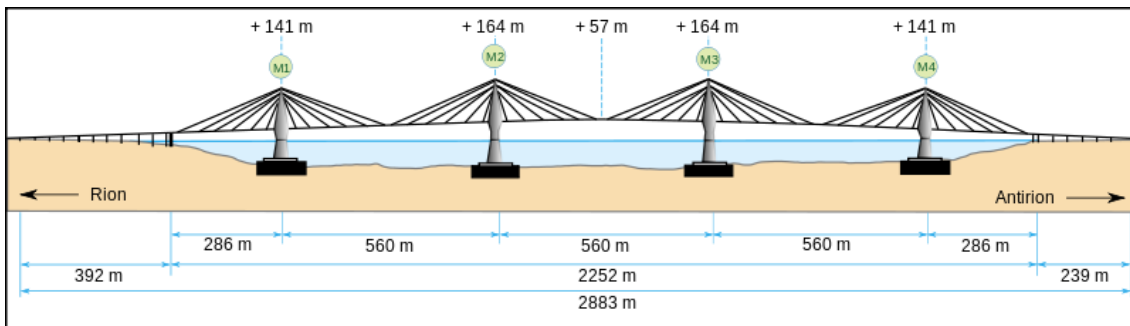
**περάσματος.** Τα κάστρα Ρίου και Αντιρρίου, αφενός περιόριζαν το διαθέσιμο χώρο κατασκευής και λειτουργίας της Γέφυρας, αφετέρου αποτελούν μνημεία που απαιτείται η προστασία και η ανάδειξή τους. Έτσι, από τους πέντε (5) τύπους γέφυρας που αρχικά εξετάστηκαν, μόνο δύο, η κρεμαστή και η επιπλέουσα, προκρίθηκαν από περιβαλλοντική άποψη.

Η επιλεγείσα λύση προκρίθηκε μετά από εξέταση ενός μεγάλου αριθμού εναλλακτικών επιλογών τόσο ως προς το είδος της ανάρτησης (καλωδιωτής έναντι κρεμαστής γέφυρας) όσο και ως προς το σύστημα θεμελίωσης. Η ανάλυση αυτή κατέδειξε, ότι η αβαθής θεμελίωση ήταν η πιο ικανοποιητική λύση υπό την προϋπόθεση, ότι θα ήταν εφικτή η σημαντική βελτίωση των 20 πρώτων μέτρων του εδάφους. Για την ενίσχυση του πυθμένα χρησιμοποιήθηκε μια πρωτοποριακή ιδέα. Συγκεκριμένα χρησιμοποιήθηκαν μεταλλικά ενθέματα, δηλ. κενοί σωλήνες από χάλυβα μήκους 25-30 μέτρων και διαμέτρου 3 μέτρων. Αν και οι θεμελιώσεις μοιάζουν με πασσάλους, δεν συμπεριφέρονται ως τέτοιες, αφού μελέτες με θεωρητικά και μαθηματικά μοντέλα και δοκιμών μέσω προσομοίωσης σε μηχανές φυγοκέντρισης, κατέδειξαν ότι δεν υπάρχει σύνδεση μεταξύ των ενθεμάτων και του θεμελίου, το οποίο θα επιτρέψει στη θεμελίωση να ανασηκωθεί μερικώς ή να ολισθήσει σε σχέση με το έδαφος κατά τη διάρκεια ενός σεισμικού γεγονότος.

Ομοίως, μοναδικό χαρακτηριστικό του έργου είναι το συνεχές καλωδιωτό κατάστρωμα, το οποίο εκτός του ότι είναι το μακρύτερο στον κόσμο είναι και πλήρως αναρτημένο. Το μήκος της γέφυρας που στηρίζεται σε τέσσερις πυλώνες, ανέρχεται στα 2.252 μέτρα, ενώ μαζί με τις προσβάσεις φτάνει γύρω στα 2.883 μέτρα (βλέπε Εικόνα 13). Βρίσκεται στην 11η θέση της παγκόσμιας κατάταξης καλωδιωτών γεφυρών, με βασικό το μεγαλύτερο άνοιγμα των 560 μέτρων. Στο μέγιστο ύψος της από τη θάλασσα αφήνει περιθώριο για το πέρασμα πλοίων ύψους έως 52 μέτρων. Η γέφυρα αναπτύχθηκε και ολοκληρώθηκε, παρά τις δυσμενείς περιβαλλοντικές συνθήκες, ενώ το μέγιστο βάθος θεμελίωσης φθάνει τα 65 μέτρα υπό την επιφάνεια της θάλασσας. Πρόκειται για μία καλωδιωτή γέφυρα, οι αντοχές της οποίας είναι εντυπωσιακές. Σχεδιάστηκε και κατασκευάστηκε με προδιαγραφές να αντέξει σε σεισμό μεγαλύτερο από αυτόν που σημειώθηκε στις 17 Αυγούστου 1999 στη Νικομήδεια της Τουρκίας, ο οποίος ήταν μεγέθους 7,4 της Κλίμακας Ρίχτερ. Έχει υπολογιστεί, επίσης, πως αντέχει σε ενδεχόμενη σύγκρουση δεξαμενοπλοίου με εκτόπισμα 180.000 τόνων, καθώς και σε ταχύτητα ανέμου 265 χλμ./ώρα, ταχύτητα που αντιστοιχεί σε

τυφώνα Κατηγορίας 5, το ανώτατο δυνατό επίπεδο στην Κλίμακα Σαφίρ-Σίμπσον. Τέλος, η γέφυρα είναι σχεδιασμένη να απορροφά πιθανές μετατοπίσεις μεταξύ δύο βάθρων, σε οποιαδήποτε κατεύθυνση. Έχει σχεδιαστεί για συνολική διάρκεια ζωής 120 ετών, αν και με τη διαρκή συντήρησή της το όριο αυτό ενδέχεται να παραταθεί.

Εκτός από τα τεχνικά χαρακτηριστικά έμφαση δόθηκε και στο αισθητικό αποτέλεσμα. Σε αυτό συνέβαλλε ειδικό αρχιτεκτονικό γραφείο.



Εικόνα 13 Σχεδιάγραμμα της Γέφυρας Πηγή: (Wikipedia, n.d.)

Η γέφυρα αποτελείται από τις εξής κατασκευές:

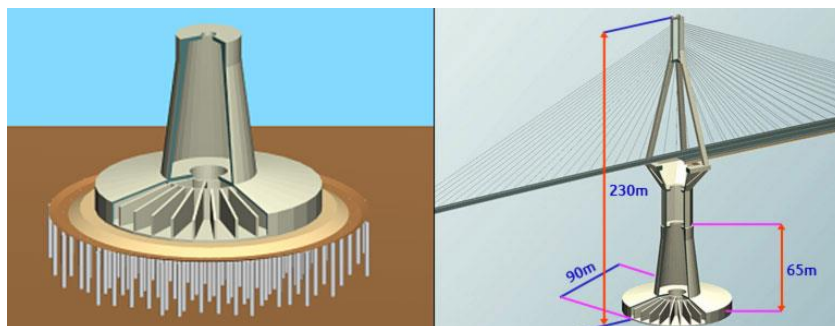
- Την κυρίως γέφυρα, δηλαδή μια καλωδιωτή γέφυρα πολλαπλών ανοιγμάτων μήκους 2.252 μέτρων, με ανοίγματα μήκους 286m-560m-560m-286m.
- Δύο γέφυρες πρόσβασης μήκους 392 μέτρων στην πλευρά του Ρίου (σύμμεικτο κατάστρωμα) και 239 μέτρων στην πλευρά του Αντιρρίου (προεντεταμένες αμφιέριστες δοκοί).

### 5.5.2 Μέθοδος κατασκευής της Γέφυρας

Για την οικοδόμηση των κυρίων τμημάτων της Γέφυρας ακολουθήθηκαν τέσσερις διακριτές φάσεις κατασκευής:

1. **Ξηρά δεξαμενή.** Κατασκευή των πέλδων θεμελίωσης σε μια ξηρά δεξαμενή. Όταν ολοκληρώθηκε η πρώτη βάση, ρυμουλκήθηκε στα ανοιχτά και τη θέση της πήρε η κατασκευή της δεύτερης βάσης κ.ο.κ.
2. **Υγρά δεξαμενή.** Ρυμούλκηση και πρόσδεση των πέλδων θεμελίωσης σε υγρά δεξαμενή επαρκούς βάθους.

