

Ο ρόλος των Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα στην Ελλάδα

Δέσποινα Παπαδοπούλου

Νοσηλεύτρια - Εκπαιδευτρια ενηλίκων, Msc Διοίκηση στην Υγεία, Δημόσιο Ινστιτούτο Επαγγελματικής Κατάρτισης (Δ.Ι.Ε.Κ.) ΓΝ Πειραιά «Τζάνειο»

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Εισαγωγή. Η οικονομική κρίση και οι δημοσιονομικοί περιορισμοί ανάγκασαν τις κυβερνήσεις να βρουν νέους τρόπους για να παρέχουν δημόσιες υπηρεσίες. Οι Συμπράξεις Δημοσίου-Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) αναφέρονται σε μορφές συνεργασίας ενός δημόσιου φορέα με τον επιχειρηματικό κλάδο με σκοπό τη χρηματοδότηση, την κατασκευή, την ανακαίνιση, τη διαχείριση ή τη συντήρηση υποδομών ή την παροχή υπηρεσιών. Το Ελληνικό Πλαίσιο Στήριξης Επενδύσεων στηρίζεται στις ΣΔΙΤ και η Ελληνική Βουλή έχει θεσμοθετήσει το αναγκαίο νομικό πλαίσιο (Ν.3389/2005) για να ενθαρρυνθεί η εφαρμογή τους με διαφάνεια, ευελιξία και ασφάλεια.

Σκοπός. Να διερευνηθεί ο θεσμός των ΣΔΙΤ στην Ελλάδα, να αναλυθούν τα βασικά χαρακτηριστικά τους, τα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα από την εφαρμογή τους και να αναγνωριστεί ο ρόλος τους στην εξοικονόμηση δημόσιων πόρων για περαιτέρω ανάπτυξη.

Υλικό-Μέθοδος. Αναζητήθηκε η σχετική ελληνική και διεθνής βιβλιογραφία μέσα από διαδικτυακές βάσεις δεδομένων, όπως Google Scholar, Scopus, Cinahl και Medline κατά την τελευταία δεκαετία.

Αποτελέσματα. Οι ΣΔΙΤ είναι μία οργανωμένη προσπάθεια εκμετάλλευσης της εμπειρίας, της τεχνογνωσίας, των πόρων και των δυνατοτήτων των ιδιωτικών φορέων, μέσα από συνεργασίες με δημόσιους φορείς, ως συμπληρωματική λύση για την εκτέλεση έργων και παροχή υπηρεσιών με υψηλή ποιότητα στους πολίτες. Έχουν ποικίλες μορφές και πολλά κοινά χαρακτηριστικά, όπως μεγάλη χρονική διάρκεια της οποιασδήποτε μορφής συνεργασίας μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού εταίρου, την κατανομή των κινδύνων μεταξύ των εταίρων, που κυρίως αφορά τη μεταβίβαση κινδύνων στον ιδιωτικό τομέα κ.ά. Τα έργα που κατασκευάζονται με ΣΔΙΤ χωρίζονται σε δύο κατηγορίες: α) τα ανταποδοτικά έργα ή αυτοχρηματοδοτούμενα, που χρηματοδοτούνται από τον τελικό χρήστη (διόδια) και β) τα μη ανταποδοτικά έργα που χρηματοδοτούνται από το Κράτος για παροχή κοινωνικών αγαθών. Ο ρόλος του Δημοσίου και του Ιδιωτικού Τομέα σε μια ΣΔΙΤ είναι προκαθορισμένος. Από την ελληνική αλλά και τη διεθνή εμπειρία στις ΣΔΙΤ, προκύπτουν πολλά και σημαντικά οφέλη, που αποτελούν συγχρόνως και κίνητρα για τη δημιουργία ΣΔΙΤ. Ένα από αυτά είναι η μετάθεση της υποχρέωσης καταβολής του τιμήματος σε μεταγενέστερο

χρόνο ή τμηματική καταβολή του και επομένως, η δυνατότητα εκτέλεσης περισσότερων έργων ταυτόχρονα.

Συμπεράσματα. Ο Δημόσιος Τομέας μέσα από τις ΣΔΙΤ επιδιώκει με τη χρήση Ιδιωτικών κεφαλαίων για την κατασκευή και ανάπτυξη έργων να απελευθερώσει κονδύλια του Δημοσίου και έτσι θα μπορούν να διατεθούν για άλλους αναπτυξιακούς σκοπούς. Οι ΣΔΙΤ αποτελούν ένα σύγχρονο οικονομικό εργαλείο για την εξυπηρέτηση δημοσίων αναγκών.



Λέξεις ευρετηρίου: συμπράξεις δημοσίου-ιδιωτικού τομέα, ΣΔΙΤ, συμβάσεις παραχώρησης



Παραπομπή

Δ. Παπαδοπούλου. Ο ρόλος των Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα στην Ελλάδα. Επιστημονικά Χρονικά 2019; 24(3): 312-328

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το Ελληνικό Πλαίσιο Στήριξης Επενδύσεων στηρίζεται σε τρεις θεσμικούς άξονες, ένας εκ των οποίων είναι και οι Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ). Ο σχετικός νόμος για τις ΣΔΙΤ στην Ελλάδα (Ν.3389/2005) ψηφίστηκε το 2005 και δημιουργεί το αναγκαίο θεσμικό πλαίσιο για να ενθαρρυνθεί η εκτέλεση έργων και η παροχή υπηρεσιών μέσω ΣΔΙΤ. Σύμφωνα με αυτό το θεσμικό πλαίσιο έχουμε: α) σύσταση συλλογικού κυβερνητικού οργάνου, β) Διοικητική Υπηρεσία, Ειδική Γραμματεία, γ) κίνητρα για δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς, σχετικά με την επιλογή μεθόδου εκτέλεσης του έργου ή παροχής των υπηρεσιών και δ) πρόβλεψη διαδικασίας για την άρση νομικών και πρακτικών προβλημάτων, που ενδέχεται να προκύψουν. Όλα τα έργα ΣΔΙΤ εγκρίνονται, ελέγχονται, συντονίζονται από την αρμόδια Διυπουργική Επιτροπή και υποστηρίζονται από τη Γενική Γραμματεία

ΣΔΙΤ, που υπάγεται στο Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας [1].

Μέχρι το Σεπτέμβριο του 2008, είχαν εγκριθεί 52 έργα ΣΔΙΤ αξίας €5,7 δισ. και πάνω από 100 εταιρείες είχαν συμμετάσχει στους σχετικούς διαγωνισμούς. Όπως ήταν αναμενόμενο, με την οικονομική κρίση τα έργα ΣΔΙΤ σαφώς και επηρεάστηκαν [2]. Σύμφωνα με την Ετήσια Έκθεση της Ευρωπαϊκής Αγοράς για τις ΣΔΙΤ, η επανεμφάνιση της Ελλάδας στην εν λόγω αγορά το 2014 χαρακτηρίζεται σημαντική με την υπογραφή 7 συμβάσεων συνολικού προϋπολογισμού 465 εκατ. ευρώ. Είναι σημαντικό ότι η χώρα μας κατέχει σήμερα σημαντική θέση στην Ευρώπη στις συμβάσεις των έργων ΣΔΙΤ, με παράλληλη αξιοποίηση και κοινοτικών πόρων [3]. Οι ΣΔΙΤ σήμερα θεωρείται ότι αποτελούν απαραίτητο εργαλείο για την εξασφάλιση της επιδιωκόμενης ανάπτυξης στο Δημόσιο Τομέα [4].

ΟΡΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΩΝ ΣΔΙΤ

Δεν υπάρχει κοινά αποδεκτός ορισμός των ΣΔΙΤ σε κοινοτικό επίπεδο, όπως επισημαίνεται από την Πράσινη Βίβλο για τις ΣΔΙΤ που υιοθέτησε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή το Νοέμβριο του 2010. Ο όρος αναφέρεται «σε μορφές συνεργασίας ενός δημόσιου φορέα με τον επιχειρηματικό κλάδο με σκοπό τη χρηματοδότηση, την κατασκευή, την ανακαίνιση, τη διαχείριση ή τη συντήρηση υποδομών ή την παροχή υπηρεσιών» [5-9]. Είναι «ενώσεις συνεργασίας, που βασίζονται σε συμφωνία μεταξύ των συμπραττομένων, με αντάλλαγμα ένα θετικό αποτέλεσμα για την κάθε πλευρά, που θα μπορούσε να είναι οικονομικό ή κοινωνικό ή ενδεχόμενο για συνέργεια». Συμπράττοντας μαζί οι δυο πλευρές, αναζητούν να ικανοποιήσουν τους σκοπούς τους, ενώ ευελπιστούν να εκτελούν τα έργα καλύτερα μαζί από ότι θα τα εκτελούσαν ως μονάδες [10].

Οι ΣΔΙΤ είναι μία οργανωμένη προσπάθεια εκμετάλλευσης της εμπειρίας, της τεχνογνωσίας, των πόρων και των δυνατοτήτων των ιδιωτικών φορέων, μέσα από συνεργασίες με δημόσιους φορείς, ως συμπληρωματική λύση για την εκτέλεση έργων, καθώς και παροχή υπηρεσιών με υψηλή ποιότητα στους πολίτες [4,11].

Ενώ η ποικιλομορφία σχετικά με τις ΣΔΙΤ είναι μεγάλη, υπάρχουν κάποια κοινά χαρακτηριστικά τους, όπως: [1,5,6,8,12,13].

- Η εμπλοκή με βεβαιότητα δύο πλευρών (ή περισσότερων). Μία τουλάχιστον από αυτές πρέπει να είναι από δημόσιο φορέα. Καθένας από αυτούς τους εμπλεκόμενους είναι ανάγκη να είναι ικανός για

διαπραγμάτευση από την πλευρά του και για δέσμευση ως προς τη συνεργασία.

- Η μεγάλη χρονική διάρκεια της οποιασδήποτε μορφής συνεργασίας μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού εταιρου. Συνήθως διάρκειας 15-30 χρόνων, με αναφορά στα κριτήρια εξόδου.
- Η μερική χρηματοδότηση του προγράμματος από τον ιδιωτικό τομέα. Ο δημόσιος τομέας δεν παρέχει χρηματοδότηση κατά τη διάρκεια της κατασκευαστικής φάσης.
- Η συνεισφορά καθενός από τους συμμετέχοντες, προσθέτοντας κάποια αξία με τη μεταφορά πόρων (χρήματα, ιδιοκτησία, εξουσία, φήμη) στη συνεργασία.
- Η σημαντικότητα του ρόλου του ιδιώτη στο σχεδιασμό, συμπλήρωση, υλοποίηση, χρηματοδότηση του προγράμματος και παράλληλα, η εστίαση του δημόσιου τομέα στον έλεγχο της ποιότητας, τον ορισμό των τιμών και τον προσδιορισμό των στόχων του προγράμματος, έτσι ώστε να ικανοποιείται το δημόσιο συμφέρον.
- Η κατανομή των κινδύνων μεταξύ των εταιρών, που κυρίως αφορά τη μεταβίβαση κινδύνων στον ιδιωτικό τομέα (το βάρος παραδοσιακά είχε το δημόσιο).
- Καμία μορφή πληρωμής δεν γίνεται μέχρι την ολοκλήρωση του έργου και την παράδοσή του και ακολούθως αυτές οι πληρωμές είναι μειωμένες, εάν δεν έχουν τηρηθεί οι απαιτούμενες προδιαγραφές.

Σημαντικά στοιχεία των ΣΔΙΤ αποτελούν, πέρα από τη μακροχρόνια χρονική κλίμακα που τις διακρίνει, η εθελοντική φύση των σχέσεων, το μεγάλο εύρος συμμετεχόντων, η ανάγκη για μία συμφωνηθείσα στρατηγική, οι συμφωνίες για συνεισφορά πόρων στη διαδικασία [14].

Το πιο ξεχωριστό χαρακτηριστικό των ΣΔΙΤ είναι η ευελιξία και γίνεται εμφανές με πολλούς τρόπους. Πρώτον, η **συμφωνία περιλαμβάνει μία ποικιλία αλληλεπιδράσεων δημοσίου και ιδιωτικού τομέα**, όπως οι παραχωρήσεις, κοινοπραξίες, χρηματοδοτική μίσθωση κλπ. Δεύτερον, **οι ΣΔΙΤ εφαρμόζονται σε ένα ευρύ πλαίσιο υποδομών**, που καλύπτουν κατηγορίες όπως: α) τη «βαριά οικονομία» π.χ. δρόμους, γέφυρες, σιδηροδρομικούς σταθμούς, τηλεπικοινωνίες κ.ά., β) τη «βαριά κοινωνική» π.χ. νοσοκομεία, σχολεία, φυλακές, ύδρευση, αποχέτευση κ.ά. και γ) την «ελαφριά οικονομία», δηλαδή διευκολύνσεις για έρευνα και ανάπτυξη, μεταφορά τεχνολογίας. Τρίτον, **συνεργασίες ΣΔΙΤ σε πολλές και διαφορετικές χώρες**, όπως Αυστραλία, Βουλγαρία, Χιλή, Γαλλία, Μαλαισία, Ολλανδία, Πορτογαλία, Νότια Αφρική, Ηνωμένο Βασίλειο και Η.Π.Α. Τέταρτον, **εάν δομηθεί κατάλληλα ένα συμβόλαιο ΣΔΙΤ, είναι ικανό να υπολογίσει και νέες απαιτήσεις των υπηρεσιών, αλλά και τις μελλοντικές απαιτήσεις παρακολούθησης και διαβίβασης**, που μπορούν να αναπτυχθούν κατά τη διάρκεια ζωής ενός έργου [10,12].

Το καινοτόμο στοιχείο, που εισάγουν οι διάφορες μορφές ΣΔΙΤ, είναι ότι πρόκειται για εταιρικές σχέσεις, όπου όλοι οι εταίροι επιμερίζονται κόστη, ευθύνες, κινδύνους και

οφέλη για την παραγωγή και λειτουργία ενός έργου. Από τα χαρακτηριστικά τους και μόνο, είναι προφανές ότι απαιτούν ισχυρές οργανωτικές δομές και κυρίως μία πολύ σημαντική διαπραγματευτική «κουλτούρα», που δεν υπάρχουν στην ελληνική οικονομική και πολιτική συμπεριφορά [7].

ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΤΩΝ ΣΔΙΤ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Στην Αρχαία Ελλάδα, ο αρχαίος ιστορικός και φιλόσοφος Στράβων αναφέρει στη «Γεωγραφία», ότι στην εποχή του Αυγούστου Καίσαρα, υπήρχαν οδικές αρτηρίες με διόδους. Η πρώτη όμως αναφορά για έργο που εκτελέστηκε, μέσω σύμβασης παραχώρησης, εντοπίζεται στα τέλη του 4^{ου} αιώνα π.Χ. στην Αρχαία Ερέτρια. Ο εργολάβος Χαιρεφάνης ανέλαβε από το δήμο Ερετριαίων το έργο της αποξήρανσης της λίμνης «εν Πτέχαις», με αντάλλαγμα την παραχώρηση του δικαιώματος για την εκμετάλλευση των εδαφών για μια δεκαετία [12].