3. **Εργασίες στο υπέδαφος του πυθμένα της θάλασσας.** Το υπέδαφος στην τελική θέση κάθε βάθρου ενισχύθηκε με την έμπηξη χαλύβδινων σωλήνων ενώ διαστρώθηκε με αμμοχάλικο για την έδραση των βάθρων.



Εικόνα 14 Θεμέλια των πυλώνων Πηγή: (ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε., χ.χ.)

4. **Τελική θέση.** Μετά την έδραση του βάθρου του πυλώνα στην τελική του θέση, συνεχίστηκαν οι εργασίες ολοκλήρωσης του πυλώνα και εν συνεχεία η τοποθέτηση του καταστρώματος πάνω στους πυλώνες με τη μέθοδο της συναρμολόγησης προκατασκευασμένων τμημάτων.

#### 5.5.3 Συντήρηση υποδομών - Σύστημα παρακολούθησης

Η στρατηγική δομικής διαχείρισης (συμπεριλαμβανομένης της βαριάς συντήρησης) αποσκοπεί στη διατήρηση της βέλτιστης δομικής της κατάστασης διασφαλίζοντας παράλληλα, υψηλό επίπεδο ασφάλειας των χρηστών σε όλη τη διάρκεια ζωής της (120 χρόνια με βάση τον σχεδιασμό). Για το λόγο αυτό, εκπονήθηκε Εγχειρίδιο Επιθεώρησης και Συντήρησης (ΕΕΣ) που έχει εγκριθεί από τον Ανεξάρτητο Μηχανικό (Maunsell), με τη συνδρομή εξειδικευμένων μελετητών, ειδικευμένων Προμηθευτών και Συμβούλων . Το Εγχειρίδιο περιλαμβάνει τα βασικά αποτελέσματα της μελέτης εκτίμησης δομικών κινδύνων που πραγματοποιήθηκε για τον προσδιορισμό των βασικών κινδύνων και τον καθορισμό του προγράμματος διαχείρισης κατά τη διάρκεια ζωής της Γέφυρας. Ορίζει το σύνολο των απαιτούμενων ενεργειών ελέγχου (με αντίστοιχο χρονοδιάγραμμα) και επέμβασης σε πλήθος πιθανών καταστάσεων. Το Εγχειρίδιο, τα Σχέδια «Ως Κατασκευάσθη (as built)» καθώς και άλλα έγγραφα Ποιότητας αποτελούν πολύτιμα εργαλεία στη διάθεση των στελεχών του τμήματος δομικής συντήρησης της ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε.



#### 5.5.4 Εκτίμηση δομικού κινδύνου

Σύμφωνα με την κατασκευάστρια εταιρεία, δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στην στρατηγική που αφορά στη δομική διαχείριση της γέφυρας με σκοπό τη διατήρηση υψηλού επιπέδου ασφαλείας των χρηστών καθ' όλη τη διάρκεια ζωής της (120 έτη) (ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε., χ.χ.). Η εκτίμηση δομικού κινδύνου πέρα από την κανονική γήρανση και υποβάθμιση λόγω των λειτουργικών φορτίων στη διάρκεια του χρόνου που λαμβάνει υπόψη, δίνει ιδιαίτερη προσοχή στις επιπτώσεις του δυσμενούς περιβάλλοντος, συμπεριλαμβανομένων των ασυνήθιστων φορτίων σε περίπτωση έκτακτων συμβάντων, όπως οι ισχυροί σεισμοί, οι δυνατοί άνεμοι, η πρόσκρουση πλοίων κ.ά.

Πρέπει να σημειωθεί ότι ιδιαίτερη προσοχή και αντικείμενο μελέτης αποτέλεσε η ανθεκτικότητα του σκυροδέματος της γέφυρας, λόγω των δυσμενών περιβαλλοντικών συνθηκών που επικρατούν στην περιοχή και της συμβατικής απαίτησης για διάρκεια ζωής 120 ετών. Η στρατηγική που επελέγη για την προστασία του χάλυβα κατά των τριών βασικών κινδύνων υποβάθμισης του οπλισμένου σκυροδέματος (επίδραση χημικών ουσιών λόγω θαλάσσιου ύδατος, διάβρωση από χλωριόντα, διάβρωση από CO<sub>2</sub>) βασίζεται κυρίως στον προσδιορισμό των ζωνών έκθεσης, τον προσδιορισμό των κατάλληλων επικαλύψεων σκυροδέματος και τον κατάλληλο χαρακτηρισμό και αξιολόγηση του ίδιου του σκυροδέματος.

Έτσι, εκτός από τις περιοδικές οπτικές επιθεωρήσεις ανά τακτά διαστήματα διενεργείται και ειδική παρακολούθηση των δομικών υλικών καθώς και της συμπεριφοράς των δομικών στοιχείων σε μόνιμη βάση (ενόργανη παρακολούθηση), ώστε να είναι δυνατή, ανά πάσα στιγμή, η ανάλυση και αξιολόγηση της κατάστασης της γέφυρας. Το δομικό σύστημα παρακολούθησης, παρέχει συνεχή παρακολούθηση της κατάστασης της γέφυρας μέσω των 100 και πλέον αισθητήρων που διαθέτει, συμπεριλαμβανομένων των εξής (ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε., χ.χ.):

- 3D μετρητές **επιτάχυνσης** στο κατάστρωμα, τους πυλώνες, στην καλωδίωση και στο έδαφος για τον χαρακτηρισμό των κινήσεων του ανέμου και των **σεισμικών δονήσεων**.
- Μετρητές **τάσης** και κύτταρα φόρτισης στην καλωδίωση και τα ελάσματα συνδέσεως της.

- Αισθητήρες εκτοπίσματος στους αρμούς διαστολής για τη μέτρηση της **θερμικής διαστολής** του καταστρώματος.
- Αισθητήρες επιπέδου ύδατος στις βάσεις των πυλώνων για την ανίχνευση **διήθησης**.
- Αισθητήρες θερμοκρασίας στο κατάστρωμα για την ανίχνευση συνθηκών **παγετού**.
- Αισθητήρες γραμμικού μεταβλητού διαφορικού μορφοτροπέα (LVDT) στην καλωδίωση για τη μέτρηση κινήσεων.
- Κύτταρα φόρτισης στα κλουβιά κατευνασμού για την επανασταθεροποίηση σε περίπτωση σεισμού.
- **Δύο μετεωρολογικοί σταθμοί** για τη μέτρηση της έντασης και της κατεύθυνσης του ανέμου, **θερμοκρασίας** αέρος, και **σχετικής υγρασίας**.
- Ένα ειδικό στοιχείο του συστήματος είναι η δυνατότητα του να ανιχνεύει και να κατηγοριοποιεί **πιθανά σεισμικά συμβάντα**.

## 5.6 Βραβεύσεις

Η Γέφυρα Ρίου-Αντιρρίου είναι η μεγαλύτερη σε μήκος καλωδιωτή γέφυρα πολλαπλών ανοιγμάτων στον κόσμο, με συνεχές και πλήρως αναρτημένο κατάστρωμα 2.252 μέτρων. Τα θεμέλιά της βρίσκονται σε βάθος θαλάσσης που φτάνει μέχρι και τα 65 μέτρα. Τόσο αυτό όσο και η διάμετρος των θεμελίων που ανέρχεται σε 90 μέτρα αποτελούν παγκόσμια ρεκόρ για γέφυρα. Ωστόσο, σύμφωνα με τους κατασκευαστές του Έργου, το σημαντικότερο ρεκόρ της εντυπωσιακής αυτής Γέφυρας είναι ότι κατασκευάστηκε «χωρίς κανένα σοβαρό ατύχημα, χωρίς να χυθεί ούτε μια σταγόνα αίματος».

Σύμφωνα με τα στοιχεία της κατασκευάστριας εταιρείας (ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε., χ.χ.) η Γέφυρα έχει τιμηθεί από τη διεθνή επιστημονική κοινότητα με 9 Διεθνή Βραβεία από τα οποία ξεχωρίζουν τα εξής:

- Βραβείο Εξέχουσας Δομής 2006 της Διεθνούς Ένωσης Γεφυροποιίας & Δομικών Έργων (IABSE)
- Βραβείο Εξεχόντων Δομικών Έργων 2006 της Διεθνούς Ομοσπονδίας Σκυροδέματος (fib)

- Μέγα Βραβείο Εξεχόντων Επιτευγμάτων Έργων Πολιτικού Μηχανικού της Αμερικανικής Εταιρείας Πολιτικών Μηχανικών (ASCE) 2005 [απονέμεται για πρώτη φορά σε έργο εκτός Η.Π.Α.]
- «Βραβείο Εξαιρετικών Κατασκευών Σκυροδέματος» της «Διεθνούς Ομοσπονδίας για Κατασκευές Σκυροδέματος», το 2006, που πιστοποίησε την μοναδικότητα του έργου και τα καινοτόμα κατασκευαστικά χαρακτηριστικά του

Επιπλέον στη Γέφυρα Ρίου-Αντιρρίου «Χαρίλαος Τρικούπης» εφαρμόζονται ενοποιημένα συστήματα διαχείρισης (ΕΣΔ):

- για τη διαχείριση του έργου παραχώρησης, με πεδίο εφαρμογής τη χρηματοδότηση, τη διαχείριση λειτουργίας, την παρακολούθηση και συντήρηση της Γέφυρας Ρίου – Αντιρρίου, από την ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε.
- για τη λειτουργία του έργου παραχώρησης, με πεδίο εφαρμογής τη λειτουργία και συντήρηση της Γέφυρας Ρίου – Αντιρρίου, το οποίο περιλαμβάνει τη διαχείριση κυκλοφορίας και συμβάντων, την οδική και ελαφρά συντήρηση, την εξυπηρέτηση πελατών και συνδρομητών, από την ΓΕΦΥΡΑ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ Α.Ε.

Τα πιστοποιημένα συστήματα διαχείρισης διασφαλίζουν τους ακόλουθους στόχους:

- ISO 9001:2015

Τη Διασφάλιση Ποιότητας της παρεχόμενης υπηρεσίας προς το σύνολο των χρηστών της Γέφυρας, ακολουθώντας τις απαιτήσεις του διεθνούς προτύπου ISO 9001:2015.

- ISO 14001:2015

Την Προστασία του Περιβάλλοντος και την εν γένει παρακολούθηση της τήρησης των περιβαλλοντικών όρων ακολουθώντας τις απαιτήσεις του διεθνούς προτύπου ISO 14001:2015.

- ISO 45001:2018

Την υγεία και ασφάλεια στην εργασία ακολουθώντας τις απαιτήσεις των διεθνών προτύπων ISO 45001:2018 και BS OHSAS 18001:2007.

## 5.7 Επιπτώσεις του έργου

Το έργο της γέφυρας Ρίου - Αντιρρίου, αποτελεί ένα εμβληματικό έργο, στο οποίο ενσωματώθηκαν με υποδειγματικό τρόπο, η τεχνογνωσία και καινοτομία που διαθέτει ο ιδιωτικός τομέας. Αποτελεί τμήμα του ευρωπαϊκού δικτύου αυτοκινητοδρόμων. Η διευκόλυνση της προσβασιμότητας προς τις προηγμένες υπηρεσίες του αστικού κέντρου των Πατρών, η ενίσχυση της εσωτερικής συνοχής των περιφερειών της Δυτικής Ελλάδας και Ηπείρου και η δυνατότητα αξιοποίησης των δυτικών πυλών της χώρας με τη Δυτική Ευρώπη (νέοι λιμένες Πατρών και Ηγουμενίτσας) θα παίξουν καταλυτικό ρόλο στους αναπτυξιακούς ρυθμούς των περιοχών διέλευσης του Δυτικού Άξονα.

Σε γενικές γραμμές, οι αναπτυξιακές και χωροταξικές επιπτώσεις της Ζεύξης Ρίου-Αντιρρίου, οδηγούν στην:

- Δημιουργία νέου Αναπτυξιακού Άξονα στην Δυτική Ακτή της Χώρας, με την αξιοποίηση της γειτνίασης με την Δυτική Ευρώπη και της δυνατότητας επέκτασής του στα Δυτικά Βαλκάνια.
- Βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και παραγωγικότητας. Ο όγκος των εμπορευματικών και επιβατικών μεταφορών που θα προσελκύσει, σε συνδυασμό με τις νέες λιμενικές πύλες λειτουργεί ως πόλος προσέλκυσης νέων δυναμικών κλάδων (υπηρεσίες διαμετακομιστικού εμπορίου, συνδυασμένων μεταφορών, αλλά και κλάδων μεταποίησης, όπως ο κλάδος των τροφίμων μέσω της ευχερούς πρόσβαση σε καταναλωτικές αγορές). Στην ίδια κατεύθυνση αναμένεται η ενίσχυση υπηρεσιών νέου τύπου, όπως τα κέντρα εμπορίου – αναψυχής, οι εκθεσιακοί χώροι κ.λπ., εκτός των αστικών περιοχών σε αποστάσεις που έως τώρα ήταν ανέφικτες.
- Επέκταση της τουριστικής και παραθεριστικής δραστηριότητας σε «νέες» περιοχές που έως σήμερα ήταν εκτός εμβέλειας λόγω του χρόνου μετακίνησης.
- Ανάδειξη της Πάτρας ως Πόλου Ανάπτυξης Διεθνούς Εμβέλειας.
- Ενίσχυση του Ρόλου της Ηγουμενίτσας ως άξονα συνδυασμένων μεταφορών.
- Αξιοποίηση των δυναμικών κέντρων όπως η Καλαμάτα, το Αγρίνιο, η Άρτα, η Πρέβεζα, και η Ναύπακτος.
- Ισόρροπη Ανάπτυξη των παράκτιων, αγροτικών ορεινών και παραμεθόριων περιοχών της Δυτικής Ακτής της χώρας.

- Η ζεύξη Ρίου – Αντιρρίου ως τμήμα του Δυτικού Άξονα έχει καθοριστική επίδραση στην περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας. Επιτρέπει την φυσική και οικονομική ενοποίηση της Δυτικής Πελοποννήσου, της Στερεάς Ελλάδας και της Ηπείρου. Η οριστική αλλαγή τοπίου με την άρση της γεωφυσικής απομόνωσης της Δυτικής Ελλάδας είναι το αναμφισβήτητο αποτέλεσμα. Η παράκαμψη της Πίνδου και η υπέρβαση του θαλάσσιου συνόρου του Πατραϊκού Κόλπου επιτυγχάνεται κατά τρόπο καθοριστικό για τις μελλοντικές οικονομικές, κοινωνικές, δημογραφικές συνθήκες της δυτικής Ελλάδας.
- Η κατασκευή της γέφυρας συνέβαλε στην απόκτηση πρωτοποριακής τεχνογνωσίας για τις ελληνικές εταιρείες που συμμετείχαν, και συνέβαλλε στην αύξηση της απασχόλησης τόσο κατά την διάρκεια κατασκευής της, όσο και στην περίοδο λειτουργία της

Επιπλέον η Γέφυρα Ρίου Αντιρρίου εξασφαλίζει μεταξύ άλλων:

- Μείωση του χρόνου διέλευσης στα 2½ - 5 λεπτά (σε σύγκριση με τον μέσο όρο των 45 λεπτών με τα οχηματαγωγά πλοία πριν την κατασκευή της Γέφυρας)
- Παροχή δημόσιας υπηρεσίας υψηλής ποιότητας, που εξασφαλίζει διέλευση με άνεση και συνθήκες ασφάλειας
- Συνεχή λειτουργία, ανεξαρτήτως καιρικών συνθηκών, και εξάλειψη του φαινόμενου διακοπής των ταξιδιών ή των πολυήμερων αναμονών στις περιπτώσεις κακοκαιρίας
- Δημιουργεί συνθήκες ανταγωνισμού απέναντι στην μονοπωλιακή δυνατότητα μετακίνησης που παρείχαν τα F/B, προσφέροντας οικονομική ωφέλεια στους χρήστες του
- Συνεισφορά στην περιβαλλοντική αειφορία της περιοχής

## Κεφάλαιο 6. Συμπεράσματα

### 6.1 Οφέλη ΣΔΙΤ

Η αξιοποίηση των ΣΔΙΤ στα πλαίσια της υλοποίησης δημόσιων έργων και υπηρεσιών, παρά τις όποιες επιπλοκές, επιφέρει σημαντικά οφέλη τόσο για τον δημόσιο, όσο και τον ιδιωτικό τομέα. Συγκεκριμένα για τον ιδιωτικό τομέα, το κύριο όφελος αποτελεί η συμμετοχή σε δημόσια έργα, κάτι που επιτρέπει την βελτιστοποίηση της διαθέσιμης τεχνογνωσίας, την αύξηση της εμπειρίας και την διασφάλιση της κερδοφορίας. Παρά το γεγονός πως ο ιδιωτικός φορέας που συμμετέχει στις ΣΔΙΤ αναλαμβάνει μεγάλο ποσοστό του ρίσκου της επένδυσης, η κερδοφορία μπορεί να διασφαλιστεί μέσω της τελικής διαπραγμάτευσης της εναπομένουσας αξίας του έργου, αλλά και της λήψης των εισροών που προκύπτουν κατά την λειτουργία του, μέχρι και το χρονικό σημείο της μεταβίβασης των δικαιωμάτων στο δημόσιο (Osei-Kyei, et al., 2017).