Στα τέλη του 19^{ου} αιώνα, γίνονται στην Ελλάδα μία σειρά από μεγάλα δημόσια έργα, όπως η αποξήρανση της λίμνης Κωπαΐδας στη Βοιωτία, οι σιδηρόδρομοι, καθώς και η διάνοιξη της διώρυγας της Κορίνθου, που πραγματοποιήθηκαν με σύμβαση παραχώρησης. Επίσης, με τον ίδιο τρόπο, έγιναν ο αστικός σιδηρόδρομος Αθηνών - Πειραιώς, η ύδρευση (σύμβαση Ούλεν) και ο εξηλεκτρισμός της χώρας (σύμβαση Πάουερ). Στην κατηγορία αυτή, ανήκουν και οι συμβάσεις του ΕΟΤ με ιδιώτες που αποσκοπούσαν στην ανάπτυξη του τουρισμού, μέσω ανέγερσης ξενοδοχείων από

ιδιώτες, επί ακινήτων του δημοσίου, τα οποία διαχειριζόταν το δημόσιο [15].

Η εφαρμογή του θεσμού των ΣΔΙΤ στην Ελλάδα αναφέρεται κυρίως σε τρία μεγάλα έργα υποδομής, που υλοποιήθηκαν μέσω συμβάσεων παραχώρησης: α) το Νέο Διεθνές Αεροδρόμιο Αθηνών "Ελευθέριος Βενιζέλος", β) τη μόνιμη ζεύξη Ρίου - Αντιρρίου "Χαρίλαος Τρικούπης" και γ) την Αττική Οδό [2,15,16]. Το συνολικό κόστος τους ανήλθε στα 4,1 δισ. ευρώ και το μεγαλύτερο μέρος της χρηματοδότησής τους προήλθε από τραπεζικό δανεισμό (56%), ενώ τα κεφάλαια του ιδιωτικού τομέα κάλυψαν μόνο το 10%. Τα υπόλοιπα καλύφθηκαν από επιχορηγήσεις του Ελληνικού Δημοσίου και της Ε.Ε. (34%) [15].

Πρόσφατα, εγκρίθηκε από τη διυπουργική επιτροπή έργων ΣΔΙΤ το μεγάλο ευρωζωνικό έργο της Γενικής Γραμματείας Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων με τίτλο Ultra-Fast Broadband (UFBB), συνολικού προϋπολογισμού 700 εκ. ευρώ, από τα οποία τα 300 εκ. ευρώ αποτελούν δημόσια συμμετοχή και τα υπόλοιπα 400 εκ. ευρώ ιδιωτική. Πρόκειται για ένα εμβληματικό έργο, το μεγαλύτερο έργο ΣΔΙΤ που σχεδιάστηκε και υλοποιήθηκε ποτέ στην Ελλάδα. Επιπλέον, αποτελεί το μεγαλύτερο ίσως τηλεπικοινωνιακό έργο που υλοποιείται μέσω ΣΔΙΤ στην Ευρώπη και για το λόγο αυτό συγκεντρώνει το ενδιαφέρον όλων των παραγόντων της τηλεπικοινωνιακής αγοράς, αλλά και επενδυτικών κεφαλαίων απ' όλον τον κόσμο. Χαρακτηριστικό είναι ότι ο προϋπολογισμός του συγκεκριμένου έργου ξεπερνά το συνολικό προϋπολογισμό των έργων ΣΔΙΤ που έχουν υλοποιηθεί ή υλοποιούνται στη χώρα, σε όλους τους

κλάδους, από το 2013 έως και σήμερα. Ο σχεδιασμός και υλοποίηση του έργου γίνεται από τη Γενική Γραμματεία Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΓΤΤΤ) του Υπουργείου Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης. Η δημόσια συμμετοχή προέρχεται από το ΕΣΠΑ 2014-2020 [17].

Η δράση UFBB στοχεύει στην κάλυψη της πλειονότητας των περιοχών της χώρας οι οποίες δεν καλύπτονται από τα σχέδια των τηλεπικοινωνιακών παρόχων και σχεδιάζεται συμπληρωματικά στις αντίστοιχες υποδομές που αναπτύσσουν ιδιώτες τηλεπικοινωνιακοί πάροχοι. Οι υποδομές του έργου εκτιμάται ότι θα καλύψουν περίπου 2.5 εκ. πολίτες σε πανελλαδικό επίπεδο. Η διάρκεια του έργου εκτιμάται σε 20 έτη (κατασκευή και λειτουργία του δικτύου), ενώ μετά το τέλος της περιόδου παραχώρησης όλες οι υποδομές του έργου θα ανήκουν πλήρως στο ελληνικό δημόσιο [17].

ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΕΡΓΩΝ ΣΔΙΤ

Τα έργα που κατασκευάζονται με ΣΔΙΤ χωρίζονται σε δύο κατηγορίες: α) τα ανταποδοτικά έργα ή **αυτοχρηματοδοτούμενα**, που χρηματοδοτούνται από τον τελικό χρήστη (διόδια) και β) τα **μη ανταποδοτικά** έργα που χρηματοδοτούνται από το Κράτος για παροχή κοινωνικών αγαθών [1,8,13,18]. Πιο αναλυτικά:

α) **Ανταποδοτικά** έργα ΣΔΙΤ είναι εκείνα τα έργα ή οι υπηρεσίες, στις οποίες, πέρα από τη χρηματοδότηση, το σχεδιασμό, την κατασκευή και τη συντήρησή τους, ιδιωτικοί φορείς αναλαμβάνουν και την εκμετάλλευσή

τους. Από την εκμετάλλευση αυτή, μέσω της εισπραξης τελών από τους πολίτες για τη χρήση του έργου ή της υπηρεσίας, οι ιδιωτικοί φορείς αποπληρώνουν την αρχική χρηματοδότηση και προσδοκούν στην εξασφάλιση εύλογου κέρδους. Στην περίπτωση αυτή, οι ιδιωτικοί φορείς αναλαμβάνουν και τον κίνδυνο της ζήτησης, πέρα από τους κινδύνους της χρηματοδότησης και της κατασκευής. Μετά το πέρας της συμβατικής περιόδου λειτουργίας, το έργο μεταβιβάζεται στο Δημόσιο. Συνήθη ανταποδοτικά έργα είναι τα συγκοινωνιακά (λιμάνια, αεροδρόμια, σιδηρόδρομοι, σταθμοί αυτοκινήτων κλπ), τα ενεργειακά έργα, τα έργα τουριστικής υποδομής κ.ά.

β) Μη ανταποδοτικά έργα ΣΔΙΤ είναι εκείνα τα έργα ή οι υπηρεσίες, στις οποίες δεν υπάρχει το στοιχείο της εκμετάλλευσης για τους ιδιωτικούς φορείς. Πρόκειται ουσιαστικά για κοινωνικού χαρακτήρα υποδομές ή υπηρεσίες, τις οποίες λειτουργεί το κράτος και απολαμβάνουν δωρεάν οι πολίτες. Σε τέτοια έργα, όπως για παράδειγμα τα σχολεία ή τα νοσοκομεία, οι ιδιώτες που αναλαμβάνουν την υλοποίησή τους αποπληρώνονται απευθείας από το κράτος, ενώ αναλαμβάνουν τους κινδύνους που σχετίζονται με τη χρηματοδότηση και την κατασκευή, όχι όμως και τον κίνδυνο της ζήτησης. Αντί αυτού, αναλαμβάνουν τον κίνδυνο της διαθεσιμότητας, δηλαδή τη διαχείριση και συντήρηση της υποδομής ή της υπηρεσίας, ώστε να την καθιστούν διαθέσιμη, για όσο χρόνο ορίζει η σύμβαση σύμπραξης.