Το γεγονός αυτό αποτελεί τον κύριο λόγο προσέλκυσης ιδιωτών στην σύναψη ΣΔΙΤ με τον δημόσιο τομέα, ο οποίος είναι σε θέση να διασφαλίσει την ασφάλεια της επένδυσης, και την αποζημίωση του ιδιώτη (στην πλειονότητα των περιπτώσεων), αλλά παράλληλα ο ιδιώτης είναι σε θέση να εισπράττει μέρος, ή το πλήρως ποσό των εισροών που προκύπτουν κατά την λειτουργία του. Επιπλέον μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας μεταβίβασης ο ιδιώτης εξακολουθεί να συμμετέχει στην λειτουργία του έργου, μέσω της παροχής υπηρεσιών συντήρησης και τεχνογνωσίας. Η περίπτωση αυτή είναι ιδιαίτερα αισθητή στις περιπτώσεις έργων τα οποία ανήκουν σε κατηγορίες των δημόσιων έργων, αλλά η λειτουργία τους επιφέρει άμεσες εισφορές στον ιδιοκτήτη. Ένα παράδειγμα αυτού του τύπου των ΣΔΙΤ αποτελούν τα έργα υποδομών (π.χ. αυτοκινητόδρομοι) οι οποίοι ήδη από την ολοκλήρωσή τους μπορούν να επιφέρουν κέρδη στον ιδιοκτήτη, μέσω της είσπραξης των διοδίων (π.χ. Εγνατία Οδός, Ιόνια Οδός κ.λπ.). Ως αποτέλεσμα η συμμετοχή στις ΣΔΙΤ μπορεί να διασφαλίσει σταθερή ροή εσόδων για τον ιδιώτη για διάστημα που εκτείνεται από την ολοκλήρωση του έργου, μέχρι και την πλήρη μεταβίβασή του στο δημόσιο (π.χ. κατά την λήξη της περιόδου ανάθεσης η οποία κυμαίνεται από 5 έως 30 έτη) (Osei-Kyei & Chan, 2017).

Παράλληλα ο ιδιώτης απολαμβάνει περαιτέρω οφέλη τα οποία προκύπτουν από την πρόσβαση σε δημόσιους πόρους, και την συμμετοχή σε δημόσια έργα μεγάλης κλίμακας

(π.χ. ευνοϊκή φορολογία, ταχεία αδειοδότηση, πρόσβαση σε υλικά κ.λπ.), ενώ σημαντικά αποτελούν και τα οφέλη για τις τοπικές οικονομίες. Ένα έργο μεγάλης κλίμακας, όπως για παράδειγμα ένας αυτοκινητόδρομος, απαιτεί την σύσταση στρατηγικών συνεργασιών με τοπικούς φορείς και επιχειρήσεις, σε όλο το μήκος κατασκευής. Παράλληλα το προσωπικό που εργάζεται στα έργα αυτά αποτελεί πολλές φορές εποχιακό προσωπικό (λόγω της κλίμακας και της γεωγραφίας του έργου) με αποτέλεσμα κατά τις περιόδους κατασκευής να ενισχύονται οι τοπικές οικονομίες σε όλο το μήκος του έργου (Osei-Kyei & Chan, 2018).

Τέλος, το βασικό πλεονέκτημα για τον ιδιώτη κατά την συμμετοχή στη ΣΔΙΤ αποτελεί η διαδικασία μεταβίβασης του έργου στον δημόσιο τομέα. Ένα έργο μεγάλης κλίμακας, τη χρηματοδότηση του οποίου έχει αναλάβει ο ιδιώτης, αλλά η μεταβίβαση πραγματοποιείται μετά από ένα μεγάλο διάστημα, μπορεί να επιφέρει σημαντικά κέρδη στον ιδιώτη που το ανέλαβε, τα οποία συνήθως δεν συνυπολογίζονται κατά την μεταβίβαση. Τα κύρια οικονομικά στοιχεία που λαμβάνονται υπόψιν κατά την μεταβίβαση αποτελούν ο τύπος του έργου (δηλαδή ο τρόπος λειτουργίας και η κατηγορία του έργου), η κατάσταση του έργου (βαθμός λειτουργικότητας και δομική κατάσταση), και η αξία διαχείρισης (δηλαδή οι εισροές που προκύπτουν από την χρήση του, χωρίς να λαμβάνονται υπόψιν οι εισροές που έχει λάβει ήδη ο ιδιώτης). Στο στάδιο αυτό ο ιδιώτης διαπραγματεύεται με τον δημόσιο τομέα την εναπομένουσα αξία του έργου, η οποία προκύπτει από την αξιολόγηση των παραπάνω παραμέτρων, με τον ιδιώτη να προσπαθεί να εξασφαλίσει κατά το δυνατόν μεγαλύτερο ποσό, και το δημόσιο μικρότερο. Σε αυτές τις περιπτώσεις ο ιδιώτης καλύπτει πλήρως το κόστος της αρχικής επένδυσης (μέχρι και την ολοκλήρωση του έργου) και το υπολογισμένο κόστος της συντήρησης, μέχρι και την ημερομηνία μεταβίβασης, με αποτέλεσμα το υπολειπόμενο ποσό να αποτελεί κέρδος. Ωστόσο λόγω της χρήσης το έργο ενδεχομένως να έχει απωλέσει μέρος της αξίας του, με αποτέλεσμα το ποσό που θα συμφωνηθεί να αποτελεί ζημιογόνο. Χάριν στις εισροές από την λειτουργία του ωστόσο, το γεγονός αυτό συμβαίνει σπάνια, με αποτέλεσμα η πλειονότητα των έργων να χαρακτηρίζεται ως κερδοφόρα για τον ιδιώτη (Ahamd, et al., 2018).

Τα κύρια οφέλη για τον δημόσιο τομέα αποτελούν:

- Η δυνατότητα υλοποίησης έργων με μικρή χρηματοδοτική συμμετοχή.
- Η δυνατότητα ταχύτητας υλοποίησης του έργου.

- Τα φορολογικά οφέλη.
- Τα οφέλη που προκύπτουν σε επίπεδο οικονομίας από την υλοποίηση έργων μεγάλης κλίμακας.
- Τα κοινωνικά οφέλη από την λειτουργία των έργων.
- Ο χαμηλός συντελεστής επενδυτικού κινδύνου.

Ο δημόσιος φορέας ο οποίος συμμετέχει στην υλοποίηση μίας ΣΔΙΤ, δεν απαιτείται να αναλάβει μεγάλο μέρος του επενδυτικού κινδύνου που προκύπτει, με εξαίρεση περιπτώσεις όπου οι πηγές χρηματοδότησης του ιδιώτη, δεν αποδίδουν επαρκώς. Ως αποτέλεσμα η κύρια λειτουργία στα πλαίσια της ΣΔΙΤ αποτελεί η άσκηση ελέγχου για την τήρηση των όρων της ΣΔΙΤ, και η τήρηση της κείμενης νομοθεσίας αναφορικά με τον τύπο του έργου ή την παρεχόμενη υπηρεσία. Η συμμετοχή του δημόσιου φορέα στην διαδικασία λειτουργίας, μπορεί επίσης να αποτελέσει έναν από τους κύριους όρους της ΣΔΙΤ, κατά την ολοκλήρωση του έργου, χωρίς να έχει μεταβιβαστεί η κυριότητά του στο δημόσιο. Σε αυτή την κατηγορία κατατάσσονται έργα παροχής κοινωνικών υπηρεσιών, των οποίων η λειτουργία, εξ ορισμού, δεν επιφέρει άμεσα έσοδα στον διαχειριστή του έργου. Σε αυτή την περίπτωση ο ιδιώτης σχεδιάζει και υλοποιεί το έργο, και στη συνέχεια ενοικιάζει τις εγκαταστάσεις στο δημόσιο, έναντι συμφωνημένης μηνιαίας ή ετήσιας αποζημίωσης (Akintoye, et al., 2008).

Σε αυτό το πλαίσιο ο δημόσιος τομέας απολαμβάνει όχι μόνο τα άμεσα οφέλη του μειωμένου κόστους και της ταχύτητας κατασκευής, αλλά και τα έμμεσα οφέλη που επέρχονται από την οικονομική και κοινωνική ωφέλεια των συγκεκριμένων έργων. Για παράδειγμα ένα νέο σχολείο δεν επιφέρει άμεσες εισροές, ωστόσο βελτιώνει σημαντικά το βιοτικό επίπεδο των πολιτών στην περιοχή στην οποία λειτουργεί, ενώ παράλληλα επέρχονται και έμμεσα οφέλη όπως για παράδειγμα η αύξηση των ενοικίων, η λειτουργία επιχειρήσεων κ.λπ.. Ως αποτέλεσμα το δημόσιο επωφελείται από ένα σύνολο επιδράσεων που επέρχονται από την λειτουργία του έργου, συμπεριλαμβανομένων και των άμεσων οφελών που επέρχονται κατά την λειτουργία αυτών (Akintoye, et al., 2015).

## 6.2 Προβληματισμοί στην εφαρμογή ΣΔΙΤ

Ένα από τα πλέον χαρακτηριστικά μειονεκτήματα των ΣΔΙΤ αποτελεί η περίπτωση εφαρμογής τους σε κρίσιμους κοινωνικούς τομείς και υποδομές, όπως για παράδειγμα ο



τομέας της υγείας, καθώς σε αυτή την περίπτωση αυξάνονται οι αντιδράσεις των εμπλεκόμενων κοινωνικών φορέων, ενώ παράλληλα η προτεραιοποίηση της κερδοφορίας από πλευράς ιδιώτη και της πιθανής μετατροπής της υγειονομικής περίθαλψης από κοινωνικό αγαθό σε εμπορεύσιμο προϊόν, δημιουργεί αρνητικές εντυπώσεις στους λήπτες των υπηρεσιών, με αποτέλεσμα την μείωση της κοινωνικής εμπιστοσύνης προς την συγκεκριμένη υπηρεσία. Η εμπλοκή του ιδιωτικού τομέα στην παροχή κοινωνικών υπηρεσιών οποιασδήποτε μορφής, αποτελούσε ανέκαθεν αντικείμενο πρόκλησης αντιδράσεων, ωστόσο οι αντιδράσεις αυτές δεν αποτελούν πλήρως αβάσιμες (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2009).

Η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στην παροχή κοινωνικών υπηρεσιών, μπορεί να προκαλέσει αύξηση του κόστους των υπηρεσιών αυτών για τον δημόσιο, καθώς στην περίπτωση του ιδιωτικού τομέα δεν υπολογίζεται μόνο το κόστος παροχής της υπηρεσίας αλλά και το κέρδος. Παράλληλα κατά την συμμετοχή σε έργα ΣΔΙΤ ο ιδιωτικός φορέας ενισχύεται διαπραγματευτικά έναντι του δημοσίου, ιδίως κατά την υλοποίηση έργων μεγάλης κλίμακας τα οποία αποτελούν απαραίτητα για την κοινωνική και οικονομική δραστηριότητα. Ως αποτέλεσμα το κόστος μίας ΣΔΙΤ, μπορεί να αυξηθεί σημαντικά σε σύγκριση με μία απλή δημόσια σύμβαση, καθώς το χρονικό πλαίσιο εφαρμογής της ΣΔΙΤ, ενδεχομένως να ανέρχεται στο σύνολο της διάρκειας του κύκλου ζωής του έργου, με αποτέλεσμα κατά την μεταβίβαση αυτού στο δημόσιο, να απαιτείται η αποπληρωμή του συμφωνηθέντος ποσού, και η επένδυση περαιτέρω κονδυλίων για την ανανέωση του έργου (Łakomy-Znowik, 2017).

### 6.3 Συμπεράσματα

Η υιοθέτηση και εφαρμογή των ΣΔΙΤ στα πλαίσια της υλοποίησης δημοσίων έργων μπορεί να αποτελέσει ένα ιδιαίτερα ισχυρό χρηματοδοτικό εργαλείο για τον δημόσιο τομέα, ο οποίος αντίθετα από τον ιδιωτικό, δεν είναι πάντα σε θέση να διασφαλίσει την απαραίτητη ρευστότητα για την υλοποίηση έργων μεγάλης κλίμακας. Οι συμβάσεις ΣΔΙΤ απαιτούν υψηλό επίπεδο προετοιμασίας, τεκμηρίωση, και ισχυρούς φορείς υλοποίησης. Παράλληλα η εφαρμογή των ΣΔΙΤ δίνει πρόσβαση σε τεχνογνωσία και αποδοτικότητα, η οποία αναπτύσσεται κυρίως μέσω του ιδιωτικού τομέα και της προτεραιοποίησης της κερδοφορίας. Το γεγονός αυτό συνδέεται σε μεγάλο βαθμό με την κριτική που ασκείται για

την χρήση των ΣΔΙΤ, ιδίως σε υπηρεσίες και κρατικές υποδομές, οι οποίες αποτελούν υψίστης κοινωνικής αξίας, δηλαδή παρέχουν βασικά κοινωνικά αγαθά προς τους πολίτες.

Στην Ελλάδα οι ΣΔΙΤ δεν αξιοποιούνται με τον βέλτιστο δυνατό τρόπο, με αποτέλεσμα των περιορισμών των δυνατοτήτων του ιδιωτικού τομέα, ιδίως στον τομέα των κατασκευών. Συγκεκριμένα λόγω των εκτεταμένων αναγκών της χώρας στον τομέα των υποδομών, με ιδιαίτερη έμφαση στις μεταφορές και την αποθήκευση εμπορευμάτων, οι ΣΔΙΤ θα μπορούσαν να αποτελέσουν ένα ιδιαίτερα ισχυρό χρηματοδοτικό εργαλείο για την ταχεία ανάπτυξη δημοσίων έργων στους συγκεκριμένους τομείς. Ωστόσο οι περιορισμοί που τίθενται από το ελληνικό νομοθετικό πλαίσιο, περιορίζουν τις δυνατότητες της χώρας να απορροφήσει κονδύλια της ΕΕ, που προορίζονται προς χρήση μέσω των συγκεκριμένων χρηματοδοτικών εργαλείων, κάτι που μειώνει σημαντικά την αποδοτικότητα.

Οι ΣΔΙΤ μεταβιβάζουν σε μεγάλο βαθμό το επενδυτικό ρίσκο, από τον δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα, καθώς ο ιδιώτης καλείται να διασφαλίσει την διαθεσιμότητα κονδυλίων για την ολοκλήρωση του έργου, ενώ σε περίπτωση που κάτι τέτοιο δεν καταστεί δυνατό, τότε η παρέμβαση του κράτους είναι δυνατή, με αντάλλαγμα την μεταβίβαση μέρους της κυριότητας του έργου. Το γεγονός αυτό συνδέεται με την επίδραση των ΣΔΙΤ στην αξιοπιστία του κρατικού μηχανισμού, και τις οικονομικές δυνατότητες του κράτους να παρέμβει σε περίπτωση αντιμετώπισης προκλήσεων κατά την αναζήτηση κεφαλαίων και χρηματοδοτών από τον ιδιώτη.

Παράλληλα αποτελεί ιδιαίτερα χαρακτηριστικό στοιχείο του επιπέδου του ρίσκου που αναλαμβάνει ο κάθε αντισυμβαλλόμενος στην ΣΔΙΤ, με τον ιδιώτη να αναλαμβάνει σε πρακτικό επίπεδο το σύνολο σχεδόν του ρίσκου, και το δημόσιο ένα ελάχιστο μέρος αυτού, καθώς το κόστος της εξαγοράς του έργου μετά την λήξη της ΣΔΙΤ, αποτελεί, κατά κανόνα, μικρότερο από το κόστος της αρχικής επένδυσης. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα ο δημόσιος τομέας να μειώνει σημαντικά τις δαπάνες του, χωρίς την μείωση των κοινωνικών παροχών, ενώ παράλληλα μέσω των ΣΔΙΤ, ενισχύονται σημαντικά και οι εμπλεκόμενες στην εφοδιαστική αλυσίδα οικονομικές δραστηριότητες.