ΠΕΔΙΑ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΩΝ ΣΔΙΤ

Η διεθνής εμπειρία έχει δείξει ότι υπάρχει ένα ευρύ πεδίο εφαρμογής για την κατασκευή έργων ή την παροχή υπηρεσιών μέσω ΣΔΙΤ, όπως: α) **Κτιριακές εγκαταστάσεις** (δικαστικά μέγαρα, νομαρχιακά/δημοτικά μέγαρα, υπηρεσίες μετεγκατάστασης, εστίες κοινωνικής πρόνοιας, διαχείριση ακίνητης περιουσίας, β) **Περιβάλλον** (διαχείριση στερεών και υγρών αποβλήτων, παροχή υπηρεσιών ύδρευσης και άρδευσης, διαχείριση πηγών ενέργειας), γ) **Ψυχαγωγία** (τουριστικές εγκαταστάσεις, θεματικά πάρκα, εμπορικά κέντρα, χώροι αναψυχής, εκθεσιακοί χώροι, αθλητικές εγκαταστάσεις, δ) **Παιδεία - Εκπαίδευση:** (φοιτητικές εστίες, πανεπιστημιακές εγκαταστάσεις, σχολεία, βιβλιοθήκες), ε) **Υγεία** (νοσοκομεία, κέντρα υγείας, κλινικές μονάδες θεραπείας), στ) **Μεταφορές** (αυτοκινητόδρομοι, τραμ, μετρό, αεροδρόμια, λιμάνια, μαρίνες, επαρχιακό αστικό οδικό δίκτυο, ηλεκτροφωτισμός), ζ) **Ασφάλεια** (φυλακές, θεραπευτικές κοινότητες, αστυνομικά πυροσβεστικά κέντρα, η) **Άμυνα** (στέγαση, γραφεία, κατασκευή βοηθητικών εγκαταστάσεων, εκπαιδευτικά κέντρα, τηλεπικοινωνίες, εξομοιωτές και θ) **Τεχνολογία** (υπηρεσίες και συστήματα πληροφορικής για σχολεία, πανεπιστήμια, υπουργεία, δημόσιες υπηρεσίες, δίκτυα επικοινωνίας).

Σύμφωνα με το Σύνταγμα, **εξαιρούνται** από το αντικείμενο των Συμπράξεων, μόνο οι δραστηριότητες που ανήκουν "άμεσα και αποκλειστικά στο κράτος", όπως η **Εθνική Άμυνα, η Δικαιοσύνη, η Αστυνόμευση** και η ευθύνη

εκτέλεσης ποινών που επιβάλλονται από ποινικά δικαστήρια [4,6,16].

ΠΑΡΑΔΟΣΙΑΚΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΠΡΟΚΗΡΥΞΗΣ ΕΡΓΩΝ - ΣΥΜΠΡΑΞΕΙΣ (ΣΔΙΤ)

Με τις παραδοσιακές μορφές προκήρυξης έργων, ο δημόσιος τομέας διατηρεί την κατοχή και συντήρηση των κτιρίων του, ενώ χρηματοδοτεί την κατασκευή τους από φόρους ή από δανειακά κεφάλαια. Ο ιδιωτικός τομέας είναι υπεύθυνος για το έργο μόνο κατά τη διάρκεια της κατασκευαστικής φάσης του. Η υπογραφή μίας σύμβασης για την κατασκευή μίας υποδομής ή την παροχή μίας υπηρεσίας σημαίνει την άμεση εκταμίευση προκαταβολής, από πλευράς δημοσίου και τη συνολική αποπληρωμή του έργου ή της υπηρεσίας με την ολοκλήρωσή τους από τον ιδιώτη ανάδοχο τους. Ταυτόχρονα, το δημόσιο αναλαμβάνει την πληρωμή και όλων των αυξήσεων των προϋπολογισμών που μπορεί να προκύψουν από προβλήματα και καθυστερήσεις κατά την παροχή υπηρεσιών από το εν λόγω έργο στη διάρκεια της συμβατικής ζωής του.

Με τις Συμπράξεις Δημοσίου - Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ), το δημόσιο προκηρύσσει σήμερα υπηρεσίες και έργα, χωρίς να επιβαρύνεται άμεσα για αυτά, αφού τη χρηματοδότησή τους την αναλαμβάνουν ιδιώτες. Οι ιδιώτες αποπληρώνονται σε βάθος χρόνου, κατόπιν συμβατικής συμφωνίας, ενώ το δημόσιο γνωρίζει εκ των προτέρων, σε περίπτωση που αυτό έχει αναλάβει την αποπληρωμή και όχι ο τελικός χρήστης, το ακριβές τίμημα που θα πληρώνει για τα

επόμενα χρόνια. Το τίμημα αυτό δε μπορεί να αυξηθεί, εάν κάτι δεν κυλίσει ομαλά για τον ιδιώτη ανάδοχο του, αφού αυτός αναλαμβάνει το σύνολο του κινδύνου της διαθεσιμότητας του έργου. Η καταβολή του τιμήματος ξεκινά από την πρώτη ημέρα λειτουργίας της υποδομής ή της υπηρεσίας και συναρτάται άμεσα με την ποιότητά τους, την οποία ο ιδιώτης οφείλει να διασφαλίζει μέχρι και τον τελευταίο χρόνο που ορίζει η σύμβασή του. Υπηρεσίες ή υποδομές που είναι χαμηλές ποιοτικά από πλευράς ιδιώτη, συνεπάγονται και μειωμένες απολαβές [1].

Μερικοί ισχυρίζονται ότι αυτή η επιστροφή του ιδιωτικού τομέα με χρηματοδότηση και διαχείριση των υποδομών, υποδηλώνει στην πραγματικότητα ιδιωτικοποίηση με μη εμφανή τρόπο. Με την ιδιωτικοποίηση, η ιδιοκτησία, η διαχείριση, η χρηματοδότηση και η λειτουργία παραδίδονται στον ιδιωτικό τομέα στο διηνεκές. Ενώ με τη ΣΔΙΤ, η ιδιοκτησία επιστρέφει στο δημόσιο τομέα, σε σχεδόν όλες τις περιπτώσεις ΣΔΙΤ. Και επιπλέον, ο δημόσιος τομέας κρατάει έναν ουσιαστικό ρόλο στα έργα, είτε ως ο κύριος αγοραστής των υπηρεσιών, είτε ως καταλύτης και συνεργάτης στη σύμπραξη.

Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΤΟΜΕΑ ΣΤΙΣ ΣΔΙΤ

Σε μια ΣΔΙΤ ο ρόλος του Δημοσίου και του Ιδιωτικού Τομέα είναι **προκαθορισμένος** [19]. Ο **Δημόσιος** Τομέας 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 και την επιστροφή στο Δημόσιο του έργου μετά τη λήξη της συμβατικής περιόδου.

Η επιλογή των ιδιωτών που αναλαμβάνουν ένα έργο ΣΔΙΤ γίνεται μετά από **δημόσιο διαγωνισμό**. Οι ΣΔΙΤ υλοποιούνται με συμβάσεις, στις οποίες περιγράφονται λεπτομερώς όλες οι παράμετροι του έργου, τόσο κατά την περίοδο κατασκευής όσο και κατά την περίοδο λειτουργίας, καθώς και οι υποχρεώσεις τόσο του ιδιωτικού όσο και του δημόσιου τομέα. Τα έργα που υλοποιούνται με ΣΔΙΤ επιστρέφονται στο Δημόσιο μετά από συγκεκριμένη περίοδο λειτουργίας, όπως αυτή ορίζεται στη σύμβαση.