Η εφαρμογή των ΣΔΙΤ ωστόσο στον τομέα των δημοσίων έργων, και ιδίως σε έργα που συνδέονται με την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών (π.χ. η υγεία), αποτελεί αντικείμενο πολιτικών και κοινωνικών αντιπαραθέσεων, μεταξύ των κοινωνικών ομάδων που επιθυμούν αυξημένη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στις δημόσιες διεργασίες, και αυτών

που θεωρούν πως το κράτος πρέπει να έχει τον πρωταρχικό ρόλο στην παροχή των κοινωνικών αγαθών. Στο πλαίσιο αυτό προκύπτουν ζητήματα ως προς την πραγματική αποδοτικότητα των ΣΔΙΤ, για την υλοποίηση δημοσίων έργων, η οποία κρίνεται από το τελικό αποτέλεσμα, την ταχύτητα υλοποίησης του έργου, και την δυνατότητα του δημοσίου να διαπραγματευτεί την βέλτιστη δυνατή συμφωνία για μεταβίβαση του έργου από τον ιδιώτη.

Σε σύγκριση με τις συμβάσεις δημοσίου έργου, η αποδοτικότητα των ΣΔΙΤ κρίνεται ως όμοια, με τις διαφοροποιήσεις που προκύπτουν να αφορούν κατά κύριο λόγο το ύψος της επένδυσης, τον τύπο της παρεχόμενης υπηρεσίας, και τον βαθμό αναγκαιότητας του έργου. Γενικότερα οι ΣΔΙΤ αποτελούν κρίσιμα εργαλεία κατά την παρουσίαση αναγκών του δημοσίου όπου η ταχύτητα και η τεχνογνωσία αποτελούν τα κύρια στοιχεία διαμόρφωσης των προδιαγραφών του έργου. Για παράδειγμα ένας αυτοκινητόδρομος οφείλει να ολοκληρωθεί σε μικρό χρονικό διάστημα, προκειμένου να διαταραχθεί κατά το δυνατόν λιγότερο η καθημερινότητα των πολιτών, ενώ ένα κτίριο μπορεί να ολοκληρωθεί σε μεγαλύτερο χρονικό διάστημα, λόγω της περιορισμένης χωρικής επιρροής που ασκεί στους πολίτες.

Από επενδυτικής άποψης η χρήση των ΣΔΙΤ, παρουσιάζει επίσης διαφοροποίηση ως προς την αποδοτικότητά τους, καθώς η επενδυτική αποδοτικότητα ενός έργου, κρίνεται από τον χρόνο απόσβεσης, και το ύψος των παραγόμενων οικονομικών εισροών κατά την λειτουργία του. Ως αποτέλεσμα κατά την εφαρμογή των ΣΔΙΤ, ο ιδιώτης, ως ανάδοχος του μέγιστου ρίσκου, αποζημιώνεται μέσω της είσπραξης των κερδών από την λειτουργία του έργου, μέχρι και την μεταβίβασή του στο δημόσιο, το οποίο αποπληρώνει την εναπομένουσα αξία του. Σε έργα που δεν επιφέρουν άμεσα κέρδη κατά την λειτουργία τους, η διαδικασία λαμβάνει την μορφή ενοικίασης του χώρου από πλευράς δημοσίου, και την σταδιακή μεταβίβαση των δικαιωμάτων κυριότητας. Σε κάθε περίπτωση η επενδυτική αποδοτικότητα παραμένει υψηλή, καθώς ο ιδιώτης είναι σε θέση να αποσβέσει το επενδυμένο κεφάλαιο, και να σημειώσει κέρδος καθ' όλη τη διάρκεια της λειτουργίας του έργου.

Τα κοινωνικά οφέλη που προκύπτουν από τις ΣΔΙΤ δεν διαφέρουν σε σύγκριση με αυτά που προκύπτουν από τις «παραδοσιακές» συμβάσεις δημοσίων έργων, καθώς και στις δύο περιπτώσεις, οι πολίτες αποκτούν πρόσβαση στην υπηρεσία ή γενικότερα το έργο, με

αποτέλεσμα να μην σημειώνεται σημαντική διαφορά. Ωστόσο χάριν στην ευελιξία που προσφέρουν οι ΣΔΙΤ, και την κλίμακα των έργων, προκύπτει αυξημένο κοινωνικό κόστος κατά τη διάρκεια κατασκευής του έργου, καθώς οι ιδιώτες βασίζονται στις τοπικές εφοδιαστικές αλυσίδες για την υλοποίησή τους. Ως αποτέλεσμα συνολικά οι ΣΔΙΤ μπορούν να επιφέρουν πολλαπλά οφέλη τόσο στην κοινωνία όσο και τον κρατικό μηχανισμό, ιδίως κατά την περίοδο εφαρμογής τους.

## Βιβλιογραφία

Ahamd, U., Ibrahim, Y. B. & Bakar, A. B. A., 2018. Malaysian public private partnership projects: project success definition. *International Journal of Engineering & Technology*, 7(3.30), pp. 33-37.

Ahmadabadi, A. A. & Heravi, G., 2019. The effect of critical success factors on project success in Public-Private Partnership projects: A case study of highway projects in Iran. *Transport Policy*, 73, pp. 152-161.

Akintoye, A., Beck, M. & Hardcastle, C., 2008. *Public-private partnerships: managing risks and opportunities*. John Wiley & Sons επιμ. s.l.:s.n.

Akintoye, A., Beck, M. & Kumaraswamy, M., 2015. *Public private partnerships: a global review*. s.l.:s.n.

Andonova, L. B., 2017. *Governance entrepreneurs: International organizations and the rise of global public-private partnerships*. s.l.:Cambridge University Press.

APMG International, 2022. *Financial Structure: Categories, Instruments and Sources (fund suppliers) — Financial Strategy of the Sponsor/Private Partner [81]*. [Ηλεκτρονικό] Available at: <https://ppp-certification.com/ppp-certification-guide/72-financial-structure-categories-instruments-and-sources-fund-suppliers-%E2%80%94>

AUT DoT, 2013. *Public Sector Comparator Policy*. [Ηλεκτρονικό] Available at: [https://web.archive.org/web/20131101050909/http://www.treasury.wa.gov.au/cms/uploaded/Files/Treasury/Infrastructure Strategy/ppps public sector comparators.pdf](https://web.archive.org/web/20131101050909/http://www.treasury.wa.gov.au/cms/uploaded/Files/Treasury/Infrastructure%20Strategy/ppps_public_sector_comparators.pdf)

Bures, O., 2018. *Contributions of private businesses to the provision of security in the EU: Beyond public-private partnerships*. s.l., Springer, Cham, pp. 23-49.

Bures, O., 2018. *Contributions of private businesses to the provision of security in the EU: Beyond public-private partnerships*. s.l., Springer, Cham, pp. 23-49.

Buso, M. & Stenger, A., 2018. *Public-private partnerships as a policy response to climate change*. s.l., 487-494, pp. Energy Policy, 119.

- Casady, C. B., 2021. Examining the institutional drivers of Public-Private Partnership (PPP) market performance: A fuzzy set Qualitative Comparative Analysis (fsQCA). *Public Management Review*, 23(7), pp. 981-1005.
- Chou, J. S., Tserng, H. P., Lin, C. & Huang, W. H., 2015. Strategic governance for modeling institutional framework of public–private partnerships. *Cities*, 42, pp. 204-211.
- Dalaklis, D., Siousiouras, P. & Maniatis, A., 2014. Dealing with the need of Greek ports expansion: a public-private partnership opportunity?.
- de Cazalet, B. & Zapatrina, I., 2021. E-Procurement for PPPs and Concessions. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 16(2), pp. 131-150.
- De Schepper, S., Haezendonck, E. & Dooms, M., 2015. Understanding pre-contractual transaction costs for Public–Private Partnership infrastructure projects. *International Journal of Project Management*, 33(4), pp. 932-946.
- DoF, 2022. *Definition of best value for money*. [Ηλεκτρονικό] Available at: <https://www.finance-ni.gov.uk/articles/definition-best-value-money>
- Drakaki, M. & Tzionas, P., 2017. Community-based social partnerships in crisis resilience: a case example in Greece. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*.
- Economist.com, 2008. Construction | A Greek lesson. *Economist*, 6 3.
- Filippova, V. D. και συν., 2020. Public private partnership project management: benefits for the state and business. *International Journal of Management (IJM)*, 11(3).
- Fleta-Asín, J., Muñoz, F. & Rosell-Martínez, J., 2020. Public-private partnerships: determinants of the type of governance structure. *Public Management Review*, 22(10), pp. 1489-1514.
- Garrido, L., Gomez, J., de los Ángeles Baeza, M. & Vassallo, J. M., 2017. Is EU financial support enhancing the economic performance of PPP projects? An empirical analysis on the case of Spanish road infrastructure. *Transport policy*, 56, pp. 19-28.
- Garvin, M. J. & Bosso, D., 2008. Assessing the effectiveness of infrastructure public—private partnership programs and projects. *Public Works Management & Policy*, 13(2), pp. 162-178.

Grimsey, D. & Lewis, M., 2004. "Public Privat Partnerships, The worldwide revolution in Infrastructure Provision and Project Finance". *EEPL*.

Hancock, L., Ralph, N. & Ali, S. H., 2018. Bolivia's lithium frontier: Can public private partnerships deliver a minerals boom for sustainable development?. *Journal of Cleaner Production*, 178, pp. 551-560.

Heravi, G. & Hajihosseini, Z., 2012. Risk allocation in public–private partnership infrastructure projects in developing countries: case study of the Tehran–Chalus toll road. *Journal of Infrastructure Systems*, 18(3), pp. 210-217.

International Bank, 2017. *PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS Reference Guide*. [Ηλεκτρονικό]

Available at: <https://library.pppknowledgelab.org/documents/4699/download>

Jin, X. H., 2010. Neurofuzzy decision support system for efficient risk allocation in public-private partnership infrastructure projects. *Journal of Computing in Civil Engineering*, 24(6), pp. 525-538.

Ke, Y., Wang, S. & Chan, A. P., 2010. Risk allocation in public-private partnership infrastructure projects: comparative study. *Journal of infrastructure systems*, 16(4), pp. 343-351.

Kim, J. H., Kim, J., Shin, S. & Lee, S. Y., 2011. Public–Private Partnership Infrastructure Project: Case Studies from the Republic of Korea: Volume 1: Institutional Arrangements and Performance (Vol. 16). *Asian Development Bank*.

Kopańska, A. & Asinski, R., 2019. Fiscal and political determinants of local government involvement in public-private partnership (PPP). *Local Government Studies*, 45(6), pp. 957-976.

Łakomy-Znowik, M., 2017. Public-private partnership as an alternative source of financing of public tasks. *Ekonomia i Prawo. Economics and Law*, 16(1), pp. 75-86.

Leigland, J., 2018. Public-private partnerships in developing countries: The emerging evidence-based critique. *The World Bank Research Observer*, 33(1), pp. 103-134.

Liebe, M. & Howarth, D., 2020. The European Investment Bank as policy entrepreneur and the promotion of public-private partnerships. *New political economy*, 25(2), pp. 195-212.

- Lin, J. Y. & Wang, Y., 2013. *Beyond the marshall plan: A global structural transformation fund*, s.l.: s.n.
- Liu, J. και συν., 2015. Life cycle critical success factors for public-private partnership infrastructure projects. *Journal of Management in Engineering*, 31(5), p. 04014073.
- Lund-Thomsen, P., 2009. Assessing the impact of public–private partnerships in the global south: The case of the Kasur tanneries pollution control project. *Journal of Business Ethics*, 90(1), pp. 57-78.
- Ma, L., Li, J., Jin, R. & Ke, Y., 2019. A holistic review of public-private partnership literature published between 2008 and 2018. *Advances in Civil Engineering*, 2019.
- Ma, L., Li, J., Jin, R. & Ke, Y., 2019. A holistic review of public-private partnership literature published between 2008 and 2018. *Advances in Civil Engineering*, 2019.
- Manos, B. και συν., 2014. Review of public–private partnerships in agro-energy districts in Southern Europe: The cases of Greece and Italy. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 39, pp. 667-678.
- Manos, B. και συν., 2014. Agro-energy districts contributing to environmental and social sustainability in rural areas: Evaluation of a local public–private partnership scheme in Greece. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 29, pp. 85-95.
- Marcos, A. C., 2017. Public-private partnerships as a tool for public efficiency and savings: reflections based on the Spanish juridical order. *Direito Administrativo e Infraestrutura-RDAI*, 1(3), pp. 237-280.
- Mazher, K. M. και συν., 2018. Fuzzy integral–based risk-assessment approach for public–private partnership infrastructure projects. *Journal of Construction engineering and Management*, 144(12), p. 04018111.
- Meidutė, I. & Paliulis, N. K., 2011. Feasibility study of public-private partnership. *International Journal of Strategic Property Management*, 15(3), pp. 257-274.
- Merna, T. & Smith, N., 1996. “Projects Procured by Privately Financed Concession Contracts”. *Asia Law and Practice*.



Morano, P. & Tajani, F., 2018. Saving soil and financial feasibility. A model to support public-private partnerships in the regeneration of abandoned areas. *Land Use Policy*, 73, pp. 40-48.

Nikolić, A., Roumboutsos, A., Stanković, J. Č. & Mladenović, G., 2020. Has the latest global financial crisis changed the way road public-private partnerships are funded? A comparison of Europe and Latin America. *Utilities Policy*, 64, p. 101044.

OECD, 2008. *PPP In Pursuit of Risk Sharing and Value of Money*. [Ηλεκτρονικό] Available at: [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/public-private-partnerships\\_9789264046733-en#page49](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/public-private-partnerships_9789264046733-en#page49)

Official Journal of the European Communities, 2000. *Ερμηνευτική Ανακοίνωση της Επιτροπής Σχετικά με τις Συμπράξεις Παραχώρησης στο Κοινοτικό Δίκαιο*, s.l.: s.n.

OMEGA Centre for Mega Projects in Transport and Development, χ.χ. *Greece Rion Antirion Bridge*, London: UCL.

Osei-Kyei, R. & Chan, A. P., 2017. Comparative analysis of the success criteria for public-private partnership projects in Ghana and Hong Kong. *Project Management Journal*, 48(4), pp. 80-92.

Osei-Kyei, R. & Chan, A. P., 2018. Evaluating the project success index of public-private partnership projects in Hong Kong: The case of the Cross Harbour Tunnel. *Construction Innovation*.

Osei-Kyei, R., Chan, A. P., Javed, A. A. & Ameyaw, E. E., 2017. Critical success criteria for public-private partnership projects: international experts' opinion. *International Journal of Strategic Property Management*, 21(1), pp. 87-100.

Parakhina, V. N. και συν., 2019. *Innovational projects of technological growth on the platform of public-private partnership*. s.l., Emerald Publishing Limited.

Pinz, A., Roudyani, N. & Thaler, J., 2018. Public-private partnerships as instruments to achieve sustainability-related objectives: the state of the art and a research agenda. *Public Management Review*, 20(1), pp. 1-22.

PPP Knowledge Lab, 2022. *A Practice Note on Assessing the Impact of COVID-19 on Operational PPPs*. [Ηλεκτρονικό]

Available at: [A Practice Note on Assessing the Impact of COVID-19 on Operational PPPs](#)

Regan, M., Smith, J. & Love, P. E., 2011. Impact of the capital market collapse on public-private partnership infrastructure projects. *Journal of construction engineering and management*, 137(1), pp. 6-16.

Roumboutsos, A. & Anagnostopoulos, K. P., 2008. Public-private partnership projects in Greece: risk ranking and preferred risk allocation. *Construction Management and Economics*, 26(7), pp. 751-763.

Roumboutsos, A. & Pantelias, A., 2015. Allocating revenue risk in transport infrastructure public private partnership projects: how it matters. *Transport Reviews*, 35(2), pp. 183-203.

Sergi, B. S., Popkova, E. G., Borzenko, K. V. & Przhedetskaya, N. V., 2019. *Public-private partnerships as a mechanism of financing sustainable development*. s.l., Palgrave Macmillan, Cham, pp. 313-339.

Shahbaz, M. και συν., 2020. Public-private partnerships investment in energy as new determinant of CO2 emissions: the role of technological innovations in China. *Energy Economics*, 86, p. 104664.

Slijepčević, S., 2019. Public-private partnership in Europe: Comparative and sectoral perspective. *Journal of Applied Economic Sciences (JAES)*, 14(64), pp. 319-331.

Tallaki, M. & Bracci, E., 2021. Risk allocation, transfer and management in public-private partnership and private finance initiatives: A systematic literature review. *International Journal of Public Sector Management*.

UNECE, 2018. *ECE Standard on a Zero Tolerance Approach to Corruption in PPP Procurement*, s.l.: UN.

UNECE, 2018. *ECE Standard on Public-Private Partnerships in Renewable Energy*, s.l.: UN.

UNECE, 2018. *ECE Standard on Public-Private Partnerships in Roads*, s.l.: UN.