Με το πέρας του διαγωνισμού, ο υποψήφιος Ιδιωτικός Φορέας που επιλέγεται δημιουργεί μία **ανώνυμη Εταιρεία Ειδικού Σκοπού (ΕΕΣ)**, η οποία αναλαμβάνει, ανάλογα με την περίπτωση: την ολοκλήρωση των μελετών, την κατασκευή του έργου και είτε τη λειτουργία και εκμετάλλευσή του, είτε τη συντήρησή του, σύμφωνα με τους όρους του διαγωνισμού. Η ΕΕΣ υπογράφει με το Δημόσιο μια σύμβαση, με την οποία ρυθμίζονται όλα τα θέματα που αφορούν το έργο και επίσης, εξασφαλίζει τη χρηματοδότησή του. Η **χρηματοδότηση** προέρχεται συνήθως κατά ένα μικρό ποσοστό από τα ίδια κεφάλαια των ιδιωτών και κατά το μεγαλύτερο ποσοστό

από δανειακά κεφάλαια. Οι Δημόσιοι Φορείς που σκοπεύουν να προχωρήσουν σε μία ΣΔΙΤ σύμφωνα με τον Ν.3389/2005, πρέπει να υποβάλλουν σχετική πρόταση προς την **Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ**, η οποία θα συνοδεύεται από τα απαραίτητα στοιχεία που θα τεκμηριώνουν τη σκοπιμότητα υλοποίησής της.

Στις διαδικασίες ανάθεσης και στις σχέσεις του Δημοσίου Φορέα που ενεργεί ως **Αναθέτουσα Αρχή** με τους υποψηφίους, εφαρμόζονται οι γενικές αρχές της ευρωπαϊκής και εθνικής νομοθεσίας (ίσης μεταχείρισης, διαφάνειας, προστασίας του δημόσιου συμφέροντος, κλπ). Η ανάθεση των συμβάσεων ΣΔΙΤ γίνεται με κριτήριο, είτε την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά, είτε τη χαμηλότερη τιμή [19].

ΠΛΕΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΜΕΙΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ ΤΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΩΝ ΣΔΙΤ

Από τη διεθνή αλλά και την ελληνική εμπειρία στις συμπράξεις, προκύπτουν πολλά και σημαντικά **οφέλη**, που αποτελούν συγχρόνως και κίνητρα για τη δημιουργία ΣΔΙΤ. Συνοψίζονται στα ακόλουθα: [1,4,6,11-13,15,20,21].

- έγκαιρη και προσηκούσα ολοκλήρωση των απαιτούμενων έργων με συγκράτηση του κόστους τους,
- καλύτερη και αποτελεσματικότερη εποπτεία της εκτέλεσης των έργων ή της παροχής των υπηρεσιών,
- μετάθεση της υποχρέωσης καταβολής του τιμήματος σε μεταγενέστερο χρόνο ή

τμηματική καταβολή του και επομένως, η δυνατότητα εκτέλεσης περισσότερων έργων ταυτόχρονα,

- μεταβίβαση ενός μεγάλου μέρους των κινδύνων, που συνδέονται με το αντικείμενο της σύμβασης στους ιδιωτικούς φορείς,
- πρόσβαση σε χρηματοδότηση για υποδομές, με αποφυγή επιβάρυνσης του δημόσιου χρέους,
- απαίτηση για πληρωμή των υποδομών με την ολοκλήρωση και παράδοση του έργου,
- μεταφορά εμπειρίας και τεχνογνωσίας των ιδιωτικών φορέων στο Δημόσιο και τέλος
- αξιοποίηση των ανθρώπινων και οικονομικών πόρων των δημόσιων φορέων.

Σε πολλές περιπτώσεις, το οικονομικό κόστος των ΣΔΙΤ είναι ιδιαίτερα υψηλό, εξαιτίας των μεγάλων προσυμβατικών, αλλά και συμβατικών απαιτήσεων καθώς και του υψηλού εργολαβικού κέρδους. Επιπρόσθετα, λόγω του γεγονότος ότι λίγες επιχειρήσεις καλύπτουν τις προϋποθέσεις συμμετοχής στην ανταγωνιστική διαδικασία επιλογής αναδόχου, υπάρχει πολλές φορές αδυναμία αξιοποίησης του ελεύθερου ανταγωνισμού.

Αξίζει να τονιστεί ότι η εφαρμογή των ΣΔΙΤ δεν θα πρέπει να παρουσιάζεται ως η μοναδική λύση για ένα δημόσιο φορέα, που αντιμετωπίζει δημοσιονομικούς περιορισμούς. Θα πρέπει να προτιμώνται και να προωθούνται σε σχέση με άλλες επιλογές, όπως είναι η κλασική σύμβαση σύμβασης δημόσιου έργου ή υπηρεσίας, όταν είναι σε

πιο πλεονεκτική θέση και μπορούν να εμφανίζουν πραγματική προστιθέμενη αξία [7].

Ο Δημόσιος Τομέας επιδιώκει με τη χρήση ιδιωτικών κεφαλαίων για την κατασκευή και ανάπτυξη έργων να απελευθερώσει κονδύλια του Δημοσίου, που με αυτόν τον τρόπο θα μπορούν να διατεθούν για άλλους αναπτυξιακούς σκοπούς. Ακόμη, τα έργα που κατασκευάζονται με ΣΔΙΤ δεν φαίνονται στον κρατικό προϋπολογισμό και στους δείκτες της οικονομίας, μειώνοντας έτσι το δημοσιονομικό έλλειμμα [11].

ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΚΙΝΔΥΝΩΝ ΣΕ ΜΙΑ ΣΔΙΤ

Πριν τον προσδιορισμό και τον επιμερισμό των κινδύνων, κρίνεται σκόπιμο να αποσαφηνιστούν οι όροι οικονομική αποδοτικότητα, κίνδυνος και επιμερισμός κινδύνου. Η **οικονομική αποδοτικότητα** συσχετίζεται με την οικονομία, την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα των δημοσίων υπηρεσιών, προϊόντων ή διαδικασιών κ.λπ. Είναι μία σύγκριση του κόστους των εισροών, σε σχέση με την αξία των εκροών και μία ποσοτική και ποιοτική κριτική του τρόπου με τον οποίο έχουν χρησιμοποιηθεί οι πόροι που εμπλέκονται. Ο **κίνδυνος** αντιπροσωπεύει το επίπεδο της οικονομικής έκθεσης μίας εμπλεκόμενης πλευράς, μετά τη σύναψη της σύμβασης ή κατά τη διάρκεια της υλοποίησής της. Τέλος, ο **επιμερισμός κινδύνων** είναι το αποτέλεσμα των διαπραγματεύσεων μεταξύ των εμπλεκόμενων πλευρών και λογικά αναμένεται να αντανakλά το στοιχείο της

τιμολόγησης στη διαδικασία των μεταξύ τους συνεννοήσεων για τη σύμβαση [6].

Οι δύο βασικές αρχές των ΣΔΙΤ, προκειμένου ο Δημόσιος τομέας να αποφασίσει πότε μία σύμβαση παροχής υπηρεσιών ή εκτέλεσης έργου ενδείκνυται να υλοποιηθεί μέσω σύμπραξης είναι, από τη μία πλευρά, να εξασφαλιστεί η αποδοτικότητα των οικονομικών πόρων του Δημοσίου Τομέα και, από την άλλη, να μεταβιβαστούν οι επιχειρηματικοί κίνδυνοι της παρεχόμενης υπηρεσίας από το Δημόσιο στον Ιδιωτικό Τομέα. Ο προσδιορισμός των κινδύνων που συνδέονται με το έργο ΣΔΙΤ και ο επιμερισμός τους ανάμεσα στο Δημόσιο και τον Ιδιωτικό τομέα, με βάση το ποιος μπορεί να τους χειριστεί και να τους ελέγξει καλύτερα, μπορεί να αποτελέσει ίσως το πιο σημαντικό όφελος, αλλά και το μεγαλύτερο κίνδυνο για τις συνεργασίες αυτές. Η μεγαλύτερη οικονομική αποδοτικότητα και η κατανομή του επιχειρηματικού κινδύνου αποτελούν, επομένως, ουσιώδη στοιχεία των έργων ΣΔΙΤ. Εάν δε μπορούν να επιτευχθούν, τότε θα πρέπει να εφαρμοστούν οι παραδοσιακές μέθοδοι των δημόσιων συμβάσεων. Ο βασικός στόχος της αναθέτουσας αρχής, σε κάθε περίπτωση, είναι να διασφαλιστεί η μεγαλύτερη δυνατή οικονομική αποδοτικότητα της σύμπραξης. Συνήθως, αυτό ισοδυναμεί με ελαχιστοποίηση της οικονομικής συμμετοχής στο έργο. Στο σημείο αυτό αξίζει να επισημανθεί ότι η χαμηλότερη τιμή δεν ταυτίζεται πάντα με τη μεγαλύτερη αποδοτικότητα [1].

Κατά την κατανομή ή επιμερισμό κινδύνου απαιτείται μεταβίβαση των κινδύνων από το Δημόσιο στον Ιδιωτικό

Τομέα. Η προσοχή εστιάζεται στην ανάθεση του επιχειρηματικού κινδύνου στον καταλληλότερο φορέα (δηλαδή στο φορέα που είναι σε καλύτερη θέση να τον διαχειριστεί). Ο **Ιδιωτικός Τομέας** αναμένεται να αναλάβει τους κινδύνους που συνδέονται με την κατασκευή, τη χρηματοδότηση, τη λειτουργία, τη διαχείριση και τη διαρκή συντήρηση του έργου. Κίνδυνοι που δεν καταμερίζονται στον Ιδιωτικό Τομέα και παραμένουν στο **Δημόσιο** είναι, για παράδειγμα, οι αλλαγές στην κυβερνητική πολιτική και οι αλλαγές στη νομοθεσία.

Ο βασικός επιχειρηματικός κίνδυνος για τις ΣΔΙΤ είναι η **διαθεσιμότητα**, δηλαδή η συνεχής παροχή ενός ολοκληρωμένου έργου και των σχετικών υπηρεσιών του. Η Αναθέτουσα Αρχή «αγοράζει» μία υπηρεσία και θα πληρώνει μόνο για αυτήν την υπηρεσία. Κατά αυτόν τον τρόπο, το κεφάλαιο, που διακινδυνεύει ο Ιδιωτικός Τομέας μέσα από το έργο, θα αποπληρωθεί πλήρως, μόνο εφόσον το έργο και οι υπηρεσίες που προσφέρονται βρίσκονται στο απαιτούμενο επίπεδο ποιότητας σε όλη τη διάρκεια ζωής του έργου.

Η προσέγγιση αυτή διαφέρει ριζικά από την παραδοσιακή μέθοδο των δημόσιων προμηθειών, η οποία περιλαμβάνει μία σύμβαση μελέτης και κατασκευής. Σύμφωνα με αυτή τη σύμβαση, η Αναθέτουσα Αρχή χρηματοδοτεί το έργο, πληρώνοντας ανά φάση εκτέλεσης, χωρίς να έχει τη δυνατότητα να εκτιμήσει εάν το έργο θα λειτουργήσει και επιβάλλοντας ορισμένες κυρώσεις, εάν αυτό δε συμβεί. Αντίθετα, στις περιπτώσεις των έργων ΣΔΙΤ, ο Ιδιωτικός Τομέας είναι υπεύθυνος για τη λειτουργία του έργου σε

όλη τη διάρκεια της συμβατικής περιόδου. Η μεταβίβαση του κινδύνου αποτελεί συστατικό στοιχείο κάθε έργου ΣΔΙΤ. Εφόσον μεταβιβαστεί ο σωστός συνδυασμός επιχειρηματικών κινδύνων στον Ιδιωτικό Τομέα και αυτός τα διαχειριστεί αποτελεσματικά, τότε μπορεί να αντισταθμίσει και να υπερκαλύψει το υψηλότερο κόστος δανεισμού που τον βαρύνει. Ο σωστός συνδυασμός των κινδύνων μπορεί να καθοριστεί μόνο κατά περίπτωση, χρησιμοποιώντας σαν οδηγό την εμπειρία από τις πρακτικές της αγοράς ανά κλάδο [22].

Οι κυριότερες κατηγορίες κινδύνων είναι: [1,12,20-22]

1) Κατασκευαστικός Κίνδυνος. Καλύπτει κυρίως περιστατικά που συνδέονται με υπερβάσεις του χρόνου και του προϋπολογισμού της κατασκευής, μη τήρηση των συμφωνημένων προδιαγραφών και κακοτεχνίες. Η ανάληψη και διαχείριση του κατασκευαστικού κινδύνου επιβαρύνει τους ιδιωτικούς φορείς.

2) Κίνδυνος Διαθεσιμότητας. Ο κίνδυνος αυτός αναλαμβάνεται, κατά κύριο λόγο, από τον ιδιωτικό φορέα, ο οποίος φέρει την ευθύνη για την παροχή συγκεκριμένης ποσότητας και ποιότητας υπηρεσιών στους τελικούς χρήστες, σύμφωνα με τις προδιαγραφές που έχουν ρητά προβλεφθεί στη σύμβαση.

3) Κίνδυνος Ζήτησης. Ο κίνδυνος ζήτησης είναι ο κίνδυνος που ελλοχεύει όταν οι παραγόμενες υπηρεσίες από το έργο ΣΔΙΤ δε βρίσκουν ικανοποιητικό αριθμό αγοραστών στην αγορά στην τιμή που αυτές πωλούνται. Ο κίνδυνος αυτός πηγάζει από αστάθμητους

παράγοντες, που μπορεί να εκδηλωθούν κατά την εκμετάλλευση του έργου και είναι συνήθως δύσκολο να προσδιοριστούν με ακρίβεια εκ των προτέρων. Η μετατόπιση της ζήτησης της παρεχόμενης υπηρεσίας και ο βαθμός παρέκκλισης της τελικής ζήτησης από την αρχικά προσδοκώμενη, καλύπτεται από την Αναθέτουσα Αρχή, μόνο όταν συντρέχουν συγκυριακοί παράγοντες και όχι από υπαιτιότητα του ιδιώτη όπως είναι η ανεπαρκής ή χαμηλής ποιότητας υπηρεσία.

4) Πιστωτικός Κίνδυνος. Τον πιστωτικό κίνδυνο ενός έργου ΣΔΙΤ φέρουν οι δανειστές τράπεζες.

Είναι φανερό ότι η ρητή και σαφής κατανομή των κινδύνων που προαναφέρθηκαν αποτελεί βασική προϋπόθεση υλοποίησης ενός έργου ΣΔΙΤ, διότι συνδέεται άμεσα με την εξασφάλιση της οικονομικής βιωσιμότητας του έργου και της χρηματοοικονομικής ισορροπίας του καθ' όλη την περίοδο εκμετάλλευσης, ώστε να καθίσταται χρηματοδοτήσιμο. Αφού συμφωνηθούν και κατανεμηθούν οι κίνδυνοι, οι αντίστοιχες ευθύνες των διαφόρων μερών πρέπει να αντανakλώνται σαφώς στις συμφωνίες του έργου. Ο θεμελιώδης σκοπός της σύμβασης σε ένα έργο ΣΔΙΤ είναι να καθορίσει τα δικαιώματα, καθήκοντα και υποχρεώσεις των διαφόρων μερών και να καταλείψει τους σχετικούς κινδύνους. Επομένως, ο προσδιορισμός, η διαπραγμάτευση και η σωστή κατανομή του κινδύνου είναι βασικής σημασίας για την αρχική βιωσιμότητα, αλλά και τη συνεχή επιτυχία όλων των έργων ΣΔΙΤ.

ΠΑΡΑΓΟΝΤΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠΙΤΥΧΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΣΔΙΤ

Για την επιτυχή ανάπτυξη και εφαρμογή συμβάσεων σύμπραξης Δημόσιων και Ιδιωτικών φορέων υπάρχει μία σειρά παραγόντων που θεωρούνται κρίσιμοι. Οι κυριότεροι από αυτούς είναι: [8]

- Η ανάγκη στρατηγικού σχεδιασμού των ΣΔΙΤ.
- Η ιεράρχηση και οριοθέτηση των έργων.
- Η αποδοχή των έργων από Τραπεζικά Ιδρύματα και η ανάλυση και πρόβλεψη του μακροπρόθεσμου κόστους αυτών.
- Η ισχυρή κοινοπραξία ιδιωτών.
- Η ενδεδειγμένη και ρεαλιστική μελέτη κόστους - οφέλους.
- Η τεχνική εφικτότητα του έργου.
- Η διευκρίνιση της κτήσης των πνευματικών δικαιωμάτων των μελετών, των εφαρμοζόμενων καινοτομιών κλπ.
- Η συνεχής βελτίωση της διαχείρισης των ΣΔΙΤ από το Δημόσιο.
- Ο ορθολογικός επιμερισμός των κινδύνων.
- Η μεγιστοποίηση της σχέσης αξίας - κόστους (οικονομική αποδοτικότητα - Value for Money).
- Η πολιτική στήριξη, η ισχυρή οικονομική πολιτική και το σταθερό μακροοικονομικό περιβάλλον.
- Η διαφάνεια κατά τη διαγωνιστική διαδικασία.

- Η κοινωνική αποδοχή.
- Η αλλαγή φιλοσοφίας Δημόσιου αλλά και Ιδιωτικού Τομέα.

ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΤΩΝ ΕΡΓΩΝ ΜΕ ΣΔΙΤ

Οι δανειστές σε ένα έργο ΣΔΙΤ μπορεί να είναι: α) η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕ), β) οι χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί, γ) οι οργανισμοί εξαγωγικών πιστώσεων και δ) το χρηματιστήριο, η έκδοση ομολόγων. Η ΕΤΕ είναι οργανισμός Δημοσίου Τομέα και ενδεχομένως αποτελεί μια από τις σημαντικότερες πηγές χρηματοδότησης των έργων ΣΔΙΤ. Λειτουργεί σε μη κερδοσκοπική βάση και χρηματοδοτεί τα κοινωνικά έργα υποδομής στις λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες της ΕΕ, όπου τα προγράμματα κοινού ενδιαφέροντος είναι τέτοιου μεγέθους που δεν μπορούν να χρηματοδοτηθούν από τα ίδια τα κράτη - μέλη. Όλα τα δάνεια της ΕΤΕ πρέπει να εγκριθούν από τη κυβέρνηση της εκάστοτε χώρας και τη σχετική διεύθυνση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η Τράπεζα μπορεί να καλύψει έως το 50% του συνολικού κόστους του έργου, εφόσον άλλες πηγές χρηματοδότησης δε διαθέτουν κεφάλαια υπό ευνοϊκούς όρους. Επιπλέον, δίνονται εγγυήσεις από τρίτους φορείς, όσο και από το κράτος - μέλος στο οποίο θα υλοποιηθεί το πρόγραμμα.

Η ΕΤΕ λειτουργεί ως αμερόληπτο χρηματοδοτικό όργανο με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον, ενώ παρέχει τη δέουσα επιμέλεια στην τεχνική και οικονομική βιωσιμότητα των προγραμμάτων. Τα

αυστηρά κριτήρια που εφαρμόζει και η δέσμευσή της να διατηρήσει στην κατοχή της το χρέος που σχετίζεται με τα συγκεκριμένα έργα ως την ημερομηνία λήξης τους, παρέχουν στο Δημόσιο Τομέα σημαντική σταθερότητα και εμπειρία, καθώς και μεγάλη προστιθέμενη αξία. Από χρηματοοικονομική άποψη, η ΕΤΕ έχει αναπτύξει ευέλικτους μηχανισμούς χρηματοδότησης για τα έργα ΣΔΙΤ. Η μακρά διάρκεια των δανείων που κυμαίνεται ανάμεσα στα 20-25 χρόνια, οι ευνοϊκοί όροι δανεισμού, αλλά και η περίοδος χάριτος που προτείνει η τράπεζα (πχ. αποπληρωμή μόνο των τόκων των δανείων), είναι ωφέλιμοι για τα μεγάλα έργα υποδομής. Ο ρόλος της είναι καταλυτικός και είναι σε θέση να εμπνεύσει εμπιστοσύνη για τη Σύμπραξη των Δημοσίων και Ιδιωτικών Φορέων, αφού παρέχει τις απαραίτητες εγγυήσεις και συμβάλει στην προέγκυση επιπλέον πηγών χρηματοδότησης [11].

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Οι Σύμπραξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα, αποτελούν ένα σύγχρονο οικονομικό εργαλείο για την εξυπηρέτηση δημοσίων αναγκών. Πρόκειται για σύνθετα σχήματα συνεργασίας του Δημοσίου με τον Ιδιωτικό Τομέα με μακροπρόθεσμες δεσμεύσεις εκατέρωθεν. Ο νόμος 3389/2005 προσδιορίζει την έννοια των ΣΔΙΤ και θέτει

τις προϋποθέσεις εφαρμογής τους με διατάξεις που αφορούν αναλυτικά στις διαδικασίες ανάθεσης, θέματα χρηματοδότησης καθώς και άλλων ειδικών ρυθμίσεων. Ο Δημόσιος Τομέας επιδιώκει με τη χρήση Ιδιωτικών κεφαλαίων για την κατασκευή και ανάπτυξη έργων να απελευθερώσει κονδύλια του Δημοσίου. Με τον τρόπο αυτό θα μπορούν να διατεθούν για άλλους σκοπούς με στόχο την ανάπτυξη.

Η Σύμπραξη με τον Ιδιωτικό Τομέα δίνει στο δημόσιο τη δυνατότητα να εισάγει νέα τεχνογνωσία και να καταρτίσει καλύτερα τα στελέχη του. Μπορεί να γίνει πιο ευέλικτο και ανταγωνιστικό, επομένως πιο αποτελεσματικό στη λειτουργία του. Ο Δημόσιος Φορέας μεταφέρει σημαντικό μέρος των κινδύνων στον Ιδιωτικό, ενώ παράλληλα διατηρεί τον στρατηγικό έλεγχο του προγράμματος. Οι χαμηλές υπηρεσίες και υποδομές πλέον συνεπάγονται μειωμένες απολαβές για τον Ανάδοχο, σύμφωνα με τις ρήτρες που υπογράφονται στη σύμβαση ΣΔΙΤ.