UNECE, 2018. *Guiding Principles on People-first Public-Private Partnerships in support of the United Nations Sustainable Development Goals*, s.l.: UN.

UNECE, 2018. *Introduction to People-first Public-Private Partnerships in support of the United Nations Sustainable Development Goals*, s.l.: UN.

UNECE, 2018. *Putting the Guiding Principles on People-first Public-Private Partnerships into practice*, s.l.: UN.

UNECE, 2019. *ECE Standard on Public-Private Partnerships in Railways*, s.l.: UN.

UNECE, 2021. *List of PPP Standards*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at: <https://unece.org/ppp/standards>

Wegrzyn, J., Gluszak, M. & Telega, A., 2019. Infrastructure endowment, financial constraints and willingness to engage in PPPs: The case of Poland. *Public Money & Management*, 39(2), pp. 132-138.

Wegrzyn, J., Gluszak, M. & Telega, A., 2019. Infrastructure endowment, financial constraints and willingness to engage in PPPs: The case of Poland. *Public Money & Management*, 39(2), pp. 132-138.

Wikipedia, χ.χ. *Γέφυρα Ρίου – Αντιρρίου*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at:  
[https://el.wikipedia.org/wiki/%CE%93%CE%AD%CF%86%CF%85%CF%81%CE%B1\\_%CE%A1%CE%AF%CE%BF%CF%85\\_%E2%80%93\\_%CE%91%CE%BD%CF%84%CE%B9%CF%81%CF%81%CE%AF%CE%BF%CF%85](https://el.wikipedia.org/wiki/%CE%93%CE%AD%CF%86%CF%85%CF%81%CE%B1_%CE%A1%CE%AF%CE%BF%CF%85_%E2%80%93_%CE%91%CE%BD%CF%84%CE%B9%CF%81%CF%81%CE%AF%CE%BF%CF%85)

Yu, Y., Chan, A. P., Chen, C. & Darko, A., 2018. Critical risk factors of transnational public–private partnership projects: Literature review.. *Journal of Infrastructure Systems*, 24(1), p. 04017042.

Yu, Y., Chan, A. P., Chen, C. & Darko, A., 2018. Critical risk factors of transnational public–private partnership projects: Literature review.. *Journal of Infrastructure Systems*, 24(1), p. 04017042.

ΓΕΦΥΡΑ Α.Ε., χ.χ. *ΓΕΦΥΡΑ ΧΑΡΙΛΑΟΣ ΤΡΙΚΟΥΠΗΣ*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at: <https://www.gefyra.gr/company/Oikonomika-Nomika-THemata/>

ΕΓΣΔΙΤ, 2006. *Διαδικασία ανάθεσης ενός έργου ή υπηρεσίας σε ΣΔΙΤ σε μορφή Διαγράμματος Ροής*. s.l.:s.n.

ΕΓΣΔΙΤ, 2006. *Συμπράξεις Δημόσιου & Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) Συνοπτικός Οδηγός*.

ΕΓΣΔΙΤ, 2006. *Συνοπτικός οδηγός ΣΔΙΤ*, s.l.: s.n.

ΕΓΣΔΙΤ, 2006. *Τι είναι JESICCA*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at:

<http://www.sdit.mnec.gr/%CF%87%CF%81%CE%B7%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%BF%CE%B4%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%83%CE%B7-jessica/%CF%84%CE%B9-%CE%B5%CE%AF%CE%BD%CE%B1%CE%B9-jessica>

ΕΓΣΔΙΤ, 2019. *Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα pt 2.*, s.l.: Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων.

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2004. *Πράσινο Βιβλίο Σχετικά με τις Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα και το Κοινοτικό Δίκαιο των Δημοσίων Συμβάσεων και των Συμβάσεων Παραχώρησης*, s.l.: s.n.

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2009. *Κινητοποίηση των ιδιωτικών και δημόσιων επενδύσεων για την ανάκαμψη και τη μακροπρόθεσμη διαρθρωτική αλλαγή: ανάπτυξη συμπράξεων δημοσίου και ιδιωτικού τομέα.*, Βρυξέλλες, Βέλγιο: Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

ΕΣΠΑ, 2009. *Χρηματοδοτικά Εργαλεία (JEREMIE, JESSICA)*. [Ηλεκτρονικό]  
Available at: <https://www.espa.gr/el/pages/dictionaryFS.aspx?item=452>

Ευρωπαϊκή Ένωση, 2014. *2014/23/EE L94/1*. s.l., Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ευρωπαϊκή Ένωση, 2014. *2014/25/EE L94/243*. s.l., Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης .

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2000. *Ερμηνευτική Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τις Συμβάσεις Παραχώρησης στο Κοινοτικό Δίκαιο*, s.l.: Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, 2018. *Συμπράξεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα στην ΕΕ: Πολλαπλές αδυναμίες και περιορισμένα οφέλη*, s.l.: Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2004. *2004/17/EK L134/1*. s.l.: Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2004. *2004/18/EK L134/114*. s.l., Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Θερμογιάννη, Μ., 2018. *Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) Εισήγηση στο Διεθνές Συνέδριο «Αναπτυξιακές προοπτικές για την Δυτική Ελλάδα»*. [Ηλεκτρονικό] Available at: [https://www.lawspot.gr/nomika-blogs/maria\\_thermogianni/sympraxeis-dimosiou-kai-idiotikoy-tomea-sdit](https://www.lawspot.gr/nomika-blogs/maria_thermogianni/sympraxeis-dimosiou-kai-idiotikoy-tomea-sdit)

ΟΑΣΑ , 2012. *Recommendation on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*, s.l.: s.n.

Ομάδα εργασίας ΤΕΕ/ΤΚΜ, 2009. *Συμπράξεις Δημοσίου Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ)*, s.l.: s.n.

Παπαδόπουλος, Δ., Σουμπενιώτης, Δ. & Ταμπακούδης, Ι., 2009. Κριτική Διερεύνηση του Θεσμού των Συμπράξεων Δημοσίου & Ιδιωτικού Τομέα στο Πλαίσιο της Ελληνικής Πραγματικότητας. *Επιστημονικό Μάρκετινγκ*, Μάιος-Ιούνιος.

Παπανικόλας, Π., 2004. *Ζεύγος Ρίου – Αντιρρίου*. Πρέβεζα, s.n.

Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδος, Πελοποννήσου, 2007. *Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Δυτικής Ελλάδος, Πελοποννήσου, Ιονίων Νήσων 2007-2013*. s.l.:s.n.

Σουμπενιώτης, Δ. & Ταμπακούδης, Ι., 2019. *Επιχειρηματικότητα και Καινοτομία*. 1η επιμ. Θεσσαλονίκη: ΑΦΟΙ Θ. ΚΑΡΑΓΙΩΡΓΟΥ Ο.Ε..

Τσότσου, Α., 2020. *Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ): Το εργαλείο καινοτομίας για έργα υποδομών*. [Ηλεκτρονικό] Available at: <https://lawyermagazine.gr/simprakseis-dimosiou-kai-idiotikou-tomea-sdit-to-ergaleio-kainotomias-gia-erga-upodomwn/>

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΕΠΕΝΔΥΣΕΩΝ, 2021. *Τέσσερις στρατηγικές επενδύσεις, ύψους 761.350.000 ευρώ, ενέκρινε η Διυπουργική Επιτροπή Στρατηγικών Επενδύσεων* (ΔΕΣΕ). [Ηλεκτρονικό]

Available at: <https://www.mindev.gov.gr/%CF%84%CE%AD%CF%83%CF%83%CE%B5%CF%81%CE%B9%CF%82-%CF%83%CF%84%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%B7%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CE%AD%CF%82-%CE%B5%CF%80%CE%B5%CE%BD%CE%B4%CF%8D%CF%83%CE%B5%CE%B9%CF%82-%CF%8D%CF%88%CE%BF/>

Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης, Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ, 2019.  
*Οδηγός Αξιολόγησης προτεινόμενων έργων ΣΔΙΤ*, s.l.: s.n.

Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης, Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ, 2019. *Στρατηγική Έργων ΣΔΙΤ*, s.l.: s.n.

Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, ΕΓΣΔΙΤ, 2015. [Ηλεκτρονικό]  
Available at: [www.sdit.mnec.gr/news/υπογεγραμμένα-έργα-χρηματοδοτικού-εργαλείου-jessica-0](http://www.sdit.mnec.gr/news/υπογεγραμμένα-έργα-χρηματοδοτικού-εργαλείου-jessica-0)