Οι ΣΔΙΤ είναι αναγκαιότητα την τρέχουσα οικονομική περίοδο και χωρίς αμφιβολία ολοένα και περισσότερο θα γίνονται έργα με αυτή τη μορφή συνεργασιών, ώστε να βελτιώνεται η ποιότητα των ήδη υπάρχουσών υποδομών αλλά και των παρεχόμενων υπηρεσιών του Δημοσίου Τομέα.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

1. Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών. Ειδική Γραμματεία Συμπράξεων Δημοσίου-Ιδιωτικού τομέα. Εγχειρίδιο για την υλοποίηση έργων και υπηρεσιών μέσω ΣΔΙΤ, Αθήνα, Ιούνιος 2006.
2. Rouboutsos A., Nikolaidis N. Public Private Partnership in Greece. In: Akintoyen A., Beck M., Kumaraswamy M. (1st ed) Public Private Partnerships. A Global Review. London and New York: Routledge Taylor and Francis Group, 2016: 100-107.
3. Βλασταράκος Μ. Δημόσιο σύστημα υγείας σε σχέση με ιδιωτικό τομέα.
Εκδήλωση της Εθνικής Ασφαλιστικής με θέμα: «Δημόσιο Σύστημα Υγείας σε Σχέση με Ιδιωτικό Τομέα», 23-3-2015.
4. Χατζητόλιος Α.Ι., Ζαμπίτης Π. Σ., Σανιδάς Α.Α., Ζαφειρόπουλος Α.Η., Ασλανίδης Ι. Γ. Οι Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) στο χώρο της υγείας. Ιατρικό Βήμα, Φεβρουάριος Μάρτιος 2007:54-63.
5. Κονδύλης Η., Αντωνοπούλου Λ., Μπένος Α. Συμπράξεις δημοσίου-ιδιωτικού τομέα στα νοσοκομεία. Ιδεολογική προτίμηση ή εμπειρικά βασιζόμενη επιλογή στην πολιτική υγείας; Αρχεία Ελληνικής Ιατρικής 2008, 25(4):496-508.
6. Bovis C. Public – Private Partnerships in the 21st century. ERA Forum 2010, 11:379-398.
7. Γιαννακοπούλου Μ. Ιδιωτική χρηματοοικονομική πρωτοβουλία ή δημόσια χρηματοδότηση ιδιωτικού κέρδους; Επιθεώρηση, Φεβρουάριος 2007, 60-63.
8. Χατζηπουλίδης Γ., Καλφακάκου Γλ. Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα. Η εφαρμογή τους στον τομέα υγείας. Τεχνικά Χρονικά, Μάιος- Ιούνιος 2008, 1-18.
9. Παπαδονικολάκη Π. Οι Συμπράξεις Δημόσιου-Ιδιωτικού Τομέα στον κλάδο της Υγείας στην Ευρώπη. Διπλωματική εργασία στο Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών του Τμήματος Οικονομικής Επιστήμης "Οικονομικά και Διοίκηση της Υγείας" του Πανεπιστημίου Πειραιά, Πειραιάς 2015. Ανακτήθηκε στις 8/7/2018: http://dione.lib.unipi.gr/xmlui/bitstream/handle/unipi/9079/Papadonikolaki_Polyxeni.pdf?sequence=2&isAllowed=y
10. Morth U. European Public – Private Collaboration. A choice between efficiency and democratic accountability? Edward Elgar Publishing, USA 2008.
11. Πανδρεμένος Π. Συμπράξεις Δημόσιου-Ιδιωτικού Τομέα, 2012 (διπλωματική εργασία στο Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο). Ανακτήθηκε στις 5/5/2018:<http://dspace.lib.ntua.gr/dspace2/bitstream/handle/123456789/6131/PublicPrivatePartnerships.pdf?sequence=1>

12. Grimsey D., Lewis M.K. Public Private Partnerships. The Worldwide revolution in infrastructure Provision and Project finance. Edward Elgar Publishing, USA 2004.
13. Υπουργείο Οικονομίας Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας. Συμπράξεις Δημοσίου - Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) για την αξιοποίηση των ανανεώσιμων πηγών, 2010.
14. Osborne S.P. Public - Private Partnerships. Theory and Practice in International Perspective. Routledge Taylor and Francis Group. First edition. London and New York 2000.
15. Γκίκας-Πανούσης Σ. Τμήμα Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων. Μεταπτυχιακό Δίπλωμα στη Διοίκηση των Επιχειρήσεων. Πανεπιστήμιο Πειραιά 2008. Σύμπραξη Δημοσίου - Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) με εστίαση στον τομέα της υγείας.
16. Maniatis A., Gkogkaki M. A new Public Management approach to PPP norms. In: Conference readings book proceedings. 9th Annual Conference of the EuroMed Academy of Business. Innovation, Entrepreneurship and Digital Ecosystems. EuroMed Press, Poland, 2016;1224-1231.
17. <https://www.in.gr/2019/01/21/economy/oikonomikes-eidiseis/ksekina-megalytero-ergo-sdit-700-ekate-eyro-stis-tilepikoinonies/>
18. Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών. Ειδική Γραμματεία Συμπράξεων Δημοσίου-Ιδιωτικού τομέα. Συμπράξεις Δημοσίου - Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ), Συνοπτικός Οδηγός, Αθήνα 2006.
19. Τσολακίδης Σ.Κ. ΣΔΙΤ: Διεθνής εμπειρία και αξιολόγηση της ελληνικής πραγματικότητας - μια συγκριτική έρευνα. Διπλωματική εργασία στο Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών Διοίκηση Μονάδων Υγείας, Κύπρος 2010. Ανακτήθηκε στις 8/2/19: <https://kypseli.ouc.ac.cy/handle/11128/91?locale-attribute=el>
20. Βρακατσέλη Μ. Συμπράξεις Δημοσίου - Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) με εστίαση στον τομέα της υγείας. Μεταπτυχιακό Δίπλωμα στη Χρηματοοικονομική Ανάλυση για στελέχη. Πανεπιστήμιο Πειραιά 2010.
21. Hodge G., Greve C. The challenge of Public - Private Partnerships. Learning from International Experiences. Edward Elgar Publishing, USA 2005.
22. Nisar T. Risk management in Public - Private Partnership Contracts. Public Organiz Rev (2007)7:1-19.

The role of Public Private Partnerships in Greece

Despina Papadopoulou

RN, Surgical Nursing Specialty, MSc Health Management, Adult Instructor,

Public Institute Vocational Training of Nursing "Tzaneio" General Hospital of Piraeus, Greece

ABSTRACT

Introduction: The financial crisis and the fiscal restrictions forced governments to develop new ways to provide public services. Public-Private Partnerships (PPPs) refer to forms of cooperation of a public sector with the business sector with purpose of financing, construction, refurbishment, management or maintenance of infrastructure or the provision of services. The Greek Investment Support Framework is based on PPPs and the Greek Parliament has institutionalized the necessary legal framework (Law 3389/2005) to encourage their implementation with transparency, flexibility and security.

Aim. To investigate the institution of PPPs in Greece, to analyze their basic characteristics, the advantages and disadvantages of their application and to recognize their role in saving public resources for further growth.

Method. The relevant Greek and international bibliography were searched through bibliographic online databases, such as Google Scholar, Scopus, Cinahl and Medline during last decade.

Results. PPP's is an organized attempt to utilize the experience, the technical mastery, the resources and the potential of the private sectors through cooperation with public sectors as a complimentary solution to the realization of projects and the provision of high-quality services for citizens. They have a variety of forms and many common characteristics, such as longevity of any form of cooperation between public and private partners, the allocation of risks between the partners, which mainly concerns the transfer of risks to the private sector etc. PPP projects are divided into two categories: a) contributing works or self-financing, financed by the end-user (tolls); b) non-contributory projects funded by the State to provide social goods. The role of the Public and Private Sector in a PPP is predetermined. From the Greek as well as the international experience in PPPs, there are many and important benefits that are at the same time incentives for PPPs. One of these benefits is the transfer of the obligation to pay the consideration at a later time or in part, and thus the possibility of executing more projects at the same time.

Conclusion. The Public Sector through PPPs seeks to use private funds to build and develop projects to release government funds so they can be made available for other developmental purposes. PPPs are a modern economic tool for serving public needs.



Keywords: Public – Private Partnerships (PPPs), concession contracts



Citation

D. Papadopoulou. The role of Public Private Partnerships in Greece. Scientific Chronicles 2019; 24(3): 312-328